

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL

1 de Outubro de 1987 *

No processo 311/85,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo vice-presidente do Rechtbank van Koophandel (Tribunal do Comércio) de Bruxelas e que visa obter, no litígio pendente perante este órgão jurisdicional entre

VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus

e

VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.º, 34.º e 85.º, n.º 1, do Tratado CEE,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidentes de secção, G. Bosco, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet e J. C. Moitinho de Almeida, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações apresentadas:

- em representação da VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, requerente no processo principal, por F. Van Bellinghen, advogado em Antuérpia,
- em representação da VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten, requerida no processo principal, por H. Ketsman, advogado em Bruxelas,

* Língua do processo: neerlandês.

- em representação do Governo belga, pelo ministro das Comunicações, na qualidade de agente, assistido por E. Marissens, advogado em Bruxelas,
- em representação do Governo francês, por G. Guillaume, na qualidade de agente, e por R. Abraham, na qualidade de agente substituto,
- em representação do Governo irlandês, por L. J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por J. Cooke, SC,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. Van der Esch, consultor jurídico principal, e por L. Gyselen, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 5 de Novembro de 1986,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Dezembro de 1986,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 12 de Julho de 1984, que deu entrada no Tribunal em 15 de Outubro de 1985, o vice-presidente do Rechtbank van Koophandel (Tribunal do Comércio) de Bruxelas apresentou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, três questões relativas à interpretação dos artigos 30.º, 34.º e 85.º, n.º 1, do referido Tratado.
- 2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a associação sem fins lucrativos VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus (associação das agências de viagens flamengas, a seguir designada por «VVR») à associação sem fins lucrativos VZW Sociale Dienst van Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten (serviço social dos serviços públicos locais e regionais, a seguir designada por «Sociale Dienst»), referente a um processo movido, nos termos do artigo 55.º da lei de 14 de Julho de 1971 relativa às práticas comerciais, pela VVR contra a Sociale Dienst, em que foi requerida a intimação desta para que cessasse de conceder descontos aos seus clientes, em violação das regras de deontologia dos agentes

de viagens, estabelecidas pelo artigo 22.º do *arrêté royal* de 30 de Junho de 1966 (*Moniteur belge*, de 27.7.1966).

- 3 No que respeita aos factos, à tramitação processual e às observações apresentadas ao Tribunal, nos termos do artigo 20.º do estatuto CEE do Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos dos autos só serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

- 4 A Sociale Dienst, requerida no processo principal, foi criada pela Caisse spéciale pour allocations familiales (caixa especial de prestações familiares), que lhe confiou, entre outras, a função de agir na qualidade de agente de viagens em relação aos membros do pessoal dos serviços públicos locais e regionais. Nesta qualidade, a Sociale Dienst concede a essas pessoas descontos nos preços das viagens fixados pelos organizadores (*tour-operators*), cedendo a favor dos seus clientes uma parte ou a totalidade da comissão sobre esses preços que normalmente cabe aos agentes de viagens.

- 5 O artigo 22.º do *arrêté royal*, de 30 de Junho de 1966, acima referido, cuja violação é invocada pela VVR no processo principal, dispõe:

«O titular de uma autorização (para o exercício da actividade de agente de viagens) é obrigado:

1) *em relação aos seus clientes:*

...

b) a respeitar os preços e tarifas convencionados ou legalmente impostos.

...

2) *Em relação aos seus fornecedores:*

a) a respeitar os preços e tarifas convencionados ou legalmente impostos;

...

d) a respeitar a proibição convencionada de partilhar com o cliente as comissões recebidas.

3) *Em relação aos outros agentes de viagens:*

a não praticar qualquer acto contrário aos usos honestos em matéria comercial, com o objectivo de retirar ou tentar retirar, a um ou mais agentes de viagens, uma parte da sua clientela, de causar ou tentar causar prejuízo ao seu bom nome ou, em geral, de prejudicar ou tentar prejudicar a sua capacidade de concorrência.

Designadamente, pratica um acto contrário aos usos honestos em matéria comercial aquele que:

...

e) não respeitar os preços e tarifas convencionados ou legalmente impostos;

f) partilhar comissões, efectuar descontos ou oferecer vantagens em condições contrárias aos usos, qualquer que seja o meio utilizado;

...»

- 6 O *arrêté royal* de 1966, no qual se insere o citado artigo 22.º, foi adoptado ao abrigo do n.º 2 do artigo 5.º da lei de 21 de Abril de 1965, relativa ao estatuto dos agentes de viagens (*Moniteur belge* de 1.6.1965), nos termos do qual o rei pode estabelecer regras de deontologia. Esta lei prevê, entre outros aspectos, que o exercício da actividade de agente de viagens fique sujeito a uma autorização administrativa (n.º 1 do artigo 1.º). A autorização pode ser retirada, nomeadamente, quando as regras de deontologia, fixadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 5.º, não forem ou deixarem de ser respeitadas (n.º 1 do artigo 6.º). As normas segundo as quais é decidida a retirada da autorização estão contidas no n.º 1 do artigo 18.º do supracitado *arrêté royal* de 1966.

7 Além disso, como o desrespeito das regras deontológicas referidas no artigo 22.º do *arrêté royal* de 1966 é qualificado, nos termos do segundo parágrafo do n.º 3 do mesmo artigo, de «acto contrário aos usos honestos em matéria comercial», esse mesmo procedimento é abrangido pela proibição do artigo 54.º da lei de 14 de Julho de 1971, relativa às práticas comerciais, e pode, portanto, ser objecto de uma providência cautelar destinada a intimar o seu autor para que dele se abstenha, nos termos do artigo 55.º da mesma lei. Esta medida pode ser requerida, não apenas pelos interessados, mas também «a pedido de um grupo profissional ou interprofissional interessado que tenha personalidade jurídica» (primeiro parágrafo do artigo 57.º).

8 Aliás, foi no âmbito de uma providência cautelar deste tipo, requerida nos termos do artigo 55.º, atrás citado, que o vice-presidente do Tribunal do Comércio de Bruxelas, na qualidade de juiz dos processos de medidas provisórias, considerando que o litígio perante ele pendente suscitava problemas de interpretação de determinadas disposições do direito comunitário, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«A) As disposições do artigo 22.º, n.º 3, alíneas e) e f) do *arrêté royal* belga de 30 de Junho de 1966, que prevêm que uma agência de viagens autorizada (isto é, uma agência de viagens titular da autorização a que se refere a lei de 21 de Abril de 1965) pratica um acto contrário aos usos honestos em matéria comercial,

- 1) ao não respeitar os preços e tarifas convencionados ou legalmente impostos,
- 2) ao partilhar comissões, efectuar descontos ou oferecer vantagens contrárias aos usos, qualquer que seja o meio empregado,

são compatíveis com as disposições do n.º 1 do artigo 85.º do Tratado CEE, sobretudo quando se verifica que os actos contrários aos usos honestos são proibidos pelo artigo 54.º da lei belga de 14 de Julho de 1971, relativa às práticas comerciais?

B) Os acordos celebrados pelas agências de viagens, ao abrigo das citadas disposições, são compatíveis com o n.º 1 do artigo 85.º do Tratado CEE?

C) As mencionadas disposições do direito interno belga e os acordos eventualmente celebrados em sua aplicação são compatíveis com os artigos 30.º e 34.º do Tratado CEE?»

Quanto à questão A

- 9 A primeira questão, embora não mencione expressamente senão o n.º 1 do artigo 85.º do Tratado, deve ser entendida, tal como sugeriram os governos belgas e francês e a Comissão, como destinada a saber se o facto de um Estado-membro impor aos agentes de viagens, através de uma disposição legislativa ou regulamentar, o respeito dos preços e tarifas das viagens fixados pelos *tour-operators*, proibir os mesmos agentes de partilharem com os clientes as comissões recebidas pela «venda» dessas viagens ou de lhes concederem descontos, bem como considerar que esses procedimentos constituem um acto de concorrência desleal, é compatível com as obrigações decorrentes, para os Estados-membros, do artigo 5.º do Tratado CEE, conjugado com a alínea f) do artigo 3.º e o artigo 85.º do mesmo Tratado.
- 10 A este respeito, convém lembrar que, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal (ver, em último lugar, acórdão de 30 de Abril de 1986, Asjes, processos apensos 209 a 213/84, Recueil, p. 1425), se é verdade que os artigos 85.º e 86.º do Tratado dizem respeito ao comportamento das empresas e não às medidas legislativas ou regulamentares dos Estados-membros, nem por isso o Tratado deixa de impor a estes que não adoptem ou mantenham em vigor medidas susceptíveis de eliminar o efeito útil daquelas disposições. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, seria esse o caso, nomeadamente, se um Estado-membro impusesse ou favorecesse a celebração de acordos, decisões ou práticas concertadas contrários ao artigo 85.º ou reforçasse os seus efeitos.
- 11 Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional nacional, convém, assim, analisar, em primeiro lugar, se os autos revelam a existência, no domínio visado pela questão do tribunal nacional, de acordos, decisões ou práticas concertadas desse tipo, e, em segundo lugar, se disposições do género das disposições belgas em causa têm por objecto ou por efeito reforçar os efeitos desses acordos, decisões ou práticas concertadas.
- 12 Os autos revelam que as disposições belgas se inserem num contexto caracterizado pela existência a vários níveis de acordos destinados a impor aos agentes de viagens o respeito dos preços de venda das viagens fixados pelos *tour-operators*.
- 13 A este respeito, convém assinalar, em primeiro lugar, que, de acordo com as explicações não contestadas fornecidas pela Comissão, a Union professionnelle des agences de voyages belges (a seguir designada por «UPAV») tinha elaborado, em

1963, um «código deontológico» válido para os seus associados. O artigo 22.º desse código, cujo conteúdo foi retomado pelo artigo 22.º do *arrêté royal* de 30 de Junho de 1966, em causa no processo principal, já considerava acto de concorrência desleal, nomeadamente, o facto de um agente partilhar comissões com os seus clientes ou conceder-lhes descontos proibidos ou contrários aos usos.

- 14 Convém recordar, em segundo lugar, que, ainda de acordo com as explicações não contestadas fornecidas pela Comissão, foi celebrado um acordo-tipo em 1975, no seio da UPAV, em matéria de cooperação entre o conseil des agents de voyages e o agrupamento de organizadores de voos «charter» que aderira àquela associação. A alínea b) do artigo 8.º desse acordo estabelece que o agente não poderá, de forma alguma, ceder a terceiros uma parte da comissão que recebe, e deverá respeitar os preços e as condições de venda fixados pelo organizador.
- 15 Quanto às relações contratuais entre os diferentes *tour-operators* e os diferentes agentes de viagens, importa sublinhar que o contrato-tipo em anexo às observações do Governo belga prevê, no n.º 1 das condições gerais de colaboração, que o *tour-operator* «pode recusar a venda (das suas viagens) aos agentes que desrespeitem a deontologia profissional e violem o espírito da legislação». Esta fórmula permite ao *tour-operator* rescindir o contrato com os agentes de viagens que não respeitem as regras deontológicas válidas em relação a esses agentes, incluindo as que proibem a partilha das comissões e a concessão de descontos.
- 16 A existência de uma rede de acordos destinados a excluir essas práticas é, aliás, confirmada pelo próprio texto do artigo 22.º do *arrêté royal*, de 30 de Junho de 1966, em questão no processo principal. Com efeito, o seu n.º 2, relativo às obrigações dos agentes de viagens «em relação aos seus fornecedores», dispõe, na alínea d), que o agente deve «respeitar a proibição convencional de partilhar com os clientes as comissões recebidas».
- 17 Com base nos elementos que figuram nos autos, há que concluir que, no domínio das actividades dos agentes de viagens, existe uma rede de acordos, tanto entre os próprios agentes como entre os agentes e os *tour-operators*, cujo objectivo ou efeito é impor aos agentes o respeito dos preços de venda fixados pelos *tour-operators*. Os

acordos deste tipo têm por objectivo e por efeito restringir a concorrência entre agentes de viagens. Com efeito, impedem que os agentes de viagens estabeleçam, entre si, concorrência em matéria de preços, ao decidirem, por sua própria iniciativa, renunciar em benefício dos seus clientes a uma parte mais ou menos importante da comissão que lhes cabe.

- 18 Acordos deste tipo são, além disso, susceptíveis de afectar o comércio entre Estados-membros, sob vários aspectos. Em primeiro lugar, os agentes de viagens que operam num Estado-membro podem vender viagens organizadas por *tour-operators* estabelecidos noutros Estados-membros. Em segundo lugar, os mesmos agentes podem vender viagens a clientes residentes noutros Estados-membros. Em terceiro lugar, as viagens em questão efectuam-se, em muitos casos, para outros Estados-membros.
- 19 O Governo belga contestou que o n.º 1 do artigo 85.º pudesse ser aplicado às relações existentes entre um *tour-operator* e um agente de viagens, sustentando que essas relações seriam as que existem entre um mandante e um mandatário. Deste modo, o agente de viagens deveria ser considerado um órgão auxiliar do «*tour-operator*». Em apoio da sua posição, o Governo belga sublinhou que o agente de viagens não celebra, com os clientes, contratos em seu próprio nome, mas em nome e por conta do *tour-operator* que organiza a viagem em questão.
- 20 Pelo contrário, é de observar que um agente de viagens do tipo referido pelo órgão jurisdicional nacional deve ser considerado um intermediário independente que exerce uma actividade autónoma de prestação de serviços. Com efeito, por um lado, o agente vende viagens organizadas por um grande número de *tour-operators* e, por outro, um *tour-operator* vende as suas viagens através de um grande número de agentes. Esse agente não pode ser qualificado, como sugere o Governo belga, de órgão auxiliar integrado na empresa deste ou daquele *tour-operator*.
- 21 Conclui-se destas considerações que acordos como os que estão em causa no processo principal são incompatíveis com o n.º 1 do artigo 85.º do Tratado.

- 22 Resta analisar se disposições do tipo das referidas pelo órgão jurisdicional nacional, recolocadas neste contexto, são susceptíveis de reforçar os efeitos próprios dos acordos entre agentes de viagens e *tour-operators*.
- 23 Em primeiro lugar, ao transformar numa disposição legislativa uma proibição que na origem era puramente contratual, uma disposição como a do artigo 22.º do *arrêté royal* de 1966 reforça o efeito dos acordos em questão entre as partes, no sentido de que a regra adquire um carácter permanente e já não pode ser revogada pela vontade das partes. Em segundo lugar, ao consagrar como acto contrário aos usos honestos em matéria comercial o desrespeito, quer dos preços e tarifas convencionados quer da proibição de partilhar com os clientes as comissões recebidas, uma disposição deste tipo permite aos agentes de viagens fiéis à disciplina convencionada no seio da profissão agir judicialmente contra os agentes de viagens alheios ao acordo que não se submetam a essa disciplina. Em terceiro lugar, tanto em relação às partes nos acordos como em relação a terceiros, a possibilidade de retirar a autorização para o exercício da actividade de agente de viagens, em caso de inobservância da disciplina convencionada, constitui uma sanção eminentemente eficaz.
- 24 Deste modo, há que responder à questão A, colocada pelo órgão jurisdicional nacional, no sentido de que o facto de um Estado-membro impor aos agentes de viagens, mediante uma disposição legislativa ou regulamentar, que respeitem os preços e tarifas das viagens fixados pelos *tour-operators*, proibir os mesmos agentes de partilharem com os clientes as comissões recebidas pela venda dessas viagens ou de lhes concederem descontos, e considerar que tais atitudes constituem um acto de concorrência desleal, é incompatível com as obrigações que decorrem para os Estados-membros do artigo 5.º do Tratado CEE, conjugado com os artigos 3.º, alínea f), e 85.º do mesmo Tratado, quando a disposição em causa tiver por objecto ou por consequência reforçar os efeitos de acordos, decisões ou práticas concertadas contrários ao citado artigo 85.º

Quanto à questão B

- 25 Através desta questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se acordos do tipo dos celebrados pelos agentes de viagens são compatíveis com o n.º 1 do artigo 85.º do Tratado.

- 26 A este respeito, convém precisar que, embora o órgão jurisdicional nacional não especifique, na sua questão, quais os acordos celebrados pelos agentes de viagens a que pretende referir-se, é possível deduzir do contexto em que se situa o processo principal que se trata dos diversos acordos evocados no decurso do processo e atrás mencionados, no âmbito da resposta à primeira questão.
- 27 Visto que já foi declarado que os acordos deste tipo são incompatíveis com o n.º 1 do artigo 85.º, não há que responder separadamente à questão B colocada pelo órgão jurisdicional nacional.

Quanto à questão C

- 28 Através desta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se disposições como as normas belgas em causa e acordos do tipo dos celebrados entre agentes de viagens ou entre agentes de viagens e *tour-operators* são compatíveis com os artigos 30.º e 34.º do Tratado.
- 29 É preciso recordar, a este respeito, que os artigos 30.º e 34.º fazem parte do título I do Tratado, consagrado à livre circulação de mercadorias. Estabelecem que são proibidas, entre os Estados-membros, as restrições quantitativas à importação e à exportação, bem como as medidas de efeito equivalente.
- 30 Dado que os artigos 30.º e 34.º do Tratado apenas visam medidas públicas, e não comportamentos de empresas, só há que examinar a compatibilidade com esses artigos de disposições nacionais como as que estão em causa no processo principal.
- 31 Quanto às disposições nacionais desse tipo, deve assinalar-se que não têm por objecto ou por efeito restringir a circulação de mercadorias entre Estados-membros.

- 32 Com efeito, as viagens não são mercadorias, mas serviços, independentemente da denominação utilizada a seu respeito nas relações profissionais. Daí resulta que disposições como as normas belgas em questão não possam ser consideradas contrárias ao artigo 30.º ou ao artigo 34.º
- 33 Deste modo, há que responder à questão C do órgão jurisdicional nacional no sentido de que uma disposição legislativa ou regulamentar de um Estado-membro do tipo referido na resposta à primeira questão não é incompatível com os artigos 30.º e 34.º do Tratado.

Quanto às despesas

- 34 As despesas em que incorreram os governos belga, francês e irlandês e a Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Tendo o processo, em relação às partes no processo principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo vice-presidente do Rechtbank van Koophandel de Bruxelas, por decisão de 12 de Julho de 1984, declara:

- 1) O facto de um Estado-membro impor aos agentes de viagens, mediante uma disposição legislativa ou regulamentar, que respeitem os preços e tarifas das viagens fixados pelos tour-operators, proibir os mesmos agentes de partilharem com os clientes as comissões recebidas pela venda dessas viagens ou de lhes concederem descontos, e considerar que tais atitudes constituem um acto de concorrência desleal, é incompatível com as obrigações que decorrem para os Estados-membros do artigo 5.º do Tratado CEE, conjugado com os artigos 3.º, alínea f), e 85.º do Tratado, quando a disposição em causa tiver por objecto ou por consequência reforçar os efeitos de acordos, decisões ou práticas concertadas contrários ao citado artigo 85.º

2) Uma disposição legislativa ou regulamentar desse tipo não é incompatível com os artigos 30.º e 34.º do Tratado.

Mackenzie Stuart	O'Higgins	Schockweiler	Bosco	
Due	Everling	Bahlmann	Joliet	Moitinho de Almeida

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 1 de Outubro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart