

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

22 de Dezembro de 2010\*

No processo C-338/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Áustria), por decisão de 29 de Julho de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 24 de Agosto de 2009, no processo

**Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH**

contra

**Landeshauptmann von Wien,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (relator) e T. von Danwitz, juízes,

\* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: P. Cruz Villalón,  
secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH, por W. Punz, Rechtsanwalt,
  
- em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,
  
- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e J. Möller, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Braun, N. Yerrell e I. Rogalski, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de Setembro de 2010,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação das disposições pertinentes do direito da União em matéria de liberdade de estabelecimento, de livre prestação de serviços e de concorrência, aplicáveis no sector dos transportes.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH (a seguir «Yellow Cab»), com sede em Munique (Alemanha), ao Landeshauptmann von Wien (presidente do *Land* de Viena), a propósito do indeferimento do pedido de concessão, apresentado pela referida sociedade, de uma autorização de exploração de uma linha regular de transporte de passageiros em autocarro no território da cidade de Viena (Áustria).

### Quadro jurídico

#### *Regulamentação da União*

- 3 Com fundamento no artigo 71.º, n.º 1, alínea a), CE, actual artigo 91.º, n.º 1, alínea a), TFUE, que autorizava o Conselho da União Europeia a estabelecer, em conformidade com o procedimento previsto nesta disposição, regras comuns aplicáveis aos

transportes internacionais efectuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 684/92, de 16 de Março de 1992, que estabelece regras comuns para os transportes internacionais de passageiros em auto-carro (JO L 74, p. 1), o qual foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 11/98 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1997 (JO 1998, L 4, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 684/92»).

- 4 O artigo 7.º do Regulamento n.º 684/92, epigrafado «Processo de autorização», prevê, no seu n.º 4:

«A autorização será concedida, a menos que:

[...]

d) Se constate que o serviço que é objecto desse pedido comprometeria directamente a existência de serviços regulares já autorizados, excepto no caso de os serviços regulares em causa serem explorados por um só transportador ou grupo de transportadores;

e) Se afigure que a exploração dos serviços que são objecto do pedido visa unicamente os serviços mais lucrativos entre os serviços existentes nas ligações em causa;

[...]»

- 5 Com fundamento no artigo 71.º, n.º 1, alínea b), CE [actual artigo 91.º, n.º 1, alínea b), TFUE], que autorizava o Conselho a estabelecer as condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 12/98, de 11 de Dezembro de 1997, que fixa as condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado-Membro (JO 1998, L 4, p. 10), cujo artigo 1.º dispõe:

«Qualquer transportador rodoviário de passageiros por conta de outrem, titular da licença comunitária prevista no artigo 3.º-A do Regulamento (CEE) n.º 684/92 [...], fica autorizado, de acordo com as condições fixadas pelo presente regulamento e sem discriminação devido à nacionalidade ou ao local de estabelecimento, a efectuar, a título temporário, transportes nacionais rodoviários de passageiros por conta de outrem noutro Estado-Membro, a seguir designado “Estado-Membro de acolhimento”, sem aí dispor de uma sede ou de outro estabelecimento.

Esses transportes nacionais são a seguir designados “transportes de cabotagem”»

- 6 O artigo 2.º deste regulamento tem a seguinte redacção:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- 1) “Serviços regulares”: os serviços que asseguram o transporte de passageiros com uma frequência e num trajecto determinados e em que os passageiros podem ser embarcados e desembarcados em paragens previamente fixadas. Os serviços regulares são acessíveis a toda a gente, apesar da eventual obrigação de reservar.

O carácter regular do serviço não é afectado por as condições de exploração do serviço serem adaptadas;

- 2) “Serviços regulares especializados”: os serviços regulares que asseguram o transporte de determinadas categorias de passageiros, com exclusão de outros passageiros, com uma frequência e num trajecto determinados e em que os passageiros podem ser embarcados e desembarcados em paragens previamente fixadas.

Os serviços regulares especializados incluem, nomeadamente:

- a) O transporte de trabalhadores entre o domicílio e o respectivo local de trabalho;
- b) O transporte de estudantes entre o domicílio e o respectivo estabelecimento de ensino;
- c) O transporte de militares entre o domicílio e o local de aquartelamento, bem como o das respectivas famílias.

O carácter regular dos serviços especializados não é afectado por a organização do transporte ser adaptada às necessidades variáveis dos utentes;

- 3) “Serviços ocasionais”: os serviços que não correspondem à definição de serviços regulares, incluindo os serviços regulares especializados, e que se caracterizam, nomeadamente, pelo facto de assegurarem o transporte de grupos constituídos

por iniciativa de um comitente ou do próprio transportador. Estes serviços não perdem o carácter ocasional por serem efectuados com uma certa frequência;

[...]»

7 Nos termos do artigo 3.º do mesmo regulamento:

«São autorizados transportes de cabotagem para os seguintes serviços:

- 1) Serviços regulares especializados, desde que cobertos por um contrato celebrado entre o organizador e o transportador;
- 2) Serviços ocasionais;
- 3) Serviços regulares, desde que sejam efectuados por ocasião de um serviço regular internacional, nos termos do disposto no Regulamento (CEE) n.º 684/92, por um transportador não residente no Estado-Membro de acolhimento.

O transporte de cabotagem não pode ser executado independentemente desse serviço internacional.

Os serviços urbanos e suburbanos são excluídos do âmbito de aplicação do presente ponto.

Entende-se por “serviços urbanos e suburbanos” os serviços de transporte que satisfazem as necessidades de um centro urbano ou de uma aglomeração, bem como as necessidades do transporte entre esse centro ou esta aglomeração e os arredores.»

- 8 Os Regulamentos n.º 684/92 e n.º 12/98 serão revogados, com efeitos a partir de 4 de Dezembro de 2011, pelo Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 (JO L 300, p. 88). Por conseguinte, os Regulamentos n.º 684/92 e n.º 12/98 são aplicáveis *ratione temporis* aos factos do processo principal.
  
- 9 O Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991 (JO L 169, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1191/69»), aplicável *ratione temporis* aos factos do processo principal, contém, no seu artigo 2.º, n.º 1, a seguinte definição:

«Por obrigações de serviço público, entendem-se as obrigações que a empresa de transporte, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições.»

- 10 O Regulamento n.º 1191/69 foi revogado, a partir de 3 de Dezembro de 2009, pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO L 315, p. 1). O artigo 2.º, alínea e), deste regulamento contém uma



definição do conceito de «obrigação de serviço público» cujo conteúdo corresponde, no essencial, ao do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1191/69.

*Regulamentação nacional*

- 11 O § 1 da Lei austríaca relativa ao transporte de passageiros em linhas regulares de autocarro (Kraftfahrlineengesetz, BGBl. I, 203/1999), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (BGBl. I, 153/2006, a seguir «KfLG»), epigrafoado «Definições, conteúdo e alcance das licenças», dispõe:

«(1) O transporte em autocarro de linha consiste no transporte regular de pessoas em autocarro, por operadores de transporte de passageiros em autocarro, numa ligação determinada, no âmbito da qual os passageiros são apanhados e largados em paragens previamente determinadas. Sem prejuízo de eventual obrigação de reserva, o transporte em autocarro de linha é acessível a qualquer pessoa.

[...]

(3) O transporte nacional e transfronteiriço em autocarro de linha, nos termos do n.º 1, requer uma concessão; o transporte em autocarro de linha cujos terminais se situem no território de Estados-Membros [...] ou de partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, ou na Suíça, requer uma autorização equiparável a esta concessão.»

- 12 O § 2 da KfLG, epigrafoado «Obrigação de apresentar um pedido de concessão e de autorização, conteúdo do pedido de concessão», prevê que a outorga de uma concessão

ou de uma autorização requer um pedido por parte do operador de transporte, a apresentar directamente à autoridade competente, e precisa as informações que esse pedido deve conter, relativas, nomeadamente, à identidade e ao local de estabelecimento do requerente, à sua fiabilidade, às suas competências técnicas, à sua capacidade financeira, ao itinerário da linha solicitada, à duração pretendida da concessão, ao nível dos preços de transporte a aplicar e ao equipamento dos veículos a utilizar.

- 13 O § 3 desta lei, epigrafado «Autoridades de tutela», dispõe, no seu n.º 1, que o Landeshauptmann (presidente do *Land*) é competente para outorgar a concessão prevista no seu § 1.
- 14 O § 7 da referida lei, epigrafado «Requisitos e motivos de exclusão da concessão de licenças», dispõe, no seu n.º 1:

«A concessão deve ser outorgada quando:

1. O candidato a concessionário ou, sendo caso disso, o operador previsto no § 10, n.º 5, seja um operador adequado em razão da sua fiabilidade e profissionalismo e, além disso, possua a correspondente capacidade financeira;
2. O candidato a concessionário, sendo pessoa singular, possua a nacionalidade austríaca e a empresa (§ 1, n.º 2, ponto 2) tenha sede no território nacional. Os nacionais de outros Estados-Membros [...] ou de outra parte contratante no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e as empresas desses Estados que também tenham sede ou um estabelecimento comercial permanente no território nacional são equiparados aos candidatos a concessionários austríacos;

3. O modo de exploração garanta que as necessidades de transporte em causa são adequada e economicamente satisfeitas e
  
4. A outorga de uma concessão não seja, por outro lado, contrária aos interesses públicos. Este motivo de exclusão aplica-se em especial quando

[...]

- b) o transporte em autocarro de linha solicitado possa comprometer a execução dos serviços de transporte pelas empresas de transporte na zona de transporte (§ 14, n.º 1 a 3) da qual faz parte, total ou parcialmente, a linha solicitada, ou
  
- c) o transporte em autocarro de linha solicitado se sobrepõe a uma rede de transportes que corresponde melhor às necessidades públicas, organizada pelas empresas de transporte na zona de transporte (§ 14, n.º 4) na qual a linha regular solicitada se situa, total ou parcialmente, e uma dessas empresas procede a melhoramentos necessários do serviço de transportes, num prazo adequado, com uma duração máxima de seis meses, a fixar pela autoridade de controlo.»

<sup>15</sup> O § 14 da KfI G, epígrafado «Zona de transporte», tem a seguinte redacção:

«(1) A zona de transporte referida no § 7, n.º 1, ponto 4, alínea b), estende-se até à zona em que uma linha de transporte solicitada possa provocar efeitos susceptíveis de ameaçar um transporte público já concessionado.

(2) A execução dos serviços de transporte é ameaçada quando uma empresa de transporte sofre um prejuízo grave na exploração do seu transporte público, o que sucede quando a linha ameaçada sofre uma diminuição de receitas que manifestamente compromete a rentabilidade da sua exploração.

(3) Se uma empresa de transporte declara sofrer uma diminuição de receitas que compromete manifestamente o equilíbrio da sua exploração devido ao facto de ter sido outorgada uma nova concessão ou uma concessão que modifique o itinerário, essa empresa deve comunicar à autoridade de tutela os dados, que em parte apenas ela conhece, que permitirão à referida autoridade apreciar os efeitos que a diminuição das receitas terá sobre a rentabilidade da linha em causa.

(4) Entende-se por zona de transporte, na acepção do § 7, n.º 1, ponto 4, alínea c), a zona na qual a linha já existente de transporte em autocarro satisfaz as necessidades de transporte.»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- <sup>16</sup> Mediante pedido de 25 de Janeiro de 2008, a Yellow Cab solicitou ao Landeshauptmann von Wien, em aplicação da KfVG, a concessão de uma autorização para a exploração de uma linha de transporte de passageiros em autocarro que segue um itinerário determinado exclusivamente no território da cidade de Viena.
- <sup>17</sup> Praticamente em todo este itinerário, é explorada por outra sociedade uma linha de transporte de passageiros em autocarro, com base numa concessão outorgada em 17 de Maio de 2005.

- 18 O pedido da Yellow Cab foi indeferido pela autoridade administrativa competente, no essencial, com fundamento nos seguintes motivos. Por um lado, a Yellow Cab está estabelecida noutro Estado-Membro e não tem sede nem estabelecimento permanente de exploração em território austríaco, contrariamente às disposições do § 7, n.º 1, ponto 2, da KfLG. Por outro lado, a empresa que explora actualmente uma linha de transporte de passageiros em autocarro no mesmo itinerário que é objecto do pedido da Yellow Cab, tendo sido consultada em conformidade com o § 7, n.º 1, ponto 4, alínea b), da KfLG, indicou que esta linha já não podia ser explorada em condições sustentáveis do ponto de vista económico, em caso de outorga da concessão solicitada.
- 19 Chamado a conhecer de um recurso interposto pela Yellow Cab, o Unabhängiger Verwaltungssenat Wien manifestou dúvidas sobre a compatibilidade da regulamentação nacional em causa com as regras do Tratado CE em matéria de liberdade de estabelecimento, de livre prestação de serviços e de concorrência.
- 20 O referido órgão realça, no essencial, que a obrigação de dispor de uma sede ou de um estabelecimento permanente em território austríaco, para se ser autorizado a explorar, através de uma concessão, uma linha regular de transporte de passageiros em autocarro, constitui um obstáculo específico apenas para os requerentes que não são originários da Áustria, na medida em que os requerentes austríacos, pessoas singulares ou colectivas, estão, em princípio, estabelecidos no território da República da Áustria. Ainda que o serviço de transporte de passageiros em linhas regulares represente um interesse público, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas de que seja necessário restringir a tal ponto a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços.
- 21 Além disso, do ponto de vista económico, no que diz respeito à condição de não sobreposição da nova linha solicitada com uma linha de transporte já concessionada, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a disposição correspondente da regulamentação nacional protege da concorrência, sobretudo, as empresas que fizeram uma má exploração e não rentável das linhas de transporte de que eram concessionárias.

O órgão jurisdicional de reenvio realça que, no caso em apreço, a empresa requerente previa, praticamente para a mesma oferta de linha de transporte de passageiros em autocarro, um preço de transporte nitidamente inferior ao preço actualmente pedido pela empresa concorrente que já dispõe de uma concessão.

22 Por fim, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, ainda que as disposições do Tratado em matéria de concorrência visem, em princípio, o comportamento das empresas, os Estados-Membros também são obrigados a não tomar medidas susceptíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas. Ora, a regulamentação nacional em causa no processo principal tem como consequência impedir o acesso ao mercado a uma empresa que está em posição de oferecer um serviço de transporte de passageiros em linhas regulares de autocarro, a preços mais vantajosos, ao passo que um sistema de linhas de transporte de passageiros que funcione correctamente e a preços vantajosos corresponde a um interesse público considerável.

23 No seguimento destas considerações, o Unabhängiger Verwaltungssenat Wien decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Uma norma nacional que, para a concessão de uma autorização para gerir uma linha regular de transporte rodoviário de passageiros e, por conseguinte, para a criação de um sistema de transporte colectivo público que passe regularmente

por paragens definidas, de acordo com um horário preestabelecido, estabeleça como condições para a autorização:

- a) que, antes do início da prestação dos serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros e, em particular, na data da concessão, a empresa da UE requerente já tenha de possuir uma sede ou uma sucursal no Estado da autoridade que concede a autorização;
  
- b) que, o mais tardar, a partir da data do início da prestação dos serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros, a empresa da UE requerente tenha de possuir uma sede ou uma sucursal no Estado da autoridade que concede a autorização;

é compatível com as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, na aceção dos artigos [49.º TFUE e seguintes e 56.º TFUE e seguintes], e com o direito da concorrência da UE, na aceção dos artigos [101.º TFUE e seguintes]?

- 2) Uma norma nacional que, para a concessão de uma autorização para gerir uma linha regular de transporte rodoviário de passageiros e, por conseguinte, para a criação de um sistema de transporte colectivo público que passe regularmente por paragens definidas, em conformidade com um horário preestabelecido, preveja que a autorização deve ser recusada se, com o início da prestação dos serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros que foram objecto do pedido de autorização, as receitas de uma empresa concorrente, que faça um percurso total ou parcialmente idêntico, decorrentes da linha por ela explorada diminuïrem de forma tão significativa que a continuação da exploração deste percurso pela empresa concorrente deixe de ser rentável segundo as leis do mercado, é compatível com as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, na aceção dos artigos [49.º TFUE e seguintes e 56.º TFUE e seguintes], e com o direito da concorrência da UE, na aceção dos artigos [101.º TFUE e seguintes]?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Considerações preliminares*

- <sup>24</sup> A título preliminar, deve observar-se que, com as suas duas questões, o órgão jurisdicional de reenvio visa, nomeadamente, o direito da União em matéria de concorrência, inscrito nos artigos 101.º TFUE e seguintes.
- <sup>25</sup> A este respeito, deve recordar-se que, embora seja verdade que, por si sós, os artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE dizem unicamente respeito ao comportamento das empresas e não visam medidas legislativas ou regulamentares emanadas dos Estados-Membros, é igualmente certo que estes artigos, lidos em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, que institui um dever de cooperação, impõem aos Estados-Membros que não tomem nem mantenham em vigor medidas, mesmo de natureza legislativa ou regulamentar, susceptíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas (v. acórdãos de 9 de Setembro de 2003, CIF, C-198/01, Colect., p. I-8055, n.º 45 e jurisprudência referida, e de 5 de Dezembro de 2006, Cipolla e o., C-94/04 e C-202/04, Colect., p. I-11421, n.º 46).
- <sup>26</sup> O Tribunal de Justiça considerou que existe violação dos artigos 4.º, n.º 3, TUE e 101.º TFUE, quer quando um Estado-Membro impõe ou favorece a celebração de acordos contrários ao artigo 101.º TFUE ou reforça os seus efeitos quer quando retira à sua própria regulamentação o seu carácter estatal, delegando em operadores privados a responsabilidade de tomar decisões de intervenção de interesse económico (v. acórdãos, já referidos, CIF, n.º 46 e jurisprudência referida, e Cipolla e o., n.º 47).



- 27 No entanto, impõe-se constatar que a regulamentação nacional em causa no processo principal não resulta de nenhuma destas situações. Daqui decorre que o presente pedido de decisão prejudicial não deve ser examinado à luz das regras da União relativas à concorrência.

*Quanto à primeira questão*

- 28 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se as disposições do direito da União em matéria de livre prestação de serviços e de liberdade de estabelecimento 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, que, para efeitos da concessão de uma autorização de exploração de uma linha urbana de transporte público de passageiros em autocarro com paragens determinadas, segundo um horário preestabelecido, exige que os operadores económicos requerentes, mesmo os estabelecidos noutros Estados-Membros, disponham de uma sede ou outro estabelecimento no território desse Estado-Membro.
- 29 Para responder a esta questão, importa sublinhar que a livre circulação de serviços no domínio dos transportes é regida, não pela disposição do artigo 56.º TFUE, que diz respeito, em geral, à livre prestação de serviços, mas pela disposição específica do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, nos termos do qual «[a] livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes» (v., neste sentido, acórdão de 13 de Julho de 1989, Lambregts Transportbedrijf, 4/88, Colect., p. 2583, n.º 9).
- 30 A aplicação do princípio da livre prestação de serviços deve, por conseguinte, ser realizada, segundo o Tratado, através da execução da política comum dos transportes (v. acórdão de 7 de Novembro de 1991, Pinaud Wieger, C-17/90, Colect., p. I-5253, n.º 7).

- 31 Ora, impõe-se constatar que os transportes em causa no processo principal não são abrangidos pelo âmbito de aplicação das disposições adoptadas pelo Conselho, com fundamento no artigo 71.º, n.º 1, CE, a fim de liberalizar os serviços de transportes.
- 32 Com efeito, por um lado, é pacífico que a exploração da linha de autocarro pretendida pela Yellow Cab não está abrangida pelo conceito de transporte internacional e, por conseguinte, pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 684/92. Por outro lado, no que diz respeito ao Regulamento n.º 12/98, deve realçar-se que os requisitos de aplicação deste último não estão preenchidos no processo principal, dado que os serviços regulares de transporte pretendidos pela Yellow Cab não constituem o segmento nacional de uma linha internacional de serviços de transporte regulares, na acepção do artigo 3.º, n.º 3, deste regulamento, e que, destinando-se exclusivamente a ser prestados no território da cidade de Viena, constituem serviços urbanos ou suburbanos, excluídos do âmbito de aplicação do referido regulamento, por força desta mesma disposição.
- 33 Nestas condições, importa apreciar a regulamentação nacional em causa no processo principal à luz das disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento, directamente aplicáveis aos transportes, e não por intermédio do título deste Tratado relativo a estes últimos.
- 34 A este respeito, refira-se que a obrigação de dispor de uma sede ou de outro estabelecimento no território do Estado-Membro de acolhimento não pode logicamente constituir, enquanto tal, um entrave ou uma restrição à liberdade de estabelecimento. Com efeito, como acertadamente observa o Governo austríaco, esta obrigação não comporta a menor limitação à liberdade de operadores económicos estabelecidos noutros Estados-Membros criarem agências ou outros estabelecimentos neste território.

- 35 Por conseguinte, numa situação como a do processo principal, importa examinar se as modalidades associadas à exigência de dispor de uma sede ou de outro estabelecimento no território do Estado-Membro de acolhimento, enquanto requisito para a obtenção de uma autorização de exploração de uma linha regular de transporte de passageiros em autocarro, são susceptíveis de constituir um entrave ao exercício do direito de estabelecimento.
- 36 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se, em primeiro lugar, à situação na qual o empresário estrangeiro interessado deve dispor de uma sede ou de outro estabelecimento no território do Estado-Membro de acolhimento, já antes da concessão da autorização de exploração e, em segundo lugar, à situação na qual ele deve preencher esta exigência após a concessão da autorização e, o mais tardar, no momento em que inicia a exploração da linha regular concessionada.
- 37 Ora, exigir que um operador económico, estabelecido noutro Estado-Membro e pretendente a uma autorização de exploração de uma linha regular de transporte de passageiros em autocarro no Estado-Membro de acolhimento, disponha de uma sede ou de outro estabelecimento no território deste último Estado, mesmo antes de a exploração desta linha lhe ser concedida, comporta um efeito dissuasivo. Com efeito, um operador económico normalmente prudente não está disposto a fazer investimentos, eventualmente importantes, na total incerteza quanto à obtenção dessa autorização.
- 38 Acrescente-se que a restrição gerada por tal exigência não se afigura de maneira nenhuma justificada tendo em conta os objectivos, alegados pelo Governo austríaco, relativos à necessidade de garantir a igualdade das condições de concorrência na exploração das linhas de autocarro e o respeito do direito social e do direito do trabalho em vigor na Áustria.

- 39 Por conseguinte, tal exigência constitui uma restrição contrária às regras do direito da União em matéria de direito de estabelecimento.
- 40 Em contrapartida, a exigência de estabelecimento no território austríaco não é contrária às regras do direito da União, quando é aplicada após a concessão da autorização de exploração e antes de o empresário iniciar a exploração da linha.
- 41 Atendendo às considerações precedentes, deve responder-se à primeira questão que o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que, para a concessão de uma autorização de exploração de uma linha urbana de transporte público de passageiros em autocarro, com paragens determinadas, segundo um horário preestabelecido, exige que os operadores económicos requerentes, estabelecidos noutros Estados-Membros, disponham de uma sede ou de outro estabelecimento no território desse Estado-Membro, mesmo antes de a autorização de exploração dessa linha lhes ser concedida. Em contrapartida, o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê um requisito de estabelecimento, quando este é exigido após a concessão desta autorização e antes de o requerente iniciar a exploração da referida linha.

*Quanto à segunda questão*

- 42 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se as disposições do direito da União em matéria de livre prestação de serviços e de liberdade de estabelecimento devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que prevê que a autorização solicitada com vista à exploração de uma linha urbana de transporte de passageiros em autocarro, com paragens determinadas, segundo um horário preestabelecido,

deve ser recusada quando uma empresa concorrente, já titular de uma autorização de exploração de uma linha de transporte com um itinerário total ou parcialmente idêntico ao da linha solicitada, vê, na sequência da concessão desta autorização, as suas receitas diminuírem de forma tão significativa que a continuação da exploração da linha concedida já não é rentável em economia de mercado.

- 43 Tendo em conta as explicações que figuram nos n.ºs 29 a 33 do presente acórdão, esta questão deve ser examinada exclusivamente na perspectiva da liberdade de estabelecimento.
- 44 Importa realçar, a título preliminar, que, segundo as indicações que constam dos autos, as linhas de autocarros em causa no processo principal estão essencialmente vocacionadas para o turismo, de modo que as obrigações inerentes ao serviço de exploração de tais linhas não correspondem a obrigações de serviço público, na acepção da definição contida no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1191/69.
- 45 Sublinhe-se que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que exige a obtenção de uma autorização para a exploração de uma linha turística de autocarros, constitui, em princípio, uma restrição à liberdade de estabelecimento, na acepção do artigo 49.º TFUE, na medida em que tende a limitar o número de prestadores de serviços, não obstante a alegada inexistência de discriminação em razão da nacionalidade dos profissionais em causa (v., por analogia, acórdão de 10 de Março de 2009, Hartlauer, C-169/07, Colect., p. I-1721, n.ºs 36 e 39).
- 46 Por conseguinte, há que examinar se a regulamentação em causa no processo principal pode ser objectivamente justificada.

- 47 Importa observar que, como resulta dos autos apresentados no Tribunal de Justiça, o § 7 da KfIG, epigrafado «Requisitos e motivos de exclusão da concessão de licenças», faz referência, no seu n.º 1, ponto 4, à incompatibilidade com os interesses públicos, enquanto critério de recusa da concessão de uma autorização de exploração, e menciona, nas suas alíneas b) e c), situações em que este motivo de exclusão é especialmente aplicável. Uma diminuição das receitas de uma empresa já titular de uma autorização, que comprometa manifestamente a rentabilidade da sua exploração de uma linha de transporte, é mencionada no artigo 14.º desta lei, epigrafado «Zona de transporte».
- 48 Deve constatar-se que a segunda questão, como está formulada, diz respeito ao papel determinante do critério baseado nessa diminuição de receitas e no carácter não rentável, em economia de mercado, da exploração da empresa em questão em caso de concessão de uma autorização a um novo operador.
- 49 Por conseguinte, o exame do Tribunal de Justiça terá em conta tanto a redacção das disposições pertinentes da KfIG como a interpretação desta lei, como resulta da formulação da segunda questão.
- 50 A este respeito, como observa com pertinência a Comissão das Comunidades Europeias, a exploração de linhas de autocarro como as que estão em causa no processo principal pode responder a um objectivo de interesse geral, como a promoção do turismo, a política de segurança rodoviária através do desvio do tráfego com fins turísticos para itinerários determinados, ou ainda a protecção do ambiente mediante a oferta de um meio de transporte colectivo como alternativa a meios de transporte individual.
- 51 Em contrapartida, o objectivo de garantir a rentabilidade de uma linha de autocarro concorrente, enquanto motivo de natureza puramente económica, não pode, segundo

jurisprudência constante, constituir uma razão imperiosa de interesse geral, susceptível de justificar uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado (v. acórdão de 11 de Março de 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, *Colect.*, p. I-2055, n.º 55 e jurisprudência referida).

- 52 No que respeita, em especial, ao interesse que consiste em impedir que a autorização de um serviço de transportes comprometa directamente a existência de serviços regulares já autorizados, importa realçar que esse interesse é seguramente susceptível de, no quadro do Regulamento n.º 684/92, justificar a recusa dessa autorização, como resulta do seu artigo 7.º, n.º 4, alínea d). Contudo, não sendo esta disposição aplicável às circunstâncias do litígio no processo principal, não se pode admitir que, fora deste quadro regulamentar e perante um pedido relativo a uma linha de transporte explorada com fins turísticos, objectivos análogos aos previstos nesta disposição possam justificar uma restrição à liberdade de estabelecimento.
- 53 No que diz respeito ao exame da proporcionalidade, importa recordar que um regime de autorização administrativa prévia não pode legitimar um comportamento discricionário por parte das autoridades nacionais, susceptível de privar do seu efeito útil as disposições do direito da União, nomeadamente as relativas a uma liberdade fundamental como a que está em causa no processo principal. Do mesmo modo, para que um regime de autorização prévia seja justificado, mesmo que derogue essa liberdade fundamental, deve basear-se em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, que assegurem que esse regime é adequado para enquadrar suficientemente o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais (acórdão *Hartlauer*, já referido, n.º 64 e jurisprudência referida).
- 54 Por conseguinte, se a regulamentação nacional em causa no processo principal for interpretada no sentido de que a apreciação de um pedido de autorização é efectuado pela Administração nacional competente apenas com base nas afirmações do titular de uma autorização relativas à rentabilidade da sua exploração, apesar de esta empresa ser um potencial concorrente directo da empresa que solicita a concessão de uma

nova autorização, tal modalidade de apreciação é contrária às regras da União, pois é susceptível de atentar contra a objectividade e a imparcialidade do tratamento do pedido de autorização em causa (v., neste sentido, acórdão Hartlauer, já referido, n.º 69).

- 55 Atendendo às considerações precedentes, deve responder-se à segunda questão que o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê a recusa da concessão de uma autorização para a exploração de uma linha turística de autocarro, em razão da diminuição da rentabilidade de uma empresa concorrente, titular de uma autorização de exploração de uma linha com um itinerário total ou parcialmente idêntico ao da linha solicitada, e isso apenas com fundamento nas afirmações dessa empresa concorrente.

### Quanto às despesas

- 56 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **O artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que, para a concessão de uma autorização de exploração de uma linha urbana de transporte público de passageiros em autocarro, com**



**paragens determinadas, segundo um horário preestabelecido, exige que os operadores económicos requerentes, estabelecidos noutros Estados-Membros, disponham de uma sede ou de outro estabelecimento no território desse Estado-Membro, mesmo antes de a autorização de exploração dessa linha lhes ser concedida. Em contrapartida, o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê um requisito de estabelecimento, quando este é exigido após a concessão desta autorização e antes de o requerente iniciar a exploração da referida linha.**

- 2) O artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê a recusa da concessão de uma autorização para a exploração de uma linha turística de autocarro, em razão da diminuição da rentabilidade de uma empresa concorrente, titular de uma autorização de exploração de uma linha com um itinerário total ou parcialmente idêntico ao da linha solicitada, e isso apenas com fundamento nas afirmações dessa empresa concorrente.**

Assinaturas