ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

28 de Outubro de 1999 *

No processo C-193/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Oberlandesgericht Köln (Alemanha), destinado a obter, no recurso judicial contra uma multa administrativa interposto por

Alois Pfennigmann,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 2.°, n.° 1, do acordo de 9 de Fevereiro de 1994, sobre as taxas a pagar pela utilização de certas estradas por veículos utilitários pesados, celebrado entre os Governos da República Federal da Alemanha, do Reino da Bélgica, do Reino da Dinamarca, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Reino dos Países Baixos (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, p. 1768), e do artigo 2.°, quarto travessão, 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),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn (relator), exercendo funções de presidente da Sexta Secção, G. Hirsch e H. Ragnemalm, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo belga, por J. Devadder, director de administração no Serviço Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Exterior e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente,

— em representação do Governo sueco, por E. Brattgård, departementsråd no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Pignataro e M. Niejahr, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de A. Pfennigmann, representado por H.-G. Herrmann, advogado em Neutraubling, do Governo alemão, representado por C.-D.

Quassowski, do Governo sueco, representado por A. Kruse, departementsråd no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por K.-D. Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 19 de Maio de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Junho de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 8 de Maio de 1998, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 20 de Maio seguinte, o Oberlandesgericht Köln submeteu, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 2.°, n.° 1, do acordo de 9 de Fevereiro de 1994, sobre as taxas a pagar pela utilização de certas estradas por veículos utilitários pesados, celebrado entre os Governos da República Federal da Alemanha, do Reino da Bélgica, do Reino da Dinamarca, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Reino dos Países Baixos (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, p. 1768, a seguir «acordo»), e do artigo 2.°, quarto travessão, 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, a seguir «directiva»).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito da impugnação por A. Pfennigmann de uma multa que lhe foi aplicada por violação da Autobahngebührengesetz (lei relativa às taxas a pagar pela utilização das auto-estradas).

Enquadramento jurídico

A — *A directiva*

3 De acordo com os primeiro e segundo considerandos, a directiva visa a eliminação das distorções de concorrência entre as empresas de transportes dos diferentes Estados-Membros através da harmonização dos sistemas de tributação e da criação de mecanismos equitativos de imputação dos custos de infra-estruturas às transportadoras. Para esse efeito, a directiva prevê a harmonização limitada dos impostos cobrados pelos Estados-Membros sobre os veículos (artigos 3.° a 6.°), bem como determinadas regras mínimas relativas à cobrança das portagens e direitos de uso (artigos 7.° a 9.°).

4 O quarto travessão do artigo 2.° da directiva precisa que:

«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.»

5 O segundo travessão do n.º 3 do artigo 6.º da directiva estabelece:

«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, desde que os transportes efectuados por estes veículos não provoquem distorções de concorrência e com reserva de acordo da Comissão.»

6 De acordo com o n.º 1 do artigo 8.º da directiva:

«Dois ou mais Estados-Membros podem cooperar na criação de um sistema comum de direitos de uso aplicável ao conjunto dos seus territórios. Nesse caso, esses Estados-Membros associarão estreitamente a Comissão a essa cooperação, bem como ao posterior funcionamento e à eventual modificação desse sistema.»

7 Pelo acórdão de 5 de Julho de 1995, Parlamento/Conselho (C-21/94, Colect., p. I-1827), o Tribunal de Justiça anulou a directiva por violação de formalidades essenciais, tendo no entanto mantido os respectivos efeitos até o Conselho adoptar nova regulamentação na matéria. Nesse intuito, a Comissão adoptou, em 13 de Novembro de 1996, uma proposta de directiva do Conselho relativa à imposição dos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas rodoviárias (JO 1997, C 59, p. 9). Esta proposta ainda não foi adoptada.

B — *O acordo*

8 O acordo foi celebrado com base no n.º 1 do artigo 8.º da directiva.

9 O artigo 1.º do acordo tem a seguinte redacção:

«O presente acordo tem por objecto a cobrança de um direito de uso comum pelas partes contratantes a cargo de determinados veículos que circulam em determinadas estradas no respectivo território, bem como as condições e modalidades de repartição do produto desse direito.»

10 De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º, do acordo, são-lhe aplicáveis as definições constantes do artigo 2.º da directiva. Em consequência, o âmbito de aplicação do acordo no que se refere aos veículos limita-se aos que correspondem à definição dada no quarto travessão do artigo 2.º da directiva.

11 Os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do acordo estipulam:

«1. Ficam isentos do direito de uso a que se refere o artigo 3.º os veículos das forças armadas, os serviços de protecção civil e de intervenção em caso de catástrofes, os serviços de luta contra os incêndios e outros serviços de socorro, os serviços responsáveis pela manutenção da ordem pública e os serviços de conservação e exploração das estradas.

2. No respectivo território, as partes contratantes podem isentar do direito de uso referido no artigo 3.° os veículos enumerados no segundo travessão do n.° 3 do artigo 6.° da directiva.»

O litígio no processo principal

12 Por decisão de 8 de Julho de 1997, o Bundesamt für Güterverkehr (departamento federal para as questões do transporte de mercadorias) condenou, nos termos da Autobahngebührengesetz, A. Pfennigmann no pagamento de uma multa de 100 DEM por ter circulado em duas auto-estradas federais com o seu tractor (com o peso total autorizado de 7 490 kg) e respectivo atrelado (com o peso total autorizado de 8 500 kg), sem ter pago o direito de uso pela respectiva utilização. Essa deslocação destinou-se a entregar produtos hortícolas a uma empresa à qual A. Pfennigmann, agricultor, estava ligado por contratos de fornecimento.

13 A. Pfennigmann interpôs recurso de anulação dessa decisão no Amtsgericht Köln. Argumentou que o conjunto de veículos acoplados, constituído pelo tractor e atrelado, que conduzia no momento em que ocorreram os factos, não se destinava exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, servindo, pelo contrário, em primeiro lugar, para a exploração da sua empresa agrícola. Não estava em consequência obrigado, em sua opinião, a pagar o direito de uso pela utilização da auto-estrada.

14 Por decisão de 17 de Novembro de 1997, o Amtsgericht Köln negou provimento ao recurso. De acordo com esta decisão, para saber se alguém está obrigado a pagar o direito de uso, apenas importa determinar se, no momento da utilização da auto-estrada, o veículo a motor ou o conjunto de veículos acoplados se destina exclusivamente ao transporte de mercadorias. São irrelevantes os outros destinos para além da utilização da auto-estrada. A este respeito, o Amtsgericht fundou-se, designadamente, no segundo travessão do n.° 3 do artigo 6.° da directiva e nos n.^{os} 1 e 2 do artigo 4.° do acordo. A faculdade concedida por estas disposições aos Estados-Membros de aplicarem taxas reduzidas ou isenções a determinados

veículos que só ocasionalmente circulam na via pública e que são utilizados por pessoas cuja actividade principal não é o transporte de mercadorias significa, *a contrario*, que o transporte de mercadorias não tem necessidade se ser o destino permanente e único do veículo.

15 O Oberlandesgericht Köln, para o qual A. Pfennigmann recorreu, decidiu suspender a instância e 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 trannsporte de mercadorias por estrada, independentement da utilização feita num caso particular?»

Quanto à questão prejudicial

16 Recorde-se a título liminar que o órgão jurisdicional de reenvio solicitou já por diversas vezes ao Tribunal de Justiça a interpretação das disposições do acordo (v. despachos de 12 de Novembro de 1998, Hartmann, C-162/98, Colect., p. I-7083; Pörschke, C-194/98, não publicado na Colectânea, e de 11 de Fevereiro de 1999, Claasen, C-313/98, não publicado na Colectânea).

17 Nesses processos, o Tribunal de Justiça considerou-se manifestamente incompetente para responder ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

18 A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou ser competente, nos termos do artigo 177.° do Tratado, para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação deste Tratado e dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade.

19 Pelo contrário, o simples facto de a directiva, a que faz referência o preâmbulo do acordo, autorizar, no artigo 8.°, dois ou vários Estados-Membros a cooperarem com vista à criação de um sistema comum de direitos de uso não basta para considerar um acordo celebrado para esse efeito como parte integrante do direito comunitário, cuja interpretação seja da competência do Tribunal de Justiça (v. despacho Hartmann, já referido, n.os 10 e 11).

20 Efectivamente, só pela circunstância de serem adoptadas em comum é que as disposições de tal acordo se distinguem de outras disposições legislativas que os Estados-Membros podem adoptar individualmente ao abrigo da directiva e cuja interpretação não é da competência do Tribunal de Justiça, decidindo no quadro do artigo 177.° do Tratado (v. despacho Hartmann, já referido, n.° 12).

21 Contudo, no presente processo, contrariamente aos referidos processos Hartmann, Pörschke e Claasen, o órgão jurisdicional de reenvio não se limita a solicitar a interpretação de uma disposição do acordo, no caso vertente o n.° 1 do artigo 2.°, pedindo também ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a interpretação do quarto travessão do artigo 2.° da directiva, expressamente referido no n.° 1 do artigo 2.° do acordo.

22 Em consequência, o Tribunal de Justiça tem competência para responder ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Oberlandesgericht, na medida em que tem por objecto a interpretação do quarto travessão do artigo 2.° da directiva.

23 Cabe, pois, entender a questão prejudicial no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, para determinar se um veículo a motor ou um conjunto de veículos acoplados se destina «exclusivamente» ao transporte rodoviário de mercadorias, na acepção do artigo 2.°, quarto travessão, da directiva, deve atender-se ao momento e à natureza de cada utilização, ou se é necessário ater-se ao destino genérico do veículo, independentemente da utilização que dele pode ser feita num caso particular.

24 A directiva trata em seguida de forma distinta, por um lado, os impostos sobre os veículos (artigos 3.° a 6.°), e, por outro, as portagens e direitos de uso (artigos 7.° a 9.°).

25 O artigo 3.° da directiva enumera, para cada Estado-Membro, os impostos susceptíveis de incidir sobre os veículos destinados exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias. De acordo com o artigo 5.° da directiva, tais impostos são cobrados exclusivamente pelo Estado-Membro de registo.

26 De acordo com o n.° 3 do artigo 6.° da directiva, os Estados-Membros podem, no que respeita aos impostos enumerados no artigo 3.°, aplicar taxas reduzidas ou isenções, por um lado, a determinados veículos utilizados para finalidades de utilidade pública e, por outro, em determinadas condições, a veículos que só ocasionalmente circulem 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.

27 O regime das portagens e direitos de uso é distinto do dos impostos sobre veículos na medida em que o facto de estes terem sido pagos não dispensa o sujeito passivo do pagamento daqueles quando os veículos exclusivamente destinados ao transporte de mercadorias circulem em auto-estradas ou estradas com características idênticas às auto-estradas, pontes, túneis e estradas de montanha que atravessam desfiladeiros. Além disso, as portagens e direitos de uso que incidem sobre a utilização dessas infra-estruturas devem ser aplicados pelos Estados-Membros sem discriminação, directa ou indirecta, em razão da nacionalidade do transportador ou da origem ou destino do transporte.

28 De acordo com a Comissão e os Governos belga e sueco, para se determinar se um veículo ou um conjunto de veículos acoplados se destinada exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, na acepção do quarto travessão do artigo 2.° da directiva, há que verificar se tem por destino genérico o transporte rodoviário de mercadorias, independentemente da utilização que dele seja feito em determinado caso.

29 Pelo contrário, o Governo alemão entende que não há que referir-se à utilização principal do veículo em geral, mas que é necessário fundar-se unicamente na circunstância de o veículo, quando circula em estradas na acepção da directiva, transportar ou não mercadorias. Argumenta que esta interpretação decorre da interpretação conjugada do segundo travessão do n.° 3 do artigo 6.° da directiva e do n.° 2 do artigo 4.° do acordo. Nos termos destas disposições, o Estado-Membro tem a liberdade de aplicar taxas reduzidas ou isenções a determinados veículos que só ocasionalmente circulem na via pública e que sejam utilizados por pessoas cuja actividade principal não seja o transporte de mercadorias. O legislador comunitário visa aqui claramente veículos destinados a transportar outras coisas que não mercadorias. Ora, se tais veículos estivessem já excluídos do direito de uso em função da utilização da expressão «exclusivamente destinados» não seria necessária a disposição derrogatória constante do segundo travessão do n.° 3 do artigo 6.°

30 Constate-se, antes de mais, que, de acordo com o respectivo primeiro considerando, a directiva tem por objectivo a eliminação das distorções de concorrência entre as empresas de transportes dos diferentes Estados-Membros através da harmonização progressiva dos sistemas de tributação e da criação de mecanismos equitativos de imputação dos custos de infra-estruturas às transportadoras.

31 Decorre dos segundo e quarto considerandos da directiva que este objectivo deve ser atingido por etapas e que, nas circunstâncias actuais, a adaptação dos diversos

sistemas nacionais de tributação está limitada aos veículos de transporte de mercadorias, cujo peso bruto máximo seja superior a um dado nível.

32 Daqui decorre que, nesta primeira etapa, apenas estão abrangidos os veículos que, atendendo às suas características, se destinam a participar regularmente e de forma duradoura, e não apenas ocasionalmente, na concorrência no sector dos transportes.

33 Sublinhe-se, em seguida, que esta conclusão é corroborada pela análise textual do quarto travessão do artigo 2.° da directiva, cujas versões linguísticas convergem, sem excepção, no sentido de designar os veículos exclusivamente destinados ao transporte rodoviário de mercadorias, como salientou o advogado-geral no n.° 25 das suas conclusões.

34 Só os veículos assim definidos devem, de acordo com as disposições da directiva, estar sujeitos, no Estado de registo, ao pagamento dos impostos enumerados no artigo 3.° da directiva, sendo que aqueles que os utilizam podem ser obrigados a pagar, neste ou naquele Estado-Membro, portagens ou direitos de uso para poderem servir-se de determinadas infra-estruturas desse Estado.

35 Por último, a remissão para o segundo travessão do n.° 3 do artigo 6.° da directiva também não justifica a interpretação do quarto travessão do artigo 2.° do mesmo diploma no sentido de dever ser tomada em consideração a utilização do veículo em cada caso.

36 Contrariamente ao sustentado pelo Governo alemão, o segundo travessão do n.° 3 do artigo 6.° da directiva não fica sem objecto, mesmo que se considere que

os veículos ocasionalmente utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias não caem no âmbito de aplicação da directiva.

37 Com efeito, pessoas singulares ou colectivas cuja actividade principal não seja o transporte de mercadorias podem beneficiar da derrogação prevista nessa disposição para os veículos que, apesar de se destinarem exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, apenas circulem ocasionalmente na via pública do Estado-Membro em que estão matriculados. Tal como o advogado-geral observou no n.º 24 das suas conclusões, tal sucede com os camiões utilizados em explorações industriais fechadas, como as minas ou pedreiras.

38 Cabe, pois, responder à questão prejudicial que, para determinar se um veículo a motor ou conjunto de veículos acoplados se destina exclusivamente ao transporte rodoviário de mercadorias, na acepção do quarto travessão do artigo 2.º da directiva, deve atender-se ao destino genérico do veículo, independentemente da utilização que dele pode ser feita num caso particular.

Quanto às despesas

39 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, belga e sueco e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Oberlandesgericht Köln, por despacho de 8 de Maio de 1998, declara:

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, deve atender-se ao destino genérico do veículo, independentemente da utilização que dele pode ser feita num caso particular.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Outubro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J. C. Moitinho de Almeida