

ANALIR E O.

## ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

20 de Fevereiro de 2001 \*

No processo C-205/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Tribunal Supremo (Espanha), destinado a obter no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

**Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e o.**

e

**Administración General del Estado,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 1.º, 2.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) (JO L 364, p. 7),

\* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann e M. Wathelet, presidentes de secção, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen, F. Macken e N. Colneric, S. von Bahr e C. W. A. Timmermans (relator), juízes,

advogado-geral: J. Mischo,  
secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), por T. García Peña, abogado,
- em representação da sociedade Fletamientos de Baleares SA, por J. L. Goñi Etchevers, abogado,
- em representação da Unión Sindical Obrera (USO), por B. Hernández Bataller, abogado,
- em representação do Governo espanhol, por N. Díaz Abad, na qualidade de agente,
- em representação do Governo helénico, por K. Paraskevopoulou-Grigoriou e S. Vodina, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger e D. Colas, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo norueguês, por H. Seland, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. Mongin e M. Desantes, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), representada por B. Hernández Bataller, do Governo espanhol, representado por N. Díaz Abad, do Governo helénico, representado por K. Paraskevopoulou-Grigoriou e S. Vodina, do Governo francês, representado por M. Seam, na qualidade de agente, do Governo norueguês, representado por H. Seland, e da Comissão, representada por M. Desantes, na audiência de 24 de Outubro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Novembro de 2000,

profere o presente

### Acórdão

1 Por despacho de 12 de Maio de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 31 de Maio do mesmo ano, o Tribunal Supremo submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, três questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 1.º, 2.º e 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre circulação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) (JO L 364, p. 7).

- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de quatro litígios que opõem respectivamente a Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), a Isleña de Navegación SA (Isnasa), a Fletamientos de Baleares SA e a Unión Sindical Obrera (USO) (a seguir «Analir e o.» à Administración General del Estado a respeito dos recursos interpostos por estas últimas para obterem a anulação do Decreto real n.º 1466/1997, de 19 de Setembro de 1997, relativo ao regime jurídico das linhas regulares de cabotagem marítima e de navegação de interesse público (BOE n.º 226, de 20 de Setembro de 1997, p. 27712, a seguir «Decreto real n.º 1466»), por este ser contrário à regulamentação comunitária.

## Enquadramento jurídico

### *A regulamentação comunitária*

- 3 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3577/92 dispõe:

«Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1993, a liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima) aplicar-se-á aos armadores comunitários que tenham os seus navios registados num Estado-Membro e arvoreem pavilhão desse Estado-Membro, desde que esses navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse Estado-Membro, incluindo os navios registados no Euros, logo que este registo seja aprovado pelo Conselho.»

4 O artigo 2.º do Regulamento n.º 3577/92 prevê:

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

1) ‘Serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima)’: os serviços normalmente prestados contra remuneração, neles se incluindo, em especial:

a) ‘Cabotagem continental’: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre os portos do continente ou do território principal de um mesmo Estado-Membro sem fazer escala em ilhas;

b) ‘Serviços de abastecimento *off shore*’: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre qualquer porto de um Estado-Membro e as instalações ou estruturas situadas na plataforma continental desse Estado-Membro;

c) ‘Cabotagem insular’: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre:

— portos do continente e de uma ou mais ilhas de um mesmo Estado-Membro,

— portos situados nas ilhas de um mesmo Estado-Membro.

A Ceuta e Melilha deve ser dado tratamento idêntico ao dos portos insulares;

[...]

- 3) ‘Contrato de fornecimento de serviços públicos’: um contrato celebrado entre as autoridades competentes de um Estado-Membro e um armador comunitário com o objectivo de fornecer ao público serviços de transporte adequados.

O contrato de fornecimento de serviços públicos pode incluir, em especial:

- serviços de transporte que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade,
  
- serviços de transporte complementares,
  
- serviços de transporte a preços e condições determinados, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros ou para determinados itinerários,

— adaptações dos serviços às necessidades efectivas.

- 4) ‘Obrigações de serviço público’: as obrigações que, atendendo aos seus próprios interesses comerciais, o armador comunitário em questão não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições;

[...]»

5 O artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92 prevê:

«1 Um Estado-Membro pode celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos ou impor obrigações de serviço público, como condição para a prestação de serviços de cabotagem, às companhias de navegação que participem em serviços regulares de, entre e para as ilhas.

Sempre que um Estado-Membro celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos ou impuser obrigações de serviço público, fá-lo-á numa base não discriminatória em relação a todos os armadores comunitários.

2 Ao impor obrigações de serviço público, os Estados-Membros limitar-se-ão aos requisitos relativos aos portos a escalar; à regularidade, à continuidade, à frequência, à capacidade de prestação do serviço, às taxas a cobrar e à tripulação do navio.

Sempre que aplicável, qualquer compensação devida por obrigações de serviço público deve ser disponibilizada para todos os armadores comunitários.

3 Os contratos de fornecimento de serviços públicos existentes podem continuar em vigor até à data do termo do respectivo contrato.»

6 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 3577/92:

«As questões abrangidas pelo presente regulamento estão sujeitas ao artigo 62.º do Tratado.»

#### *A regulamentação nacional*

7 O artigo 7.º, n.º 4, da Lei espanhola n.º 27/1992, de 24 de Novembro de 1992, relativa aos portos do Estado e da marinha mercante (BOE n.º 283, de 25 de Novembro de 1992, p. 39953), define «navegação de interesse público» como sendo a considerada necessária para assegurar as comunicações marítimas essenciais da península, desta com os territórios espanhóis não peninsulares e destes entre si. Além disso, nos termos desta última disposição, compete ao governo definir qual é a navegação de interesse público, bem como os meios para garantir a protecção desse interesse.



8 O artigo 4.º do Decreto real n.º 1466 dispõe:

«Nos termos das disposições conjugadas do artigo 7.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), da lei relativa aos portos do Estado e da marinha mercante, são declaradas navegações de interesse público os serviços de linha regular de cabotagem insular, sendo considerados como tal o transporte marítimo de passageiros ou de mercadorias entre portos situados na península e os territórios não peninsulares, bem como os mesmos transportes entre portos dos mesmos territórios não peninsulares entre si, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 3577/92.

A prestação de serviços regulares em navegações de interesse público é sujeita à concessão de uma autorização administrativa prévia cuja validade é subordinada ao cumprimento das obrigações do serviço público impostas pela Direcção-Geral da Marinha Mercante. A título excepcional, a administração competente poderá celebrar contratos de interesse público, a fim de garantir a existência de serviços suficientes para a manutenção das comunicações marítimas.»

9 A autorização administrativa, tal como prevista pelo Decreto real n.º 1466, está subordinada a dois tipos de condições. Por um lado, o artigo 6.º desse decreto, sob o título «Condições de obtenção das autorizações», prevê:

«Para ser titular de uma autorização de linha regular de cabotagem marítima insular é necessário preencher as seguintes condições:

- a) Ser um armador ou uma companhia de navegação com o pagamento das obrigações fiscais e das cotizações à segurança social em dia.

- b) Em caso de locação ou de afretamento, o requerente deverá demonstrar que a empresa proprietária ou o fretador tem as suas obrigações fiscais e as suas cotizações para a segurança social em dia.

[...]

- e) A empresa proprietária dos navios afectos à linha deve ter as suas obrigações fiscais e as suas cotizações sociais para a segurança em dia.
- f) O requerente deverá, durante os primeiros quinze dias dos meses de Junho e de Dezembro de cada ano, actualizar os certificados previstos nas alíneas a), b) e e), *supra*, que comprovam que tem as suas obrigações fiscais e as suas cotizações para a segurança social em dia.

[...]»

- 10 Por outro lado, o artigo 8.º do Decreto real n.º 1466, sob o título «Obrigações de serviço público», dispõe:

«1. Só poderão ser consideradas obrigações de serviço público as condições da autorização de exploração da linha regular relacionadas com a regularidade, a continuidade, a capacidade de prestação do serviço e com a tripulação e, eventualmente, com os portos a servir, a frequência do serviço e, se for caso disso, com as tarifas.

As obrigações de serviço público impostas ao operador deverão de qualquer modo ser fundamentadas em razões objectivas de interesse público devidamente justificadas pela necessidade de garantir a suficiência do serviço regular de transporte marítimo.

Estas obrigações deverão ser impostas de modo a não criar discriminações entre as empresas que prestam serviços iguais ou análogos em linhas coincidentes ou semelhantes, e isto com o objectivo de evitar qualquer distorção da concorrência.

2. A título excepcional, poderão ser concedidas compensações económicas pelo cumprimento das obrigações de serviço público impostas ao operador. As compensações não poderão envolver discriminação entre serviços análogos em linhas coincidentes.

Poderá ser reconhecido o direito a uma compensação económica pelo cumprimento de obrigações de serviço público a pedido do operador interessado que será paga pelo Ministério das Obras Públicas quando essa compensação económica não estiver prevista no concurso público geral aberto para a criação de serviços de linha regular com obrigações de serviço público.

Quando o reconhecimento desse direito for solicitado pelo interessado, a empresa que solicita a autorização de explorar uma linha regular deverá obrigatoriamente demonstrar previamente à Direcção-Geral da Marinha Mercante que a linha em relação à qual solicita uma autorização seria rentável por si mesma se não estivesse onerada com obrigações de serviço público.

A empresa que solicita o reconhecimento do direito a uma compensação deverá apresentar voluntariamente os documentos comprovativos da situação acima mencionada, bem como os documentos que deve obrigatoriamente apresentar para obter a autorização de exploração.

A Direcção-Geral da Marinha Mercante fundamentará nomeadamente a sua apreciação sobre o nível de concorrência que a linha solicitada fará às outras linhas existentes e deverá também ter em conta as tarifas aplicadas.

3. Além das obrigações de serviço público referidas pelo Regulamento (CEE) n.º 3577/92 e fixadas na autorização, a Direcção-Geral da Marinha Mercante poderá, nos termos do artigo 83.º, n.º 2, da lei relativa aos portos do Estado e da marinha mercante, fixar obrigações específicas de serviço público às empresas de navegação que assegurem serviços de cabotagem, obrigações específicas relativas às normas de salvamento, de segurança marítima, de luta contra a poluição, às normas sanitárias e aos outros aspectos essenciais de utilidade pública ou de interesse social. Estas condições específicas adicionais darão, se for caso disso, às empresas interessadas, o direito de receber compensações económicas pelos custos suplementares que o cumprimento dessas condições representar para elas.»

### O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

- 11 A Analir e o. interpuseram recursos contenciosos distintos, que a seguir foram apensos, pelos quais solicitaram ao Tribunal Supremo, que é no caso em apreço o tribunal competente em primeira e última instância, que anule o Decreto real n.º 1466. A Analir e o. sustentavam, em apoio dos seus recursos, que o Decreto real n.º 1466 não é conforme ao direito comunitário, nomeadamente ao Regulamento n.º 3577/92.

- 12 Considerando que a solução do processo que lhe foi submetido necessitava da interpretação do referido regulamento, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 4.º, conjugado com o artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), pode ser interpretado no sentido de que permite sujeitar a prestação dos serviços de cabotagem insular pelas empresas que asseguram linhas marítimas regulares à obtenção de uma autorização administrativa prévia?

2) Caso a resposta à primeira questão seja afirmativa, a concessão e manutenção dessa autorização administrativa pode ficar dependente da satisfação de determinados requisitos, como, por exemplo, o pagamento atempado de dívidas fiscais ou de segurança social, diferentes dos enumerados no n.º 2 do artigo 4.º do referido regulamento?

3) O n.º 1 do referido artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92 pode ser interpretado no sentido de que permite, numa mesma linha ou num mesmo trajecto marítimo, impor a certas empresas de navegação obrigações de serviço público e ao mesmo tempo celebrar com outras contratos de serviço público, na acepção do n.º 3 do artigo 1.º do regulamento, para a realização do mesmo tráfego regular com destino ou origem em ilhas ou entre ilhas?»

**Quanto à primeira questão prejudicial**

- 13 A Analir e o. alegam que as disposições conjugadas dos artigos 4.º e 1.º do Regulamento n.º 3577/92 não permitem que a prestação dos serviços de cabotagem com as ilhas seja sujeita a uma autorização administrativa prévia, tal como a exigida pelo Decreto real n.º 1466. Segundo a Analir e o., é suficiente indicar o início de exercício da actividade baseada num regime de licenças por categorias e procedimentos de declaração, sem prejuízo da possibilidade de a administração impor obrigações de serviço público.
- 14 A Analir e o. são apoiadas pelo Governo norueguês e pela Comissão, que consideram que um regime de autorização administrativa prévia aplicando-se de modo geral sem um verdadeiro vínculo com a necessidade de serviço público a qualquer transporte entre a península e as ilhas espanholas, bem como entre as ilhas, não cumpre as condições dos artigos 2.º e 4.º do Regulamento n.º 3577/92. A aplicação desta última disposição exige, segundo a Comissão, um exame caso a caso e de cada linha para verificar essa necessidade.
- 15 Em contrapartida, o Governo espanhol sustenta que a exigência de uma autorização administrativa prévia não impede a liberalização do transporte de cabotagem marítima com as ilhas. A este respeito, alega que a prática demonstrou a impossibilidade de uma justificação pormenorizada de cada linha e que, noutros mercados económicos também liberalizados, como o das telecomunicações, a prestação de serviços está ainda sujeita a um regime de autorização. Ao transpor as justificações possíveis de ser invocadas em matéria de telecomunicações para o domínio dos serviços de cabotagem marítima, a insularidade devia permitir aos Estados-Membros impor obrigações de serviço universal através de uma autorização administrativa prévia.
- 16 O Governo espanhol é apoiado pelo Governo grego e alega que é precisamente com o objectivo de proteger o interesse público que o Regulamento n.º 3577/92 prevê no artigo 4.º, disposição que deve ser interpretada em conjugação com o

espírito geralmente liberal deste regulamento, a possibilidade de impor obrigações de serviço público por intermédio de uma autorização administrativa prévia.

- 17 Em primeiro lugar, há que recordar que, nos termos do artigo 3.º, alínea c) do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE], a acção da Comunidade implica um mercado interno caracterizado, nomeadamente, pela abolição entre os Estados-Membros dos obstáculos à livre circulação de serviços.
- 18 Nos termos do artigo 61.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 51.º CE), a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes, entre as quais figura o artigo 84.º, n.º 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 80.º, n.º 2, CE), que permite ao Conselho da União Europeia adoptar as disposições adequadas para os transportes marítimos.
- 19 Com o fundamento nesta última disposição, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 3577/92, que visa a aplicação da livre prestação de serviços para a cabotagem marítima segundo as condições e sem prejuízo das excepções nele previstas.
- 20 Para esse efeito, o artigo 1.º deste regulamento consagra claramente o princípio da livre prestação de serviços de cabotagem marítima na Comunidade. Assim, foram definidas no sector da cabotagem marítima as condições de aplicação do princípio da livre circulação de serviços consagrado, nomeadamente, nos artigos 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) e 61.º do Tratado.

- 21 Há que recordar que, segundo uma jurisprudência constante, a livre circulação de serviços exige não apenas a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido num outro Estado em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de impedir, entravar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde presta legalmente serviços análogos (v., nomeadamente, acórdãos de 25 de Julho de 1991, Säger, C-76/90, Colect., p. I-4221, n.º 12; de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Colect., p. I-3803, n.º 14; de 28 de Março de 1996, Guiot, C-272/94, Colect., p. I-1905, n.º 10; de 18 de Junho de 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, Colect., p. I-3949, n.º 56, e de 23 de Novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, Colect., p. I-8453, n.º 33).
- 22 É necessário declarar que uma disposição nacional, como a do artigo 4.º do Decreto real n.º 1466, que sujeita a prestação de serviços de cabotagem marítima à obtenção de uma autorização administrativa prévia, é susceptível de impedir, entravar ou tornar menos atractiva a prestação desses serviços e constitui, deste modo, uma restrição à sua livre circulação (v., neste sentido, acórdãos Vander Elst, já referido, n.º 15, e de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, C-355/98, Colect., p. I-1221, n.º 35).
- 23 Todavia, o Governo espanhol alega que os Estados-Membros podem impor, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92, obrigações de serviço público enquanto condição para a prestação de serviços de cabotagem marítima e instituir um regime de autorização administrativa prévia para esse efeito.
- 24 A este respeito, em primeiro lugar, há que salientar que a redacção do artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92 não dá, por si mesma, qualquer indicação que permita responder à questão de saber se um regime de autorização administrativa prévia pode ser utilizado como meio de impor as obrigações de serviço público a que este artigo se refere.



- 25 Em segundo lugar, importa recordar que a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas por razões imperativas de interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento. Além disso, a fim de ser assim justificada, a regulamentação nacional em causa deve ser adequada a garantir a realização do objectivo que prossegue e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objectivo (v., neste sentido, acórdão Säger, já referido, n.º 15; de 31 de Março de 1993, Kraus, C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32; de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.º 37, e Guiot, já referido, n.ºs 11 e 13).
- 26 Assim, há que examinar se a instituição de um regime de autorização administrativa prévia pode ser justificado como meio de impor obrigações de serviço público.
- 27 A este respeito, é necessário declarar, em primeiro lugar, que não pode ser negado que o objectivo prosseguido, ou seja, garantir suficientes serviços regulares de transporte marítimo de, entre e para as ilhas, releva de um interesse público legítimo.
- 28 Com efeito, por um lado, a possibilidade de impor obrigações de serviço público para a cabotagem marítima de, entre e para as ilhas foi expressamente reconhecida pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92. Por outro lado, o Tratado, tal como foi alterado pelo Tratado de Amesterdão, tem em consideração, nas condições que prevê, a especificidade das regiões insulares, como resulta dos artigos 158.º, segundo parágrafo, CE e 299.º, n.º 2, CE. Essa especificidade foi também salientada pela declaração n.º 30, relativa às regiões insulares, anexa à acta final do Tratado de Amesterdão.
- 29 Todavia, não pode ser inferido dessas disposições que todos os serviços de cabotagem marítima de, entre e para as ilhas, num Estado-Membro, por causa da insularidade, devem ser considerados serviços públicos.

- 30 Em segundo lugar, coloca-se então a questão da necessidade de um regime de autorização administrativa prévia em relação ao objectivo prosseguido.
- 31 A este respeito, por um lado, há que salientar que a exigência das obrigações de serviço público tem por objectivo assegurar serviços suficientes de transporte regular de, para e entre ilhas, como precisa o nono considerando do Regulamento n.º 3577/92.
- 32 Além disso, as obrigações de serviço público foram definidas pelo artigo 2.º, n.º 4, do referido regulamento, como as obrigações que, atendendo aos seus próprios interesses comerciais, o armador comunitário em questão não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições.
- 33 Por outro lado, o contrato de fornecimento de serviços públicos, previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92, foi expressamente definido pelo artigo 2.º, n.º 3, do mesmo regulamento, com o objectivo de fornecer ao público serviços de transporte adequados.
- 34 Daqui resulta que a aplicação de um regime de autorização administrativa prévia como meio de impor obrigações de serviço público pressupõe que as autoridades nacionais competentes em primeiro lugar puderam verificar, para trajectos bem determinados, a insuficiência dos serviços regulares de transporte no caso em que a prestação destes é deixada apenas aos agentes do mercado. Noutros termos, deve poder ser demonstrada a existência de uma necessidade real de serviço público.
- 35 Por outro lado, para que um regime de autorização administrativa prévia possa ser justificado, deve ainda ser demonstrado que esse regime é necessário para poder impor obrigações de serviço público e que é proporcional ao objectivo prosseguido, de modo tal que o mesmo objectivo não pode ser alcançado por medidas menos restritivas da livre circulação de serviços, nomeadamente, por um

sistema de declarações *a posteriori* (v., neste sentido, acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Sanz de Lera e o., C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Colect., p. I-4821, n.ºs 23 a 28).

36 A este respeito, não pode ser excluído que a autorização administrativa prévia é por si própria um meio adequado que permite concretizar o conteúdo das obrigações de serviço público para impor a um armador individual tendo em conta a situação especial deste ou de controlar previamente a aptidão de um armador para executar essas obrigações.

37 No entanto, esse regime não pode legitimar um comportamento discricionário da parte das autoridades nacionais, susceptível de privar as disposições comunitárias, nomeadamente as relativas à liberdade fundamental como a que está em causa no processo principal, do seu efeito útil (v., neste sentido, acórdãos de 23 de Fevereiro de 1995, Bordessa e o., C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361, n.º 25, e Sanz de Lera e o., já referido, n.º 25).

38 Por conseguinte, para que um regime de autorização administrativa prévia seja justificado mesmo que derogue uma liberdade fundamental, deve, de qualquer forma, ser fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente pelas empresas em causa, de modo a enquadrar o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais a fim de este não ser utilizado de modo arbitrário. Assim, a natureza e o âmbito das obrigações de serviço público a impor por meio de um regime de autorização administrativa prévia devem ser especificados antecipadamente às empresas em causa. Além disso, qualquer pessoa lesada por uma medida restritiva fundamentada nessa derrogação deve poder dispor de uma via de recurso.

39 Compete ao órgão jurisdicional de reenvio examinar e determinar se o regime de autorização administrativa prévia em causa no litígio que lhe foi submetido cumpre essas condições e esses critérios.

40 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que as disposições conjugadas dos artigos 4.º e 1.º do Regulamento n.º 3577/92 permitem apenas submeter a prestação de serviços regulares de cabotagem marítima de, entre e para as ilhas à obtenção de uma autorização administrativa prévia quando:

- possa ser demonstrada uma necessidade real de fornecimento de serviços públicos devido à insuficiência dos serviços regulares de transporte numa situação de livre concorrência;
  
- for igualmente demonstrado que esse regime de autorização administrativa prévia é necessário e proporcionado ao objectivo prosseguido;
  
- tal regime for fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente pelas empresas interessadas.

### Quanto à segunda questão

41 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em caso de resposta afirmativa à primeira questão, se a concessão e a manutenção de uma autorização administrativa prévia podem ser subordinadas ao cumprimento de determinadas condições, como ter em dia o pagamento de dívidas fiscais ou de segurança social, diferentes das enumeradas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3577/92.

42 A este respeito, a Analir e o., apoiadas pelo Governo norueguês, alegam que a obrigação de ter em dia o pagamento de dívidas fiscais ou de segurança social não tem qualquer nexo específico com o transporte marítimo que é objecto da autorização administrativa prévia. Além disso, essa obrigação não é abrangida pelas obrigações de serviço público referidas no artigo 4.º, n.º 2, do mesmo regulamento. Daqui concluem que uma regulamentação nacional que subordina a concessão e a manutenção de uma autorização administrativa prévia ao cumprimento de condições diferentes das referidas no Regulamento n.º 3577/92 é uma medida nacional que constitui uma nova restrição à liberdade efectivamente alcançada, na acepção do artigo 62.º do Tratado CE (revogado pelo Tratado de Amesterdão) e que é, portanto, contrária ao Tratado CE.

43 O Governo espanhol considera que as condições segundo as quais há que ter em dia o pagamento de dívidas fiscais ou de segurança social, como as exigidas pelo artigo 6.º do Decreto real n.º 1466, constituem condições gerais de concessão da autorização administrativa prévia e não são «obrigações de serviço público» na acepção do Regulamento n.º 3577/92. Por conseguinte, na opinião do Governo espanhol, a referida disposição não ultrapassa as exigências do artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento e é, assim, compatível com o direito comunitário.

44 Por seu turno, a Comissão alega que as condições mencionadas no artigo 6.º do Decreto real n.º 1466 podem ser consideradas abrangidas pela referência à «capacidade de prestação do serviço» a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3577/92. Com efeito, este conceito inclui não apenas a capacidade económica do armador comunitário, mas também a sua capacidade financeira.

45 Em primeiro lugar, há que recordar que resulta da resposta à primeira questão que a exigência pelos Estados-Membros de obrigações de serviço público para determinados serviços de cabotagem marítima, impostas através de uma autorização administrativa prévia, pode ser compatível com o direito comunitário desde que estejam preenchidas certas condições.

- 46 No caso de assim não ser, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, através da sua segunda questão, se um Estado-Membro está autorizado, quando pretende impor obrigações de serviço público para a cabotagem marítima de, entre e para as ilhas, a subordinar a emissão de uma autorização relativa a esse serviço a uma condição segundo a qual o armador deve ter em dia o pagamento das suas dívidas fiscais ou de segurança social.
- 47 A este respeito, há que recordar que as obrigações de serviço público que podem ser impostas nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3577/92 são relativas a exigências respeitantes aos portos a escalar, à regularidade, à continuidade, à frequência, à capacidade de prestação do serviço, às taxas praticadas e à tripulação do navio. Entre essas exigências, não é expressamente mencionada qualquer condição segundo a qual o armador deve ter em dia o pagamento das suas dívidas fiscais ou de segurança social. É um facto que essa condição, considerada isoladamente, não pode, por si só, ser qualificada de obrigação de serviço público.
- 48 Todavia, quando são impostas obrigações de serviço público para a cabotagem marítima aos armadores comunitários através de uma autorização administrativa prévia, o controlo efectuado por um Estado-Membro, para verificar se esses armadores têm em dia o pagamento das suas dívidas fiscais e de segurança social, pode ser considerado abrangido por uma exigência que faz parte do conceito de «capacidade de prestação do serviço», como é mencionado no artigo 4.º, n.º 2, do referido regulamento.
- 49 Com efeito, no caso em que um armador comunitário está sujeito a obrigações de serviço público, como a regularidade do serviço de cabotagem marítima a fornecer, a circunstância desse armador se encontrar numa situação financeira precária — de que o não pagamento das dívidas fiscais ou de segurança social pode ser um indício — é susceptível de provar que ele pode não ser capaz, mais ou menos a longo prazo, de efectuar as prestações de serviço público que lhe são impostas.

50 Conclui-se que o Estado-Membro pode examinar a solvabilidade de um armador comunitário, que cumpre obrigações de serviço público no domínio da cabotagem marítima, para verificar a capacidade financeira desse armador em prestar os serviços que lhe foram confiados, exigindo que tenha em dia o pagamento das suas dívidas fiscais ou de segurança social. É evidente que tal condição deve ser aplicada numa base não discriminatória.

51 Deste modo, há que responder à segunda questão que o direito comunitário não se opõe ao poder de um Estado-Membro de incluir nas condições de concessão e de manutenção de uma autorização administrativa prévia como meio de impor obrigações de serviço público a um armador comunitário uma condição que permite apreciar a sua solvabilidade, como a exigência segundo a qual este último deve ter em dia o pagamento das suas dívidas fiscais ou de segurança social, dando assim ao referido Estado-Membro a possibilidade de controlar a «capacidade de prestação do serviço» desse armador, na medida em que essa condição seja aplicada numa base não discriminatória.

### Quanto à terceira questão

52 O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, através da sua terceira questão, se o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3577/92 deve ser interpretado no sentido de que permite a um Estado-Membro, numa mesma linha ou no mesmo trajecto marítimo, impor obrigações de serviço público a empresas de navegação e de celebrar simultaneamente com outras empresas contratos de fornecimento de serviços públicos, na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, para a participação no mesmo tráfego regular de, entre e para as ilhas.

53 Quanto ao texto desta última questão, há que salientar, em primeiro lugar, um erro evidente de dactilografia. A referência nesta questão ao «artigo 1.º, n.º 3»,

do Regulamento n.º 3577/92 deve ser compreendida como «artigo 2.º, n.º 3», desse regulamento, uma vez que a primeira disposição não é pertinente para efeitos da resposta à referida questão. De resto, o artigo 1.º do referido regulamento não tem n.º 3.

- 54 Quanto a esta questão, a Analir e o. alegam, essencialmente, que a celebração de um contrato de fornecimento de serviços públicos ou a exigência de obrigações de serviço público impostas aos operadores económicos, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 3577/92, é uma escolha entre duas opções reservadas aos Estados-Membros, que não podem ser objecto de cúmulo. A existência de um «contrato de fornecimento de serviços públicos» que cobre certas linhas e a exigência de «obrigações de fornecimento de serviços públicos» impostas a outros operadores económicos que servem as mesmas linhas são contraditórias e constituem uma distorção da livre concorrência na aceção das disposições do Tratado na matéria.
- 55 Especialmente, a Analir e o. sustentam que o operador económico que celebrou com as autoridades competentes um «contrato de fornecimento de serviços públicos» recebe, contrariamente aos outros operadores, subvenções específicas para os serviços de transporte prestados. Segundo a Analir e o., acrescentando a isto a circunstância de que os operadores que subscrevem esse «contrato de fornecimento de serviços públicos» são operadores públicos, ou empresas detentoras de antigos monopólios, a situação daí resultante constitui uma violação do artigo 90.º, n.º 1, do Tratado (actual artigo 86.º, n.º 1, CE) por discriminação e distorção das regras da livre concorrência.
- 56 Pelo contrário, o Governo espanhol considera que as duas modalidades segundo as quais os serviços de cabotagem marítima podem ser efectuados, isto é, «o contrato de fornecimento de serviços públicos» e as «obrigações de serviço público», mencionadas no artigo 4.º, do Regulamento n.º 3577/92, podem ser concomitantes. Com efeito, segundo esse governo, os dois sistemas que permitem garantir o cumprimento do serviço público, isto é, a celebração de um contrato ou a exigência de obrigações de serviço público impostas ao armador, têm



finalidades bem distintas. Segundo o referido governo, o Estado-Membro impõe obrigações de serviço público com o objectivo de garantir uma prestação mínima de um determinado serviço público. Pode, se for caso disso, completar este regime com a celebração de um contrato.

57 O Governo francês, cujas observações escritas se limitam a esta terceira questão, sustenta a argumentação do Governo espanhol. Com efeito, considera que os critérios do recurso ao contrato de fornecimento de serviços públicos ou às obrigações de serviço público são diferentes e que estas duas modalidades podem ser utilizadas simultaneamente no mesmo trajecto, independentemente daquela que foi instaurada em primeiro lugar.

58 O Governo norueguês, durante a audiência, alterou um pouco as suas alegações escritas, salientando que cada Estado-Membro deveria, em primeiro lugar, decidir o nível dos serviços de cabotagem marítima que deseja obter no seu território em relação a certas ou a todas as linhas de cabotagem marítima de, entre e para as ilhas. Em seguida, deveria examinar se, sem intervenção da autoridade pública, o mercado pode, por si só, cumprir esse nível nas linhas ou trajectos a servir. Se tal não for o caso, o Estado-Membro em causa deveria, por último, verificar se a exigência de obrigações de serviço público impostas a armadores comunitários é susceptível de garantir o nível de serviços de cabotagem marítima por ele desejado. É apenas no caso em que esse nível não pode ser garantido pelas obrigações de serviço público impostas a esse armador que o Estado-Membro pode recorrer à via que consiste em celebrar um contrato de fornecimento de serviços públicos com um deles.

59 Por seu turno, a Comissão considera que, em princípio, nada impede que um Estado-Membro decida impor obrigações de serviço público de modo geral e de concluir um contrato de fornecimento de serviços públicos para uma ou várias linhas sujeitas a estas obrigações, a fim de garantir um nível de serviço adequado. Todavia, no caso em que as duas modalidades são utilizadas simultaneamente, a Comissão sustenta que o nível das obrigações de serviço público deveria ser o mais baixo possível, a fim de não criar obstáculos que podem ocasionar distorções de concorrência.

- 60 A este respeito, há que reconhecer que o próprio texto do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3577/92 não permite responder à questão de saber se as duas modalidades de execução do serviço público previstas por essas disposições, isto é, o contrato de fornecimento de serviços públicos ou a exigência de obrigações de serviço público impostas aos armadores, podem ser utilizadas simultaneamente pelos Estados-Membros ou apenas de maneira alternativa.
- 61 Além disso, há que recordar que as duas modalidades em causa visam atingir o mesmo objectivo, isto é, garantir um nível suficiente de serviços de transporte regulares de, para e entre ilhas, como enuncia o nono considerando do Regulamento n.º 3577/92.
- 62 No entanto, importa precisar que estas duas modalidades são diferentes no que diz respeito à sua natureza e à sua intensidade.
- 63 Com efeito, há que reconhecer, por um lado, que o recurso à via contratual permite à autoridade pública obter que o armador se comprometa a fornecer as prestações de serviços de transporte estipuladas pelo contrato. Por outro lado, o armador só estará, em princípio, disposto a estar vinculado por essas estipulações se o Estado-Membro se comprometer a conceder-lhe uma contrapartida, como uma compensação financeira.
- 64 Ao invés, no caso de as obrigações de serviço público serem impostas por via extracontratual, o armador é, em princípio, livre de renunciar ao fornecimento dos serviços de transporte em questão. É apenas no caso do armador desejar proceder a esses serviços que deve fazê-lo no respeito das obrigações impostas. Por outro lado, esta modalidade pode igualmente ser conjugada com um regime

de compensação financeira nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 3577/92, como demonstra a regulamentação espanhola em causa no processo principal.

65 Assim, resulta de uma comparação das características das duas modalidades de execução do serviço de cabotagem marítima que o instrumento do contrato dá mais garantias ao Estado de que o referido serviço será efectivamente fornecido. Além disso, como o Governo espanhol justamente salientou, a via contratual permite garantir que, em caso de denúncia do contrato, o prestador continua a assegurar o serviço até à celebração de um novo contrato, sendo entendido que tal garantia só será normalmente obtida pela concessão de uma contrapartida.

66 Tendo em conta as características das duas modalidades em questão, bem como a finalidade destas, não há razão para excluir que sejam utilizadas simultaneamente para um mesmo trajecto ou uma mesma linha de transporte a fim de garantir um certo nível de serviço público. Com efeito, pelos fundamentos salientados pelo advogado-geral no n.º 109 a 111 das suas conclusões, no caso em que o nível de serviço atingido, mesmo depois de terem sido impostas aos armadores obrigações de serviço público, não é considerado suficiente ou quando existem lacunas específicas, a prestação de serviços complementares poderia ser assegurada pela celebração de um contrato de fornecimento de serviços públicos, como é previsto na regulamentação espanhola.

67 Assim, embora o Regulamento n.º 3577/92, e mais particularmente o seu artigo 4.º, não se oponha a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que permite recorrer à modalidade do contrato de fornecimento de serviços públicos no caso de as obrigações de serviço público impostas ao armador para uma certa linha ou um trajecto de serviços regulares de transporte por cabotagem marítima de, entre e para as ilhas se afigurarem inadequadas para garantir um nível suficiente de transporte, tal aplicação concomitante dessas duas modalidades num caso concreto só será compatível

com o direito comunitário sob reserva de respeitar certo número de condições específicas.

- 68 A este respeito, há que recordar, em primeiro lugar, que resulta do n.º 34 do presente acórdão que os Estados-Membros só podem impor obrigações de serviço público aos armadores comunitários se puder ser demonstrada uma necessidade real de serviço público. É necessário declarar que tal conclusão impõe-se também para a celebração de um contrato de fornecimento de serviços públicos. Uma eventual combinação das duas modalidades para uma mesma linha ou um mesmo trajecto só é justificada no caso de ser respeitada a mesma condição.
- 69 Em segundo lugar, como resulta igualmente do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento n.º 3577/92, uma aplicação concomitante das duas modalidades deve ser feita numa base não discriminatória em relação a todos os armadores comunitários.
- 70 Em terceiro lugar, tratando-se de um entrave à livre prestação de serviços de cabotagem marítima, uma eventual aplicação concomitante das duas modalidades deve, a fim de ser justificada e compatível com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento, lido em conjugação com o artigo 1.º, ser conforme ao princípio da proporcionalidade. Noutros termos, a combinação das duas modalidades de execução dos referidos serviços deve ser apropriada a fim de garantir um nível suficiente destes e não ter efeitos restritivos sobre a livre circulação dos serviços de cabotagem marítima que ultrapassem o que é necessário para atingir o objectivo prosseguido.
- 71 Assim, há que responder à terceira questão que o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3577/92 deve ser interpretado no sentido de que permite a um Estado-Membro, numa mesma linha ou num mesmo trajecto marítimo, impor obrigações de serviço público às empresas de navegação e celebrar simultaneamente com outras empresas contratos de fornecimento de serviços

públicos na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, para a participação no mesmo tráfego regular de, entre e para as ilhas, desde que possa ser demonstrada uma necessidade real de serviço público e na medida em que essa aplicação concomitante seja feita numa base não discriminatória e seja justificada em relação ao objectivo de interesse público prosseguido.

### Quanto às despesas

72 As despesas efectuadas pelos Governos espanhol, helénico, francês e norueguês, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

### O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunal Supremo, por despacho de 12 de Maio de 1999, declara:

- 1) As disposições conjugadas dos artigos 4.º e 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do

princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), permitem apenas submeter a prestação de serviços regulares de cabotagem marítima de, entre e para as ilhas à obtenção de uma autorização administrativa prévia quando:

— possa ser demonstrada uma necessidade real de fornecimento de serviços públicos devido à insuficiência dos serviços regulares de transporte numa situação de livre concorrência;

— for igualmente demonstrado que esse regime de autorização administrativa prévia é necessário e proporcionado ao objectivo prosseguido;

— tal regime for fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente pelas empresas interessadas.

- 2) O direito comunitário não se opõe ao poder de um Estado-Membro de incluir nas condições de concessão e de manutenção de uma autorização administrativa prévia como meio de impor obrigações de serviço público a um armador comunitário uma condição que permite apreciar a sua solvabilidade, como a exigência segundo a qual este último deve ter em dia o pagamento das suas dívidas fiscais ou de segurança social, dando assim ao referido Estado-Membro a possibilidade de controlar a «capacidade de prestação do serviço» desse armador, na medida em que essa condição seja aplicada numa base não discriminatória.

- 3) O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3577/92 deve ser interpretado no sentido de que permite ao Estado-Membro, numa mesma linha ou num mesmo trajecto marítimo, impor obrigações de serviço público às empresas de navegação e celebrar simultaneamente com outras empresas contratos de fornecimento de serviços públicos na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, para a participação no mesmo transporte regular de, entre e para as ilhas, desde que possa ser demonstrada uma necessidade real de serviço público e na medida em que essa aplicação concomitante seja feita numa base não discriminatória e seja justificada em relação ao objectivo de interesse público prosseguido.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Edward	Jann	Sevón
Macken	Colneric	von Bahr
		Schintgen
		Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Fevereiro de 2001.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias