



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

23 de dezembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2006/123/CE — Âmbito de aplicação *ratione materiae* — Atividades que fazem parte do exercício da autoridade pública — Profissão de limpa-chaminés — Missões incluídas na ‘proteção contra incêndios’ — Delimitação territorial da licença profissional — Serviço de interesse económico geral — Necessidade — Proporcionalidade»

No processo C-293/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Oberster Gerichtshof (Áustria), por decisão de 20 de maio de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de junho de 2014, no processo

Gebhart Hiebler

contra

Walter Schlagbauer,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano (relator), vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: L. Carrasco Marco, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de maio de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de G. Hiebler, por G. Medweschek, Rechtsanwalt,
- em representação de W. Schlagbauer, por A. Seebacher, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo austríaco, por G. Eberhard, na qualidade de agente,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por F. Bulst, T. Scharf e H. Tserepa-Lacombe, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de julho de 2015,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.º, n.º 2, alínea i), 10.º, n.º 4, e 15.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e 3, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376, p. 36).
- 2 Este pedido foi submetido no âmbito de um recurso de «Revision» que opõe G. Hiebler a W. Schlagbauer, dois cidadãos austríacos que exercem a profissão de limpa-chaminés, relativo a uma ação proposta por W. Schlagbauer destinada a obter a cessação de uma prática comercial desleal imputada a G. Hiebler no exercício da sua atividade profissional.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 17, 70 e 72 da Diretiva 2006/123 enunciam:

«(17) A presente diretiva só abrange os serviços prestados mediante contrapartida económica. Os serviços de interesse geral não se encontram abrangidos pela definição do artigo [57.º TFUE] e, assim, não são incluídos no âmbito de aplicação da presente diretiva. Os serviços de interesse económico geral são serviços prestados mediante contrapartida económica, pelo que se encontram abrangidos pelo âmbito da presente diretiva. Contudo, certos serviços de interesse económico geral, como os que podem existir no setor dos transportes, são excluídos do âmbito de aplicação da presente diretiva, e alguns outros serviços de interesse económico geral, por exemplo, na área dos serviços postais, são objeto de uma exceção às disposições em matéria de liberdade de prestação de serviços estabelecidas na presente diretiva. A presente diretiva não diz respeito ao financiamento de serviços de interesse económico geral nem se aplica aos regimes de auxílios concedidos pelos Estados-Membros, em particular nos domínios da assistência social, respeitando as normas comunitárias em matéria de concorrência. A presente diretiva não se refere ao seguimento do Livro Branco da Comissão sobre os serviços de interesse geral.

[...]

- (70) Para os efeitos da presente diretiva, e sem prejuízo do artigo [14.º TFUE], os serviços apenas podem ser considerados serviços de interesse económico geral se forem prestados no cumprimento de uma missão específica de interesse público cujo desempenho tenha sido confiado ao prestador pelo Estado-Membro em questão. Esta missão deverá ser desempenhada através de um ou mais atos, de forma determinada pelo Estado-Membro em questão, e especificar a natureza precisa da referida missão específica.

[...]

- (72) Os serviços de interesse económico geral desempenham importantes missões relacionadas com a coesão social e territorial. O desempenho dessas missões não deverá ser obstruído como resultado do processo de avaliação previsto na presente diretiva. Os requisitos necessários para o desempenho dessas missões não deverão ser afetados por esse processo, devendo-se simultaneamente evitar restrições injustificadas à liberdade de estabelecimento.»

4 O artigo 2.º da Diretiva 2006/123 dispõe:

«1. A presente diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

2. A presente diretiva não se aplica às seguintes atividades:

[...]

i) Atividades relacionadas com o exercício da autoridade pública, como previsto no artigo [51.º TFUE];

[...]»

5 O artigo 4.º desta diretiva prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

6) ‘Regime de autorização’: qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício;

7) ‘Requisito’: qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica; as normas constantes de convenções coletivas negociadas pelos parceiros sociais não são consideradas requisitos na aceção da presente diretiva;

8) ‘Razões imperiosas de interesse geral’: razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente pelos seguintes motivos: ordem pública; segurança pública e segurança das pessoas; saúde pública; preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores; lealdade das transações comerciais; combate à fraude; proteção do ambiente e do ambiente urbano; saúde animal; propriedade intelectual; conservação do património histórico e artístico nacional; objetivos de política social e de política cultural;

[...]»

6 O artigo 10.º, n.º 4, da referida diretiva está redigido do seguinte modo:

«A autorização deve permitir ao prestador o acesso à atividade de serviços, ou o seu exercício, em todo o território nacional, nomeadamente através da criação de agências, sucursais, filiais ou escritórios, salvo quando uma autorização específica para cada estabelecimento ou a limitação da autorização a uma determinada parte do território for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral.»

7 O artigo 15.º da mesma diretiva especifica:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

- a) Restrições quantitativas ou territoriais, nomeadamente sob a forma de limites fixados em função da população ou de uma distância geográfica mínima entre prestadores;

[...]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

- a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;
- b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

4. Os n.ºs 1, 2 e 3 apenas se aplicam à legislação no domínio dos serviços de interesse económico geral na medida em que a aplicação desses números não obste ao desempenho, de direito ou de facto, das missões específicas cometidas a esses serviços.

[...]»

Direito austríaco

- 8 O § 120, n.º 1, da Lei relativa ao exercício das atividades artesanais, comerciais e industriais (Gewerbeordnung, a seguir «GewO») dispõe:

«O exercício da atividade dos limpa-chaminés exige uma licença [...] para limpar, varrer e verificar as chaminés de fumos e de gases, as condutas de fumos e de gases bem como as respetivas lareiras. Se, por força da legislação de um *Land*, os limpa-chaminés forem obrigados a exercer atividades de polícia administrativa, sobretudo atividades do domínio da ‘proteção contra incêndios’ [(‘Feuerpolizei’)], de órgão fiscalizador das construções ou de atividades equivalentes, exercem essas atividades e, para esse efeito, carecem de um estabelecimento na Áustria.»

- 9 O § 123 da GewO prevê:

«1. O governador do *Land* [(Landeshauptmann)] deve proceder através de regulamento a uma delimitação territorial do exercício da atividade de limpa-chaminés. Este regulamento deve estabelecer os limites dos setores, para que as missões incluídas na ‘proteção contra incêndios’ também possam ser exercidas adequadamente e de modo a que, dentro de um setor, esteja assegurada a viabilidade económica de pelo menos duas empresas de limpeza de chaminés com pelo menos dois funcionários por empresa que nesta exerçam a sua atividade principal. [...]

2. Só podem ser concedidas licenças para o exercício da atividade de limpa-chaminés que restrinjam o exercício das atividades, nos termos do § 120, n.º 1, ao respetivo setor. Contudo, em caso de perigo iminente, em caso de uma ordem nos termos do § 122, n.º 2, ou de mudança para outro setor nos termos do § 124, o exercício das atividades definidas no § 120, n.º 1, é igualmente autorizado fora do setor. [...]

3. Os limpa-chaminés devem exercer, no seu setor, as atividades referidas no § 120, n.º 1, no respeito da tarifa máxima em vigor.»

10 Nos termos do § 124 da GewO:

«Em caso de mudança do limpa-chaminés encarregado de uma limpeza, o limpa-chaminés substituído deve, sem demora, transmitir um relatório escrito acerca da última limpeza e do estado da instalação que foi limpa ao novo limpa-chaminés, ao município e aos proprietários da referida instalação. [...] Quando, no respetivo setor, não existam mais do que dois limpa-chaminés, é permitida a mudança de setor.»

11 O § 125, n.º 1, da GewO especifica:

«O governador do *Land* fixa as tarifas máximas por meio de regulamento. Neste exercício, deve tomar em conta as capacidades das empresas e os interesses dos destinatários das prestações. [...]»

12 As legislações dos *Länder* contêm regras relativas à obrigação dos proprietários de instalações de combustão de procederem regularmente à limpeza de chaminés por limpa-chaminés. Além disso, estes são incumbidos da realização de missões específicas incluídas na «proteção contra incêndios».

13 No *Land* da Caríntia, estas missões consistem designadamente na realização de uma inspeção periódica para prevenção de incêndios (a seguir «inspeção de incêndio»).

14 Mais precisamente, o § 26 do Regulamento do *Land* da Caríntia sobre a prevenção de riscos e incêndios (*Kärntner Gefahrenpolizei- und Feuerpolizeiordnung*, a seguir «regulamento») prevê:

«1. A inspeção de incêndio em edificações destina-se a detetar circunstâncias que possam causar ou aumentar um risco de incêndio, bem como dificultar ou impedir o combate a incêndios e medidas de socorro.

2. A inspeção de incêndio inclui um exame visual destinado a detetar, designadamente,

- a) se as disposições da presente lei ou dos regulamentos e das decisões adotados com base nesta lei são respeitadas pelo proprietário do imóvel (proprietário da instalação) ou pelo usufrutuário, ou se existem irregularidades a nível [das regras de proteção contra incêndios];
- b) se existem problemas de construção que representem um risco de incêndio e
- c) se existem outras circunstâncias pertinentes para a prevenção de incêndios ou para o combate aos mesmos. [...]

3. A inspeção de incêndio deve ter por objetivo determinar o risco de incêndio que a edificação apresenta e deve ser realizada em construções

- a) com baixo risco de incêndio, de 15 em 15 anos;
- b) com médio risco de incêndio, de 9 em 9 anos;
- c) com alto risco de incêndio, de 5 em 5 anos; [...]

15 O § 27 do regulamento tem a seguinte redação:

«1. O limpa-chaminés em funções efetua a inspeção na aceção do § 26 [...] de forma independente.

[...]

9. Por cada inspeção efetuada nos termos do n.º 1, o proprietário (usufrutuário ou administração do condomínio) paga uma contribuição, que é cobrada pelo limpa-chaminés. Se essa participação nas despesas não for paga pelo contribuinte, o município tem o dever de fixá-la mediante decisão. O montante da participação é determinado em função das tarifas previstas para uma inspeção no despacho que fixa tarifas máximas para a atividade de limpa-chaminés.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 16 G. Hiebler exerce a profissão de limpa-chaminés no *Land* da Caríntia, ao abrigo de uma autorização profissional válida para o setor «A» desse *Land*, em conformidade com o § 123 da GewO.
- 17 Até 26 de julho de 2011, havia apenas dois limpa-chaminés a exercer a sua atividade no setor «B». Por conseguinte, os limpa-chaminés autorizados a exercer noutros setores, como G. Hiebler, podiam, ao abrigo do § 124 da GewO, angariar igualmente clientes nesse setor «B».
- 18 Uma alteração das disposições legislativas respeitantes à repartição em setores do exercício da atividade de limpa-chaminés no *Land* da Caríntia, que entrou em vigor em 27 de julho de 2011, implicou a criação de um novo setor «C» resultante da fusão do setor «B» com outro setor.
- 19 Ora, apesar de, na sequência dessa fusão, quatro limpa-chaminés exercerem a sua atividade no novo setor «C», G. Hiebler continuou a angariar clientes aí residentes e a exercer a sua atividade profissional de limpa-chaminés para alguns deles, que o encarregaram da limpeza das suas chaminés.
- 20 Esta atividade implicou perda de rendimentos para W. Schlagbauer, titular de uma autorização de exercício no referido setor «C». Por consequência, este intentou uma ação no Landesgericht Klagenfurt (Tribunal Regional de Klagenfurt), destinada a obter a cessação da prática comercial de G. Hiebler, qualificada de desleal, a condenação deste último no pagamento de 2 594,65 euros a título de indemnização, juros e custas, bem como a publicação da decisão a proferir. G. Hiebler pede que a ação seja declarada improcedente, alegando que a Diretiva 2006/123 se opõe à legislação austríaca em causa no processo principal, na medida em que esta última impõe uma limitação territorial da autorização de exercício das atividades económicas privadas dos limpa-chaminés.
- 21 O Landesgericht Klagenfurt julgou procedente a ação intentada por W. Schlagbauer, tendo considerado que a limitação territorial prevista no § 123 da GewO era compatível com a referida diretiva na medida em que era não discriminatória, necessária e proporcionada.
- 22 O Oberlandesgericht Graz (Tribunal Regional Superior de Graz) confirmou esta decisão, acrescentando que as missões de serviço público atribuídas aos limpa-chaminés no domínio da «proteção contra incêndios» justificavam a limitação territorial da licença profissional dos limpa-chaminés.
- 23 G. Hiebler interpôs um recurso de «Revision» no Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo). Perante esse órgão jurisdicional, alegou que, embora a legislação nacional em causa pudesse ser considerada compatível com o direito da União na medida em que a limitação territorial em apreço é relativa às missões exercidas pelos limpa-chaminés no domínio da «proteção contra incêndios», não o era na medida em que esta limitação abrange igualmente as atividades económicas privadas destes últimos no que respeita à limpeza e manutenção das chaminés de fumos e de gases, das condutas de fumos e de gases e das respetivas lareiras.
- 24 O Oberster Gerichtshof considera provado que, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 2, alínea i), a Diretiva 2006/123 não deve ser aplicável às missões de serviço público incluídas na «proteção contra incêndios», devendo abranger unicamente as atividades económicas privadas dos limpa-chaminés. No

entanto, esse órgão jurisdicional, atendendo à conexão existente entre essas missões e estas atividades, interroga-se sobre a possibilidade de se considerar que esta diretiva não se aplica ao exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto.

25 Além disso, na hipótese de as atividades económicas privadas estarem abrangidas pelo âmbito de aplicação da referida diretiva, o Oberster Gerichtshof manifesta igualmente dúvidas quanto à compatibilidade da legislação austríaca em causa no processo principal com as normas relativas à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços da União, estabelecidas nos artigos 10.º e 15.º da mesma diretiva.

26 Nestas condições, o Oberster Gerichtshof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), da Diretiva 2006/123[...], considerar-se excluída do âmbito de aplicação desta diretiva toda a atividade profissional de um limpa-chaminés porque os limpa-chaminés também exercem [missões incluídas na ‘proteção contra incêndios’] (vistoria para prevenção de incêndios, peritagens no âmbito de procedimentos de construção, etc.)?»

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão:

Um regime de direito nacional que, por regra, restringe a licença para o exercício da atividade de limpa-chaminés a um determinado ‘setor de limpeza’ é compatível com os artigos 10.º, n.º 4, e 15.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e n.º 3, da Diretiva 2006/123[...]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

27 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2006/123 deve ser interpretada no sentido de que o exercício de uma profissão como a de limpa-chaminés em causa no processo principal está excluído, no seu conjunto, do âmbito de aplicação da referida diretiva, devido ao facto de essa profissão implicar o exercício não só de atividades económicas privadas mas igualmente de missões incluídas na «proteção contra incêndios».

28 O Oberster Gerichtshof coloca esta questão baseando-se no pressuposto implícito de que as missões incluídas na «proteção contra incêndios» atribuídas aos limpa-chaminés no *Land* da Caríntia devem ser qualificadas de atividades que fazem parte do exercício da autoridade pública e de que, consequentemente, estão excluídas do âmbito de aplicação da referida diretiva, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), desta última. Trata-se, portanto, de determinar se o nexo entre o cumprimento destas missões e o das atividades económicas privadas implica a inaplicabilidade da referida diretiva ao exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto.

29 Por outro lado, como salientou igualmente a Comissão Europeia nas suas observações escritas, esse órgão jurisdicional não especificou na decisão de reenvio os elementos que lhe permitiram chegar a tal qualificação das referidas missões.

30 Por essa razão, a fim de dar uma resposta útil à primeira questão, é, antes de mais, necessário verificar se missões incluídas na «proteção contra incêndios», como as que estão em causa no processo principal, fazem parte do «exercício da autoridade pública», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), da Diretiva 2006/123, ou fazem, eventualmente, parte de outra das atividades excluídas do âmbito de aplicação desta diretiva. Só nestes casos se poderá depois determinar se tal circunstância torna a mesma diretiva inaplicável ao exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto.

- 31 No âmbito da primeira verificação, importa analisar, a título preliminar, o alcance da disposição que figura no referido artigo 2.º, n.º 2, alínea i).
- 32 Ora, como salientado no ponto 2.1.2 do manual relativo à aplicação da diretiva «serviços» (a seguir «manual»), esta disposição reflete a derrogação à regra da liberdade de estabelecimento que figura no artigo 45.º CE, que se tornou no artigo 51.º TFUE após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Cumpre, portanto, para interpretar a referida disposição, remeter para os princípios consagrados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a estes artigos.
- 33 À luz desta jurisprudência, cumpre, antes de mais, salientar que, enquanto exceção a uma liberdade fundamental, a derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea i), da Diretiva 2006/123 deve ser objeto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário para salvaguardar os interesses que esta disposição permite aos Estados-Membros proteger (v., por analogia, acórdão Comissão/Bélgica, C-47/08, EU:C:2011:334, n.º 84 e jurisprudência aí referida), e deve restringir-se apenas às atividades que, consideradas em si mesmas, apresentem uma ligação direta e específica com o exercício da autoridade pública (v., por analogia, acórdãos Comissão/Bélgica, C-47/08, EU:C:2011:334, n.º 85, e SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, n.º 51).
- 34 Além disso, como também resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, devem ser consideradas excluídas dessa derrogação as atividades auxiliares e preparatórias do exercício da autoridade pública (v., por analogia, acórdão Comissão/Alemanha, C-404/05, EU:C:2007:723, n.º 44), desprovidas da autonomia decisória específica e adotadas no âmbito de uma vigilância estatal direta (v., por analogia, acórdãos Comissão/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, n.ºs 36 e 41, e SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, n.º 53), bem como desprovidas de poderes de impor obrigações (v., por analogia, acórdão Comissão/Espanha, C-114/97, EU:C:1998:519, n.º 37) ou de poderes coercitivos (v., por analogia, acórdãos Anker e o., C-47/02, EU:C:2003:516, n.º 61, e Comissão/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, n.º 44).
- 35 Cumpre, pois, verificar à luz desta jurisprudência se as missões incluídas na «proteção contra incêndios» confiadas aos limpa-chaminés do *Land* da Caríntia fazem parte do «exercício da autoridade pública», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), da Diretiva 2006/123.
- 36 No presente caso, importa observar que, como resulta do § 26 do regulamento, estas missões consistem designadamente na inspeção regular das edificações a fim de determinar se as disposições legislativas ou regulamentares na matéria são respeitadas pelo proprietário da instalação ou pelo seu usufrutuário, ou se existem problemas na edificação que representem um risco de incêndio e outras circunstâncias suscetíveis de causar ou favorecer um incêndio, ou dificultar o combate a incêndios ou a prestação de socorros.
- 37 No exercício das referidas missões, no entanto, como indicou o Governo austríaco nas suas observações escritas, os limpa-chaminés contribuem para as tarefas atribuídas aos municípios pelo artigo 118.º, n.º 3, ponto 9, da Constituição austríaca, em virtude da qual incumbem a estes últimos, no âmbito das suas competências, as missões locais de «proteção contra incêndios».
- 38 Assim, as missões incluídas na «proteção contra incêndios», como salientou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões, constituem atividades auxiliares do exercício da autoridade pública, na medida em que, em substância, são delegadas aos limpa-chaminés pelo presidente de cada município e efetuadas sob a vigilância direta deste, sem que os limpa-chaminés disponham de poderes próprios de execução ou coercivos contra os seus clientes. Esta constatação é corroborada pela obrigação de os limpa-chaminés, no exercício das referidas missões, comunicarem ao município em causa as deficiências que não foram sanadas se existir um risco iminente de incêndio ou se a execução da inspeção tiver sofrido obstáculos.

- 39 Daqui resulta que as missões incluídas na «proteção contra incêndios» exercidas pelos limpa-chaminés no *Land* da Caríntia não fazem parte, enquanto tais, do exercício da autoridade pública, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), da Diretiva 2006/123, e, portanto, não constituem atividades excluídas, ao abrigo desta disposição, do âmbito de aplicação desta diretiva.
- 40 Tal conclusão não pode ser refutada na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio vir a qualificar as referidas missões de missões associadas a um serviço de interesse económico geral, como alegou o Governo austríaco em resposta a uma questão escrita do Tribunal de Justiça.
- 41 A este propósito, há que salientar que, como resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe, as atividades incluídas na «proteção contra incêndios» são exercidas pelos limpa-chaminés do *Land* da Caríntia, em conformidade com o considerando 70 da Diretiva 2006/123 e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no cumprimento de uma missão específica de interesse público que lhes é atribuída por meio de uma autorização, concretamente a sua licença profissional, e em virtude de uma disposição regulamentar, no caso, o § 26 do regulamento, que definem de maneira clara e transparente a natureza exata da obrigação de serviço público atribuída (v., por analogia, acórdãos *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, EU:C:2010:335, n.º 37, e *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:517, n.º 48).
- 42 Além disso, parece resultar igualmente dos referidos autos que, em conformidade com o artigo 14.º TFUE, com o artigo 1.º do Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado FUE, e com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os limpa-chaminés registados no *Land* da Caríntia têm o dever de assegurar, em virtude da referida obrigação de serviço público, as missões incluídas na «proteção contra incêndios» em benefício de todos os utilizadores do setor que lhes é atribuído, de maneira a garantir a igualdade de acesso às prestações, aplicando tarifas uniformes cujo montante máximo é fixado por despacho do governador desse *Land* (v., por analogia, acórdãos *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, EU:C:2010:335, n.º 38, e *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:517, n.º 47), mediante condições de qualidade semelhantes, sem ter em conta as situações especiais e a rentabilidade económica de cada operação individual (v., neste sentido, acórdão *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198, n.º 15).
- 43 No entanto, ainda que estas missões devessem ser qualificadas de missões associadas a um serviço de interesse económico geral, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, estariam abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123.
- 44 Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 37 das suas conclusões, resulta expressamente do artigo 2.º, n.º 2, alínea i), da referida diretiva, conjugado com os considerandos 17, 70 e 72 da mesma, que as regras estabelecidas por esta última se aplicam, em princípio, a todos os serviços de interesse económico geral, estando excluídos do âmbito de aplicação das mesmas unicamente os serviços de interesse geral não económicos.
- 45 Importa, assim, concluir que, independentemente da qualificação que lhes é dada pelo órgão jurisdicional de reenvio, as missões incluídas na «proteção contra incêndios» exercidas pelos limpa-chaminés no *Land* da Caríntia estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da mesma diretiva.
- 46 Assim sendo, não há, pois, que abordar, por ser desprovida de objeto, a questão de saber se o nexo entre as referidas missões e as atividades económicas exercidas pelos limpa-chaminés no *Land* da Caríntia implica a inaplicabilidade da Diretiva 2006/123 igualmente a estas últimas atividades e, portanto, ao exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto.

- 47 Atendendo a estas considerações, há que responder à primeira questão que a Diretiva 2006/123 deve ser interpretada no sentido de que abrange o exercício de uma profissão como a de limpa-chaminés em causa no processo principal no seu conjunto, mesmo que esta profissão implique o exercício não só de atividades económicas privadas mas igualmente de missões incluídas na «proteção contra incêndios».

Quanto à segunda questão

- 48 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 10.º e 15.º da Diretiva 2006/123 se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que limita a autorização de exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto, a um setor geográfico determinado.
- 49 A este respeito, há que observar, antes de mais, que tal limitação territorial da autorização de exercício de uma atividade de serviços constitui, segundo os artigos 10.º e 15.º da referida diretiva, uma restrição à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços.
- 50 Com efeito, por um lado, resulta implicitamente do artigo 10.º, n.º 4, da mesma diretiva, o qual prevê que qualquer autorização de estabelecimento deve permitir ao prestador o exercício da atividade de serviços «em todo o território nacional», que a limitação territorial de tal autorização constitui um obstáculo ao exercício da atividade em causa.
- 51 Por outro lado, o artigo 15.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2006/123 qualifica expressamente as «restrições [...] territoriais» ao exercício de uma atividade de serviços de «requisitos», na aceção do artigo 4.º, n.º 7, desta diretiva, os quais constituem condições que afetam a liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços.
- 52 Neste contexto, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, importa determinar o regime jurídico a que está subordinada uma limitação territorial como a que está em causa no processo principal por força dos artigos 10.º e 15.º da referida diretiva, para verificar se essa limitação é proibida ou pode ser admitida mediante certas condições.
- 53 Por um lado, no que respeita ao artigo 10.º da Diretiva 2006/123, embora seja verdade que a letra do seu n.º 4 requer simplesmente a existência de uma «razão imperiosa de interesse geral» para justificar a limitação de uma autorização a uma parte específica do território nacional, também é certo que, como sublinhou o advogado-geral no n.º 45 das suas conclusões e conforme resulta do ponto 6.1.5 do manual, esta disposição exige que tal limitação respeite igualmente os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, enquanto princípios gerais do direito da União.
- 54 Por outro lado, há que observar que o artigo 15.º da Diretiva 2006/123, ao incluir os limites territoriais ao exercício de uma atividade de serviços na lista das exigências sujeitas a avaliação enumeradas no seu n.º 2, autoriza igualmente os Estados-Membros, ao abrigo do seu n.º 1, a manterem ou, se for o caso, introduzirem nos seus sistemas jurídicos tais limites, desde que estejam em conformidade com as condições da não discriminação, da necessidade e da proporcionalidade, referidas no seu n.º 3 (v., neste sentido, acórdão Rina Services e o., C-593/13, EU:C:2015:399, n.ºs 32 e 33).
- 55 Resulta destas considerações que, como sublinhou a Comissão nas suas observações escritas, os artigos 10.º, n.º 4, e 15.º, n.º 3, da referida diretiva preveem ambos a possibilidade de justificar uma restrição à liberdade de estabelecimento, como a limitação territorial em causa no processo principal, e requerem, para esse efeito, a observância de condições idênticas, com o objetivo de que esta restrição, antes de mais, não seja discriminatória em razão da nacionalidade, em seguida, seja justificada por uma

razão imperiosa de interesse geral e, por último, seja adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não indo além do necessário para atingir esse objetivo e sem que seja possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

- 56 No caso em apreço, importa referir, em primeiro lugar, que a limitação territorial em causa no processo principal é aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade.
- 57 Em segundo lugar, importa salientar que, como resulta das observações escritas do Governo austríaco, esta limitação visa garantir o bom funcionamento dos dispositivos de proteção contra incêndios e melhorar a prevenção dos incêndios, explosões e intoxicações com gás.
- 58 Ora, uma vez que esses objetivos fazem parte da proteção da saúde pública, a qual, como resulta do artigo 4.º, n.º 8, da Diretiva 2006/123 e de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, figura entre as razões imperiosas de interesse geral que podem justificar restrições à liberdade de estabelecimento (v., designadamente, neste sentido, acórdão *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, n.º 34 e jurisprudência aí referida), há que considerar que a condição relativa à necessidade da limitação territorial em causa no processo principal está igualmente preenchida.
- 59 Por conseguinte, importa proceder, em terceiro lugar, à apreciação da proporcionalidade da limitação territorial em causa no processo principal, verificando, antes de mais, se essa limitação é adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido.
- 60 A este respeito, há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os estabelecimentos e as infraestruturas sanitárias, as farmácias e os estabelecimentos de ótica podem ser objeto de planificação, de modo a assegurar uma assistência sanitária que se adapte às necessidades da população, que cubra todo o território e que tenha em conta as regiões geograficamente isoladas ou que de outra forma se encontrem numa situação desfavorecida (v., neste sentido, acórdãos *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, n.ºs 51 e 52; *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 70; e *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, n.ºs 36 e 37).
- 61 Ora, estes mesmos princípios podem ser transpostos para o exercício da profissão de limpa-chaminés em causa no processo principal.
- 62 Com efeito, resulta das observações do Governo austríaco que existem nos *Länder*, como o *Land* da Caríntia, aglomerações que podem ser vistas pelos limpa-chaminés como muito rentáveis e, por isso, mais atrativas, como as situadas nas zonas urbanas. Em contrapartida, outras partes do território nacional podem ser consideradas menos atrativas, como as zonas geograficamente isoladas ou de outra forma desfavorecidas (v., por analogia, acórdão *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 72).
- 63 Não se pode assim excluir que, na falta de uma delimitação por setores, os limpa-chaminés decidam exercer as suas atividades unicamente nas localidades julgadas atrativas e, portanto, em benefício de uma parte limitada da população, de modo que os habitantes das localidades menos atrativas enfermem de um número insuficiente de prestadores disponíveis para assegurar um serviço exercido por limpa-chaminés seguro e de qualidade (v., por analogia, acórdão *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 73).
- 64 Por consequência, a limitação territorial em causa no processo principal deve ser considerada suscetível de repartir os limpa-chaminés de uma maneira equilibrada no território nacional, de garantir a toda a população um acesso adequado às atividades exercidas por limpa-chaminés e, portanto, de garantir uma proteção adequada da saúde pública.

- 65 Embora se depreenda do exposto que essa legislação é, em princípio, suscetível de cumprir o objetivo de proteção da saúde pública, ainda é necessário que esta legislação prossiga esse objetivo de maneira coerente. Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma legislação nacional só é apta a garantir a realização do objetivo visado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de forma coerente e sistemática (v., neste sentido, acórdãos Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 94; Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, n.º 47; e Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, n.º 39).
- 66 A este respeito, embora caiba, em última instância, ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se, e em que medida, o § 123 da GewO respeita essa condição, o Tribunal de Justiça tem competência para lhe fornecer indicações baseadas nos autos do processo principal e nas observações escritas e orais que lhe foram apresentadas suscetíveis de permitir que o referido órgão jurisdicional se pronuncie (v. acórdão Grupo Itevelesa e o., C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 77 e jurisprudência aí referida).
- 67 Do mesmo modo, importa salientar que a legislação em causa no processo principal não estabelece diretamente e não enquadra a delimitação dos setores geográficos, mediante critérios coerentes com o objetivo de garantir uma repartição equilibrada do exercício, pelos limpa-chaminés, tanto das suas atividades económicas privadas como das suas missões incluídas na «proteção contra incêndios» nestes setores.
- 68 Com efeito, embora a delimitação territorial em causa no processo principal vise o exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto, a legislação nacional considera como único critério de delimitação setorial o relativo ao número mínimo de limpa-chaminés necessários para garantir a viabilidade económica em cada setor a fim de assegurar o exercício satisfatório das missões incluídas na «proteção contra incêndios», sem ter de modo nenhum em conta as atividades económicas privadas que, aliás, constituem a parte mais substancial do exercício da profissão de limpa-chaminés.
- 69 Devido a esse facto, a aplicação do § 123 da GewO pode não assegurar uma repartição equilibrada do exercício das atividades económicas privadas de limpa-chaminés em todo o território em questão e, portanto, um nível equivalente da proteção da saúde pública em todo esse território (v., por analogia, acórdão Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, n.º 54).
- 70 Nestas condições e sem prejuízo das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que a legislação nacional em causa no processo principal não prossegue de forma coerente e sistemática o objetivo de proteção da saúde pública.
- 71 Tal apreciação, que resulta da interpretação dos artigos 10.º, n.º 4, e 15.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e 3, da Diretiva 2006/123, poderia contudo não prevalecer se a referida legislação nacional viesse a ser apreciada à luz do n.º 4 do referido artigo 15.º, na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio vir a qualificar as missões incluídas na «proteção contra incêndios» de missões associadas a um serviço de interesse económico geral, em conformidade com os princípios enunciados nos n.ºs 41 e 42 do presente acórdão.
- 72 A este propósito, com efeito, há que observar que o artigo 15.º da referida diretiva dispõe, no seu n.º 4, que as regras previstas nos n.ºs 1 a 3 apenas se aplicam à legislação nacional no domínio dos serviços de interesse económico geral na medida em que a aplicação destes últimos números não obste ao desempenho, de direito ou de facto, da missão específica confiada a esses serviços.
- 73 Neste contexto, e à luz da leitura conjunta do ponto 10.2.4 do manual e do considerando 72 da Diretiva 2006/123, cumpre, portanto, interpretar o artigo 15.º, n.º 4, desta diretiva no sentido de que esta disposição não se opõe a uma legislação nacional que prevê uma limitação territorial como a que está em causa no processo principal, na medida em que esta limitação é, por um lado, necessária ao exercício, pelos limpa-chaminés, das suas missões incluídas na «proteção contra incêndios» em condições económicas viáveis e, por outro, proporcionada a esse exercício.

- 74 Ora, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de normas do Tratado relativas à concorrência, a fim de proceder a esta última avaliação, é necessário partir da premissa de que a obrigação de os titulares de uma missão de interesse económico geral assegurarem a prestação dos seus serviços em condições de equilíbrio económico pressupõe a possibilidade de se proceder à compensação entre os setores de atividades rentáveis e setores menos rentáveis e, portanto, pode justificar a limitação da liberdade de estabelecimento nos setores economicamente rentáveis (v., por analogia, acórdãos *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198, n.ºs 16 e 17, e *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577, n.º 57).
- 75 No entanto, importa também considerar que tal restrição não se justifica quando estejam em causa serviços específicos, dissociáveis do serviço de interesse geral em questão, na medida em que esses serviços, pela sua natureza e pelas condições em que são oferecidos, não ponham em causa o equilíbrio económico do referido serviço de interesse económico geral (v., por analogia, acórdãos *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198, n.º 19, e *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577, n.º 59).
- 76 Atendendo a estas considerações, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio analisar, no quadro da apreciação do caráter proporcionado da limitação territorial em causa no processo principal, se as atividades económicas privadas exercidas pelos limpa-chaminés no *Land* da Caríntia estão tão estreitamente associadas às missões incluídas na «proteção contra incêndios» que devem ser consideradas como indissociáveis destas.
- 77 Se assim não for, incumbe ao referido órgão jurisdicional verificar se a limitação territorial em causa no processo principal, na medida em que abrange igualmente o exercício das atividades económicas privadas dissociáveis das missões incluídas na «proteção contra incêndios», é, em quaisquer circunstâncias, indispensável para permitir aos limpa-chaminés abrangidos assegurarem estas últimas missões em condições de equilíbrio económico, ou se a viabilidade económica do exercício das referidas missões pode ser igualmente assegurada através de uma delimitação setorial apenas relativa a este último exercício.
- 78 A este respeito, decorre dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a legislação do *Land* de Salzburgo define circunscrições de limpa-chaminés unicamente para as missões incluídas na «proteção contra incêndios», o que sugere que tal limitação territorial poderia bastar para garantir o exercício dessas missões em condições de equilíbrio económico.
- 79 Atendendo a estas considerações, há que responder à segunda questão que:
- os artigos 10.º, n.º 4, e 15.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e 3, da Diretiva 2006/123 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que limita a autorização de exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto, a um setor geográfico determinado, se essa legislação não prosseguir de forma coerente e sistemática o objetivo de proteção da saúde pública, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar;
 - O artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a tal legislação se as missões incluídas na «proteção contra incêndios» vierem a ser qualificadas de missões associadas a um serviço de interesse económico geral, na medida em que a limitação territorial seja necessária e proporcionada ao exercício dessas missões em condições economicamente viáveis. Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa apreciação.

Quanto às despesas

- 80 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 (Primeira Secção) declara:

- 1) A Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretada no sentido de que abrange o exercício de uma profissão como a de limpa-chaminés em causa no processo principal no seu conjunto, mesmo que esta profissão implique o exercício não só de atividades económicas privadas mas igualmente de missões incluídas na «proteção contra incêndios».
- 2) Os artigos 10.º, n.º 4, e 15.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e 3, da Diretiva 2006/123 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que limita a autorização de exercício da profissão de limpa-chaminés, no seu conjunto, a um setor geográfico determinado, se essa legislação não prosseguir de forma coerente e sistemática o objetivo de proteção da saúde pública, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

O artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a tal legislação se as missões incluídas na «proteção contra incêndios» vierem a ser qualificadas de missões associadas a um serviço de interesse económico geral, na medida em que a limitação territorial seja necessária e proporcionada ao exercício dessas missões em condições economicamente viáveis. Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa apreciação.

Assinaturas