

**CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GEORGES COSMAS**
apresentadas em 30 de Novembro de 1999 *

Índice

I	— Introdução	I - 7921
II	— Enquadramento legal	I - 7922
	A — Disposições comunitárias	I - 7922
	B — Disposições nacionais	I - 7925
III	— Os factos	I - 7926
IV	— Questão prejudicial	I - 7927
V	— Resposta à questão prejudicial	I - 7927
	A — Formulação da questão prejudicial	I - 7928
	B — Quanto ao mérito	I - 7928
	a) Obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais prevista no direito alemão	I - 7928
	b) Directiva 64/427	I - 7930
	c) Artigos 59.º e seguintes do Tratado	I - 7935
VI	— Conclusão	I - 7941

I — Introdução

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, formulado nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), o Amtsgericht Heinsberg (Alemanha) apresentou ao Tribunal de

Justiça uma questão prejudicial relativa à interpretação das regras de direito comunitário em matéria de livre prestação de serviços. No essencial, pergunta ao Tribunal de Justiça se e em que medida um Estado-Membro pode fazer depender a prestação de serviços artesanais (execução de trabalhos de pavimentação) no seu território por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, no qual preenche todas as condições para exercer legalmente uma actividade profissional, à sua inscrição no registo nacional das profissões artesanais.

* Língua original: grego.

II — Enquadramento legal

Os serviços compreendem designadamente:

A — *Disposições comunitárias*

...

2. Nos termos do artigo 59.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, artigo 49.º, primeiro parágrafo, CE):

c) Actividades artesanais;

«No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade serão progressivamente suprimidas, durante o período de transição, em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação.»

...

3. Nos termos do artigo 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE):

Sem prejuízo do disposto no capítulo relativo ao direito de estabelecimento, o prestador de serviços pode, para a execução da prestação, exercer, a título temporário, a sua actividade no Estado onde a prestação é realizada, nas mesmas condições que esse Estado impõe aos seus próprios nacionais.»

«Para efeitos do disposto no presente Tratado, consideram-se 'serviços' as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas.

4. Por outro lado, nos termos do artigo 66.º do Tratado CE (actual artigo 55.º CE), as disposições dos artigos 55.º a 58.º (actuais artigos 45.º a 48.º CE) são aplicáveis à matéria regulada no presente capítulo.

5. Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, do Tratado CE (que passou, após alteração a artigo 46.º, n.º 1, CE):

«As disposições do presente capítulo e as medidas tomadas em sua execução não prejudicam a aplicabilidade das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, que prevejam um regime especial para os estrangeiros e sejam justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.»

6. Em 18 de Dezembro de 1961, o Conselho adoptou, com base nos artigos 54.º e 63.º do Tratado CE (que passou, após alteração, artigos 44.º e 52.º CE), dois programas gerais para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento¹ e à livre prestação de serviços². Tendo em vista a execução destes programas e na falta da necessária coordenação das legislações nacionais, o Conselho adoptou a Directiva 64/427/CEE, de 7 de Julho de 1964, relativa às modalidades das medidas transitórias no domínio das actividades não assalariadas dependentes das indústrias transformadoras abrangidas pelas classes 23-40 CITI (Indústria e Artesanato)³. A directiva em causa, que foi recentemente

revogada pela Directiva 1999/42/CE⁴, criava um mecanismo de reconhecimento mútuo da experiência profissional adquirida no Estado-Membro de origem tanto para o estabelecimento como para a prestação de serviços noutra Estado-Membro.

7. Mais concretamente, o artigo 3.º da Directiva 64/427 estipulava que:

«Quando, num Estado-Membro, o acesso a uma das actividades mencionadas no n.º 2 do artigo 1.º, ou o seu exercício, estiver subordinado à posse de conhecimentos e aptidões gerais, comerciais ou profissionais, este Estado-Membro reconhecerá como prova suficiente destes conhecimentos e aptidões, o exercício efectivo, num

4 — V. artigo 11.º, n.º 1, e anexo B da Directiva 1999/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Junho de 1999, que cria um mecanismo de reconhecimento dos diplomas para as actividades profissionais abrangidas pelas directivas de liberalização e de medidas transitórias, completando o sistema geral de reconhecimento de diplomas (JO L 201, p. 77).

Neste aspecto, refira-se que a revogação da Directiva 64/427 não tem repercussões sobre a utilidade que a interpretação das suas disposições apresenta para o caso em apreço, na medida em que a directiva em causa, apesar da sua natureza transitória, estava em vigor no período em que ocorreram os factos da acção principal, nomeadamente no que diz respeito aos trabalhos de pavimentação. Mais precisamente, nos termos do artigo 6.º da directiva, as suas disposições mantêm-se aplicáveis até à entrada em vigor das disposições relativas à coordenação das regulamentações nacionais respeitantes ao acesso às actividades em causa e ao seu exercício (v., a este propósito, o artigo 1.º, n.º 2, da directiva). Como indica a Comissão nas suas observações escritas, nem a Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO L 19, p. 16), nem a Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (JO L 209, p. 25) substituíram a Directiva 64/427.

1 — JO 1962, 2, p. 36.

2 — JO 1962, 2, p. 32.

3 — JO 1964, 117, p. 1863 (a seguir «regulamentação CE sobre artesanato» ou «directiva 64/427»); EE 06 F1 p. 43.

outro Estado-Membro, da actividade considerada:

um organismo profissional competente.

a) Quer durante seis anos consecutivos como independente ou na qualidade de dirigente responsável pela gestão da empresa;

Nos casos referidos nas alíneas a) e c) acima indicados, o exercício da actividade não deve ter cessado há mais de 10 anos, à data da apresentação do pedido previsto no n.º 3 do artigo 4.º»

b) Quer durante três anos consecutivos como independente ou na qualidade de dirigente responsável pela gestão da empresa, desde que o beneficiário possa provar que recebeu, para exercer a profissão em causa, uma formação prévia de, pelo menos, três anos, confirmada por um certificado reconhecido pelo Estado ou considerada plenamente válida por um organismo profissional competente;

8. Para além disso, nos termos do artigo 4.º da Directiva 64/427:

«Para efeitos de aplicação do artigo 3.º:

c) Quer durante três anos consecutivos como independente desde que o beneficiário possa provar que exerceu, por conta de outrém, a profissão em causa durante, pelo menos, cinco anos;

1. Os Estados-Membros, nos quais o acesso a uma das profissões mencionadas no n.º 2 do artigo 1.º, ou o seu exercício, estiver subordinado à posse de conhecimentos e aptidões gerais, comerciais ou profissionais, informarão, com a ajuda da Comissão, os outros Estados-Membros sobre as características essenciais da profissão (descrição da actividade destas profissões).

d) Quer durante cinco anos consecutivos em funções dirigentes, dos quais um mínimo de três anos em funções técnicas implicando a responsabilidade de, pelo menos, um sector da empresa, desde que o beneficiário possa provar que recebeu, para exercer a profissão em causa, uma formação prévia de, pelo menos, três anos, confirmada por um certificado reconhecido pelo Estado ou considerada plenamente válida por

2. A autoridade competente designada para esse efeito pelo país de proveniência atestará as actividades profissionais que tenham sido efectivamente exercidas pelo beneficiário, bem como a sua duração. O atestado é emitido em função da descrição da profissão comunicada pelo Estado-

-Membro no qual o beneficiário a pretende exercer de modo permanente ou temporário.

3. O Estado-Membro de acolhimento concederá a autorização para exercer a actividade em causa mediante pedido da pessoa interessada, desde que a actividade indicada no atestado corresponda, nos pontos essenciais, à descrição da profissão comunicada por força do ponto 1 e desde que os outros requisitos eventualmente previstos pela regulamentação nacional estejam preenchidos.»

B — Disposições nacionais

9. Como vem referido no despacho de reenvio, qualquer pessoa que exerça na Alemanha uma actividade industrial como independente é obrigada a inscrever-se no «registo das profissões artesanais» (§ 1.º, n.º 1, primeira frase, do Handwerksordnung; a seguir «HandwO»).

10. Nos termos do § 7.º do HandwO, é inscrita no registo das profissões artesanais qualquer pessoa aprovada no exame (Meisterprüfung) para a profissão que pretenda exercer ou para uma profissão semelhante ou que obteve a autorização excepcionalmente concedida nos termos dos §§ 8.º ou 9.º do HandwO.

11. O § 8.º do HandwO prevê que «uma autorização de inscrição no registo das profissões artesanais é excepcionalmente concedida quando o requerente provar possuir conhecimentos e capacidade para exercer como independente a profissão que pretende praticar».

12. Nos termos do § 9.º do HandwO, para efeitos da aplicação das directivas da Comunidade Europeia relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, o ministro federal da Economia fica habilitado a fixar as condições em que os nacionais dos outros Estados-Membros podem beneficiar dessa autorização excepcional de inscrição no registo das profissões artesanais fora dos casos previstos no § 8.º, n.º 1.

13. Em 4 de Agosto de 1966 foi adoptado, ao abrigo do § 9.º do HandwO, um regulamento (Verordnung) que transpunha para o direito alemão as disposições dos artigos 3.º e 4.º, n.ºs 2 e 3, da Directiva 64/427.

14. Como vem dito no despacho de reenvio, o referido regulamento prevê que, para os operadores estrangeiros estabelecidos nos Estados-Membros da Comunidade

Europeia, as condições de inscrição no registo das profissões são as seguintes:

Se tiver seguido uma formação profissional qualificada, sancionada por um título ou um diploma profissional, o operador estrangeiro deve provar que exerceu durante três anos como independente ou cinco anos como gerente de empresa no seu país de origem. Quando o operador estrangeiro não tiver necessidade, no seu país de origem, de provar a sua capacidade ou de ser aprovado num exame para exercer a sua actividade profissional, deve provar que exerceu a sua actividade durante seis anos consecutivos. Em caso algum a cessação da actividade profissional deve ter corrido há mais de dez anos.

15. Como também vem mencionado no despacho de reenvio, o procedimento a seguir por um operador estrangeiro que pretenda inscrever-se no registo alemão das profissões artesanais com base nestas condições é o seguinte:

A duração da actividade profissional e as qualificações obtidas devem ser certificadas por um organismo determinado do país de origem (para os Países Baixos: Hoofdbedrijfschap Ambachten). O operador é obrigado a fornecer pessoalmente à câmara alemã das profissões artesanais competente o certificado, se for caso disso traduzido em alemão. A câmara das profissões artesanais verifica se as condições mencionadas na regulamentação CE sobre as actividades artesanais estão preenchidas e transmite o

certificado ao Regierungspräsident, acompanhado de um pedido de autorização excepcional preenchido pelo operador. Esta autorização está sujeita ao pagamento de uma taxa de montante compreendido entre 300 e 500 DM. Uma vez emitida, a autorização é enviada para o endereço pessoal do operador, após o pagamento da taxa. Munido desta autorização, o operador deve requerer a inscrição no registo das profissões artesanais da câmara das profissões competente. Além disso, deve apresentar um extracto recente do registo comercial e pagar uma taxa de inscrição. Um cartão alemão de trabalhador do sector artesanal é então enviado ao operador estrangeiro para o seu endereço profissional. A partir dessa data, o operador estrangeiro fica autorizado a exercer actividades industriais na Alemanha.

Como refere a Comissão nas suas observações escritas, o procedimento atrás descrito parece aplicar-se independentemente de se saber se o operador artesanal tem a intenção de exercer as suas actividades na Alemanha de modo permanente ou apenas temporário.

III — Os factos

16. No quadro de um projecto de construção na Alemanha, Josef Corsten, arquitecto independente, confiou a uma empresa com sede nos Países Baixos e que aí efectua legalmente, a título profissional, trabalhos de pavimentação, a execução de tais traba-

lhos na Alemanha, sem, no entanto, estar inscrita no registo alemão das profissões artesanais.

17. Esta empresa neerlandesa executa esses trabalhos a preços (por m² de pavimentação) nitidamente inferiores aos preços praticados pelas empresas alemãs para esses mesmos trabalhos.

18. Por decisão de 2 de Janeiro de 1996, a autoridade alemã competente aplicou a Josef Corsten uma coima (Bußgeldbescheid) de 2 000 DM por infracção ao § 2.º da Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit⁵ (Lei destinada a lutar contra o trabalho sem registo oficial, a seguir «SchwArbG»). Esta lei (conjugado o disposto no § 2.º, n.º 1, ponto 1, com o § 1.º, n.º 1, ponto 3) prevê a aplicação de uma coima a qualquer pessoa que mande executar trabalhos a uma empresa não inscrita no registo alemão das profissões artesanais. A este propósito, refira-se que, na Alemanha, a execução de trabalhos de pavimentação constitui uma actividade artesanal.

19. O Sr. Corsten interpôs para o órgão jurisdicional de reenvio um recurso (Einspruch, oposição) da decisão que lhe aplicou a coima.

5 — Por despacho administrativo de 9 de Outubro de 1995, a empresa neerlandesa foi proibida de prosseguir os trabalhos de pavimentação na Alemanha. Por decisão da mesma data, esta empresa foi além disso condenada numa coima de 1 000 DM por infracção aos §§ 1.º e 117.º do HandwO.

IV — Questão prejudicial

20. O Amststgericht Heinsberg, exprimindo dúvidas sobre a compatibilidade das referidas disposições do direito alemão com as do direito comunitário relativas à livre prestação de serviços, suspendeu a instância e, por despacho de 13 de Fevereiro de 1998, completado em 22 de Junho de 1998, colocou ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial de saber «se é compatível com o direito comunitário em matéria de livre circulação de serviços que se exija a uma empresa neerlandesa, que preenche nos Países Baixos todas as condições para exercer uma actividade profissional, o preenchimento de outras condições — ainda que meramente formais — (no caso em apreço, inscrição no registo das profissões artesanais) para exercer essa actividade na Alemanha».

V — Resposta à questão prejudicial

21. Examinarei o mérito da questão prejudicial (B), depois de ter feito algumas observações prévias quanto à sua formulação (A).

A — *Formulação da questão prejudicial*

22. Tendo em conta a formulação da questão prejudicial, convém recordar que o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar, no quadro de um processo baseado do artigo 177.º do Tratado, sobre a interpretação ou a validade das disposições nacionais, nem sobre a compatibilidade dessas normas de direito interno com as disposições do direito comunitário, mas que pode fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito comunitário, com vista a permitir a esse órgão jurisdicional julgar da compatibilidade dessas regras com as disposições comunitárias evocadas⁶.

23. Por conseguinte, a questão prejudicial do Amtsgericht Heinsberg deve ser considerada como dizendo respeito ao ponto de saber se as regras do direito comunitário em matéria de livre prestação de serviços, e mais particularmente os artigos 59.º e seguintes do Tratado e a Directiva 64/427, significam que fica proibida qualquer disposição nacional de um Estado-Membro (o Estado-Membro de acolhimento), nos termos da qual uma empresa que preenche no Estado-Membro em que está estabelecida todas as condições para exercer uma actividade profissional deve, para além disso,

preencher outras condições — ainda que meramente formais — (no caso em apreço, inscrição no registo das profissões artesanais) para exercer essa actividade no Estado-Membro de acolhimento.

B — *Quanto ao mérito*

24. A resposta à questão prejudicial implica, num primeiro tempo, que seja analisada a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais, imposta pelas disposições controvertidas do direito alemão (a). Esta análise permitirá definir os limites em que se deve situar, num segundo tempo, a interpretação, solicitada ao Tribunal de Justiça, das disposições pertinentes do direito comunitário relativas à livre prestação de serviços, isto é, a Directiva 64/427 (b) e os artigos 59.º e seguintes do Tratado (c).

a) Obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais prevista no direito alemão

25. Para que a interpretação solicitada das regras do direito comunitário seja adequada e útil, convirá determinar com exactidão o conteúdo, a extensão e, de um modo geral, a importância desta obri-

6 — V., a título indicativo, os acórdãos de 22 de Outubro de 1974, Demag (27/74, Recueil, p. 1037, n.º 8, Colect., p. 459); de 29 de Outubro de 1980, Boussac (22/80, Recueil, p. 3427, n.º 5); de 7 de Março de 1990, Krantz (C-69/88, Colect., p. I-583, n.º 7); e de 28 de Janeiro de 1992, Bachmann (C-204/90, Colect., p. I-249, n.º 6).

gação de inscrição no registo do Estado-Membro de acolhimento que recai sobre qualquer empresa, tal como a consagrada nas disposições legais em causa na acção principal. Apesar da impressão contrária com que se poderia ficar num primeiro momento, a determinação dos elementos em questão não é incompatível com a falta de competência do Tribunal de Justiça relativamente à interpretação das normas nacionais ⁷, visto que, de um ponto de vista teleológico, tal determinação não se destina a formular uma interpretação dessas disposições que seja objectivamente correcta e vinculativa para o juiz nacional quanto à sua aplicação no âmbito da acção principal, mas simplesmente a efectuar a necessária delimitação do enquadramento jurídico e factual, tomado como exemplo, à luz do qual se solicita a interpretação das disposições do direito comunitário.

26. A obrigação para as empresas de outros Estados-Membros que pretendam exercer as suas actividades na Alemanha de se inscreverem no registo das profissões artesanais deste país deve ser interpretada no quadro que define o sistema mais geral das disposições do HandwO e da regulamentação CE sobre artesanato que regulam o processo de reconhecimento da experiência profissional obtida noutros Estados-Membros.

7 — V., *supra*, n.º 22 das presentes conclusões.

27. Este sistema, descrito no despacho de reenvio ⁸, apresenta um processo que ocorre em duas fases. Na primeira fase, as autoridades alemãs competentes (a câmara das profissões artesanais competente e o Regierungspräsident) verificam se as condições substantivas impostas pela regulamentação CE sobre artesanato estão preenchidas, condições essas que correspondem às condições substantivas enunciadas no artigo 3.º da Directiva 64/427, para que possa ser concedida a autorização excepcional ao operador interessado. No entanto, a eventual concessão desta autorização pelo Regierungspräsident não atribui automaticamente o direito de exercer as actividades em causa. Numa segunda fase, o operador interessado deve, através de novo pedido feito à câmara das profissões competente, requerer a sua inscrição no registo das profissões artesanais, mediante a apresentação da referida autorização e de um extracto recente do registo comercial e o pagamento de uma nova taxa ⁹. Só no termo desta segunda fase, isto é, depois de ter sido efectuada a inscrição e emitido um cartão alemão de trabalhador do sector artesanal, é que o operador estrangeiro

8 — V., *supra*, n.º 15 das presentes conclusões. Nas suas observações escritas e sobretudo na fase oral, o Kreis Heinsberg contestou a exactidão das informações fornecidas pelo juiz nacional quanto ao enquadramento jurídico alemão. Neste ponto, deve sublinhar-se que a interpretação e a determinação precisa do enquadramento jurídico alemão cabem ao juiz de reenvio, não sendo pois possível ao Tribunal de Justiça decidir sobre as contestações formuladas pelo Kreis. Para além disso, como a seguir observaremos quando analisarmos as várias questões, o retrato do juiz nacional que o Kreis deseja dar, através das contestações em causa, nem sempre é claro e, em certos casos, não se afigura decisivo para a solução das questões de interpretação do direito comunitário suscitadas no caso em apreço. A resposta que o Tribunal de Justiça dará à questão prejudicial só pode assim basear-se nas informações fornecidas pelo juiz de reenvio. De qualquer modo, é a este último que cabe confrontar as suas posições com as observações do Kreis, e caso venha a rever essas posições, adaptar em consequência as conclusões a que chegou o Tribunal de Justiça na sua interpretação, tendo, obviamente, a faculdade, se assim o entender, de colocar nova questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

9 — Segundo o Kreis Heinsberg, a lei não exige que se apresente um extracto recente do registo comercial nem que se pague uma taxa para obter esse extracto. Cabe ao juiz nacional verificar a exactidão destas afirmações.

pode exercer actividades artesanais na Alemanha.

processo distinto mediante um pedido apresentado pelo operador estrangeiro¹⁰.

28. Resulta do que procede que a inscrição no registo das profissões artesanais prevista, segundo o despacho de reenvio, no direito alemão e à luz da qual o Tribunal de Justiça foi convidado a interpretar as regras do direito comunitário relativas à livre prestação de serviços, apresenta as características seguintes:

Em primeiro lugar, esta inscrição constitui uma *formalidade essencial* de que depende o direito de exercer uma actividade artesanal num Estado-Membro como a Alemanha.

Em segundo lugar, esta inscrição *não é uma consequência automática da concessão da autorização excepcional* para exercer uma actividade artesanal, visto que a autoridade que concede a autorização excepcional não comunica directamente os dados relativos ao beneficiário da autorização à câmara das profissões competente, de modo a que este beneficiário seja inscrito, sem qualquer outra formalidade, no registo das profissões artesanais, mas essa inscrição exige um

b) Directiva 64/427

29. A Directiva 64/427 «visa facilitar a realização da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, num largo leque de actividades profissionais dependentes da indústria transformadora, enquanto não se realiza a harmonização das condições de acesso às actividades em causa nos diferentes Estados-Membros,

10 — Neste ponto, deve referir-se que o Kreis Heinsberg sublinhou, durante a audiência, que o juiz de reenvio tinha descrito de modo errado o processo de reconhecimento da experiência profissional, previsto no direito alemão, visto que ele afirma que o operador interessado, após ter obtido a autorização excepcional, deve solicitar à câmara das profissões competente a sua inscrição no registo das profissões artesanais. Em primeiro lugar, o Kreis Heinsberg sustenta que fica adquirido o direito de inscrição no registo se forem apresentados os documentos adequados, sem ser necessário apresentar qualquer prova adicional. Por conseguinte, uma vez concedida a autorização excepcional de inscrição, a autoridade administrativa competente transmite esse documento à câmara das profissões e esta última efectua automaticamente a inscrição com base na autorização excepcional. De seguida, o Kreis Heinsberg sublinhou que, apesar de a autorização excepcional e a inscrição no registo constituírem dois actos administrativos autónomos e de ser obrigatório o pagamento de uma taxa para que esses dois actos produzam efeitos, o processo deve ser considerado único. O que importa é que a autoridade administrativa competente toma a sua decisão de autorização depois de ter ouvido a câmara das profissões, decisão essa que é anterior à inscrição no registo. Para além disso, segundo o Kreis Heinsberg, qualquer pessoa que requeira a autorização excepcional obtém-na, uma vez que tal está estipulado nas disposições nacionais.

Na medida do possível e se tiver bem entendido o processo descrito pelo Kreis Heinsberg, penso que este último não contesta, no essencial, o facto de a inscrição no registo das profissões artesanais, que constitui um acto administrativo distinto, implicar um pedido diferente por parte do operador estrangeiro. O que parece querer dizer o Kreis Heinsberg quando fala de inscrição automática ou efectuada obrigatoriamente é que, depois de o operador ter apresentado a autorização excepcional, existe uma obrigação — isto é, está-se perante uma competência associada — de o inscrever no registo. Todavia, o facto de existir a obrigação de o inscrever não impede que ele seja obrigado a apresentar um segundo pedido, e assim a inscrição deixa de ter natureza «automática».

condição prévia a uma liberalização completa neste domínio»¹¹.

rações referidas no atestado passado pelo Estado-Membro de proveniência¹².

30. Tendo em conta este objectivo, a Directiva 64/427 consagrou um sistema de regras que prevê que o exercício de uma actividade profissional num certo Estado-Membro é reconhecido noutro Estado-Membro no âmbito da livre prestação de serviços. Mais concretamente, nos termos do artigo 4.º da directiva, o reconhecimento da experiência profissional obtida no estrangeiro baseava-se nos seguintes princípios:

Em primeiro lugar, o Estado-Membro de acolhimento podia subordinar a uma autorização prévia o exercício da actividade em causa pelas empresas provenientes de outros Estados-Membros.

Em segundo lugar, o Estado-Membro de acolhimento devia conceder esta autorização, desde que as condições mencionadas no artigo 3.º da Directiva 64/427 e qualquer outra condição eventualmente prevista nesse Estado-Membro estivessem preenchidas. Para a verificação do preenchimento dessas condições, o Estado-Membro de acolhimento estava vinculado às decla-

Em terceiro lugar, os Estados-Membros trocam informações sobre as características essenciais das profissões legalmente protegidas e comunicam a descrição da profissão em causa. O Estado-Membro de acolhimento comunica ao Estado-Membro de proveniência a descrição da profissão com base na qual este Estado deve basear-se para emitir o atestado. O Estado-Membro de acolhimento deve conceder a autorização de prestação de serviços, desde que a actividade indicada no atestado corresponda, nos pontos essenciais, à descrição da profissão comunicada e desde que os outros requisitos eventualmente previstos pela regulamentação nacional estejam preenchidos.

31. Convém assinalar que nenhum elemento do sistema — atrás descrito — relativo ao processo de reconhecimento da experiência profissional noutros Estados-Membros parece apresentar problemas de compatibilidade com as regras do direito comunitário primário que consagram a livre prestação de serviços. Para além disso, nenhum dos raros acórdãos em que o Tribunal de Justiça interpretou o texto da

11 — V. o acórdão de 29 de Outubro de 1998, De Castro Freitas e Escallier (C-193/97 e C-194/97, Colect., p. I-6747, n.º 19).

12 — Neste aspecto, v. o acórdão De Castro Freitas e Escallier, já referido, n.º 29. No entanto, como indica também esse acórdão, quando elementos objectivos levem o Estado de acolhimento a considerar que o atestado contém inexactidões manifestas, pode dirigir-se ao Estado-Membro de proveniência para pedir informações suplementares (n.º 30).

Directiva 64/427¹³ faz transparecer problemas deste tipo.

32. Se compararmos o processo de reconhecimento da experiência profissional noutra Estado-Membro, tal como o consagrado na Alemanha, com o processo da Directiva 64/427, é forçoso admitir que, quanto aos elementos de fundo da primeira fase do processo previsto no direito alemão, nenhum problema de compatibilidade parece surgir. A descrição do direito alemão efectuada pelo órgão jurisdicional de reenvio não faz transparecer qualquer elemento que nos leve a supor que as disposições conjugadas do HandwO com as da regulamentação CE sobre artesanato se afastam dos três princípios consagrados na directiva, os quais definem a tramitação processual do reconhecimento das condições substantivas a que o exercício de uma actividade artesanal fica sujeito no Estado-Membro de acolhimento. Mais concretamente, afigura-se que as disposições do direito alemão fazem de facto depender esse reconhecimento da concessão de uma autorização administrativa, que toma em consideração o atestado emitido pelo Estado-Membro de proveniência, enquanto elemento de prova da experiência profissional e dos conhecimentos específicos.

33. Em contrapartida, quanto aos elementos formais da primeira fase do processo, penso que podem ser detectados alguns pontos que colocam problemas. Mais pre-

13 — V., para além do acórdão De Castro Freitas e Escallier, já referido, os acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Knoors (115/78, Colect., p. 173), e de 27 de Setembro de 1989, Van de Bijl (130/88, Colect., p. 3039).

cisamente, como observa a Comissão, um *controlo formal* com base no atestado emitido pelo Estado-Membro de proveniência não parece justificar nem que o interessado apresente pessoalmente um pedido, nem que a câmara das profissões competente e o Regierungspräsident procedam a um duplo controlo desse atestado¹⁴. Estas exigências tornam mais pesado o processo no seu conjunto e são susceptíveis de pôr em causa o efeito útil das disposições da Directiva 64/427, como a seguir observaremos ao analisarmos a segunda fase do processo previsto no direito alemão, a qual diz respeito à obrigação controvertida de inscrição no registo das profissões artesanais.

34. Quanto a esta segunda fase, a questão da sua compatibilidade com a Directiva 64/427 é mais complexa.

35. Em primeiro lugar, convém sublinhar que a Directiva 64/427, que define os

14 — Neste aspecto, há que sublinhar que, na audiência, o Kreis Heinsberg, depois de ter admitido que os elementos justificativos deviam ser apresentados em alemão, contestou o facto de o interessado dever apresentar o seu pedido pessoalmente e assinalou que o interessado podia fazê-lo pelo correio quer à câmara das profissões, quer à autoridade administrativa competente. Para além disso, o Kreis Heinsberg sublinhou que o Regierungspräsident era a única autoridade com competência para conceder a autorização excepcional de inscrição, depois de ouvida a câmara das profissões competente.

Quanto ao primeiro ponto, é necessário recordar que o Tribunal de Justiça não está em condições de decidir se se exige efectivamente que o interessado apresente pessoalmente o seu pedido. Quanto ao segundo ponto, creio porém que o Kreis Heinsberg não contesta, no essencial, a existência de um duplo controlo — com o objectivo de emitir um parecer ou adoptar uma decisão — do atestado do Estado-Membro de proveniência levado a cabo pela câmara das profissões e pela autoridade administrativa competente, apesar de, na sua essência, esse controlo apresentar uma natureza formal, como foi reconhecido pelo próprio Kreis Heinsberg. Finalmente, sublinhe-se que a facilidade de o operador se dirigir quer à câmara das profissões, quer à autoridade administrativa não significa que estas duas entidades não estejam ambas envolvidas no processo em causa.

princípios fundamentais do processo de reconhecimento da experiência profissional noutro Estado-Membro, não proíbe, em princípio, ao Estado-Membro de acolhimento de subordinar a concessão da autorização de exercer a actividade controvertida a outros requisitos diferentes dos mencionados na própria directiva. Pelo contrário, o artigo 4.º, n.º 3, da Directiva 64/427 prevê claramente a possibilidade de o Estado-Membro de acolhimento impor esses requisitos.

36. Neste aspecto, há que sublinhar que, em todo o caso, a directiva não podia excluir, em princípio, a possibilidade de o Estado-Membro de acolhimento fazer depender a concessão da autorização de exercer as actividades em causa de requisitos suplementares, quer se trate de requisitos substantivos do reconhecimento do direito de exercer as actividades em questão, quer de requisitos relativos ao processo de reconhecimento. Quanto aos requisitos substantivos, o Tribunal de Justiça já se pronunciou nesse sentido no acórdão De Castro Freitas e Escallier¹⁵, no qual declarou que, na falta de harmonização das condições de acesso às actividades em causa e ao seu exercício, «os Estados-Membros continuam a ser, em princípio, competentes para definir os conhecimentos e aptidões gerais, comerciais ou profissionais necessárias ao exercício das actividades em causa e para exigir a apresentação de um diploma, certificado ou outro título que ateste que os interessados possuem esses conhecimentos e aptidões»¹⁶. A este propósito, penso que, quanto aos requisitos relativos ao processo de reconhecimento da existência dos conhecimentos e aptidões necessárias ao exercício das actividades em

causa, como no caso vertente a inscrição no registo das profissões artesanais, é necessário adoptar *a fortiori* uma posição idêntica, isto é, admitir que, tendo em conta a natureza transitória da Directiva 64/427 e na falta de harmonização das condições de acesso às várias actividades e ao seu exercício nos Estados-Membros, estes Estados são, em princípio, competentes para fixar os trâmites processuais da concessão da autorização para exercer as actividades em questão, mesmo no caso em que esses trâmites não estejam abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 56.º do Tratado relativo à protecção da ordem pública, da segurança pública e da saúde pública¹⁷.

37. No entanto, é indubitável que os Estados-Membros não podem exercer esta competência sem controlo, isto é, sem que estejam previstas restrições no direito comunitário. Como declarou o Tribunal de Justiça no acórdão De Castro Freitas e Escallier¹⁸, quanto às condições substantivas do reconhecimento do direito de prestar serviços nos Estados-Membros de acolhimento, estes últimos devem exercer as suas competências neste domínio «respeitando tanto as liberdades fundamentais garantidas pelos artigos 52.º e 59.º do Tratado CE

17 — Neste aspecto, o Tribunal de Justiça considerou, por um lado, que «regulamentações nacionais, não indistintamente aplicáveis às prestações de serviços independentemente da sua origem, apenas estarão em conformidade com o direito comunitário se puderem ser abrangidas por uma disposição derogatória expressa, como o artigo 56.º do Tratado» e, por outro lado, que «na ausência de harmonização das regras aplicáveis aos serviços, ou de um regime de equivalência, entraves à liberdade garantida pelo Tratado neste domínio podem, em segundo lugar, resultar da aplicação de regulamentações nacionais, que afectam qualquer pessoa estabelecida no território nacional, a prestadores estabelecidos no território de outro Estado-Membro, que devem já satisfazer as exigências da legislação deste Estado» (v. o acórdão de 25 de Julho de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, *Colect.*, p. I-4007, n.ºs 11 e 12).

18 — Já referido na nota 11.

15 — Já referido na nota 11.

16 — N.º 21.

como o efeito útil das disposições de uma directiva que contenha medidas transitórias»¹⁹.

38. Tendo em conta o que precede, há que admitir que a competência de que dispõe, em princípio, um Estado-Membro, como a República Federal da Alemanha, de prever a obrigação, para uma empresa que pretenda exercer uma actividade artesanal nesse Estado-Membro, de se inscrever no registo nacional das profissões artesanais deveria ser exercida de forma compatível com os princípios que regem a livre prestação de serviços, enunciados nos artigos 59.º e seguintes do Tratado, e de maneira a assegurar o efeito útil das disposições da Directiva 64/427. De seguida, examinarei a compatibilidade do modo de exercício desta competência com os artigos 59.º e seguintes do Tratado. Neste aspecto, limitar-me-ei a verificar a sua compatibilidade com o efeito útil das disposições da Directiva 64/427 e, mais concretamente, do processo de reconhecimento da experiência profissional previsto no artigo 4.º da directiva.

39. Na medida em que constitui uma fase distinta do processo de reconhecimento do direito de exercer actividades artesanais na Alemanha, a qual é independente da fase em que se averigua o cumprimento das condições substantivas do reconhecimento do direito em causa, sendo-lhe posterior, a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais não se afigura, à primeira vista, como tendo uma repercus-

são negativa na aplicação geral dos princípios processuais consagrados no artigo 4.º da directiva, princípios esses que parecem estar respeitados durante a primeira fase do processo previsto nas disposições do HandwO e da regulamentação CE sobre artesanato²⁰. No entanto, penso que o efeito útil desses princípios pode estar comprometido por causa das características específicas da inscrição no registo das profissões artesanais, como a prevista no direito alemão. Mais precisamente, esta obrigação de inscrição, que constitui uma formalidade essencial a que está subordinado o direito de exercício de uma actividade artesanal na Alemanha e que a empresa interessada só pode cumprir mediante a apresentação de um novo pedido, apesar de se ter averiguado anteriormente se essa empresa preenchia todas as condições substantivas a que estava sujeito o exercício legal da actividade artesanal, não existindo pois — nos termos do sistema previsto no artigo 4.º da Directiva 64/427 — qualquer necessidade de ser efectuado um controlo suplementar, vem complicar significativamente — na perspectiva da sua duração e custo — o processo de emissão da necessária autorização cuja primeira fase é já bastante pesada²¹. Esta complexidade global pode reduzir — e, em todo o caso, não favorecer — o efeito útil dos princípios processuais consagrados no artigo 4.º da directiva, uma vez que se torna indiferente, na prática, que esses princípios sejam respeitados no plano formal, se o pedido de autorização ficar privado de efeito útil, em virtude de o processo, no seu conjunto, ser demorado, eventualmente oneroso e, em geral, pesado, sobretudo para as empresas que pretendam exercer actividades pontuais ou temporárias no Estado de acolhimento. Como explicarei detalhadamente em seguida nes-

19 — N.º 23.

20 — V., *supra*, n.º 32 das presentes conclusões.

21 — V., *supra*, n.º 33 das presentes conclusões.

tas conclusões, esta complexidade parece aliás ser desproporcionada em termos de interesse geral superior susceptível de justificar a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais.

40. Resulta do que precede que a necessidade de garantir o efeito útil das disposições da Directiva 64/427 proíbe uma disposição nacional de um Estado-Membro que exige que, para efeitos de uma prestação de serviços nesse Estado-Membro, uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro se inscreva no registo das profissões artesanais do Estado-Membro de acolhimento, se já lhe tiver sido concedida uma autorização excepcional atestando que essa empresa preenche todas as condições substantivas previstas na legislação nacional que transpõe o artigo 3.º da Directiva 64/427, apresentando-se o processo de inscrição obrigatória no registo como uma fonte de obrigações e custos suplementares para a empresa em causa.

c) Artigos 59.º e seguintes do Tratado

41. Como observa justamente a Comissão, ao conceber o processo de autorização previsto no artigo 4.º, n.º 3, da Directiva 64/427, o Estado-Membro de acolhimento devia tomar em consideração os princípios gerais enunciados pelo Tribunal de Justiça a propósito dos artigos 59.º e seguintes do Tratado, relativos à livre prestação de

serviços, os quais abrangem as actividades artesanais²².

42. Segundo esta jurisprudência, o artigo 59.º, que passou a ter aplicação directa após o termo do período de transição²³, «exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido num outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de impedir, entravar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos»²⁴.

43. Do mesmo modo, segundo jurisprudência constante, «a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas por razões imperio-

22 — Neste aspecto, há que assinalar que, no caso vertente, não pode ser contestado — mediante uma aplicação por analogia da jurisprudência Keck e Mithouard (acórdão de 24 de Novembro de 1993, C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.º 16), segundo a qual uma medida não discriminatória relativa a modalidades de venda escapa ao âmbito de aplicação do artigo 30.º do Tratado — o facto de o processo em questão estar abrangido pelo artigo 59.º do Tratado. É indubitável que as medidas que regem o processo de concessão da autorização de exercer actividades artesanais na Alemanha, prevendo nomeadamente a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais objecto da acção principal, incidem directamente sobre o acesso ao mercado dos serviços artesanais nos Estados-Membros e, por conseguinte, constituem restrições formais ao comércio intracomunitário dos serviços (v. *infra* ponto 45 das presentes conclusões). Assim sendo, nesse caso, nos termos do acórdão de 10 de Maio de 1995, Alpine Investments (C-384/93, Colect., p. I-1141, n.º 28 e 33 a 38), não é possível aplicar a jurisprudência Keck e Mithouard por analogia.

23 — V., a título indicativo, o acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3755, n.º 25).

24 — V. o acórdão de 12 de Dezembro de 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Colect., p. I-6511, n.º 25).

sas de interesse geral que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro destinatário, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido»²⁵.

44. Finalmente, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as disposições restritivas atrás referidas devem estar em conformidade com o princípio da proporcionalidade. A «aplicação das regulamentações nacionais aos prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros deve ser destinada a garantir a realização do objectivo por elas visado e não ultrapassar o que é necessário para que o mesmo seja alcançado; noutros termos, é necessário que o mesmo resultado não possa ser obtido através de normas menos restritivas»²⁶. Neste ponto, o Tribunal de Justiça já sublinhou várias vezes que «um Estado-Membro não pode subordinar a realização da prestação de serviços no seu território ao preenchimento de todas as condições exigidas para um estabelecimento, sob pena de privar de qualquer efeito útil as disposições destinadas a assegurar a livre prestação de serviços»²⁷.

45. Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a obrigação, imposta a uma empresa de um Estado-Membro que

pretenda exercer uma actividade artesanal na Alemanha, de se inscrever no registo das profissões artesanais desse Estado, parece constituir uma restrição susceptível de impedir, entravar ou, pelo menos, tornar menos atractivas as actividades do prestador de serviços no país de acolhimento, ainda que a referida obrigação recaia indistintamente sobre os prestadores de serviços nacionais ou dos outros Estados-Membros²⁸. Esta conclusão decorre das características da obrigação de inscrição no registo alemão das profissões artesanais, e sobretudo do facto de o direito alemão não apenas exigir a inscrição de cada empresa no referido registo, mas também subordinar a essa inscrição o acesso à livre prestação de serviços artesanais. Se, para além da natureza essencial da inscrição, se tiver também em consideração o facto de que é necessário apresentar um novo pedido para a realização da inscrição, o que torna o processo mais longo e oneroso, fica evidente que a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais, como a prevista na Alemanha, pode tornar menos atractivo o exercício de uma actividade nesse Estado-Membro de acolhimento. Como observou justamente a Comissão, a natureza restritiva da obrigação em causa torna-se mais óbvia no caso de empresas que apenas pretendem exercer de forma temporária as suas actividades na Alemanha, ou mesmo só pontualmente. Nesse caso, a obrigação de apresentar um novo pedido e de pagar uma taxa adicional pode reduzir o lucro em vista, pelo menos em relação a trabalhos de valor limitado, a ponto de o exercício dessas actividades na

25 — V. o acórdão de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Colect., p. I-3803, n.º 16).

26 — V. o acórdão *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (já referido na nota 17, n.º 15).

27 — V., a título indicativo, o acórdão *Vander Elst* (já referido na nota 25, n.º 17).

28 — Também se poderia sustentar que a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais implica uma restrição, pelo simples facto de constituir uma condição formal para o acesso ao mercado dos serviços, sem que haja necessidade de examinar se é possível preencher facilmente esta condição (trata-se de um elemento com incidência sobre a apreciação que se fizer relativamente ao ponto de saber se essa restrição se justifica ou não). V., neste aspecto, as conclusões apresentadas pelo advogado-geral N. Fennelly em 16 de Setembro de 1999 no processo *Volker Graf* (C-190/98, Colect., pp. I-493, I-495, n.ºs 30 e 31).

Alemanha por empresas estabelecidas noutros Estados-Membros ficar assim menos atractivo.

46. No entanto, apesar de essa obrigação de inscrição ser susceptível de constituir uma restrição à livre prestação de serviços, para se poder dizer que é contrária ao artigo 59.º do Tratado, deve verificar-se: em primeiro lugar, se essa obrigação é *necessária*, isto é, se se justifica por razões imperiosas de interesse geral que não são consideradas pelas disposições do Estado em que está estabelecida a empresa; em segundo lugar, se é *adequada*, isto é, se é realmente capaz de garantir a realização do objectivo de interesse geral em causa; e, em terceiro lugar, se é *racional* (stricto sensu *proporcional*), isto é, se é apenas restritiva na medida em que tal se afigure realmente necessário para que seja alcançado o objectivo em causa e se as vantagens associadas a esta obrigação são mais importantes do que os inconvenientes ou, pelo menos, equivalentes.

47. Apesar de caber ao juiz nacional, que conhece melhor o direito nacional e os problemas factuais suscitados na acção principal, verificar se estão preenchidas as três componentes do *princípio da proporcionalidade* lato sensu²⁹, penso que convirá

29 — No caso em apreço, será mais premente recordar a competência do juiz nacional quanto à aplicação do princípio da proporcionalidade, dado que o Kreis Heinsberg apresentou contestações sobre o enquadramento jurídico em causa.

assinalar certos elementos que decorrem claramente do confronto dos critérios enunciados pela jurisprudência com as características da obrigação de inscrição no registo alemão das profissões artesanais, como a obrigação descrita no despacho de reenvio.

48. No que diz respeito à necessidade da inscrição no registo das profissões artesanais pelas empresas que pretendem exercer uma actividade artesanal no Estado-Membro de acolhimento, é indubitável que, apesar de o juiz nacional a tal não fazer referência, existem evidentes razões legítimas de interesse geral susceptíveis de justificar uma restrição ao acesso à livre prestação de serviços. Mais precisamente, o registo dos dados relativos a qualquer empresa que actue no território de um Estado-Membro é uma condição incontestavelmente indispensável tanto à protecção dos destinatários dos serviços em causa, graças à comunicação de informações relativas a esta empresa³⁰, como à aplicação eficaz de outras disposições do Estado-Membro de acolhimento (por exemplo, disposições regulamentares, disciplinares ou outras, como as da Lei destinada a lutar contra o trabalho sem registo oficial, em causa na acção principal³¹). Por isso, é razoável a obrigação de inscrever num

30 — Quanto à protecção dos destinatários dos serviços, considerada razão imperiosa de interesse geral susceptível de justificar restrições à livre prestação de serviços, v. o acórdão de 18 de Janeiro de 1979, Van Wesemael e o. (110/78 e 111/78, Colect., p. 27, n.º 26 e 27); e Collectieve Antennevoorziening Gouda (já referido na nota 17, n.º 14).

31 — Quanto à protecção dos trabalhadores, considerada razão imperiosa de interesse geral susceptível de justificar restrições à livre prestação de serviços, v., a título indicativo, os acórdãos de 17 de Dezembro de 1981, Webb (279/80, Colect., p. 3305, n.º 19), e Collectieve Antennevoorziening Gouda (já referido na nota 17, n.º 14).

registo os dados relativos às empresas que actuam no território, obrigação essa que existe em muitos Estados-Membros, como o Kreis Heinsberg indica nas observações escritas³². Para além disso, a protecção dos destinatários dos serviços e a garantia de regulamentação eficaz do exercício das respectivas actividades contribuem indirectamente para a melhoria geral da qualidade dos serviços artesanais fornecidos no Estado-Membro de acolhimento³³.

32 — Quanto à obrigação para as empresas estrangeiras de se registarem nos registos nacionais, o Kreis Heinsberg fornece dados relativos às ordens jurídicas belga, francesa, helénica, italiana, luxemburguesa e austríaca. Segundo o Kreis Heinsberg, o registo das profissões artesanais funciona como registo público contendo informações sobre os artesãos que exercem a sua actividade de modo independente sob a tutela da câmara profissional competente. Noutras palavras, este registo tem uma função regulamentar e serve para informar as autoridades e os utentes dos serviços artesanais sobre as pessoas autorizadas a fornecer esses serviços a título independente sob a tutela da câmara profissional competente.

33 — Como indicou com razão a Comissão durante a audiência, a necessidade de garantir a qualidade dos serviços artesanais fornecidos não pode, só por si, justificar directamente a obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais, na medida em que esta qualidade está suficientemente garantida pela autorização excepcional para exercer as actividades em causa, a qual é concedida antes da inscrição no registo.

Neste aspecto, convém assinalar também que, na opinião do Governo alemão, a inscrição no registo das profissões artesanais tem como efeito a inscrição obrigatória na câmara das profissões, o que contribui para a manutenção do nível das prestações e das aptidões profissionais no sector do artesanato e para a melhoria desse nível, graças a um sistema de dupla formação (prática e teórica), tanto para o sector da indústria como do artesanato. Relativamente a estas observações, recorde-se que, em primeiro lugar, cabe ao juiz nacional averiguar se a inscrição obrigatória na câmara das profissões pode efectivamente justificar, no direito alemão, a obrigação de inscrição no registo e se contribui para a realização dos objectivos invocados pelo Governo alemão. No entanto, julgo que, apesar de estes objectivos parecerem constituir razões de interesse geral no ordenamento jurídico alemão, eles não são oponíveis aos operadores estrangeiros estabelecidos na Comunidade que pretendem exercer a sua actividade na Alemanha de modo temporário ou mesmo por uma única vez, operadores esses que não participam nos sistemas de formação deste Estado-Membro. Contudo, se tal fosse o caso e, sobretudo, se a inscrição obrigatória na câmara das profissões implicar o pagamento periódico de cotizações, o juiz nacional, seguindo a jurisprudência já referida do Tribunal de Justiça, deve examinar se esta inscrição obrigatória, subjacente à obrigação de inscrição no registo, constitui uma restrição especial à livre prestação de serviços eventualmente incompatível com o direito comunitário. Nesse caso, o juiz nacional pode, se o entender, colocar uma nova questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

49. Penso que a necessidade de tomar em consideração as referidas razões de interesse geral existe não apenas no caso de estabelecimento de uma empresa no Estado-Membro de acolhimento, mas também no caso de simples prestação de serviços não associada ao estabelecimento nesse Estado. Contrariamente ao que defende o Governo austríaco, é indubitável, em minha opinião, que tanto a protecção dos destinatários dos serviços, graças à recolha, ao registo e à disponibilização de dados relativos à empresa que fornece esses serviços, como a possibilidade de controlar o modo de os efectuar devem ser garantidas mesmo quando a actividade em causa é exercida a título provisório ou por uma única vez. Em especial, deve-se tomar em consideração o facto de bastar uma única prestação de serviços de má qualidade para daí resultar uma grave ofensa aos interesses legítimos dos destinatários.

50. A este propósito, há que assinalar que as referidas razões de interesse geral não poderiam ser tidas em conta por eventuais disposições do Estado-Membro em que a empresa interessada está estabelecida, por um lado, porque, por definição, essas razões relevam de um regime jurídico e material específico que pode vigorar no Estado-Membro de acolhimento para o acesso a certas actividades e respectivo exercício, conjugado com as especificidades deste Estado em matéria de segurança

pública, saúde pública e ordem pública, e, por outro lado, porque, na falta de harmonização das condições de acesso às referidas actividades e das condições do respectivo exercício e na ausência de registo comunitário das empresas, seria impossível garantir num Estado-Membro a realização dos objectivos de interesse geral em causa, aplicando eventualmente as regras de outro Estado-Membro.

51. No que diz respeito à natureza adequada ou não da obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais mantido pela câmara alemã das profissões artesanais competente, julgo que essa inscrição está efectivamente em condições de assegurar a realização de objectivos específicos que consistem em garantir a informação aos interessados, em controlar as modalidades de exercício da actividade em causa e em proteger os destinatários dos serviços artesanais fornecidos pelas empresas instaladas nos outros Estados-Membros. Esta obrigação de inscrição parece ser uma medida eficaz para garantir a realização dos referidos objectivos, dado que é difícil imaginar outra medida que permita colocar à disposição dos interessados, num único local, os dados essenciais relativos a uma determinada empresa.

52. No entanto, no que diz respeito à natureza proporcional *stricto sensu*, é

óbvio que essa obrigação de inscrição no registo das profissões artesanais, como a prevista no direito alemão, não corresponde à escolha mais racional que se possa fazer.

53. Mais especialmente, o processo de inscrição previsto no direito alemão parece implicar restrições — no sentido de a tornar menos atractiva — à prestação de serviços, de um modo que não é realmente necessário à salvaguarda de um interesse geral superior que consiste na faculdade de regulamentar a prestação de serviços artesanais e na protecção dos destinatários desses serviços. Com efeito, não se vê porque é que, para obter esta indispensável inscrição no registo, é preciso dar início a um novo processo que implica a apresentação de um pedido e de justificativos, bem como o pagamento de uma taxa. Este novo processo parece em nada contribuir para a protecção do interesse geral superior em causa, tornando, isso sim, mais pesado todo o encadeado de acções que permitem concretizar o direito ao exercício das actividades artesanais no Estado-Membro de acolhimento. O interesse geral em causa poderia muito bem ser salvaguardado mediante uma inscrição efectuada *automaticamente*, por via administrativa, com base nos dados recolhidos na fase de concessão da autorização, sem sujeitar a formalidades complexas a possibilidade de fornecer ser-

viços, nem impor obrigações e custos suplementares ao prestador de serviços³⁴.

mesmo dia, mediante simples apresentação do atestado de autorização excepcional.

54. A este propósito, o Kreis Heinsberg, fazendo referência às lacunas da descrição do enquadramento jurídico nacional efectuada no despacho de reenvio, nota que, salvo razões ligadas ao requerente ou dificuldades específicas (por exemplo, se uma grande distância separa a sede da empresa da localização da câmara das profissões), a inscrição no registo e a emissão do cartão podem ocorrer no

55. No que diz respeito à observação precedente, é preciso evidentemente recordar que a interpretação e a determinação exacta do enquadramento jurídico alemão cabem ao juiz de reenvio, não estando o Tribunal de Justiça em condições de se pronunciar sobre os dados suscitados pelo Kreis Heinsberg relativamente à descrição das disposições nacionais que regem essa inscrição. No entanto, julgo que, visto não se contestar que a inscrição no registo não é automática, dado que ela requer um novo pedido por parte da empresa interessada, não se afigura que a natureza desproporcionada do processo possa ser compensada pela consagração a título excepcional — isto é em condições específicas — de procedimentos muito céleres, nem pela redução ou supressão eventual de certos justificativos ou de certas taxas. Visto que a inscrição é uma formalidade essencial a que está sujeito o acesso à prestação de serviços, em todos os casos de inscrição não automática, os inconvenientes existentes não parecem, em princípio, estar justificados por razões de interesse geral superior e, assim, a obrigação de inscrição no registo das profissões, como a prevista no direito alemão, é incompatível com os artigos 59.º e seguintes do Tratado, os quais se destinam a assegurar a livre prestação de serviços.

34 — V., por exemplo, o artigo 22.º, n.º 1, da Directiva 85/384/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985, relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos do domínio da arquitectura, incluindo medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços (JO L 223, p. 15; EE 06 F3 p. 9). Este artigo prevê que: «Sempre que um Estado-Membro exigir dos seus nacionais para o acesso a uma das actividades referidas no artigo 1.º ou para o seu exercício, uma autorização ou a inscrição ou filiação numa organização ou organismo profissional, esse Estado-Membro, em caso de prestação de serviços dispensará dessa exigência os nacionais dos outros Estados-Membros. O interessado exercerá a prestação de serviços com os mesmos direitos e obrigações que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento; estará, nomeadamente, sujeito às disposições disciplinares de natureza profissional ou administrativa. Com este objectivo, e em complemento da declaração relativa à prestação de serviços referida no n.º 2, os Estados-Membros podem, para permitir a aplicação das disposições disciplinares em vigor no seu território, prever uma inscrição temporária automática ou uma adesão pro forma a uma organização ou a um organismo profissional ou a uma inscrição num registo, desde que essa inscrição não atrase nem de alguma forma complique a prestação de serviços e não implique despesas suplementares para o prestador de serviços» (o sublinhado é meu). Podemos encontrar uma disposição semelhante no artigo 17.º, n.º 1, da Directiva 93/16/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, destinada a facilitar a livre circulação dos médicos e o reconhecimento mútuo dos seus diplomas, certificados e outros títulos (JO L 163, p. 1).

VI — Conclusão

56. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à questão prejudicial colocada pelo Amtsgericht Heinsberg:

«O artigo 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, artigo 49.º CE) e o artigo 4.º da Directiva 64/427/CEE do Conselho, de 7 de Julho de 1964, relativa às modalidades das medidas transitórias no domínio das actividades não assalariadas dependentes das indústrias transformadoras abrangidas pelas classes 23-40 CITI (Indústria e Artesanato), devem ser interpretados no sentido de se oporem a uma disposição nacional de um Estado-Membro que faz depender a prestação de serviços artesanais nesse Estado-Membro, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, da inscrição dessa empresa no registo das profissões artesanais do Estado-Membro de acolhimento, desde que já lhe tiver sido concedida uma autorização excepcional no âmbito da qual foi verificado que ela preenchia todas as condições substantivas previstas nas disposições nacionais que transpõem o artigo 3.º da Directiva 64/427 e que o processo de inscrição obrigatória no registo não é automático, implicando obrigações e custos suplementares para a empresa em causa e, em todo o caso, atrasando ou complicando a prestação de serviços.»