

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
29 de Abril de 1999 *

No processo C-224/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Erich Ciola

e

Land Vorarlberg,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das disposições combinadas dos artigos 59.º a 66.º e do artigo 5.º do Tratado CE, bem como do artigo 2.º do Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: G. Hirsch (relator), presidente de secção, R. Schintgen e K. M. Ioannou, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação do Governo austríaco, por Christine Stix-Hackl, Gesandte no Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por António-Caeiro, consultor jurídico principal, e Viktor Kreuzschitz, consultor jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Erich Ciola, representado por Harald Bösch, advogado em Bregenz, do Land Vorarlberg, representado por Peter Bußjäger, jurista no Departamento da Legislação dos Serviços do Governo do Land Vorarlberg, e Martina Büchel, chefe interina do Departamento dos Assuntos Europeus e Externos dos Serviços do Governo do Land Vorarlberg, na qualidade de agentes, do Governo austríaco, representado por Christine Stix-Hackl, e da Comissão, representada por Viktor Kreuzschitz, na audiência de 12 de Novembro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Dezembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 26 de Maio de 1997, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de Junho seguinte, o Verwaltungsgerichtshof submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação das disposições combinadas dos artigos 59.º a 66.º e do artigo 5.º do Tratado CE, bem como do artigo 2.º do Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1, a seguir «acto de adesão»).
- 2 Essas questões foram suscitadas no quadro de um recurso que E. Ciola interpôs das multas que lhe foram aplicadas em virtude de, na zona ribeirinha do lago de Constança, ter excedido o contingente máximo dos lugares de amarração reservados a barcos cujos proprietários residem no estrangeiro.
- 3 E. Ciola é gerente, nomeadamente, da sociedade ABC-Boots-Charter GmbH. Em 1990, essa sociedade tomou de locação certos terrenos situados na zona ribeirinha no lago de Constança. Foi autorizado a construir aí 200 lugares de amarração para barcos de recreio.

- 4 A seu pedido, a Bezirkshauptmannschaft Bregenz (autoridade administrativa de primeira instância do Land Vorarlberg) enviou-lhe, em 9 de Agosto de 1990, uma «Bescheid», isto é, uma decisão administrativa individual, cujo ponto 2 dispõe:

«A partir de 1 de Janeiro de 1996 podem ser abrigados na doca, no máximo, 60 barcos de residentes no estrangeiro. Até esta data, a parte dos barcos pertencentes a residentes no estrangeiro deve ser progressivamente reduzida. As novas cessões de lugares de atracação a residentes no estrangeiro ou a prorrogação dos contratos em curso com os mesmos não são autorizadas até se atingir o contingente máximo fixado de residentes no estrangeiro...»

- 5 Segundo o § 4, n.º 1, primeira frase, da Landschaftsschutzgesetz (lei relativa à protecção da paisagem) do Land Vorarlberg, é proibida qualquer modificação da paisagem na zona do lago e numa faixa circundante de 500 metros de largo, medidos a partir do nível médio das águas.
- 6 Todavia, o n.º 2 dessa mesma disposição autoriza a autoridade administrativa a permitir derrogações a essa proibição, quando haja a garantia de que essas modificações não violam os interesses da protecção da paisagem e, nomeadamente, não dificultam a vista sobre o lago ou quando essas modificações sejam necessárias por razões de segurança pública.
- 7 Por decisão de 10 de Julho de 1996, o Unabhängiger Verwaltungssenat (câmara administrativa independente) do Land Vorarlberg declarou que E. Ciola, na sua qualidade de gerente da sociedade supramencionada, era culpado por dado de locação dois lugares de amarração a proprietários de barcos que têm a sua residência no estrangeiro, isto é, no Principado do Liechtenstein e na República Federal da Ale-

manha, quando o contingente máximo de 60 lugares reservados a estrangeiros já tinha sido ultrapassado.

8 Por conseguinte, devido ao facto de E. Ciola não ter respeitado as condições do ponto 2 da decisão administrativa de 9 de Agosto de 1990 e, portanto, ter incorrido numa contravenção administrativa na acepção do § 34, n.º 1, alínea f), da *Landschaftsschutzgesetz*, foi-lhe aplicada uma multa de 75 000 ÖS por cada uma das duas infracções.

9 Entendendo que o recurso que E. Ciola interpôs dessas multas suscita questões de interpretação do direito comunitário, o *Verwaltungsgerichtshof* suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as duas seguintes questões:

«1) As disposições relativas à liberdade de prestação de serviços devem ser interpretadas no sentido de que impedem um Estado-Membro de proibir ao empresário duma doca, sob pena de sanções penais, a locação aos proprietários de barcos residentes noutra Estado-Membro de lugares de atracagem para além dum determinado contingente?

2) O direito comunitário, especialmente as disposições relativas à liberdade de prestação de serviços, conjugadas com o artigo 5.º do Tratado CE e o artigo 2.º do Acto relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21; JO 1995, L 1, p. 1), atribuem ao prestador dos serviços acima referidos, com sede na Áustria, o direito de invocar que a proibição em vigor, na acepção da primeira questão, imposta através duma decisão administrativa individual e concreta adoptada em 1990, deve deixar de ser aplicada nas decisões dos tribunais e autoridades austríacos a partir de 1 de Janeiro de 1995?»

Quanto à primeira questão

- 10 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro estabeleça um contingente máximo de lugares de amarração que podem ser dados de locação a proprietários de barcos residentes noutro Estado-Membro.
- 11 A título liminar, deve salientar-se, tal como recordou o órgão jurisdicional de reenvio, por um lado, que o direito à livre prestação de serviços pode ser invocado por uma empresa relativamente ao Estado em que está estabelecida, quando os serviços são prestados a destinatários estabelecidos noutro Estado-Membro (acórdão de 17 de Junho de 1997, *Sodemare e o.*, C-70/95, *Colect.*, p. I-3395, n.º 37); por outro lado, em conformidade com os acórdãos de 31 de Janeiro de 1984, *Luisi e Carbone* (286/82 e 26/83, *Recueil*, p. 377, n.º 16), e de 2 de Fevereiro de 1989, *Cowan* (186/87, *Colect.*, p. 195, n.º 15), este direito implica a liberdade de os destinatários de serviços se deslocarem a outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço, sem serem afectados por restrições.
- 12 Por conseguinte, um serviço como o que a sociedade de que E. Ciola é gerente presta, através de um contrato de locação de um lugar de amarração, a um proprietário de barco residente noutro Estado-Membro do qual é o destinatário e beneficiário noutro Estado-Membro que não o da sua residência, rege-se pelas disposições dos artigos 59.º a 66.º do Tratado.
- 13 Nestas condições, uma restrição dos lugares de amarração, como a em causa no processo principal, viola a proibição, constante do artigo 59.º, primeiro parágrafo, do Tratado, de qualquer discriminação, mesmo indirecta, em relação ao destinatário da prestação.

- 14 Embora a restrição do número de lugares de amarração susceptíveis de ser atribuídos a proprietários de barcos não residentes não se baseie na nacionalidade destes últimos — e não pode, por isso, ser considerada uma discriminação directa —, toma, porém, como critério de distinção o lugar da sua residência. Ora, é de jurisprudência constante que uma disposição nacional que opere uma distinção com base no critério da residência corre o risco de funcionar principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados-Membros. Com efeito, os não residentes são, a maioria das vezes, não nacionais (v. acórdão de 7 de Maio de 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, *Colect.*, p. I-2521, n.º 29).
- 15 Para justificar a contingentação dos lugares de amarração reservados aos nacionais de outros Estados-Membros por razões imperiosas de interesse geral, o Land Vorarlberg invocou, na audiência, a necessidade de reservar o acesso dos proprietários locais de barcos a esses lugares, em virtude de estes correrem o risco de serem açambarcados pelas pessoas que residem noutro Estado-Membro e que estão dispostas a pagar preços de locação mais elevados. Em virtude de a totalidade dos lugares disponíveis ser limitada, por razões que se prendem com a protecção do ambiente, um levantamento da referida contingentação conduziria a um aumento da pressão sobre as autoridades do Land Vorarlberg.
- 16 Regulamentações nacionais não indistintamente aplicáveis às prestações de serviços, independentemente do lugar de residência do beneficiário, e que, por isso, são discriminatórias, apenas estarão em conformidade com o direito comunitário se puderem ser abrangidas por uma disposição derogatória expressa, como o artigo 56.º do Tratado CE (v. acórdão de 26 de Abril de 1988, *Bond van Adverteerders e o.*, 352/85, *Colect.*, p. 2085, n.º 32); todavia, os objectivos de natureza económica não podem constituir razões de ordem pública, no sentido deste artigo (acórdão de 25 de Julho de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, *Colect.*, p. I-4007, n.º 11).
- 17 Como o Land Vorarlberg justificou a contingentação dos lugares de amarração para os proprietários não residentes não por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública mas por motivos de natureza económica em favor dos proprietários locais, não se pode aplicar o artigo 56.º do Tratado; nestas condições, importa verificar se a existência de uma excepção inscrita no acto de adesão auto-

rizava o Land Vorarlberg a tomar medidas, como a contingentaçãõ em causa no processo principal, a fim de limitar o afluxo dos proprietários de barcos de outros Estados-Membros.

- 18 A este propósito, basta recordar que o artigo 70.º do acto de adesãõ sãõ prevê uma derrogaçãõ expressa, limitada no tempo, para a legislaçãõ existente relativa às residências secundárias.
- 19 Por conseguinte, o estabelecimento por um Estado-Membro de um contingente máxímo que limita os lugares de amarraçãõ que podem ser dados de locaçãõ a proprietários de barcos residentes noutro Estado-Membro é contrário ao princípio da livre prestaçãõ de serviços.
- 20 Assim, há que responder à primeira questãõ que o artigo 59.º do Tratado deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro proíba a entidade que explora um porto de recreio, sob pena de procedimento penal, de dar de locaçãõ lugares de amarraçãõ, para além de um contingente determinado, a proprietários de barcos que residam noutro Estado-Membro.

Quanto à segunda questãõ

- 21 Através da sua segunda questãõ, o Verwaltungsgerichtshof pergunta, em substância, se uma proibiçãõ, decretada antes da adesãõ de um Estado-Membro à Uniãõ Europeia não por uma norma geral e abstracta mas por uma decisãõ administrativa individual e concreta tornada definitiva, que é contrária à liberdade de prestaçãõ de serviços, deve ser afastada quando da apreciaçãõ do bem-fundado de uma multa que pune o não respeito dessa proibiçãõ posteriormente à data de adesãõ.

- 22 Resulta dos fundamentos da decisão de reenvio que, se se tratasse do não respeito de normas gerais e abstractas, não conformes a um princípio fundamental do Tratado, o *Verwaltungsgerichtshof*, baseando-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 1978, *Simmenthal* (106/77, *Colect.*, p. 243), não aplicaria essas normas, em benefício do direito comunitário.
- 23 Todavia, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, como a jurisprudência até agora só se pronunciou sobre o princípio do primado do direito comunitário sobre as normas gerais de direito nacional, o *Verwaltungsgerichtshof* pergunta se a mesma solução se aplica a uma decisão administrativa individual e concreta, não conforme ao direito comunitário, como, no processo principal, a «*Bescheid*» de 9 de Agosto de 1990.
- 24 O Governo austríaco sustenta que não existe qualquer razão para transpor, sem análise e sem limites, a jurisprudência relativa ao primado do direito comunitário para actos administrativos individuais e concretos. Para escorar a sua tese, invoca a força executória dos actos administrativos e remete, neste contexto, para a jurisprudência relativa ao que se acordou chamar «a autonomia processual dos Estados-Membros». Em sua opinião, afirmar o primado do direito comunitário sobre um acto administrativo executório podia pôr em causa os princípios da segurança jurídica, da protecção da confiança legítima ou dos direitos regularmente adquiridos.
- 25 Deve reconhecer-se, a título liminar, tal como o advogado-geral fez nos n.ºs 40 a 43 das suas conclusões, que o litígio não diz respeito ao destino do próprio acto administrativo, neste caso, a decisão de 9 de Agosto de 1990, mas à questão de saber se esse acto deve ser afastado, no quadro da apreciação do bem-fundado de uma sanção por não respeito de uma obrigação dele decorrente, em virtude da sua incompatibilidade com o princípio da livre prestação de serviços.
- 26 Deve recordar-se, em seguida, que, sendo as disposições do Tratado CE directamente aplicáveis na ordem jurídica de qualquer Estado-Membro e primando o

direito comunitário sobre o direito nacional, essas disposições criam, na esfera dos interessados, direitos que as autoridades nacionais devem respeitar e salvaguardar e, conseqüentemente, qualquer disposição contrária do direito interno não lhes é, por essa razão, aplicável (v. acórdão de 4 de Abril de 1974, Comissão/França, 167/73, Colect., p. 187, n.º 35).

- 27 Sendo os preceitos do artigo 59.º do Tratado de aplicação directa e incondicional no termo do período de transição (v. acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Webb, 279/80, Recueil, p. 3305, n.º 13), essa disposição exclui, por conseguinte, a aplicação de qualquer acto contrário do direito interno.
- 28 No que toca à República da Áustria, resulta do artigo 2.º do acto de adesão que as disposições do Tratado CE são aplicáveis a partir da adesão, ou seja, em 1 de Janeiro de 1995, data a partir da qual o artigo 59.º desse Tratado se tornou, portanto, fonte imediata de direito.
- 29 Embora o Tribunal de Justiça tenha inicialmente considerado que é ao tribunal nacional que incumbe eventualmente deixar inaplicada qualquer disposição contrária da lei nacional (v. acórdão Simmenthal, já referido, n.º 21), mais tarde, veio especificar a sua jurisprudência em duas direcções.
- 30 Resulta, com efeito, desta última que, por um lado, estão sujeitos a essa obrigação decorrente do primado todos os órgãos da administração, incluindo as autoridades descentralizadas, contra as quais os particulares podem, portanto, invocar tal disposição comunitária (acórdão de 22 de Junho de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Colect., p. 1839, n.º 32).

- 31 Por outro lado, entre as disposições do direito interno contrárias a essa disposição comunitária, podem figurar tanto disposições legislativas como administrativas (v. neste sentido, acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe, 158/80, Recueil, p. 1805, n.º 43).
- 32 É na lógica dessa jurisprudência que as disposições administrativas de direito interno supramencionadas não compreendem unicamente normas gerais e abstractas mas igualmente decisões administrativas individuais e concretas.
- 33 Com efeito, nenhuma razão justificaria que a protecção jurídica que para os particulares decorre do efeito directo das disposições do direito comunitário e que aos órgãos jurisdicionais nacionais incumbe assegurar (v. acórdão de 19 de Junho de 1990, Factortame e o., C-213/89, Colect., p. I-2433, n.º 19) seja, neste caso, em que o que está em causa é a validade de um acto administrativo, recusada a esses mesmos particulares. A existência de tal protecção não pode depender da natureza da disposição contrária do direito nacional.
- 34 Resulta das considerações que precedem que uma proibição decretada antes da adesão de um Estado-Membro à União Europeia, não através de uma norma geral e abstracta mas sim de uma decisão administrativa individual e concreta tornada definitiva, que é contrária à liberdade de prestação de serviços, deve ser afastada aquando da apreciação do bem-fundado de uma multa que pune o não respeito dessa proibição posteriormente à data de adesão.

Quanto às despesas

- 35 As despesas efectuadas pelo Governo austríaco e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof, por decisão de 26 de Maio de 1997, declara:

- 1) O artigo 59.º do Tratado CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro proíba a entidade que explora um porto de recreio, sob pena de procedimento penal, de dar de locação lugares de amarração, para além de um contingente determinado, a proprietários de barcos que residam noutro Estado-Membro.

- 2) Uma proibição decretada antes da adesão de um Estado-Membro à União Europeia não através de uma norma geral e abstracta mas sim de uma decisão administrativa individual e concreta tornada definitiva, que é contrária à liberdade de prestação de serviços, deve ser afastada aquando da apreciação do bem-fundado de uma multa que pune o não respeito dessa proibição posteriormente à data de adesão.

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Abril de 1999.

O secretário

O presidente da Segunda Secção

R. Grass

G. Hirsch