CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTONIO TIZZANO
apresentadas em 10 de Março de 2005 [1]

I — Introdução

1. A presente acção por incumprimento, intentada pela Comissão das Comunidades Europeias ao abrigo do artigo 226.º CE, destina-se a obter a declaração pelo Tribunal de Justiça de que a República Federal da Alemanha, ao ter unilateralmente negociado, celebrado, ratificado e aplicado acordos bilaterais em matéria de navegação fluvial com a Roménia, a Polónia e a Ucrânia, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE e do Regulamento (CEE) n.º 3921/91 do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, que fixa as condições de admissão dos transportadores não residentes aos transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável num Estado-Membro (a seguir «Regulamento n.º 3921/91») [2]. A Comissão acusa igualmente a Alemanha de ter violado o Regulamento (CE) n.º 1356/96 do Conselho, de 8 de Julho de 1996, relativo a regras comuns aplicáveis aos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre os Estados-Membros, com vista a realizar a livre prestação de serviços (a seguir «Regulamento n.º 1356/96») [3], na medida em que recusou denunciar os referidos acordos bilaterais, assim como os de teor análogo que foram concluídos com a Hungria e a Checoslováquia, todos eles incompatíveis com o referido regulamento.

II — Enquadramento jurídico

A — *Direito comunitário*

1. As disposições do Tratado

2. Para efeitos do presente processo, deve destacar-se, em primeiro lugar, o artigo 10.º CE:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de

1 — Língua original: italiano.
2 — JO L 173, p. 1.
3 — JO L 175, p. 7.

assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-Membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão.

Os Estados-Membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado.»

3. É assim conveniente recordar algumas normas do título V do Tratado CE, relativo aos transportes, que são precisamente o objecto da presente causa, começando, em especial, pelo artigo 70.º CE, que prevê que «[n]o que diz respeito à matéria regulada, os Estados-Membros prosseguirão os objectivos do Tratado no âmbito de uma política comum dos transportes».

4. Para efeitos de execução desta política comum, o artigo 71.º, n.º 1, CE preceitua que «o Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões [4], estabelece:

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efectuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro;

c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;

d) Quaisquer outras disposições adequadas».

5. Além disso, o artigo 80.º, n.º 1, CE especifica que «[a]s disposições do presente título são aplicáveis aos transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável».

2. Os Regulamentos n.º 3921/91 e n.º 1356/96

6. No âmbito da execução da política comunitária dos transportes por via navegável, o Conselho adoptou os Regulamentos n.º 3921/91 e n.º 1356/96, aplicáveis aos factos do caso em apreço.

4 — O artigo 75.º do Tratado CEE, que constitui a base jurídica do Regulamento n.º 3921/91, previa um procedimento de consulta em vez de um procedimento de co-decisão, que veio a ser adoptado pelo artigo 75.º do Tratado CE e pelo artigo 71.º CE.

7. O Regulamento n.º 3921/91 tem por objectivo a supressão das restrições que existem em relação aos prestadores de serviços de transporte por via navegável, motivadas pelas respectivas nacionalidades ou pelo facto de aqueles serviços estarem estabelecidos num Estado-Membro que não é aquele em que a prestação deve ser fornecida. De acordo com o princípio geral da igualdade de tratamento, os transportadores não residentes devem, portanto, ser autorizados, segundo o referido regulamento, a efectuar transportes nacionais de mercadorias ou de pessoas por via navegável nas mesmas condições que as que o Estado-Membro interessado impõe aos seus próprios transportadores.

8. O regulamento prevê, em especial, que os transportadores de mercadorias ou de passageiros beneficiam, a partir de 1 de Janeiro de 1993, da faculdade de efectuarem, a título temporário, transportes nacionais por conta de terceiros num Estado-Membro diferente daquele em que estejam estabelecidos (prática esta denominada «cabotagem»), desde que sejam respeitadas algumas condições relativas aos transportadores e aos navios que forem utilizados.

9. No que se refere às condições relativas ao transportador, resulta do artigo 1.º do Regulamento n.º 3921/91 que a cabotagem num Estado-Membro pode ser efectuada por qualquer transportador que esteja estabelecido num Estado-Membro em conformidade com a legislação deste último e, se for caso disso, que esteja autorizado a nele efectuar transportes internacionais de mercadorias ou de pessoas por via navegável.

10. No que se refere às condições relativas aos navios, o artigo 2.º, n.º 1, especifica que estes têm de pertencer a pessoas singulares que estejam domiciliadas num Estado-Membro e que sejam naturais de um Estado-Membro, ou a pessoas colectivas que tenham sede social num Estado-Membro e que pertençam, na sua maioria, a cidadãos dos Estados-Membros.

11. Por último, o artigo 6.º do Regulamento n.º 3921/91 especifica que as disposições do mesmo «não afecta(m) os direitos adquiridos ao abrigo da Convenção Revista para a Navegação do Reno (Convenção de Mannheim)» [5].

12. No que se refere ao Regulamento n.º 1356/96, o seu objectivo consiste na realização da livre prestação de serviços no sector dos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre os Estados-Membros. Para isso, tem por escopo, tal como o Regulamento n.º 3921/91, a supressão das restrições, em relação aos prestadores de serviços, em razão da nacionalidade ou que se devem ao facto de estarem estabelecidos num Estado-Membro diferente daquele em que a prestação deve ser fornecida.

5 — Esta Convenção, assinada em Mannheim em 17 de Outubro de 1868, estabelece os princípios da livre navegação no Reno e da igualdade de tratamento dos navios e das frotas. Esta Convenção vincula o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Confederação Helvética.

13. No primeiro considerando do Regulamento n.º 1356/96, lê-se que «a instauração de uma política comum dos transportes implica, designadamente, o estabelecimento de regras comuns aplicáveis ao acesso ao mercado dos transportes internacionais de mercadorias e de pessoas por via navegável no território da Comunidade; [...] essas regras devem ser estabelecidas de forma a contribuir para a realização do mercado interno dos transportes».

14. O terceiro considerando do referido regulamento relembra que, após a adesão de novos Estados-Membros, a existência de regimes divergentes, que resultam de acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e novos Estados aderentes, levou à necessidade de estabelecer «regras comuns para garantir o bom funcionamento do mercado interno dos transportes e [...] evitar distorções da concorrência e perturbações na organização do mercado em causa».

15. Na acepção dos artigos 1.º e 2.º do Regulamento n.º 1356/96, qualquer transportador de mercadorias ou de pessoas por via navegável está autorizado a efectuar operações de transporte entre os Estados-Membros e de trânsito nos mesmos, sem discriminação em razão da sua nacionalidade e do seu local de estabelecimento, desde que sejam respeitadas as seguintes condições: esteja estabelecido num Estado-Membro em conformidade com a legislação deste último; esteja autorizado a efectuar nesse Estado transportes internacionais de mercadorias ou de pessoas por via navegável; utilize, nessas operações de transporte, embarcações registadas num Estado-Membro ou que possuam um certificado que comprove pertencerem à frota de um Estado-Membro; reúna as condições exigidas pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 3921/91 (v., *supra*, n.º 10).

16. Por último, o artigo 3.º do Regulamento n.º 1356/96 especifica que as disposições nele contidas «não afecta[m] os direitos adquiridos para os transportadores de países terceiros ao abrigo da Convenção Revista para a Navegação do Reno (Convenção de Mannheim), da Convenção da Navegação no Danúbio (Convenção de Belgrado) [6], nem os direitos decorrentes de obrigações internacionais da Comunidade».

3. O projecto de acordo multilateral entre a Comunidade e diversos países terceiros

17. Em 7 de Dezembro de 1992, o Conselho adoptou, nos termos do artigo 228.º, n.º 1, do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 228.º, n.º 1, do Tratado CE e depois, na sequência de outra alteração, a artigo 300.º, n.º 1, CE), uma decisão que autorizava a Comissão «a negociar um acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Polónia e os Estados signatários da Convenção do

6 — Esta Convenção, que tem por objecto, em especial, garantir a livre navegação no Danúbio, foi assinada em Belgrado, em 18 de Agosto de 1948, pela Bulgária, pela Hungria, pela Roménia, pela Checoslováquia, pela Ucrânia, pela União Soviética e pela Jugoslávia.

Danúbio (Hungria, Checoslováquia, Roménia, Bulgária, ex-URSS, ex-Jugoslávia e Áustria)» [7]. Essas negociações tinham por principal objectivo a conclusão de um acordo multilateral único entre a Comunidade e os referidos países para estabelecer as normas aplicáveis ao transporte fluvial de viajantes e de mercadorias entre as partes interessadas. Mais concretamente, procurava-se instituir uma rede pan-europeia de transportes por via navegável eficaz com o objectivo de reduzir o congestionamento das redes de transporte este-oeste, sobretudo depois da abertura do canal Reno-Meno-Danúbio, em 1992.

18. Após o êxito das referidas negociações, a Comissão apresentou ao Conselho, em 13 de Dezembro de 1996, uma proposta de decisão relativa à conclusão da convenção que estabelece as condições para o transporte de mercadorias e passageiros por via navegável interna entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a República Checa, a República da Polónia e a República Eslovaca, por outro [8].

19. Até hoje, a proposta de decisão não foi aprovada pelo Conselho.

B — *Os acordos bilaterais em causa*

20. Além da acima referida iniciativa comunitária, a matéria do transporte de pessoas e de mercadorias por via navegável é objecto, no que interessa ao caso em apreço, de alguns acordos bilaterais celebrados pela Alemanha com os seguintes países:

— Hungria (acordo assinado em 15 de Janeiro de 1988, aprovado pela Lei de 14 de Dezembro de 1989 [9] e em vigor desde 2 de Fevereiro de 1990);

— Checoslováquia (acordo assinado em 26 de Janeiro de 1988, aprovado pela Lei de 14 de Dezembro de 1989 [10] e em vigor desde 4 de Maio de 1990);

— Roménia (acordo assinado em 22 de Outubro de 1991, aprovado pela Lei de 19 de Abril de 1993 [11] e em vigor desde 9 de Julho de 1993);

7 — Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Dado que o período a considerar para a análise da presente acção é anterior a 1 de Maio de 2004, data da adesão de alguns destes países à União Europeia, estes últimos são a seguir designados «países terceiros». A tradução do documento francês não é oficial.

8 — COM(96) 634 def.

9 — BGBl. 1989 II, p. 1026.

10 — BGBl. 1989 II, p. 1035.

11 — BGBl. 1993 II, p. 770.

— Polónia (acordo assinado em 8 de Novembro de 1991, aprovado pela Lei de 19 de Abril de 1993 [12] e em vigor desde 1 de Novembro de 1993);

— Ucrânia (acordo assinado em 14 de Julho de 1992, aprovado pela Lei de 2 de Fevereiro de 1994 [13] e em vigor desde 1 de Julho de 1994).

21. Estes acordos bilaterais estabelecem o regime de acesso das embarcações de um Estado contratante às vias navegáveis da outra parte para o transporte de pessoas e mercadorias.

22. Em especial, os referidos acordos prevêem que as autoridades de um Estado contratante podem autorizar embarcações da outra parte a efectuar transportes de pessoas ou mercadorias entre diversos portos situados no primeiro Estado (denominados transportes de cabotagem) e entre os referidos portos e os portos de países terceiros.

III — Factos e tramitação processual

23. No seguimento da referida decisão do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, que a autorizava a negociar um acordo multilateral em matéria de transporte fluvial (v., *supra*, n.º 17), a Comissão, por carta de 20 de Abril de 1993, pediu a diversos Estados-Membros, designadamente a Alemanha, que se abstivessem de tomar qualquer iniciativa susceptível de comprometer o bom andamento das negociações iniciadas a nível comunitário e, em especial, que renunciassem à ratificação dos acordos bilaterais já rubricados ou assinados, assim como à abertura de novas negociações com países da Europa Central e Oriental em matéria de navegação interna.

24. Considerando que a Alemanha celebrou, em momento posterior à carta acima referida, os acordos bilaterais com a Roménia, a Polónia e a Ucrânia, a Comissão, em 10 de Abril de 1995, notificou o referido Estado-Membro, intimando-o a denunciar esses acordos.

25. Na resposta de 23 de Junho de 1995, o Governo alemão respondeu que os acordos concluídos com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia tinham sido assinados antes da tomada da decisão do Conselho que autorizava as negociações e que a Comissão, a quem os projectos de acordo tinham sido notificados, não tinha suscitado objecções de princípio. Além disso, salientou que, atendendo à incerteza do êxito das negociações iniciadas a nível comunitário, proceder da forma indicada pela Comissão teria colocado as relações em matéria de navegação interna com os países terceiros numa inaceitável situação de vazio jurídico. No entanto, o Governo alemão dizia-se pronto para denun-

12 — BGBl. 1993 II, p. 779.
13 — BGBl. 1994 II, p. 258.

ciar os acordos em causa logo que fosse celebrado um acordo a nível comunitário e especificou, a este propósito, que em conformidade com o pedido da Comissão no momento da notificação dos projectos o prazo para a denúncia dos acordos foi reduzido para seis meses.

26. Por notificação complementar de 24 de Novembro de 1998, a Comissão, na parte que nos interessa, acusou o Governo alemão, em primeiro lugar, de não ter cumprido as obrigações que resultam da repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros em matéria de relações externas, porque os acordos bilaterais com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia violavam a competência exclusiva no âmbito dos transportes por via navegável que a Comunidade tinha adquirido, com base na jurisprudência AETR [14], na sequência da adopção do Regulamento n.º 3921/91. A Comissão alegou ainda que os referidos acordos, tal como os que foram celebrados com a Hungria e com a Checoslováquia, eram incompatíveis com o Regulamento n.º 1356/96.

27. Dado que na sua resposta, de 26 de Fevereiro de 1999, o Governo alemão negou que o seu comportamento violava o direito comunitário, a Comissão enviou-lhe, em 28 de Fevereiro de 2000, um parecer motivado no qual identificava o incumprimento contestado nos seguintes termos. Por um lado, o facto de ter individualmente negociado, concluído, ratificado, aplicado e recusado denunciar os acordos bilaterais com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia constituía uma violação das obrigações que incumbiam à Alemanha por força, designadamente, do artigo 10.º CE e dos Regulamentos n.º 3921/91 e n.º 1356/96. Por outro, a recusa em denunciar os acordos bilaterais concluídos com a Hungria e a Checoslováquia constituía uma violação das obrigações que resultam do Regulamento n.º 1356/96.

28. No parecer fundamentado, a Comissão fixou à República Federal da Alemanha um prazo de dois meses a contar da notificação para cumprir (que terminou, portanto, em 28 de Abril de 2000).

29. Na resposta ao referido parecer, datada de 11 de Maio de 2000, o Governo alemão confirmou que, na sua opinião, os acordos bilaterais não eram contrários ao direito comunitário e não tinham, portanto, de ser denunciados.

30. Face ao exposto, a Comissão intentou, em 10 de Outubro de 2003, a presente acção.

14 — Acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito «acórdão AETR» (22/70, Colect., p. 69).

31. Depois da apresentação dos articulados, e considerando que nenhuma das partes pediu para ser ouvida em audiência, o Tribunal de Justiça decidiu, nos termos do artigo 44.º-A do Regulamento de Processo, julgar a acção sem dar início à fase oral do processo.

IV — Apreciação jurídica

A — *Quanto à admissibilidade*

32. Antes de examinar os fundamentos alegados pela Comissão, pretendo pronunciar-me relativamente às questões prévias de inadmissibilidade suscitadas pelo Governo alemão, que me parecem manifestamente improcedentes.

33. Desde logo, a inadmissibilidade diz respeito, segundo o referido governo, à parte da acção relativa aos acordos bilaterais concluídos com a Hungria e a Checoslováquia, não tendo estes sido analisados no parecer fundamentado, que se concentrou exclusivamente nos acordos celebrados com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia.

34. Ora, para afastar essa questão prévia basta observar que da leitura do parecer resulta sem qualquer dúvida que, no que se refere à violação do Regulamento n.º 1356/96 (sendo esta a única censura alegada na acção a propósito dos acordos com a Hungria e a Checoslováquia), a Comissão analisou efectivamente os cinco acordos.

35. Em segundo lugar, o Governo alemão sustenta que a acção é inadmissível devido às abundantes referências à jurisprudência dita «céu aberto» [15] nela efectuadas. Na medida em que tal jurisprudência é posterior ao encerramento da fase pré-contenciosa do presente processo, a Comissão deveria ter enviado um novo parecer fundamentado que esclarecesse o novo enquadramento jurídico em que se inserem as infracções imputadas.

36. Bem vistas as coisas, a jurisprudência «céu aberto» limita-se a formular os princípios em matéria de competência externa exclusiva da Comunidade, que foram reconhecidos desde o referido acórdão AETR. Consequentemente, não se pode dizer que os argumentos que a Comissão apresenta constituem um fundamento novo de contestação relativamente aos invocados no procedimento pré-contencioso.

15 — Acórdãos de 5 de Novembro de 2002, Comissão/Reino Unido (C-466/98, Colect., p. I-9427), Comissão/Dinamarca (C-467/98, Colect., p. I-9519), Comissão/Suécia (C-468/98, Colect., p. I-9575), Comissão/Finlândia (C-469/98, Colect., p. I-9627), Comissão/Bélgica (C-471/98, Colect., p. I-9681), Comissão/Luxemburgo (C-472/98, Colect., p. I-9741); Comissão/Áustria (C-475/98 Colect., p. I-9797), e Comissão/Alemanha (C-476/98, Colect., p. I-9855).

37. Por último, o Governo alemão pede que o Tribunal de Justiça declare que a acção ficou sem objecto na parte que se refere aos acordos concluídos pela Alemanha com os Estados que se tornaram membros da União a partir de 1 de Maio de 2004.

38. Recorde-se a este respeito que, segundo a jurisprudência constante, «a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça» [16].

39. Ora, no caso em apreço, esse prazo terminou, como já vimos, em 28 de Abril de 2000, ou seja, quatro anos antes do alargamento da União.

40. Considero, portanto, que, sem prejuízo do que adiante referirei no n.º 63, a acção é admissível.

B — *Quanto à procedência das acusações*

1. Observações preliminares

41. Na sua acção, a Comissão faz três acusações diferentes, pelas quais afirma que a Alemanha violou, respectivamente, a competência exclusiva da Comunidade para concluir acordos internacionais em matéria de navegação fluvial, o artigo 10.º CE e o Regulamento n.º 1356/96.

42. Devo dizer, em primeiro lugar, que antes desta acção foram imputadas acusações do mesmo teor ao Grão-Ducado do Luxemburgo, que também celebrou acordos com Estados terceiros na matéria *de qua*. No âmbito desse processo [17], actualmente pendente no Tribunal de Justiça, o advogado-geral P. Léger apresentou as suas conclusões em 25 de Novembro de 2004. Na medida em que concordo com essas conclusões, farei muitas referências aos argumentos nelas desenvolvidos.

2. Quanto à primeira acusação

43. Nesta acusação, como vimos, a Comissão censura a República Federal da Alemanha de ter violado a competência exclusiva para celebrar acordos internacionais em matéria de navegação fluvial de que goza a Comunidade, nos termos dos princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça a partir do referido acórdão AETR.

16 — V., entre outros, acórdão de 12 de Setembro de 2002, Comissão/França (C-152/00, Colect., p. I-6973, n.º 15).

17 — C-266/03, Comissão/Luxemburgo.

44. Em especial, a Comissão considera que os acordos bilaterais concluídos com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia, e, designadamente, a disposição (artigo 6.º) que permite às autoridades nacionais autorizar o acesso à cabotagem na Alemanha a transportadores dos países terceiros interessados, afectam as regras comunitárias contidas no Regulamento n.º 3921/91, na medida em que estas harmonizam de forma exaustiva, a partir de 1 de Janeiro de 1993, as condições relativas à cabotagem nos Estados-Membros da Comunidade. Portanto, ao reservar o direito de conferir unilateralmente direitos de acesso a transportadores de países terceiros estranhos ao quadro comunitário, o Governo alemão violou a competência externa exclusiva da Comunidade.

45. Fazendo alusão aos acórdãos «céu aberto», a Comissão considera que o Regulamento n.º 3921/91 não visa apenas os transportadores comunitários mas também os transportadores de países terceiros. Esta asserção é confirmada pelo artigo 6.º do referido regulamento, que reconhece os direitos de acesso dos transportadores suíços à cabotagem nos Estados-Membros ao abrigo da Convenção de Mannheim.

46. Devo desde já dizer que a acusação em análise não me parece fundada, e isto pelas razões já detalhadamente apresentadas pelo advogado-geral P. Léger nos n.os 46 a 63 das suas referidas conclusões, e em relação às quais me limito, a seguir, a reproduzir as passagens essenciais.

47. Começo por recordar que, segundo a bem conhecida jurisprudência do Tribunal de Justiça e, em especial, o repetidamente mencionado acórdão AETR, quando não seja instituída pelos mesmos diplomas legais, uma competência externa exclusiva da Comunidade pode nascer implicitamente de «todos os casos em que a competência interna já foi utilizada com vista à adopção de medidas que se inserem na realização de políticas comuns» [18].

48. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, «sempre que (para execução de uma política comum prevista pelo Tratado) a Comunidade tome disposições que instituem, sob qualquer forma, regras comuns, os Estados-Membros, quer agindo individual quer colectivamente, deixam de ter o direito de contrair para com Estados terceiros obrigações que *afectem* estas regras». Tal sucede porque, «à medida que se instituem estas regras comuns, só a Comunidade está em condições de assumir e executar, com efeitos em todo o domínio de aplicação da ordem jurídica comunitária, os compromissos assumidos em relação a Estados terceiros» [19].

49. O sentido dessa *incidência* foi esclarecido pelo Tribunal de Justiça em várias ocasiões e, mais recentemente, nos acórdãos «céu aberto», nos quais se especificou que

18 — V. parecer 1/76 de 26 de Abril de 1977 (Colect., p. 253, n.º 4) e acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 82.

19 — Acórdão AETR, já referido, n.os 16 a 19. O sublinhado é meu.

essa incidência não exige uma oposição entre as obrigações internacionais assumidas unilateralmente pelos Estados-Membros e as normas comuns; pelo contrário, «é isso que acontece [pelo simples facto de que] quando os compromissos internacionais [dos Estados-Membros] pertencem ao domínio de aplicação das regras comuns [...] ou, em todo o caso, a um domínio já em grande parte coberto por essas regras» [20].

50. Daqui resulta, sempre segundo o Tribunal de Justiça, que «quando a Comunidade tiver incluído nos seus actos legislativos internos cláusulas relativas ao tratamento a conceder aos nacionais de países terceiros ou quando tiver conferido expressamente às suas instituições competência para negociar com os países terceiros, ela adquire uma competência externa exclusiva na medida abrangida por esses actos [...]» [21].

51. Mas «[i]sso acontece mesmo na falta de uma cláusula expressa que habilite as instituições a negociarem com países terceiros, quando a Comunidade tenha realizado uma harmonização completa num domínio determinado, pois as regras comuns assim adoptadas poderiam ser afectadas, na acepção do já referido acórdão AETR, se os Estados-Membros conservassem uma liberdade de negociação com os países terceiros [...]» [22].

52. Ora, no caso em apreço, como com razão observou o advogado-geral P. Léger nas suas referidas conclusões e o Governo alemão no presente processo, não me parece que o Regulamento n.º 3921/91 contenha qualquer cláusula que defina o tratamento a conceder aos transportadores de países terceiros.

53. Com efeito, como vimos, esse regulamento limita-se a fixar as condições de admissão dos transportadores (comunitários) não residentes aos transportes nacionais de mercadorias ou de pessoas por via navegável num Estado-Membro. Trata-se, portanto, de disposições que dizem unicamente respeito aos transportadores que estejam estabelecidos num Estado-Membro e que utilizam navios que sejam propriedade de pessoas singulares domiciliadas num Estado-Membro e naturais de um Estado-Membro, ou de pessoas colectivas que tenham a sua sede social num Estado-Membro e que pertençam, na sua maioria, a cidadãos dos Estados-Membros.

54. Daqui decorre que acordos bilaterais, como os que estão em causa no processo em apreço, que dizem respeito ao tratamento dos transportadores dos países terceiros interessados, não podem afectar, na acepção da referida jurisprudência do Tribunal de Justiça, as normas do Regulamento n.º 3921/91, que se referem unicamente aos transportadores comunitários.

20 — V., em especial, acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 108. Para uma análise do conceito de incidência, remeter para as minhas conclusões nos processos «céu aberto», já referidas, (conclusões comuns de 31 de Janeiro de 2002, Colect. 2002, p. I-9431, n.ºs 63 e segs.).

21 — Acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 109.

22 — *Ibidem*, n.º 110.

55. Além disso, e em conformidade com o que o Tribunal de Justiça precisou nos acórdãos «céu aberto», o próprio facto de o regulamento *a quo* não disciplinar a situação dos transportadores de países terceiros que operam no interior da Comunidade demonstra que a harmonização efectuada por este regulamento não tem um carácter completo [23].

56. Portanto, não existindo na matéria *de qua* normas comuns cuja aplicação possa ser prejudicada por eventuais acordos celebrados autonomamente pelos Estados-Membros, a Comunidade, na acepção da jurisprudência AETR, não pode invocar uma competência externa exclusiva.

57. Daqui resulta que a negociação, a conclusão, a ratificação e a entrada em vigor dos acordos bilaterais entre, por um lado, a Alemanha e, por outro, a Roménia, a Polónia e a Ucrânia não podem constituir violações de uma competência externa exclusiva da Comunidade.

58. Considero assim que o Tribunal de Justiça deve considerar improcedente a primeira acusação.

23 — V., em especial, acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 119.

3. Quanto à segunda acusação

59. Com a acusação agora em apreciação, a Comissão acusa a República Federal da Alemanha de não ter respeitado as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE, porque, ao ter ratificado e aplicado os acordos bilaterais concluídos com a Roménia, com a Polónia e com a Hungria, depois de o Conselho ter autorizado a Comissão a negociar um acordo em nome da Comunidade, colocou em risco a realização de tal decisão.

60. Com efeito, segundo a Comissão, tanto a negociação como a conclusão do acordo por parte da Comunidade correriam o risco de serem prejudicadas pela interferência de iniciativas unilaterais de um Estado-Membro. Em especial, a posição negocial da Comunidade ficaria debilitada face aos países terceiros, se a Comunidade e os seus Estados-Membros se apresentassem separadamente.

61. A Comissão afirma que foi precisamente para evitar tais consequências que enviou a diversos Estados-Membros, designadamente à Alemanha, a carta de 20 de Abril de 1993, na qual lhes pedia que se abstivessem de quaisquer iniciativas susceptíveis de comprometer o bom desenvolvimento das negociações encetadas a nível comunitário e, em especial, que renunciassem à ratificação dos

acordos bilaterais já rubricados ou assinados, bem como à abertura de novas negociações com os países da Europa Central e Oriental em matéria de navegação interna.

62. Na réplica, a Comissão acrescentou que a República Federal da Alemanha também violou o artigo 10.º CE, no que se refere ao acordo celebrado com a Checoslováquia, dado que em 1993, depois da referida decisão do Conselho, «transpôs» [24] o referido acordo tanto para a República Checa como para a Eslováquia.

63. Porém, devo desde já dizer que essa afirmação configura uma acusação nova e diferente da que foi imputada na fase pré-contenciosa e na acção. Considero, assim, que esta acusação não é admissível.

64. No que se refere ao Governo alemão, este alega antes de mais que a decisão do Conselho que autoriza o início das negociações não pode, por si mesma, impor aos Estados-Membros uma obrigação de *stand-still*, na medida em que isso equivaleria a reconhecer à Comunidade uma competência externa exclusiva sem que estejam reunidas as necessárias condições previstas pela jurisprudência «céu aberto».

65. Além disso, segundo o referido governo, o princípio da proporcionalidade seria violado se a decisão do Conselho, que autoriza as negociações, tivesse por efeito impedir os Estados-Membros de concluir acordos bilaterais até à obtenção de um eventual acordo a nível comunitário. Em vez de impedirem a actuação dos Estados-Membros, as instituições comunitárias deveriam organizar, mediante «regras comuns por elas adoptadas, acções concertadas relativamente a países terceiros [...] [e] determinarem as atitudes a tomar pelos Estados-Membros relativamente ao exterior», como é referido pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos «céu aberto» [25].

66. Em qualquer caso, prossegue o governo demandado, não podia ter actuado de forma diferente porque, se não tivessem sido celebrados os acordos bilaterais, as regras de acesso dos transportadores romenos, polacos e ucranianos às vias navegáveis alemãs (e vice-versa) teriam permanecido — com absoluta certeza — numa espécie de vazio jurídico até à conclusão de um acordo a nível comunitário.

67. Relembra a Alemanha que foi precisamente para evitar qualquer prejuízo à iniciativa comunitária que ofereceu à Comissão toda a cooperação possível. Com efeito, i) consultou-a durante a negociação dos acordos; ii) comprometeu-se, comunicando-o às outras partes, a denunciar os acordos

24 — Na versão original alemã da réplica lê-se «umgeschrieben».

25 — V., em especial, acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 112.

bilaterais assim que a Comunidade conseguisse concluir o seu próprio acordo; iii) reduziu o prazo de denúncia para seis meses, como foi solicitado pela Comissão.

68. Quanto à apreciação da acusação em análise, saliento, desde logo, que, com esta acusação, a Comissão se desviou da questão principal na análise do comportamento da República Federal da Alemanha.

69. Com efeito, sob a afirmação de que o prejuízo do comportamento da Alemanha podia causar prejuízos ao exercício da acção comunitária na sequência do mandato conferido pelo Conselho à Comissão, já não é imputada a violação de uma competência comunitária exclusiva, mas antes a violação do artigo 10.º CE.

70. Daí se deduz que, contrariamente aquilo que foi temido (e afirmado) pelo Governo alemão, a Comissão não considerou que, no seguimento do referido mandato, tivesse surgido uma espécie de competência exclusiva da Comunidade.

71. É verdade que, como adiante se verá, o dever de cooperação leal previsto naquela disposição impõe que se prescinda da natureza da competência da Comunidade numa determinada matéria, e isto igualmente nos casos em que tal competência se afirme como exclusiva. É, no entanto, verdade que se a Comissão tivesse entendido que se verificava esta última situação, poderia ter contestado mais facilmente a ilegitimidade do comportamento alemão. Com efeito, poderia ter alegado, como fez na acusação previamente analisada, que essa ilegitimidade subsiste unicamente devido à celebração dos acordos em causa, pela Alemanha, em violação da competência comunitária, independentemente da verificação em concreto de qualquer prejuízo para o exercício da mesma.

72. Como referi há pouco, pelo contrário, a Comissão não seguiu esta via e, creio, com razão. Com efeito, também me parece que não há que pressupor uma competência exclusiva da Comunidade no presente processo.

73. É verdade que, sempre segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, pode ser deduzida implicitamente uma competência semelhante, para além dos casos acima relembrados (v. n.os 47 e segs.), em que os poderes inerentes à competência externa já são exercidos com o fim de adoptar medidas destinadas à execução das políticas comuns, mesmo nos casos em que «a celebração de um acordo internacional [seja] *necessário* [por parte da Comunidade] à realização de objectivos do Tratado que não podem ser

alcançados pelo estabelecimento de regras autónomas» [26].

74. Nestes casos, no entanto, pelas razões que procurei apresentar nas conclusões dos processos «céu aberto», a competência externa da Comunidade, apesar de considerada «necessária», só poderá tornar-se exclusiva após o seu exercício efectivo, porque só no caso de haver uma assunção de obrigações internacionais na mesma matéria por parte dos Estados-Membros se poderia comprometer a realização do objectivo da Comunidade para o qual o acordo foi considerado necessário [27]. Se assim não fosse, a competência da Comunidade seria unicamente potencial e os Estados-Membros continuariam a ter liberdade de assumir obrigações internacionais na matéria em causa, mesmo respeitando a obrigação de cooperação leal para com as instituições comunitárias [28].

75. É certo que no caso em apreço esta alternativa se apresenta com contornos menos nítidos. Com efeito, se é verdade que ainda não foi concluído qualquer acordo comunitário susceptível de accionar automaticamente a exclusividade da competência comunitária, não deixa também de ser verdade que existe uma decisão do Conselho que autoriza a Comissão a negociar. Pode, então, questionar-se se essa decisão pode ser considerada ela mesma como um exercício concreto da competência comunitária, capaz, por isso, de *per se* tornar tal competência exclusiva, ou se, pelo contrário, é indispensável para este fim a efectiva celebração do acordo, como é prevista no artigo 300.º, n.º 2, CE.

76. Porém, recordei a este propósito que, quando no parecer 1/76 foi configurada pela primeira vez a situação em análise, o Tribunal de Justiça fez referência não à simples negociação, mas à «conclusão e [à] *entrada em vigor* do acordo internacional» [29], e confirmou tal alusão em pareceres posteriores [30].

77. Observo, por outro lado, que a negociação de um acordo a nível comunitário pode exigir prazos longos e pode também ter um desfecho negativo. Seria por isso excessivo (ou, para citar os argumentos do Governo alemão, contrário ao princípio da proporcionalidade) impedir, no decurso da negociação, qualquer acção dos Estados-Membros, especialmente quando seja necessária para evitar lacunas jurídicas.

26 — V., mais recentemente, acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 83 (o sublinhado é meu). Como é evidente, o primeiro reconhecimento de uma competência externa foi invocado no parecer 1/76, já referido, n.ºs 3 e 4.

27 — Conclusões já referidas, n.º 49.

28 — *Ibidem*, n.º 54 e nota 26.

29 — Parecer 1/76, já referido, n.º 4. O sublinhado é meu.

30 — Nesses pareceres, foi observado que, no caso de «a celebração de um acordo internacional [ser] necessário à realização de objectivos do Tratado, que não podem ser alcançados pelo estabelecimento de regras autónomas», «a competência externa baseada em poderes de acção interna da Comunidade pode ser *exercida* sem que tenha havido previamente adopção de um acto legislativo interno, *tornando-se desse modo uma competência exclusiva*» (parecer 2/92 de 24 de Março de 1995, Colect., p. I-521, n.º 32; o sublinhado é meu). Por analogia, parecer 1/94 de 15 de Novembro de 1994, Colect., p. I-5267, n.º 85.

78. Parece-me, também, que o Governo alemão tem razão quando não aceita que no caso em apreço o mandato para negociar seja suficiente para instituir a competência externa exclusiva da Comunidade, e questiona por que motivo a Comissão se limitou a alegar que o comportamento desse Estado-Membro depois da aprovação do mandato do Conselho constituía uma violação do artigo 10.° CE.

79. Devo especificar que isto não significa que a citada disposição não possa ser igualmente invocada em casos de violação de uma competência exclusiva. Com efeito, como resulta do conteúdo da citada disposição e como foi igualmente recordado pelo advogado-geral P. Léger no referido processo Comissão/Luxemburgo [31], o dever de cooperação leal é de aplicação geral e pode, portanto, ser invocado independentemente da natureza da competência comunitária [32] por vezes importante. Contudo, é evidente que se esta é exclusiva, é a sua violação que pode, antes de mais, ser directamente imputada (como a Comissão, exactamente, fez na primeira acusação), constituindo, então, a eventual alegação do artigo 10.° CE apenas o corolário dessa imputação. No âmbito da acusação em análise, pelo contrário, a Comissão invocou única e autonomamente a violação da referida disposição.

80. Dito isto, no caso em apreço há então unicamente que apreciar se, à luz do artigo 10.° CE, o comportamento em causa da Alemanha no presente caso (concretamente, a ratificação dos acordos bilaterais assinados antes da decisão do Conselho) é efectivamente susceptível de prejudicar a realização dos objectivos prosseguidos pela Comunidade, tal como são definidos no mandato para negociar.

81. Com efeito, não há dúvidas de que o referido mandato representa, para repetir a expressão do Tribunal de Justiça, «um ponto de partida de uma acção comunitária concertada» [33] destinada à realização de um objectivo do Tratado; e, no caso em apreço, ainda mais, na medida em que se está na presença não de uma simples proposta da Comissão, mas de uma decisão do Conselho. Essa «acção concertada» cumpre a obrigação de os Estados-Membros se deverem abster

31 — Esta situação era diferente porque no caso do Grão-Ducado do Luxemburgo os acordos bilaterais não só foram ratificados (como os que foram ratificados pela República Federal da Alemanha) como também assinados depois da decisão do Conselho. Além disso, e diferentemente da República Federal da Alemanha, o Grão-Ducado não consultou a Comissão na fase que precedeu a assinatura dos referidos acordos bilaterais.

32 — Nos n.os 71 e 72 das suas conclusões, já referidas, o advogado-geral P. Léger refere o acórdão de 5 de Maio de 1981, Comissão/Reino Unido (804/79, Recueil, p. 1045, n.° 28), no qual o Tribunal de Justiça se pronunciou em relação a uma matéria (a pesca) de competência exclusiva da Comunidade, mas em termos que me parecem dever ser aqui referidos. Com efeito, lê-se no acórdão que « nos termos do artigo [10.° CE], os Estados-Membros têm a obrigação de facilitar à Comunidade o cumprimento das suas obrigações e de se absterem de qualquer medida que possa pôr em perigo a realização das finalidades do Tratado. Esta disposição impõe deveres particulares de acção e abstenção numa situação em que a Comissão, para responder a necessidades urgentes de conservação, submeteu ao Conselho propostas que, apesar de não terem sido adoptadas por este último, constituem *o ponto de partida de uma acção comunitária concertada*» (o sublinhado é meu).

33 — Acórdão de 5 de Maio de 1981, Comissão/Reino Unido, já referido, n.° 28.

de tomar, como refere precisamente o artigo 10.º CE, «quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do [...] Tratado».

82. Ora, parece-me difícil negar que entre as medidas deste tipo façam também parte a ratificação de acordos bilaterais por um só Estado-Membro, quando em relação à mesma matéria a Comunidade se prepara para negociar e celebrar acordos em seu nome.

83. Com efeito, é evidente que uma iniciativa semelhante pode limitar, ou mesmo enfraquecer, a acção comum que as instituições se preparam para realizar e, de qualquer modo, impede-as de se apresentarem como portadoras de uma posição comum de todos os Estados-Membros, sem que ao mesmo tempo esteja garantido que o acordo concluído com o Estado-Membro em causa esteja em conformidade com o interesse comum e vá no sentido pretendido e decidido pelas instâncias comunitárias. Deste modo, ainda menos se poderá garantir que a regulamentação prevista no acordo do Estado-Membro coincide com aquela que a Comunidade pretende definir no acordo comum.

84. Portanto, penso que a ratificação, por parte da Alemanha, de acordos bilaterais já assinados numa matéria que é a mesma que é abrangida pelo mandato para negociar do Conselho constitui precisamente, por si só, uma das tais medidas «susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do [...] Tratado».

85. No entanto, como referido, o Governo alemão contrapõe que, não tendo ainda havido acordo comunitário, não podia deixar de ratificar os acordos bilaterais em causa, na medida em que tinha que adoptar rapidamente normas aplicáveis aos transportadores dos países terceiros.

86. A este propósito, devo referir que, também admitindo a situação nestes termos, resulta ainda do artigo 10.º CE que, em situações semelhantes, os Estados-Membros devem actuar sempre em conformidade com o dever de cooperação leal que decorre daquela disposição, querendo isto dizer que os Estados-Membros devem fazer tudo o que lhes for possível para evitar que as suas acções se possam traduzir num prejuízo para o exercício das competências comunitárias.

87. Na realidade, como declarou o Tribunal de Justiça, ainda que tenha sido noutro contexto, também nos casos de competência repartida entre a Comunidade e os Estados-Membros «a exigência de unidade na representação internacional» da primeira impõe aos segundos um dever de «estreita cooperação [...] tanto no processo de negociação e de conclusão como na execução dos compromissos assumidos» [34]. E, como foi referido nas conclusões dos processos «céu aberto» [35], esse compromisso impõe-se também no caso de, por razões internas ou

34 — Parecer 2/91 de 19 de Março de 1993 (Colect., p. I-1061, n.º 36).

35 — N.º 74.

externas, a Comunidade não se encontrar em posição de concluir directamente os acordos necessários para a realização dos objectivos a que se propôs e tenha assim de o fazer «por intermédio dos Estados-Membros actuando solidariamente no interesse da Comunidade» [36]. Obviamente que, por maioria de razão, tudo isto é válido quando a Comunidade já tenha precisamente decidido actuar directamente num determinado sector.

88. Portanto, do exposto resulta que, também em circunstâncias semelhantes às que foram invocadas pelo Governo alemão, e, por conseguinte, em face de uma eventual necessidade de os Estados-Membros obviarem às dificuldades ou aos atrasos com os quais se confronta a Comunidade no exercício da sua própria competência, aqueles Estados devem, sempre, actuar de modo a respeitar o dever de cooperação leal, de forma a não prejudicar a realização dos objectivos comuns.

89. Isto significa concretamente que os Estados-Membros devem actuar em estreita colaboração com as instituições comuns e com elas concertar as iniciativas necessárias. Como foi já salientado pelo Tribunal de Justiça, o Estado-Membro que pretenda adoptar medidas relativas a um âmbito em que a Comunidade pretende actuar, mas em que não exerceu ainda plenamente a sua competência própria «tem o dever de pedir a aprovação da Comissão que deve ser consultada em todas as fases do processo» [37].

90. Ora, não me parece que no caso em apreço tal tenha sucedido. Resulta dos autos que, depois da decisão do Conselho que conferiu o mandato para negociar, a Alemanha não procedeu a qualquer consulta da Comissão.

91. Toda a cooperação que o Governo alemão afirma ter prestado quanto a esta questão (v., *supra*, n.º 67) coloca-se, na realidade, cronologicamente, na fase da negociação e da assinatura dos acordos e, portanto, numa fase anterior à decisão do Conselho.

92. A adopção posterior dessa decisão introduziu, no entanto, como foi referido, uma alteração substancial no quadro jurídico em que os acordos se inseriam e tornou assim necessária uma nova e mais estreita fase de colaboração com a Comissão antes de proceder à ratificação.

93. Não pode contrapor-se, como faz a Alemanha, que a Comissão não suscitou objecções no momento da assinatura dos acordos bilaterais. Já no que se refere aos acordos com a Roménia e com a Polónia, na realidade, não podia, de modo nenhum, ter sido previsto que depois da decisão do Conselho a Comissão manteria a mesma avaliação relativamente aos referidos acordos. *A fortiori*, o mesmo é válido no que se refere ao acordo com a Ucrânia, dado que antes da sua ratificação foi enviada a carta

36 — Parecer 2/91, já referido, n.ºs 5 e 37.

37 — Acórdão de 4 de Outubro de 1979, França/Reino Unido (141/78, Recueil, p. 2923, n.º 9).

em que a Comissão pediu expressamente que não ratificasse qualquer acordo na matéria abrangida pelo mandato para negociar.

94. Se, após a aprovação da decisão do Conselho, a Alemanha tivesse respeitado o dever de actuar «em estreita colaboração» com a Comissão, esta poderia ter apresentado de forma apropriada e oportuna as razões da Comunidade e as indicações necessárias para assegurar que, no respeito das obrigações internacionais entretanto assumidas, a iniciativa unilateral do Estado-Membro se desenvolveria em concordância com, ou de qualquer modo sem prejuízo para, as pretensões comuns.

95. A Alemanha podia, por exemplo, ter pedido diversas alterações para assegurar que a regulamentação contida nos acordos bilaterais estivesse o mais conforme com a matéria que a Comunidade, em aplicação das directrizes dadas pelo Conselho, pretendia introduzir no acordo comunitário. Além disso, também se tivesse considerado que era necessário permitir a sobrevivência daqueles acordos para evitar o vazio jurídico temido pela Alemanha e que duraria até à celebração do acordo por parte da Comunidade (v., *supra*, n.º 66), a Comissão poderia, apesar de tudo, ter requerido modificações dos mesmos, tendentes, por exemplo, para especificar que esses acordos tinham uma natureza meramente provisória e caducariam automaticamente após a celebração do acordo a nível comunitário.

96. Nada disto foi feito pela Alemanha. Pelo contrário, em vez de adiar a ratificação para se coordenar com a Comissão e respeitar eventuais indicações, procedeu unilateralmente às referidas ratificações e permitiu, deste modo, a entrada em vigor dos acordos.

97. Portanto, chego à conclusão de que a Alemanha, ao ter procedido à ratificação dos acordos em questão e ao ter omitido todas as formas de colaboração com a Comissão, não actuou em conformidade com o que é exigido pelo artigo 10.º CE e com os princípios que o Tribunal de Justiça especificou nesta matéria.

98. Portanto, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE e que considere procedente a acusação analisada.

4. Quanto à terceira acusação

99. Por último, a Comissão sustenta que os acordos bilaterais com a Hungria, com a Checoslováquia, com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia são incompatíveis com o Regulamento n.º 1356/96.

100. Mais concretamente, a Comissão considera que a manutenção naqueles acordos bilaterais, após a adopção do regulamento acima referido, de disposições que prevêem a possibilidade de embarcações registadas em países terceiros efectuarem serviços entre a Alemanha e outros Estados-Membros da Comunidade, mediante uma autorização especial das autoridades alemães, é incompatível com o referido regulamento (artigo 5.º dos acordos).

101. Na realidade, agindo desse modo, a República Federal da Alemanha reservou-se a faculdade de conceder unilateralmente direitos de acesso, relativos às ligações no interior da Comunidade, a transportadores diferentes daqueles que reúnem as condições previstas no Regulamento n.º 1356/96 (v., *supra*, n.º 15, e, *infra*, n.º 104). Na opinião da Comissão, este facto constituiu uma violação do sistema instaurado pelo referido regulamento, dado que os transportadores húngaros, checos, eslovacos, polacos, romenos e ucranianos — susceptíveis de serem autorizados, ao abrigo dos acordos bilaterais, a efectuar transportes entre a Alemanha e os outros Estados-Membros da Comunidade — não preenchiam, à época, as condições exigidas pelo regulamento.

102. Em meu entender, devo afirmar que não me parece procedente esta acusação, pelos motivos referidos pelo Governo alemão e pelo advogado-geral P. Léger nas já referidas conclusões [38].

103. Em primeiro lugar, há que recordar que o Regulamento n.º 1356/96 tem por objectivo principal a realização da livre prestação de serviços no sector dos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre os Estados-Membros, através da supressão de eventuais restrições em razão da nacionalidade ou no lugar de estabelecimento do prestador.

104. Em especial, os artigos 1.º e 2.º do referido regulamento asseguram a livre prestação de serviços de transporte fluvial entre os Estados-Membros a qualquer sujeito que: i) esteja estabelecido num Estado-Membro em conformidade com a legislação deste último e esteja autorizado a nele efectuar transportes internacionais de mercadorias ou de pessoas por via navegável; ii) utilize, nessas operações de transporte, embarcações para a navegação interior registadas num Estado-Membro ou um certificado que comprove pertencerem à frota de um Estado-Membro; iii) reúna as condições exigidas pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 3921/91, concretamente a utilização de navios que sejam propriedade de pessoas singulares domiciliadas num Estado-Membro e nacionais de um Estado-Membro, ou de pessoas colectivas que tenham sede social num Estado-Membro e que pertençam, maioritariamente, a nacionais do Estado-Membro.

38 — Conclusões já referidas, n.ºs 82 a 91.

105. Ora, a adopção do referido regime de livre de prestação de serviços de transporte fluvial entre os Estados-Membros da Comunidade em benefício dos transportadores neles estabelecidos não deve ser entendida como uma proibição absoluta de embarcações registadas em países terceiros prestarem serviços entre diversos Estados-Membros da Comunidade. Com efeito, é um facto que o Regulamento n.º 1356/96 pode ser considerado, como sugere a Comissão, um instrumento que estabelece uma preferência comunitária em matéria de transportes fluviais no território da Comunidade. No entanto, parece-me que esta preferência comunitária consiste exclusivamente na adopção de um regime de favor para a livre prestação de serviços unicamente para as embarcações que estejam muito ligadas a um Estado-Membro. Por outro lado, nada no conteúdo do referido regulamento refere que tem também por objecto ou por efeito impedir de modo geral às embarcações registadas nos países que não pertencem à Comunidade de prestarem serviços entre os diversos Estados-Membros.

106. Por outro lado, os acordos bilaterais em questão não prevêem um sistema de livre prestação de serviços em benefício das embarcações dos países terceiros interessados, mas limitam-se a estabelecer em benefício destes últimos a possibilidade de efectuarem transportes entre a Alemanha e outros Estados-Membros da Comunidade após obterem autorização por parte das autoridades alemãs competentes. Tal regime não pode, portanto, ser considerado livre prestação de serviços de transporte fluvial de mercadorias ou de pessoas entre os Estados-Membros da Comunidade para os transportadores húngaros, checos, eslovacos, romenos, polacos e ucranianos.

107. Assim, tendo em conta a diferente natureza dos regimes que resultam dos acordos bilaterais em causa relativamente ao que resulta do Regulamento n.º 1356/96, considero poder concluir que foi sem razão que a Comissão acusou o Governo alemão de ter alterado a natureza e o alcance das normas relativas à livre prestação de serviços intracomunitários de navegação interna como definidos no referido regulamento.

108. Atendendo ao exposto, considero que a Comissão não demonstrou a incompatibilidade do Regulamento n.º 1356/96 com os acordos concluídos pela República Federal da Alemanha com a Hungria, com a Checoslováquia, com a Roménia, com a Polónia e com a Ucrânia.

109. Considero, portanto, que o Tribunal de Justiça deve igualmente considerar improcedente a terceira acusação.

V — Quanto às despesas

110. Nos termos do artigo 69.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas

sejam repartidas entre as partes, se cada parte obtiver vencimento parcial num ou em vários pedidos. Dado que propus que a acção seja julgada parcialmente procedente, sugiro que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

VI — Conclusão

111. Com base nas considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça declare:

«1) A República Federal da Alemanha, ao ter ratificado autonomamente e posto em vigor os acordos bilaterais relativos aos transportes por via navegável com a Roménia, a Polónia e a Ucrânia, depois da decisão do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativa à abertura das negociações entre a Comunidade e os países terceiros relativos às normas aplicáveis aos transportes fluviais de passageiros e de mercadorias entre as partes interessadas, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° CE.

2) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

3) A Comissão das Comunidades Europeias e a República Federal da Alemanha suportarão as suas próprias despesas.»