ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

11 de Janeiro de 2007 *

No processo C-251/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 14 de Junho de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Zavvos e K. Simonsson, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Helénica, representada por A. Samoni e S. Chala, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (relator) e L. Bay Larsen, juízes,

advogada-geral: E. Sharpston,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Maio de 2006,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 14 de Setembro de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 Pela sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao permitir só aos navios que arvorem pavilhão grego prestar serviços de reboque em alto mar, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) (JO L 364, p. 7).

O quadro jurídico

A regulamentação comunitária

O Regulamento n.º 3577/92

2 Os terceiro e quarto considerandos do Regulamento n.º 3577/92 estão redigidos da seguinte forma:

«[...] é necessário, para a realização do mercado interno, abolir as restrições à prestação de serviços de transportes marítimos [dentro dos Estados-Membros]; [...] o mercado interno compreende um espaço no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada;

[...] por conseguinte, [...] o princípio da livre prestação de serviços deve ser aplicado aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros».

3 Em conformidade com o disposto no artigo 1.º do Regulamento n.º 3577/92, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1993, a liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro aplicar-se-á «aos armadores comunitários que tenham os seus navios registados num Estado-Membro e arvorem pavilhão desse Estado-Membro, desde que esses navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse Estado-Membro».

4 O artigo 2.º, ponto 1, do referido regulamento define os «[s]erviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima)» como sendo «os serviços normalmente prestados contra remuneração, neles se incluindo, em especial:

a) Cabotagem continental: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre os portos do continente ou do território principal de um mesmo Estado-Membro sem fazer escala em ilhas;

b) Serviços de abastecimento *offshore*: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre qualquer porto de um Estado-Membro e as instalações ou estruturas situadas na plataforma continental desse Estado-Membro;

c) Cabotagem insular: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre:

— portos do continente e de uma ou mais ilhas de um mesmo Estado-Membro,

— portos situados nas ilhas de um mesmo Estado-Membro».

O Regulamento n.º 4055/86

5 Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-Membros e Estados-Membros para países terceiros (JO L 378, p. 1):

«[...] consideram-se 'serviços de transporte marítimo entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros', se forem normalmente prestados contra remuneração:

a) *Os transportes marítimos intracomunitários*:

transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre um porto de um Estado-Membro e um porto ou instalação *offshore* de outro Estado-Membro;

b) *O tráfego com países terceiros:*

transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre os portos de um Estado-Membro e portos ou instalações *offshore* de um país terceiro».

A regulamentação nacional

6 O artigo 11.°, n.° 1, alínea b), aa) e bb), do Decreto-Lei n.° 187/73, que é o Código de Direito Marítimo Público (a seguir «CDMP»), reserva as operações de reboque de qualquer natureza, especificadas no artigo 188.° do CDMP, bem como a assistência no mar e as operações de salvamento marítimo, definidas no artigo 189.° do referido código, aos navios que arvoram pavilhão grego, quando forem efectuadas nas e entre as águas territoriais desse Estado-Membro.

7 Em conformidade com o disposto no artigo 188.°, n.° 2, do CDMP, a autoridade portuária adoptará um regulamento portuário que estabeleça as condições de emissão da licença de rebocador portuário, o regulamento de reboque, os casos de reboque obrigatório, as taxas de reboque nas águas dos portos e dos ancoradouros, bem como qualquer outra regra necessária. Segundo o n.° 3 do mesmo artigo, o âmbito do direito de reboque, a realização de operações ocasionais de reboque por outros navios ou em caso de urgência, as taxas correspondentes para os rebocadores ou para outros navios arvorando pavilhão estrangeiro, bem como qualquer regra para esse efeito são determinadas por decreto presidencial.

8 Essas competências foram postas em prática, nomeadamente, no artigo 1.°, n.° 1, do Decreto Presidencial n.° 45/83 relativo ao reboque dos navios, que especifica que «a realização de um reboque profissional entre dois pontos situados nas águas territoriais gregas, bem como a prestação de qualquer serviço que se reporte

directamente a essa operação são reservados a navios gregos aprovados como rebocadores segundo a legislação em vigor, que devem dispor para esse efeito de uma licença emitida pela autoridade portuária competente [...]», e no artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento Geral dos Portos, adoptado pelo chefe da Polícia Portuária grega, que prevê que o armador, requerente de tal licença, deve apresentar à autoridade portuária um certificado de nacionalidade.

9 Por força do artigo 3.° do Decreto Presidencial n.° 45/83, os rebocadores ou outros navios que arvorem pavilhão estrangeiro são autorizados:

«a) a acostar em qualquer porto grego ou em qualquer ponto das costas gregas quando reboquem um navio, uma embarcação de apoio ou qualquer outro objecto flutuante cujo reboque começou num porto estrangeiro ou num local qualquer das costas de um Estado estrangeiro ou em alto mar,

b) a efectuar o reboque, a partir de qualquer porto grego ou de qualquer local das costas gregas, de um navio ou outro objecto flutuante com destino a um porto estrangeiro ou de um ponto qualquer das costas de um Estado estrangeiro ou do alto mar,

c) a atravessar as águas territoriais gregas quando, proveniente de um porto estrangeiro ou de um ponto qualquer das costas de um Estado estrangeiro ou do alto mar, reboquem um navio, uma embarcação de apoio ou qualquer outro objecto flutuante e se dirijam para um porto estrangeiro ou para um ponto qualquer das costas de um Estado estrangeiro ou para o alto mar [...]».

O procedimento pré-contencioso

10 Considerando que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.º do Regulamento n.º 3577/92, a Comissão instaurou o presente processo por incumprimento previsto no artigo 226.º CE.

11 Após ter solicitado à República Helénica que apresentasse as suas observações, a Comissão emitiu, em 27 de Julho de 2002, um parecer fundamentado convidando esse Estado-Membro a adoptar as medidas necessárias para o cumprir no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

12 O Governo grego respondeu ao parecer fundamentado por carta de 13 de Novembro de 2002. Considerando que essa resposta não era satisfatória, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

Argumentação das partes

13 Nas suas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, as partes concentram-se principalmente em três pontos, concretamente, no carácter exaustivo ou não da enumeração que figura no artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 3577/92, na

natureza jurídica do reboque em direito grego e no carácter oportuno da distinção entre reboque na zona portuária e o efectuado fora dessa zona para efeitos da determinação do âmbito de aplicação do referido regulamento.

14 Em primeiro lugar, embora a Comissão admita que o serviço de reboque não figura explicitamente no artigo 2.°, ponto 1, do Regulamento n.° 3577/92 enquanto «serviço de transporte marítimo», considera que a enumeração feita nessa disposição é apenas indicativa, dado que ela é introduzida pela expressão «em especial». Por conseguinte, devem ser qualificados de «cabotagem marítima» todos os serviços de transporte marítimo normalmente prestados contra remuneração. Ora, o reboque corresponde a todos os elementos dessa definição.

15 O Governo grego sustenta, pelo contrário, que a expressão «em especial» [«ειδικότερα», na versão grega], utilizada no artigo 2.°, ponto 1, do Regulamento n.° 3577/92, deve ser compreendida como «mais particularmente», no sentido de que estabelece uma enumeração exaustiva.

16 Além disso, o conceito de «serviço de transporte marítimo» é expressamente definido no artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 4055/86.

17 Segundo o Governo grego, a definição desse conceito é idêntica nos Regulamentos n.os 3577/92 e 4055/86 em questão. Compreende, além dos elementos já mencionados pela Comissão, o objecto do transporte, isto é, a deslocação de passageiros ou de mercadorias, e é, em ambos os casos, exaustiva. O mesmo Governo acrescenta que os serviços de assistência no mar não podem constituir um transporte clássico e que os navios que sofreram uma avaria não podem também ser considerados mercadorias que devem ser transportadas.

18 A Comissão responde que, embora a definição de «serviços de transporte marítimo» que figura no artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 4055/86 inclua, em sua opinião, também o reboque, a referida definição não deve, de qualquer forma, aplicar-se, no caso em apreço, pela razão de que esse último regulamento só regula os serviços de transporte marítimo internacional.

19 Em segundo lugar, a Comissão alega que decorre do artigo 3.° do Decreto Presidencial n.° 45/83 que o reboque não é sempre considerado em direito grego como um serviço de apoio à cabotagem marítima, dado que a semelhança entre os serviços de transporte marítimo e as situações de reboque que prevê levaram as autoridades gregas a autorizar, por derrogação ao artigo 1.° do referido decreto, ainda que em condições estritas, a realização dessas últimas operações por rebocadores arvorando pavilhão estrangeiro.

20 Em resposta, o Governo grego alega que o reboque e a assistência no mar constituem, em direito grego, serviços de apoio que contribuem unicamente para a eficiência dos serviços de transporte marítimo. O simples facto de deslocar um navio rebocado ou uma construção flutuante desprovida de meios de propulsão próprios não é suficiente para privar esse serviço do seu carácter de apoio ou para lhe conferir

o estatuto de transporte marítimo. O reboque escapa, portanto, ao âmbito de aplicação do Regulamento n.º 3577/92 por não haver ligação directa entre aquilo que é transportado e o rebocador. Por outro lado, considerando que o artigo 3.º do Decreto Presidencial n.º 45/83 constitui uma excepção ao seu artigo 1.º, a Comissão interpretou mal os respectivos âmbitos de aplicação desses dois artigos. O Governo grego precisa, a esse propósito, que o artigo 1.º do referido decreto regula o reboque a título profissional entre dois pontos situados nas águas territoriais gregas, enquanto o âmbito de aplicação do artigo 3.º desse mesmo decreto se limita às situações que comportam um elemento de estraneidade.

21 Em terceiro lugar, a Comissão considera que as autoridades gregas não fazem uma distinção entre os serviços de reboque prestados no interior da zona portuária e os prestados fora do porto, contrariamente ao que prevêem as recentes propostas de directiva da Comissão respeitantes ao acesso ao mercado dos serviços portuários. Dado que estas últimas não estão relacionadas com a cabotagem fora da zona portuária, é, portanto, o Regulamento n.º 3577/92 que é aplicável no caso em apreço.

22 O Governo grego considera que não há que submeter os serviços de reboque a regimes jurídicos diferentes, consoante sejam efectuados na zona portuária ou fora dela. Com efeito, a distinção feita em função do lugar da prestação desse serviço é arbitrária, desprovida de qualquer base legal e de molde a criar uma insegurança jurídica na aplicação do Regulamento n.º 3577/92.

Apreciação do Tribunal de Justiça

23 A título preliminar, há que recordar que, por força do artigo 51.º, n.º 1, CE, a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições do título do Tratado CE relativo aos transportes, entre as quais figura o artigo 80.º, n.º 2, CE, que permite ao Conselho da União Europeia adoptar disposições adequadas para a navegação marítima.

24 Com fundamento nesta última disposição, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 3577/92, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços à cabotagem marítima segundo as condições e sem prejuízo das excepções que prevê.

25 Para esse efeito, o artigo 1.º desse regulamento estabelece claramente o princípio da livre prestação de serviços de cabotagem marítima na Comunidade Europeia. Assim, foram alargadas ao sector da cabotagem marítima as condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços consagrado, nomeadamente, no artigo 49.º CE (v. acórdão de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o., C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 20).

26 Em contrapartida, decorre da interpretação combinada dos artigos 51.º, n.º 1, CE e 80.º, n.º 2, CE que os serviços que são abrangidos pelo sector da navegação marítima, mas que não entram no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 3577/92 ou de outras normas adoptadas na base do artigo 80.º, n.º 2, CE, continuam a reger-se pela legislação dos Estados-Membros, nos termos do artigo 54.º CE e de outras disposições gerais do Tratado (v., neste sentido, acórdão de 4 de Abril de 1974, Comissão/França, 167/73, Colect., p. 187, n.º 32).

27 No caso em apreço, na medida em que a Comissão só fundou a sua acção na acusação relativa à violação do artigo 1.º do Regulamento n.º 3577/92, deve apenas examinar-se se os serviços de reboque em alto mar, que se inserem no quadro dos transportes marítimos na acepção do artigo 80.º, n.º 2, CE, entram no âmbito de aplicação do referido regulamento e constituem «serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima)», como são definidos no artigo 2.º, ponto 1, desse regulamento. Com efeito, não cabe ao Tribunal de Justiça

pronunciar-se para além das acusações imputadas nos pedidos da petição da Comissão, nos termos do artigo 226.º CE (v., neste sentido, acórdão de 15 de Junho de 2006, Comissão/França, C-255/04, Colect., p. I-5251, n.º 24 e jurisprudência citada).

28 A esse propósito, há que reconhecer que o artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 3577/92 não visa expressamente o reboque. Todavia, sendo a enumeração dos «serviços de cabotagem marítima», na acepção desse artigo, introduzida pela expressão «em especial», não poderá *a priori* ser considerada exaustiva.

29 Não obstante a natureza não exaustiva da enumeração feita no artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 3577/92, resulta dessa disposição, interpretada globalmente, que são abrangidos pelo seu âmbito de aplicação os serviços que são, por um lado, normalmente prestados contra remuneração e, por outro, os que têm por objecto, como o ilustram as características essenciais dos exemplos de cabotagem marítima que figuram nesse artigo, o transporte por mar de passageiros ou de mercadorias entre dois locais situados no território de um único Estado-Membro.

30 Essa interpretação é confirmada, como o sustenta com razão o Governo grego, pela redacção do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 4055/86, segundo o qual são considerados serviços de transporte marítimo as prestações fornecidas a título oneroso que têm por objectivo o transporte por mar de passageiros ou de mercadorias entre um porto de um Estado-Membro e um porto ou uma instalação *offshore* de outro Estado-Membro ou de um país terceiro.

31 Ora, como o salientou a advogada-geral nos n.^{os} 45 a 47 das suas conclusões, a natureza e as características do reboque são diferentes das da cabotagem, como definidas no artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 3577/92. Com efeito, embora o

reboque seja um serviço normalmente prestado contra remuneração, não consiste, em princípio, num transporte directo por mar de passageiros ou de mercadorias. Consiste antes na assistência à deslocação de um navio, de um aparelho de perfuração, de uma plataforma ou de uma bóia. Um rebocador que presta assistência a um navio para manobrar, dar-lhe propulsão adicional ou substituir as suas máquinas em caso de avaria, presta assistência a esse navio que transporta passageiros ou mercadorias, mas não é ele próprio o navio transportador.

32 Nestas condições, deduzir da expressão «em especial», que figura no artigo 2.°, ponto 1, do Regulamento n.° 3577/92, que ela pode alargar o âmbito de aplicação dessa disposição a qualquer serviço conexo, acessório ou de apoio à prestação dos serviços de transporte marítimo no interior dos Estados-Membros, apresente ou não as características essenciais da cabotagem marítima que nele são definidas expressamente, seria contrário não só à finalidade do referido regulamento mas também à segurança jurídica quanto ao próprio âmbito desse regulamento.

33 Consequentemente, não se pode considerar que o reboque é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 2.°, ponto 1, do Regulamento n.° 3577/92.

34 Tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, há que julgar a acção improcedente.

Quanto às despesas

35 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Helénica concluído pela condenação da Comissão e tendo esta última sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Assinaturas