ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

14 de Setembro de 1999 *

No processo C-170/98,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Frank Benyon, consultor jurídico, e Bernard Mongin, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por Jan Devadder, consultor geral na Direcção-Geral dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Bélgica, 4, rue des Girondins,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adaptar o acordo com a República do Zaire de modo a prever um acesso equitativo, livre e não discriminatório dos nacionais da Comunidade às parcelas de carga devidas à

* Língua do processo: francês.

Bélgica, ou ao não denunciar este acordo, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CEE) n.° 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros (JO L 378, p. 1), e nomeadamente dos seus artigos 3.° e 4.°, n.° 1,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, D. A. O. Edward (relator) e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,

secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Abril de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 8 de Maio de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adaptar o acordo com a República do Zaire (actual República Democrática do Congo) de modo a prever um acesso equitativo, livre e não discriminatório dos nacionais da Comunidade às parcelas de carga devidas à Bélgica, ou ao não denunciar este acordo, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CEE) n.° 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros (JO L 378, p. 1), e nomeadamente dos seus artigos 3.° e 4.°, n.° 1.

Quanto ao quadro jurídico

2 O Regulamento n.° 4055/86 destina-se, por um lado, a dar execução ao Regulamento (CEE) n.° 954/79 do Conselho, de 15 de Maio de 1979, respeitante à ratificação pelos Estados-Membros da Convenção das Nações Unidas relativa a um Código de Conduta das Conferências Marítimas ou à adesão destes Estados à Convenção (a seguir «código de conduta») (JO L 121, p. 1; EE 07 F2 p. 183), e, por outro, em relação aos Estados-Membros que a não tinham ratificado, a dar execução à própria convenção.

3 O código de conduta foi adoptado em 6 de Abril de 1974. Este código tem por objecto, segundo o seu primeiro considerando, melhorar o sistema de conferências marítimas. A República do Zaire ratificou este código em 1974 e o Reino da Bélgica em 1988.

4 O código de conduta foi implementado no direito comunitário pelo Regulamento n.° 954/79. A fim de pôr em prática determinados aspectos específicos do código

e tornar este último compatível com o direito comunitário, o Conselho adoptou um certo número de regulamentos, entre os quais o Regulamento n.º 4055/86.

5 Este último regulamento confere às companhias marítimas direitos em matéria de prestação de serviços marítimos entre Estados-Membros bem como entre Estados-Membros e países terceiros.

6 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4055/86 dispõe:

«A liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros será aplicável aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário dos serviços.»

7 Nos termos do artigo 3.º deste mesmo regulamento:

«Os convénios de repartição de cargas contidos nos acordos bilaterais existentes, celebrados pelos Estados-Membros com países terceiros devem ser gradualmente eliminados ou adaptados em conformidade com o disposto no artigo 4.º»

8 O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4055/86 dispõe:

«Os convénios de repartição de cargas vigentes não suprimidos em conformidade com o artigo 3.° devem ser adaptados de acordo com a legislação da Comunidade e especialmente:

a) No que respeita aos tráfegos regidos pelo Código de Conduta das Conferências Marítimas das Nações Unidas, os referidos convénios observarão esse código e as obrigações que cabem aos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CEE) n.° 954/79;

b) No que respeita aos tráfegos não regidos pelo Código de Conduta das Conferências Marítimas das Nações Unidas, os acordos existentes serão adaptados logo que possível, o mais tardar, antes de 1 de Janeiro de 1993, de modo a proporcionar um acesso equitativo, livre e não discriminatório de todos os nacionais da Comunidade, tal como previsto no artigo 1.°, às parcelas de carga devidas aos Estados-Membros em questão.»

9 O artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4055/86 prevê:

«São proibidos os convénios de repartição de cargas em qualquer futuro acordo com países terceiros, salvo nos casos excepcionais em que as companhias de transportes marítimos regulares comunitárias não tenham, de outro modo, a oportunidade efectiva de fazer regularmente o comércio para/e do país terceiro em questão. Nessas circunstâncias, esses acordos são permitidos nos termos do disposto no artigo 6.°»

10 Em conformidade com o seu artigo 12.°, o Regulamento n.° 4055/86 entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias,* ou seja, em 1 de Janeiro de 1987.

11 Em 5 de Março de 1981, o Reino da Bélgica e a República do Zaire assinaram um acordo relativo ao transporte marítimo (a seguir «acordo belgo-zairense»).

12 Segundo o artigo 1.°, n.° 1, do acordo belgo-zairense:

«A expressão 'navio da parte contratante' significa todo e qualquer navio de comércio matriculado no território desta parte e arvorando o seu pavilhão nos termos da sua legislação.»

13 O artigo 3.°, n.° 3, do acordo belgo-zairense dispõe:

«No que diz respeito ao transporte das mercadorias de qualquer espécie comerciadas entre as duas partes por via marítima, seja qual for o porto de embarque ou de desembarque, o regime a aplicar pelas partes contratantes aos navios explorados pelas suas companhias marítimas nacionais respectivas assentará na tabela de repartição 40/40/20, em relação às cargas do frete e em volume.»

14 O artigo 4.° do acordo belgo-zairense estipula:

«Sem prejuízo dos seus compromissos no plano internacional, cada parte contratante dispõe soberanamente dos direitos de tráfego que lhe são devidos nos termos do presente acordo.»

15 O artigo 18.° do acordo belgo-zairense prevê:

«1. O presente acordo entrará em vigor a partir da notificação recíproca pelas partes contratantes do cumprimento das formalidades exigidas pelas suas legislações respectivas.

2. Estará em vigor por tempo indeterminado. Todavia, pode ser denunciado em qualquer momento por escrito e pela via diplomática, mediante pré-aviso de 6 meses.»

16 A ratificação do acordo belgo-zairense foi notificada pelo Reino da Bélgica à República do Zaire em 13 de Junho de 1983 e por esta última ao Reino da Bélgica em 13 de Abril de 1987.

Quanto à fase pré-contenciosa

17 Considerando que as cláusulas de repartição das cargas constantes do acordo belgo-zairense são contrárias às disposições e obrigações do Regulamento n.° 4055/86, já que reservam o transporte de cargas entre as partes a navios

arvorando pavilhão de uma ou outra das partes ou explorados por pessoas ou companhias com a nacionalidade de uma ou outra das partes, a Comissão dirigiu ao Reino da Bélgica, em 10 de Abril de 1991, uma carta de notificação de incumprimento.

18 Na sua resposta de 7 de Junho de 1991, o Governo belga indicou que se tratava na ocorrência de um acordo existente porque tinha sido concluído antes da data de entrada em vigor do Regulamento n.° 4055/86, que o mesmo era aplicado *de facto* desde a sua assinatura em 1981, de modo que não era contrário às disposições do artigo 5.° do referido regulamento.

19 A Comissão, insatisfeita com a resposta dada pelo Governo belga, dirigiu-lhe, em 11 de Outubro de 1993, um parecer fundamentado em que indicava que o acordo belgo-zairense era contrário às disposições do artigo 5.° do Regulamento n.° 4055/86 e que reservava 40% do tráfego a companhias marítimas belgas excluindo as dos outros Estados-Membros. Além disso, a Comissão alegou que, sendo discriminatória, esta exclusão era claramente proibida pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 4055/86.

20 Além disso, a Comissão precisou que se tratava de um novo acordo porque só tinha entrado em vigor depois de 1 de Janeiro de 1987.

21 Todavia, depois de uma análise mais aprofundada do processo e dado que as formalidades exigidas pela legislação belga para a entrada em vigor do acordo belgo-zairense foram cumpridas antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 4055/86, a Comissão chegou à conclusão que o referido acordo podia ser considerado um «acordo existente» sujeito às disposições dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 4055/86.

22 Nestes termos, a Comissão dirigiu, em 11 de Abril de 1996, uma carta de notificação de incumprimento complementar ao Reino da Bélgica. Nessa carta, a Comissão verificava que, apesar das declarações feitas várias vezes pelo Governo belga, e nomeadamente na sua carta de 7 de Junho de 1991, não dispunha de qualquer informação indicando que tinham sido efectuadas as adaptações do acordo belgo-zairense. Concluiu portanto que, ao não adaptar o referido acordo para dar a todos os nacionais da Comunidade, como definidos no artigo 1.° do Regulamento n.° 4055/86, um acesso equitativo, livre e não discriminatório às parcelas de carga devidas à Bélgica, ou ao não denunciar o acordo, como previsto no artigo 18.°, n.° 2, do acordo belgo-zairense, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições dos artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.° 4055/86.

23 Na sua resposta de 30 de Agosto de 1996, o Governo belga exprimiu a sua satisfação dado que a Comissão passara a considerar que o acordo belgo-zairense caía no âmbito das disposições do artigo 4.° do Regulamento n.° 4055/86 e indicava que ia continuar a desenvolver os esforços necessários para assegurar a sua adaptação.

24 Dando seguimento a esta resposta, foi dirigido, em 23 de Junho de 1997, pela Comissão ao Governo belga, um parecer fundamentado complementar.

25 Na sua resposta de 10 de Setembro de 1997, o Governo belga contestou principalmente a tese adiantada pela Comissão no seu parecer fundamentado complementar, segundo a qual os prazos fixados para a adaptação dos convénios existentes em matéria de repartição das cargas, no que respeita aos tráfegos regidos pelo código de conduta, teriam terminado em 30 de Março de 1988. A Comissão teria, depois dessa data, favorecido a procura de uma solução pragmática preconizando uma troca de cartas anulando os convénios existentes e teria mesmo suspendido durante um certo lapso de tempo o procedimento de infracção.

26 Não tendo recebido qualquer notificação relativa à efectiva adaptação do acordo belgo-zairense, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto à acção

27 Segundo a Comissão, resulta do artigo 1.° do Regulamento n.° 4055/86 que este último abrange a livre prestação de serviços de transporte marítimo entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros em favor dos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro diferente do do destinatário dos serviços. Os artigos 3.° e 5.° do Regulamento n.° 4055/86 estabeleceram as regras cobrindo a situação em relação aos países terceiros; o artigo 3.° aplica-se aos acordos existentes e o artigo 5.° visa os acordos futuros.

28 Verificando que o artigo 18.° do acordo belgo-zairense prevê a intenção das duas partes de só se vincularem após o cumprimento das formalidades exigidas pelas suas respectivas legislações e que tais formalidades foram cumpridas pelo Reino da Bélgica com a adopção da lei de 21 de Abril de 1983 relativa à aprovação do referido acordo que foi notificada à República do Zaire em 13 de Junho de 1983, ou seja, antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 4055/86, a Comissão considera que o referido acordo é um acordo existente sujeito às disposições dos artigos 3.° e 4.° deste regulamento.

29 As únicas excepções à aplicação da livre prestação de serviços consagrada pelo artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4055/86 encontram-se, no que respeita às restrições unilaterais, no artigo 2.°, introduzidas «em derrogação do... artigo 1.°», e, no que respeita aos tráfegos não referidos pelo código de conduta, no artigo 4.°, n.° 1, alínea b), que concede um prazo suplementar até 1 de Janeiro de 1993, o mais tardar.

30 Em contrapartida, não é concedido aos Estados-Membros qualquer prazo para a adaptação dos convénios em matéria de repartição das cargas no que respeita aos tráfegos regidos por este código de conduta, em conformidade com as disposições do artigo 4.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 4055/86.

31 Segundo a Comissão, daqui resulta que os Estados-Membros que tinham já ratificado o código de conduta na data de entrada em vigor do Regulamento n.º 4055/86 deviam rapidamente adaptar ou suprimir acordos bilaterais existentes, ou seja, os convénios em matéria de repartição das cargas.

32 Uma vez que o código de conduta foi ratificado pelo Reino da Bélgica em 1988, a Comissão alega que cabia a este último adaptar os acordos de repartição das cargas nessa data.

33 A Comissão acrescenta que, mesmo que o tráfego em causa deva ser equiparado a um tráfego não regido pelo código de conduta, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 4055/86, a data-limite de adaptação dos acordos bilaterais em causa era 1 de Janeiro de 1993. Em suma, quer os tráfegos sejam regidos pelo n.º 1, alíneas a) ou b), do Regulamento n.º 4055/86, o período de adaptação das disposições em matéria de repartição as cargas terminou há muito tempo.

34 A Comissão sublinha que não exige a denúncia do acordo belgo-zairense, mas apenas a adaptação ou a supressão dos convénios do referido acordo, em conformidade com as disposições do artigo 3.º do Regulamento n.º 4055/86 relativo aos acordos «existentes». Todavia, se essa adaptação ou supressão não for aceite pela outra parte no acordo, o único meio de pôr termo à infracção é a denúncia total do acordo. De qualquer modo, a presente instância destina-se a garantir o desaparecimento dos convénios em matéria de repartição das cargas.

35 O Governo belga contesta a posição da Comissão segunda a qual o acordo belgo-zairense devia ter sido adaptado na data em que o código de conduta foi ratificado pelo Reino da Bélgica. Segundo este último, em lado algum se estipula que os acordos devem ser adaptados às disposições do código de conduta o mais tardar na data de entrada em vigor deste código para os dois contratantes no acordo belgo-zairense.

36 Além disso, este governo considera que o pedido da Comissão para denunciar o acordo belgo-zairense é desproporcionado dado que o referido acordo inclui uma série de disposições que não são contrárias ao direito comunitário. Com efeito, a adaptação deste acordo com a República Democrática do Congo (antiga República do Zaire) só respeita aos artigos 3.° e 4.°, n.° 1, do acordo belgo-zairense.

37 O Governo belga alega que sempre manifestou a sua vontade de alterar as disposições controvertidas. Além disso, em 22 de Julho de 1998, as autoridades congolesas indicavam que queriam reunir a comissão mista prevista pelo acordo belgo-zairense, mas que os acontecimentos tornaram impossível a concretização das negociações. Assim, o Reino da Bélgica indica que se compromete, quando a situação política da República Democrática do Congo o permitir, a proceder à adaptação do acordo belgo-zairense.

38 É pacífico (v., nomeadamente, n.os 21 e 28 do presente acórdão) que não se trata aqui de um acordo futuro na acepção do artigo 5.° do Regulamento n.° 4055/86 e que se trata portanto de um acordo ao qual se aplicam os artigos 3.° e 4.° deste regulamento.

39 Quanto à determinação da data a partir da qual se devia proceder à adaptação do acordo belgo-zairense, o artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4055/86 distingue entre, por um lado, os tráfegos regidos pelo código de conduta e, por outro, os não regidos por este código. É apenas no que se refere a estes últimos tráfegos que o Regulamento n.° 4055/86 concede aos Estados-Membros um prazo que termina em 1 de Janeiro de 1993 para proceder à adaptação prevista. Quanto aos tráfegos regidos pelo código de conduta, não é concedido qualquer prazo para a adaptação de um acordo.

40 Em 30 de Março de 1988, o Reino da Bélgica ratificou o código de conduta. Como o advogado-geral salientou no n.° 10 das suas conclusões, o facto de não ter sido previsto qualquer prazo para a adaptação dos tráfegos regidos por este

código de conduta significa que as disposições do acordo belgo-zairense deviam ser adaptadas imediatamente depois de o Reino da Bélgica ter ratificado o referido código.

41 O Governo belga não contesta, em suma, a existência da obrigação de alterar as disposições controvertidas, mas alega que os acontecimentos políticos ocorridos no Congo tornaram impossível a concretização das negociações. Compromete-se a proceder à adaptação do acordo belgo-zairense logo que a situação política no Congo o permita.

42 A este respeito, saliente-se que a existência de um situação política difícil num país terceiro contratante, como é aqui o caso, não pode justificar a existência de um incumprimento. Com efeito, se um Estado-Membro encontrar dificuldades que tornem impossível a alteração de um acordo, incumbe-lhe denunciar este acordo.

43 Verifica-se, portanto, que, ao não adaptar o acordo belgo-zairense de modo a prever um acesso equitativo, livre e não discriminatório dos nacionais da Comunidade às parcelas de carga devidas à Bélgica, ou ao não denunciar este acordo, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento n.º 4055/86, e nomeadamente dos seus artigos 3.º e 4.º, n.º 1.

Quanto às despesas

44 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino da

Bélgica sido vencido nos seus fundamentos e tendo a Comissão pedido a sua condenação, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

decide:

1) Ao não adaptar o acordo com a República do Zaire (actual República Democrática do Congo) de modo a prever um acesso equitativo, livre e não discriminatório dos nacionais da Comunidade às parcelas de carga devidas à Bélgica, ou ao não denunciar este acordo, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento n.° 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros, e nomeadamente dos seus artigos 3.° e 4.°, n.° 1.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.

Jann Edward Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Setembro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Primeira Secção

P. Jann