ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

2 de Junho de 2005 *

No processo C-266/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 18 de Junho de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Schmidt e W. Wils, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado por S. Schreiner, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relator), K. Lenaerts, S. von Bahr e K. Schiemann, juízes,

advogado-geral: P. Léger,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de Novembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, por ter individualmente negociado, concluído, ratificado, posto em vigor e recusado denunciar

— o acordo entre o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Governo da República Federativa Checa e Eslovaca relativo aos transportes por via navegável, assinado no Luxemburgo em 30 de Dezembro de 1992 (*Mémorial* A 1994, p. 579),

— o acordo entre o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Governo da Roménia relativo aos transportes por via navegável, assinado em Bucareste em 10 de Novembro de 1993 (*Mémorial* A 1995, p. 13), e

— o acordo entre o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Governo da República da Polónia sobre a navegação interior, assinado no Luxemburgo em 9 de Março de 1994 (*Mémorial* A 1995, p. 1570),

o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE, do Regulamento (CEE) n.º 3921/91 do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, que fixa as condições de admissão dos transportadores não residentes aos transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável num Estado-Membro (JO L 373, p. 1) e do Regulamento (CE) n.º 1356/96 do Conselho, de 8 de Julho de 1996, relativo a regras comuns aplicáveis aos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre os Estados-Membros, com vista a realizar a livre prestação de serviços neste sector (JO L 175, p. 7).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

Disposições do Tratado CE

2 O artigo 10.º CE tem o seguinte teor:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-Membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão.

Os Estados-Membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado.»

3 No que respeita à matéria dos transportes, o artigo 70.º CE prevê que os Estados-Membros prosseguirão os objectivos do Tratado no âmbito de uma política comum.

4 O artigo 71.º, n.º 1, CE dispõe:

«Para efeitos de aplicação do artigo 70.º e tendo em conta os aspectos específicos dos transportes, o Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelece:

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efectuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro;

c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;

d) Quaisquer outras disposições adequadas.»

5 Com base nesta última disposição, o Conselho adoptou os Regulamentos n.os 3921/91 e 1356/96.

Regulamento n.º 3921/91

6 Nos termos do seu terceiro considerando, o Regulamento n.º 3921/91 tem por objectivo que os transportadores não residentes sejam autorizados a efectuar transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável nas mesmas condições que as que o Estado-Membro impõe aos seus próprios transportadores.

7 Com esse fim, o artigo 1.º, primeiro parágrafo, deste regulamento prevê que, a partir de 1 de Janeiro de 1993, qualquer transportador de mercadorias ou de passageiros por via navegável será autorizado a efectuar transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável por conta de outrem num Estado-Membro que não aquele em que esteja estabelecido, adiante designados «cabotagem», na condição de estar estabelecido num Estado-Membro em conformidade com a legislação desse Estado e, se for caso disso, de estar autorizado a efectuar nesse Estado transportes internacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável. O segundo parágrafo deste artigo prevê que, caso satisfaça tais condições, o referido transportador pode praticar a cabotagem a título temporário no Estado-Membro em questão, sem ter de aí instalar uma sede ou outro estabelecimento.

8 Além disso, o artigo 2.º, n.º 1, do mesmo regulamento dispõe que, para ser autorizado a efectuar a cabotagem, o transportador apenas pode utilizar navios cujo armador ou armadores sejam pessoas singulares domiciliadas num Estado-Membro,

nacionais de um Estado-Membro ou pessoas colectivas que tenham sede social num Estado-Membro e pertençam, na sua maioria, a nacionais dos Estados-Membros.

9 Por fim, segundo o artigo 6.º do Regulamento n.º 3921/91, o disposto nesse regulamento não afecta os direitos adquiridos ao abrigo da Convenção Revista para a Navegação do Reno, assinada em Mannheim em 17 de Outubro de 1868 (a seguir «Convenção de Mannheim»).

Regulamento n.º 1356/96

10 Como resulta do seu título e do seu segundo considerando, o Regulamento n.º 1356/96 tem por objectivo realizar a livre prestação de serviços no domínio dos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre Estados-Membros mediante a supressão de todas as restrições em relação ao prestador de serviços com base na sua nacionalidade ou no facto de estar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde a prestação deve ser fornecida.

11 Os artigos 1.º e 2.º deste regulamento prevêem que qualquer transportador de mercadorias ou de pessoas por via navegável está autorizado a efectuar operações de transporte entre os Estados-Membros e em trânsito nos mesmos, sem discriminação com base na nacionalidade e no seu local de estabelecimento. O referido artigo 2.º enuncia também as condições dessa autorização.

12 Nos termos do artigo 3.º do mesmo regulamento, as disposições deste «não afectam os direitos adquiridos para os transportadores de países terceiros ao abrigo da

Convenção revista para a Navegação do Reno (Convenção de Mannheim), da Convenção da Navegação no Danúbio (Convenção de Belgrado), nem os direitos decorrentes de obrigações internacionais da Comunidade».

Acordos bilaterais concluídos pelo Grão-Ducado do Luxemburgo

13 Os três acordos bilaterais referidos no n.º 1 do presente acórdão (a seguir «acordos bilaterais controvertidos») contêm disposições relativas aos transportes de pessoas e de mercadorias por via navegável entre as partes contratantes e à utilização recíproca das vias navegáveis destas últimas.

14 Prevêem, designadamente, que os transportes de pessoas ou de mercadorias pelas embarcações de uma parte contratante entre dois portos da outra parte (cabotagem) estão sujeitos a uma autorização especial das autoridades competentes desta última e que as embarcações de uma parte contratante podem efectuar transportes de pessoas ou de mercadorias entre os portos da outra parte e os de um Estado terceiro (tráfego com Estados terceiros) nos casos determinados pelas autoridades competentes das partes contratantes em causa.

15 Foram ratificados pelo Grão-Ducado do Luxemburgo por leis de 10 de Abril de 1994, 6 de Janeiro de 1995 e 24 de Julho de 1995 e entraram em vigor em 6 de Junho de 1994, 3 de Fevereiro e 1 de Outubro de 1995, respectivamente.

Antecedentes do litígio e fase pré-contenciosa

16 Em 28 de Junho de 1991, a Comissão submeteu ao Conselho uma recomendação de decisão relativa à abertura de negociações no que respeita à conclusão de um acordo multilateral entre a Comunidade e países terceiros no domínio do transporte de pessoas e de mercadorias por via navegável.

17 Por decisão de 7 de Dezembro de 1992, o Conselho «autorizou a Comissão a negociar um acordo multilateral relativo às regras aplicáveis ao transporte fluvial de passageiros e de mercadorias entre a Comunidade Económica Europeia, por um lado, e a Polónia e os Estados contratantes da Convenção do Danúbio (Hungria, Checoslováquia, Roménia, Bulgária, ex-URSS, ex-Jugoslávia e Áustria), por outro».

18 Na sequência da decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1992, a Comissão, por carta de 24 de Abril de 1993, requereu a vários Estados-Membros, entre os quais o Grão-Ducado do Luxemburgo, que «se abstivessem de quaisquer iniciativas susceptíveis de comprometer o bom desenvolvimento das negociações encetadas a nível comunitário e, em especial, que renunciassem à ratificação dos acordos já rubricados ou assinados bem como à abertura de novas negociações com os países da Europa Central e Oriental em matéria de navegação interior».

19 Em 8 de Abril de 1994, o Conselho decidiu que deveria ser dada prioridade à condução das negociações com a República Checa, a República da Hungria, a República da Polónia e a República Eslovaca.

20 Considerando que, ao continuar a negociar e ao desencadear o processo de aprovação parlamentar dos acordos bilaterais controvertidos, o Governo luxemburguês tinha violado as disposições do artigo 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), a Comissão, em nova carta de 12 de Abril de 1994, reiterou o seu pedido e requereu ao referido governo que não procedesse à troca dos instrumentos de ratificação.

21 As negociações multilaterais conduzidas pela Comissão levaram, em 5 de Agosto de 1996, à assinatura de um projecto de acordo multilateral, com base no qual a Comissão apresentou ao Conselho, em 13 de Dezembro de 1996, uma proposta de decisão relativa à conclusão do acordo que estabelece condições para o transporte de mercadorias e passageiros por via navegável entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a República Checa, a República da Polónia e a República Eslovaca, por outro.

22 Até hoje, no entanto, não foi concluído qualquer acordo multilateral entre a Comunidade e os países em causa.

23 Tendo tomado conhecimento da entrada em vigor dos acordos bilaterais, a Comissão deu início ao procedimento por incumprimento previsto no artigo 226.º CE. Após ter notificado o Grão-Ducado do Luxemburgo para apresentar as suas observações, emitiu, em 28 de Fevereiro de 2000, um parecer fundamentado convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse mesmo parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

24 Considerando que a situação não era ainda satisfatória, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

25 Em apoio do seu pedido, a Comissão deduz três acusações. Em primeiro lugar, acusa o Grão-Ducado do Luxemburgo de ter violado a competência externa exclusiva da Comunidade, na acepção do acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, denominado «AETR» (22/70, Colect., p. 69). Em segundo lugar, invoca a violação do artigo 10.º CE. Em terceiro lugar, defende que os acordos bilaterais controvertidos são incompatíveis com o Regulamento n.º 1356/96.

Quanto à primeira acusação, relativa à violação da competência externa exclusiva da Comunidade

Argumentos das partes

26 Na sua primeira acusação a Comissão defende que, ao negociar, concluir, ratificar e pôr em vigor os acordos bilaterais controvertidos, o Grão-Ducado do Luxemburgo violou a competência exclusiva da Comunidade na acepção do acórdão AETR, já referido. Com efeito, estes acordos afectam as regras comuns adoptadas pela Comunidade no Regulamento n.º 3921/91.

27 Em especial, a Comissão considera que, uma vez que permitem, mediante autorização especial, o acesso dos transportadores dos países terceiros em causa à cabotagem no Luxemburgo, os acordos bilaterais controvertidos afectam as regras

comuns contidas no Regulamento n.º 3921/91, na medida em que estas harmonizam completamente, a partir de 1 de Janeiro de 1993, as condições relativas à cabotagem nos Estados-Membros da Comunidade. Deste modo, segundo a Comissão, ao reservar-se o direito de conferir unilateralmente direitos de acesso a transportadores de países terceiros fora do quadro comunitário, o Grão-Ducado do Luxemburgo violou a competência externa exclusiva da Comunidade.

28 A Comissão afirma, a este respeito, que o Regulamento n.º 3921/91 não visa apenas os transportadores comunitários, mas também os transportadores de países terceiros, já que o seu artigo 6.º reconhece os direitos de acesso dos transportadores suíços ao abrigo da Convenção de Mannheim.

29 Segundo o Governo luxemburguês, a conclusão dos acordos bilaterais controvertidos dá resposta a uma dupla necessidade. Por um lado, há que evitar a discriminação entre transportadores nacionais e transportadores de outros Estados-Membros e, por outro, é necessário pôr cobro à situação de vazio jurídico nas relações com os países da Europa Central e Oriental gerada pela falta de um acordo multilateral sobre a navegação fluvial a nível comunitário. Assim, na expectativa da conclusão de tal acordo, a Comunidade não tem o direito de impedir os seus Estados-Membros de se munirem de instrumentos bilaterais provisórios.

30 Por outro lado, o Regulamento n.º 3921/91 apenas é aplicável aos Estados-Membros da Comunidade e não aos países terceiros.

31 O Governo luxemburguês alega também que a admissão de transportadores não residentes ao direito de cabotagem no Luxemburgo está sujeita à autorização do ministro dos Transportes luxemburguês, autorização essa que nunca foi concedida.

32 Além disso, a partir de 1 de Maio de 2004, data da adesão da República Checa, da República da Polónia e da República Eslovaca à União Europeia, os acordos bilaterais controvertidos deixaram de ter qualquer valor jurídico.

33 Por último, o Governo luxemburguês afirma que, na data da propositura da presente acção, o Grão-Ducado do Luxemburgo era o único Estado-Membro contra quem a Comissão tinha intentado uma acção por incumprimento, apesar de outros Estados-Membros terem igualmente concluído e ratificado acordos bilaterais em matéria de navegação fluvial com Estados terceiros.

Apreciação do Tribunal de Justiça

34 Quanto ao argumento do Governo luxemburguês relativo ao facto de a Comissão apenas ter intentado uma acção, quando se verifica que outros Estados-Membros concluíram acordos bilaterais com Estados terceiros em matéria de navegação fluvial, deve ser desde já afastado.

35 Efectivamente, importa recordar que, por um lado, no sistema instituído pelo artigo 226.º CE, a Comissão dispõe de um poder discricionário para intentar uma acção por incumprimento e o Tribunal de Justiça não é competente para apreciar a oportunidade do seu exercício (acórdão de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos, C-152/98, Colect., p. I-3463, n.º 20) e que, por outro, um Estado-Membro não pode, em nenhuma circunstância, invocar o não respeito do princípio da reciprocidade ou alegar uma eventual violação do Tratado por outro Estado-Membro para justificar o seu próprio incumprimento (acórdãos de 14 de Fevereiro de 1984, Comissão/Alemanha, 325/82, Recueil, p. 777, n.º 11, e de 13 de Fevereiro de 2003, Comissão/Itália, C-131/01, Colect., p. I-1659, n.º 46).

36 Há também que lembrar que, segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo as alterações posteriormente ocorridas ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdão de 11 de Outubro de 2001, Comissão/Áustria, C-110/00, Colect., p. I-7545, n.º 13).

37 Ora, no caso em apreço, o prazo fixado no parecer fundamentado terminou em 28 de Abril de 2000, pelo que a adesão da República Checa, da República da Polónia e da República Eslovaca à União Europeia não tem qualquer influência no presente litígio.

38 Assim, há que apreciar a alegada existência de uma competência externa exclusiva da Comunidade na acepção do acórdão AETR, já referido.

39 Embora o Tratado CE não atribua expressamente uma competência externa à Comunidade em matéria de transportes por via navegável, os artigos 71.°, n.° 1, e 80.°, n.° 1, CE prevêem um poder de acção da Comunidade nesse domínio.

40 Ora, nos n.^{os} 16 a 18 e 22 do acórdão AETR, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que a competência da Comunidade para concluir acordos internacionais não resulta apenas de uma atribuição expressa feita pelo Tratado, podendo decorrer igualmente de outras disposições do Tratado e dos actos adoptados, no âmbito destas disposições, pelas instituições da Comunidade; que, em especial, sempre que, para execução de uma política comum prevista pelo Tratado, a Comunidade tome disposições que instituam, sob qualquer forma, regras comuns, os Estados-Membros, quer agindo individual quer colectivamente, deixam de ter o direito de contrair com Estados terceiros obrigações que afectem estas regras; que, efectivamente, à medida que se instituem estas regras comuns, só a Comunidade pode assumir e executar, com efeitos em todo o domínio de aplicação da ordem jurídica comunitária, os compromissos assumidos em relação a Estados terceiros; e que, uma vez que as regras comunitárias são adoptadas para realizar os fins do Tratado, os Estados-Membros não podem, fora do quadro das instituições comuns, assumir compromissos susceptíveis de afectar essas regras ou de lhes alterar o alcance.

41 Com efeito, se os Estados-Membros pudessem assumir compromissos internacionais susceptíveis de afectar as regras comuns, a realização do objectivo prosseguido por estas regras assim como a da missão da Comunidade e dos objectivos do Tratado ficariam comprometidas.

42 As condições em que o alcance das regras comuns pode ser afectado ou alterado por compromissos internacionais e, portanto, as condições em que a Comunidade adquire uma competência externa exclusiva através do exercício da sua competência interna foram designadamente recordadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 5 de Novembro de 2002, Comissão/Luxemburgo (C-472/98, Colect., p. I-9741).

43 É o que acontece quando os compromissos internacionais pertencem ao domínio de aplicação das regras comuns ou, em todo o caso, a um domínio já em grande parte coberto por essas regras, e isso mesmo quando não exista qualquer contradição entre estas e os referidos compromissos (acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, n.º 88).

44 É por isso que, quando a Comunidade tiver incluído nos seus actos legislativos internos cláusulas relativas ao tratamento a conceder aos nacionais de países terceiros ou quando tiver conferido expressamente às suas instituições competência para negociar com os países terceiros, adquire uma competência externa exclusiva na medida coberta por esses actos (acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, n.º 89).

45 O mesmo acontece, incluindo na falta de uma cláusula expressa que habilite as suas instituições a negociarem com países terceiros, quando a Comunidade tiver realizado uma harmonização completa num domínio determinado, pois as regras comuns assim adoptadas poderiam ser afectadas na acepção do acórdão AETR, já referido, se os Estados-Membros conservassem uma liberdade de negociação com os países terceiros (acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, n.º 90).

46 Como resulta do seu título e dos seus artigos 1.º e 2.º, o Regulamento n.º 3921/91 fixa as condições de admissão aos transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável num Estado-Membro no que respeita apenas aos transportadores comunitários. Efectivamente, essas disposições apenas visam os transportadores de mercadorias ou de passageiros por via navegável estabelecidos num Estado-Membro e que utilizem navios cujo armador ou armadores sejam pessoas singulares domiciliadas num Estado-Membro, nacionais de um Estado-Membro ou pessoas colectivas que tenham sede social num Estado-Membro e pertençam, na sua maioria, a nacionais dos Estados-Membros.

47 A referência aos direitos adquiridos ao abrigo da Convenção de Mannheim, que figura no artigo 6.º do Regulamento n.º 3921/91, não pode conduzir a conclusão diferente, uma vez que, como indica o advogado-geral no n.º 58 das suas conclusões, com esta disposição a Comunidade limitou-se a tomar em consideração os direitos que decorrem para a Suíça dessa convenção.

48 Daqui decorre que o Regulamento n.º 3921/91 não disciplina as condições de admissão dos transportadores não comunitários aos transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável num Estado-Membro.

49 Uma vez que os acordos bilaterais controvertidos não pertencem a um domínio já coberto pelo Regulamento n.º 3921/91, não se pode considerar que, pelo motivo invocado pela Comissão, afectam este regulamento.

50 Além disso, o próprio facto de o Regulamento n.º 3921/91 não disciplinar a situação dos transportadores estabelecidos em países terceiros que operam no interior da Comunidade demonstra que a harmonização realizada por esse regulamento não é completa.

51 Consequentemente, a Comissão não tem razão ao afirmar que a Comunidade adquiriu uma competência externa exclusiva, na acepção do acórdão AETR, já referido, no domínio disciplinado pelos acordos bilaterais controvertidos.

52 Nestas condições, a primeira acusação deve ser rejeitada.

Quanto à segunda acusação, relativa à violação do artigo 10.º CE

Argumentos das partes

53 Na sua segunda acusação, a Comissão afirma que o Grão-Ducado do Luxemburgo não respeitou as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE uma vez que, ao negociar, concluir, ratificar e pôr em vigor os acordos bilaterais controvertidos após o Conselho ter, em 7 de Dezembro de 1992, decidido autorizar a Comissão a negociar um acordo em nome da Comunidade, este Estado-Membro pôs em risco a realização desta decisão. Com efeito, a negociação pela Comissão de um acordo em nome da Comunidade bem como a sua posterior conclusão pelo

Conselho foram inevitavelmente dificultadas pela interferência de iniciativas individuais de um Estado-Membro. Além disso, na negociação com os países terceiros, a posição da Comunidade fica debilitada quando esta última e os Estados-Membros negociarem separadamente.

54 Para além dos argumentos expostos no n.º 30 do presente acórdão, o Governo luxemburguês sustenta que os acordos bilaterais controvertidos foram negociados antes de 7 de Dezembro de 1992, data em que o Conselho autorizou a Comissão a negociar um acordo multilateral em nome da Comunidade.

55 Por outro lado, a decisão do Conselho de 8 de Abril de 1994 constitui, na realidade, um novo mandato de negociação que substituiu o de 7 de Dezembro de 1992.

56 Por último, o Governo luxemburguês afirma que se declarou disposto a denunciar todos os seus acordos bilaterais controvertidos logo após a entrada em vigor de um acordo multilateral a nível comunitário.

Apreciação do Tribunal de Justiça

57 O artigo 10.º CE impõe aos Estados-Membros que facilitem à Comunidade o cumprimento da sua missão e se abstenham de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado.

58 Este dever de cooperação leal é de aplicação geral e não depende da existência ou não do carácter exclusivo da competência comunitária em causa nem do eventual direito de os Estados-Membros assumirem obrigações relativamente a países terceiros.

59 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que os Estados-Membros estão sujeitos a deveres especiais de acção e abstenção quando a Comissão tenha submetido ao Conselho propostas que, embora não adoptadas por este, constituem o ponto de partida de uma acção comunitária concertada (v. acórdão de 5 de Maio de 1981, Comissão/Reino-Unido, 804/79, Recueil, p. 1045, n.º 28).

60 Ora, a adopção de uma decisão que autoriza a Comissão a negociar um acordo multilateral em nome da Comunidade marca o início de uma acção comunitária concertada no plano internacional e implica, a esse título, se não um dever de abstenção por parte dos Estados-Membros, pelo menos uma obrigação de cooperação estreita entre estes últimos e as instituições comunitárias de maneira a facilitar o cumprimento da missão da Comunidade e a garantir a unidade e a coerência da sua acção e representação internacionais.

61 No caso em apreço, é pacífico que, após o Conselho ter autorizado a Comissão, por decisão de 7 de Dezembro de 1992, a negociar um acordo multilateral em nome da Comunidade, o Grão-Ducado do Luxemburgo negociou, concluiu, ratificou e pôs em vigor os acordos bilaterais controvertidos sem ter cooperado nem se ter concertado com a Comissão. Ao agir desta forma, este Estado-Membro comprometeu o cumprimento da missão da Comunidade e a realização dos objectivos do Tratado.

62 A consulta da Comissão impunha-se tanto mais que o Conselho e a Comissão tinham acordado, no que respeita ao processo de negociação desse acordo, aplicar as regras de conduta que figuram num acordo de cavalheiros anexo ao mandato de negociação de 7 de Dezembro de 1992 e que prevêem uma coordenação estreita entre a Comissão e os Estados-Membros. A este respeito, o título II, n.º 3, alínea d), desse acordo de cavalheiros dispõe que «nas negociações, a Comissão exprimir-se-á em nome da Comunidade e os representantes dos Estados-Membros só intervirão a seu pedido» e que «os representantes dos Estados-Membros abster-se-ão de qualquer acção susceptível de afectar a boa execução das atribuições da Comissão».

63 Embora seja possível, como defende o Governo luxemburguês, que as negociações sobre o acordo com a República Federativa Checa e Eslovaca tenham sido iniciadas antes da decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1992, não é menos verdade que os acordos bilaterais controvertidos foram assinados e ratificados depois dessa data.

64 Por outro lado, nada nos autos permite concluir que a decisão do Conselho de 8 de Abril de 1994 tenha constituído um novo mandato de negociação substituindo o de 7 de Dezembro de 1992. Afigura-se apenas que esta decisão veio precisar e completar o mandato que tinha sido conferido à Comissão em 1992.

65 Por fim, como indica o advogado-geral no n.º 76 das suas conclusões, o facto de o Governo luxemburguês ter declarado estar pronto a denunciar os acordos bilaterais controvertidos logo após a entrada em vigor de um acordo multilateral vinculativo da Comunidade não é susceptível de demonstrar que o dever de cooperação leal previsto no artigo 10.º CE foi respeitado.

66 Resulta do exposto que, ao ter negociado, concluído, ratificado e posto em vigor os acordos bilaterais controvertidos sem ter cooperado nem se ter concertado com a Comissão, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE.

67 Consequentemente, a segunda acusação é declarada procedente nos termos indicados no número anterior.

Quanto à terceira acusação, relativa à incompatibilidade dos acordos bilaterais controvertidos com o Regulamento n.º 1356/96

Argumentos das partes

68 Na terceira acusação, a Comissão defende que a manutenção, após a adopção do Regulamento n.º 1356/96, das disposições dos acordos bilaterais controvertidos que prevêem a possibilidade de as embarcações registadas nos países terceiros em causa efectuarem serviços de transporte por via navegável entre o Grão-Ducado do Luxemburgo e outros Estados-Membros da Comunidade, mediante uma autorização especial da autoridade competente, é incompatível com os artigos 1.º e 2.º do referido regulamento e com os objectivos gerais do mesmo.

69 Efectivamente, ao permitir a concessão unilateral de direitos de acesso pelo Grão-Ducado do Luxemburgo ou pelo menos ao reservar a este Estado-Membro o direito de conceder unilateralmente direitos de acesso, em ligações no interior da Comunidade, a transportadores que não preenchem as condições previstas no Regulamento n.º 1356/96, os acordos bilaterais controvertidos modificam, de forma unilateral e fora do controlo da Comunidade, a natureza e o alcance das regras relativas à livre prestação intracomunitária de serviços de transporte por via navegável definidas pelo direito comunitário. Ora, segundo a Comissão, é evidente que os transportadores e as empresas de navegação polacas, romenas, checas e eslovacas susceptíveis de ser autorizados, nos termos dos acordos bilaterais controvertidos, a efectuar serviços de transporte entre o Grão-Ducado do Luxemburgo e os outros Estados-Membros da Comunidade não preenchem nenhuma dessas condições.

70 O Governo luxemburguês afirma que o Regulamento n.º 1356/96 organiza os transportes por via navegável entre Estados-Membros e apenas diz respeito aos transportadores comunitários, estando os transportadores de países terceiros excluídos ou abrangidos por outras disposições comunitárias.

Apreciação do Tribunal de Justiça

71 Importa recordar que o objectivo principal do Regulamento n.º 1356/96 é a realização da livre prestação de serviços no sector dos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre os Estados-Membros, através da eliminação de todas as restrições ou discriminações do prestador de serviços com base na sua nacionalidade ou no seu local de estabelecimento.

72 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 1356/96, este regime de livre prestação de serviços de transporte de mercadorias ou de pessoas por via navegável beneficia qualquer transportador que:

— esteja estabelecido num Estado-Membro em conformidade com a legislação desse Estado;

— esteja autorizado a efectuar nesse Estado transportes internacionais de mercadorias ou de pessoas por via navegável;

— utilize nessas operações de transporte embarcações registadas num Estado-Membro ou, na falta de registo, que disponham de um certificado que comprove pertencerem à frota de um Estado-Membro, e

— satisfaça as condições previstas no artigo 2.º do Regulamento n.º 3921/91, ou seja, utilize embarcações cujo armador ou armadores sejam pessoas singulares domiciliadas num Estado-Membro e sejam nacionais de um Estado-Membro ou pessoas colectivas que tenham sede social num Estado-Membro e pertençam, na sua maioria, a nacionais dos Estados-Membros.

73 Como indica o advogado-geral nos n.os 85 e 86 das suas conclusões, embora o Regulamento n.º 1356/96 organize um regime de liberdade de prestação de serviços de transporte por via navegável entre os Estados-Membros da Comunidade em benefício dos transportadores estabelecidos nestes últimos, há que referir que o sistema instituído por esse regulamento não tem por efeito impedir os transportadores estabelecidos em países terceiros ou as embarcações registadas nestes últimos de efectuarem tais serviços entre Estados-Membros da Comunidade.

74 Por outro lado, como salienta o advogado-geral nos n.os 87 a 89 das suas conclusões, os acordos bilaterais controvertidos não instituem um sistema de livre prestação de serviços de transporte de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre Estados-Membros em benefício dos transportadores checos, polacos, eslovacos e romenos, limitando-se a prever a possibilidade, em casos estritamente definidos e mediante autorização das autoridades competentes das partes, de as embarcações registadas nos países terceiros em causa efectuarem esses serviços entre o Grão-Ducado do Luxemburgo e outros Estados-Membros da Comunidade.

75 Daqui resulta que, contrariamente ao que alega a Comissão, as disposições dos acordos bilaterais controvertidos não modificaram a natureza e o alcance das disposições do Regulamento n.º 1356/96.

76 Nestas condições, há que rejeitar a terceira acusação.

77 Tendo em conta as considerações expostas, importa, por um lado, declarar que, ao ter negociado, concluído, ratificado e posto em vigor os acordos bilaterais controvertidos, sem ter cooperado nem se ter concertado com a Comissão, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° CE e, por outro, declarar a acção improcedente quanto ao restante.

Quanto às despesas

78 Nos termos do artigo 69.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Uma vez que a acção proposta pela Comissão apenas foi considerada parcialmente procedente, cada parte suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) Ao ter negociado, concluído, ratificado e posto em vigor

— **o acordo entre o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Governo da República Federativa Checa e Eslovaca relativo aos transportes por via navegável, assinado no Luxemburgo em 30 de Dezembro de 1992,**

— **o acordo entre o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Governo da Roménia relativo aos transportes por via navegável, assinado em Bucareste em 10 de Novembro de 1993, e**

— **o acordo entre o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Governo da República da Polónia sobre a navegação interior, assinado no Luxemburgo em 9 de Março de 1994,**

2) **sem ter cooperado nem se ter concertado com a Comissão, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE.**

3) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**

4) **A Comissão das Comunidades Europeias e o Grão-Ducado do Luxemburgo suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas