



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

11 de julho de 2018*

«Reenvio prejudicial — Transportes internacionais rodoviários — Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia — Artigo 9.º — Protocolo Adicional — Artigos 41.º e 42.º — Livre prestação de serviços — Cláusula de *standstill* — Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação CE-Turquia — Artigos 5.º e 7.º — Livre circulação de mercadorias — Regulamentação nacional que restringe o direito de as empresas de transporte de mercadorias sediadas na Turquia circularem com os seus veículos no território do Estado-Membro em causa — Obrigação de obter uma autorização emitida dentro dos limites de um contingente fixado no âmbito de um acordo bilateral celebrado entre o referido Estado-Membro e a Turquia, ou uma autorização emitida para um transporte específico que revista interesse público relevante»

No processo C-629/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria), por decisão de 22 de novembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de dezembro de 2016, no processo instaurado por

CX,

sendo interveniente:

Bezirkshauptmannschaft Schärding,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal e E. Jarašiūnas (relator), juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 31 de janeiro de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de CX, por V. Weiss, H. Wollmann e V. Wolfbauer, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo austríaco, por S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer e G. Eberhard, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, G. Koós e E. E. Sebestyén, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por W. Mölls, L. Havas e M. Afonso, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de abril de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, que foi assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado, em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «Acordo CEE-Turquia»), do Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, anexo ao Acordo CEE-Turquia, concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972 (JO 1972, L 293, p. 1; EE 11 F1, p. 213) (a seguir «Protocolo Adicional»), e da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação CE-Turquia, de 22 de dezembro de 1995, relativa à execução da fase final da união aduaneira (JO 1996, L 35, p. 1, a seguir «Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo instaurado por CX a respeito de uma coima que lhe foi imposta pela Bezirkshauptmannschaft Schärding (autoridade administrativa do Distrito de Schärding, Áustria) por ter efetuado um transporte comercial de mercadorias, a partir da Turquia, no território austríaco, sem dispor da licença necessária.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 1.º do Acordo CEE-Turquia estipula:

«Pelo presente Acordo é estabelecida uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia.»

- 4 Nos termos do artigo 2.º deste acordo:

«1. O Acordo [CEE-Turquia] tem por objeto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as Partes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível do emprego e das condições de vida do povo turco.

2. Para a realização dos objetivos enunciados no n.º 1, prevê-se o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira nas condições e segundo as regras indicadas nos artigos 3.º, 4.º e 5.º

3. A associação inclui:

- a) Uma fase preparatória;

- b) Uma fase transitória;
- c) Uma fase definitiva.»

5 O artigo 5.º do referido acordo prevê:

«A fase definitiva assenta na união aduaneira e implica o reforço da coordenação das políticas económicas das Partes Contratantes.»

6 O artigo 7.º deste mesmo acordo dispõe:

«As Partes Contratantes tomam todas as medidas gerais ou especiais destinados a assegurar o cumprimento das obrigações que decorrem do Acordo [CEE-Turquia].

Abster-se-ão de todas as medidas suscetíveis de fazer perigar a realização dos objetivos do Acordo [CEE-Turquia].»

7 O artigo 9.º do Acordo CE-Turquia tem a seguinte redação:

«As Partes Contratantes reconhecem que, no domínio da aplicação do Acordo [CEE-Turquia] e sem prejuízo das disposições especiais suscetíveis de serem adotadas em aplicação do artigo 8.º, é proibida qualquer discriminação exercida com base na nacionalidade, nos termos do princípio enunciado no artigo 7.º do Tratado [CEE].»

8 Nos termos do artigo 10.º deste acordo:

«1. A união aduaneira prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Acordo [CEE-Turquia] abrange o conjunto do comércio de mercadorias.

2. A união aduaneira implica:

- a proibição entre os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia, tanto na importação como na exportação, dos direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente, bem como das restrições quantitativas e das medidas de efeito equivalente, que tenham por objetivo assegurar à produção nacional uma proteção contrária aos objetivos do Acordo [CEE-Turquia];

[...]»

9 O artigo 14.º do referido acordo prevê:

«As Partes Contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 55.º, 56.º e 58.º a 65.º, inclusive do Tratado [CEE] para eliminar entre si as restrições à livre prestação de serviços.»

10 O artigo 15.º do mesmo acordo estipula:

«As condições e regras de extensão à Turquia das disposições do Tratado [CEE] e dos atos adotados em aplicação destas disposições no que diz respeito aos transportes serão estabelecidas tendo em conta a situação geográfica da Turquia.»

- 11 Nos termos do artigo 41.º do Protocolo Adicional, inserido no capítulo II com o título «Direito de Estabelecimento, Serviços e Transportes», do título II com o título «Circulação de Pessoas e de Serviços», deste protocolo:

«1. As Partes Contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

2. O Conselho de Associação fixará, em conformidade com os princípios enunciados nos artigos 13.º e 14.º do Acordo [CEE-Turquia] o calendário e as modalidades segundo os quais as Partes Contratantes suprimirão progressivamente, nas suas mútuas relações, as restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

O Conselho de Associação fixará este calendário e estas modalidades para as diferentes categorias de atividades, tendo em conta disposições análogas já adotadas pela Comunidade nestes domínios, bem como a situação especial da Turquia no plano económico e social. Será dada prioridade às atividades que contribuam de modo especial para o desenvolvimento da produção e das trocas comerciais.»

- 12 O artigo 42.º, n.º 1, do Protocolo Adicional dispõe:

«O Conselho de Associação estenderá à Turquia, de acordo com as modalidades que adote, tendo em conta, nomeadamente, a situação geográfica da Turquia, as disposições do Tratado [CEE] aplicáveis aos transportes. Pode, nas mesmas condições, estender à Turquia os atos adotados pela Comunidade em aplicação de tais disposições para os transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável.»

- 13 O artigo 62.º deste protocolo prevê que este faz parte integrante do Acordo CEE-Turquia.

- 14 Nos termos do artigo 1.º da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação:

«Sem prejuízo do disposto no Acordo [CEE-Turquia] e nos seus protocolos complementar e adicional, o Conselho de Associação estabelece as regras de execução da fase final da união aduaneira prevista nos artigos 2.º e 5.º do referido acordo.»

- 15 O artigo 5.º desta decisão, constante do capítulo I relativo à livre circulação de mercadorias e à política comercial, inserido na secção II com o título «Eliminação de direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente», enuncia:

«São proibidas entre as partes as restrições quantitativas à importação e todas as medidas de efeito equivalente.»

- 16 Nos termos do artigo 6.º da referida decisão:

«São proibidas entre as partes as restrições quantitativas à exportação e todas as medidas de efeito equivalente.»

- 17 O artigo 7.º da mesma decisão tem a seguinte redação:

«O disposto nos artigos 5.º e 6.º não prejudica as proibições ou restrições de importação, exportação ou trânsito justificadas por razões de moral pública, ordem pública, segurança pública, de proteção da saúde e da vida das pessoas, animais ou plantas, de proteção do património nacional com valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de proteção da propriedade industrial e comercial. Contudo, essas proibições ou restrições não constituirão uma forma de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada no comércio entre as partes.»

Direito austríaco

- 18 Nos termos do § 1, n.º 1, da Güterbeförderungsgesetz 1995 (Lei relativa ao transporte rodoviário de mercadorias de 1995, BGBl. 593/1995), na sua versão publicada no BGBl. I, 96/2013 (a seguir «GütbefG»):

«Esta lei federal aplica-se:

1. Ao transporte comercial de mercadorias efetuado por empresas de transporte com recurso a veículos automóveis rodoviários, com ou sem reboque, cujo peso bruto autorizado exceda 3 500 quilogramas,

[...]»

- 19 O § 2 desta lei, sob a epígrafe «Licenças obrigatórias e tipos de licença», dispõe, no seu n.º 1:

«O transporte comercial de mercadorias com recurso a veículos automóveis rodoviários só pode ser efetuado quando devidamente concessionado, salvo disposição em contrário na presente lei (§ 4). [...]»

- 20 O § 7, n.º 1, da referida lei tem a seguinte redação:

«O transporte comercial de mercadorias com recurso a veículos automóveis rodoviários, a partir de locais situados fora do território federal, para o ou através do território federal, ou a partir de locais situados no território federal para o estrangeiro, é autorizado não só aos concessionários nos termos do § 2, mas também aos empresários que, segundo as disposições em vigor no Estado da sede da respetiva empresa, estão autorizados a proceder ao transporte de mercadorias com recurso a veículos automóveis rodoviários e que são titulares de um dos seguintes instrumentos de legitimação:

1. Licença comunitária nos termos do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (JO 2009, L 300, p. 72)],

2. Licença atribuída com base na [Resolução do Conselho da Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes (CEMT), de 14 de junho de 1973, relativa à entrada em vigor do contingente multilateral para o transporte rodoviário internacional],

3. Autorização da ministra ou do ministro federal dos Transportes, Inovação e Tecnologia, para o transporte para a, através ou a partir da Áustria,

4. Licença atribuída pela ministra ou pelo ministro federal dos Transportes, Inovação e Tecnologia, com base em acordos bilaterais. [...]»

- 21 O § 8 da GütbefG, sob a epígrafe «Obtenção da legitimação», prevê:

«(1) A autorização a que se refere o § 7, n.º 1, ponto 3, é atribuída a transportes específicos de mercadorias. Só será atribuída se o transporte revestir interesse público relevante. O requerente tem de fazer prova bastante de que a viagem não pode ser evitada nem através da adoção de medidas organizativas nem através do recurso a outro meio de transporte. A autorização deverá ser recusada se o transporte de mercadorias em causa não se revelar necessário (em especial, tendo em consideração os meios de transporte disponíveis no território federal). Neste contexto, impõe-se ter em conta os interesses em matéria de transportes e económicos da Áustria, a proteção da população e do ambiente, bem como a possibilidade de realização do transporte de mercadorias com recurso a outras estruturas de transporte. [...]

(3) É possível celebrar acordos em matéria de transporte internacional de mercadorias nos termos do § 7, com base na presente lei federal, sempre que o volume do tráfego de mercadorias o justifique. Os acordos deverão estipular que os veículos automóveis com matrícula estrangeira poderão realizar viagens para a, através e a partir da Áustria, em regime de reciprocidade. Neste contexto, poderão também ser fixados contingentes entre os Estados, cujo volume deve ser estabelecido tendo em consideração os interesses em matéria de transportes e económicos da Áustria e a proteção da população e do ambiente. [...]

(4) A repartição do contingente acordado deve seguir um processo simplificado. A autoridade competente pode certificar que os pressupostos fixados no acordo, em especial o do cumprimento do contingente acordado, se encontram preenchidos (certificado de contingente). [...]

(5) O ministro federal dos Transportes, Inovação e Tecnologia estabelece, por regulamento, como será atribuído o certificado de contingente, quanto à sua duração, ao seu alcance e ao seu objeto, define a sua forma, os detalhes do respetivo procedimento e as exigências em matéria de aptidão profissional e de eficiência operacional que o empresário do setor do transporte de mercadorias tem de cumprir para poder proceder ao transporte internacional de mercadorias. Os novos operadores que requeiram a emissão de um certificado de contingente devem ser devidamente tidos em conta na repartição da quota disponível relativamente às empresas que já operam no mercado do transporte internacional de mercadorias. [...]

22 Nos termos do § 9 desta lei:

«(1) O empresário deve assegurar que, em todos os transportes internacionais de mercadorias, os documentos comprovativos da legitimação requerida pelo § 7, n.º 1, devidamente preenchidos e, se for caso disso, validados pela autoridade competente, se encontram a bordo do veículo.

(2) O condutor é obrigado, em todos os transportes internacionais de mercadorias e durante todo o trajeto, a estar na posse dos documentos comprovativos da legitimação requerida pelo § 7, n.º 1, devidamente preenchidos e, se for caso disso, validados pela autoridade competente, e a apresentá-los às autoridades fiscalizadoras quando estas o solicitarem.

[...]»

23 O § 23 da referida lei prevê:

«(1) [...] pratica um ilícito contraordenacional punível com coima até 7 267 euros quem, na qualidade de empresário,

[...]

3. realizar transportes, na aceção dos §§ 7 a 9, sem estar devidamente legitimado para o efeito ou não cumprir as previsões e proibições contidas em acordos bilaterais;

[...]»

24 O artigo 4.º do Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (Acordo entre o ministro federal do Comércio e da Indústria da República da

Áustria e o ministro dos Negócios Estrangeiros da República da Turquia sobre transporte rodoviário internacional, BGBl. 274/1970), na redação publicada no BGBl. 327/1976 (a seguir «Acordo Áustria-Turquia sobre transporte rodoviário»), tem a seguinte redação:

«1. Os veículos automóveis, incluindo semirreboques, que se encontrem matriculados num dos dois Estados e que sejam utilizados para o transporte de mercadorias entre estes Estados ou em trânsito pelos mesmos carecem de documento de identificação.

2. As deslocações sem carga e os veículos com uma carga máxima até 2 toneladas não carecem de documento de identificação.

[...]»

25 O artigo 6.º deste acordo dispõe:

«1. Os documentos de identificação são emitidos em nome dos empresários do setor do transporte de mercadorias e constituem título bastante para o transporte com recurso a veículos automóveis, incluindo semirreboques.

2. O documento de identificação emitido por um Estado constitui título bastante para o transporte para o outro Estado, a partir dele e através do mesmo.

3. Os documentos de identificação têm de se encontrar a bordo do veículo durante todo o trajeto no Estado em que se aplicam e devem ser apresentados às autoridades fiscalizadoras desse Estado sempre que estas o solicitarem.»

26 Nos termos do artigo 7.º do referido acordo:

«1. Os documentos de identificação são emitidos pelas autoridades competentes do Estado no qual o veículo se encontra licenciado, em nome da autoridade competente do outro Estado e no quadro do contingente que deverá ser obrigatoriamente fixado para o ano seguinte, até 30 de novembro de cada ano, por consenso entre as autoridades competentes de ambos os Estados.

2. As autoridades competentes de ambos os Estados trocam entre si o número de formulários necessários para o transporte no âmbito deste acordo.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

27 CX é gerente da sociedade FU, cuja sede se situa na Turquia e que se dedica à atividade de transporte internacional de mercadorias.

28 Por Decisão de 17 de junho de 2015, a autoridade administrativa do Distrito de Schärding (Áustria) aplicou a CX uma coima, no montante de 1 453 euros, pelo facto de a FU ter efetuado um transporte comercial de mercadorias sem dispor da licença exigida para o efeito. No caso, tratava-se de um transporte de artigos têxteis, efetuado em 2 de abril de 2015, a partir da Turquia, com destino à Alemanha, passando pela Áustria.

29 CX recorreu desta decisão para o Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Alta Áustria, Áustria). Por Decisão judicial de 28 de dezembro de 2015, esse órgão jurisdicional negou provimento ao recurso, tendo considerado que CX tinha efetivamente infringido as disposições conjugadas do § 23, n.º 1, ponto 3, e do § 7, n.º 1, ponto 4, da GütbefG, bem como do

artigo 4.º, ponto 1, e dos artigos 6.º e 7.º do Acordo Áustria-Turquia sobre transporte rodoviário, uma vez que o condutor do veículo não estava em condições de apresentar às autoridades competentes a licença necessária para efetuar o transporte através do território austríaco.

- 30 CX interpôs um recurso de «Revision» desta decisão judicial no Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria). Nesse órgão jurisdicional, CX alegou que o contingente de autorizações emitidas para o transporte internacional rodoviário de mercadorias com destino a ou através da República da Áustria para transportadores turcos era insuficiente, o que obrigava estes transportadores a utilizar a *Rollende Landstraße* («autoestrada ferroviária»), que permite que os semirreboques sejam transportados por caminho de ferro, mas envolve custos adicionais e aumenta o tempo de transporte em relação ao transporte rodoviário. Segundo CX, esta contingentação anual viola o regime de associação que existe entre a União Europeia e a República da Turquia, em particular os artigos 5.º e 6.º da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação, na medida em que restringe a livre circulação de mercadorias no interior desta associação e opera uma discriminação dos transportadores turcos, em razão da sua nacionalidade, contrária ao artigo 9.º do Acordo CEE-Turquia.
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio indica que, para efetuar o transporte de mercadorias em causa no processo principal, CX deveria ter obtido uma licença do ministro dos Transportes, da Inovação e da Tecnologia nos termos no § 8, n.º 1, da GütbefG ou uma autorização emitida no âmbito do Acordo Áustria-Turquia sobre transporte rodoviário que estabelece uma contingentação. O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, nos termos das disposições conjugadas do § 7, n.º 1, ponto 3, e do § 8, n.º 1, da GütbefG, só pode ser emitida uma autorização para transportes específicos de mercadorias se o transporte revestir interesse público relevante. Cabe ao requerente fazer prova de que o transporte não pode ser efetuado através de outras medidas organizativas nem através do recurso a outro meio de transporte.
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que a questão suscitada pelo processo sobre o qual é chamado a pronunciar-se é a de saber se tal regime tem um efeito discriminatório para contra os transportadores turcos. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se CX se pode basear na liberdade de circulação de mercadorias entre a União e a Turquia sendo certo que a FU é uma empresa de transporte de mercadorias que não fabrica, ela própria, as referidas mercadorias.
- 33 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio é da opinião de que o litígio no processo principal não deve ser examinado sob o ângulo da livre circulação de mercadorias, mas sim à luz da livre prestação de serviços no domínio dos transportes.
- 34 Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O direito da União — em especial o [Acordo de Associação CEE-Turquia], o [Protocolo Adicional] e a Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação [...] — opõe-se a uma regulamentação nacional nos termos da qual empresários do setor do transporte de mercadorias, com sede na República da Turquia, só podem efetuar um transporte internacional rodoviário de mercadorias com destino ao ou através do território da República da Áustria se dispuserem, em relação aos veículos utilizados, de documentos de identificação emitidos no quadro de um contingente fixado no âmbito de um acordo bilateral celebrado entre [a República da Áustria] e [a República da Turquia], ou se lhes tiver sido atribuída uma licença para um transporte específico de mercadorias, devendo o referido transporte revestir interesse público relevante e cabendo ao requerente fazer prova bastante de que a viagem não pode ser evitada nem através da adoção de medidas organizativas nem através do recurso a outro meio de transporte?»

Quanto à questão prejudicial

- 35 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições do Acordo CEE-Turquia, do Protocolo Adicional e da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, por força da qual as empresas de transporte rodoviário de mercadorias sediadas na Turquia só podem efetuar um transporte desta natureza com destino a esse Estado-Membro ou através do seu território se dispuserem de documentos emitidos dentro dos limites de um contingente fixado para este tipo de transporte ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre esse Estado-Membro e a República da Turquia ou se lhes tiver sido concedida uma licença por interesse público relevante.
- 36 A este respeito, há que observar que, no âmbito da associação CEE-Turquia, a livre circulação de mercadorias, a livre prestação de serviços e os transportes constituem matérias distintas que estão sujeitas a regras diferentes, o que reflete, como salientaram o advogado-geral no n.º 41 das suas conclusões e o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, uma liberalização variável dos mercados em causa. Com efeito, ao passo que a livre circulação de mercadorias entre a União e a Turquia é regida, nomeadamente, pela Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação, os domínios dos serviços e dos transportes continuam, no atual estado de desenvolvimento da associação CEE-Turquia, no essencial, por liberalizar.
- 37 A fim de determinar se uma legislação nacional é abrangida por uma ou outra dessas liberdades, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que há que ter em consideração o objetivo da legislação em causa (Acórdãos de 23 de janeiro de 2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, n.º 29 e jurisprudência referida, e de 7 de setembro de 2017, Egiom e Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, n.º 40).
- 38 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que a GütbefG prevê um sistema de autorizações de transporte de mercadorias no território nacional. Para os transportadores turcos, este sistema pode assumir a forma de uma autorização atribuída no quadro do contingente fixado ao abrigo do Acordo Áustria-Turquia sobre transporte rodoviário, ou de uma licença emitida para um transporte específico que revista interesse público relevante. Assim, a referida regulamentação impõe restrições ao acesso dos transportadores turcos ao mercado dos transportes rodoviários internacionais de mercadorias no território austríaco.
- 39 Como tal, embora a regulamentação nacional em causa no processo principal seja relativa, segundo o seu título, ao transporte de mercadorias, esta tem efetivamente por objeto a determinação dos requisitos a preencher para a realização da atividade de serviços de transporte no território austríaco, independentemente das mercadorias transportadas.
- 40 A este respeito, há que observar que a regulamentação nacional em causa no processo principal se distingue da que estava em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 19 de outubro de 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770). Nesse processo, que dizia respeito a um imposto sobre os veículos pesados que devia ser liquidado no momento da sua entrada no território húngaro, quer a título da viagem de ida como da viagem de volta e cujo montante dependia de critérios relacionados, nomeadamente, com a quantidade de mercadorias que podiam ser transportadas e o seu destino, o Tribunal de Justiça, nos n.ºs 45 e 46 desse acórdão, considerou que, mesmo que o referido imposto sobre os veículos pesados não fosse cobrado sobre os produtos transportados enquanto tais, incidia, contudo, sobre as mercadorias transportadas por veículos matriculados num país terceiro, aquando da passagem da fronteira, e devia, por conseguinte, ser examinado à luz das disposições aplicáveis em matéria de livre circulação de mercadorias.

- 41 No caso vertente, a regulamentação nacional em causa no processo principal não impõe que se liquide um imposto relacionado com o transporte de mercadorias, mas sim que se obtenha uma autorização previamente a aceder ao mercado dos transportes no território austríaco, atribuída dentro dos limites de uma contingência ou por interesse público relevante, independentemente da quantidade de mercadorias transportadas.
- 42 Para as empresas de transporte estabelecidas na Turquia, como aquela de que CX é gerente, a prestação dos seus serviços de transporte rodoviário no território austríaco depende desta autorização. Como também salientou o advogado-geral nos n.ºs 69 a 71 das suas conclusões, daqui decorre que a regulamentação nacional em causa no processo principal condiciona especificamente o acesso a um mercado de serviços e não pode ser qualificada da mesma forma que a regulamentação, de natureza fiscal, que estava em causa no processo referido no n.º 40 do presente acórdão.
- 43 Por conseguinte, atendendo à jurisprudência recordada no n.º 37 do presente acórdão, deve considerar-se que uma regulamentação como a que está em causa no processo principal se insere no domínio dos serviços de transporte e não do domínio da livre circulação de mercadorias, pelo que as disposições relativas à livre circulação de mercadorias entre a República da Turquia e a União, como as da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação, não são aplicáveis ao litígio no processo principal. A circunstância, invocada por CX, de o custo adicional relacionado com a eventual utilização de itinerários ou de meios de transporte alternativos poder ter um efeito indireto na circulação das mercadorias é, a este respeito, irrelevante. Com efeito, a possibilidade de tal efeito indireto da regulamentação em causa não invalida a constatação de que esta tem por objeto submeter a prestação de serviços de transporte a determinados requisitos.
- 44 Como tal, há que examinar se existe, na associação entre a República da Turquia e a União, uma disposição no domínio dos serviços de transporte que se oponha a uma regulamentação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal.
- 45 A este respeito, há que recordar que resulta do artigo 15.º do Acordo CEE-Turquia e do artigo 42.º, n.º 1, do Protocolo Adicional que as disposições do direito da União e os atos adotados em aplicação destas disposições podem ser estendidos, pelo Conselho de Associação, à República da Turquia tendo em conta, nomeadamente, a sua situação geográfica. Tal implica que as regras a adotar nesta matéria não são necessariamente idênticas às aplicáveis nos termos do Tratado FUE e que a extensão à República da Turquia das disposições deste Tratado em matéria de transportes é apenas facultativa (v., neste sentido, Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.ºs 96 e 97).
- 46 Ora, até hoje, o Conselho de Associação não tomou qualquer medida destinada a estender à República da Turquia as disposições do direito da União aplicáveis aos serviços de transporte, de forma que, no atual estado de desenvolvimento da associação entre este Estado terceiro e a União, não existe qualquer regulamentação específica neste domínio.
- 47 Assim, enquanto o Conselho de Associação não adotar regras relativas aos serviços de transporte, nos termos do artigo 15.º do Acordo CEE-Turquia e do artigo 42.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, as condições de acesso dos transportadores turcos ao mercado dos transportes da União permanecerão regidas pelas legislações nacionais dos Estados-Membros e pelos acordos bilaterais celebrados entre os Estados-Membros e a República da Turquia. Daqui resulta que, numa situação como a do processo principal, os serviços de transporte apenas podem ser fornecidos dentro dos limites dos contingentes fixados em tais acordos bilaterais ou na regulamentação nacional (v., por analogia, Acórdão de 13 de julho de 1989, Lambregts Transportbedrijf, 4/88, EU:C:1989:320, n.º 14).

- 48 No entanto, o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional tem efeito direto e pode, portanto, ser invocado junto dos órgãos jurisdicionais nacionais para se afastar a aplicação das regras de direito interno que lhe sejam contrárias (Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.ºs 58, 59 e jurisprudência referida).
- 49 Esta disposição enuncia uma cláusula de *standstill*, que comporta, no que respeita aos Estados-Membros da União, a obrigação de se absterem de adotar qualquer nova medida que tenha por objeto ou por efeito sujeitar o estabelecimento de um nacional turco ou a prestação de um serviço por este nacional a condições mais restritivas do que as aplicáveis no momento da entrada em vigor do referido Protocolo Adicional em relação ao Estado-Membro em causa (v., Acórdãos de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.ºs 58, 59, 66 e jurisprudência referida; de 19 de fevereiro de 2009, Soysal e Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101, n.º 47 e jurisprudência referida; de 24 de setembro de 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 39 e jurisprudência referida; e de 10 de julho de 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 26), a saber, para a República da Áustria, em 1 de janeiro de 1995.
- 50 Como o Tribunal de Justiça já esclareceu, esta obrigação aplica-se igualmente no domínio dos serviços de transporte (Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.ºs 92 e 93).
- 51 Para se determinar se a obrigação de *standstill* assim enunciada se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, há que analisar se esta contém uma restrição à livre prestação de serviços e, em caso afirmativo, se essa restrição deve ser considerada nova (Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 110).
- 52 No que se refere à questão de saber se a regulamentação nacional contém uma restrição à livre prestação de serviços, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma regulamentação nacional que sujeite a realização de prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à concessão de uma autorização constitui uma restrição ao princípio fundamental consagrado no artigo 56.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 111 e jurisprudência referida).
- 53 No caso vertente, é pacífico que a regulamentação nacional em causa no processo principal tem precisamente por objeto subordinar o exercício, pelos empresários estabelecidos na Turquia, de uma atividade de prestação de serviços no domínio dos transportes no território austríaco à obtenção de uma autorização prévia, sob a forma de uma autorização emitida dentro dos limites do contingente fixado ao abrigo do Acordo Áustria-Turquia sobre transporte rodoviário, ou de uma licença concedida para um transporte específico que revista interesse público relevante. Daqui resulta uma restrição ao direito de as pessoas singulares ou coletivas estabelecidas na Turquia prestarem serviços de transporte no território austríaco.
- 54 Quanto à questão de saber se a regulamentação nacional em causa no processo principal constitui uma restrição nova, o que o Governo austríaco contesta, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais, os únicos com competência para interpretar o direito interno, determinar se essa regulamentação tem caráter novo, no sentido de que tem como consequência um agravamento da situação dos empresários turcos relativamente à que resultava das regras que lhes eram aplicáveis na Áustria à data da entrada em vigor do Protocolo Adicional neste Estado-Membro, isto é, em 1 de janeiro de 1995 (v., por analogia, Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 116). Como observou o advogado-geral nos n.ºs 79 e 80 das suas conclusões, parece que, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, atendendo nomeadamente ao facto de o sistema de contingentes previsto no Acordo Áustria-Turquia já existir no momento da adesão da República da Áustria à União, não está em causa uma restrição nova, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional.

- 55 Por último, CX alega, no órgão jurisdicional de reenvio, que a regulamentação nacional em causa conduz a uma discriminação, em violação do artigo 9.º do Acordo CEE-Turquia que proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito da aplicação do referido acordo, na medida em que as restrições relativas ao regime de contingentação em causa no processo principal apenas valem para os transportadores turcos e não para os estabelecidos na União.
- 56 A este respeito, há que salientar que os transportadores turcos não são especificamente visados pelo sistema de contingentação assim instituído, tendo as autoridades austríacas celebrado o mesmo tipo de acordos prevendo contingentes com outros Estados terceiros. Por outro lado, o Regulamento n.º 1072/2009 prevê a obrigação, que incumbe aos transportadores estabelecidos na União, de disporem de licenças comunitárias para estarem autorizados a exercer a sua atividade no território austríaco.
- 57 Portanto, como salientou igualmente o advogado-geral no n.º 85 das suas conclusões, o tratamento diferenciado invocado por CX mais não é do que a consequência da diferença dos quadros normativos aplicáveis aos transportadores estabelecidos na União, por um lado, e aos transportadores estabelecidos na Turquia ou noutros Estados terceiros, por outro. Ao passo que os primeiros estão sujeitos às regras comuns relativas aos transportes internacionais, os outros estão sujeitos às regras estabelecidas nos acordos bilaterais negociados, nomeadamente, pelo seu Estado de estabelecimento.
- 58 Resulta de tudo o que precede que as disposições do Acordo CEE-Turquia, do Protocolo Adicional e da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, por força da qual as empresas de transporte rodoviário de mercadorias sediadas na Turquia só podem efetuar um transporte desta natureza com destino a esse Estado-Membro ou através do seu território se dispuserem de documentos emitidos dentro dos limites de um contingente fixado para este tipo de transporte ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre esse Estado-Membro e a República da Turquia ou se lhes tiver sido concedida uma licença por interesse público relevante, desde que essa regulamentação não comporte uma nova restrição à livre prestação de serviços, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do referido Protocolo Adicional, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

- 59 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

As disposições do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, que foi assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963, do Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972, e da Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação CE-Turquia, de 22 de dezembro de 1995, relativa à execução da fase final da união aduaneira, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, por força da qual as empresas de transporte rodoviário de mercadorias sediadas na Turquia só podem efetuar um transporte desta natureza com destino a esse Estado-Membro ou através do seu território se dispuserem de documentos emitidos dentro dos limites de um contingente

fixado para este tipo de transporte ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre esse Estado-Membro e a República da Turquia ou se lhes tiver sido concedida uma licença por interesse público relevante, desde que essa regulamentação não comporte uma nova restrição à livre prestação de serviços, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do referido Protocolo Adicional, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas