CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 7 de Março de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo, uma empresa de transportes em autocarro francesa (Schiocchet SARL, a seguir «Schiocchet») requer a anulação da decisão da Comissão dirigida à França e ao Luxemburgo, dando solução ao diferendo existente entre ambos quanto ao estabelecimento de um serviço internacional de autocarro. A decisão exigiu às autoridades competentes luxemburguesas que autorizassem uma empresa de transportes luxemburguesa (Autocars Émile Frisch SARL, a seguir «Frisch») a criar um «serviço regular especializado» para o transporte de trabalhadores, que vivem em Thil e várias outras povoações na Lorena, para a fábrica de cerâmica na cidade de Luxemburgo, explorada por uma firma comercial sob a denominação social «Villeroy & Boch».

2. A decisão impugnada foi adoptada com base no artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 517/72 do Conselho, de 28 de Fevereiro de 1972, relativo à introdução de regras comuns para os serviços regulares especializados efectuados em autocarro entre os Estados-membros (JO L 67, p. 19; EE 07 F1 p. 187). Tendo em conta o disposto nesse regulamento, um serviço de autocarro do tipo em questão não pode ser explorado sem autorização. A decisão de conceder ou recusar a autorização deve ser adoptada por acordo entre os Estados-membros em cujo território são tomados e largados passageiros (artigo n.° 13). Quando esses Estados-membros não conseguirem chegar a acordo, o diferendo pode ser resolvido pela Comissão (artigo 14.°).

3. Os critérios orientadores da decisão de conceder ou recusar a autorização estão consagrados no artigo 8.° do Regulamento n.° 517/72, que dispõe o seguinte:

«1. A análise de um pedido de criação de um serviço regular especializado tem por fim determinar se o serviço de tráfego a que o pedido se refere não está já assegurado de forma satisfatória, tanto quantitativa como qualitativamente, pelos serviços de transporte de passageiros já existentes.

2. Aquando da análise referida no n.° 1, serão tomadas em consideração, nomeadamente:

a) as necessidades actuais e previsíveis de transporte que o requerente pretende satisfazer;

b) no caso dos serviços regulares, a situação do mercado de transporte de passageiros nas zonas em questão.

* Língua original: inglês.

3. Aquando da análise referida no n.° 1, pode igualmente ser tomada em consideração a possibilidade de as empresas que já exerçam a sua actividade nas zonas em questão organizarem um serviço correspondente.»

4. No caso presente, a Frisch solicitou autorização às autoridades do Luxemburgo, em 9 de Janeiro de 1986. As autoridades do Luxemburgo pronunciaram-se em sentido favorável à concessão da autorização, mas as autoridades francesas opuseram-se ao serviço em questão, com o fundamento de que seria prejudicial aos interesses da Schiocchet e perturbaria o equilíbrio até agora existente entre a Schiocchet e a Frisch (ver anexo III à petição). O Luxemburgo remeteu o diferendo para a Comissão, que adoptou a decisão impugnada em 7 de Setembro de 1989 (Decisão 89/524/CEE, JO L 272, p. 18).

5. A Comissão baseou a sua decisão, entre outras, nas seguintes razões:

— o serviço proposto satisfaz as exigências previstas no artigo 8.° do Regulamento n.° 517/72;

— satisfaz uma necessidade comprovada uma vez que proporciona um serviço a horas convenientes a cerca de 50 trabalhadores que, actualmente, não têm transporte público para a fábrica Villeroy & Boch à ida e à volta, para os turnos das 6.00 e das 14.00 horas;

— faz escala em certas localidades que carecem de transportes públicos àquelas horas;

— o horário do serviço proposto pela Frisch é mais favorável do que o do serviço proposto pela Schiocchet para o turno das 6.00 horas;

— a Schiocchet não pretendia proporcionar qualquer serviço para o turno das 14.00 horas.

6. A Schiocchet interpôs recurso dessa decisão, em 20 de Novembro de 1989. A Comissão não contesta a sua admissibilidade nos termos do artigo 173.° do Tratado, e eu admito que a decisão impugnada diz directa e individualmente respeito à Schiocchet. Pode observar-se além disso que, uma vez que a decisão impugnada foi publicada em 21 de Setembro de 1989, o recurso foi apresentado dentro do prazo de dois meses previsto pelo artigo 173.°

7. A Schiocchet faz três alegações:

«Em primeiro lugar, a Comissão deveria ter adoptado uma decisão de sentido negativo quanto ao requerimento da Frisch, porque esta empresa tem uma "longa tradição de ilegalidade", enquanto a Schiocchet tem cumprido sempre escrupulosamente a legislação aplicável. A Frisch prestou serviço aos trabalhadores da Villeroy & Boch entre 1970 e 1976 sem a autorização exigida pelo Regulamento n.° 517/72. A Frisch tem continuado a sua "tradição de ilegalidade", alterando o horário e o itinerário do serviço que foi objecto da decisão impugnada, sem autorização prévia, contrariamente ao disposto no n.° 2 do artigo 4.° do Regula-

mento n.° 517/72. Em particular, o autocarro da manhã agora parte às 4.30 horas em vez de partir às 4.20 horas, e três das povoações referidas na autorização não são de facto servidas.

Em segundo lugar, a Comissão deveria ter tomado uma decisão de sentido negativo porque as exigências previstas no artigo 8.° do Regulamento n.° 517/72 não estavam satisfeitas. A alínea a) do n.° 2 do artigo 8.° exige uma análise "das necessidades actuais e previsíveis de transporte que o requerente pretende satisfazer". A Comissão deveria ter tido consciência de que as necessidades de transporte que a Frisch tenciona satisfazer eram já satisfeitas, pelo menos em parte, pela Schiocchet. Parte do itinerário a ser explorado pela Frisch é já servido pela Schiocchet, que também transporta trabalhadores da Villeroy & Boch para o trabalho. O resto do itinerário é objecto de pedidos de concessão de autorização para a extensão dos seus serviços por parte da Schiocchet. Esses requerimentos são anteriores ao pedido da Frisch de autorização do serviço em questão.

Em terceiro lugar, a decisão impugnada tem o efeito de eliminar a Schiocchet do itinerário em questão e coloca a Frisch numa situação de monopólio.»

8. As partes não entram na questão de saber que margem de apreciação tem a Comissão quando adopta uma decisão nos termos do artigo 14.° do Regulamento n.° 517/72, nem em que medida o Tribunal de Justiça deve examinar o mérito de tal decisão. Se se pudesse considerar que a decisão envolvia a apreciação de uma situação económica complexa, o Tribunal confinar-se-ia à questão de saber se a Comissão cometeu erro manifesto ou desvio de poder, ou excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (ver, por exemplo, acórdão Roquette/França, 29/77, Recueil, p. 1835). Mesmo que a decisão impugnada não tenha envolvido a apreciação de uma situação económica complexa, deve haver todavia limites à extensão do exame a ser levado a cabo pelo Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça não pode substituir a apreciação da Comissão pela sua própria.

9. Não consigo descortinar como se pode considerar ter a Schiocchet provado que a Comissão excedeu os limites do seu poder de apreciação, ao decidir que o serviço proposto pela Frisch devia ser autorizado.

10. Quanto à primeira alegação, relativa à «longa tradição de ilegalidade» da Frisch, a Comissão observa correctamente que a ilegalidade referida terminara em 10 de Agosto de 1982, quando a Comissão adoptou a Decisão 82/595/CEE (JO L 244, p. 32). Desde essa data, os serviços explorados pela Frisch estavam devidamente autorizados. Pretensas ilegalidades que ocorreram antes daquela data não podem ser tomadas em consideração no contexto de uma decisão adoptada em 1989. Quanto às alterações ao serviço, não autorizadas, subsequentes à decisão impugnada, a Comissão refere que não podia tomar em consideração uma pretensa ilegalidade que não tinha até aí sido praticada.

11. De qualquer forma, as alterações foram relativamente pouco importantes, e pode perguntar-se se elas necessitavam de autorização. Desde que o serviço em questão é

destinado especialmente aos trabalhadores da Villeroy & Boch e não ao público em geral, não haveria nenhuma razão para parar para tomar passageiros nas localidades em que nenhum desses trabalhadores reside actualmente. Isto poderia esclarecer a razão pela qual a Frisch decidiu excluir três localidades do itinerário. A eliminação de três paragens explica talvez porque é que o autocarro pode partir dez minutos mais tarde do que inicialmente planeado. Mas o serviço que é agora prestado pela Frisch é essencialmente o mesmo serviço que aquele que foi autorizado pela Decisão 89/524; a sua finalidade é assegurar que os trabalhadores da Villeroy & Boch que habitam em certo número das referidas localidades, na Lorena, cheguem a tempo ao local de trabalho, no Luxemburgo. Nestas circunstâncias, eu pergunto se ligeiras alterações no horário e itinerário, tal como as que parecem ter sido feitas, exigiam autorização prévia nos termos do n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento n.° 517/72, que deve, de qualquer forma, ser interpretada com certa flexibilidade e com senso comum.

12. A alegação baseada nos termos do artigo 8.° do Regulamento n.° 517/72 também não é convincente. Nos termos do n.° 1 do artigo 8.° do regulamento, a Comissão foi instada a analisar se o serviço de tráfego a que o requerimento de Frisch se referia, era já garantido de forma satisfatória pelos serviços já existentes. O n.° 2 do artigo 8.° exigia especial consideração pelas «necessidades actuais e previsíveis de transporte que o requerente pretende satisfazer». Como a Comissão alegou, os serviços oferecidos pela Schiocchet não satisfaziam as necessidades dos trabalhadores da Villeroy & Boch de forma tão satisfatória como os proporcionados pela Frisch, porque a) algumas localidades não eram servidas pela Schiocchet e b) o horário da Schiocchet não se adaptava ao horário de trabalho da Villeroy & Boch (em especial, a Schiocchet não proporcionava nenhum serviço ao turno da tarde).

13. A alegação final da Schiocchet consiste em afirmar que a decisão a elimina do itinerário em questão e confere um monopólio à Frisch. O ponto essencial do argumento parece ser o de que o serviço autorizado pela decisão impugnada duplica, em parte, o serviço fornecido pela Schiocchet e que a concorrência da Frisch prejudicará a Schiocchet tão gravemente que esta será forçada a extinguir o seu serviço, deixando assim a Frisch numa situação de monopólio. Não acho que este argumento seja convincente, por diversas razões.

14. Em primeiro lugar, como a Comissão alegou, não era exigido, aquando da análise do requerimento para criar um serviço regular especializado, ter em consideração a «situação do mercado de transporte de passageiros», nos termos da alínea b) do n.° 2 do artigo 8.° do Regulamento n.° 517/72; tinha simplesmente de se considerar se o serviço de tráfego ao qual se referia o requerimento era prestado de forma satisfatória pelos serviços de transporte de passageiros já existentes. Como já o afirmei em referência à segunda alegação, a Comissão deu razões válidas para concluir que aquela questão tinha de ser respondida em sentido negativo.

15. Em segundo lugar, o serviço explorado pela Schiocchet é diferente do serviço a ser estabelecido pela Frisch na medida em que a) não se limita aos trabalhadores da fábrica Villeroy & Boch, mas dirige-se ao público em geral e b) toma passageiros um pouco

mais tarde e, consequentemente, tem mais probabilidades de interessar às pessoas que trabalham no horário normal, e não por turnos, observando que o serviço explorado pela Schiocchet tem a sua chegada ao Luxemburgo às 6.45 horas e é consequentemente inviável para trabalhadores que começam a trabalhar às 6.00 horas. Na sua réplica, a Schiocchet não tenta responder directamente a este ponto, mas refere-se simplesmente às declarações, em anexo à petição, de trabalhadores da Villeroy & Boch, que manifestaram a sua satisfação com os serviços da Schiocchet. Não resulta claro se essas pessoas trabalham ou não no turno das 6.00 horas. Mas se assim acontece, é difícil divisar como podem elas estar satisfeitas com um serviço que as coloca no trabalho às 6.45 horas. Nestas circunstâncias, a Comissão não pode ser criticada por concluir que os trabalhadores da Villeroy & Boch que laboram no turno das 6.00 às 14.00 horas teriam maior vantagem num serviço especial que satisfizesse as suas necessidades específicas conduzindo-os directamente ao seu local de trabalho à hora adequada.

16. Mesmo que o efeito da decisão da Comissão sobre a situação de concorrência seja um factor a ser tomado em consideração e mesmo que a decisão tenha tido o efeito de privar a Schiocchet de parte da sua actividade, não vejo como um efeito tão limitado possa bastar para tornar a decisão inválida.

17. Assim, sou de opinião de que o Tribunal deve negar provimento ao recurso e condenar a recorrente nas despesas do processo.