ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
16 de Julho de 1992 *

No processo C-65/90,

Parlamento Europeu, representado por Jorge Campinos, jurisconsulto, assistido por Roland Bieber, consultor jurídico, e Johann Schoo, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Jean-Claude Piris, jurisconsulto, e Jill Aussant, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Xavier Herlin, director-adjunto da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

que tem por objecto um recurso interposto nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, destinado a obter a anulação do Regulamento (CEE) n.° 4059/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-membro (JO L 390, p. 3),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: J. A. Pompe, secretário-adjunto

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 8 de Janeiro de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Fevereiro de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Março de 1990, o Parlamento Europeu requereu, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CEE, a anulação do Regulamento (CEE) n.° 4059/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-membro (JO L 390, p. 3).

2 Este regulamento, baseado no artigo 75.° do Tratado CEE, instituiu um contingente comunitário de cabotagem compreendendo 15 000 autorizações de cabotagem com uma duração de dois meses (artigo 2.°, n.° 1). Este contingente está repartido entre os diferentes Estados-membros de acordo com uma proporção determinada, sendo aumentado anualmente, a partir de 1 de Julho de 1991, em fun-

ção da evolução média do tráfego rodoviário interno dos Estados-membros (artigo 2.°, n.os 3 e 4). Em caso de perturbação grave do mercado de transportes internos de uma determinada zona geográfica devida à actividade de cabotagem, a Comissão pode adoptar medidas de salvaguarda após consulta dos Estados-membros; essas medidas podem ir até à exclusão temporária da zona em causa do âmbito de aplicação do regulamento (artigo 2.°, n.° 5).

3 O regulamento impugnado estipula além disso que a realização dos transportes de cabotagem está sujeita, sob reserva da aplicação da regulamentação comunitária, às disposições em vigor no Estado-membro de acolhimento, no que diz respeito aos preços e condições do contrato de transporte, ao peso e dimensões dos veículos rodoviários, às disposições relativas ao transporte de determinadas categorias de mercadorias, aos períodos de condução e de repouso, bem como ao imposto sobre o valor acrescentado relativo a serviços de transporte (artigo 5.°). Tendo entrado em vigor em 1 de Julho de 1990, o referido regulamento é aplicável até 31 de Dezembro de 1992 (artigo 9.°, primeiro e segundo parágrafos). Contudo, o Conselho comprometeu-se a adoptar, antes de 1 de Julho de 1992, um regulamento que defina o regime definitivo de cabotagem, que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 1993 (artigo 9.°, terceiro parágrafo).

4 Resulta dos autos que o acto impugnado tem origem numa proposta de regulamento apresentada pela Comissão ao Conselho em 5 de Dezembro de 1985 (JO C 349, p. 26), sobre a qual o Parlamento Europeu deu o seu parecer numa resolução de 12 de Setembro de 1986 (JO C 255, p. 236).

5 Esta proposta, baseada no artigo 75.° do Tratado CEE, previa em substância que, a partir de 1 de Janeiro de 1987, qualquer transportador rodoviário de mercadorias por conta de outrem que estivesse estabelecido num Estado-membro e aí estivesse autorizado a efectuar transportes rodoviários internacionais de mercadorias ficaria autorizado a efectuar transportes rodoviários nacionais de mercadorias por conta de outrem num outro Estado-membro; poderia exercer essas actividades a título temporário no Estado-membro em causa sem aí dispor de uma sede ou de outro estabelecimento (artigo 1.°).

6 A referida proposta previa além disso que qualquer transportador, tal como definido na proposta, ficaria autorizado, a partir de 1 de Janeiro de 1987, a efectuar num outro Estado-membro, sem restrições quantitativas ou qualitativas, transportes nacionais no seguimento de um transporte de mercadorias entre dois Estados-membros, desde que não excedessem dois transportes e os efectuassem durante a viagem de regresso, quer para o Estado-membro onde o transportador estivesse estabelecido quer para o do local de partida do transporte internacional precedente (artigo 5.°).

7 Aquando da sessão do Conselho que culminou, em 21 de Dezembro de 1989, com a adopção do regulamento impugnado, a Comissão alterou a proposta inicial para um texto idêntico ao do presente regulamento. O Conselho adoptou o regulamento em conformidade com a proposta assim alterada, por maioria qualificada, sem consultar de novo o Parlamento Europeu sobre a proposta alterada.

8 Em apoio do seu recurso, o Parlamento invoca uma violação do seu direito de participação no processo de legiferação comunitário, resultante da omissão de o consultar segunda vez antes da adopção do regulamento impugnado. Com efeito, no entender do Parlamento, no âmbito do processo previsto no artigo 75.° do Tratado, esta segunda consulta é necessária, desde que o Conselho se afaste em medida substancial da proposta inicial da Comissão.

9 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, da tramitação processual, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à admissibilidade

10 O Conselho suscitou uma questão de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 91.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, pela qual contesta a legitimidade do Parlamento para interpor recurso de anulação.

11 Em apoio dessa questão, o Conselho invocou inicialmente princípios que resultam do acórdão de 27 de Setembro de 1988, dito «Comitologia», Parlamento/Conselho (302/87, Colect., p. 5615). Tendo entretanto tomado conhecimento do acórdão interlocutório de 22 de Maio de 1990, dito «Regulamento pós-Chernobil», Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-2041), invocou, nas observações complementares apresentadas, com autorização do Tribunal, durante a audiência, argumentos baseados neste último acórdão.

12 No entender do Conselho, resulta do acórdão de 22 de Maio de 1990 que o direito do Parlamento de interpor recurso ao abrigo do artigo 173.° do Tratado só pode ser exercido a título excepcional, em casos em que o equilíbrio do sistema do Tratado corra o risco de ser posto em causa, ou seja, em caso de violação substancial das prerrogativas essenciais do Parlamento. Ora, estes critérios não são observados no caso concreto, atendendo a que o presente recurso não põe em causa a base jurídica do acto impugnado e, além disso, não diz respeito ao processo de cooperação, mas sim a um processo de mera consulta do Parlamento.

13 A este propósito, basta recordar, conforme o Tribunal afirmou no acórdão de 22 de Maio de 1990, já referido, que a interposição no Tribunal de um recurso de anulação pelo Parlamento contra um acto do Conselho ou da Comissão é admissível, na condição de o recurso se destinar apenas a salvaguardar as suas prerrogativas e apenas assentar em fundamentos baseados na violação destas últimas (n.° 27), atendendo a que, entre as prerrogativas conferidas ao Parlamento figura, nomeadamente, nos casos previstos pelos Tratados, a sua participação no processo de elaboração dos actos normativos (n.° 28).

14 Em conformidade com esses critérios, o recurso deve ser julgado admissível. Com efeito, o Parlamento invoca uma violação das suas prerrogativas, alegando que, ao não ter sido consultado segunda vez durante o processo que culminou com o regulamento impugnado, não foi devidamente associado à elaboração de um acto normativo cuja adopção, em conformidade com o artigo 75.° do Tratado, está sujeita à exigência de consulta prévia do Parlamento. Ora, a consulta regular do Parlamento, nos casos previstos pelo Tratado, é um dos meios que permitem a esta instituição participar efectivamente no processo de legiferação da Comunidade (v. os acórdãos de 29 de Outubro de 1990, ditos «Isoglicose», Roquette frères/Conselho, n.° 33, 138/79, Recueil, p. 3333, e Maizena/Conselho, n.° 34, 139/79, Recueil, p. 3393).

15 Deste modo, a questão de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho deve ser julgada improcedente.

Quanto ao mérito

16 Resulta da jurisprudência do Tribunal que a exigência de consulta do Parlamento Europeu durante o processo de legiferação, nos casos previstos pelo Tratado, implica a exigência de uma nova consulta sempre que o texto finalmente adoptado, considerado no seu conjunto, se afaste na sua substância daquele sobre o qual foi consultado o Parlamento, com excepção dos casos em que as modificações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento (v. os acórdãos de 15 de Julho de 1970, Chemiefarma/Comissão, 41/69, Recueil, p. 661, e de 4 de Fevereiro de 1982, Buyl/Comissão, 817/79, Recueil, p. 245).

17 Deve salientar-se que a proposta inicial da Comissão, sobre a qual o Parlamento deu o seu parecer, previa, no seu artigo 1.°, a autorização de qualquer transportador rodoviário de mercadorias por conta de outrem, estabelecido num Estado-membro e autorizado a efectuar transportes rodoviários internacionais de mercadorias, a efectuar transportes rodoviários nacionais de mercadorias num Estado-membro que não aquele onde estivesse estabelecido. De acordo com o artigo 3.° da proposta inicial, a realização dos transportes nacionais deveria estar sujeita às regras em vigor no Estado-membro onde esses transportes fossem efectuados, sem prejuízo de essas regras serem aplicadas aos transportadores não residentes nas mesmas condições que esse Estado impõe aos seus nacionais.

18 Em contrapartida, a regulamentação adoptada pelo Conselho apenas se refere à autorização, a título temporário, dos transportadores estabelecidos num Estado-membro e autorizados a efectuar transportes rodoviários internacionais de mercadorias a realizar transportes rodoviários nacionais de mercadorias num outro Estado-membro (artigo 1.°). A cabotagem apenas pode ser efectuada no âmbito de um contingente comunitário compreendendo 15 000 autorizações de cabotagem com uma duração de dois meses (artigo 2.°). Além disso, o regulamento apenas é aplicável até 31 de Dezembro de 1992, devendo o Conselho adoptar, antes de 1 de Julho de 1992, um regulamento que defina um regime de cabotagem definitivo (artigo 9.°).

19 Resulta da comparação da proposta inicial da Comissão com o regulamento impugnado que o princípio da liberdade de cabotagem nos Estados-membros dos transportadores estabelecidos num outro Estado-membro foi substituído pelo princípio de uma autorização a título temporário, no âmbito de um contingente comunitário. Estas alterações afectam a própria essência do dispositivo criado e, por conseguinte, devem ser qualificadas de substanciais. Não correspondem a qualquer pretensão do Parlamento. Com efeito, no seu parecer de 12 de Setembro de 1986, este último preconizou, pelo contrário, uma liberalização mais alargada ao propor a inserção no artigo 1.° de um parágrafo destinado a garantir que os Estados-membros nos quais a autorização para efectuar transportes nacionais esteja sujeita a restrições quantitativas aumentem de forma adequada o número de autorizações, a fim de permitir aos transportadores de outros Estados-membros, aquando da emissão de autorizações suplementares, participarem nos transportes internos.

20 As alterações, que afectam o sistema do projecto no seu conjunto, bastam por elas mesmas impor uma nova consulta do Parlamento, sem que seja necessário examinar os restantes fundamentos do recorrente.

21 Nestas condições, o facto de o Parlamento não ter sido consultado segunda vez no processo de legiferação previsto no artigo 75.° do Tratado constitui uma violação de formalidades essenciais, que deve implicar a anulação do acto impugnado.

Quanto à limitação no tempo dos efeitos da anulação

22 Deve recordar-se que o regulamento em causa estabelece, no artigo 9.°, que o regime instituído é aplicável até 31 de Dezembro de 1992.

23 No interesse da segurança jurídica e com vista a evitar uma discontinuidade no regime de cabotagem comunitário, deve recorrer-se ao artigo 174.°, segundo parágrafo, do Tratado, em cujos termos o Tribunal pode indicar quais os efeitos do regulamento anulado que se devem considerar subsistentes.

24 Por conseguinte, devem manter-se os efeitos do regulamento anulado até que o Conselho, após consulta regular do Parlamento, tenha adoptado nova regulamentação na matéria.

Quanto às despesas

25 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **É anulado o Regulamento (CEE) n.° 4059/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes ao transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-membro.**

2) O regulamento anulado continua a produzir efeitos até adopção pelo Conselho de nova regulamentação na matéria, após consulta regular o Parlamento.

3) O Conselho é condenado nas despesas.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Julho de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due