CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 11 de Janeiro de 2007 [1]

Índice

I — Introdução ..... I - 2476

II — O enquadramento jurídico ..... I - 2476

A — O direito comunitário ..... I - 2476

B — A regulamentação finlandesa ..... I - 2476

III — A fase pré-contenciosa ..... I - 2479

IV — Pedidos das partes e tramitação no Tribunal ..... I - 2479

V — Quanto ao incumprimento ..... I - 2480

A — Resumo dos argumentos das partes ..... I - 2480

B — Apreciação ..... I - 2484

1. Quanto à exigência da autorização de trânsito ..... I - 2484

a) Observações preliminares ..... I - 2484

b) Quanto à existência de um entrave à livre circulação das mercadorias. I - 2486

c) Quanto às eventuais justificações para o entrave ..... I - 2488

i) Quanto à segurança rodoviária ..... I - 2489

ii) Quanto à eficácia do controlo fiscal ..... I - 2490

2. Quanto ao prazo de validade da autorização de trânsito ..... I - 2493

VI — Quanto às despesas ..... I - 2494

VII — Conclusão ..... I - 2495

1 — Língua original: francês.

I — Introdução

1. No presente processo, a Comissão das Comunidades Europeias, através da sua acção apresentada em 9 de Fevereiro de 2005, pede ao Tribunal que se digne declarar que a República da Finlândia, ao exigir uma autorização de trânsito («siirtolupa») para a importação e circulação de veículos regularmente matriculados e utilizados noutro Estado-Membro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE.

II — O enquadramento jurídico

A — *O direito comunitário*

2. O artigo 28.º CE proíbe as restrições quantitativas à importação entre os Estados-Membros, bem como todas as medidas de efeito equivalente.

3. Nos termos do artigo 30.º CE, as proibições ou restrições à importação entre os Estados-Membros que se justifiquem, nomeadamente, por razões de segurança pública e de protecção da saúde e da vida das pessoas são autorizadas desde que não constituam nem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

B — *A regulamentação finlandesa*

4. O § 8 da Lei de 11 de Dezembro de 2002, relativa aos veículos (ajoneuvoverolaki 1090/2002), impõe uma obrigação geral de matrícula e de sujeição ao controlo técnico, sem prejuízo das excepções previstas pela ou por força da lei em questão. Nos termos do § 64 da referida lei, podem prever-se por decreto excepções à obrigação de matrícula no caso de veículos matriculados no estrangeiro e que se destinam a circular na rede rodoviária da Finlândia apenas ocasional ou temporariamente [2].

5. O § 1 da Lei de 29 de Dezembro de 1994, relativa à taxa de matrícula dos veículos (autoverolaki 1482/1994), enuncia uma regra geral segundo a qual esta taxa («autovero») deve ser liquidada antes da matrícula ou da entrada em circulação dos veículos na Finlândia. O § 35 desta lei prevê excepções

2 — Segundo o § 12, n.º 10, da Lei de 30 de Dezembro de 2003, relativa ao imposto anual de circulação (ajoneuvoverolaki 2003/1281), um veículo utilizado ao abrigo de uma autorização de trânsito está igualmente isento do imposto de circulação («ajoneuvovero»).

à sujeição geral à taxa de matrícula em relação aos veículos utilizados de forma temporária e aos utilizados ao abrigo de uma autorização de trânsito.

6. As excepções à obrigação de matrícula foram estabelecidas no Decreto de 18 de Dezembro de 1995, sobre a matrícula de veículos (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995) (a seguir «Decreto 1598/1995»), cujo § 8, n.º 2, prevê que um veículo matriculado no estrangeiro ou um veículo com uma placa de matrícula provisória pode circular na Finlândia sem a declaração de matrícula nas condições previstas nos §§ 46 a 48, 48 a, 49 a 51, 51 a, 51 b e 52 a 56 deste decreto. O mesmo se aplica no caso da circulação de um veículo relativamente ao qual foi emitida uma autorização de trânsito.

7. O § 48 do Decreto 1598/1995 dispõe:

«1. A entidade encarregue da matrícula e a Administração das Alfândegas podem, para efeitos da sujeição de um veículo ao controlo técnico, com vista ao trânsito, à exposição, à entrada em competição ou à demonstração na Finlândia de um veículo que não se encontra matriculado neste país, ou por outra razão específica e com vista ao trânsito de um veículo, emitir, a pedido, uma autorização escrita de trânsito para permitir a condução desse veículo. Os números (vinhetas autocolantes) de trânsito são fornecidos no momento da emissão da autorização de trânsito.

2. Esta autorização de trânsito é emitida desde que o veículo se encontre coberto por um seguro automóvel válido e que [o] imposto de circulação [...] tenha sido liquidado.

3. A autorização de trânsito é emitida pelo tempo necessário à circulação do veículo. Não pode ser emitida uma autorização por um período superior a sete dias, sem um fundamento particularmente sério. A participação numa competição não pode ser considerada tal fundamento.

4. Um veículo não pode ser utilizado ao abrigo de uma autorização de trânsito se não estiver apto a circular em razão do seu estado, das suas dimensões ou do seu peso.»

8. Em 2003, foi acrescentado um n.º 5 a esta disposição, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2004. Prevê uma autorização de

trânsito prolongada, que permite a um particular utilizar provisoriamente, durante três meses, um veículo que tenha importado, antes da primeira matrícula, para as suas próprias necessidades. Esta disposição manteve-se em vigor até 31 de Dezembro de 2005.

9. O § 48 a do Decreto 1598/1995 expõe as modalidades relativas à aposição dos números (vinhetas autocolantes) de trânsito nos veículos.

10. O § 49 do mesmo decreto dispõe que o condutor deve estar munido do certificado de autorização de trânsito sempre que o veículo circule.

11. O § 21, n.º 2, do Decreto de 18 de Dezembro de 2003, sobre as informações a inscrever no registo de veículos (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003), enumera as informações respeitantes à autorização de trânsito a serem inscritas no registo de veículos, a saber, «o nome, o endereço, o número de identificação pessoal, da empresa ou da associação do titular da autorização, a marca do veículo, o modelo, o número do construtor, a matrícula, o seguro, a data de emissão e a entidade emitente da autorização, o seu prazo de validade, a finalidade do veículo, os pagamentos relativos à autorização e, eventualmente, o itinerário».

12. Finalmente, o § 65 do Decreto 1598/1995 estabelece as sanções aplicáveis em caso de desrespeito das suas disposições. Prevê que um funcionário da polícia, das alfândegas ou da guarda fronteiriça pode apreender as placas de matrícula do veículo, bem como a autorização de trânsito e as vinhetas autocolantes e desta forma imobilizar o veículo. Sob autorização escrita emitida pela polícia, pela Administração das Alfândegas ou pelo serviço da guarda fronteiriça, o veículo objecto desta apreensão pode ser conduzido a um determinado destino para sua reparação ou controlo técnico.

13. Em suma, para a colocação em circulação de um veículo matriculado e utilizado num Estado-Membro diverso da República da Finlândia ou ainda não matriculado, um residente finlandês deve matricular o seu veículo na Finlândia antes de o poder utilizar ou solicitar junto das autoridades finlandesas competentes uma autorização de trânsito que, uma vez concedida pelas referidas autoridades, lhe permite circular durante sete dias neste Estado antes de proceder à matrícula do veículo e que o exonera, por esse período, do pagamento da taxa correspondente. A exigência de uma autorização de trânsito aplica-se também quando um veículo de um residente finlandês transite, através da Finlândia, com destino a outro Estado-Membro. Na falta de obtenção da referida autorização ou no termo do prazo de validade da mesma é proibida a utilização do veículo.

III — A fase pré-contenciosa

14. Após ter recebido várias denúncias sobre a regulamentação finlandesa e a prática das autoridades finlandesas relativamente à emissão da autorização de trânsito exigida aquando da importação de um veículo matriculado no estrangeiro, a Comissão dirigiu ao Governo finlandês, em 17 de Maio de 2002, um ofício para solicitar esclarecimentos sobre a regulamentação em causa.

15. Tendo considerado as respostas apresentadas pela República da Finlândia pouco satisfatórias, a Comissão dirigiu-lhe uma notificação para cumprir, mediante ofício datado de 9 de Abril de 2003, na qual salientava que a obrigação imposta às pessoas, residentes na Finlândia, que pretendam importar um veículo matriculado no estrangeiro de solicitar uma autorização de trânsito logo à passagem da fronteira finlandesa, juntamente com a obrigação de voltar a segurar o veículo na Finlândia, restringia a livre circulação das mercadorias e, portanto, não respeitava o artigo 28.º CE. A Comissão referia igualmente que o prazo de validade da autorização de trânsito de sete dias era demasiado curto e que, por conseguinte, era contrário ao artigo 28.º CE.

16. Após analisar a resposta da República da Finlândia à notificação para cumprir, a Comissão dirigiu-lhe, por ofício datado de 16 de Dezembro de 2003, um parecer fundamentado em conformidade com o artigo 226.º CE.

17. A Comissão, após verificar que a República da Finlândia tinha reiterado as suas alegações iniciais e não tinha adoptado as medidas necessárias para obedecer ao parecer fundamentado no prazo que lhe tinha sido fixado, decidiu intentar a presente acção.

IV — Pedidos das partes e tramitação no Tribunal

18. A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao exigir uma autorização de trânsito para os veículos legalmente matriculados e utilizados noutro Estado-Membro, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE;

— condenar a República da Finlândia nas despesas.

19. A República da Finlândia concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

20. Após terem procedido à troca das respectivas alegações escritas, foram ouvidas as alegações orais das partes na audiência de 9 de Novembro de 2006.

V — Quanto ao incumprimento

A — *Resumo dos argumentos das partes*

21. A Comissão defende, a título principal, que os artigos 28.° CE e 30.° CE se opõem ao regime da autorização de trânsito instituído pelo Decreto 1598/1995.

22. A Comissão analisa o processo de autorização de trânsito como uma etapa administrativa regulamentar que antecede o processo de matrícula do veículo propriamente dito, quando uma pessoa que reside na Finlândia pretenda importar um veículo regularmente matriculado noutro Estado-Membro.

23. Na opinião da Comissão, a imposição desta autorização reveste as características de uma restrição quantitativa à importação ou de uma medida de efeito equivalente na acepção do artigo 28.° CE, porquanto uma pessoa residente na Finlândia não tem qualquer garantia legal de poder pôr a circular nesse país um veículo regularmente matriculado noutro Estado-Membro que importe ou transfira através da Finlândia para outro Estado.

24. Em seu entender, resulta, em particular da redacção do § 48 do Decreto 1598/1995, que a emissão da autorização de trânsito é deixada à apreciação discricionária das autoridades competentes, sem que, consequentemente, o requerente tenha qualquer garantia quanto à sua obtenção. Nesse sentido, existe igualmente a impossibilidade de saber com certeza os critérios em que assenta a emissão desta autorização.

25. Sublinha também que, de um modo geral, o detentor do veículo deve parar na

fronteira finlandesa para solicitar a autorização de trânsito e que, em qualquer caso, o pedido desta autorização exige, mesmo quando seja apresentado antecipadamente e antes da passagem na fronteira, deslocações à alfândega por parte da pessoa que pretende importar o veículo, provocando-lhe, pois, despesas.

26. A Comissão alega que, em todo o caso e à luz da jurisprudência do Tribunal, o artigo 28.° CE opõe-se a uma legislação nacional que mantenha a exigência, ainda que de forma puramente formal, de licenças de importação ou de qualquer outro procedimento semelhante.

27. Além disso e em resposta aos argumentos avançados pelo Governo finlandês para justificar a emissão da autorização de trânsito por razões relacionadas com a eficácia do controlo fiscal, a segurança rodoviária e a actualização do registo de veículos, a Comissão defende, por um lado, que a eficácia do controlo fiscal pode ser garantida através de meios que não restrinjam tanto a livre circulação das mercadorias e, por outro lado, que o regime da autorização de trânsito também não pode ser justificado por razões relacionadas com a segurança rodoviária, nomeadamente porque esta autorização só é exigida a respeito dos veículos matriculados no estrangeiro e pertencentes a pessoas que residam na Finlândia. Quanto ao argumento da República da Finlândia relativo à necessidade de conhecer as características técnicas dos veículos não matriculados na Finlândia, a Comissão acrescenta que o recurso aos meios previstos pela Directiva 1999/37/CE do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativa aos documentos de matrícula dos veículos [3], permite satisfazer esta exigência com base na matrícula emitida por outro Estado-Membro.

28. Finalmente e a título subsidiário, a Comissão sustenta que, na eventualidade de o Tribunal não considerar verificado o incumprimento a respeito da emissão da autorização de trânsito, o prazo de validade de sete dias da referida autorização será, em si mesmo, contrário aos artigos 28.° CE e 30.° CE, tendo em conta a sua brevidade. Fundamenta esta apreciação no acórdão Cura Anlagen [4].

29. A este respeito, a Comissão sublinha, na sua réplica, que um período de sete dias se revela insuficiente para proceder a todas as formalidades necessárias para a matrícula do veículo na Finlândia, bem como para a liquidação da respectiva taxa.

30. Acresce que a Comissão não compreende as razões pelas quais as autoridades finlandesas não podem alterar a regulamentação actual de forma a substituir o regime

3 — JO L 138, p. 57.

4 — Acórdão de 21 de Março de 2002 (C-451/99, Colect., p. I-3193).

da autorização de trânsito com uma validade limitada, em princípio, a sete dias pelo direito de utilizar o veiculo durante três meses antes da respectiva matrícula na Finlândia.

31. A título liminar, a República da Finlândia observa que aderiu a três Convenções internacionais relativas aos transportes [Paris (1923), Genebra (1949) e Viena (1968)] e que estas Convenções estabelecem que um veículo utilizado na Finlândia deve ser matriculado nesse país. Refere também que, se uma pessoa residente de forma permanente na Finlândia pretende utilizar neste Estado um veículo matriculado noutro Estado-Membro, deve, para o efeito, obter uma autorização de trânsito que permita a importação do referido veículo e as respectivas vinhetas autocolantes; as placas de matrícula estrangeiras provisórias ou permanentes não são admitidas como substitutos da autorização de trânsito.

32. Seguidamente, a República da Finlândia considera, a título principal, que o regime da autorização de trânsito, distinto do processo de matrícula dos veículos propriamente dito, não constitui uma restrição às importações na acepção do artigo 28.º CE.

33. Insiste no facto de, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a emissão da autorização de trânsito não ter qualquer relação directa com a passagem da fronteira. O facto gerador da obrigação de se munir de uma autorização será, em contrapartida, a entrada em circulação do veículo. Portanto, a exigência da autorização de trânsito aplicar-se-á indistintamente a todos os veículos ainda não matriculados na Finlândia.

34. Salienta, além do preço acessível da autorização de trânsito [5], a rapidez e a simplicidade do processo de obtenção da referida autorização, sendo esta emitida sem controlo técnico prévio do veículo e, ademais, não estando o requerente obrigado a estar na posse do veículo no momento em que solicita esta autorização.

35. A República da Finlândia indica ainda que o poder de apreciação das autoridades competentes no tocante à emissão da autorização de trânsito se encontra limitado pelas condições impostas à respectiva concessão e que a decisão das referidas autoridades não pode, pois, assentar numa apreciação arbitrária, contrariamente ao que sugere a Comissão.

36. A título subsidiário, a República da Finlândia considera que o processo da

5 — Segundo as peças dos autos, o preço da autorização de trânsito será de 14 euros por veículo.

autorização de trânsito é, em todo o caso, justificado por se tratar do meio mais simples para garantir a realização dos objectivos de eficácia do controlo fiscal, da actualização do registo de veículos e da preservação da segurança rodoviária.

37. A este respeito, alega, por um lado, que, quando um veículo não matriculado (na Finlândia) circula em território finlandês, convém poder verificar sem risco de erro que se trata de um veículo isento da taxa de matrícula ou relativamente ao qual esta taxa deveria ter sido paga. A existência da autorização de trânsito permite estabelecer, de forma fiável e relativamente aos veículos que pertençam a residentes finlandeses, a data da entrada em circulação do veículo, que serve de ponto de partida para o cálculo da duração da utilização em regime de isenção e evita o recurso aos controlos rodoviários massivos sobre os veículos detentores de placas de matrícula estrangeiras que seriam necessários na falta da autorização de trânsito.

38. Por outro lado, afirma que o sistema da autorização de trânsito garante que as informações relativas ao veículo utilizado e ao detentor da referida autorização sejam inscritos no registo de veículos, o que será indispensável à luz do objectivo da segurança rodoviária. Acrescenta que os elementos inscritos no registo são necessários em caso de infracção ao Código da Estrada ou de acidente, bem como para efeitos do controlo das características técnicas do veículo que têm incidência na segurança rodoviária. Contrariamente ao que sugere a Comissão por remissão para a Directiva 1999/37, estes elementos não poderão ser validamente recolhidos apenas com base no registo de veículos do Estado-Membro em que o veículo já se encontra matriculado. Apesar de o artigo 9.º desta directiva evocar o recurso a meios electrónicos interconectados entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, não existe na Comunidade um registo comum que permita obter, rapidamente e de forma fiável, informações a respeito dos veículos.

39. Finalmente, a República da Finlândia entende que o prazo de validade da autorização de trânsito é conforme ao princípio da proporcionalidade e, por conseguinte, não contraria o disposto nos artigos 28.º CE e 30.º CE, tendo em conta, nomeadamente, a agilidade e a simplicidade da emissão da referida autorização, decorrente da ausência de um controlo técnico prévio do veículo. De resto, o prazo da validade poderá ser prolongado a pedido.

40. Acrescenta que o prazo de validade de sete dias diz respeito sobretudo aos veículos importados para serem vendidos, aos veículos em trânsito ou aos que só devem circular na Finlândia durante um breve período. Para os outros casos, a República da Finlândia indica que é, em geral, emitida uma autorização de trânsito com um prazo de validade prolongado para três meses, em conformidade com o § 48, n.º 5, do Decreto 1598/1995. Salienta, porém, que esta autori-

zação de trânsito com prazo prolongado não é objecto da presente acção.

B — *Apreciação*

1. Quanto à exigência da autorização de trânsito

a) Observações preliminares

41. Perante o Tribunal, a Comissão censura, a título principal, a República da Finlândia por não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE ao exigir que, para os veículos regularmente matriculados e utilizados noutro Estado-Membro, os respectivos detentores ou proprietários requeiram a emissão de uma autorização de trânsito, com vista à sua colocação em circulação na Finlândia.

42. Tendo em conta a fase pré-contenciosa e os argumentos expostos pelas partes perante o Tribunal, há que fazer quatro observações preliminares antes de proceder à apreciação da existência do incumprimento invocado.

43. Desde logo, importa precisar que o presente processo não afecta a competência da República da Finlândia, tal como é reconhecido pelas Convenções internacionais por esta mencionadas e pela jurisprudência do Tribunal [6], para sujeitar os veículos que se destinam a circular a título permanente no território deste Estado-Membro à obrigação de matrícula e de pagamento da correspondente taxa. O processo accionado pela Comissão tem unicamente por objecto a declaração de que a exigência da autorização de trânsito, distinta da respeitante à matrícula dos veículos, é contrária à livre circulação das mercadorias.

44. Em seguida, convém salientar que, na fase pré-contenciosa, a Comissão censurava igualmente ao Governo finlandês o facto de impor sobre os veículos abrangidos pelo processo de emissão da autorização de trânsito a obrigação de serem de novo segurados na Finlândia. Contudo, quando intentou a sua acção, circunscreveu o objecto

6 — V., em matéria de livre circulação dos trabalhadores, acórdãos Cura Anlagen, já referido, n.os 41 e 42, e, de 15 de Setembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-464/02, Colect., p. I-7929, n.os 75 a 78); v., igualmente, em matéria de liberdade de estabelecimento, acórdão de 15 de Dezembro de 2005, Nadin e Nadin-Lux (C-151/04 e C-152/04, Colect., p. I-11203, n.os 41 a 43).

do litígio apenas à problemática da emissão da autorização de trânsito e do prazo de validade da mesma.

45. Acresce que é importante esclarecer que a regulamentação finlandesa em litígio, tal como é interpretada pelas partes, não sujeita à emissão de uma autorização de trânsito os veículos matriculados noutro Estado-Membro e utilizados temporariamente na Finlândia para fins turísticos por parte de cidadãos de outros Estados-Membros. Com efeito e nos termos das disposições do Decreto 1598/1995, aplica-se unicamente aos veículos matriculados e utilizados noutro Estado-Membro cujo proprietário seja residente na Finlândia.

46. Por último, há que observar que o prazo para a transposição da Directiva 1999/37, relativa aos documentos de matrícula dos veículos, invocada pelas partes perante o Tribunal, ainda não tinha terminado no termo do prazo fixado à República da Finlândia para dar cumprimento ao parecer fundamentado que lhe foi dirigido pela Comissão [7]. Ora, como se sabe, a existência de uma infracção deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como a mesma se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [8]. No caso em apreço, nesse momento, a saber, em 19 de Fevereiro de 2004, não existia, pois, nenhuma norma comum ou harmonizada a nível comunitário que regulasse a circulação nos Estados-Membros dos veículos matriculados e utilizados noutro Estado-Membro, cuja violação a Comissão pudesse censurar à República da Finlândia.

47. Assim sendo e na ausência de normas comuns ou harmonizadas, os Estados-Membros devem respeitar as liberdades fundamentais previstas pelo Tratado CE, entre as quais figura a livre circulação das mercadorias [9].

48. Trata-se, pois, de verificar se é de forma juridicamente correcta que a Comissão sustenta que a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º CE e 30.º CE ao exigir uma autorização de trânsito para os veículos matriculados e utilizados noutro Estado-Membro nas condições previstas pelo Decreto 1598/1995.

7 — Com efeito e de acordo com o disposto no artigo 8.º da Directiva 1999/37, os Estados-Membros dispunham de um prazo que terminava em 1 de Junho de 2004 para adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições desta directiva, ao passo que o prazo concedido à República da Finlândia para dar cumprimento ao parecer fundamentado, fixado no mesmo, expirava em 19 de Fevereiro de 2004.

8 — V., nomeadamente, acórdãos de 11 de Outubro de 2001, Comissão/Áustria (C-110/00, Colect., p. I-7545, n.º 13); de 2 de Junho de 2005, Comissão/Luxemburgo (C-266/03, Colect., p. I-4805, n.º 36); e de 28 de Setembro de 2006, Comissão/Luxemburgo (C-49/06, não publicado na Colectânea, n.º 6).

9 — V., a este respeito, acórdão de 8 de Maio de 2003, ATRAL (C-14/02, Colect., p. I-4431, n.º 58).

49. Este exame leva-nos a analisar se a regulamentação nacional em causa constitui um entrave à livre circulação das mercadorias proibido pelo artigo 28.° CE e, em caso afirmativo, se este pode ser justificado.

b) Quanto à existência de um entrave à livre circulação das mercadorias

50. De acordo com a jurisprudência, constitui uma medida com efeito equivalente a uma restrição quantitativa proibida pelo artigo 28.° CE qualquer medida estatal susceptível de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário [10].

51. Assim e mesmo quando uma medida nacional não tenha por objecto regular as trocas de mercadorias entre os Estados-Membros, o que é determinante é o seu efeito sobre o comércio intracomunitário, quer real quer potencial.

52. De resto e na falta de harmonização das legislações dos Estados-Membros, podem constituir medidas de efeito equivalente normas nacionais que sejam aplicáveis indistintamente a todos os produtos, salvo quando afectem da mesma forma, tanto juridicamente como de facto, os produtos nacionais e os provenientes de outros Estados-Membros [11].

53. No caso em apreço e em meu entender, as disposições do Decreto 1598/1995 afectam de forma distinta, tanto *juridicamente* como *de facto*, a entrada em circulação e, consequentemente, a comercialização dos veículos provenientes de outros Estados-Membros.

54. É certo que da leitura destas disposições resulta que o facto gerador da obrigação de obter uma autorização de trânsito não é a passagem pela fronteira finlandesa, mas sim a entrada em circulação na Finlândia. Poder-se-ia, pois, considerar, como foi defendido pelo Governo finlandês, que estas disposições se aplicam, em princípio, de forma indistinta a todos os veículos (de residentes finlandeses) que não estejam ainda matriculados na Finlândia.

55. Porém, *juridicamente*, sujeitam à exigência da autorização de trânsito, a saber, a um mesmo processo de autorização prévia, a entrada em circulação de veículos que se encontram em situações diferentes.

10 — V., nomeadamente, acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, n.° 5, Colect., p. 423); de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 16); e de 14 de Setembro de 2006, Alfa Vita Vassilopoulos e Carrefour Marinopoulos (C-158/04 e C-159/04, Colect., p. I-0000, n.° 15).

11 — V., nomeadamente, acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect., p. 327, n.^{os} 6, 14 e 15), e Keck e Mithouard, já referido, n.^{os} 15 e 16.

56. A este respeito, recordo que, segundo a redacção do Decreto 1598/1995, a exigência da autorização de trânsito aplica-se tanto aos veículos comercializados na Finlândia que não obtiveram ainda *qualquer* matrícula como aos que foram já matriculados e utilizados noutro Estado-Membro.

57. Ora, se é possível compreender esta exigência no tocante aos veículos comercializados na Finlândia que ainda não obtiveram qualquer matrícula, nomeadamente, com o objectivo de lhes atribuir uma certificação técnica e a fim de lhes permitir circular temporariamente na rede rodoviária finlandesa, em contrapartida, não se pode admitir, excepto caso esteja justificada, a imposição da obtenção de tal autorização no tocante aos veículos já matriculados e utilizados noutro Estado-Membro, uma vez que tal duplica as formalidades relacionadas com a respectiva matrícula, a qual constitui já a garantia de que os veículos apresentam as características técnicas requeridas e estão aptos a poder circular livremente na Comunidade, pelo menos, de forma temporária.

58. Em fim de contas, esta situação é, em meu entender, equiparável àquelas para as quais o Tribunal decidiu que as disposições nacionais, que impunham que os produtos legalmente fabricados e comercializados num Estado-Membro fossem sujeitos aos mesmos controlos que produtos colocados pela primeira vez no mercado de outro Estado-Membro e fossem previamente homologados neste último Estado, constituíam medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na acepção do artigo 28.º CE [12].

59. Em termos *de facto*, as disposições do Decreto 1598/1995 são susceptíveis de dissuadir os residentes finlandeses de adquirirem veículos noutros Estados-Membros com vista a importá-los e a utilizá-los na Finlândia, devido às diligências relacionadas com a emissão da autorização de trânsito e à imobilização do veículo quando expire o prazo desta autorização.

60. De resto, o facto de as autoridades mencionadas no § 48 do Decreto 1598/1995 gozarem de um poder certamente não arbitrário, mas que é, em todo o caso, discricionário no tocante à emissão da referida autorização justifica mais ainda a qualificação da autorização de trânsito como medida de efeito equivalente na acepção do artigo 28.º CE, posto que, como expõe a Comissão, os veículos já matriculados noutro Estado-Membro não têm qualquer garantia de que poderão obter a referida autorização.

61. Entendo que estas apreciações valem *a fortiori* para os veículos que se destinem simplesmente a transitar pelo território finlandês e cujos proprietários também se encontram sujeitos à obrigação de obter a autorização de trânsito.

12 — V. acórdão ATRAL, já referido, n.º 62 e a jurisprudência aí referida.

62. À luz das precedentes considerações, penso que é de forma juridicamente correcta que a Comissão sustenta que o regime finlandês de autorização de trânsito cria um entrave à livre circulação das mercadorias proibido pelo artigo 28.° CE.

c) Quanto às eventuais justificações para o entrave

63. Convém agora verificar se esta medida, não obstante os seus efeitos restritivos sobre o comércio intracomunitário, se pode justificar por uma das razões de interesse geral enumeradas no artigo 30.° CE ou por uma das exigências imperativas consagradas pela jurisprudência do Tribunal.

64. O Tribunal interpreta de forma estrita as derrogações previstas no artigo 30.° CE, que se referem todas a interesses não económicos [13], e esclarece que, para que uma justificação seja admissível, é necessário verificar que a medida em causa respeita o princípio da proporcionalidade [14].

65. Na ausência de harmonização comunitária, compete aos Estados-Membros determinar os seus próprios níveis de protecção dos interesses não económicos que entendam prosseguir. Porém, devem demonstrar, por um lado, que a sua regulamentação é necessária para atingir o objectivo prosseguido e, por outro, que a mesma também é proporcional à luz do referido objectivo.

66. No presente litígio, a República da Finlândia sustenta que o regime da autorização de trânsito se justifica por razões relacionadas com a segurança rodoviária e com a eficácia do controlo fiscal. Faz igualmente referência à manutenção e à actualização do registo de veículos, sem esclarecer se se trata de um motivo de justificação autónomo ou se se insere nas razões supramencionadas.

67. No que toca à segurança rodoviária, note-se que o Tribunal já admitiu que esta justificação se insere na previsão do artigo 30.° CE [15] e que constitui ainda uma razão imperiosa de interesse geral, no sentido da jurisprudência [16]. Quanto à eficácia do controlo fiscal, este motivo de justificação foi considerado decorrente das exigências imperativas reconhecidas pela jurisprudência do Tribunal [17]. Relativamente à manutenção e actualização do registo de

13 — V., neste sentido, acórdão de 28 de Abril de 1998, Decker (C-120/95, Colect., p. I-1831, n.° 39).

14 — A título ilustrativo, v. acórdão de 12 de Outubro de 2000, Snellers (C-314/98, Colect., p. I-8633, n.os 55, 56 e a jurisprudência aí referida).

15 — Acórdão de 11 de Junho de 1987, Gofette e Gilliard (406/85, Colect., p. 2525, n.° 7).

16 — Acórdãos Cura Anlagen, já referido, n.° 59, e de 23 de Fevereiro de 2006, Comissão/Finlândia (C-232/03, não publicado na Colectânea, n.° 52).

17 — V., nomeadamente, acórdãos Cassis de Dijon, já referido, n.° 8, e de 12 de Março de 1987, Comissão/Grécia (176/84, Colect., p. 1193, n.° 25).

veículos, não creio que este objectivo desempenhe uma função autónoma capaz de justificar, por si só, uma restrição à livre circulação das mercadorias. Porém, pode ser examinado concorrentemente com a análise das duas outras razões justificativas invocadas pela República da Finlândia.

68. No quadro desta análise, convém verificar se o Estado-Membro demonstrou que as restrições são adequadas para garantir a realização dos objectivos prosseguidos e não ultrapassam o necessário para os atingir [18].

i) Quanto à segurança rodoviária

69. A República da Finlândia sustenta, de um modo geral, que a exigência da autorização de trânsito permite recolher informações relativas, nomeadamente, às características técnicas do veículo e ao seu proprietário, que, inscritas no registo finlandês dos veículos, são indispensáveis para atingir o objectivo da segurança rodoviária.

70. Esta argumentação não me convence.

71. Em primeiro lugar, a República da Finlândia invoca a justificação respeitante à segurança rodoviária, referindo exclusivamente a importância da inscrição das informações relativas às características técnicas dos veículos e aos seus proprietários no registo previsto para esse efeito, sem demonstrar o carácter indispensável do processo de emissão da autorização de trânsito para obter estas informações.

72. Ora, é evidente que a manutenção do registo dos veículos e a actualização das informações aí inscritas podem ser dissociadas do processo de emissão da autorização de trânsito. Não existe, pois, qualquer relação entre este processo e o objectivo invocado de controlo da segurança rodoviária. Ao que acresce que o Tribunal já indicou, no âmbito da invocação, por parte da República da Finlândia, da segurança rodoviária como justificação para um entrave à livre circulação dos trabalhadores, que, na medida em que todos os Estados-Membros dispõem de um sistema de matrícula de veículos, é possível identificar tanto o proprietário de um veículo como as características técnicas deste último, seja qual for o Estado-Membro em que este esteja matriculado [19].

18 — V., nomeadamente, acórdão ATRAL, já referido, n.° 64 e a jurisprudência aí referida.

19 — V. acórdão Comissão/Finlândia, já referido, n.° 51.

73. Em segundo lugar, creio que, para admitir a justificação com base na preservação da segurança rodoviária, a emissão da autorização de trânsito teria que estar relacionada com um controlo técnico do veículo. Ora, a este respeito, saliento antes de mais que a República da Finlândia não alega esta relação [20]. Em seguida e com efeito, este controlo só poderia ser exigido sem prejuízo do respeito pelas disposições da Directiva 96/96/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques [21]. Esta directiva refere-se ao processo de matrícula e prevê, especificamente, que, sempre que um veículo tenha sido sujeito ao controlo técnico num Estado-Membro, todos os outros Estados-Membros reconhecerão o certificado emitido nessa ocasião, sem que tal os impeça de exigir testes suplementares para efeitos da matrícula no seu território, desde que estes testes não se encontrem já cobertos pelo referido certificado [22].

74. Em terceiro lugar, constata-se que os veículos pertencentes a pessoas não residentes na Finlândia podem circular livremente no território deste Estado, sem estarem previamente sujeitos à emissão da autorização de trânsito. Isto demonstra que a medida em causa não é adequada para atingir o objectivo que visa garantir a segurança rodoviária, a menos que se admita que apenas são perigosos os veículos matriculados noutros Estados-Membros pertencentes aos residentes finlandeses [23], o que parece inverosímil e não é defendido pelo Governo finlandês.

75. Tendo em conta o que antecede, entendo que a autorização de trânsito a que respeita a regulamentação finlandesa em causa não pode ser justificada com base em motivos relacionados com a segurança rodoviária.

ii) Quanto à eficácia do controlo fiscal

76. A República da Finlândia afirma aplicar o princípio admitido pelo Tribunal no seu acórdão Cura Anlagen, já referido, respeitante à competência do Estado de residência em matéria da tributação dos veículos, da qual faz igualmente decorrer a respectiva competência para adoptar excepções a esta tributação. A exigência da autorização de trânsito, estando concebida como uma excepção temporária à obrigação de pagamento da taxa de matrícula, deverá, portanto, ser considerada inserida na competência fiscal da República da Finlândia.

20 — V. réplica da República da Finlândia, n.º 16.

21 — JO 1997, L 46, p. 1.

22 — V. artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 96/96. V. igualmente acórdãos, já referidos, Cura Anlagen, n.º 62, e Comissão/Finlândia, n.º 52.

23 — A saber, os veículos vocacionados para circular de forma permanente na Finlândia e aqueles que transitam simplesmente através da Finlândia com destino a outro Estado-Membro.

77. Esta argumentação permite compreender as razões pelas quais o Governo finlandês defende que o eventual entrave criado pela autorização de trânsito se justifica por razões que se prendem com a eficácia do controlo fiscal. Explica que a autorização de trânsito serve para distinguir os veículos utilizados em regime de isenção dos que liquidaram a taxa de matrícula, na medida em que as informações relativas ao titular da referida autorização e ao veículo são inscritas no registo dos veículos, estando estes munidos de vinhetas autocolantes.

78. Como já salientei, a eficácia do controlo fiscal figura entre as exigências imperativas de interesse geral que são admitidas pela jurisprudência do Tribunal. Convém, porém, verificar se a exigência da autorização de trânsito é necessária e proporcional para atingir este objectivo.

79. No que respeita à análise da necessidade da medida em causa, a saber, a sua adequação para atingir o objectivo prosseguido, parece-me oportuno proceder a uma distinção entre, por um lado, a hipótese dos veículos pertencentes a residentes finlandeses vocacionados para circular de forma permanente na Finlândia e, consequentemente, para se submeter à matrícula neste Estado e, por outro, a dos veículos de residentes finlandeses que transitam simplesmente pela Finlândia com destino a outro Estado-Membro.

80. Na primeira hipótese, a regulamentação nacional em causa pode responder a preocupações relacionadas com o controlo fiscal, uma vez que permite verificar, através do registo dos veículos e da vinheta autocolante neles aposta, quais são os veículos temporariamente isentos do pagamento da taxa de matrícula, cujos proprietários deverão, após a expiração do prazo de validade da autorização de trânsito, liquidar esta taxa.

81. Em contrapartida e na segunda hipótese, creio que a exigência da autorização de trânsito não responde ao objectivo da eficácia do controlo fiscal, na medida em que se aplica a veículos que não se destinam a ser matriculados na Finlândia.

82. Quanto ao carácter proporcional da referida medida à luz do objectivo prosseguido, questão que deve ser examinada unicamente no quadro da primeira hipótese a que se refere o n.º 80 *supra*, creio também que este objectivo pode ser atingido através de uma medida menos restritiva para a liberdade das trocas entre os Estados-Membros.

83. Com efeito, entendo que é possível defender, como faz a Comissão, que o objectivo do controlo fiscal pode ser prosseguido, por exemplo, através de um regime de declaração prévia obrigatória a cargo do

particular, sob pena de sanções adequadas em caso de desrespeito pelo cumprimento desta formalidade administrativa. As informações que seriam submetidas às autoridades finlandesas nesta declaração prévia permitir-lhes-iam manter actualizado um registo de veículos colocado em rede por via electrónica e determinar, sem equívoco, a data em que se inicia a utilização em regime de isenção. Esta declaração prévia não prejudicaria, porém, a possibilidade de as autoridades finlandesas preverem um prazo razoável para a utilização do veículo em regime de isenção fiscal, a contar do dia da declaração prévia da entrada em circulação.

84. Há ainda que observar que a diligência individual dos particulares para efectuarem esta declaração espontânea se manteria em linha com a prática actual de requerer a autorização de trânsito por parte das pessoas interessadas. Todavia e contrariamente ao que foi defendido pelo Governo finlandês na audiência, uma declaração prévia não é equiparável à autorização de trânsito. Por um lado, esta declaração deixa intacto o princípio da livre circulação dos veículos, ao passo que a lógica da autorização de trânsito assenta num sistema de autorização prévia à circulação na ausência da qual o veículo fica proibido de circular. Por outro lado e como salientei no n.º 60 das presentes conclusões, a autorização de trânsito é emitida nos termos do poder discricionário das autoridades finlandesas competentes, ao passo que, no âmbito de um sistema de declaração prévia, estas devem limitar-se a registar as informações respeitantes ao veículo e ao seu proprietário ou detentor no registo previsto para esse efeito.

85. Quanto às objecções suscitadas pelo Governo finlandês a propósito das possíveis dificuldades que se prendem com a instauração dos controlos rodoviários massivos que decorreriam da abolição da exigência da autorização de trânsito, há, desde logo, que indicar que os eventuais problemas de organização interna de um Estado-Membro não justificam a adopção de medidas mais restritivas para as trocas intracomunitárias. Em seguida, há que observar que uma colocação em rede por via electrónica do registo de veículos acessível ao conjunto das autoridades competentes poderia satisfazer o imperativo de individualizar os veículos que deveriam estar matriculados na Finlândia, sem necessidade de recurso a controlos massivos dos matriculados no estrangeiro. De resto, esta colocação em rede já existe, como foi confirmado pela República da Finlândia na audiência.

86. Finalmente, convém acrescentar que o problema dos controlos rodoviários invocado pela República da Finlândia já se coloca no âmbito do regime actual da autorização de trânsito e diz respeito às hipóteses de residentes finlandeses que não requereram esta autorização. A propósito, é possível considerar que o sistema da declaração prévia, sendo menos coercivo que o regime da autorização de trânsito, poderá promover o aumento do número dos residentes que procedem, junto das autoridades finlandesas, ao registo das informações requeridas e, correlativamente, reduzir os eventuais casos de evasão ao sistema, que passariam a ser os únicos sujeitos aos controlos rodoviários.

87. Vistas as precedentes considerações, entendo, pois, que a autorização de trânsito, como prevista pelo Decreto 1598/1995, não constitui uma medida proporcional ao objectivo da eficácia do controlo fiscal prosseguido pela República da Finlândia.

88. Por conseguinte e a título principal, proponho que seja julgada procedente a acção por incumprimento apresentada pela Comissão.

2. Quanto ao prazo de validade da autorização de trânsito

89. Convém recordar que a Comissão sustenta, a título subsidiário e para o caso de o Tribunal vir a considerar que a exigência da autorização de trânsito é justificada, que o prazo de validade de sete dias da autorização de trânsito é, em si mesmo, contrário aos artigos 28.° CE e 30.° CE, tendo em conta a respectiva brevidade.

90. A República da Finlândia opõe-se a esta argumentação, defendendo que o prazo de validade de sete dias da autorização de trânsito é suficiente para permitir aos proprietários dos veículos em causa efectuar as diligências requeridas para a matrícula do veículo.

91. Na medida em que, como já referi, entendo que a exigência da autorização de trânsito constitui, em si mesma, um entrave à livre circulação das mercadorias que não pode ser justificada pelos objectivos invocados pela República da Finlândia, é evidente que a questão relativa ao prazo de validade da referida autorização se torna supérflua. Portanto, é apenas a título subsidiário e para a hipótese de o Tribunal não acolher as propostas anteriormente formuladas que abordo esta problemática.

92. A este respeito, há que concentrar a análise no prazo de sete dias que constitui, segundo o teor do § 48, n.° 3, do Decreto 1598/1995 e em termos de princípio, o prazo de validade da autorização de trânsito, sem ter em conta o prazo de três meses, de natureza derrogatória, previsto no n.° 5 da mesma disposição e que não é objecto da acção intentada pela Comissão.

93. Recorde-se que, no termo do prazo de validade de sete dias da autorização de trânsito, o titular do veículo deve proceder à matrícula do mesmo ou, não a tendo obtido, imobilizar o seu veículo.

94. Esta consideração permite equiparar o prazo de validade da autorização de trânsito ao prazo no qual o particular deve proceder à matrícula do seu veículo.

95. Ora, a este respeito, o Tribunal decidiu que, mesmo na falta de regulamentação comunitária na matéria, os Estados-Membros não podem estabelecer um prazo de tal forma curto que torne impossível ou excessivamente difícil o respeito pelas obrigações impostas, tendo em conta as formalidades que devem ser observadas [24].

96. No caso em apreço e tendo em conta as formalidades necessárias à obtenção da matrícula para um veículo na Finlândia, incluindo a decisão das autoridades fiscais finlandesas quanto ao montante da taxa de matrícula a liquidar, que, como admitiu a própria República da Finlândia, não pode ser tomada, geralmente, num prazo de sete dias, verifica-se que o prazo previsto no § 48, n.º 3, do Decreto 1598/1995 é exageradamente curto e vai manifestamente além do que é necessário para atingir os objectivos prosseguidos pela regulamentação finlandesa.

97. A este respeito, o facto de a República da Finlândia ter acrescentado, de forma temporária e a contar de 1 de Janeiro de 2004, um novo n.º 5 ao § 48 do Decreto 1598/1995 com vista a prolongar, de forma derrogatória, o prazo de sete dias até três meses, demonstra que considera que um prazo superior a sete dias é também susceptível de atingir eficazmente os objectivos que pretende prosseguir.

24 — Acórdão Cura Anlagen, já referido, n.º 46.

98. Face ao que antecede, proponho que se declare que o prazo de validade de sete dias da autorização de trânsito não satisfaz o princípio da proporcionalidade.

99. Proponho, pois, a título subsidiário, que o Tribunal, caso entenda que a exigência da autorização de trânsito está justificada, declare que a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE, ao prever, através do Decreto 1598/1995, um prazo de validade de sete dias para a referida autorização.

VI — Quanto às despesas

100. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação da República da Finlândia e devendo esta, em meu entender, ser considerada vencida a respeito dos seus argumentos, entendo que deve ser condenada nas despesas.

VII — Conclusão

101. Tendo em conta o conjunto das precedentes considerações, proponho que o Tribunal:

— declare que a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE, ao exigir uma autorização de trânsito para a entrada em circulação de veículos regularmente matriculados e utilizados noutro Estado-Membro, como a prevista pelo Decreto de 18 de Dezembro de 1995, sobre a matrícula de veículos (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995);

— condene a República da Finlândia nas despesas.