# RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-45/89 *

## I — Matéria de facto

A — *Enquadramento jurídico*

a) Direito comunitário

1. Com base no artigo 75.° do Tratado CEE, o Conselho adoptou, em 17 de Fevereiro de 1975, a Directiva 75/130/CEE, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados rodo/ /ferroviários de mercadorias entre Estados-membros (JO L 48, p. 31; EE 07 F2 p. 30). O segundo considerando desta directiva justifica a sua adopção nos seguintes termos:

«Considerando que a utilização da técnica rodo/ferroviária no domínio dos transportes internacionais rodoviários de mercadorias constitui, para longas distâncias, uma forma de exploração vantajosa no plano económico; que tal utilização reduz a circulação rodoviária e aumenta assim a segurança rodoviária; que se inscreve paralelamente numa acção de protecção do ambiente; que a liberalização de todas as restrições quantitativas e a supressão de várias restrições de ordem administrativa ainda existentes facilitam o seu desenvolvimento; que, para evitar abusos, devem ser previstas medidas de controlo».

O n.° 1 do seu artigo 1.° continha a seguinte definição:

«Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por:

— transportes combinados rodo/ferroviários, os transportes rodoviários de mercadorias entre Estados-membros para os quais o tractor, o automóvel pesado de mercadorias, o reboque, o semi-reboque ou as suas superstruturas amovíveis são encaminhadas por caminho-de-ferro desde a estação de embarque apropriada mais próxima do ponto de carga de mercadoria até à estação do desembarque apropriada mais próxima do ponto da sua descarga;

— superstrutura amovível, a parte de um veículo destinada a receber a carga, munida de suportes e que, graças a um dispositivo incorporado no veículo, pode ser destacada deste e nele reintegrada».

A Directiva 79/5/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978 (JO 1979, L 5, p. 33; EE 07 F2 p. 138), que modificou a Directiva 75/130, substituiu o disposto no artigo 1.°, n.° 1, pelo texto seguinte:

«Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por:

— transportes combinados rodo/ferroviários, os transportes rodoviários de mer-

* Língua do processo: italiano.

cadorias entre Estados-membros para os quais o automóvel pesado de mercadorias, o reboque, o semi-reboque (com ou sem tractor), a superstrutura amovível e o contentor de 20 pés ou mais são encaminhados por caminho-de-ferro desde a estação de embarque apropriada mais próxima do ponto de carga de mercadoria até à estação do desembarque apropriada mais próxima do seu ponto de descarga;

— superstrutura amovível, a parte de um veículo rodoviário destinada a receber a carga que pode ser destacada do veículo e nele reintegrada.»

O artigo 2.° da Directiva 75/130 estabelece o seguinte:

«Cada Estado-membro liberalizará de todos os regimes de contingentamento e de autorização os transportes combinados referidos no artigo 1.°, o mais tardar até 1 de Outubro de 1975.»

Nos termos do artigo 6.° da directiva:

«A presente directiva não modifica as condições de admissão à profissão do transportador rodoviário e de acesso ao mercado dos transportes em vigor em cada Estado-membro.»

Da acta da reunião do Conselho em que se adoptou a directiva 75/130 consta uma declaração a propósito desta última disposição. Essa declaração encontra-se redigida da seguinte forma:

«O Conselho e a Comissão declararam que a utilização de um tractor para conduzir ou ir buscar, por estrada nacional, um veículo encaminhado em transporte combinado rodo/ferroviário ou uma superstrutura amovível está sujeita às regras em vigor no Estado-membro em questão, sem que, todavia, daí possa resultar qualquer restrição quantitativa e sem prejuízo de disposições mais favoráveis eventualmente previstas entre os Estados-membros.»

b) Direito nacional

2. Um decreto adoptado pelo Governo italiano em 4 de Julho de 1985 (GURI n. 197 de 22.8.1985) estabelecia no seu artigo 7.° o contingente, para o ano de 1985, das autorizações especiais a conceder aos tractores isolados destinados apenas ao encaminhamento de reboques ou semi-reboques utilizados nos transportes combinados internacionais.

Um outro decreto, datado de 16 de Setembro de 1986 (GURI n. 219 de 20.9.1986) referia no seu preâmbulo que, tendo em conta a Directiva 75/130, que impõe aos Estados-membros da Comunidade a obrigação de libertarem de todos os regimes de contingentamento e de autorização, o mais tardar até 1 de Outubro de 1975, os transportes combinados, e considerando o decreto de 4 de Julho de 1985 que institui o seu artigo 7.° o referido contingente, convinha adoptar sem demora as disposições previstas pela directiva. O artigo único desse decreto estabelecia, por conseguinte, que o contingente a que se referia o artigo 7.° do decreto de 4 de Julho de 1985 apenas se aplicava aos transportes entre Estados não membros da CEE, e acrescentava que os transportes combinados entre Estados-membros não estavam sujeitos a qualquer forma de contingentamento.

Pouco tempo depois, um novo decreto, datado de 24 de Outubro de 1986 (GURI n. 263 de 12.11.1986, p. 8), revogava o decreto de 16 de Setembro de 1986.

B — *Antecedentes do litígio*

3. Após ter recebido uma queixa da filial milanesa da sociedade alemã Emons, que dava a conhecer à Comissão que as autoridades italianas se recusavam a emitir em favor da sua sociedade novas autorizações de transporte para tractores afectados ao transporte combinado, os serviços desta instituição solicitaram às autoridades italianas, por carta de 2 de Junho de 1986, que lhe indicassem quais eram as disposições em vigor em Itália que davam aplicação à Directiva 75/130.

Esta carta, embora seguida de um telex de insistência, datado de 1 de Setembro de 1986, ficou sem resposta.

4. Entendendo que a regulamentação italiana sobre os transportes combinados estava em contradição directa com as regras comunitárias, a Comissão instaurou, por conseguinte, o processo a que se refere o artigo 169.° do Tratado CEE. Por carta de 25 de Maio de 1987, chamou a atenção das autoridades italianas para as obrigações que lhes eram impostas, tanto pelo artigo 5.° do Tratado CEE como pela Directiva 75/130. Não tendo esta carta produzido qualquer resultado, a Comissão formulou um parecer fundamentado em 4 de Julho de 1988.

Como as autoridades italianas não reagiram a este parecer fundamentado, a Comissão decidiu então intentar a presente acção.

**II — Tramitação processual e pedidos das partes**

5. A petição da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de Fevereiro de 1989.

Por despacho de 4 de Outubro de 1989, o Tribunal deferiu o pedido do Reino dos Países Baixos para intervir em apoio da Comissão.

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

A *Comissão*, apoiada pelo *interveniente*, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao manter em vigor um regime de autorização e/ou contingentamento dos transportes combinados rodo/ferroviários dos Estados-membros e ao recusar a concessão de autorizações a particulares que pretendam efectuar tais transportes, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/130, de 17 de Fevereiro de 1975, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados rodo/ferroviários de mercadorias entre Estados-membros, em especial do seu artigo 2.°;

— condenar a República Italiana nas despesas.

6. A *República Italiana* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso.

**III — Fundamentos e argumentos das partes**

7. A *Comissão*, apoiada pelo Governo dos Países Baixos, considera que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/130, designadamente do seu artigo 2.°

A Comissão observa que a Directiva 75/130 se inscreve no quadro da liberalização progressiva dos serviços entre Estados-membros no domínio dos transportes.

Esta directiva (ver artigos 1.° e 2.°) determina que os Estados-membros devem libertar de todos regimes de contingentamento e de autorização os transportes de mercadorias entre Estados-membros efectuados:

a) por estrada, desde o ponto de carga da mercadoria até à estação mais perto deste;

b) por caminho-de-ferro, desde esta última estação até à estação mais perto do ponto de descarga da mercadoria;

c) de novo por estrada, desta última estação até o ponto de descarga da mercadoria.

De acordo com a Comissão, qualquer regime de contingentamento, ou mesmo de simples autorização, dos transportes combinados cai sobre a alçada da interdição desses regimes a que se refere o artigo 2.° da Directiva 75/130.

A Comissão sublinha que o encaminhamento por caminho de ferro do tractor não é indispensável para que se possa falar de transporte combinado. No entender da Comissão, esta interpretação tem por base a própria letra do artigo 1.°, n. 1, da directiva, sobretudo após a modificação introduzida no texto inicial dessa disposição pela Directiva 79/5. Com efeito, o tractor deixou de fazer parte da enumeração contida nesse artigo: é referido ao lado do termo «semi-reboque», precisamente para esclarecer que o seu encaminhamento por caminho-de-ferro não tem importância («com ou sem tractor»).

A Comissão acrescenta que a mesma interpretação se impõe quando se analisam os objectivos prosseguidos pela liberalização dos transportes combinados. Não se percebe porque é que, se se pretende encorajar as empresas a recorrerem a esta forma de transporte, se torna necessário impor-lhes o encargo — completamente irracional do ponto de vista económico — do encaminhamento do tractor por caminho-de-ferro, o que implica um aumento dos encargos, tanto em termos de aumento dos custos de transporte ferroviário como em termos de imobilização improdutiva do tractor. Na prática, a esmagadora maioria dos transportes combinados efectua-se sem o tractor ser encaminhado por caminho de ferro.

A Comissão alega igualmente que o artigo 6.° da Directiva 75/130 em nada altera as conclusões precedentes, o que é confirmado pela declaração relativa a essa disposição que figura na acta da reunião do Conselho

em que a directiva foi adoptada. Com efeito, esta declaração exclui a possibilidade de sujeitar a restrições quantitativas a utilização dos tractores nos percursos iniciais ou terminais de um transporte combinado.

Em contrapartida, no entender da Comissão, convém considerar como sendo legal que os Estados-membros sujeitem a utilização dos tractores nesses percursos a um regime de licenças concedidas automaticamente. Esse regime é, na prática, inevitável, visto todos os outros tipos de transporte estarem sujeitos a um regime de autorização: a licença, concedida automaticamente mediante pedido, destina-se a permitir, aquando dos controlos indispensáveis, que se faça a distinção entre os transportes liberalizados e os outros. É esta a razão por que todos os Estados-membros aplicam o regime de licenças concedidas automaticamente. Apenas a Itália, conclui a Comissão, sujeita os percursos em questão a uma limitação quantitativa propriamente dita, o que é incompatível com o artigo 2.° da Directiva 75/130.

Por seu lado, o *Governo dos Países Baixos* sustenta que a definição dos transportes combinados que figura no artigo 1.° n. 1, da Directiva 75/130 permite estabelecer as seguintes variantes (nas unidades que devem ser transbordadas):

a) o trajecto ferroviário é efectuado pelo semi-reboque acompanhado pelo seu tractor (transporte combinado acompanhado);

b) o trajecto ferroviário é efectuado pelo semi-reboque sem tractor (transporte combinado não acompanhado);

c) o trajecto ferroviário é efectuado apenas pela superstrutura amovível (transporte combinado não acompanhado).

A definição que consta do artigo 1.°, n. 1 da Directiva 75/130 compreende não apenas o transporte combinado acompanhado [situação a)], mas também os transportes combinados não acompanhados [variantes b) e c) supra-referidas].

No entender do Governo dos Países Baixos, esta conclusão impõe-se por três razões principais. Em primeiro lugar, porque, no caso contrário, a menção distinta do tractor e do camião, por um lado, e do reboque, semi-reboque ou da sua superstrutura amovível, por outro, não teria qualquer sentido. Em segundo lugar, porque os transportes combinados devem ser considerados como uma actividade única, que se estende do ponto de partida até ao ponto de chegada, tal como foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 28 de Março de 1985, Comissão/Itália, n. 16 (2/84, Recueil, p. 1127). O facto de um ou diversos trajectos serem efectuados por comboio ou de o serem por estrada nada retira, portanto, à unicidade dessa actividade, o mesmo sucedendo com o facto de a combinação das unidades a transbordar poder variar durante o trajecto. Por último, em terceiro lugar, porque a interpretação segundo a qual o artigo 2.° da Directiva 75/130 apenas se refere ao transporte combinado acompanhado não é compatível com os objectivos desta directiva, tais como são enunciados designadamente no seu segundo considerando.

No que se refere ao artigo 6.° da Directiva 75/130, o Governo neerlandês sustenta que esta disposição não impede a interpretação que acaba de ser feita a propósito do artigo 1.°, n. 1, da directiva, pois o artigo 6.° re-

fere-se apenas ao encaminhamento e à recuperação, em trajecto nacional, das unidades a transbordar no quadro de uma operação de transporte combinado. Quando haja passagem de fronteira, não se aplica o artigo 6.° mas apenas o artigo 2.° da Directiva 75/130.

O Governo neerlandês acrescenta que o artigo 6.° da Directiva 75/130 implica que a autorização de entrada e de saída deva ser sempre concedida, desde que se encontrem preenchidas as condições qualitativas que se impõem a toda a gente, sem discriminação directa ou indirecta em razão da nacionalidade.

8. A *República Italiana* esclarece, na sua tréplica, que está plenamente de acordo com o facto de, segundo a directiva 75/130, o transporte combinado compreender não apenas os casos em que o tractor é transportado por caminho-de-ferro, mas igualmente aqueles em que o transporte por caminho-de-ferro apenas diz respeito à unidade de transporte sem o tractor.

Desta observação decorre, no entanto, de acordo com o Governo italiano, a consequência de o efeito de liberalização ordenado pelo artigo 2.° da directiva no que se refere ao transporte combinado dever ser exercido de forma diferente conforme, na prática, o transporte combinado seja efectuado de uma ou de outra forma (quer dizer, com ou sem encaminhamento do tractor por caminho-de-ferro).

No entender do Governo italiano, no segundo caso, ou seja, quando o transporte combinado não inclui meios próprios de propulsão, a realização do percurso rodoviário final num único território nacional fica em parte sujeito ao regime em vigor no país membro em questão, em conformidade com o artigo 6.° da Directiva 75/130, visto ser necessário utilizar um tractor, não incluído no transporte combinado, e isto em conformidade com as regras do mercado nacional onde apenas se efectua o último percurso rodoviário.

O Governo italiano acrescenta que os transportes rodoviários desse tipo, efectuados no interior de um único país com vista à deslocação nos percursos terminais das unidades de transporte rodoviário utilizadas num transporte combinado, que não caem sob a alçada do artigo 2.° da directiva; constituem, pelo contrário, transportes nacionais do país interessado e, nessa medida, estão sujeitos exclusivamente à regulamentação nacional desse país, nos termos do artigo 6.° da directiva. Se esta última disposição não devesse ser interpretada neste sentido, não teria qualquer valor.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator