

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5 de Julho de 1995 *

No processo C-21/94,

Parlamento Europeu, representado por Johann Schoo, chefe de divisão no Serviço Jurídico, e Jannis Pantalis, membro do mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Antonio Sacchetti, director no Serviço Jurídico, e Amadeu Lopes Sabino, consultor jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de B. Eynard, director na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

República Federal da Alemanha, representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

e por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por Lucinda Hudson e posteriormente por Lindsey Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

intervenientes,

que tem por objecto um recurso de anulação da Directiva 93/89/CEE do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, relativa à aplicação pelos Estados-Membros dos impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias, bem como das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas (JO L 279, p. 32),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann e P. Jann, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida (relator), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: P. Léger
secretário: R. Grass

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Março de 1995,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de Janeiro de 1994, o Parlamento Europeu pediu, nos termos do artigo 173.º do Tratado CE, a anulação da Directiva 93/89/CEE do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, relativa à aplicação pelos Estados-Membros dos impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias, bem como das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas (JO L 279, p. 32).
- 2 Resulta dos autos que o acto impugnado tem a sua origem na proposta de directiva COM(87) 716 final, relativa à imputação dos custos das infra-estruturas de transporte a veículos pesados de mercadorias (JO 1988, C 79, p. 8), que foi alterada duas vezes. A segunda alteração COM(92) 405 final da proposta (JO C 311, p. 63, a seguir «proposta») foi apresentada pela Comissão ao Conselho em 26 de Outubro de 1992, tendo sido aprovada pelo Parlamento Europeu em 18 de Dezembro de 1992, sob reserva de duas alterações de pequena importância (JO 1993, C 21, p. 522).
- 3 Esta proposta, baseada nos artigos 75.º e 99.º do Tratado CEE, previa, no artigo 9.º, que o Conselho adoptasse o mais rapidamente possível as medidas necessárias à aplicação de um sistema harmonizado de tributação rodoviária baseado no princípio da territorialidade (n.º 1). Para esse efeito, a Comissão devia apresentar ao Conselho, até 1 de Janeiro de 1988, um relatório com propostas para realização do objectivo mencionado no n.º 1. Com base nessas propostas, o Conselho devia então adoptar, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1988, um sistema harmoni-

zado de tributação rodoviária, que entraria em vigor o mais tardar em 30 de Junho de 1999 (n.º 3).

- 4 A proposta previa ainda a criação de um sistema transitório de harmonização das imposições actuais, caracterizado nomeadamente pela aplicação de taxas mínimas, susceptíveis de revisão de dois em dois anos, nas imposições sobre os veículos utilitários, excepto para dois Estados — Portugal e Grécia — autorizados a aplicar provisoriamente taxas reduzidas (artigo 8.º), pela possibilidade de cobrança de direitos de utilização e de portagens na rede de auto-estradas (artigo 5.º) e, finalmente, pela faculdade de reembolsar uma parte das imposições sobre os veículos devido à cobrança de portagens e de direitos de utilização (artigo 10.º).

- 5 A directiva impugnada, que prevê taxas mínimas nas imposições sobre os veículos utilitários, idênticas às incluídas na proposta da Comissão, cria diferentes possibilidades de isenção ou de redução dessas taxas, que não são passíveis de revisão antes de 1998 (artigo 6.º). Permite que os Estados-Membros cobrem direitos de uso e portagens pela utilização de auto-estradas e de outras categorias de estradas [artigo 7.º, alínea d)] e que sujeitem todos os veículos matriculados no seu território a direitos de uso pela utilização do conjunto da sua rede rodoviária [artigo 7.º, alínea e)]. Além disso, sujeita os direitos de uso a um limite de 1 250 ecus por ano [artigo 7.º, alínea f)]. Finalmente, não prevê nenhuma faculdade de reembolso dos impostos sobre os veículos devido à cobrança de portagens e direitos de uso.

- 6 Por outro lado, em aplicação do artigo 12.º, n.º 1, a Comissão deve apresentar ao Conselho um relatório sobre a aplicação da directiva, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1997. Se necessário, o relatório será acompanhado de propostas de criação de um regime de imputação de custos, baseado no princípio da territorialidade, no âmbito do qual as fronteiras nacionais não desempenharão papel preponderante.

- 7 O acto controvertido foi adoptado em 25 de Outubro de 1993, sem que o Conselho tenha previamente consultado de novo o Parlamento Europeu.

Quanto à anulação da directiva

- 8 Em apoio do seu recurso, o Parlamento Europeu alega que foi desrespeitado o seu direito de participar no processo legislativo comunitário, pelo facto de o Conselho não o ter consultado uma segunda vez antes de adoptar a directiva em questão. Esta nova consulta seria necessária, no âmbito do procedimento previsto nos artigos 75.º e 99.º do Tratado, quando, como no caso em apreço, o texto adoptado pelo Conselho contivesse alterações substanciais relativamente à proposta da Comissão.
- 9 O Parlamento alega, a este propósito, que a directiva altera radicalmente o carácter excepcional das derrogações previstas pela proposta, ao alargar a três outros Estados-Membros — Espanha, França e Itália — a autorização de aplicação de taxas mínimas reduzidas para metade. Este alargamento tem como consequência que os transportadores dos cinco Estados-Membros em questão gozam de uma vantagem concorrencial relativamente aos seus concorrentes de outros Estados-Membros, que não podem aplicar uma taxa inferior ao nível de tributação, pelo que não contribuí para a eliminação das distorções da concorrência, objectivo prioritário da directiva. Este mesmo efeito negativo resulta igualmente da supressão total pelo Conselho da possibilidade de reembolsar os impostos sobre os veículos devido à cobrança de direitos de uso ou portagens nas auto-estradas.
- 10 Além disso, o alargamento, a outras categorias de estradas para além das auto-estradas, da possibilidade de os Estados cobrarem direitos de uso e a faculdade de sujeitarem todos os veículos matriculados no seu território aos direitos de uso para a utilização do conjunto da sua rede viária [artigo 7.º, alínea e)], constituem

também modificações consideráveis relativamente à proposta da Comissão. Além disso, a possibilidade que é dada aos Estados de aplicarem taxas reduzidas ou isenções relativamente a certas categorias de veículos (artigo 6.º, n.º 3) e ao Conselho de autorizar isenções e reduções suplementares por razões socioeconómicas ou relacionadas com a política de infra-estruturas (artigo 6.º, n.º 5), que não estavam previstas na proposta da Comissão, constituem também desvios relativamente ao objectivo de imputação equitativa dos custos rodoviários, tal como a Comissão o previa.

- 11 Apesar destas numerosas derrogações, os direitos de uso estão sujeitos a um limite de 1 250 ecus [artigo 7.º, alínea f)], limitação esta que não estava prevista na proposta da Comissão, nem foi solicitada pelo Parlamento Europeu.

- 12 O Parlamento alega, por fim, que, a par destas alterações pontuais, a directiva controvertida se afasta sensivelmente do objectivo imperativo da proposta da Comissão, isto é, a adopção pelo Conselho, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1988, de um sistema harmonizado de tributação rodoviária, baseado no princípio da territorialidade, que devia entrar em vigor em 30 de Junho de 1999. De facto, a directiva limita-se a obrigar a Comissão a apresentar ao Conselho um relatório sobre a sua aplicação e a prever que a Comissão formule, «se necessário», propostas de introdução de um sistema de imputação dos custos rodoviários baseado no princípio da territorialidade (artigo 12.º). O Conselho transforma assim o que a Comissão encarava como solução transitória num dispositivo mais ou menos definitivo. Deixa portanto de existir qualquer obrigação de o Conselho adoptar um regime comum num prazo determinado.

- 13 Inversamente, o Conselho, apoiado pelo Governo alemão, afirma que a análise dos textos em presença, no seu conjunto, mostra que a directiva não se afasta dos objectivos da proposta e que dá às questões colocadas uma resposta cuja lógica interna é a mesma da proposta da Comissão.

- 14 Com efeito, o objectivo desta proposta não era nem a harmonização completa e total das imposições nacionais, nem a criação imediata de um sistema baseado no princípio da territorialidade. Segundo o Conselho, os elementos essenciais da proposta residiam na adaptação progressiva dos sistemas nacionais (segundo considerando), na ideia de que era necessária uma primeira fase transitória que preparasse a fase definitiva (quinto considerando) e de que as distorções poderiam ser simplesmente «atenuadas» (décimo primeiro considerando), na verificação de que um sistema de imputação ideal dos custos não era possível de momento, o que tornava inevitável um sistema provisório, e na definição de um sistema futuro de tributação como objectivo posterior.
- 15 O Conselho refuta assim a afirmação do Parlamento Europeu de que a directiva se afasta consideravelmente do objectivo imperativo do projecto da Comissão. De facto, a comparação entre o artigo 9.º da proposta e o artigo 12.º da directiva prova que o objectivo para 1998 é o mesmo, isto é, a criação, a partir desse ano, de um regime de imputação dos custos baseado no princípio da territorialidade, no âmbito do qual as fronteiras nacionais não desempenham um papel preponderante.
- 16 O Conselho afirma, a este respeito, que a expressão «se necessário», em que o Parlamento assenta a sua argumentação, não retira à Comissão o seu direito de iniciativa na matéria, nem altera de modo algum o objectivo prosseguido pelo Conselho, que consiste, tanto na redacção do artigo 9.º da proposta como na do artigo 12.º da directiva impugnada, num programa a seguir.
- 17 Recorde-se, antes de mais, que a consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui uma formalidade essencial cuja inobservância implica a nulidade do acto em questão (v., por exemplo, acórdão de 10 de Maio de 1995, Parlamento/Conselho, C-417/93, Colect., p. I-1185, n.º 9). A participação efectiva do Parlamento no processo legislativo da Comunidade, segundo os procedimentos

previstos no Tratado, representa, efectivamente, um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado. Esta competência constitui a expressão de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa (v., por exemplo, acórdão de 30 de Maio de 1995, Parlamento/Conselho, C-65/93, Colect., p. I-643, n.º 21).

18 Ora, a obrigação de consultar o Parlamento Europeu durante o processo legislativo, nos casos previstos pelo Tratado, implica a obrigação de uma nova consulta desta instituição sempre que o texto finalmente adoptado, considerado no seu todo, se afaste, na sua substância, daquele sobre o qual o Parlamento Europeu já foi consultado, com excepção dos casos em que as alterações correspondem, no essencial, à posição manifestada pelo próprio Parlamento (v., por exemplo, acórdãos de 1 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho, C-388/92, Colect., p. I-2067, n.º 10, e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 38).

19 Há portanto que examinar se as alterações a que se refere o Parlamento dizem ou não respeito à própria substância do texto, considerado no seu todo.

20 Importa recordar a este respeito que a proposta da Comissão relativamente à qual o Parlamento deu o seu parecer previa, no artigo 9.º, que o Conselho «adoptará o mais rapidamente possível as medidas necessárias à aplicação de um sistema harmonizado de tributação rodoviária, incluindo os impostos sobre os veículos, os impostos específicos sobre o consumo de combustíveis e os encargos rodoviários (direitos de utilização e portagens) relativos à utilização de certas infra-estruturas rodoviárias e tendo em conta os custos das infra-estruturas e os custos relativos ao ambiente» (n.º 1). A Comissão devia apresentar «ao Conselho, antes de 1 de Janeiro de 1998, um relatório que incluía propostas com vista à realização do objectivo referido no n.º 1. Com base nestas propostas, o Conselho adoptará, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1988, um sistema harmonizado que deve entrar em vigor o mais tardar em 30 de Junho de 1999» (n.º 3).

- 21 Ao invés, a directiva, no artigo 12.º, dispõe que a Comissão incluirá no relatório sobre a aplicação da directiva, que deve apresentar ao Conselho o mais tardar até 31 de Dezembro de 1997, «se necessário... propostas de criação de um regime de imputação de custos, baseado no princípio da territorialidade, no âmbito do qual as fronteiras nacionais não desempenharão papel preponderante».
- 22 Como o advogado-geral observou no ponto 49 das suas conclusões, resulta da comparação da proposta da Comissão com a directiva não apenas que o Conselho já não está obrigado a adoptar, até 31 de Dezembro de 1998, um sistema harmonizado de tributação rodoviária, mas também que a Comissão não está obrigada a apresentar, no seu relatório, propostas para a criação de um regime de imputação baseado no princípio da territorialidade. Estas alterações afectam a própria essência do dispositivo instituído e devem portanto ser consideradas substanciais.
- 23 É, por outro lado, certo que estas modificações não correspondem a nenhuma manifestação de vontade do Parlamento.
- 24 O Conselho considera no entanto que, mesmo no caso de o texto finalmente adoptado, considerado no seu todo, se afastar, na sua substância, daquele que o Parlamento tinha analisado, ele estaria dispensado de consultar de novo esta instituição quando, como no caso em apreço, o Conselho estivesse suficientemente informado do parecer do Parlamento sobre os pontos essenciais em causa.
- 25 Esta argumentação não deve ser acolhida.

- 26 De facto, a consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui um dos meios que lhe permitem participar efectivamente no processo legislativo da Comunidade (v. nomeadamente o acórdão de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho, C-316/91, Colect., p. I-625, n.º 17); ora, acolher a tese do Conselho levaria a comprometer gravemente esta participação essencial para a manutenção do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado e significaria não ter em conta a influência que pode ter na adopção do acto em causa a consulta regular do Parlamento.
- 27 Dado que as alterações mencionadas, que afectam o sistema do projecto no seu conjunto, são suficientes para exigir uma nova consulta do Parlamento, não é necessário examinar os outros argumentos aduzidos por esta instituição.
- 28 Deste modo, o facto de o Parlamento não ter sido consultado uma segunda vez no processo legislativo previsto nos artigos 75.º e 99.º do Tratado CEE constitui uma violação das formalidades essenciais, que deve implicar a anulação do acto controvertido.

Quanto à manutenção dos efeitos da directiva

- 29 Na contestação, o Conselho, apoiado pelo Governo alemão, solicitou ao Tribunal de Justiça que mantivesse, em caso de anulação da directiva, os efeitos desta até que o Conselho adoptasse uma nova regulamentação.
- 30 Na réplica, o Parlamento indicou que não tinha objecções contra esse pedido, que lhe parecia efectivamente justificado por motivos importantes de segurança jurí-

dica. Nas suas observações sobre as alegações escritas dos Governos alemão e do Reino Unido, o Parlamento sugeriu, no entanto, ao Tribunal de Justiça que, nesse caso, intimasse o Conselho a adoptar uma nova regulamentação no prazo que o Tribunal fixasse, de modo a incitar esta instituição a retomar o mais rapidamente possível o procedimento destinado à substituição regular da referida directiva.

- 31 Como o advogado-geral salientou nos pontos 64 e 65 das conclusões, a necessidade de evitar uma descontinuidade no programa de harmonização da fiscalidade dos transportes e razões importantes de segurança jurídica, comparáveis às que ocorrem em caso de anulação de certos regulamentos, justificam que o Tribunal de Justiça exerça o poder que lhe confere expressamente o artigo 174.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, em caso de anulação de um regulamento, e que indique quais os efeitos da directiva controvertida que devem ser mantidos (v. acórdão de 7 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-295/90, Colect., p. I-4193, n.º 26).
- 32 Nas circunstâncias particulares do caso vertente, há que manter provisoriamente todos os efeitos da directiva anulada até que o Conselho adopte uma nova directiva.
- 33 Quanto ao pedido do Parlamento Europeu de que o Tribunal de Justiça fixe ao Conselho um prazo para esta instituição adoptar uma nova regulamentação na matéria, não deve ser acolhido. De facto, o Tribunal de Justiça não tem competência para dirigir uma intimação deste tipo no âmbito de uma fiscalização da legalidade baseada no artigo 173.º do Tratado. Nem por isso o Conselho deixa de ter o dever de corrigir, num prazo razoável, a irregularidade cometida.

Quanto às despesas

- 34 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em aplicação do n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, a República Federal da Alemanha e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, que intervieram no litígio, suportarão as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) É anulada 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.
- 2) Os efeitos da directiva anulada mantêm-se até o Conselho adoptar uma nova regulamentação na matéria.
- 3) O Conselho é condenado nas despesas.

4) A República Federal da Alemanha e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as respectivas despesas.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Julho de 1995.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias