



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 21 de dezembro de 2016¹

Processo C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
contra
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS e o.**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Segunda Instância de Bruxelas, Bélgica)]

«Artigo 96.º, n.º 1, TFUE — Âmbito de aplicação — Legislação nacional relativa às condições aplicáveis à prestação de serviços de táxi — Serviços de aluguer de automóveis com motorista — Proibição do agrupamento de clientes — Proibição da angariação de clientes — Proibição da disponibilização de lugares individuais aos clientes — Proibição da predeterminação do destino»

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto uma das disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que provavelmente é das menos conhecidas. Refere-se ao âmbito de aplicação do artigo 96.º, n.º 1, TFUE. Essa disposição proíbe os Estados-Membros de imporem, no contexto dos transportes efetuados na União Europeia, preços e condições que impliquem apoio ou proteção em benefício de uma ou mais empresas ou indústrias determinadas, salvo quando autorizados pela Comissão. Até à data, o Tribunal de Justiça não prestou orientações sobre a interpretação dessa disposição em sede de reenvio prejudicial.

2. Dada a relativa obscuridade do artigo 96.º, n.º 1, TFUE e a incerteza quanto ao seu âmbito de aplicação, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça para determinar se essa disposição se aplica à legislação nacional que regula as condições em que os serviços de táxi devem ser prestados na Região de Bruxelas-Capital.

3. Exporei de seguida os motivos por que o artigo 96.º, n.º 1, TFUE não é aplicável em circunstâncias como as que estão subjacentes ao presente pedido de decisão prejudicial.

¹ — Língua original: inglês.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O artigo 96.º TFUE, inserido no título VI, sob a epígrafe «Os transportes», dispõe o seguinte:

- «1. Fica proibido a qualquer Estado-Membro, salvo autorização da Comissão, impor aos transportes efetuados na União preços e condições que impliquem qualquer elemento de apoio ou proteção em benefício de uma ou mais empresas ou indústrias determinadas.
2. A Comissão, por iniciativa própria ou a pedido de qualquer Estado-Membro, analisará os preços e condições referidas no n.º 1, tomando, designadamente, em consideração, por um lado, as exigências de uma política económica regional adequada, as necessidades das regiões subdesenvolvidas e os problemas das regiões gravemente afetadas por circunstâncias políticas e, por outro, os efeitos destes preços e condições na concorrência entre os diferentes modos de transporte.

[...]»

B. Direito nacional

5. A ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Despacho relativo aos serviços de táxi e serviços de aluguer de automóveis com motorista), de 27 de abril de 1995, contém as seguintes disposições:

«Artigo 2.º Para efeitos do presente despacho, entende-se por:

1. ‘Serviços de táxi’: aqueles que asseguram em veículo automóvel, com motorista, o transporte remunerado de pessoas e que satisfaçam as seguintes condições:

[...]

- c) a disponibilização incide sobre o veículo e não sobre cada um dos lugares quando o veículo é utilizado como táxi, ou sobre cada um dos lugares do veículo e não sobre o próprio veículo quando este é utilizado como táxi coletivo com autorização do Governo da Região de Bruxelas-Capital;

- d) o destino é definido pelo cliente;

2. ‘Serviços de aluguer de automóveis com motorista’: todos os serviços de transporte remunerado de pessoas em veículos automóveis que não sejam serviços de táxi e sejam assegurados por automóveis ligeiros, automóveis mistos ou miniautocarros, com exceção dos veículos convertidos em ambulância;

[...]

Artigo 3.º Ninguém pode, sem autorização do Governo [da Região de Bruxelas-Capital], explorar um serviço de táxi com um ou mais veículos, a partir de uma via pública ou de qualquer outro local não aberto à circulação pública, situado no território da Região de Bruxelas-Capital. [...]

[...]

Artigo 16.º Ninguém pode, sem autorização do Governo [da Região de Bruxelas-Capital], explorar um serviço de aluguer de automóveis com motorista, com um ou mais veículos, no território da Região de Bruxelas-Capital.

Apenas os operadores titulares de uma licença emitida pelo Governo [da Região de Bruxelas-Capital] podem prestar serviços cujo ponto de partida para o utilizador esteja situado no território da Região de Bruxelas-Capital.»

6. O arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital relativo aos serviços de táxi e serviços de aluguer de automóveis com motorista), de 29 de março de 2007², conforme alterado pelo Decreto de 27 de março de 2014³, dispõe:

«Artigo 31.º É proibido aos motoristas:

[...]

7. angariar clientes, diretamente ou por interposta pessoa;

[...]»

II. Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

7. As recorrentes no processo principal — Flibtravel International SA e Leonard Travel International SA — são sociedades comerciais que exploram uma linha regular de autocarros entre a estação de comboios da Gare du Midi, em Bruxelas, e o aeroporto de Charleroi (Bélgica).

8. Em frente ao parque de estacionamento de autocarros da estação de comboios da Gare du Midi, param táxis do tipo carrinha, que se deslocam principalmente ao aeroporto de Charleroi. Os seus motoristas abordam os passageiros que saem da estação em direção aos autocarros e propõem-lhes fazer o trajeto de táxi pelo preço de 13 euros por pessoa. Por vezes, os motoristas exibem um pequeno cartaz plastificado que, num lado, contém a inscrição «Transporte para o aeroporto de Charleroi [13 €]», ilustrada com fotografias de um táxi-carrinha e de um avião, e, no outro lado, a inscrição «autocarro [17 €]». Os táxis iniciam a viagem quando têm sete ou oito passageiros a bordo.

9. As recorrentes sustentam que as práticas descritas no número anterior violam a legislação aplicável aos serviços de táxi e pedem a sua cessação através de decisão judicial.

10. Por sentença de 11 de fevereiro de 2015, a ação foi julgada improcedente em primeira instância, com o fundamento de que os factos imputados não estavam suficientemente demonstrados.

11. Por requerimento de 13 de julho de 2015, as recorrentes interpuseram recurso na Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Segunda Instância de Bruxelas, Bélgica), que deu aqueles factos como provados.

2 — *Moniteur belge* de 3 de maio de 2007, p. 23526.

3 — *Moniteur belge* de 17 de abril de 2014, p. 33241.

12. O órgão jurisdicional de reenvio considerou que as práticas imputadas constituem uma infração à regulamentação em vigor e que a ação é procedente. Todavia, tendo dúvidas quanto à conformidade da legislação em causa com o direito da União, aquele órgão jurisdicional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o artigo 96.º, n.º 1, TFUE ser interpretado no sentido de que pode ser aplicado aos preços e condições impostos por um Estado-Membro aos operadores de serviços de táxis quando:
- a) só excecionalmente as viagens dos táxis em causa passam a fronteira nacional;
 - b) uma parte significativa dos clientes dos táxis em causa é constituída por nacionais ou residentes da União Europeia que não são nacionais ou residentes do Estado-Membro em questão; e
 - c) nas circunstâncias concretas do processo, as viagens de táxi controvertidas são frequentemente, para o passageiro, apenas uma etapa de uma viagem mais longa, cujo ponto de chegada ou de partida se situa num país da União Europeia diferente do Estado-Membro em questão?
- 2) Deve o artigo 96.º, n.º 1, TFUE ser interpretado no sentido de que pode ser aplicado a condições de exploração diferentes das condições de preços e das condições de obtenção da autorização para exercer a atividade de transporte em causa como, no caso em apreço, uma proibição de os operadores de táxis disponibilizarem lugares individuais em vez da totalidade do veículo e uma proibição de esses operadores determinarem, eles próprios, o destino de uma viagem proposta aos clientes, que tenham como resultado impedir esses operadores de agruparem clientes com um mesmo destino?
- 3) Deve o artigo 96.º, n.º 1, TFUE ser interpretado no sentido de que proíbe, salvo autorização da Comissão, medidas do tipo das referidas na segunda questão:
- a) que têm como objetivo geral, entre outros objetivos, proteger os operadores de táxis da concorrência das empresas de aluguer de automóveis com motorista; e
 - b) que têm como efeito específico, nas circunstâncias concretas do processo, proteger os operadores de autocarros da concorrência dos operadores de táxis?
- 4) Deve o artigo 96.º, n.º 1, TFUE ser interpretado no sentido de que proíbe, salvo autorização da Comissão, uma medida que impede os operadores de táxis de angariarem clientes, quando essa medida tem como efeito, nas circunstâncias concretas do processo, reduzir a sua capacidade de conquistar os clientes de um serviço de autocarro concorrente?»

13. A Flibtravel International, a Leonard Travel International, a Saratax SCS, a AAL Renting SA e a Comissão apresentaram observações escritas. Nos termos do artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, não houve lugar a audiência.

III. Análise

A. Observações introdutórias

14. O órgão jurisdicional de reenvio submeteu várias questões ao Tribunal de Justiça. Embora abordem o tema sob perspetivas ligeiramente diferentes, todas essas questões visam determinar, no essencial, o âmbito de aplicação do artigo 96.º, n.º 1, TFUE. Mais concretamente, a questão principal é a seguinte: é essa disposição aplicável à legislação nacional que regula as condições em que os serviços de táxi devem ser prestados?

15. Tendo em conta apenas a redação do artigo 96.º, n.º 1, TFUE, as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio quanto ao alcance dessa disposição são, em certa medida, compreensíveis. Porém, considerando mais amplamente o contexto e o objetivo (históricos e sistemáticos) dessa disposição, dissipam-se rapidamente quaisquer dúvidas sobre a possibilidade de o artigo 96.º TFUE se aplicar a circunstâncias como as que estão subjacentes ao presente caso.

16. Com efeito, tal como já referido, a invocação do artigo 96.º TFUE, não só pela Comissão mas também na jurisprudência do Tribunal de Justiça, tem sido invulgarmente escassa. Por conseguinte, é necessário que a interpretação desse artigo se apoie no seu contexto sistemático mais amplo, tendo igualmente presentes as suas características históricas e as discussões dos fundadores da União a seu respeito.

B. Âmbito de aplicação do artigo 96.º, n.º 1, TFUE

1. *Uma disposição histórica*

17. O artigo 96.º TFUE tem permanecido praticamente inalterado desde o início da integração europeia. O seu n.º 1 refere-se aos preços e condições que impliquem qualquer elemento de apoio ou proteção em benefício de uma ou mais empresas ou indústrias determinadas no âmbito dos transportes efetuados na União. Tendo em conta que os antecedentes desta disposição remontam ao Tratado CECA, há que contextualizar historicamente o artigo 96.º, em especial o seu n.º 1.

18. Esse contexto histórico revela por que motivo, por um lado, a referência aos transportes no artigo 96.º TFUE deve ser interpretada no sentido de que alude ao transporte de mercadorias (e não de pessoas) e por que motivo, por outro, os preços e condições em causa nesta disposição compreendem apenas as tarifas e condições que são impostas pelos Estados-Membros e que são suscetíveis de afetar as condições financeiras aplicáveis ao transporte de mercadorias.

19. Os documentos preparatórios respeitantes ao artigo 80.º CEE (atual artigo 96.º TFUE) explicam claramente que esta disposição visa garantir que os preços e condições aplicados pelos Estados-Membros aos transportes não tenham efeitos equivalentes a direitos aduaneiros nem impliquem discriminação ou subvenções relativamente às mercadorias transportadas⁴. Afigura-se evidente, apenas com esse fundamento, que o artigo 96.º, n.º 1, TFUE tem por objetivo a proteção da livre circulação de mercadorias e não propriamente a situação concorrencial dos transportadores. Dito de uma forma simples, esta disposição proíbe as medidas estatais, mais particularmente tarifas especiais para o transporte de mercadorias específicas, que confirmam uma vantagem económica a determinadas empresas ou indústrias.

20. O disposto no artigo 96.º, n.º 2, TFUE aponta para a mesma conclusão. Esta disposição enumera as situações (necessidades das regiões subdesenvolvidas e problemas das regiões gravemente afetadas por circunstâncias políticas) que podem eventualmente justificar a adoção das medidas proibidas no n.º 1 do artigo 96.º TFUE. No meu entender, o enfoque na necessidade de prestar assistência às regiões que enfrentam dificuldades financeiras ou políticas confirma que a disposição em apreço não regula a prestação de serviços de transporte. Com efeito, as disparidades regionais e os problemas emergentes de conjunturas políticas dificilmente poderão ser sanados através do tratamento mais favorável de

⁴ — Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères (Comité Intergouvernemental criado pela Conferência de Messina, relatório dos chefes de delegação dirigido aos Ministros dos Negócios Estrangeiros), 21 de abril de 1956, Mae 120 F/56 (corrigido) («Relatório Spaak»), pp. 67 a 69. Esse relatório explica, *inter alia*, que as tarifas de apoio relativas a determinadas mercadorias devem ser objeto de tratamento idêntico ao das subvenções.

determinados prestadores de serviços de transporte comparativamente com outros. Na verdade, tal como resulta do reduzido número de decisões adotadas pela Comissão neste domínio⁵, o artigo 96.º, n.º 2, TFUE respeita à aplicação, pelos Estados-Membros, de preços e condições preferenciais que beneficiam os produtos originários das regiões afetadas⁶.

21. Como se pode deduzir das considerações precedentes, o artigo 96.º TFUE não se destina a salvaguardar a livre prestação de serviços de transporte e, muito menos, os serviços de táxi locais. Na realidade, podemos-nos interrogar sobre se essa disposição ainda pode desempenhar alguma função na Europa de hoje⁷. É inquestionável que tinha um papel a desempenhar nos primeiros tempos da integração europeia⁸, devido às tarifas discriminatórias por vezes aplicadas pelos Estados-Membros, com fins protecionistas, no setor dos transportes.

22. O contexto sistemático mais amplo do artigo 96.º, n.º 1, TFUE também corrobora o entendimento de que esta disposição não rege as normas que regulam a prestação dos serviços de táxi.

2. Considerações sistemáticas

23. Desde logo, cabe observar que tanto o artigo 95.º TFUE como o artigo 97.º TFUE tratam do comportamento dos transportadores perante os seus clientes (comportamento e discriminações com efeitos equivalentes a direitos aduaneiros). Neste contexto legislativo, afigura-se ilógico sustentar que o artigo 96.º TFUE, pelo contrário, trata de uma matéria completamente diferente, a saber, a livre prestação de serviços no setor dos transportes.

24. Porém, é noutro ponto do Tratado que se encontra o argumento mais convincente para apoiar esta tese.

25. Essencialmente, a aplicação do artigo 96.º, n.º 1, TFUE à legislação nacional que regula a prestação dos serviços de táxi é claramente contrária à letra do artigo 58.º TFUE. Esta disposição exclui expressamente os serviços de transporte do âmbito de aplicação das normas que regulam a livre prestação de serviços⁹. Isso significa que a livre prestação dos serviços no domínio dos transportes deve ser realizada através da política comum dos transportes, nos termos do artigo 91.º TFUE¹⁰. No entanto, até à data não foram adotadas medidas para esse efeito.

5 — Decisão da Comissão, de 16 de fevereiro de 1962, que autoriza a tarifa especial n.º 201 dos caminhos de ferro italianos (JO 1962, 38, p. 1229; não existe edição especial em língua portuguesa); Decisão 64/160/CEE da Comissão, de 26 de fevereiro de 1964, que autoriza a manutenção do Anexo B *ter* às «Condições gerais de aplicação das tarifas para o transporte de mercadorias» (CGATM) da Société nationale des chemins de fer français (SNCF) (JO 1964, 44, p. 710; não existe edição especial em língua portuguesa); Decisão 79/873/CEE da Comissão, de 11 de outubro de 1979, que autoriza a tarifa especial n.º 201 dos caminhos de ferro italianos (JO 1979, L 269, p. 29; não existe edição especial em língua portuguesa); Decisão 79/874/CEE da Comissão, de 11 de outubro de 1979, que autoriza medidas tarifárias especiais para o transporte ferroviário e rodoviário de determinadas mercadorias em França (JO 1979, L 269, p. 31; não existe edição especial em língua portuguesa); e Decisão 91/523/CEE da Comissão, de 18 de setembro de 1991, relativa à eliminação das tarifas de apoio dos caminhos de ferro italianos relativamente ao transporte de matérias minerais a granel e das matérias produzidas e transformadas nas ilhas da Sicília e da Sardenha (JO 1991, L 283, p. 20).

6 — V., também, despacho de 18 de junho de 2012, *Transports Schiocchet — Excursions*/Conselho e Comissão (T-203/11, não publicado, EU:T:2012:308, n.ºs 39 e 40).

7 — Tem até sido sugerido, em face da evolução do mercado interno após a entrada em vigor do Ato Único Europeu, em 1986, que o artigo 96.º, n.º 1, TFUE é uma disposição desprovida de sentido: v. Grard, L., «Article 76 CE» in Pingel, I. (E.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2.ª ed., Dalloz, Paris, 2010, pp. 675 a 677, em especial p. 677.

8 — V. acórdãos de 10 de maio de 1960, Alemanha/Alta Autoridade (19/58, EU:C:1960:19, p. 234); de 10 de maio de 1960, *Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e o./Alta Autoridade* (27/58 a 29/58, EU:C:1960:20, p. 252); e de 9 de julho de 1969, Itália/Comissão (1/69, EU:C:1969:34, n.º 4).

9 — V. acórdão de 1 de outubro de 2015, *Trijber e Harmsen* (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 47). V., também, conclusões do advogado-geral M. Szpunar nos processos *apensos* *Trijber e Harmsen* (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:505, n.º 27).

10 — V. acórdãos de 7 de novembro de 1991, *Pinaud Wieger* (C-17/90, EU:C:1991:416, n.º 7), e de 22 de dezembro de 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 30).

26. Neste contexto, caso se aceitasse que o âmbito de aplicação do artigo 96.º, n.º 1, TFUE abrange não só as tarifas de apoio e as condições aplicáveis ao transporte de mercadorias mas também as regras adotadas pelos Estados-Membros relativamente às condições que regulam a prestação dos serviços de táxi, seria necessário conceber, por via jurisprudencial, um mecanismo de controlo dos serviços de transporte idêntico ao do artigo 56.º TFUE. Tal não seria desejável, sobretudo porque o artigo 58.º TFUE exclui expressamente os serviços de transporte do âmbito de aplicação do artigo 56.º TFUE, mas também porque o legislador da União não adotou, até à data, normas de direito derivado destinadas a liberalizar a prestação dos serviços de táxi no quadro da política comum dos transportes.

27. Com efeito, em vez de assegurar a livre prestação de serviços no setor dos transportes, o artigo 96.º, n.º 1, TFUE visa, conforme já explanado, as medidas estatais que apresentam semelhanças com auxílios de Estado concedidos a uma ou mais empresas ou indústrias determinadas. Isso deve-se à possibilidade de as medidas regulamentares adotadas pelas autoridades estatais para assegurar a determinadas mercadorias preços e condições de transporte favoráveis produzirem efeitos comparáveis aos dos auxílios de Estado. Nesse sentido, relativamente à proibição geral de auxílios estatais consagrada no artigo 107.º TFUE, o artigo 96.º TFUE constitui uma forma de *lex specialis* no que respeita aos preços e condições de transporte. Porém, ao contrário do artigo 107.º TFUE, o artigo 96.º, n.º 1, TFUE não exige que as medidas em causa impliquem a utilização de recursos estatais. Em todo o caso, como acontece com outros tipos de auxílios estatais, as condições e tarifas de apoio aplicáveis dependem da aprovação da Comissão¹¹.

28. Face ao exposto, concluo que o artigo 96.º, n.º 1, TFUE não é aplicável às condições impostas por um Estado-Membro a operadores de serviços de táxi, como as que estão em causa no processo principal.

IV. Conclusão

29. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pela Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Segunda Instância de Bruxelas), nos seguintes termos: O artigo 96.º, n.º 1, TFUE não é aplicável às condições impostas por um Estado-Membro aos operadores de serviços de táxi, como as que estão em causa no processo principal.

11 — V. exemplos na nota 5.