2. A consulta regular do Parlamento Europeu nos casos previstos pelo Tratado é um dos meios que permitem a esta instituição participar efectivamente no processo de legiferação da Comunidade. A exigência dessa consulta implica que seja efectuada uma nova consulta sempre que o texto finalmente adoptado, considerado no seu conjunto, se afaste na sua substância daquele sobre o qual o Parlamento foi consultado, com excepção dos casos em que as modificações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento.

3. Resulta da comparação da proposta inicial da Comissão na origem do Regulamento n.° 4059/89 com o conteúdo deste último, conforme adoptado pelo Conselho, que o princípio da liberdade de qualquer transportador estabelecido num Estado-membro poder exercer uma actividade de cabotagem nos outros Estados-membros foi substituído pelo princípio de uma autorização a título temporário, no âmbito de um contingente comunitário. Estas alterações substanciais, que não correspondem a qualquer pretensão do Parlamento e afectam o sistema do projecto no seu conjunto, bastam por elas mesmas para tornar necessária uma nova consulta do Parlamento. O facto de o Parlamento não ter sido consultado segunda vez no processo de legiferação previsto no artigo 75.° do Tratado constitui, por conseguinte, uma violação de formalidades essenciais, que deve implicar a anulação do Regulamento n.° 4059/89.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado no processo C-65/90 *

I — Matéria de facto

1. O presente recurso, interposto nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, destina-se 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), transportes ditos de «cabotagem».

2. Este regulamento, que tem como base o 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 função 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

* Língua do processo: francês.

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).

O regulamento impugnado prevê, 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.°).

O regulamento, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1990, 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 de cabotagem definitivo, que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 1993 (artigo 9.°, terceiro parágrafo).

3. No que diz respeito aos antecedentes do regulamento impugnado, deve sublinhar-se que a Comissão apresentou ao Conselho, em 5 de Dezembro de 1985, uma «proposta de regulamento (CEE) do Conselho que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-membro» (JO C 349, p. 26).

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 habilitado 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 instalar uma sede ou um outro estabelecimento (artigo 1.°).

A referida proposta previa, além disso, que qualquer transportador, tal como nela é definido, ficaria autorizado, a partir de 1 de Janeiro de 1987, a efectuar num outro Estado-membro transportes nacionais no seguimento de um transporte de mercadorias entre dois Estados-membros, sem restrições quantitativas ou qualitativas, desde que não excedessem dois transportes, e fossem efectuados 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 anterior (artigo 5.°).

Consultado pelo Conselho, o Parlamento deu o seu parecer numa Resolução de 12 de Setembro de 1986 (JO C 255, p. 236), pela qual aprovou, no essencial, a proposta da Comissão.

Em 21 de Dezembro de 1989, o Conselho adoptou o regulamento impugnado.

4. O Parlamento Europeu baseia o seu recurso numa suposta violação do seu direito de participar no processo legislativo comunitário. Sustenta essencialmente que, ao afas-

tar-se significativamente da já referida proposta da Comissão, o Conselho deveria ter consultado de novo o Parlamento antes de adoptar o regulamento em litígio.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

1. A petição do Parlamento Europeu foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Março de 1990.

2. Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 17 de Maio de 1990, o Conselho das Comunidades Europeias, recorrido, suscitou uma questão de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 91.°, n.° 1, do Regulamento de Processo.

Por decisão de 21 de Novembro de 1990, o Tribunal decidiu apreciar a questão de inadmissibilidade com a de mérito, nos termos do artigo 91.°, n.° 4, do Regulamento de Processo.

3. O *Parlamento Europeu* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar nulo o 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;

— condenar o recorrido nas despesas.

O *Conselho* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por inadmissibilidade;

— subsidiariamente, negar-lhe provimento por ser infundado;

— condenar o recorrente nas despesas.

4. Com base no relatório do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. *Quanto à admissibilidade*

a) O Conselho, em apoio da questão de inadmissibilidade, começou por invocar os princípios que resultam do acórdão de 27 de Setembro de 1988, dito «Comitologia», Parlamento/Conselho (302/82, Colect., p. 5615).

Tendo em seguida tomado conhecimento do acórdão interlocutório de 22 de Maio de 1990, dito «Regulamento pós-Chernobil», Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-2041), em observações complementares apresentadas com autorização do Tribunal, desenvolveu os argumentos seguintes:

No entender do Conselho, resulta do acórdão de 22 de Maio de 1990 que o Parlamento não detêm um direito incondicional

de interpor recurso ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CEE e que essa possibilidade deve ser exercida a título excepcional, nos casos em que o equilíbrio do sistema do Tratado corra o risco de ser posto em causa, isto é, em casos de violação substancial das prerrogativas essenciais do Parlamento.

Neste contexto, o Conselho sustenta que o presente recurso, diferentemente do processo «pós-Chernobil», não põe em causa a base jurídica do regulamento impugnado, de modo que não se poderia falar de uma violação manifesta das prerrogativas essenciais do Parlamento, e que, além disso, no caso concreto, não se trata do processo de cooperação, mas de uma simples consulta do Parlamento.

No plano prático, o Conselho sublinha que, se o Parlamento tivesse legitimidade para impugnar um acto com o fundamento de que não houve nova consulta, o Conselho seria efectivamente obrigado a proceder a uma nova consulta de cada vez que fizesse alterações a uma proposta da Comissão, que exigisse uma consulta obrigatória do Parlamento. Isso tornaria mais pesado e atrasaria o processo decisório da Comunidade.

O Conselho recorda finalmente que, quando decorre um certo lapso de tempo entre o momento em que o Parlamento emitiu o seu parecer e a adopção de um texto, é sempre possível ao Parlamento adoptar uma outra resolução por sua própria iniciativa antes de o Conselho legislar.

De qualquer modo, sendo o direito de recurso do Parlamento uma excepção à regra geral fixada no artigo 173.°, deve ser interpretado restritivamente. Em consequência, no entender do Conselho, incumbe ao Parlamento demonstrar de forma circunstanciada que aquele adoptou um acto que difere substancialmente, pela sua própria natureza, da proposta da Comissão, que os elementos que modificaram em substância o texto considerado não correspondem aos desejos do Parlamento e que estes elementos foram adoptados na ignorância do parecer que o Parlamento teria podido proferir a seu respeito.

b) O *Parlamento* sustenta a admissibilidade do recurso baseando-se no acórdão de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho, já referido.

Segundo o Parlamento, não resulta nem do texto, nem do espírito deste acórdão que a sua legitimidade activa tenha um carácter excepcional. Pelo contrário, o Tribunal reconheceu de maneira geral que o Parlamento tem legitimidade para interpor um recurso de anulação, com a única reserva de que o recurso se destine a salvaguardar as suas prerrogativas e assente apenas em fundamentos baseados numa violação destas últimas.

O Parlamento contesta a apreciação do Conselho de que a consulta do Parlamento é apenas uma formalidade e uma nova consulta constitui um travão ao processo decisório, podendo, de resto, ser substituída por uma informação periódica e oficiosa dos orgãos do Parlamento. Efectivamente, o Parlamento entende que a sua participação efectiva não estaria assegurada se o Conselho fosse livre de modificar substancialmente a proposta inicial da Comissão sem ter a obrigação de consultar novamente. Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal que o respeito integral tanto do direito de consulta como do processo de cooperação, é a expressão de uma única e mesma prerrogativa, ou seja, a participação regular

da instituição parlamentar no processo legislativo comunitário.

O Parlamento acrescenta que não resulta da jurisprudência do Tribunal que deva demonstrar, de forma circunstanciada, que as suas prerrogativas essenciais foram manifestamente violadas. Esta questão tem a ver com o exame do mérito da causa, enquanto que, na fase da análise da admissibilidade, o Tribunal apenas pode apreciar se o recurso se destina à salvaguarda das prerrogativas do Parlamento e se assenta em fundamentos baseados numa violação destas últimas.

2. *Quanto ao mérito*

a) O *Parlamento* sustenta que o acto impugnado infringiu uma formalidade essencial, ao passar por cima do direito deste de participar no processo legislativo comunitário. Em seu entender, o dever de o Conselho consultar o Parlamento em conformidade com o artigo 75.° do Tratado CEE inclui o de o consultar de novo no caso de modificação substancial da proposta sobre a qual o Parlamento deu o seu parecer.

O Parlamento entende que o ponto de partida de qualquer discussão sobre a extensão da sua participação no processo legislativo deve ser a jurisprudência resultante dos acórdãos de 29 de Outubro de 1980, ditos «Isoglicose», Roquette frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333) e Maizena/Conselho (139/79, Recueil, p. 3393).

Nestes acórdãos, o Tribunal considerou que [1] «a consulta... é o meio que permite ao Parlamento participar efectivamente no processo legislativo da Comunidade. Esta competência representa um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado... A consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui assim uma formalidade essencial cuja inobservância provoca a nulidade do acto em questão».

Ora, se o respeito desta obrigação implica a expressão, pelo Parlamento, da sua opinião, este apenas a pode exprimir na medida em que tem conhecimento de todos os elementos do processo legislativo. É preciso, então, segundo o Parlamento, incluir no processo de consulta a análise do conjunto das incidências da legislação proposta (alcance e teor do acto, âmbito de aplicação, regimes especiais, derrogações, restrições, etc.).

O Parlamento admite que, segundo a jurisprudência do Tribunal, não é necessária uma nova consulta se a modificação em causa «não afectar substancialmente o projecto de regulamento, considerado no seu conjunto» (acórdão de 15 de Julho de 1970, Chemiefarma/Comissão, 41/69, Recueil, p. 661) ou se se tratar mais de «modificações de método que de fundo» e que, além disso, a modificação em causa «correspondia amplamente ao desejo expresso pelo Parlamento» (acórdão de 4 de Fevereiro de 1982, Battaglia/Comissão, 1253/79, Recueil, p. 297) [2].

Segundo o Parlamento, pode-se inferir desta jurisprudência que se impõe uma nova consulta, desde que a modificação

— respeite a um dos aspectos essenciais da disposição que afecta;

1 — Tradução provisória.

2 — Tradução provisória.

— implique uma modificação de fundo e não seja de natureza puramente técnica, e

— não vá, manifestamente, no sentido desejado pelo Parlamento.

Ao aplicar estes critérios ao caso em apreço, o Parlamento sublinha que a proposta da Comissão tinha em vista a execução da liberdade de serviços através da instauração de uma cabotagem geral sem qualquer restrição ao nível comunitário. Este sistema é conforme ao acórdão de 22 de Maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, Recueil, p. 1513) no qual o Tribunal observou que «o Conselho se absteve, em violação do Tratado, de assegurar a livre prestação de serviços em matéria de transportes internacionais e de fixar as condições de admissão dos transportadores não residentes aos transportes nacionais, num Estado-membro» [2].

O Parlamento recorda que a Comissão propunha, além da cabotagem geral, uma «cabotagem consecutiva», ligada a autorizações de transporte intracomunitárias, limitada a dois transportes durante a viagem. Ao prever, para os transportadores não residentes, certas liberdades de que os transportadores residentes não dispõem, a Comissão ia além do mínimo necessário definido pelo Tribunal no acórdão de 22 de Maio de 1985, Parlamento/Conselho, já referido.

Pelo contrário, sempre segundo o Parlamento, o Conselho instaurou um sistema de cabotagem com restrições ao nível comunitário. Esta cabotagem por contingente comunitário apenas aumenta em função da evolução geral do tráfego e, além disso, está limitada na sua duração (autorização válida por dois meses) e no tempo (é aplicável até 31 de Dezembro de 1992).

2 — Tradução provisória.

Na opinião do Parlamento, estes dois regimes de cabotagem distinguem-se de uma maneira fundamental:

— O sistema proposto pela Comissão visa uma liberalização total do acesso dos transportadores não residentes ao mercado de um outro Estado-membro. A única limitação contida neste sistema reside, ao nível nacional, nas restrições quantitativas em vigor em certos Estados-membros. O sistema de cabotagem consecutivo previsto pela Comissão comporta um factor evolutivo, no sentido de que este tipo de cabotagem está associado às autorizações existentes ou é executado mesmo sem autorização em caso de prestações liberalizadas.

— Pelo contrário, na opinião do Parlamento, o regime instituído pelo Conselho não permite uma evolução importante dos transportes de cabotagem, visto que o único aumento previsto é em função da evolução média do tráfego rodoviário. De resto, este regime é limitado no tempo e portanto representa apenas um primeiro passo para uma liberdade dos serviços neste género de transportes. Enfim, o Conselho afastou-se da proposta da Comissão, ao prever medidas de salvaguarda, no n.° 5 do artigo 2.° do regulamento, e um quadro de sanções em caso de infracções cometidas por um transportador, no artigo 6.°

Em conclusão, o Parlamento entende que todas estas modificações de fundo e de forma são de uma tal importância que teria sido indispensável que ele fosse consultado de novo. Na réplica, especifica ainda que é exigível uma nova consulta desde que os elementos essenciais que caracterizam o acto em questão tenham sido de tal modo

modificados que o Parlamento não os tenha podido ter em consideração no seu parecer inicial. Em contrapartida, a obrigação de uma nova consulta não poderia estar subordinada à condição de o Conselho mudar o objecto da finalidade do acto, porque, neste caso, o acto em causa deve, em qualquer caso, ser anulado como tendo sido adoptado sem proposta da Comissão.

b) O *Conselho* sustenta que se deve consultar de novo o Parlamento quando uma proposta submetida ao Conselho, considerada no seu conjunto, foi afectada na sua própria substância. A este respeito, o Conselho recorda que, ao decidir sob proposta da Comissão, tem de permanecer no quadro desta proposta, não podendo, portanto, modificar o seu conteúdo. Por exemplo, no caso em apreço, em que lhe era submetida uma proposta sobre a cabotagem nos transportes rodoviários, não teria podido, com esta base, adoptar validamente um acto relativo à cabotagem nos transportes por via navegável.

O Conselho recorda que a Comissão lhe transmitiu, em Dezembro de 1985, uma proposta que substituía uma outra então perante ele pendente. Foi sobre a proposta de 1985 que o Parlamento, consultado pelo Conselho, proferiu, em 12 de Setembro de 1986, um parecer, que serviu de base às discussões do Conselho que levaram à adopção do regulamento em litígio. Tendo no entanto a Comissão modificado a seguir a sua proposta, a última modificação correspondia ao texto do regulamento adoptado pelo Conselho. Este adoptou o acto em causa, decidindo por maioria qualificada, o que tornava impossível qualquer modificação da proposta.

Neste contexto, o Conselho sublinha que a Comissão não sugeriu, em momento algum, que o Parlamento fosse consultado uma segunda vez antes da adopção do regulamento e que o próprio Parlamento, que estava informado da evolução dos trabalhos no seio de Conselho, nunca lhe pediu que o consultasse uma segunda vez.

O Conselho compara em seguida as disposições principais da proposta inicial e do regulamento para concluir que este último visa executar uma obrigação de resultado decorrente do Tratado, cujas regras, não fixadas por este, estavam apenas delineadas na proposta inicial, essencialmente através de um reenvio para o direito nacional. O Conselho instituiu assim um sistema de cabotagem nos transportes rodoviários de mercadorias, procedendo, no entanto, segundo um método diferente, em alguns aspectos, do que era inicialmente proposto pela Comissão. Ora, o Conselho acha que esta mudança de método, à luz da jurisprudência do Tribunal, não exigia uma nova consulta do Parlamento.

O Conselho contesta a alegação do Parlamento de que, ao mudar de método, teria estabelecido um sistema com resultados muito menos liberalizadores do que o sistema inicialmente proposto pela Comissão. Com efeito, a proposta inicial da Comissão continha restrições sob a forma de manutenção dos contingentes nacionais. Estas restrições, bem como o contingente comunitário, eram quantitativas, ainda que o seu número não resultasse necessariamente da proposta. Por outro lado, segundo o Conselho, a proposta era susceptível de ter na prática um efeito mais restritivo do que o regulamento, ao submeter o prestador de serviços a todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas em vigor no Estado-membro

de acolhimento. Além disso, o Conselho afirma ter afastado certas disposições de natureza restritiva que figuravam na proposta e que considerou contrárias ao direito comunitário.

No que diz respeito às medidas de salvaguarda autorizadas pelo artigo 2.°, n.° 5, do regulamento, em caso de perturbação grave do mercado de transportes, o Conselho recorda que, se bem que a proposta inicial da Comissão não incluísse qualquer cláusula de salvaguarda, o próprio Parlamento propôs uma, sob a forma de um artigo 7.°-A a inserir na proposta. Ao incorporar no regulamento uma cláusula permitindo adoptar medidas temporárias de salvaguarda, o Conselho deu assim seguimento a um desejo do Parlamento, mesmo se mediante um procedimento um pouco diferente. Esta diferença de procedimento, que constitui essencialmente uma mudança de método, não exigia, no entanto, uma nova consulta do Parlamento. Considerações análogas são válidas, segundo o Conselho, quanto às sanções previstas no artigo 6.° do regulamento, em caso de infracções cometidas por um transportador.

Finalmente, o Conselho contesta que o carácter transitório do regulamento represente uma modificação sensível da proposta da Comissão, implicando a obrigação de consultar de novo o Parlamento. Este último tinha, de resto, proposto acrescentar ele próprio um considerando, segundo o qual, para evitar perturbações importantes, a livre prestação de serviços no tráfico nacional devia ser realizada progressivamente.

Em conclusão, o Conselho argumenta que, ao aprovar o regulamento em litígio, adoptou, sem a alterar, uma proposta modificada da Comissão. As modificações feitas pela Comissão à sua proposta inicial não a modificam, considerada no seu conjunto, quanto à sua própria substância, porque estas alterações respondem a uma das características seguintes:

— ou representam mudanças de método tendentes a alcançar o objectivo proposto (é o caso das disposições relativas à instauração do contingente comunitário);

— ou vão no sentido de um desejo expresso pelo Parlamento no seu parecer sobre a proposta inicial (é o caso das medidas de salvaguarda, das sanções e da liberalização progressiva);

— ou se afastam das disposições cuja conformidade com o Tratado era duvidosa (é o caso da definição das empresas beneficiárias e da exigência de uma sede fictícia ou de um garante).

Na sua tréplica, o Conselho especifica ainda que a diferença entre o ponto de vista do Conselho e o da Comissão incidia essencialmente sobre o método a seguir com vista à instauração da cabotagem e que não está demonstrado que os efeitos do método proposto tivessem sido tão diferentes dos do método adoptado que a proposta tenha, por isso, sido afectada substancialmente.

M. Zuleeg
Juiz-relator