

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de Setembro de 2003 *

No processo C-211/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por M. Wolfcarius e em seguida por W. Wils, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por A. Lopes Sabino e E. Karlsson, na qualidade de agentes,

recorrido,

* Língua do processo: francês.

apoiado por

República Federal da Alemanha, representada por W.-D. Plessing e M. Lumma, na qualidade de agentes,

e por

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado por J. Faltz e N. Mackel, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objecto a anulação das Decisões 2001/265/CE do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Bulgária, que estabelece determinadas condições para o transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado (JO L 108, p. 4), e 2001/266/CE do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Hungria, que estabelece determinadas condições para o transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado (JO L 108, p. 27), mas apenas na medida em que se baseiam no artigo 93.º CE e sem afectar os seus efeitos, que são mantidos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Wathelet (relator), presidente de secção, C. W. A. Timmermans, D. A. O. Edward, A. La Pergola e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Fevereiro de 2003, na qual a Comissão foi representada por W. Wils e o Conselho por A. Lopes Sabino,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Março de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Maio de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias pediu, nos termos do

artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE, a anulação das Decisões 2001/265/CE do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Bulgária, que estabelece determinadas condições para o transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado (JO L 108, p. 4), e 2001/266/CE do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Hungria, que estabelece determinadas condições para o transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado (JO L 108, p. 27, a seguir «decisões recorridas»), mas apenas na medida em que se baseiam no artigo 93.º CE e sem afectar os seus efeitos, que são mantidos.

Objecto do recurso

- 2 Em Dezembro de 1995, o Conselho autorizou a Comissão a negociar acordos com a República da Bulgária, a República da Hungria e a República da Roménia, com o objectivo de fixar determinadas condições para o transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado e de facilitar o trânsito dos veículos rodoviários pelo território das partes contratantes.
- 3 Os acordos assim celebrados foram assinados, respectivamente, com a República da Bulgária, em Dezembro de 1998, e com a República da Hungria, em Abril de 1999. À data da entrada da petição, estavam ainda em curso as negociações com a República da Roménia.
- 4 A Comissão transmitiu ao Conselho duas propostas de decisão, com base no artigo 71.º CE, relativas à assinatura dos referidos acordos (a seguir «acordos») e acompanhadas de propostas para a sua posterior conclusão e para a repartição entre os Estados-Membros das autorizações de trânsito (JO 2000, C 89 E, pp. 36 e 52).

- 5 Tendo em conta o artigo 8.º de cada um dos acordos, sob a epígrafe «Disposições fiscais», o Conselho autorizou a assinatura destes por decisão de 28 de Março de 2000, acrescentando como base jurídica, além do artigo 71.º CE, o artigo 93.º CE, respeitante à harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indirectos. Diferentemente do artigo 71.º CE, que remete para o procedimento constante do artigo 251.º CE e prevê a consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, o artigo 93.º CE dispõe que o Conselho decide por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social.
- 6 O Conselho adoptou por unanimidade, em 19 de Março de 2001, as decisões recorridas, com base nos artigos 71.º CE e 93.º CE, em conjugação com o artigo 300.º, n.º 3, segundo parágrafo, CE.
- 7 Considerando que o Conselho utilizou, erradamente, o artigo 93.º CE como base jurídica, a Comissão interpôs o presente recurso, pedindo ao Tribunal de Justiça a anulação das decisões recorridas, na medida em que se baseiam nesse artigo, e a manutenção dos efeitos dos acordos até que o Conselho adopte novos actos.
- 8 Por despachos de 2 e 5 de Outubro de 2001, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da República Federal da Alemanha e do Grão-Ducado do Luxemburgo, em apoio dos pedidos do Conselho.

Conteúdo dos acordos

- 9 Os acordos têm um conteúdo quase idêntico. Segundo os respectivos preâmbulos, contribuem para a «conclusão do mercado interno» e para a «execução da

política comum de transportes», na medida em que permitem que as mercadorias comunitárias em trânsito na Bulgária e na Hungria «possam circular o mais rápida e eficazmente possível, sem entraves nem discriminações» (segundo considerando), ao mesmo tempo que garantem o desenvolvimento coordenado do fluxo dos transportes no respeito do ambiente e do «princípio da mobilidade sustentável» (quarto considerando).

10 O artigo 1.º de cada um dos acordos prevê que estes têm por objectivo promover a cooperação entre as partes contratantes no domínio do transporte de mercadorias e nomeadamente do tráfego de trânsito rodoviário e, para o efeito, assegurar o desenvolvimento coordenado dos transportes entre os territórios das partes contratantes e através dos mesmos.

11 Nos termos do seu artigo 2.º:

«1. A cooperação abrange os transportes rodoviários e o transporte combinado de mercadorias.

2. Nesse sentido, o âmbito de aplicação do presente acordo abrange, nomeadamente:

— o acesso ao mercado do tráfego de trânsito rodoviário de mercadorias;

- as medidas jurídicas e administrativas de acompanhamento, incluindo medidas comerciais, fiscais, sociais e técnicas;

- a cooperação para o desenvolvimento de um sistema de transportes que tenha em conta, entre outras, as necessidades ambientais;

- um intercâmbio regular de informações sobre o desenvolvimento da política de transportes das partes contratantes.»

12 O título II de cada um dos acordos é consagrado ao «Transporte combinado» e o título III, ao «Transporte rodoviário». Este último título abrange, no acordo celebrado com a República da Hungria, o artigo 8.º, sob a epígrafe «Disposições fiscais», nos termos do qual:

«No caso das operações de transporte no âmbito do presente acordo:

- 1) As partes contratantes devem assegurar o respeito do princípio da não discriminação, em termos de nacionalidade ou de local de estabelecimento, na aplicação aos veículos rodoviários de taxas, encargos fiscais, portagens e qualquer outra forma de pagamento pela utilização das infra-estruturas de transporte rodoviário.

- 2) Os veículos rodoviários matriculados numa parte contratante estarão isentos, no território da outra parte contratante, de todas as taxas ou impostos sobre

a circulação ou propriedade de veículos, bem como de todas as taxas ou impostos especiais sobre operações de transporte.

Os veículos rodoviários não estarão isentos do pagamento de taxas e impostos sobre o combustível do motor, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 8.º, nem de portagens e direitos de utilização cobrados pela utilização das infra-estruturas.

- 3) As partes contratantes devem garantir que não sejam cobradas simultaneamente portagens ou qualquer outra forma de direitos de utilização para um mesmo percurso rodoviário. No entanto, as partes contratantes podem também impor portagens em redes sujeitas a encargos de utilização, para fins de utilização de pontes, túneis ou passagens de montanhas.

- 4) Os elementos que se seguem estão isentos de direitos aduaneiros e de quaisquer taxas e impostos no momento da importação para o território da outra parte contratante:
 - a) o combustível contido nos depósitos dos veículos rodoviários no momento da importação para o território da outra parte contratante, quando os depósitos permanentemente fixos são os concebidos pelo fabricante para o tipo de veículo rodoviário em questão;

 - b) o combustível armazenado nos depósitos permanentemente fixos dos reboques e semi-reboques, utilizado nos sistemas de arrefecimento dos frigoríficos, quando esses depósitos são os concebidos pelo fabricante para o tipo de veículo rodoviário em questão;

c) os lubrificantes, nas quantidades necessárias para utilização durante a viagem;

d) as peças sobresselentes e ferramentas necessárias para a reparação de um veículo avariado durante uma operação de transporte rodoviário internacional. As peças sobresselentes substituídas devem ser reexportadas ou destruídas sob controlo da autoridade aduaneira competente da outra parte contratante.

5) Sem prejuízo do disposto no n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 8.º, se o peso, as dimensões ou a carga por eixo de um veículo ultrapassar os limites máximos em vigor no território da Hungria, ainda que o veículo obedeça às disposições da Directiva 96/53/CE relativa aos pesos e dimensões, o veículo em questão não será sujeito a nenhuma taxa especial desde que utilize exclusivamente as rotas principais de trânsito na Hungria referidas no anexo 5.»

13 O artigo 8.º do acordo celebrado com a República da Bulgária tem a mesma redacção, com excepção do segundo parágrafo do n.º 2, que dispõe:

«Os veículos rodoviários não estarão isentos do pagamento de taxas e impostos sobre o combustível do motor, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 8.º, nem de portagens e direitos de utilização cobrados pela utilização das infra-estruturas»,

bem como do início do n.º 4 e da passagem deste número, alínea b), com a seguinte redacção:

«Os elementos que se seguem estão isentos de direitos aduaneiros e de quaisquer taxas e impostos:

[...]

b) o combustível armazenado nos depósitos permanentemente fixos dos reboques e semi-reboques, utilizado nos sistemas de arrefecimento dos frigoríficos.»

- 14 O título IV dos acordos é consagrado à simplificação das formalidades e o título V contém as disposições finais relativas ao alargamento do âmbito de aplicação dos acordos, à criação de um comité misto, às infracções, à duração, à denúncia, às línguas, à entrada em vigor dos acordos e ao estatuto dos anexos.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 15 A Comissão entende que as decisões recorridas deviam ter tido como único fundamento o artigo 71.º CE.

- 16 Salienta, em primeiro lugar, o amplo alcance reconhecido à política comum dos transportes à luz dos artigos 3.º, alínea f), CE, 70.º CE e 71.º CE, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, Colect., p. 69, n.ºs 20 a 26; e pareceres 1/76, de 26 de Abril de 1977, Colect. 1977, p. 253, 1/94, de 15 de Novembro de 1994, Colect., p. I-5267, n.º 76, e 2/92, de 24 de Março de 1995, Colect., p. I-521).
- 17 A redacção do artigo 70.º CE, segundo o qual «[...] os Estados-Membros prosseguirão os objectivos do Tratado no âmbito de uma política comum dos transportes», e do artigo 71.º CE, que autoriza a Comunidade a adoptar «[q]uaisquer outras disposições adequadas», favorece, de resto, este entendimento.
- 18 Para sustentar esta interpretação, a Comissão refere um certo número de actos comunitários internos em matéria de transportes, fundados numa única base jurídica, embora incluam disposições conexas relativas à formação profissional, à protecção do meio ambiente ou ainda ao combate ao ruído [v. Directivas 94/58/CE do Conselho, de 22 de Novembro de 1994, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos (JO L 319, p. 28); 2000/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, relativa aos meios portuários de recepção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga (JO L 332, p. 81), e 92/14/CEE do Conselho, de 2 de Março de 1992, relativa à limitação da exploração dos aviões que dependem do anexo 16 da Convenção relativa à Aviação Civil Internacional, volume 1, segunda parte, capítulo 2, segunda edição (1988) (JO L 76, p. 21)]. A Comissão menciona igualmente dois acordos internacionais celebrados com base no artigo 75.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 71.º CE), embora contenham disposições fiscais [Decisões 93/409/CEE do Conselho, de 19 de Julho de 1993, relativa à celebração de um acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Eslovénia no domínio dos transportes (JO L 189, p. 160), e 97/832/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 1997, relativa à celebração de um Acordo no domínio dos transportes entre a Comunidade Europeia e a antiga República Jugoslava da Macedónia (JO L 348, p. 169)].

- 19 Em seguida, no que respeita ao artigo 8.º dos acordos, a Comissão considera que, ao contrário do que o título pode dar a entender, apenas contém algumas disposições de natureza fiscal. Com efeito, essas disposições limitam-se a recordar o princípio da não discriminação, em razão da nacionalidade, em matéria de tributação dos veículos rodoviários e de qualquer outra forma de pagamento pela utilização das infra-estruturas de transporte rodoviário (n.º 1). No que diz respeito aos veículos rodoviários matriculados numa parte contratante, prevê-se uma isenção de taxas sobre a circulação e sobre as operações de transporte no território da outra parte contratante, excepto no que respeita às taxas e impostos sobre o combustível do motor, às portagens e aos direitos de utilização cobrados pela utilização das infra-estruturas (n.º 2). Por último, prevê-se uma isenção para o combustível contido nos depósitos e para os lubrificantes necessários para a viagem, bem como para as peças sobresselentes necessárias para reparar o veículo avariado durante uma operação de transporte rodoviário internacional (n.º 4).
- 20 Os outros números não dizem respeito a taxas ou impostos ou só são relevantes para o país terceiro contratante. Assim, por um lado, não sendo as disposições relativas às portagens e aos direitos aduaneiros de natureza fiscal, não são abrangidas pelo artigo 93.º CE, os direitos aduaneiros (e encargos de efeito equivalente) não estão incluídos no direito fiscal comunitário, mas na legislação sobre a união aduaneira, e as portagens não são taxas, mas antes a contrapartida de um serviço prestado ao utilizador das infra-estruturas rodoviárias (v., neste sentido, acórdãos de 12 de Setembro de 2000, Comissão/França, C-276/97, Colect., p. I-6251, n.ºs 32, 35 e 36, de 18 de Janeiro de 2001, Comissão/Espanha, C-83/99, Colect., p. I-445, n.º 11). Por outro lado, o artigo 8.º, n.º 5, dos acordos contém um compromisso, por parte dos países terceiros contratantes, de não sujeitar a nenhum encargo especial os veículos pesados dos Estados-Membros em trânsito, cujo peso e dimensões ultrapassem os limites autorizados na Hungria e na Bulgária, respeitando simultaneamente a Directiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de Julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade (JO L 235, p. 59).
- 21 Do que antecede a Comissão deduz que o artigo 8.º dos acordos contempla medidas de acompanhamento acessórias que contribuem para a realização do

objectivo ligado à política dos transportes, ou seja, a simplificação do transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado entre a Grécia e os outros Estados-Membros, em conformidade, de resto, com as orientações de negociação do Conselho à Comissão.

- 22 Limitando-se a proibir as discriminações em razão da nacionalidade e a impedir a dupla tributação, o artigo 8.º dos acordos não prevê qualquer medida de harmonização e é indissociável dos acordos. A Comissão acrescenta que os aspectos fiscais previstos no artigo 8.º dos referidos acordos já foram objecto de medidas de harmonização a nível comunitário [v. Directiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas (JO L 187, p. 42), e Directivas 92/12/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo (JO L 76, p. 1), 92/81/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais (JO L 316, p. 12), e 92/82/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais (JO L 316, p. 19)].
- 23 A Comissão recorda, por último, que é jurisprudência assente que a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve assentar em elementos objectivos, susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (acórdãos de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-42/97, Colect., p. I-869, n.º 36, e de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho, C-269/97, Colect., p. I-2257, n.º 43). Acontece, porém, que as medidas ou acções comunitárias previstas num acto prosseguem finalidades diferentes com bases jurídicas diferentes. Assim sendo, cabe, para determinar a base jurídica adequada, verificar se as medidas em causa se relacionam de modo preponderante ou a título principal com um domínio de acção, tendo os efeitos nas outras políticas natureza meramente acessória, ou se ambos os aspectos são igualmente essenciais. Na primeira hipótese, é suficiente o recurso a uma única base jurídica (acórdãos de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho, C-70/88, Colect., p. I-4529, n.º 17, e de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho, C-271/94, Colect., p. I-1689, n.ºs 32 e 33); na segunda, a instituição é

obrigada a adoptar o acto com base nas duas disposições em que se funda a sua competência. Esta cumulação não é, contudo, possível quando exista incompatibilidade entre os procedimentos previstos por cada uma das bases jurídicas (v., nomeadamente, acórdãos de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, dito «dióxido de titânio», C-300/89, Colect., p. I-2867, n.ºs 17 e 21, e de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-164/97 e C-165/97, Colect., p. I-1139, n.º 14).

- 24 No caso vertente, a Comissão considera que a componente ligada ao transporte constitui, sem dúvida, o centro de gravidade dos acordos. Além disso, as bases jurídicas dos artigos 71.º CE e 93.º CE são inconciliáveis na acepção da jurisprudência «dióxido de titânio», na medida em que o artigo 93.º CE exige a unanimidade no Conselho e a simples consulta do Parlamento. É certo que, segundo a Comissão, a questão das prerrogativas do Parlamento não se colocou no presente caso, tendo em conta o recurso ao procedimento do artigo 300.º, n.º 3, CE, que regula a celebração dos acordos internacionais. Não impede que a exigência da unanimidade no Conselho altere radicalmente o procedimento de celebração dos acordos de trânsito, normalmente sujeitos à maioria qualificada.
- 25 O Conselho defende que, tendo em conta o artigo 8.º dos acordos, foi necessário celebrá-los com fundamento na dupla base jurídica dos artigos 71.º CE e 93.º CE.
- 26 Segundo o Conselho, a expressão «[q]uaisquer outras disposições adequadas», que consta do artigo 71.º, n.º 1, alínea d), CE, não confere ao legislador comunitário o poder de afastar as bases específicas quando são prosseguidos objectivos distintos e autónomos. Ora, no caso em apreço, a dupla base escolhida pelo Conselho justifica-se na medida em que a finalidade e o conteúdo dos acordos negociados prosseguem de maneira distinta, autónoma e dissociável um objectivo ligado ao transporte e um objectivo fiscal, sem que se possa considerar que um é principal e o outro acessório.

- 27 O artigo 8.º de cada um dos acordos, que conduz a uma aproximação das legislações dos Estados-Membros nos domínios da aplicação aos veículos rodoviários de taxas e encargos fiscais (n.º 1), de taxas e de impostos sobre os veículos ou outras taxas ou impostos especiais sobre operações de transporte (n.º 2), e de taxas ou impostos sobre o combustível contido nos depósitos [n.º 4, alíneas a) e b)], sobre os lubrificantes [n.º 4, alínea c)] e sobre as peças sobresselentes [n.º 4, alínea d)], podia ter sido objecto de um acordo separado a celebrar através de decisão autónoma. A economia processual não pode afastar as competências de atribuição e os procedimentos internos da Comunidade.
- 28 Para sustentar a sua tese, o Conselho refere vários actos da política comum dos transportes, que, pela presença de disposições fiscais susceptíveis de serem dissociadas do acto em causa, tiveram como base o artigo 99.º do Tratado CE (actual artigo 93.º CE) ou o artigo 93.º CE.
- 29 Refere igualmente o acórdão de 5 de Julho de 1995, Parlamento/Conselho (C-21/94, Colect., p. I-1827), pelo qual o Tribunal de Justiça anulou a 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 (JO L 279, p. 32), sem pôr em causa a dupla base jurídica dos artigos 75.º e 99.º do Tratado.
- 30 No mesmo sentido, o Conselho alega que, no acórdão de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho (C-268/94, Colect., p. I-6177, n.º 39), o Tribunal de Justiça afirmou que a inclusão, num acordo de cooperação para o desenvolvimento, de cláusulas relativas a diferentes matérias específicas não pode modificar a qualificação de um acordo, que deve ser feita em consideração do objecto essencial do mesmo e não em função das cláusulas especiais, desde que estas cláusulas não comportem obrigações de tal alcance nas matérias específicas previstas que as mesmas constituam na realidade objectivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento. Ora, é precisamente esse o alcance do artigo 8.º de cada um dos acordos.

- 31 Os dois acordos internacionais com a República da Eslovénia e com a antiga República Jugoslava da Macedónia, referidos pela Comissão, não são susceptíveis de consolidar a sua posição, na medida em que as disposições em causa desses acordos não prevêm medidas obrigatórias, com consequências operacionais para o sistema fiscal das partes contratantes, que impliquem uma harmonização das legislações dos Estados-Membros com base no artigo 99.º do Tratado. Por conseguinte, segundo o Conselho, o artigo 75.º do Tratado era assim a única base jurídica para a sua celebração.
- 32 No que diz respeito ao argumento assente no acórdão «dióxido de titânio», já referido, sobre o carácter alegadamente inconciliável dos procedimentos dos artigos 71.º CE e 93.º CE, o Conselho alega que o Tratado foi alterado depois desse acórdão, de modo a permitir que o Conselho decida por unanimidade no âmbito do procedimento do artigo 251.º CE, por exemplo, em matéria de política cultural (v. artigo 151.º CE). A jurisprudência «dióxido de titânio» foi assim ultrapassada, nada impedindo doravante a adopção de um acto que associe a unanimidade no Conselho e o procedimento de co-decisão.
- 33 O Conselho acrescenta que, de qualquer forma, em relação às decisões recorridas, o artigo 300.º, n.º 3, CE apenas impõe a consulta do Parlamento, mesmo no caso em que os acordos sejam celebrados com base exclusivamente no artigo 71.º CE.
- 34 Os Governos alemão e luxemburguês defendem as conclusões do Conselho. Consideram que o artigo 8.º, cujos n.ºs 1, 2 e 4 conduzem a uma harmonização dos impostos indirectos nos Estados-Membros, é autónomo e dissociável do resto dos acordos.
- 35 O Governo alemão acrescenta que, segundo o Tratado, a política fiscal tem carácter horizontal. Como tal, as medidas de política fiscal dizem frequentemente

respeito a outros domínios, como o da energia. Ora, uma norma de habilitação horizontal tem sempre primazia sobre as bases jurídicas sectoriais, como o artigo 71.º CE. Assim se explica que, perante um conflito entre as duas normas de habilitação horizontal que constituem o artigo 95.º CE, em matéria de aproximação das legislações nacionais com vista à realização do mercado interno, e o artigo 93.º CE, os autores do Tratado tenham explicitamente previsto, no artigo 95.º, n.º 1, CE, que este artigo se aplica salvo disposição em contrário do Tratado.

- 36 Segundo os Governos alemão e luxemburguês, o argumento da Comissão assente numa interpretação extensiva do artigo 71.º, n.º 1, alínea d), CE viola a norma de habilitação específica contida no artigo 93.º CE.
- 37 Por último, como o Conselho, os Governos alemão e luxemburguês consideram que a jurisprudência «dióxido de titânio» está ultrapassada por força da inserção no Tratado de bases jurídicas que prevêm o recurso simultâneo ao procedimento de co-decisão e à unanimidade no Conselho.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 38 Segundo jurisprudência assente, a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, n.º 10, e de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho, n.º 43).
- 39 Se o exame de um acto comunitário demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como

principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, o acto deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, C-155/91, Colect., p. I-939, n.ºs 19 e 21, e de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho, C-36/98, Colect., p. I-779, n.º 59).

- 40 A título excepcional, se se provar que o acto prossegue simultaneamente vários objectivos, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indirecto em relação ao outro, esse acto deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes (v., nomeadamente, acórdãos de 19 de Setembro de 2002, Huber, C-336/00, Colect., p. I-7699, n.º 31, e de 12 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho, C-281/01, Colect., p. I-12049, n.º 35, bem como parecer 2/00, de 6 de Dezembro de 2001, Colect., p. I-9713, n.º 23).
- 41 No caso vertente, é pacífico que os acordos prosseguem um objectivo de política dos transportes e têm um conteúdo nesse domínio. As partes também não estão em desacordo quanto à própria existência de disposições de natureza fiscal nos acordos. Assim, a Comissão não contesta que algumas disposições do artigo 8.º dos acordos, a saber, os n.ºs 1, 2 e 4, nos quais o Conselho fundamentou a sua posição, tenham esse carácter.
- 42 Pelo contrário, as partes estão em desacordo quanto à questão de saber em que medida o objectivo e o conteúdo do artigo 8.º dos acordos justificam, para a sua celebração, o recurso ao artigo 93.º CE como base jurídica, além do artigo 71.º CE.
- 43 Importa, portanto, após identificar as disposições de natureza fiscal dos acordos, apurar a sua finalidade e verificar se esta se distingue da relativa à política dos transportes, sem ser secundária e indirecta em relação a esta última, de modo a justificar o recurso ao artigo 93.º CE, além do artigo 71.º CE, para a adopção das decisões recorridas.

- 44 Sublinhe-se, a este respeito, que o artigo 2.º, n.º 2, dos acordos, que delimita o seu âmbito de aplicação, tem por objecto, no segundo travessão, as «medidas jurídicas e administrativas de acompanhamento, incluindo medidas [...] fiscais».
- 45 Estas medidas são precisadas no artigo 8.º dos acordos.
- 46 Resulta do exame deste artigo que apenas os n.ºs 1, 2 e 4 têm conteúdo fiscal, na medida em que tratam, por um lado, da aplicação do princípio da não discriminação em matéria de tributação dos veículos rodoviários e outros encargos fiscais e, por outro, da concessão de isenções de taxas ou impostos sobre a circulação e a propriedade de veículos, bem como de taxas ou impostos sobre as operações de transporte, o combustível contido nos depósitos, os lubrificantes, as peças sobresselentes e as ferramentas necessárias para a reparação em caso de avaria.
- 47 Essas disposições, em especial as relativas às isenções fiscais, operam uma harmonização das legislações dos Estados-Membros relativas aos impostos indirectos, na medida do necessário para a aplicação dos acordos.
- 48 Mesmo admitindo que a aproximação das legislações dos Estados-Membros realizada pelo artigo 8.º dos acordos é necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, como é exigido pelo artigo 93.º CE para o recurso a este artigo como base jurídica de um acto comunitário, cumpre reconhecer que, de todo o modo, o aspecto dos acordos ligado à harmonização das legislações fiscais apenas apresenta, à luz da sua finalidade e do seu conteúdo, carácter secundário e indirecto em relação ao objectivo de política dos transportes por eles prosseguido.

- 49 Com efeito, o princípio da não discriminação no domínio da tributação dos veículos rodoviários e outros encargos fiscais, previsto no artigo 8.º, n.º 1, e as diversas isenções fiscais previstas no referido artigo, n.ºs 2 e 4, estão estreitamente ligados à simplificação do trânsito através da Bulgária e da Hungria, a fim de facilitar o transporte de mercadorias entre a Grécia e os outros Estados-Membros. De resto, como resulta do n.º 44 do presente acórdão, o artigo 2.º dos acordos, relativo ao seu âmbito de aplicação, qualifica as medidas fiscais de «medidas de acompanhamento».
- 50 Resulta das considerações que antecedem que o Conselho apenas deveria ter utilizado o artigo 71.º CE, em conjugação com o artigo 300.º, n.º 3, CE, como base jurídica das decisões recorridas.
- 51 Nestas condições, não carecem de análise os outros argumentos da Comissão sobre o alcance dos artigos 70.º CE e 71.º CE em relação aos outros objectivos do Tratado, ou ainda os argumentos relativos ao acórdão «dióxido de titânio», já referido.
- 52 Em princípio, o recurso errado a um artigo do Tratado como base jurídica, com a consequência de substituir a maioria qualificada pela unanimidade no Conselho, não pode ser considerado um mero vício de forma, visto que uma alteração do modo de votação é susceptível de ter consequências sobre o conteúdo do acto adoptado.
- 53 Em conclusão, uma vez que o artigo 93.º CE é referido como base jurídica das decisões recorridas, estas devem ser anuladas.

Limitação dos efeitos do acórdão

- 54 A Comissão e o Conselho pediram que, em caso de ser dado provimento ao recurso, sejam limitados os efeitos do acórdão, de modo a manter os efeitos dos acordos até que o Conselho adopte novos actos.
- 55 É pacífico que o conteúdo de acordos internacionais não pode ser alterado unilateralmente sem que sejam iniciadas novas negociações entre as partes contratantes.
- 56 Além disso, as partes estão de acordo em considerar que o conteúdo material dos acordos não foi de modo algum afectado pelo litígio que as opôs e informaram que não tinham qualquer intenção de reiniciar as negociações com as outras partes contratantes.
- 57 Nestas condições, para evitar a insegurança jurídica sobre a aplicabilidade, na ordem jurídica comunitária, dos compromissos internacionais assumidos pela Comunidade, devem ser mantidos os efeitos das decisões recorridas até à adopção das medidas necessárias para a execução do presente acórdão.

Quanto às despesas

- 58 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.
- 59 Por força do artigo 69.º, n.º 4, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, a República Federal da Alemanha e o Grão-Ducado do Luxemburgo, que intervieram no processo, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

- 1) São anuladas as Decisões 2001/265/CE do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Bulgária, que estabelece determinadas condições para o

transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado, e 2001/266/CE do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Hungria, que estabelece determinadas condições para o transporte rodoviário de mercadorias e a promoção do transporte combinado.

- 2) São mantidos os efeitos destas decisões, até à adopção das medidas necessárias para a execução do presente acórdão.
- 3) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.
- 4) A República Federal da Alemanha e o Grão-Ducado do Luxemburgo suportarão as suas próprias despesas.

Wathelet

Timmermans

Edward

La Pergola

von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Setembro de 2003.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

M. Wathelet