CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 10 de Junho de 1999 *

1. O Oberlandesgericht Köln (Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE). O órgão jurisdicional de reenvio pede, no essencial, ao Tribunal de Justiça que interprete o conceito de «veículo» constante do quarto travessão do artigo 2.° da Directiva 93/89/CEE 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 [1].

I — Factos no processo principal

2. Decorre da decisão de reenvio que, em 14 de Novembro de 1996, A. Pfennigmann, dono de uma empresa agrícola na Alemanha, circulou, com o seu tractor (com o peso total autorizado de 7 490 kg) que trazia acoplado um reboque (com o peso total autorizado de 8 500 kg), pelas auto-estradas federais A 93 e A 9 entre a entrada em Alteglofsheim e a saída em Schwandorf, primeiro num sentido e depois no outro, sem pagar o direito de uso pela respectiva utilização. Efectuou esse trajecto para entregar produtos hortícolas (couves brancas, couves vermelhas e cebolas) à empresa G. de Schwandorf, a que está vinculado por contratos de fornecimento.

Por decisão de 8 de Julho de 1997, o Bundesamt für Güterverkehr (departamento federal para as questões do transporte de mercadorias) aplicou uma multa de 100 DEM a A. Pfennigmann, que, na forma e dentro dos prazos legais, interpôs recurso dessa decisão para o Amstgericht Köln. Este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso por decisão de 17 de Novembro de 1997.

O Amstgericht não acolheu a argumentação do interessado no sentido de que não estava obrigado a pagar o direito de uso pela utilização da auto-estrada dado que o conjunto de veículos acoplados que conduzia no momento em que ocorreram os factos, a saber, o tractor e respectivo reboque, não se destinava exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, servindo, pelo contrário, em primeiro lugar, para a exploração da sua empresa agrícola. O órgão jurisdicional entendeu, em sentido inverso, que apenas havia que determinar se, no momento da utilização da auto-estrada, o veículo a motor ou conjunto de veículos acoplados se destinava exclusivamente ao transporte de mercadorias. Na

* Língua original: espanhol.

1 — Directiva do Conselho de 25 de Outubro de 1993 (JO L 279, p. 32).

opinião do tribunal, são irrelevantes as outras utilizações a que esse conjunto de veículos se destina quando não circula na auto-estrada.

II — A questão prejudicial

3. A. Pfennigmann recorreu dessa decisão para a primeira secção do Oberlandesgericht Köln, que é competente em matéria de multas. Este órgão jurisdicional de recurso considerou necessário submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Para determinar se um veículo ou um conjunto de veículos acoplados se destina *exclusivamente* ao transporte rodoviário de mercadorias, na acepção do artigo 2.°, n.° 1, do acordo, em conjugação com o artigo 2.°, quarto travessão, da Directiva 93/89/CEE do Conselho, é necessário referir-se ao momento e à natureza de cada utilização, ou a resposta depende da questão de saber se o veículo a motor ou o conjunto de veículos acoplados tem por destino genérico o transporte de mercadorias por estrada, independentemente da utilização feita num caso particular?»

III — O direito comunitário

4. A norma de direito comunitário cuja interpretação o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter é o quarto travessão do artigo 2.° da Directiva 93/89, nos termos do qual:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

...

— veículo: um veículo a motor ou um conjunto de veículos acoplados exclusivamente destinados ao transporte rodoviário de mercadorias e com um peso total em carga autorizado igual ou superior a 12 toneladas.»

IV — As observações apresentadas no decurso do processo prejudicial

5. Os Governos alemão, belga a sueco bem como a Comissão apresentaram observações escritas no prazo para esse efeito estabelecido no artigo 20.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça.

Compareceram na audiência de 19 de Maio de 1999, para apresentarem alegações, o representante de A. Pfennigmann, os agentes dos Governos alemão e sueco bem como o agente da Comissão.

6. O representante de A. Pfennigmann argumentou que, para interpretar o conceito de «*veículo*» constante do quarto travessão do artigo 2.° da Directiva 93/89, não há que atender à utilização que dele é feita em determinado caso concreto e isolado, mas sim basear-se no uso a que é destinado de forma duradoura, que tem de ser necessariamente o transporte rodoviário de mercadorias.

7. Para o Governo alemão, as definições constantes do artigo 2.° da Directiva 93/89 devem ser interpretadas à luz dos objectivos por esta prosseguidos. Em sua opinião, a directiva visa, por um lado, submeter a impostos determinados veículos a motor destinados ao transporte de mercadorias e, por outro, cobrar portagens e direitos de uso pela utilização de determinadas infra-estruturas. Um veículo não pode ser classificado como veículo a motor destinado exclusivamente ao transporte de mercadorias se não utilizar auto-estradas na acepção do primeiro travessão do artigo 2.° da directiva, devendo manter-se excluídos da definição os outros usos a que o veículo é destinado quando circula noutras vias de comunicação.

Para o Governo alemão, esta interpretação é corroborada pelo n.° 3 do artigo 6.° da directiva, de acordo com o qual os Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas ou isenções aos veículos que só ocasionalmente circulam na via pública do Estado-Membro em que estão matriculados e que sejam utilizados por pessoas singulares ou colectivas cuja actividade principal não seja o transporte de mercadorias. Caso a definição do artigo 2.° devesse ser interpretada no sentido de que tais veículos estão já isentos do pagamento de um direito de uso por utilizar a palavra «exclusivamente», não teria sido necessário adoptar uma disposição derrogatória prevendo a possibilidade de instituição de isenções. Em qualquer caso, a República Federal da Alemanha não se socorreu dessa faculdade e, em consequência, mesmo os veículos que só ocasionalmente transportam mercadorias estão sujeitos ao pagamento de um direito de uso quando utilizam uma auto-estrada na acepção da directiva, na condição de tais veículos serem adequados a esse tipo de transporte. Caso contrário, o mesmo veículo a motor podia estar sujeito ao pagamento dos direitos de uso, ou deles estar isento, consoante o destino subjectivo que o seu utilizador lhe desse num ou outro momento. Tal concepção impediria a prossecução de um dos objectivos essenciais da directiva, que é o de repartir de forma equitativa o custo das infra-estruturas rodoviárias. O Governo alemão conclui afirmando que um veículo articulado, sendo esse o caso de um tractor com reboque, caso atinja o peso total em carga autorizado de 12 toneladas, deve ser considerado como veículo na acepção da Directiva 93/89, quer não transporte mercadorias em determinado momento, quer as mercadorias que transporte sejam propriedade do condutor, sendo irrelevante para efeitos do caso vertente o facto de o proprietário do veículo o utilizar principalmente no exercício da sua actividade agrícola.

8. O Governo belga afirma, pelo contrário, que, para determinar se um veículo a motor está ou não sujeito ao pagamento de um direito de uso, é necessário verificar se se destina, de forma geral, ao transporte de mercadorias e não atender ao uso que dele é feito em determinada situação específica. Em sua opinião, o órgão jurisdicional nacional deve fundar-se na natureza do veículo.

9. O Governo sueco, que se inclina para uma interpretação literal da norma, entende que apenas devem ser sujeitos ao pagamento do direito de uso os veículos exclusivamente destinados a serem utilizados no transporte de mercadorias, devendo os veículos utilizados para outras finalidades serem isentos de tal pagamento. Em sua opinião, a ideia subjacente às disposições da directiva é a de que os encargos ocasionados pelas infra-estruturas rodoviárias devem ser suportados pelo utilizador. Essa ideia reforça a interpretação de que a definição do conceito de veículo sujeito ao pagamento do direito de uso tem por objecto os veículos pesados tradicionais, não abrangendo os veículos destinados a utilizações agrícolas, mesmo que, em determinados momentos, sejam usados para o transporte rodoviário de mercadorias.

10. A Comissão entende que os próprios termos utilizados no quarto travessão do artigo 2.º da Directiva 93/89 se opõem a que a sua interpretação se baseie na utilização efectiva do veículo. Em sua opinião, para determinar se um «veículo» se destina exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, independentemente do uso que dele é feito em determinado caso específico, terá de se verificar se o veículo é afectado, de forma geral, a esse tipo de transporte. Essa afectação deve ser determinada de forma objectiva com base nas características técnicas do veículo.

V — Exame da questão prejudicial

A — *Quanto ao pedido de que o Tribunal de Justiça interprete o n.º 1 do artigo 2.º do acordo relativo à cobrança de um direito de uso pela utilização de determinadas estradas pelos veículos utilitários pesados, acordo esse celebrado entre alguns Estados-Membros*

11. O artigo 8.º da directiva estabelece que dois ou mais Estados-Membros podem cooperar na criação de um sistema comum de direitos de uso aplicável ao conjunto dos seus territórios e que outros Estados-Membros podem aderir ao sistema comum. Com base nesta disposição, os Governos alemão, belga, dinamarquês, luxemburguês e neerlandês celebraram, em 9 de Fevereiro de 1994, o acordo sobre as taxas a pagar pela utilização de certas estradas por veículos utilitários pesados[2] (a seguir «acordo»).

2 — Nas observações que apresentou no presente processo, o Governo sueco informou que, por protocolo assinado em Bruxelas em Setembro de 1997, lhe foi dada a possibilidade de aderir a este acordo. Em Dezembro do mesmo ano, o Parlamento sueco aprovou o protocolo e o direito de uso previsto no acordo entrou em vigor na Suécia em 1 de Fevereiro de 1998.

O Oberlandesgericht Köln pede ao Tribunal de Justiça que interprete o n.º 1 do artigo 2.º do acordo em relação com o quarto travessão do artigo 2.º da Directiva 93/89.

12. Não é a primeira vez que este órgão jurisdicional se dirige ao Tribunal de Justiça para obter a interpretação de disposições do referido acordo. Nos processos Pörschke [3] e Claasen [4], examinou o n.º 1 do artigo 8.º desse acordo e, no processo Hartmann [5], o n.º 1 do respectivo artigo 4.º Nestes três processos, o Tribunal de Justiça proferiu um despacho declarando-se manifestamente incompetente para responder às questões prejudiciais que lhe haviam sido submetidas.

13. Com efeito, o artigo 177.º do Tratado CE atribui competência ao Tribunal de Justiça para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação do Tratado e sobre a validade e a interpretação dos actos adoptados pela Comunidade. Apesar de o artigo 8.º da directiva autorizar os Estados-Membros a cooperarem para instituírem um sistema comum de direitos de uso, tal não significa que o acordo entre eles celebrado com base na directiva seja parte do direito comunitário, para a interpretação do qual o Tribunal de Justiça é competente.

14. No n.º 12 de cada um dos três despachos acima referidos, o Tribunal de Justiça declarou que o facto de as disposições do acordo terem sido adoptadas em comum por diversos Estados-Membros é o único elemento que as distingue de outras disposições legislativas que estes mesmos Estados-Membros podem adoptar individualmente ao abrigo da directiva.

Sendo que a interpretação dessas disposições legislativas escapa à sua competência, o Tribunal de Justiça também não pode precisar o sentido e alcance das disposições do acordo.

15. Sendo embora verdade que o n.º 1 do artigo 2.º do acordo determina serem-lhe aplicáveis as definições constantes do artigo 2.º da Directiva 93/89, que a questão submetida pelo Oberlandesgericht tem precisamente por objecto a interpretação a dar de uma dessas definições e que a interpretação que vier a ser dada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão lhe será aplicável, não é menos certo que a interpretação de uma disposição da Directiva 93/89, seja o quarto travessão do artigo 2.º ou qualquer outra, será vinculativa não apenas para os Estados-Membros que assinaram o acordo, mas também para todos os demais Estados-Membros que sejam chamados a aplicar a referida disposição.

16. Torna-se, pois, necessário precisar com clareza que a resposta que proporei que o Tribunal de Justiça dê à questão prejudicial se refere única e exclusivamente à interpretação a dar ao quarto travessão do artigo 2.º da Directiva 93/89.

3 — Despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1998 (C-194/98, não publicado na Colectânea).

4 — Despacho do Tribunal de Justiça de 11 de Fevereiro de 1999 (C-313/98, não publicado na Colectânea).

5 — Despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1998 (C-162/98, Colect., p. I-7083).

B — *A resposta à questão prejudicial*

17. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, para determinar se um veículo se destina exclusivamente ao transporte de mercadorias, se tem de atender à forma por que é utilizado em determinado caso concreto e ao momento em que foi utilizado, ou se se deve atender ao destino geral do veículo e negligenciar o uso dele feito no caso concreto em análise.

18. O Tribunal de Justiça nunca se pronunciou sobre as disposições da Directiva 93/89 no âmbito de um processo prejudicial. Tal não significa, contudo, que nunca se tenha pronunciado a seu respeito visto que, no acórdão que proferiu em 5 de Julho de 1995 no processo Parlamento/Conselho [6], procedeu à sua anulação por vício essencial de forma, por o Conselho ter omitido consultar de novo o Parlamento após ter introduzido alterações significativas no projecto. Nesse mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu a manutenção provisória de todos os efeitos da directiva anulada enquanto o Conselho não adoptasse nova directiva, por forma a evitar qualquer ruptura no programa de harmonização da fiscalidade relativa aos transportes. A nova directiva ainda não foi contudo adoptada [7].

Acresce que, no acórdão proferido em 5 de Março de 1998 no processo Comissão/França [8], o Tribunal de Justiça deu razão à Comissão e condenou a República Francesa por incumprimento por não ter adoptado, no prazo concedido, as disposições regulamentares e administrativas necessárias para dar execução à Directiva 93/89. Com efeito, esse prazo expirara em 1 de Janeiro de 1995. Por último, no processo C-205/98 actualmente pendente no Tribunal de Justiça, a Comissão demandou a República da Áustria por violação das alíneas b) e h) do artigo 7.° da mesma directiva [9].

19. Como resulta dos respectivos considerandos, a Directiva 93/89 tem por objectivo principal eliminar as distorções de concorrência entre as empresas de transportes dos Estados-Membros. Para esse efeito, é simultaneamente necessária a harmonização dos sistemas de tributação e a criação de mecanismos equitativos de imputação dos custos das infra-estruturas às transportadoras, o que deverá ser feito por etapas. Concretamente, a directiva limita a adaptação dos sistemas nacionais de tributação aos veículos de transporte de mercadorias de peso bruto máximo superior a um certo valor.

20. O artigo 2.° da directiva, de que constam as definições, precisa o que se deve entender, para efeitos das respectivas disposições, por «auto-estrada», «portagem», «direitos de uso» e «veículo». É sobre este

6 — C-21/94, Colect., p. I-1827.

7 — Em 13 de Novembro de 1996, a Comissão apresentou ao Conselho a proposta de directiva do Conselho relativa à imposição dos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas rodoviárias COM(96) 331 final — SYN 96/0182 (JO 1997, C 59, p. 9). No sétimo considerando, a proposta refere que a nova directiva visa substituir a Directiva 93/89.

8 — C-175/97, Colect., p. I-963.

9 — JO 1998, C 234, p. 20.

último conceito que incide a questão prejudicial. A directiva procede, em seguida, a uma clara diferenciação entre os impostos, por um lado, e as portagens e direitos de uso, por outro.

21. O artigo 3.° da directiva enumera, relativamente a cada Estado-Membro, os impostos susceptíveis de incidir sobre os veículos que efectuem transportes de mercadorias. Esses impostos caracterizam-se pelo facto de apenas poderem ser cobrados pelo Estado-Membro de matrícula (artigo 5.°). Nos termos do n.° 3 do artigo 6.°, os Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas ou isenções dos impostos enumerados no artigo 3.° tanto aos veículos de defesa nacional, de protecção civil, de serviços de luta contra incêndios e outros serviços de urgência como de outras forças responsáveis pela manutenção da ordem e aos veículos de manutenção das estradas como para os veículos que só ocasionalmente circulam na via pública do Estado-Membro em que estão matriculados e que sejam utilizados por pessoas singulares ou colectivas cuja actividade principal não seja o transporte de mercadorias.

22. O regime das portagens e direito de uso é diferente do dos impostos na medida em que o facto de pagar estes últimos não dispensa o sujeito passivo do pagamento daqueles quando os veículos exclusivamente destinados ao transporte de mercadorias utilizem auto-estradas ou estradas análogas, pontes, túneis e desfiladeiros de montanha. As portagens e direitos de uso que incidem sobre a utilização dessas infra-estruturas serão aplicadas pelos Estados-Membros sem discriminação, directa ou indirecta, em razão da nacionalidade do transportador ou da origem ou destino do transporte. Tudo o que os Estados-Membros podem fazer ou não fazer a este respeito consta dos artigos 7.° a 9.° inclusive.

23. O Governo alemão argumenta que os veículos que apenas ocasionalmente transportem mercadorias devem, também eles, manter-se sujeitos ao pagamento dos direitos de uso, por não se ter socorrido da faculdade que lhe é conferida pelo n.° 3 do artigo 6.° da directiva de aplicar taxas reduzidas ou isenções.

24. Não posso dar o meu acordo a esta interpretação por duas razões. Em primeiro lugar, porque os veículos a que os Estados-Membros podem aplicar impostos de taxa reduzida ou isenções estão enumerados na dita disposição, subdividindo-se em duas categorias: trata-se, por um lado, dos veículos de defesa nacional, de protecção civil, de serviços de luta contra incêndios e outros serviços de urgência bem como de outras forças responsáveis pela manutenção da ordem e veículos de manutenção das estradas, e, por outro, dos veículos que só ocasionalmente circulam na via pública do Estado-Membro em que estão matriculados e que sejam utilizados por pessoas singulares ou colectivas cuja actividade principal não seja o transporte de mercadorias. Penso

que esta última categoria compreende essencialmente os camiões utilizados nas explorações industriais fechadas, como sejam as minas ou pedreiras.

Em segundo lugar, porque, como decorre da análise a que procedi da estrutura da directiva, a faculdade de os Estados-Membros aplicarem taxas reduzidas ou isenções apenas é aplicável aos impostos sobre veículos, e não às portagens ou direitos de uso, e também porque a aplicação da multa a A. Pfennigmann se deveu ao facto de circular numa auto-estrada sem ter pago tais direitos.

25. Procedendo à análise literal do quarto travessão da Directiva 93/89, concluo que todas as versões linguísticas são coincidentes, colocando a tónica no facto de os veículos a motor ou conjunto de veículos acoplados, na acepção da directiva, serem, em espanhol, os que são «destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera»; em francês, «ceux qui sont destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route»; em italiano, «adibiti *exclusivamente* al trasporto di merci su strada»; em português, «*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias»; em inglês, «intended *exclusively* for the carriage of goods by road»; em alemão, os veículos «die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind»; em neerlandês, qualquer veículo que «*uitsluitend* bestemd is voor het goederenvervoer over de weg»; em dinamarquês, os veículos que «som *udelukkende* er beregnet til vejgodstranspot»; em grego, os veículos «που προοριζονται *αποχλειοτιχά* για οδιχές εμπορευματιχές μεταφορές»; em sueco, «*uteslutande* för godstransporter på väg», e, em finlandês, os veículos «joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen». Existe, pois, em todas as línguas oficiais, convergência de expressões, no sentido de se tratar de veículos cujo destino exclusivo é o transporte rodoviário de mercadorias.

São esses veículos, com exclusão de quaisquer outros, que estão sujeitos no Estado-Membro de registo, nos termos das normas da directiva, ao pagamento dos impostos enumerados no artigo 3.°, sendo que os respectivos utilizadores podem estar obrigados a pagar portagens e direitos de uso para poderem utilizar determinadas infra-estruturas em qualquer Estado-Membro.

26. Considerando os objectivos prosseguidos pela Directiva 93/89, e após ter procedido à análise sistemática das suas disposições e à comparação das diversas versões linguísticas do quarto travessão do artigo 2.°, chego à conclusão de que, para determinar se um veículo se destina exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, há que atender ao destino geral do veículo e não à forma como é utilizado em determinada situação concreta.

VI — Conclusão

27. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial que lhe foi submetida pelo Oberlandesgericht Köln da seguinte forma:

«Para determinar se um veículo a motor ou um conjunto de veículos acoplados se destina exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, na acepção do quarto travessão do artigo 2.° 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, há que atender ao destino geral do veículo e não à forma como é utilizado em determinada situação concreta.»