

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 30 de Março de 2004¹

Índice

I — Introdução	I - 7795
II — Enquadramento jurídico	I - 7795
III — Admissibilidade	I - 7797
A — Processo C-184/02	I - 7797
B — Processo C-223/02	I - 7800
IV — Quanto ao mérito	I - 7802
A — Quanto à competência da Comunidade	I - 7802
1) Fundamentos relativos aos objectivos da directiva, à incompetência e às bases jurídicas	I - 7802
a) Quanto aos objectivos da directiva (terceiro fundamento no processo C-184/02)	I - 7802
i) Admissibilidade	I - 7802
ii) Quanto ao mérito	I - 7803
b) Quanto à questão do desvio de poder e quanto à legalidade da base jurídica adoptada (primeiro fundamento no processo C-223/02)	I - 7803
i) Artigo 137.º, n.º 2, CE	I - 7805
ii) Artigo 71.º CE	I - 7807
iii) Recurso a uma base jurídica desnecessária	I - 7808
2) Disposições sobre pequenas e médias empresas (quarto fundamento no processo C-223/02)	I - 7809
a) Artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE	I - 7809
b) Artigo 157.º, n.º 1, CE	I - 7811
3) Conclusão	I - 7812

1 — Língua original: alemão.

B — Quanto ao direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional (primeiro e terceiro fundamentos no processo C-184/02 e terceiro fundamento no processo C-223/02) e ao princípio da proporcionalidade (segundo fundamento no processo C-223/02)	I - 7812
1) Observações prévias	I - 7813
a) Apreciação separada ou conjunta?	I - 7813
b) Quanto ao direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional	I - 7814
c) Ónus da apresentação dos factos e repartição do ónus da prova	I - 7814
2) Pressupostos de legalidade de uma intervenção legislativa relativamente a um direito fundamental	I - 7815
a) Quanto à proporcionalidade em geral	I - 7815
b) Quanto ao direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional em particular	I - 7815
c) Quanto à proporcionalidade da intervenção legislativa	I - 7817
i) Objectivo da directiva	I - 7817
ii) Adequação	I - 7818
iii) Necessidade	I - 7818
iv) Proporcionalidade	I - 7819
3) Conclusão	I - 7821
C — Quanto ao princípio geral da não discriminação (segundo fundamento no processo C-184/02)	I - 7821
1) Quanto ao princípio geral da igualdade	I - 7821
2) Quanto ao artigo 74.º CE	I - 7824
D — Quanto ao dever de fundamentação (quarto fundamento no processo C-184/02 e quinto fundamento no processo C-223/02)	I - 7825
V — Quanto às despesas	I - 7827
VI — Conclusão	I - 7828
I - 7794	

I — Introdução

1. Os dois processos dizem respeito a dois recursos de anulação da Directiva 2002/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário² (a seguir «directiva»), um interposto pelo Reino de Espanha e outro pela República da Finlândia. Neste processo, o Tribunal de Justiça é obrigado a analisar, a par de uma série de fundamentos, também problemas, em parte novos, em relação à admissibilidade de ambos os recursos.

II — Enquadramento jurídico

2. No contexto dos presentes processos, é de salientar, antes de mais, a importância do Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários³, que no essencial regula os períodos de condução e de repouso dos condutores assalariados, bem como de outros condutores.

3. Deve ainda ser referida a Directiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de Novembro de 1993, relativa a determinados aspectos da

organização do tempo de trabalho⁴. Esta directiva regulava, entre outros aspectos, o período de descanso diário e semanal, os períodos de pausa, a duração máxima do trabalho semanal, as férias anuais e a duração do trabalho nocturno, com excepção de determinados sectores de actividade, como os transportes rodoviários. O seu âmbito de aplicação foi tornado extensivo ao sector dos transportes rodoviários, designadamente com a adopção da Directiva 2000/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 2000, que altera a Directiva 93/104/CE do Conselho relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho, a fim de abranger os sectores e actividades excluídos dessa directiva⁵. No entanto, as disposições sobre o período de descanso diário, os períodos de pausa, o período de descanso semanal e a duração do trabalho nocturno continuaram a não ser aplicáveis aos denominados «trabalhadores móveis».

4. A Directiva 2002/15, por sua vez, completa as regulamentações existentes e contém disposições sobre a duração máxima do trabalho semanal, os períodos de pausa, de descanso e o trabalho nocturno.

5. O artigo 1.º, que define o objecto da directiva, dispõe o seguinte:

«O objecto da presente directiva é estabelecer prescrições mínimas relativas à organi-

2 — JO L 80, p. 35.

3 — JO L 370, p. 1; EE 07 F4 p. 21.

4 — JO L 307, p. 18.

5 — JO L 195, p. 41.

zação do tempo de trabalho tendo em vista aumentar a protecção da segurança e da saúde das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, assim como a segurança rodoviária, e aproximar mais as condições de concorrência.»

estrutura da indústria de transportes e ao quadro profissional de trabalho nos transportes rodoviários em cada Estado-Membro serão tidas em conta. Com base nesse relatório a Comissão apresentará uma proposta que poderá ter por objectivo, consoante o que for conveniente:

6. O artigo 2.º, que regula o âmbito de aplicação da directiva, dispõe no seu n.º 1:

«A presente directiva aplica-se aos trabalhadores móveis ao serviço de empresas estabelecidas num Estado-Membro e que participam em actividades de transporte rodoviário abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 3820/85 ou, quando aplicável, pelo acordo AETR.

— estabelecer regras para a inclusão dos condutores independentes no âmbito de aplicação da directiva, no caso de certos condutores independentes que não participem em actividades de transporte rodoviário noutros Estados-Membros e que estejam sujeitos a restrições locais por razões objectivas, como localização periférica, grandes distâncias internas ou um ambiente concorrencial específico; ou

Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente directiva será aplicável aos condutores independentes a partir de 23 de Março de 2009.

— não incluir os condutores independentes no âmbito de aplicação da directiva.»

O mais tardar dois anos antes da data acima referida, a Comissão apresentará um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Nele se analisarão as consequências da exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva no que respeita a segurança rodoviária, condições de concorrência, estrutura da profissão e aspectos sociais. As circunstâncias relativas à

7. O artigo 3.º é relativo às definições da directiva. A alínea a) contém a definição legal do termo «tempo de trabalho», e o seu n.º 2 dispõe o seguinte:

«No caso dos condutores independentes é aplicável a mesma definição de período

compreendido entre o começo e o fim do trabalho, durante o qual o trabalhador independente se encontre no posto de trabalho, à disposição do cliente e no exercício das suas funções ou actividades, excepto se se tratar de trabalho administrativo geral não directamente ligado à operação específica de transporte em curso.

São excluídos do tempo de trabalho os períodos de pausa referidos no artigo 5.º, os períodos de repouso referidos no artigo 6.º e ainda, sem prejuízo da legislação dos Estados-Membros ou de acordos entre os parceiros sociais que prevejam a compensação ou limitação desses períodos, o tempo de disponibilidade referido na alínea b) do presente artigo.»

8. A alínea e) define da seguinte forma a expressão «condutor independente»:

«a pessoa cuja principal actividade profissional consista em efectuar transportes rodoviários de passageiros ou de mercadorias mediante remuneração, na acepção da legislação comunitária, ao abrigo de uma licença comunitária ou de qualquer outra autorização profissional para efectuar os referidos transportes, que esteja habilitada a trabalhar por conta própria e que não esteja vinculada a um empregador por um contrato de trabalho ou qualquer outro tipo de relação hierárquica de trabalho, tenha liberdade para organizar as actividades laborais em questão,

cujo rendimento dependa directamente dos lucros obtidos e tenha liberdade para, individualmente ou em cooperação com condutores independentes, estabelecer relações comerciais com vários clientes.

Para efeitos de aplicação da presente directiva, os condutores que não preencham estes critérios ficam sujeitos às mesmas obrigações e gozam dos mesmos direitos que a presente directiva prevê para os trabalhadores móveis».

III — Admissibilidade

A — Processo C-184/02

9. No processo intentado pela Espanha, o Conselho e o Parlamento contestam a admissibilidade do recurso, devido ao facto de apenas o Conselho ter sido indicado como parte demandada na petição inicial. Apenas através de uma carta com a designação «fe de erratas» a Espanha solicitou a alteração da primeira página, de acordo com a qual também o Parlamento deve ser indicado como parte demandada.

10. Deve ser seguido, antes de mais, o entendimento da Espanha, de acordo com o qual o acto jurídico já tinha sido designado

como acto jurídico do Parlamento e do Conselho na petição inicial. No entanto, trata-se aqui da indicação do objecto do litígio, ou seja, do conteúdo necessário da petição, nos termos do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça (a seguir «Regulamento de Processo»).

11. Para além desta exigência, o artigo 38.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de Processo exige ainda que a petição contenha «a identificação da parte contra a qual o pedido é apresentado». No entanto, não se deve interpretar esta disposição no sentido de que apenas pode ser indicada uma parte, na medida em que resulta do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça que da petição deve constar a indicação «da parte ou das partes contra as quais o pedido é apresentado», ou seja, de que também podem existir dois ou mais demandados.

12. Deste modo, o Conselho e o Parlamento remetem, com justeza, para o facto de o acto jurídico impugnado pela Espanha ser um acto jurídico adoptado através do procedimento de co-decisão, nos termos do artigo 251.º CE, e que, num caso destes, a petição deve incluir como partes demandadas as duas instituições que adoptaram o acto jurídico.

13. A petição inicial não cumpre claramente esta exigência. É necessário apreciar se a carta transmitida ao Tribunal de Justiça deve ser considerada uma mera correcção, isto é um «corrigendum», ou uma carta para regularizar a petição.

14. Antes de mais, deve ser analisado se no presente caso se trata de uma mera correcção, isto é, um «corrigendum», semelhante à correcção de erros ortográficos. Na categoria referida em último lugar inclui-se, por exemplo, a rectificação de dados numéricos no acto jurídico impugnado. A par deste exemplo, relativo ao objecto do litígio, também é possível apresentar exemplos relativos às partes. Assim, a identificação de uma parte como «Comissão Europeia» poderia ser substituída sem quaisquer problemas pela designação correcta «Comissão das Comunidades Europeias». Correcções deste tipo, mesmo que ultrapassem a mera correcção de erros ortográficos, são admissíveis.

15. A este respeito, o Parlamento e o Conselho entendem que neste caso se trata de uma correcção da petição. No entanto, o artigo 38.º, n.º 7, do Regulamento de Processo apenas admite uma regularização nos casos em que a petição não preenche os requisitos enumerados nos n.ºs 3 a 6. Mas, no presente caso, a petição não respeita um pressuposto do n.º 1.

16. Neste sentido, é de seguir o entendimento do Parlamento de que a carta tem por objecto a junção de mais um demandado. No presente caso, ainda estão mais aspectos em causa, pois trata-se de uma alteração da própria petição inicial e não de um dos casos de regularização regulados nos n.ºs 3 a 6. Este facto também é confirmado pela Espanha.

17. O facto de a carta apenas ser relativa à alteração da folha de rosto e deixar inalterado o restante teor da petição, particularmente o pedido, não abona a favor da qualificação da carta do Governo espanhol como mero «*corrigendum*». Também a publicação no Jornal Oficial apenas indica o Conselho como parte demandada.

18. Porém, o que deve ser determinante não é a designação dada à carta do demandante, mas sim o teor da mesma. Caso contrário, o demandante poderia proceder ele próprio à qualificação da carta. Isto teria como consequência que seria possível alterar a petição «sob a aparência» de uma rectificação de um erro ortográfico.

19. A favor da admissibilidade do pedido pode ser apresentado o facto de a petição dever ser interpretada à luz do objecto do litígio. A este respeito, já se podia inferir da petição inicial que se tratava de um acto jurídico do Parlamento e do Conselho. Além do mais, no presente caso não se trata nem de uma situação em que um demandado foi substituído por outro da primeira indicação de um demandado, mas simplesmente da indicação de mais um demandado, que é, além disso, co-autor do acto jurídico impugnado.

20. O facto de a Espanha referir que a petição também foi notificada ao Parla-

mento, salvaguardando desse modo os direitos de defesa deste, permite determinar os elementos de decisão do Tribunal de Justiça, mas não resolve a questão fundamental relativa à admissibilidade de alterações da petição.

21. Um argumento adicional contrário à admissibilidade do recurso interposto pela Espanha poderia ser extraído da existência de outra disposição relativa a rectificações. Assim, o artigo 38.º, n.º 2, terceiro parágrafo, apenas prevê a possibilidade de regularização quando não estão cumpridos os requisitos mencionados nos primeiro e segundo parágrafos do n.º 2.

22. Da análise geral das possibilidades de regularização reguladas expressamente no artigo 38.º resulta, portanto, que apenas a regularização dos requisitos mencionados nos n.ºs 2 a 6 está expressamente prevista.

23. Com base nesta análise, poder-se-ia, por um lado, concluir que outro tipo de vícios não podem ser rectificáveis. Por outro lado, também se poderia defender a opinião de que as disposições sobre a regularização devem ser aplicáveis por analogia a casos não expressamente regulados.

24. Na medida em que com a carta do Governo espanhol se pretendeu que fosse adicionado mais um demandado, é necessário apreciar se o presente caso poderia ser tratado como complemento de um acto processual. O artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê expressamente a possibilidade de completar a petição. No entanto, à aplicação desta disposição ao presente caso opõe-se o facto de a admissibilidade de complementos pressupor que a petição inicial corresponda aos requisitos mínimos do Regulamento de Processo. O complemento deve, portanto, ser claramente diferenciado da regularização da petição. Para além do mais, um complemento deve ser feito na réplica.

admissibilidade do recurso devido ao facto de a petição não preencher os requisitos do artigo 38.º do Regulamento de Processo no que diz respeito ao objecto do litígio e aos pedidos da demandante. Isto porque a Finlândia pretende apenas que seja anulada a directiva na parte relativa a condutores independentes, sem indicar expressamente as disposições que devem ser anuladas.

27. Deve ser portanto apreciado se a petição preenche os requisitos do artigo 38.º do Regulamento de Processo.

25. A ponderação de todos os factos relevantes permite, no entanto, concluir que a petição corresponde, pelo menos na sua versão alterada, aos requisitos do Regulamento de Processo e que o pedido é admissível.

28. Relativamente à exigência de clareza da petição, a Comissão invoca um incumprimento da mesma no presente recurso, na medida em que não se depreende se apenas devem ser anuladas as disposições que indicam expressamente o termo «condutor independente» ou também uma série de outras disposições aplicáveis a esta categoria de pessoas.

B — *Processo C-223/02*

26. No processo intentado pela Finlândia, o Parlamento e a Comissão contestam a

29. No entanto, não resulta do Estatuto nem do Regulamento de Processo que a petição deva indicar expressamente as disposições cuja anulação se solicita. Uma petição também cumpre a exigência de clareza quando o objecto do litígio é ou pode ser determinado de outra forma.

30. A petição apresentada pela Finlândia satisfaz esta exigência, na medida em que o objecto do litígio está determinado de forma clara, porque o pedido se refere a uma parte determinada do âmbito de aplicação da directiva, ou seja, aos «condutores independentes».

31. O facto de se tratar aqui de uma parte claramente determinada da directiva decorre da própria directiva, que contém uma regulamentação específica para esta mesma parte. Assim, o artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, prevê que a directiva «será aplicável aos condutores independentes a partir de 23 de Março de 2009». É, portanto, possível delimitar claramente a parte da directiva indicada no pedido.

32. Além disso, deve também ser rejeitado o argumento apresentado pelo Parlamento e pela Comissão segundo o qual o pedido confia ao Tribunal de Justiça a incumbência de determinar quais as disposições a anular. Este não deve, no entanto, proceder a uma operação deste tipo quando julga procedente o recurso no âmbito do pedido e anula a directiva de acordo com o indicado no pedido.

33. A alteração da directiva resultante de uma anulação parcial deste tipo pelo Tribunal de Justiça não se diferencia, na sua

natureza, da anulação de artigos de uma directiva expressamente indicados. Também neste último caso se verifica uma alteração da directiva.

34. Admitir o recurso interposto pela Finlândia também não interfere nas competências do Parlamento e do Conselho, na medida em que estas instituições, como autores do acto jurídico objecto de uma declaração de anulação, continuam vinculados à obrigação resultante do artigo 233.º CE de «tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça».

35. Por fim, deve também ser rejeitado o argumento de que a admissão do recurso levaria a que a directiva nunca entrasse em vigor em relação aos condutores independentes. Este tipo de efeito de um acórdão num recurso de anulação de uma directiva resulta apenas da situação especial de o objecto do litígio dizer respeito a regulamentações ainda não aplicáveis. Geralmente, os acórdãos de anulação têm um efeito ainda mais incisivo, dando origem à declaração de nulidade *ex tunc* de uma regulamentação.

36. O recurso interposto pela Finlândia é, deste modo, admissível.

IV — Quanto ao mérito

A — Quanto à competência da Comunidade

37. A Espanha e a Finlândia contestam a directiva, antes de mais, através do argumento de que a Comunidade não tem competência para a adopção das regulamentações que a directiva determina para condutores independentes.

39. A Espanha alega que a directiva não regula o tempo de condução mas sim o tempo de trabalho, designadamente o tempo máximo de trabalho semanal. Na medida em que o regulamento contém normas mais severas, designadamente, no que respeita às pausas e ao tempo de trabalho semanal, a directiva não pode visar a segurança rodoviária. Para além do mais, a intervenção relativa à regulamentação do tempo de trabalho não é justificada em relação aos condutores independentes.

i) Admissibilidade

1) Fundamentos relativos aos objectivos da directiva, à incompetência e às bases jurídicas

a) Quanto aos objectivos da directiva (terceiro fundamento no processo C-184/02)

38. A Espanha considera que a directiva é ilegal alegando que esta tem um duplo objectivo, ou seja, tanto a saúde e a segurança dos condutores como a melhoria da segurança rodoviária. No entanto, a directiva não consegue cumprir estes objectivos porque contém meras disposições em matéria social, mais concretamente disposições que dizem respeito às condições de vida e de trabalho dos condutores.

40. A Comissão, interveniente em apoio do Conselho e do Parlamento, suscita a questão da admissibilidade destas alegações, na medida em que a Espanha não contesta nenhuma das duas bases jurídicas, mas «critica» apenas os objectivos que se pretendem alcançar com a directiva. Se, como a Espanha alega, se tratar de um disposição em matéria social, o artigo 137.º CE teria sido suficiente como base jurídica. Na medida em que deste modo não teria sido necessário escolher um processo legislativo diferente, não estaríamos perante um vício de forma.

41. Deve-se concordar com a Comissão no seu entendimento de que o facto de se

adicionar uma base jurídica deveria ser qualificado como um erro nos considerandos de um acto comunitário que não conduz à irregularidade do processo de adopção do acto⁶.

b) Quanto à questão do desvio de poder e quanto à legalidade da base jurídica adoptada (primeiro fundamento no processo C-223/02)

42. A partir do conteúdo das imputações é possível, no entanto, entender o terceiro fundamento apresentado pela Espanha no sentido de que através do mesmo se considera que as bases jurídicas, no que respeita às finalidades sociais unicamente prosseguidas pela directiva, são erradas.

ii) Quanto ao mérito

43. À primeira vista, parece ser concebível analisar o mérito do terceiro fundamento apresentado pela Espanha em conjunto com o fundamento relativo ao desvio de poder invocado pela Finlândia. No entanto, como o Governo espanhol esclareceu expressamente na audiência, este fundamento não diz respeito à escolha da base jurídica, referindo-se antes à liberdade fundamental de exercício de uma actividade profissional (v., *infra*, B).

44. A Finlândia é de opinião que nenhuma das duas disposições, ou seja, nem o artigo 71.º CE nem o artigo 137.º, n.º 2, CE, constituem uma base jurídica suficiente para a directiva. As medidas que visam a segurança rodoviária podem basear-se no artigo 71.º CE, mas a directiva tem em vista outro objectivo, que é a protecção da saúde e da segurança no local de trabalho. Consequentemente, a base jurídica correcta seria o artigo 137.º CE. Esta disposição não permite, no entanto, a adopção de regras para trabalhadores independentes, como faz a directiva. A regulamentação do tempo de trabalho dos condutores independentes, aí prevista, foi, portanto, adoptada sem base jurídica.

45. A partir das disposições da directiva relativas ao tempo máximo de trabalho semanal, aos períodos de repouso e ao trabalho nocturno, a Finlândia chega à conclusão que a directiva não regula o tempo de condução, mas sim o tempo de trabalho. Este, no entanto, não tem qualquer relação com a segurança rodoviária, ao contrário do tempo de condução. Para além disso, são incluídas actividades que não têm qualquer relação com a segurança rodoviária.

6 — Acórdãos de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (165/87, Collect., p. 5545, n.º 19), e de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco Ltd (C-491/01, Collect., p. I-11453, n.º 98).

46. Além disso, o artigo 2.º, n.º 1, mostra que, no momento da adopção da directiva, ainda não tinham sido analisados os efeitos da limitação do tempo de trabalho em termos de segurança rodoviária. É de salientar ainda que não existe qualquer estudo que demonstre que a segurança é influenciada por outros factores além do tempo de condução. A directiva também não pode impedir que a fadiga seja causada por actividades que não fazem parte do conceito de tempo de trabalho na acepção da directiva.

47. O objectivo de aproximação das condições de concorrência, supostamente prosseguido pela directiva, também não pode ser atingido, na opinião da Finlândia, através de medidas baseadas no artigo 71.º CE. Isto porque esta disposição prevê que a prossecução dos objectivos de uma política comum de transportes deve ser feita «tendo em conta os aspectos específicos dos transportes».

48. Em relação aos argumentos da Finlândia, deve ser referido que este processo não pode ter por objecto a questão de saber se o legislador comunitário pode ter em vista um determinado objectivo, mas sim se o legislador comunitário adoptou o acto jurídico impugnado recorrendo à base jurídica correcta. Nesta perspectiva, os objectivos prosseguidos pelo acto jurídico apenas representam um de vários pontos de vista.

49. Resulta de jurisprudência constante que, no quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto não depende apenas do objectivo prosseguido de acordo com o entendimento de um órgão, mas deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional⁷. Entre esses elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto⁸.

50. Nos termos do seu artigo 1.º, a directiva em causa no presente processo prossegue várias finalidades: em primeiro lugar, a protecção da segurança e da saúde das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário; em segundo lugar, o aumento da segurança rodoviária e, em terceiro, a aproximação das condições de concorrência.

51. Estes objectivos devem ser atingidos através da fixação de prescrições mínimas relativas à organização do tempo de trabalho. As disposições previstas na directiva, particularmente nos seus artigos 4.º a 7.º, relativos ao tempo máximo de trabalho semanal, aos períodos de pausa, aos períodos de repouso e ao trabalho nocturno, são por conseguinte as medidas escolhidas para alcançar estes objectivos.

7 — Acórdãos de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho (C-36/98, Colect., p. I-779, n.º 58), de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho (C-269/97, Colect., p. I-2257, n.º 43), de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 10), e de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493, n.º 11).

8 — Acórdãos no processo C-36/98 (já referido na nota 7, n.º 58), no processo C-269/97 (já referido na nota 7, n.º 43), e no processo C-300/89 (já referido na nota 7, n.º 10).

52. O legislador escolheu como base jurídica os artigos 71.º CE e 137.º, n.º 2, CE, ou seja, duas bases jurídicas, uma relativa à política de transportes e outra relativa à política social.

i) Artigo 137.º, n.º 2, CE

53. O artigo 137.º, n.º 2, CE, permite que o Conselho, a fim de realizar os objectivos do artigo 137.º, n.º 1, CE, possa adoptar prescrições mínimas em determinados domínios. O artigo 137.º, n.º 1, primeiro travessão, realça como um dos domínios a melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores.

54. O facto de a directiva impugnada servir esta finalidade é incontestável no presente processo, isso mesmo sendo realçado pelas partes demandantes. Mas na medida em que a directiva também é aplicável aos condutores independentes, coloca-se a questão de saber se o artigo 137.º CE apenas pode ser utilizado como base jurídica para medidas aplicáveis aos trabalhadores assalariados ou também para medidas relativas aos trabalhadores independentes.

55. Em relação a este aspecto, o Parlamento é de opinião que é admissível a inclusão de trabalhadores independentes, fundamentando este entendimento com uma série de actos jurídicos que são aplicáveis tanto aos trabalhadores assalariados como aos trabalhadores independentes. Deve-se concordar com o Parlamento quando afirma que o artigo 137.º CE é suficiente como base jurídica para os trabalhadores móveis.

56. Em relação aos actos jurídicos referidos pelo Parlamento deve, no entanto, ser essencialmente afirmado que não é possível concluir pela legalidade dos mesmos com base numa determinada prática seguida no passado. O Parlamento também não conseguiu apresentar provas resultantes da jurisprudência que pudessem servir de apoio à sua tese e susceptíveis de demonstrar que o Tribunal de Justiça declarou expressamente que este procedimento era legal, por exemplo negando provimento a um recurso de anulação idêntico ou declarando a validade de um acto jurídico no âmbito de um pedido de decisão prejudicial.

57. Em relação à Directiva 92/29⁹, indicada pelo Parlamento, deve ser ainda salientado, designadamente, que, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, alínea b), «cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que as quantidades de medicamentos e de material médico a embarcar sejam determinadas em função [...] do número de *trabalhadores*»¹⁰. Também nos considerandos desta directiva se remete por diversas vezes para a segurança e saúde dos *trabalhadores*.

9 — Directiva 92/29/CEE do Conselho, de 31 de Março de 1992, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde com vista a promover uma melhor assistência médica a bordo dos navios (JO L 113, p. 19).

10 — O sublinhado é meu.

58. Quanto ao argumento segundo o qual também a prática seguida até ao momento em relação à adopção de disposições em matéria social para trabalhadores independentes vai no sentido da admissibilidade das bases jurídicas escolhidas no presente caso, é de lembrar que a extensão do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71¹¹ foi adoptada com recurso ao artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE) como base jurídica, contrariamente à prática descrita pelo Parlamento.

59. No que diz respeito ao alcance do artigo 137.º CE em relação aos trabalhadores independentes, deve remeter-se, antes de mais, para o teor literal do artigo 137.º, n.º 1, CE, que refere expressamente os trabalhadores. Isto é válido apesar das diferenças entre as diversas versões linguísticas, indicadas correctamente pela Comissão, particularmente no que toca à versão finlandesa.

60. Dado que se aplica aos trabalhadores, o artigo 137.º CE contempla a diferenciação entre trabalhadores independentes e trabalhadores assalariados prevista no direito primário, particularmente nos artigos 39.º CE e 43.º CE.

61. Finalmente, em relação ao argumento de que não existem estudos científicos relativos

aos efeitos de determinadas actividades na condição do condutor, devem ser referidos, em primeiro lugar, os estudos indicados pela Comissão. Por outro lado, a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça é possível concluir que «a acção legislativa da Comunidade, nomeadamente em matéria de política social, não pode ser limitada unicamente às hipóteses em que existem justificações cientificamente demonstradas»¹².

62. «De resto, a evolução dos conhecimentos científicos não é o único motivo pelo qual o legislador comunitário pode decidir adaptar a legislação comunitária uma vez que lhe incumbe, no exercício do poder discricionário de que dispõe na matéria, ter em conta também outras considerações [...]»¹³.

63. De tudo o que foi referido resulta que o artigo 137.º CE não constitui uma base jurídica adequada para a adopção de disposições em matéria social aplicáveis aos condutores independentes. Consequentemente, deve ser analisado se as disposições da directiva aplicáveis ao sector podem, na parte não abrangida pelo artigo 137.º CE, ser baseadas no artigo 71.º CE.

11 — Regulamento (CEE) n.º 1390/81 do Conselho, de 12 de Maio de 1981, que estende aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 143, p. 1).

12 — Acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho (C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 39).

13 — Acórdão British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco (já referido na nota 6, n.º 80).

ii) Artigo 71.º CE

64. Tendo em conta o seu conteúdo, a directiva não faz parte das regras de harmonização técnicas ou relativas a produtos, mas das disposições organizativas ou relativas a pessoas.

65. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o legislador comunitário também pode regular matérias que dizem respeito à política social e à segurança rodoviária através de medidas baseadas no artigo 71.º CE ¹⁴.

66. Como a Comissão e o Parlamento expõem de forma pertinente, a directiva complementa o Regulamento n.º 3820/85 na medida em que este apenas pretende impedir uma das causas que têm consequências negativas para a segurança rodoviária, ou seja, períodos de condução demasiado prolongados.

67. A directiva, por outro lado, também prevê outros efeitos negativos para a segurança rodoviária. Na medida em que estes não resultam apenas da condução de veículos pesados, ou seja, na medida em que a segurança também é posta em causa não

obstante a observância do regulamento, foi necessário incluir outras actividades que podem provocar a fadiga dos condutores.

68. É possível deduzir da jurisprudência que não se pode considerar como período de trabalho apenas os tempos de condução, mas também outras actividades que podem influir na condução ¹⁵. Consequentemente, a directiva prevê uma restrição do tempo de trabalho que vai além do tempo de condução.

69. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, está comprovado que existe uma relação deste tipo entre a regulamentação do período de trabalho e a saúde e a segurança dos trabalhadores ¹⁶. Assim, «o tempo gasto por um condutor para chegar ao local onde toma a seu cargo um veículo equipado com tacógrafo é susceptível de influenciar a condução, na medida em que produzirá efeitos sobre o estado de fadiga do condutor» ¹⁷.

70. Assim, a regulamentação do tempo de trabalho prevista na directiva deve ser considerada uma medida que permite aumentar a segurança dos transportes, na acepção do artigo 71.º, n.º 1, alínea c), CE.

15 — V. o acórdão de 9 de Junho de 1994, *Michielsen e Geybels Transport Service NV* (C-394/92, *Colect.*, p. I-2497, n.ºs 14 e 19).

16 — Acórdão no processo C-84/94 (já referido na nota 12, n.º 38).

17 — Acórdão de 18 de Janeiro de 2001, *Skills Motor Coaches Ltd e o.* (C-297/99, *Colect.*, p. I-573, n.º 25).

14 — Acórdão de 28 de Novembro de 1978, *Schumalla* (97/78, *Colect.*, p. 795, n.º 5).

71. Como resulta do artigo 1.º da directiva, esta aplica-se a «pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário», sem diferenciar consoante o seu estatuto em termos de direito laboral.

72. O Parlamento e a Comissão sublinham correctamente que a diferença de estatuto não pode ter qualquer importância no que diz respeito aos objectivos prosseguidos pela directiva, pois os perigos para a capacidade de condução existem independentemente de alguém conduzir um veículo como trabalhador assalariado ou independente¹⁸.

73. No que diz respeito ao objectivo de aproximar as condições da concorrência, este tipo de medidas pode ser baseado no artigo 71.º CE. Caso não se considere o seu n.º 1, alínea c), como base jurídica bastante, deve ser tido em consideração o n.º 1, alínea d). Nos termos desta disposição, o legislador comunitário pode adoptar «quaisquer outras disposições adequadas».

74. A norma de habilitação prevista no artigo 71.º, n.º 1, alínea d), CE, está formulada de forma tão ampla — como

cláusula geral — que constitui uma base adequada para a adopção das disposições da directiva.

75. O facto de uma medida, como a directiva em causa no presente processo, prosseguir várias finalidades, fundamentando-se em várias bases jurídicas, nomeadamente no artigo 71.º, n.º 1, alíneas c) e d), CE, não constitui um indício de que directiva esteja ferida de ilegalidade, na medida em que uma conjugação de várias medidas também é admissível num acto jurídico.

iii) Recurso a uma base jurídica desnecessária

76. Do acima exposto resulta que em relação aos condutores independentes a directiva poderia ter-se baseado apenas no artigo 71.º CE. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o recurso a uma base jurídica desnecessária pode ser ilegal¹⁹. Mas, na medida em que no presente processo está em causa a base jurídica de uma regulamentação aplicável aos condutores independentes e que a base jurídica do artigo 137.º CE, que em relação a estes é desnecessária, poderia ser, no entanto, necessária para os trabalhadores móveis, esta questão não deve ser aqui aprofundada, porque a necessária utilização do artigo 137.º CE em relação aos trabalhadores móveis não constitui objecto do processo.

18 — No âmbito da apreciação dos restantes fundamentos, este aspecto será analisado mais pormenorizadamente.

19 — Acórdão de 11 de Setembro de 2003, Comissão/Conselho (C-211/01, Colect., p. I-0000).

2) Disposições sobre pequenas e médias empresas (quarto fundamento no processo C-223/02)

77. No quarto fundamento, a Finlândia alega que o legislador comunitário, ao incluir os condutores independentes, violou as disposições do artigo 137.º, n.º 2, segundo período, CE e do artigo 157.º CE, que protegem as pequenas e médias empresas (PME). Isto porque as restrições estabelecidas na directiva afectam, acima de tudo, este tipo de empresas, na medida em que condicionam a sua capacidade concorrencial em relação às grandes empresas. Estas dispõem de trabalhadores que podem dedicar a totalidade do tempo de trabalho à condução de veículos e não têm que exercer outras actividades, ao contrário do que se verifica com os condutores independentes. Para além disso, a directiva constitui um entrave à criação de PME, alterando-se o sector, por conseguinte, em benefício das grandes empresas.

a) Artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE

78. Antes de mais, e seguindo o entendimento da Comissão, deve ser referida a reduzida importância do artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE, para a directiva em causa no presente processo, na medida em que a exigência feita no seu segundo período apenas é relativa a directivas baseadas no

artigo 137.º CE. Mas devido ao facto de a directiva também se basear no artigo 71.º CE, o artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE, apenas pode ter um efeito limitado.

79. Na medida em que a Finlândia impugna somente a inclusão dos condutores independentes e que a directiva, neste aspecto, apenas se pode basear no artigo 71.º CE, o artigo 137.º, n.º 2, CE, não tem aplicação neste contexto.

80. Neste sentido, não será necessário analisar o valor normativo do artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE. Caso o Tribunal de Justiça considere, no entanto, que em relação aos condutores independentes a directiva também deve ser avaliada à luz do critério do artigo 137.º, n.º 2, CE, deve igualmente ser determinada a sua importância normativa.

81. O artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE, determina, na versão aplicável ao presente processo, que as directivas devem evitar impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

82. Em relação a este aspecto, coloca-se a questão de saber se esta disposição tem carácter meramente programático ou se, pelo contrário, é possível retirar da mesma um conteúdo normativo que vá além desse aspecto e que seja vinculativo para o legislador comunitário.

83. O teor da versão alemã («sollen keine [...] vorschreiben») é contrário a um efeito normativo ou a favor de um efeito normativo muito reduzido. Por conseguinte, a doutrina alemã defende maioritariamente a opinião de que o artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE, constitui uma norma programática.

84. No entanto, as restantes versões linguísticas podem ser entendidas como estando a favor de um efeito normativo. Isto é particularmente válido para as línguas românicas²⁰, bem como para as versões dinamarquesa, sueca e inglesa²¹. Também a versão grega²² e a versão finlandesa²³ podem ser entendidas neste sentido, devido à utilização do indicativo, habitual no direito comunitário. Mas mesmo que se parta do princípio de que o artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

segundo período, CE, tem um efeito normativo, este é muito limitado. Assim, nesta disposição apenas são indicadas algumas medidas, como disciplinas financeiras e jurídicas, que poderiam, sob alguma das suas formas, ter efeitos sobre a liberdade de exercício de uma actividade profissional, sendo de referir que ao adoptar-se como fundamento «a criação e o desenvolvimento» das PME são incluídas as duas formas da liberdade de exercício de uma actividade profissional, ou seja, início e exercício de uma actividade económica. Não parece que o artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE, tenha um efeito normativo que prevaleça sobre o princípio geral da liberdade de exercício de uma actividade profissional.

85. Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça²⁴ relativamente à disposição anterior ao artigo 137.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo período, CE, ou seja, o artigo 118.º-A, n.º 2, segundo parágrafo, do Tratado CE, esta disposição não se opõe a que as PME sejam objecto de medidas vinculativas, o que também se deve aplicar ao sector dos transportes aqui em causa.

86. Na medida em que a directiva tem em conta os efeitos que a organização do tempo de trabalho, introduzidos pela mesma, podem ter nas pequenas e médias empresas, cumpre mais uma das condições estabelecidas na referida jurisprudência.

20 — Estas versões dispõem o seguinte: «évitenb», «evitano», «evitarán» e «deven evitar».

21 — Estas versões dispõem o seguinte: «skal», «skalb», assim como «shall avoid imposing».

22 — «Στις οδηγίες αυτές αποφεύγεται η επιβολή διοικητικών, οικονομικών και νομικών εξαναγκασμών, οι οποίοι θα παρεμπόδιζαν τη δημιουργία και την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.»

23 — «Näissä direktiiveissä vältetään säätämistä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.»

24 — Acórdão no processo C-84/94 (já referido na nota 12, n.º 44).

87. Deste modo, resulta da organização do tempo de trabalho do artigo 3.º, alínea a), ponto 2, da directiva que os trabalhos administrativos gerais «não directamente ligados à operação específica de transporte em curso» não podem ser considerados tempo de trabalho. Mas esta excepção atinge particularmente os trabalhadores independentes, ou seja, também as actividades típicas das PME. Outras actividades, exercidas tanto por trabalhadores independentes como assalariados, foram no entanto incluídas no tempo de trabalho devido aos efeitos que podem ter sobre os objectivos prosseguidos pela directiva.

88. Além disso, também se deve chamar a atenção para a vantagem das PME, referida pelo Parlamento. Esta consiste no facto de os condutores independentes, em relação às actividades não abrangidas pelo tempo de trabalho, não estarem sujeitos às limitações em termos de direito laboral vigentes para os trabalhadores assalariados, enquanto que aos trabalhadores que estão incumbidos de trabalhos administrativos em grandes empresas são aplicáveis normas adicionais.

89. Deve ainda referir-se o Tratado de Amesterdão, que também contém um texto relativo às PME: a «Declaração (n.º 26) relativa ao n.º 2 do artigo 118.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia», adoptada pela Conferência Intergovernamental, dispõe que «ao fixar prescrições mínimas em matéria de protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores, a Comunidade não

pretende discriminar, de forma não justificada pelas circunstâncias, os trabalhadores das pequenas e médias empresas». Também daqui não resulta uma limitação normativa que se oponha à validade da directiva objecto do presente processo.

b) Artigo 157.º, n.º 1, CE

90. O artigo 157.º, n.º 1, CE, dispõe, no segundo travessão do seu segundo parágrafo, que a acção comunitária no sector da indústria tem por objectivo incentivar um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas do conjunto da Comunidade, e nomeadamente das pequenas e médias empresas.

91. Para completar a análise, também deveria ser mencionado, em relação às PME, o artigo 157.º, n.º 3, CE, de acordo com o qual a Comunidade contribuirá para a realização dos objectivos enunciados no n.º 1 através das políticas e acções por si desenvolvidas em aplicação de outras disposições do presente Tratado. Em relação a estas duas disposições coloca-se a questão de saber se as mesmas podem ser aplicadas à directiva em causa no presente processo. O artigo 157.º, n.º 3, CE, pode ser entendido,

à primeira vista, como uma disposição transversal, de acordo com a qual outros actos jurídicos não incluídos no título «Indústria» também devem contribuir para a realização dos objectivos do n.º 1. No entanto, o efeito desta norma de observância é limitado.

artigo 157.º CE não constituir um critério para a apreciação da directiva em causa no presente processo.

3) Conclusão

92. Os objectivos indicados no n.º 1 visam uma determinada finalidade. Assim, a frase introdutória da enumeração de objectivos prevista no artigo 157.º, n.º 1, segundo parágrafo, CE («Para o efeito») remete para o primeiro parágrafo do artigo 157.º, n.º 1, CE.

95. Os fundamentos apresentados pela Finlândia, relativos à base jurídica da directiva e à violação das disposições relativas às PME, devem ser, por conseguinte, julgados improcedentes.

93. O artigo 157.º, n.º 1, primeiro parágrafo, CE²⁵ refere-se, no entanto, de forma explícita, apenas à capacidade concorrencial da indústria e não à capacidade concorrencial de outros sectores da economia, como por exemplo o dos transportes.

B — Quanto ao direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional (primeiro e terceiro fundamentos no processo C-184/02 e terceiro fundamento no processo C-223/02) e ao princípio da proporcionalidade (segundo fundamento no processo C-223/02)

94. Neste contexto, deve ser analisado o argumento invocado pela Finlândia segundo o qual o transporte rodoviário constitui um elemento essencial da necessária infra-estrutura da actividade empresarial. Este argumento contém uma declaração sobre a importância económica do transporte rodoviário em geral, mas não altera o facto de o

96. A violação do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional, alegada pela Espanha e pela Finlândia, apresenta algumas semelhanças com a violação do princípio da proporcionalidade alegado pela Finlândia. Em relação a este aspecto, a Finlândia alega a violação do artigo 5.º, terceiro parágrafo, CE, de acordo com o qual a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do Tratado.

25 — «A Comunidade e os Estados-Membros zelarão por que sejam asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da Comunidade.»

1) Observações prévias

de forma directa o alcance da margem de actuação do órgão legislativo.

a) Apreciação separada ou conjunta?

97. Os fundamentos sobrepõem-se na medida em que no quadro da apreciação da violação do direito ao livre exercício de uma actividade profissional também deve ser analisada a proporcionalidade (apreciação acessória ou inerente da proporcionalidade).

98. Coloca-se então a questão de saber se se deve proceder a uma «apreciação dupla da proporcionalidade», ou seja, se também é conveniente uma apreciação à luz do princípio autónomo da proporcionalidade.

99. Pode-se argumentar que, na apreciação com base num direito fundamental, a função jurídico-subjectiva da proporcionalidade, ou seja, a garantia da protecção jurídica, poderá ser colocada em primeiro plano, enquanto a apreciação isolada da proporcionalidade é feita em termos jurídico-objectivos. Neste último caso, é apreciada a função da proporcionalidade como limitação da competência das instituições, ou seja, é analisado

100. Esta diferenciação, baseada na função do princípio da proporcionalidade, não se reflecte, no entanto, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, porque este aprecia a proporcionalidade no quadro das violações de direitos fundamentais alegadas com base na função em termos jurídico-objectivos, não constituindo, por conseguinte, um argumento para uma apreciação separada.

101. Também o facto de os argumentos invocados pela Finlândia em relação à violação do princípio da proporcionalidade divergirem, em parte, dos apresentados pela Espanha não pode ser apresentado como argumento contra uma apreciação conjunta.

102. Acima de tudo, é decisivo o facto de o objecto da apreciação ser o mesmo em ambos os casos: a inclusão dos condutores independentes na directiva. Na medida em que não só o objectivo da disposição impugnada é o mesmo, mas também os bens jurídicos atingidos, assim como a sua ofensa, a apreciação relativa a cada pressuposto da proporcionalidade deveria ter essencialmente o mesmo resultado.

103. Com base nas considerações acima expostas, uma apreciação dupla da directiva em termos de conteúdo à luz do princípio da proporcionalidade não parece conveniente.

onal ou ao livre exercício de actividades económicas²⁸. Trata-se apenas de uma variante terminológica.

b) Quanto ao direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional

c) Ónus da apresentação dos factos e repartição do ónus da prova

104. Em relação à violação do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional, alegada pela Espanha e pela Finlândia, deve remeter-se para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, nos termos da qual este direito fundamental faz parte dos princípios gerais do direito comunitário.

106. Antes da apreciação de mérito no que respeita à conformidade da directiva com os direitos fundamentais, deve ser analisada a questão da repartição do ónus da prova, suscitada pela Espanha. No entanto, deve ser rejeitado o entendimento defendido por esta de que a parte demandante apenas deve provar a intervenção, enquanto a instituição demandada deve fazer a prova da justificação. Uma divisão deste tipo não é aceite no direito comunitário. Contraria o princípio geral que resulta do sistema jurisdicional em caso de recursos de anulação, definido no Tratado e consubstanciado no Estatuto e no Regulamento de Processo, de acordo com o qual a parte demandante deve provar que a violação da lei invocada tem fundamento.

105. A Espanha invoca ainda, a par do direito ao livre exercício de uma actividade profissional, o direito ao livre exercício de uma actividade empresarial ou de liberdade de empresa («libertad de empresa»). O facto de o Tribunal de Justiça ter recorrido, mesmo que apenas em casos pontuais, aos conceitos de liberdade de empresa²⁶ ou de livre exercício do comércio enquanto direito fundamental²⁷ não permite concluir que se esteja perante um direito diferente do direito ao livre exercício de uma actividade professi-

107. Uma vez que não invoca apenas a intervenção legislativa relativamente a um direito fundamental, mas também a sua violação, a Espanha deverá fundamentar devidamente a referida violação.

26 — Acórdão de 22 de Abril de 1999, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH/Comissão* (C-161/97 P, Colect., p. I-2057, n.º 101).

27 — Acórdãos de 14 de Maio de 1974, *Nold* (4/73, Colect., p. 283, n.º 14), e de 7 de Fevereiro de 1985, *ADBHU* (240/83, Recueil, p. 531, n.º 9).

28 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e o.* (C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415, n.º 77).

108. O mesmo vale em relação às irregularidades da directiva em termos de proporcionalidade, alegada pela Finlândia. Assim, a prática do Tribunal de Justiça demonstra que, em relação a actos legislativos, em particular relativamente aos adoptados pelo Parlamento e pelo Conselho, se parte da presunção da proporcionalidade.

109. Por fim, é possível inferir, em termos gerais, de uma decisão do Tribunal de Justiça relativa a um recurso de anulação que a parte demandante deve provar que a qualificação jurídica feita pela instituição comunitária cujo acto jurídico é impugnado está incorrecta²⁹.

2) Pressupostos de legalidade de uma intervenção legislativa relativamente a um direito fundamental

a) Quanto à proporcionalidade em geral

110. Resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista

uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos³⁰.

b) Quanto ao direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional em particular

111. Antes de mais, deve-se partir do princípio de que o livre exercício de uma actividade profissional «não se apresenta como prerrogativa ilimitada», mas «deve ser tomado em consideração relativamente à sua função na sociedade». «Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao direito de exercer livremente uma actividade profissional [...] na condição de essas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade Europeia e não constituírem, relativamente ao objectivo prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos»³¹.

30 — Acórdãos de 12 de Março de 2002, Omega Air Ltd e o. (C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569, n.º 62), de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13), e de 16 de Dezembro de 1999, UDL (C-101/98, Colect., p. I-8841, n.º 30).

31 — Acórdãos no processo A/73 (já referido na nota 27, n.º 14), de 11 de Julho de 1989, Schröder (265/87, Colect., p. 2237, n.º 15), de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.º 18), de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 16), de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 78), de 13 de Dezembro de 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Colect., p. I-5555, n.º 22), de 17 de Outubro de 1995, National Federation of Fishermen's Organizations e o. (C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 55), e de 28 de Abril de 1998, Metronome Musik GmbH (C-200/96, Colect., p. I-1953, n.º 21).

29 — Acórdão de 20 de Novembro de 2003, Áustria/Comissão (C-356/01, Colect., p. I-14061, n.º 52 e segs.).

112. Numa primeira fase, deve ser analisado se a directiva intervém no direito dos condutores independentes ao livre exercício de uma actividade profissional, isto é, no âmbito de protecção deste direito fundamental. Caso isto suceda, numa segunda fase deverá ser analisada a justificação para uma intervenção legislativa deste tipo. Se esta não existir, a intervenção é ilegal, ou seja, viola o direito fundamental.

113. Em relação à intervenção legislativa no direito ao livre exercício de uma actividade profissional, invocada pela Espanha e pela Finlândia, deve ser verificado se a adopção de uma regulamentação relativa ao tempo de trabalho, mais concretamente ao tempo máximo de trabalho semanal, altera de facto a posição concorrencial, pelo facto de até então não existir uma limitação deste tipo. Como a Finlândia expõe com razão, o factor trabalho também representa para os trabalhadores independentes um factor de produção essencial, a par do capital. Devido à regulamentação relativa ao tempo de trabalho, os condutores em causa estão agora condicionados pelo facto de o período de condução ao seu dispor ser limitado.

114. Também a obrigação de manter um registo sobre o tempo de trabalho é vista como uma intervenção. Em relação a este aspecto coloca-se a questão de saber se estamos perante uma intervenção no âmbito da protecção do direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional.

Mesmo que neste caso se presuma a existência de uma intervenção, esta obrigação pode ser qualificada como proporcionada, tendo em conta as restrições relativamente mínimas associadas à mesma.

115. Pelo menos, a directiva não viola a própria substância do direito ao livre exercício de uma actividade profissional, uma vez que apenas afecta as modalidades de exercício de tal direito, sem pôr em perigo a própria existência deste. Isto porque a directiva não conduz à exclusão de condutores independentes da actividade económica.

116. Resulta do exposto que a intervenção legislativa resultante da directiva não atenta contra a própria substância do direito dos condutores independentes ao livre exercício de uma actividade profissional.

117. De forma a atingir o objectivo da segurança rodoviária, o Parlamento e o Conselho puderam considerar essencial que também os condutores independentes fossem sujeitos a uma regulamentação sobre o tempo de trabalho. Daqui resulta que as limitações em termos de tempo de trabalho previstas na directiva «não têm um carácter manifestamente inapropriado»³² em relação ao objectivo prosseguido pelo acto jurídico contestado.

32 — Acórdão no processo C-306/93 (já referido na nota 31, n.º 27).

118. Se for considerado suficiente um nível de controlo reduzido, que não deixa de ser usual na apreciação de actos legislativos, ou seja, se se concluir que uma intervenção legislativa pode não ter «um carácter manifestamente inapropriado»³³, a continuação da apreciação da proporcionalidade não seria necessária.

119. No entanto, considero que, neste caso, a apreciação da proporcionalidade deve ser aprofundada. Noutro processo, o Tribunal de Justiça, após ter concluído que o acto jurídico não violava a própria substância do direito ao livre exercício de uma actividade profissional, prosseguiu a apreciação e analisou se tais disposições prosseguiram objectivos de interesse geral e não afectavam de modo desproporcionado a situação das pessoas em causa, ou seja, dos condutores independentes³⁴.

c) Quanto à proporcionalidade da intervenção legislativa

120. As intervenções legislativas relativamente a bens jurídicos protegidos, como por exemplo o livre exercício de uma

actividade profissional, são justificadas quando são proporcionadas. Para este efeito, devem servir o interesse geral, ser adequadas para a realização do objectivo visado, bem como necessárias e proporcionadas.

121. Neste contexto, deve ser lembrado que a directiva não regula o tempo de trabalho de todos os trabalhadores independentes no sector dos transportes, mas apenas daqueles que trabalham como condutores independentes.

i) Objectivo da directiva

122. Antes de mais, deve ser apreciado se as disposições da directiva prosseguem um objectivo de interesse geral. Em relação a este aspecto, a Comissão, o Conselho e o Parlamento invocam a segurança dos transportes, bem como para a segurança e a saúde.

123. Estes objectivos encontram-se expressamente previstos no quarto considerando e sobretudo no artigo 1.º da directiva. De acordo com este artigo, a directiva visa estabelecer prescrições mínimas relativas à organização do tempo de trabalho tendo em

33 — Acórdão no processo C-306/93 (já referido na nota 31, n.º 27).

34 — Acórdão no processo C-306/93 (já referido na nota 31, n.º 24). Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça recorreu, em definitivo, ao critério menos rígido, que foi rejeitado no presente caso.

vista aumentar a protecção da segurança e da saúde das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, assim como a segurança rodoviária, e aproximar mais as condições de concorrência.

iii) Necessidade

124. Não há dúvida de que os referidos objectivos da directiva servem o interesse geral ou o bem comum.

127. No âmbito da apreciação da necessidade das disposições constantes da directiva deve ser analisado se estas são necessárias para a realização do objectivo da directiva ou se, pelo contrário, existiriam outros meios, menos restritivos, igualmente eficientes. Devem então ser procuradas, e avaliadas, regulamentações alternativas.

ii) Adequação

125. Em relação à adequação das disposições da directiva para atingir o objectivo enunciado no seu artigo 1.º, deve-se considerar que as restrições em matéria de tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário visam garantir a segurança nas estradas por elas utilizadas, e a sua própria segurança e saúde, bem como as dos outros utilizadores das estradas.

128. Em relação a este aspecto, a Finlândia alegou que uma restrição do período de condução, tal como foi adoptada pelo Regulamento n.º 3820/85, é suficiente e que as restrições em matéria de tempo de trabalho, mais amplas, não são necessárias. Além disso, a observância do Regulamento n.º 3820/85 deveria ser controlada de forma mais rígida.

126. Aquilo que é válido para os trabalhadores móveis também se deve aplicar aos condutores independentes, na medida em que estas duas categorias de pessoas não se distinguem na sua «actividade de condução». O facto de os trabalhadores móveis gozarem de um estatuto jurídico diferente não tem qualquer relevância no contexto da segurança rodoviária.

129. De qualquer modo, o argumento apresentado pela Finlândia de que a directiva não é necessária para condutores independentes porque estes não necessitam de ser protegidos na sua relação com o empregador deve ser rejeitado. Isto porque, em relação aos condutores independentes, a directiva não prossegue objectivos de política social, mas sim de política de transportes.

130. Embora não seja difícil considerar as restrições relativas apenas ao tempo de condução como um meio menos rígido, coloca-se a questão de saber se restrições limitadas deste tipo, tal como estão previstas no Regulamento n.º 3820/85, têm a mesma eficácia como as restrições em matéria de tempo de trabalho adoptadas na directiva.

131. Na medida em que o trabalho tanto dos trabalhadores móveis como dos condutores independentes não se esgota nas actividades que estão sujeitas ao Regulamento n.º 3820/85, e estes trabalhos adicionais têm efeitos no estado físico e psíquico do condutor e deste modo também na segurança rodoviária, as restrições previstas neste regulamento não são suficientes.

132. Em relação ao objectivo de aproximar mais as condições de concorrência, a Finlândia alega que a directiva não especifica a forma de atingir este objectivo. A Comissão refere com razão que precisamente a inclusão dos condutores independentes é necessária para alcançar este objectivo. Se se aplicassem aos condutores independentes normas diferentes das que vigoram para os trabalhadores móveis, correr-se-ia o risco de as disposições da directiva que são válidas para os trabalhadores móveis serem contornadas através da alteração do estatuto jurídico desses condutores.

iv) Proporcionalidade

133. Em relação à proporcionalidade das disposições aplicáveis aos condutores independentes, deve ser referido que se trata aqui essencialmente da ponderação entre as restrições a que essas disposições procedem e a utilidade obtida com as mesmas, ou seja, com o objectivo prosseguido. Neste sentido, é necessário, antes de mais, determinar os bens jurídicos em causa e avaliar a sua importância.

134. Além da aproximação das condições de concorrência, a directiva tem como objectivo a segurança rodoviária e, deste modo, a protecção da vida e da saúde de todos os utilizadores da estrada, não apenas dos condutores em causa.

135. Neste sentido, é afectado o livre exercício de actividades económicas por parte dos condutores independentes, que até então era menos limitado em termos de tempo. Como a análise da restrição demonstrou, o grau desta intervenção legislativa não é particularmente elevado. Isto resulta, entre outros, do facto de nem todas as actividades de um condutor independente serem consideradas tempo de trabalho e, portanto, sujeitas a restrições. Assim, o artigo 3.º, alínea a), ponto 2, da directiva prevê que determinado tipo de «trabalho administrativo geral» não deve ser incluído no tempo de trabalho semanal. Isto diz particularmente respeito às actividades características dos empresários.

136. Em relação a este aspecto, foram referidas no presente processo as diferentes versões linguísticas e o facto de o complemento «em curso», em relação às actividades, não existir nas versões neerlandesa, sueca e finlandesa. Deve ser referido que estas versões são semelhantes, na medida em que se baseiam em transportes «que estejam em causa». Na maior parte das versões linguísticas, pelo contrário, são referidos os transportes que estão «em movimento», ou seja, que estão a ser efectuados nesse preciso momento. Esta diferenciação não tem, no entanto, qualquer relevância jurídica, na medida em que os dois grupos de versões linguísticas contêm uma especificação equivalente.

137. A favor da proporcionalidade das disposições relativas aos condutores independentes também está outra circunstância. Nos termos da jurisprudência, a avaliação da proporcionalidade de uma regulamentação também depende do facto de esta norma tomar em conta a situação dos operadores económicos em causa³⁵.

138. A directiva controvertida cumpre esta exigência, porque o Parlamento e o Conselho tomaram em conta a situação dos condutores independentes, na medida em que foi prevista para esta categoria de pessoas uma entrada em vigor em data ulterior.

139. No que diz respeito à relevância do objectivo prosseguido, ou seja, do bem jurídico protegido, estamos perante o bem jurídico mais importante no direito comunitário, mais precisamente a vida e a saúde das pessoas. No domínio da protecção da saúde, o Tribunal de Justiça não só confere aos Estados-Membros um amplo poder discricionário, como também dá mostras de uma grande contenção na fiscalização das medidas da Comunidade relativas à protecção da saúde dos consumidores³⁶ ou à segurança dos produtos³⁷.

140. A jurisprudência do Tribunal de Justiça demonstra um nível de fiscalização reduzido precisamente naqueles casos em que está em causa a apreciação de actos da legislação comunitária, porque o Parlamento e o Conselho dispõem neste caso de uma margem de apreciação normativa³⁸. No domínio da política dos transportes, o Tribunal de Justiça pronunciou-se de forma explícita:

«É igualmente jurisprudência assente que, no que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições referidas no número anterior, o legislador comunitário dispõe, em matéria de política comum dos transportes, de um

35 — Acórdão no processo C-306/93 (já referido na nota 31, n.º 28).

36 — Acórdão no processo C-331/88 (já referido na nota 30).

37 — Acórdão de 9 de Agosto de 1994, Alemanha/Conselho (C-359/92, Colect., p. I-3681).

38 — V., por exemplo, os acórdãos de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, Colect., p. I-2405) e no processo C-84/94 (já referido na nota 12).

amplo poder normativo relativamente à adopção de regras comuns adequadas»³⁹.

igualdade de tratamento, ou seja, do princípio geral da igualdade, e a violação do artigo 74.º CE.

141. Após analisar todos os pontos de vista é possível concluir que as disposições relativas aos condutores independentes não são desproporcionadas.

1) Quanto ao princípio geral da igualdade

3) Conclusão

142. Com base nestas circunstâncias deve ser constatado que o Parlamento e o Conselho, ao adoptarem a directiva em causa, não violaram o direito fundamental ao livre exercício de uma actividade profissional nem o princípio da proporcionalidade. O primeiro e o terceiro fundamentos no processo C-184/02 e o segundo e o terceiro fundamentos no processo C-223/02 devem ser, deste modo, julgados improcedentes.

C — Quanto ao princípio geral da não discriminação (segundo fundamento no processo C-184/02)

143. Através do segundo fundamento, a Espanha invoca a violação do princípio da

144. Em relação à invocada violação do princípio geral da igualdade, a Espanha alega que os condutores independentes se encontram numa situação diferente dos trabalhadores móveis, na medida em que têm de se ocupar de tarefas adicionais, como por exemplo a negociação de contratos, a resolução de assuntos financeiros e a contabilidade. Além disso, não têm um ordenado fixo e não gozam da mesma protecção que os trabalhadores assalariados. Os trabalhadores móveis podem ainda aproveitar o tempo total de trabalho para a condução. Consequentemente, a directiva apenas cria dificuldades para os condutores independentes, sem lhes conceder também direitos. Finalmente, a directiva desincentiva a criação de pequenas empresas de transporte. Através da inclusão dos condutores independentes na directiva, cria-se uma igualdade de tratamento entre estes e os trabalhadores móveis, sendo deste modo tratadas de forma igual situações diferentes, sem que exista qualquer justificação objectiva que o fundamente.

145. Quanto à questão de saber se a directiva viola o princípio geral da igualdade, deve-se ter em conta a jurisprudência

39 — Acórdãos nos processos apensos C-27/00 e C-122/00 (já referidos na nota 30, n.º 63), e de 17 de Julho de 1997, *SAM Schiffahrt e Stapf* (C-248/95 e C-249/95, Colect., p. I-4475, n.º 23); v. o acórdão no processo C-84/94 (já referido na nota 12, n.º 58), relativo à política social.

constante do Tribunal de Justiça, de acordo com a qual situações comparáveis não podem ser tratadas de maneira diferente e situações diferentes não podem ser tratadas de maneira idêntica, a menos que essa diferenciação seja objectivamente justificada⁴⁰.

146. Numa primeira fase, deve portanto ser apurado se a situação em análise se enquadra no âmbito da protecção do princípio geral da igualdade. Seguidamente, devem ser identificados os grupos comparáveis e averiguado o seu tratamento. Finalmente, deve ser apreciado se existe uma justificação para o tratamento igual de grupos diferentes.

147. Em relação ao âmbito da protecção deve referir-se que estão cumpridos tanto os pressupostos relativos tanto ao âmbito da protecção pessoal — trata-se de empresários comunitários — como ao âmbito da protecção objectivo — âmbito de aplicação do direito comunitário.

148. Em relação aos grupos comparáveis, estes incluem os condutores independentes, por um lado, e os trabalhadores móveis, por outro.

149. O princípio geral da igualdade seria violado se estes dois grupos, sendo diferentes, fossem tratados de forma igual e não existisse qualquer justificação objectiva para fundamentar este tratamento.

150. O factor determinante não é, no entanto, que ambos os grupos devam ser iguais em todos os aspectos, mas apenas naquele que constitui o objecto da regulamentação.

151. Os condutores independentes e os trabalhadores móveis apresentam alguns aspectos comuns, bem como algumas diferenças. Entre estas incluem-se por exemplo o estatuto laboral e as actividades características dos empresários.

152. Tal como é exposto pela Comissão e pelo Conselho, tanto os condutores independentes como os trabalhadores móveis se encontram na mesma situação, devido ao facto de ambos os grupos exercerem actividades móveis de transporte rodoviário.

153. Quanto ao argumento apresentado pela Espanha de que o acima referido apenas justifica a aplicação de regras iguais em

40 — Acórdãos no processo C-306/93 (já referido na nota 31, n.º 30), de 7 de Julho de 1993, Espanha/Comissão (C-217/91, Colect., p. I-3923, n.º 37), e de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 39).

relação ao período de condução, mas não de regras iguais no que diz respeito ao tempo de trabalho, deve ser realçado que na base deste entendimento está a suposição incorrecta de que apenas determinadas actividades, nomeadamente os períodos de condução, deveriam ser limitadas temporalmente. No entanto, o legislador comunitário pretendeu submeter a uma limitação em termos de tempo também outras actividades que são assumidas por pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário.

154. Além disso, os condutores independentes não são apenas comparáveis aos trabalhadores móveis no aspecto da condução, mas também no que diz respeito a outras actividades, como a carga e a descarga, a limpeza e a manutenção.

155. Em relação às actividades que são exercidas por um condutor independente na qualidade de empresário, este não se encontra na mesma situação que os trabalhadores móveis. Neste aspecto, também lhe são aplicáveis regras especiais. A Comissão, o Conselho e o Parlamento remetem com razão para o artigo 3.º, alínea a), ponto 2, de acordo com o qual determinadas actividades são excluídas do tempo de trabalho.

156. De forma a que as particularidades dos condutores independentes possam ser tomadas em consideração, a directiva prevê, no

artigo 2.º, n.º 1, segundo e terceiro parágrafos, que a Comissão analisará as consequências da exclusão dos condutores independentes no que respeita à segurança rodoviária, condições de concorrência e estrutura da profissão, entre outros aspectos. Esta análise visa permitir à Comissão e, consequentemente, ao Conselho e ao Parlamento, estabelecer modalidades especiais para a inclusão dos condutores independentes.

157. O argumento apresentado pela Espanha de que a directiva trata de forma igual situações diferentes é, portanto, inexacto. Isto porque os condutores independentes e os trabalhadores móveis apenas são tratados de forma igual na medida em que se encontrem numa posição comparável.

158. Consequentemente, não é necessário proceder a uma apreciação separada da igualdade de tratamento de situações desiguais.

159. O facto de um tratamento diferenciado dos condutores independentes e dos trabalhadores móveis ser admissível legalmente e até ser praticado actualmente é comprovado pela referência feita pela Espanha ao facto de o tempo de trabalho semanal em vigor neste país ser mais prolongado para os condutores independentes, o que resulta da circunstância de os trabalhadores móveis estarem sujeitos a regulamentações mais rígidas resultantes de uma convenção colectiva de trabalho.

2) Quanto ao artigo 74.º CE

160. No que diz respeito à violação do artigo 74.º CE, invocada pela Espanha, deve ser antes de mais analisado o conteúdo normativo do mesmo. Nos termos desta disposição, qualquer medida relativa aos preços e condições de transporte, tomada no âmbito do Tratado, deve ter em consideração a situação económica das empresas de transportes.

161. É incontestável que esta disposição se dirige às instituições da Comunidade, por conseguinte também ao Parlamento e ao Conselho como legisladores comunitários.

162. O objectivo do artigo 74.º CE é impedir que uma medida sirva apenas os interesses dos intervenientes no trânsito ou outros interesses públicos.

163. Em relação ao conteúdo da norma prevista no artigo 74.º CE é, no entanto, duvidoso se esta apenas se aplica a medidas que têm directamente os preços e as condições de transporte como objecto, ou também a medidas que aumentem os custos e, deste modo, se repercutam na rentabilidade das empresas de transportes, ou seja, que influenciem indirectamente os preços.

164. Mesmo que se considere, tal como entende a Espanha, que também estão incluídas as medidas que têm consequências indirectas nos preços de transporte, deve ser no entanto sublinhado que o artigo 74.º CE não tem efeitos absolutos, exigindo antes uma ponderação dos objectivos prosseguidos com uma determinada medida. Isto resulta desde logo do teor do artigo 74.º CE, de acordo com o qual deve ser tida «em consideração a situação». Trata-se, portanto, de uma — mera — obrigação de tomada em consideração.

165. A directiva satisfaz esta obrigação particularmente ao obrigar a Comissão, no seu artigo 2.º, n.º 1, terceiro parágrafo, a elaborar e a apresentar um relatório sobre as consequências da exclusão dos trabalhadores independentes no que respeita à segurança rodoviária, condições de concorrência, estrutura da profissão e aspectos sociais.

166. Como a Comissão sublinha com razão, também a definição de tempo de trabalho prevista no artigo 3.º, alínea a), ponto 2, comprova que as particularidades das empresas de transportes foram tomadas em consideração.

167. O fundamento baseado no artigo 74.º CE deve ser, deste modo, julgado improcedente.

D — *Quanto ao dever de fundamentação (quarto fundamento no processo C-184/02 e quinto fundamento no processo C-223/02)*

168. A Espanha e a Finlândia invocam também a violação do dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE.

169. A Espanha justifica a existência de uma violação de requisitos de forma essenciais considerando que a inclusão dos condutores independentes na directiva não está suficientemente fundamentada. O oitavo considerando, relativo à exclusão provisória dos condutores independentes, é confuso e não é convincente tendo em conta as circunstâncias relevantes.

170. Segundo a Finlândia, não falta apenas um fundamento para a inclusão, mas também uma definição dos problemas que a directiva tem por objectivo resolver, por exemplo as diferentes condições de concorrência.

171. Antes de mais, deve ser apreciado o argumento do Parlamento segundo o qual a justificação da proposta inicial continua válida para o acto jurídico definitivo adoptado, desde que ambos sejam concordantes em termos de conteúdo.

172. Deve ser seguido o argumento da Finlândia segundo o qual o fundamento deve constar da versão definitiva do acto, o que resulta desde logo do teor do artigo 253.º CE («[...] directivas [...] adoptadas em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho [...] serão fundamentadas»). Daqui decorre que a fundamentação deve fazer parte da versão adoptada pelas instituições. No que diz respeito às correspondentes propostas da Comissão, o artigo 253.º CE obriga a que sejam referidas no acto adoptado. Esta referência não substitui, no entanto, a indicação de uma fundamentação.

173. Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o alcance da obrigação de fundamentação depende da natureza do acto em causa e que, tratando-se de actos de alcance geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir⁴¹.

174. A directiva impugnada contém nos dois primeiros considerandos uma descrição da situação jurídica geral, e no décimo primeiro e no décimo segundo considerandos uma fundamentação especial relativa à necessidade da limitação do trabalho nocturno.

41 — Acórdãos de 7 de Novembro de 2000, Luxemburgo/Parlamento e Conselho (C-168/98, Colect., p. I-9131, n.º 62), e de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho (C-150/94, Colect., p. I-7235, n.º 25 e 26).

175. Consequentemente, a directiva contém uma descrição pertinente e suficiente da situação de conjunto que levou à sua adopção ⁴².

176. A directiva também satisfaz o requisito que impõe que os objectivos prosseguidos pela Comunidade com o acto jurídico em causa sejam indicados. Nos termos do seu quarto considerando, estes consistem em assegurar a segurança dos transportes, bem como a saúde e a segurança das pessoas em questão. Os sexto a oitavo considerandos tratam de forma mais aprofundada destas pessoas, sendo as categorias trabalhadores móveis e condutores independentes mencionadas de forma individual. Apenas em relação aos trabalhadores móveis se encontra prevista uma fundamentação especial relativamente ao tempo de trabalho, o que, no entanto, pode ser explicado pelo facto de os condutores independentes apenas deverem ser incluídos posteriormente, com base num relatório da Comissão. De resto, a partir do momento em que a directiva seja aplicável aos trabalhadores independentes, estes também estão sujeitos às mesmas disposições. Assim, também o quarto considerando, em que são indicados os objectivos da directiva, lhes é aplicável.

177. Além disso, uma exclusão dos condutores independentes deveria ter sido fundamentada de forma separada, como foi referido com razão pela Comissão. Como é

demonstrado pelo Regulamento n.º 3820/85, a inclusão de condutores independentes é a regra no sector dos transportes.

178. Não é necessária uma fundamentação mais ampla, na medida em que, nos termos da jurisprudência constante, «não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes» ⁴³.

179. Na medida em que a directiva indica, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição comunitária, é excessivo exigir uma fundamentação específica ⁴⁴. Na medida em que se trata de uma directiva, ou seja, de um acto legislativo de alcance geral, o Parlamento e a Comissão não tinham a obrigação de apresentar dados mais concretos na fundamentação ⁴⁵.

180. Da condição, também referida na jurisprudência, de que a fundamentação deve revelar de modo claro e inequívoco o raciocínio da instituição autora do acto, de

43 — Acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão (C-478/93, Colect., p. I-3081, n.º 49), e de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.º 16, assim como a jurisprudência aí indicada).

44 — Acórdãos nos processos apensos C-27/00 e C-122/00 (já referidos na nota 30, n.º 47), no processo C-168/98 (já referido na nota 41, n.ºs 62 e 66), no processo C-150/94 (já referido na nota 41, n.ºs 25 e 26), de 4 de Fevereiro de 1997, Bélgica/Comissão (C-71/95, C-155/95 e C-271/95, Colect., p. I-687, n.º 53), e de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e o. (250/84, Colect., p. 117, n.º 38).

45 — V. os acórdãos no processo C-150/94 (já referido na nota 41, n.º 32), no processo C-350/88 (já referido na nota 43, n.ºs 15 e 16), e de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colect., p. I-2265, n.º 70).

42 — V. os acórdãos nos processos apensos C-27/00 e C-122/00 (já referidos na nota 30, n.º 48), e no processo C-168/98 (já referido na nota 41, n.ºs 63 e segs.).

modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada⁴⁶, não se pode deduzir que os condutores independentes constituem o critério para a avaliação da legalidade da fundamentação.

181. O objectivo prosseguido com a jurisprudência relativa ao dever de fundamentação, ou seja, a garantia da tutela jurídica, opõe-se a que, no caso de uma directiva, cada um dos destinatários das suas regras seja considerado um «interessado». As possibilidades de tutela jurídica das pessoas individuais é muito limitada no caso das directivas⁴⁷.

182. Como o Parlamento realça com razão, o acto impugnado no presente processo é uma directiva, que, nos termos do artigo 249.º CE, é dirigida aos Estados-Membros. Consequentemente, são estes os interessados pela medida. Os condutores independentes apenas devem ser considerados interessados pelas medidas de transposição adoptadas por cada Estado-Membro.

46 — Acórdãos nos processos apensos C-71/95, C-155/95 e C-271/95 (já referidos na nota 44, n.º 53), no processo C-478/93 (já referido na nota 43, n.º 48), e de 14 de Julho de 1994, Grécia/Conselho (C-353/92, Colect., p. I-3411, n.º 19).

47 — Acórdão de 12 de Novembro de 1998, Itália/Conselho (C-352/96, Colect., p. I-6937, n.º 40).

183. Também a circunstância de a Espanha e a Finlândia estarem estreitamente associadas ao processo legislativo constitui um argumento contra a imposição de exigências demasiado rígidas quanto ao dever de fundamentação. Neste caso, o Tribunal de Justiça parte do princípio de que os Estados-Membros «conhecem as razões que estão na base desse acto»⁴⁸.

184. O fundamento baseado na violação do dever de fundamentação deve ser, deste modo, julgado improcedente.

V — Quanto às despesas

185. 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. Uma vez que o Parlamento e o Conselho o requereram e tendo o Reino de Espanha e a República da Finlândia sido vencidos, há que condená-los nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, a Comissão, que interveio no processo, deve suportar as respectivas despesas.

48 — Acórdãos no processo C-478/93 (já referido na nota 43, n.º 50), e de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão (C-54/91, Colect., p. I-3399).

VI — Conclusão

186. Com base nas considerações que precedem, é proposto ao Tribunal de Justiça que se pronuncie do seguinte modo:

1. É negado provimento aos recursos.
2. O Reino de Espanha e a República da Finlândia suportarão as despesas do processo.
3. A Comissão suportará as suas próprias despesas.