

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 28 de Março de 1995 *

1. Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 20 de Janeiro de 1994, o Parlamento Europeu pede a anulação da Directiva 93/89/CEE do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, relativa à aplicação pelos Estados-Membros dos impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias, bem como das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas ¹.

2. Após o processo C-65/90, Parlamento/Conselho — em que foi proferido o acórdão de 16 de Julho de 1992 ², que anulou o Regulamento (CEE) n.º 4059/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que fixa as condições de admissão dos transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro ³ — e o processo C-388/92, Parlamento/Conselho — em que foi proferido o acórdão de 1 de Junho de 1994 ⁴, que anulou o Regulamento (CEE) n.º 2454/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, que fixa as condições em que as transportadoras não residentes podem efectuar serviços de transportes nacionais rodoviários de passageiros num Estado-Membro ⁵ —, o Parlamento volta a acusar o Conselho de não o ter consultado de novo, em conformidade com o

procedimento previsto no artigo 75.º, n.º 1, do Tratado CEE, relativo aos transportes ⁶.

3. No quadro da política autónoma dos transportes, a Comissão esforça-se há quase trinta anos por eliminar, entre os transportadores rodoviários dos vários Estados-Membros, as distorções de concorrência que resultam das diferenças de modos de contribuição desses transportadores para o financiamento das infra-estruturas que utilizam. Enquanto certas contribuições tomam a forma de um imposto sobre os veículos matriculados num Estado-Membro, independentemente da quilometragem percorrida, outras dependem directamente da quilometragem e tomam, por exemplo, a forma de portagens. Como salientou Bourlanges ⁷:

«A justaposição destes dois modos de contribuição conduz a uma situação muito prejudicial para certos transportadores em determinados Estados-Membros, que são levados a pagar duas vezes: a financiar no seu país a sua própria rede de infra-estruturas, por meio de um imposto sobre veículos elevado, e que são levados a pagar de novo, sob a

* Língua original: francês.

1 — JO L 279, p. 32.

2 — Colect., p. I-4593.

3 — JO L 390, p. 3.

4 — Colect., p. I-2067.

5 — JO L 251, p. 1.

6 — Este artigo foi modificado pelo artigo G, alínea 16, do Tratado da União Europeia, que substituiu o processo de consulta pelo processo de cooperação previsto no artigo 189.º-C do Tratado CE.

7 — JO, Anexo, n.º 3-425, *Debates do Parlamento Europeu* de 18 de Dezembro de 1992, p. 368.

forma de portagens, quando circulam noutros países da Comunidade.»

4. Na primeira proposta de directiva do Conselho relativa à adaptação dos sistemas nacionais de impostos sobre os veículos utilitários, apresentada ao Conselho em 17 de Julho de 1968 ⁸, a Comissão propõe que os Estados-Membros adaptem os seus sistemas de impostos sobre os veículos utilitários substituindo os impostos existentes «... por uma imposição pelo uso das infra-estruturas rodoviárias» ⁹ que reflectiria «... as responsabilidades respectivas dos diversos veículos quanto aos custos que acarreta a sua circulação» ¹⁰. Essa imposição, baseada no peso total em carga autorizado, seria aplicada à totalidade dos veículos utilitários. A proposta não foi aprovada pelo Conselho.

5. Os esforços da Comissão levaram à adopção da Directiva 93/89, depois de um processo parlamentar cheio de peripécias, que aqui resumimos.

6. Em 15 de Janeiro de 1988, a Comissão apresenta ao Conselho uma proposta de directiva COM(87) 716 final relativa à imputação dos custos das infra-estruturas de transporte a veículos pesados de mercadorias ¹¹, permitindo assim a adaptação progressiva dos sistemas nacionais de impostos sobre a

utilização ou a detenção de certos veículos utilitários. Inspirando-se na proposta de 1968, a Comissão, substituindo o «princípio da nacionalidade» pelo «princípio da territorialidade», propõe que os sistemas nacionais de impostos sejam progressivamente adaptados para que a tributação dependa directamente da utilização efectiva da infra-estrutura rodoviária, independentemente do local de matrícula do veículo. Os custos de manutenção destas infra-estruturas seriam, assim, repartidos mais equitativamente, e as condições de concorrência entre transportadores seriam igualizadas. Prevê-se que, «depois de 31 de Dezembro de 1992, os custos das infra-estruturas serão cobrados aos utilizadores, através de uma combinação do imposto sobre a utilização ou a posse de veículos pesados de mercadorias, cobrados com base no princípio da territorialidade, e, se for caso disso, das portagens, tendo em conta o facto de que o imposto sobre o gasóleo terá sido harmonizado, a nível comunitário, até essa data» ¹².

7. O Parlamento aprova a proposta, com uma alteração, por resolução legislativa de 23 de Maio de 1989 ¹³.

8. Esta proposta nunca foi aprovada pelo Conselho, onde terá recebido um «acolhimento pouco favorável» ¹⁴.

⁸ — JO C 95, p. 41.

⁹ — Artigo 4.º

¹⁰ — Terceiro considerando.

¹¹ — JO C 79, p. 9.

¹² — Artigo 10.º, primeiro parágrafo.

¹³ — JO C 158, p. 51.

¹⁴ — Relatório Bourlanges de 23 de Janeiro de 1992, Documentos de sessão do Parlamento Europeu, A3-0026/92, p. 17.

9. A Comissão apresenta, em 27 de Novembro de 1990, uma proposta alterada COM(90) 540 final¹⁵, que fixa o mesmo objectivo a longo prazo: «... a execução de um sistema comunitário de imposição segundo o princípio da territorialidade»¹⁶, aplicado progressivamente, por etapas, seguindo «um calendário rigoroso»¹⁷. Prevê-se que os Estados-Membros adoptem, a partir de 1 de Janeiro de 1995, *taxas mínimas de imposição* revistas anualmente, a fim de aumentar gradualmente a «... cobertura dos custos da infra-estrutura rodoviária de tal modo que, pelo menos, estejam cobertos os custos totais da infra-estrutura o mais tardar em 31 de Dezembro de 1999»¹⁸. Estas taxas deverão ter em conta os impostos sobre o gasóleo e uma correcção no sentido da descida para ter em conta a dupla tributação resultante das portagens.

10. Esta proposta foi aprovada, com numerosas alterações, por uma resolução legislativa do Parlamento de 15 de Maio de 1992¹⁹.

11. Partindo da constatação de que, «... na ausência de um modelo teórico satisfatório de determinação dos custos a imputar, bem como de dados quantificados suficientemente precisos, homogêneos e completos, se torna necessário *um prazo de vários anos* para estudar, propor, adoptar e pôr em prática um sistema fiável e rigoroso de imputação dos

custos de infra-estruturas, incluindo os que se referem ao ambiente»²⁰, o Parlamento propõe que se distinga claramente uma fase prévia e transitória de harmonização das imposições, tais como existem, de uma fase definitiva de imputação aos transportadores dos custos de infra-estruturas. Este novo mecanismo de tributação deve basear-se prioritariamente nos impostos sobre os carburantes e nos encargos ligados à utilização das redes (que podem ter a forma de assinaturas) — particularmente adaptados às exigências de uma contribuição «territorializada» — e não no imposto sobre veículos, «imposto não territorial por excelência», cujo montante e produto «... são determinados sem qualquer referência à utilização efectiva da rede pelo veículo onerado fiscalmente»²¹.

12. No acórdão de 19 de Maio de 1992, Comissão/Alemanha²², o Tribunal declarou o incumprimento por este Estado das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 76.º do Tratado CEE, por ter adoptado a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados, de 30 de Abril de 1990. Esta lei instituiu um selo sobre os veículos pesados que percorrem o território alemão, e diminuía em montante equivalente o imposto sobre veículos pago pelos transportadores matriculados na República Federal da Alemanha.

13. Tirando as consequências deste acórdão e retomando uma grande parte das ideias

15 — JO 1991, C 75, p. 1.

16 — Sexto considerando.

17 — Sétimo considerando.

18 — Artigo 10.º, n.º 8.

19 — JO C 150, p. 324.

20 — Alteração n.º 4, sublinhado nosso.

21 — Relatório Bourlanges de 27 de Fevereiro de 1992, Documentos de sessão do Parlamento Europeu, A3-0083/92, p. 24 e 25.

22 — C-195/90, Colect., p. I-3141.

adiantadas pelo Parlamento em Maio de 1992²³, a Comissão apresentou, em 26 de Outubro de 1992, uma nova proposta alterada COM(92) 405 final²⁴.

14. A concretização do sistema harmonizado de tributação rodoviária baseado no princípio da territorialidade é adiada para regulamentação ulterior, que o Conselho adoptará «o mais rapidamente possível»²⁵, a partir de um relatório acompanhado de propostas elaborado pela Comissão até 1 de Janeiro de 1998, devendo o sistema harmonizado entrar em vigor o mais tardar em 30 de Junho de 1999.

15. A proposta adopta um sistema transitório baseado, por um lado, na fixação de taxas-base para os impostos sobre veículos (taxas nitidamente inferiores às que foram propostas anteriormente) e, por outro lado, na possibilidade de os Estados-Membros imporem direitos de utilização nas suas auto-estradas.

16. Foi aprovada pelo Parlamento em 18 de Dezembro de 1992²⁶, com duas alterações menores que instituíram um direito de utilização proporcional à distância percorrida e

previam uma isenção de direitos de utilização «nos percursos fronteiriços».

17. O Conselho «Transportes» de 19 de Junho de 1993 examina um projecto de texto sobre a cabotagem no quadro do transporte de mercadorias e a proposta de directiva relativa à aplicação pelos Estados-Membros de impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias.

18. A comissão dos transportes do Parlamento, informada das alterações resultantes das deliberações do Conselho, convida o Conselho a consultá-lo de novo, o que o Conselho recusa, por carta da presidência de 8 de Outubro de 1993.

19. A Directiva 93/89 é definitivamente adoptada em 25 de Outubro de 1993, no mesmo dia que o Regulamento (CEE) n.º 3118/93 do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro²⁷.

20. O Parlamento sustenta que o texto definitivo apresenta *alterações substanciais* em

23 — V. a intervenção de Millan, que representou a Comissão nos debates de 18 de Dezembro de 1992 no Parlamento (JO, Anexo, n.º 3-425, *Debates do Parlamento Europeu*, Sessão 1992-1993, p. 370), e o relatório da Comissão dos Transportes e do Turismo de Bourlanges de 15 de Dezembro de 1992, Documentos de sessão do Parlamento Europeu, A3-0421/92, p. 6, n.º 4.

24 — JO C 311, p. 63.

25 — Artigo 9.º, n.º 1.

26 — JO 1993, C 21, p. 522. Note-se que o parecer do Parlamento foi solicitado em 19 de Novembro de 1992 e foi emitido menos de um mês depois.

27 — JO L 279, p. 1.

relação ao texto da proposta modificada, que justificam que seja consultado de novo.

21. Examinaremos:

— as condições da nova consulta do Parlamento;

— o «sistema» da proposta alterada da Comissão de 26 de Outubro de 1992;

— as alterações substanciais;

— os efeitos no tempo do acórdão de anulação.

I — As condições da nova consulta do Parlamento

22. A jurisprudência do Tribunal definiu um certo número de exigências que permitem garantir o respeito das prerrogativas do Parlamento no processo de elaboração de actos normativos ²⁸.

28 — Sobre esta questão, v. os nossos desenvolvimentos nas conclusões no processo pendente Parlamento/Conselho, C-417/93, pontos 19 e segs.

23. De entre os vários processos legislativos em que o Parlamento intervém, o processo de consulta é o que lhe confere menos poderes.

24. Em nome do respeito do princípio do equilíbrio institucional, o Tribunal não deixa de considerar que a consulta é uma formalidade essencial, cuja inobservância implica a nulidade do acto em causa ²⁹.

25. O Tribunal vela por que a consulta seja efectiva e por que o Parlamento, através dos pareceres que profere no quadro do processo de consulta, possa exercer influência no conteúdo dos actos normativos adoptados pelo Conselho ³⁰.

26. Trata-se aqui de encontrar um equilíbrio entre duas exigências contrárias.

27. Em primeiro lugar, este direito de ser consultado sobre a proposta da Comissão seria uma mera formalidade se o Conselho tivesse a possibilidade de adoptar a título definitivo *outro texto*, sem relação com a proposta sobre a qual o Parlamento se pronunciou.

29 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333, n.º 33).

30 — Acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (165/87, Colect., p. 5545, n.º 20).

28. Em segundo lugar, para distinguir claramente o processo de consulta, por um lado, do processo de parecer favorável ou dos processos de cooperação ou de co-decisão, por outro lado, o Conselho deve ter a possibilidade de se afastar, *dentro de certos limites*, do texto proposto e do parecer do Parlamento, que não o vincula juridicamente.

29. São precisamente esses os limites que o Tribunal definiu numa jurisprudência hoje firmemente estabelecida: «... sempre que o texto finalmente adoptado, considerado *no seu conjunto*, se afaste *na sua substância* daquele sobre o qual foi consultado o Parlamento, com excepção dos casos em que as alterações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento...»³¹, o Parlamento deve ser consultado de novo.

30. Que deve entender-se pela noção de alteração substancial do acto ou de alteração que «... afecta o *sistema* do projecto no seu conjunto...»³²?

31. O Tribunal considera que alterações que «... tocam a *própria essência do dispositivo* criado... devem ser qualificadas de substanci-

ais»³³. É o caso de um regulamento definitivo que substitui o princípio da liberdade de cabotagem em matéria de transportes rodoviários de mercadorias nos Estados-Membros, previsto pela proposta, pelo princípio de uma autorização, a título temporário, no âmbito de um contingente comunitário³⁴. O Tribunal verifica, portanto, existir uma diferença de natureza entre uma liberalização definitiva das prestações de transporte e uma liberalização temporária que é necessariamente precária, porque pode ser posta em causa pela inércia do Conselho³⁵.

32. Foi igualmente esse o caso no domínio da cabotagem em matéria de transporte rodoviário de passageiros. A proposta inicial da Comissão previa que *qualquer* transportador rodoviário de passageiros por conta de outrem que, estabelecido num Estado-Membro, aí estivesse autorizado a efectuar o transporte internacional de passageiros, e que preenchesse as condições fixadas pela Directiva 74/562/CEE³⁶, podia efectuar transportes nacionais rodoviários de passageiros por conta de outrem, sob a forma de serviços regulares, de serviços de vaivém («navette») ou de serviços ocasionais num Estado-Membro que não fosse aquele em que está estabelecido. O Tribunal decidiu que essa proposta tinha sido alterada de maneira

33 — *Ibidem*, n.º 19, sublinhado nosso.

34 — *Ibidem*.

35 — V. as conclusões do advogado-geral Darmon no acórdão C-65/90, Parlamento/Conselho, já referido, ponto 40.

36 — Directiva do Conselho de 12 de Novembro de 1974 relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes nacionais e internacionais (JO L 308, p. 23; EE 07 F2 p. 20).

31 — Acórdão C-65/90, Parlamento/Conselho, já referido, n.º 16, sublinhado nosso. V., em último lugar, o acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 38).

32 — *Ibidem*, n.º 20, sublinhado nosso.

substancial pela regulamentação adoptada pelo Conselho, que reduzia a algumas hipóteses excepcionais o seu âmbito de aplicação «ratione personae» e «materiae»³⁷.

33. Pelo contrário, não é substancial a alteração:

— que constitui «... na realidade uma mudança de *método* mais do que de *fundo*»³⁸;

— que deixa intactos os aspectos essenciais da disposição mais ampla que ela afecta³⁹;

— que corresponde à pretensão do Parlamento⁴⁰.

34. Para concluir que as alterações tocam a própria essência do dispositivo criado, o Tribunal utiliza um critério objectivo, que é o cotejo de dois textos, a «... comparação entre a proposta inicial da Comissão e o regulamento impugnado...»⁴¹.

35. Depois de ter determinado o sistema criado pela proposta, investigaremos se podem identificar-se alterações substanciais através do estudo comparativo dos dois textos.

II — O «sistema» da proposta alterada da Comissão de 26 de Outubro de 1992

36. A proposta alterada da Comissão apresenta três características que constituem a «própria essência do seu dispositivo»:

1) ela distingue claramente uma «... fase transitória de harmonização dos impostos tal como são actualmente aplicados...»⁴², da fase definitiva que põe em prática um «sistema harmonizado de tributação rodoviária»⁴³, tendo em consideração os custos das infra-estruturas e baseada no princípio da territorialidade. Esta fase deve entrar em vigor o mais tardar em 30 de Junho de 1999;

2) o legislador comunitário faz coincidir a instituição do sistema harmonizado com a

37 — V. o acórdão C-388/92, Parlamento/Conselho, já referido.

38 — Acórdãos de 4 de Fevereiro de 1982, Buyl e o./Comissão (817/79, Recueil, p. 245, n.º 23), Adam/Comissão (828/79, Recueil, p. 269, n.º 24), e Battaglia/Comissão (1253/79, Recueil, p. 297, n.º 24).

39 — Acórdão de 15 de Julho de 1970, Chemiefarma/Comissão (41/69, Recueil, p. 661, n.º 178).

40 — N.º 23 do acórdão Buyl e o., já referido, nota 38.

41 — Acórdão C-388/92, Parlamento/Conselho, já referido, n.º 13.

42 — Quinto considerando.

43 — Artigo 9.º, n.º 1.

liberalização completa da cabotagem prevista no artigo 12.º do Regulamento n.º 3118/93. Com efeito, o acesso de transportadores de outros Estados-Membros à rede nacional, que essa liberalização permite, torna imperativa a participação dos utilizadores nos custos das infra-estruturas;

- 3) a fase transitória apresenta três características: i) são aplicadas *taxas mínimas* nas imposições sobre os veículos utilitários. Estas taxas são susceptíveis de revisão, de dois em dois anos, pelo Conselho ⁴⁴. No entanto, certos Estados-Membros estão autorizados a aplicar provisoriamente taxas reduzidas ⁴⁵; ii) as portagens e os direitos de utilização são admitidos restritivamente e são autorizados apenas dentro da rede de auto-estradas ⁴⁶; iii) as portagens podem ser reembolsadas ⁴⁷.

37. A Directiva 93/89 faz uma abordagem «por etapas». A criação de um regime de imputação dos custos baseado no princípio da territorialidade torna-se um objectivo não vinculativo que a Comissão poderá propor, «se necessário», num relatório a enviar ao Conselho, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1997 ⁴⁸.

38. A Directiva 93/89 afasta-se da proposta em cinco pontos principais:

— as taxas mínimas (que são as que foram propostas pela Comissão) podem ser objecto de grandes reduções ou de isenção ⁴⁹; não podem ser revistas antes de 1998 ⁵⁰;

— a possibilidade de reembolso das portagens e dos direitos de uso rodoviários é completamente suprimida;

— a possibilidade de cobrar portagens e direitos de uso já não está limitada às auto-estradas ⁵¹;

— os direitos de uso têm um limite máximo ⁵²;

— o artigo 7.º, alínea e), permite aos Estados-Membros cobrar um direito de uso para os veículos matriculados no seu território.

44 — Artigo 8.º, n.º 3.

45 — Artigo 8.º, n.º 2.

46 — Artigo 5.º

47 — Artigo 10.º

48 — Artigo 12.º

49 — Artigo 6.º

50 — Artigo 6.º, n.º 7.

51 — Artigo 7.º

52 — Artigo 7.º, alínea f).

39. O texto sobre o qual o Conselho chegou a um compromisso, considerado no seu conjunto, afastar-se-á *substancialmente* da proposta sobre a qual o Parlamento foi consultado? É o que temos de examinar agora.

A — *O objectivo da proposta — a passagem à fase definitiva, consagrando um sistema harmonizado — não é o da directiva*

III — As alterações substanciais

40. É evidente que o texto finalmente adoptado deve ser comparado com a *última* proposta alterada da Comissão, ou seja, a de 26 de Outubro de 1992, sobre a qual o Parlamento deu o seu parecer em 18 de Dezembro de 1992.

42. À primeira vista, a proposta e a directiva convergem quanto ao objectivo a atingir: «... a *eliminação das distorções de concorrência* entre as empresas de transportes dos diferentes países da Comunidade exige, por um lado, a harmonização dos sistemas de imposição — impostos sobre os veículos, impostos sobre o consumo específico de carburantes ou direitos inerentes à utilização de um equipamento — e, por outro lado, a criação de um mecanismo equitativo de imputação, aos transportadores, dos custos das infra-estruturas»⁵³. A proposta e a directiva coincidem no facto de que esse regime de imputação dos custos deverá basear-se, «na medida do possível»⁵⁴, no princípio da territorialidade, sem que seja mencionado, em qualquer destes textos, o abandono *total* do princípio da nacionalidade.

41. Pensamos que o texto definitivamente adoptado desvirtua o da proposta, na medida em que torna possível a manutenção do «*statu quo*», *sem progresso significativo* no sentido de uma harmonização das imposições. Ele apresenta alterações substanciais ainda mais claras do que aquelas que o Tribunal identificou nos acórdãos C-65/90 e C-388/92, Parlamento/Conselho, relativos à cabotagem. Não fixa o mesmo objectivo que a proposta (A) e não se dota dos mesmos meios (B).

43. Os dois textos concluem, tanto um como o outro, que actualmente não se encontra disponível um modelo de avaliação e de imputação dos custos das infra-estruturas⁵⁵.

53 — Terceiro considerando da proposta, sublinhado nosso. Comparar com o texto quase idêntico do primeiro considerando da directiva.

54 — Sexto considerando da proposta. Comparar com o último considerando e com o artigo 12.º da directiva.

55 — V. o décimo terceiro considerando da proposta e o décimo considerando da directiva.

44. Os trabalhos do Parlamento tinham evidenciado essa dificuldade. Aquando dos debates de 14 de Maio de 1992, o relator Bourlanges interveio dizendo: «Comecemos por harmonizar a um nível satisfatório, a um nível relativamente baixo, mesmo não podendo seguir a Comissão nesta espécie de aumento regular das taxas em nome da imputação, quando sabemos bem que não temos hoje os meios para realizar essa imputação. Será essa a nossa tarefa nos meses e nos anos vindouros»⁵⁶.

45. Os dois textos divergem quanto às conseqüências a tirar dessa impossibilidade de executar imediatamente um sistema comunitário de tributação que faça suportar pelos transportadores os custos das infra-estruturas rodoviárias segundo um princípio de territorialidade.

46. A proposta distingue uma fase transitória, fixando taxas mínimas para os impostos sobre os veículos *actualmente aplicados*⁵⁷, de uma fase definitiva cujo início é fixado para 30 de Junho de 1999⁵⁸, o mais tardar, no termo de um calendário preciso e desde já fixado.

47. A directiva prevê uma primeira etapa⁵⁹, no decurso da qual serão impostas taxas mínimas para os impostos sobre veículos actualmente em vigor⁶⁰. A directiva menciona apenas no condicional e como eventualidade⁶¹ «a criação de um regime de imputação de custos baseado no princípio da territorialidade». Prevendo que a Comissão fará «se necessário» um relatório com propostas com vista à criação de um regime de imputação dos custos baseado no princípio da territorialidade, a directiva contenta-se em recordar o poder geral de iniciativa que a Comissão tem por força do artigo 155.º, n.º 3, do Tratado CE. Ela não fixa nenhum prazo para a passagem à fase definitiva do sistema harmonizado de imputação de custos, que não é imposto.

48. A imputação dos custos das infra-estruturas aos transportadores pressupõe a recolha de dados económicos e estatísticos pelos Estados-Membros e a concepção de um método ou de um modelo de imputação cuja complexidade estes tenham podido medir. É assim que explicamos a prudência do Conselho.

49. Embora explicável, a alteração não deixa de ser uma alteração substancial da proposta: o Conselho não se limitou a prolongar a fase transitória. Tornou a passagem à fase definitiva — prevista, de modo certo, para 30 de Junho de 1999, o mais tardar, na proposta — meramente eventual e não obrigatória, como

56 — JO, Anexo, n.º 3-418, *Debates do Parlamento Europeu*, p. 315. V. os desenvolvimentos substanciais do relatório Bourlanges de 23 de Janeiro de 1992, já referido, nota 13, sobre esta questão, ponto 9 e segs.

57 — Décimo considerando.

58 — Artigo 9.º da proposta.

59 — Segundo considerando.

60 — Quinto considerando.

61 — V. o «se necessário» do décimo quarto considerando e «se necessário» do artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo.

se duvidasse da «praticabilidade» do objectivo final que se fixou a si mesmo. Não só o Conselho já não tem de adoptar um sistema harmonizado o mais tardar até 31 de Dezembro de 1998, como a Comissão já não tem de apresentar, no relatório que enviará ao Conselho, propostas para criação de um regime de imputação de custos baseado no princípio da territorialidade⁶². Ou seja, a directiva poderia ser aplicada de forma a que a Comunidade nunca venha a passar para um sistema harmonizado de imputação dos custos das infra-estruturas aos transportadores. A directiva afasta-se aqui radicalmente da proposta, que tinha como objectivo a realização desse sistema, em prazos antecipadamente fixados. Ela distingue-se igualmente da posição do Parlamento, que o relator Sr. Bourlanges resumiu da seguinte maneira: «... não dispomos dos dados quantificados necessários, nem de um conceito relativo aos custos que nos pareça satisfatório. Mas não aproveitaremos essas dificuldades de ordem económica e estatística para não fazer nada»⁶³.

50. Estas diferenças são comparáveis às que opunham o texto da proposta da Comissão ao texto do Regulamento n.º 4059/89, que o Tribunal examinou no processo C-65/90, e que culminou no acórdão de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, já referido. O Tribunal considerou que a substituição do princípio da liberdade de cabotagem dos transportadores rodoviários de mercadorias pelo princípio de uma autorização, a título temporário, no âmbito de um contingente

comunitário, constituía uma alteração substancial, tanto mais que a passagem à liberalização definitiva dos transportes já não estava programada no regulamento definitivo.

51. Também no processo C-388/92, Parlamento/Conselho, a proposta inicial da Comissão tinha estabelecido o princípio da *liberdade completa* de cabotagem em matéria de serviços regulares de transporte rodoviário de passageiros e em matéria de «serviços de vaivém» («navette») ou de «serviços ocasionais». O Regulamento n.º 2454/92, finalmente adoptado, restringe o âmbito de aplicação da cabotagem, no que respeita ao serviço regular, apenas aos serviços especializados que efectuam o transporte de trabalhadores e estudantes nas zonas fronteiriças. Segundo o artigo 12.º do regulamento, a cabotagem só poderá ser alargada a outros serviços regulares *por um novo regulamento do Conselho*⁶⁴. O Tribunal concluiu da comparação da proposta inicial da Comissão e do regulamento impugnado que, «... quanto aos serviços regulares, as alterações introduzidas limitaram o âmbito de aplicação da regulamentação a certos tipos de transporte rodoviário de passageiros e a certas zonas fronteiriças restritas, pelo que afectam a própria essência das disposições adoptadas»⁶⁵.

52. Convidamos o Tribunal a fazer o mesmo tipo de raciocínio no presente processo. Ao

62 — Artigo 12.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da directiva.

63 — JO, Anexo, n.º 3-418, *Debates do Parlamento Europeu*, p. 315.

64 — V. o n.º 12 do acórdão C-388/92, Parlamento/Conselho, já referido.

65 — *Ibidem*, n.º 13.

tornar *meramente facultativa* a passagem a um sistema harmonizado baseado no princípio da territorialidade, o Conselho alterou substancialmente a proposta da Comissão:

- o que aparece como uma solução transitória na proposta da Comissão pode, potencialmente, tornar-se em solução definitiva na directiva;
- já não se prevê a coincidência temporal da harmonização dos sistemas de imposição baseada no princípio da territorialidade com a liberalização da cabotagem.

Além disso, a directiva convida a *fazer evoluir a fiscalidade dos transportes* numa medida extremamente reduzida. Não se está longe, de facto, da manutenção da situação actual. É o que se trata de demonstrar agora.

B — *Contrariamente à proposta, a directiva não se dota dos meios para alcançar uma verdadeira harmonização*

53. Embora estando previstas taxas mínimas, cinco países da Comunidade — os que já prevêem uma baixa fiscalidade — poderão manter temporariamente uma *taxa reduzida*,

que a proposta limitava a três países. Estas taxas permanecerão inalteradas até 31 de Dezembro de 1997 ⁶⁶. Não vemos nesta disposição uma alteração substancial. Trata-se mais de uma alteração de método que toma em conta uma maior progressão no aumento das taxas nos Estados-Membros em que o nível dos impostos é mais baixo ⁶⁷.

54. Entendemos igualmente que o artigo 7.º, alíneas e) e f), da directiva não põe em causa o espírito da proposta. Se bem que a primeira destas disposições não tenha em conta senão os veículos matriculados no território do Estado-Membro considerado e não aplique com todo o rigor o princípio da territorialidade, a Comissão e o Conselho nunca sustentaram que a aplicação deste princípio pudesse ser atenuada por uma certa consideração do princípio da territorialidade.

55. No entanto, dois pontos parecem-nos constituir alterações substanciais.

⁶⁶ — Artigo 6.º, n.º 7, da directiva.

⁶⁷ — V. o sexto considerando da directiva. Esta prudência não estava ausente das reflexões no Parlamento: «Não é possível legitimar politicamente, com base em avaliações tão parciais, incertas e empíricas como aquelas de que dispomos, um processo regular e contínuo de elevação da pressão fiscal específica sobre o transporte rodoviário». Relatório Bourlanges de 23 de Janeiro de 1992, já referido, nota 14, p. 22.

56. Em primeiro lugar, a directiva mantém, num grau incomparavelmente maior que a proposta, a possibilidade de *cumulação* dos impostos sobre veículos e das portagens, sem que esteja previsto a médio ou longo prazo um mecanismo para acabar com as distorções causadas por essa *cumulação*, instituindo um sistema de reembolso⁶⁸, antes da aplicação de um sistema de tributação baseado no princípio da territorialidade.

pela directiva e a amplitude das excepções e das isenções por ela possibilitadas que impediram a fixação de um calendário preciso.

57. Em segundo lugar, a directiva, no seu artigo 6.º, alarga de maneira dificilmente controlável os casos de derrogação, de isenção ou de redução das taxas mínimas. Estas podem existir nomeadamente «... por razões de políticas específicas de carácter socioeconómico ou ligadas às infra-estruturas desse Estado»⁶⁹.

60. Concluimos, em consequência, que a directiva finalmente adoptada pelo Conselho, «considerada no seu todo»⁷¹, difere sensivelmente da proposta sobre a qual o Parlamento foi consultado. A directiva impugnada deve, portanto, ser anulada.

58. Em definitivo, pensamos que a proposta constituía um progresso real no sentido de uma eliminação das distorções de concorrência provocadas pela fiscalidade, enquanto a directiva torna possível uma *manutenção quase total do «statu quo»*⁷⁰, com possibilidades de evolução deixadas inteiramente à discricionariedade do Conselho.

61. Faremos uma última observação. O Conselho sustenta que, de qualquer modo, o Parlamento já se pronunciou sobre as alterações introduzidas na proposta pela directiva e que a sua opinião era conhecida do Conselho⁷². Mas não foi esse o caso quanto ao ponto fundamental da desistência de qualquer calendário para a passagem à fase definitiva, quanto ao carácter não vinculativo dessa passagem e quanto à extensão dos casos de derrogação, de isenção ou de redução das taxas mínimas.

59. Consideramos, aliás, que foram precisamente a timidez dos progressos previstos

68 — V. o artigo 10.º da proposta alterada.

69 — Artigo 6.º, n.º 5, alínea a), da directiva.

70 — V., sobre este ponto, as observações do Parlamento, n.º 31 da petição.

71 — N.º 178 do acórdão *Chemiefarma/Comissão*, já referido, nota 39.

72 — N.º 8 da tréplica.

IV — Os efeitos no tempo do acórdão de anulação

62. O Conselho e o Governo alemão solicitaram ao Tribunal a limitação dos efeitos de uma eventual anulação da directiva. O Parlamento não se opôs ⁷³.

63. O Tribunal admite que, em caso de anulação de uma directiva, razões importantes de segurança jurídica, comparáveis às que ocorrem em caso de anulação de certos regulamentos, justificam «... que o Tribunal de Justiça exerça o poder que lhe confere expressamente o artigo 174.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, em caso de anulação de um regulamento, e que determine quais os efeitos da directiva controvertida que devem ser mantidos» ⁷⁴.

64. Os Estados-Membros deviam adaptar os seus sistemas fiscais e aplicar as taxas mínimas a partir de 1 de Janeiro de 1995 ⁷⁵. Não

manter os efeitos da directiva equivaleria a reinstituir o «statu quo ante» e a anular aquilo que constitui, apesar de tudo, uma aproximação e um início de harmonização — por limitado que seja — das taxas da fiscalidade dos transportes na Comunidade, e contribui para a execução da política autónoma dos transportes.

65. A necessidade de evitar uma descontinuidade no programa de harmonização da fiscalidade dos transportes e óbvias considerações de segurança jurídica (o contencioso dos impostos instituídos em aplicação da directiva, depois de 1 de Janeiro de 1995, poderia ser abundante) e o facto de o artigo 8.º da directiva já ter sido aplicado ⁷⁶ justificam que os efeitos da directiva anulada sejam mantidos até que o Conselho, depois de consulta regular do Parlamento, tenha adoptado uma nova regulamentação na matéria ⁷⁷.

66. Por fim, o Tribunal não poderia ordenar ao Conselho, como o Parlamento lhe solicita, que adoptasse uma nova regulamentação, num prazo fixado pelo Tribunal, sem violar o artigo 176.º do Tratado CE.

73 — N.º 13 das observações do Parlamento sobre a intervenção do Governo da República Federal da Alemanha.

74 — N.º 26 do acórdão de 7 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho (C-295/90, Colect., p. I-4193).

75 — Artigo 13.º, n.º 1, da directiva.

76 — V. o selo comum ao Reino da Dinamarca, à República Federal da Alemanha e ao Benelux.

77 — V. os n.ºs 23 e 24 do acórdão C-65/90, Parlamento/Conselho, já referido.

67. Concluimos portanto propondo:

- «1) a anulação da Directiva 93/89/CEE do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, relativa à aplicação pelos Estados-Membros dos impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias, bem como das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas;
- 2) que os efeitos da directiva já referida sejam mantidos até que o Conselho, após a consulta regular ao Parlamento, tenha adoptado uma nova directiva na matéria;
- 3) que as despesas do presente processo fiquem a cargo do Conselho, excepto as despesas relativas à intervenção, que deverão ser suportadas pela República Federal da Alemanha e pelo Reino Unido.»