

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
30 de Maio de 1991 *

No processo C-68/89,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por A. Caeiro, consultor jurídico e por B. J. Drijber, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do mesmo Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por J. W. de Zwaan e M. Fierstra, consultores jurídicos adjuntos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

demandado,

apoiado por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. E. Collins, Treasury Solicitor, e por David Pannick, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao manter em vigor uma legislação nos termos da qual os nacionais da CEE podem ser obrigados, antes de serem

* Língua do processo: neerlandês.

autorizados a entrar em território neerlandês, a responder às questões dos funcionários responsáveis pela polícia das fronteiras, relativamente ao objectivo e à duração da sua estada e aos recursos económicos de que dispõem para o efeito, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro

secretário: D. Louterman, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 22 de Janeiro de 1991, durante a qual a Comissão das Comunidades Europeias foi representada por B. J. Drijber e por P. van Nuffel, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Fevereiro de 1991,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Março de 1989, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.º do Tratado CEE, uma acção destinada a obter a declaração de que o Reino dos Países Baixos, ao manter e aplicar uma legislação nos termos da qual os nacionais de um Estado-membro podem ser obrigados, antes de serem autorizados a entrar em território neerlandês, a responder às questões colocadas pelos funcionários responsáveis pela polícia das fronteiras, relativamente ao objectivo e à duração da sua estada e aos recursos económicos de que dispõem para o efeito, não cumpriu as

obrigações que lhe incumbem por força das directivas 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88), e 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132), e do disposto no segundo parágrafo do artigo 5.º e nos artigos 3.º, alínea c), 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CEE.

- 2 O direito de entrada dos estrangeiros e a polícia das fronteiras são regulados, nos Países Baixos, pela Vreemdelingenwet (lei sobre os estrangeiros) de 13 de Janeiro de 1965, a qual foi regulamentada pelo Vreemdelingenbesluit (a seguir «regulamento sobre os estrangeiros») de 19 de Setembro de 1966, cujo artigo 23.º dispõe:

«1. Se tal lhes for pedido por um funcionário responsável pela polícia das fronteiras, os estrangeiros que entram nos Países Baixos são obrigados:

- a) a apresentar e a entregar o documento de que dispõem para passar a fronteira;
- b) a fornecer informações sobre o objectivo e a duração da sua estada nos Países Baixos;
- c) a declarar os meios de que dispõem para permanecer nos Países Baixos.

2. ...

3. O disposto no n.º 1, *initio* e alínea c) não se aplica aos nacionais de um Estado-membro da Comunidade Europeia que procurem emprego.»

- 3 Considerando que a legislação em causa era contrária ao direito comunitário, a Comissão desencadeou um processo ao abrigo do artigo 169.º do Tratado contra o Reino dos Países Baixos.
- 4 Por despacho de 4 de Outubro de 1989, o Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em apoio da posição dos Países Baixos.
- 5 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação do processo, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.
- 6 A Comissão alega que o artigo 23.º do regulamento sobre os estrangeiros é contrário ao direito comunitário, uma vez que, segundo o n.º 1 do artigo 3.º de ambas as directivas citadas, redigido em termos idênticos, aos nacionais de um Estado-membro que se deslocam para outro Estado-membro só pode ser exigida a apresentação de um bilhete de identidade ou de um passaporte válidos.
- 7 A Comissão esclarece, no entanto, que a presente acção visa exclusivamente o controlo de que podem ser objecto os nacionais da CEE na fronteira neerlandesa por outras razões que não razões de ordem pública, de segurança e de saúde públicas e que o controlo das bagagens ou de outras mercadorias não é objecto do litígio.
- 8 Há que excluir, portanto, as situações em que os controlos das autoridades nacionais são motivados por alguma daquelas razões ou incidem sobre estes objectos. Deste modo, o Tribunal de Justiça não pode, no âmbito de uma acção por incumprimento intentada pela Comissão, tomar posição, no quadro do presente litígio, sobre as preocupações do Governo do Reino Unido, o qual pretende que possam ser colocadas questões que tenham em conta exigências de ordem pública.

- 9 O Governo neerlandês defende que as directivas 68/360 e 73/148, já citadas, só se aplicam às pessoas que possam beneficiar de um direito de estada ao abrigo do Tratado. Por conseguinte, em seu entender, os Estados-membros são competentes para efectuar controlos por amostragem nas fronteiras a fim de verificar se os nacionais de outros Estados-membros têm ou não um direito de estada.
- 10 Sublinhe-se, em primeiro lugar, que, como justamente sublinhou a Comissão, os nacionais dos Estados-membros da Comunidade têm geralmente um direito de acesso ao território dos outros Estados-membros, no exercício das diferentes liberdades reconhecidas pelo Tratado e, designadamente, da livre prestação de serviços, de que beneficiam, segundo jurisprudência doravante assente, quer os prestadores quer os destinatários dos serviços (ver, como último exemplo, o acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Cowan, 186/87, Colect., p. 195).
- 11 Recorde-se, em seguida, que, como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão de 27 de Abril de 1989, Comissão/Bélgica (321/87, Colect., p. 997), a única condição prévia a que os Estados-membros podem sujeitar o direito de entrada no território das pessoas abrangidas pelas directivas supracitadas é a apresentação de bilhete de identidade ou de passaporte válidos.
- 12 Não se pode acrescentar a esta condição, única prevista pelo artigo 3.º de ambas as directivas já citadas, a de se ser obrigado a provar pertencer a uma das categorias de pessoas abrangidas pelas referidas directivas. Efectivamente, resulta do sistema instituído por esses diplomas, designadamente dos artigos 4.º da Directiva 68/360 e 6.º da Directiva 73/148, que só no momento da emissão de um cartão ou de um título de residência é que as autoridades de um Estado-membro podem pedir aos interessados, nas condições previstas em tais artigos, a prova de que possuem um direito de estada.
- 13 Mais genericamente, a obrigação de responder a questões colocadas pelos funcionários responsáveis pela polícia das fronteiras não pode constituir uma condição prévia de acesso de um nacional de um Estado-membro ao território de outro Estado-membro.

- 14 O Governo do Reino Unido insistiu, porém, sobre a necessidade de colocar questões com vista a controlar a validade dos documentos de identificação apresentados.
- 15 A este propósito, basta ter presente que a legalidade dos controlos sobre a validade do documento apresentado decorre da exigência estabelecida no artigo 3.º das duas directivas citadas de que o bilhete de identidade ou o passaporte apresentado sejam «válidos».
- 16 Resulta de quanto precede que, ao manter e aplicar uma legislação ao abrigo da qual os nacionais de um Estado-membro podem ser obrigados, antes de serem autorizados a entrar em território neerlandês, a responder às questões colocadas pelos funcionários responsáveis pela polícia das fronteiras, relativamente ao objectivo e à duração da sua estada e aos recursos económicos de que dispõem para o efeito, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das directivas 68/360 e 73/148.
- 17 Não há que declarar um incumprimento às disposições do Tratado citadas no pedido da Comissão. Efectivamente, por um lado, só o artigo 3.º, alínea c), era, de entre tais disposições, expressamente mencionado no parecer fundamentado e, por outro, a Comissão não apresentou qualquer fundamento autónomo para sustentar a sua alegação de incumprimento das referidas disposições.

Quanto às despesas

- 18 Por força do disposto do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Reino dos Países Baixos sido vencido, há que condená-lo nas despesas. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte deve suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) Ao manter e aplicar uma legislação nos termos da qual os nacionais de um Estado-membro podem ser obrigados, antes de serem autorizados a entrar em território neerlandês, a responder às questões colocadas pelos funcionários responsáveis pela polícia das fronteiras, relativamente ao objectivo e à duração da sua estada e aos recursos económicos de que dispõem para o efeito, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das directivas 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade, e 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços.
- 2) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas despesas.

| | | | |
|----------|--------------------|-----------------|---------|
| Due | Rodríguez Iglesias | Díez de Velasco | Slynn |
| Kakouris | Joliet | Grévisse | Zuleeg |
| | | | Kapteyn |

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Maio de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due