ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
1 de Junho de 1994 *

No processo C-388/92,

Parlamento Europeu, representado por Johann Schoo, chefe de divisão no Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Antonio Sacchettini, director no Serviço Jurídico, e Philippe Woodland, consultor jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director adjunto dos assuntos jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

Reino de Espanha, representado por Alberto Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, e Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, do serviço do contencioso comunitário, na qualidade de agentes, com

* Língua do processo: francês.

domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

interveniente,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (CEE) n.° 2454/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, que fixa as condições em que as transportadoras não residentes podem efectuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado-membro (JO L 251, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. F. Mancini, presidente de secção, exercendo funções de presidente, J. C. Moitinho de Almeida e D. A. O. Edward, presidentes de secção, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (relator) e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 1 de Março de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Março de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em 29 de Outubro de 1992, o Parlamento Europeu, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CEE, pediu a anulação do Regulamento (CEE) n.° 2454/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, que fixa as condições em que as transportadoras não residentes podem efectuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado-membro (JO L 251, p. 1, a seguir «regulamento»), invocando que o Conselho violou as suas prerrogativas.

2 Este regulamento, que tem por base o artigo 75.° do Tratado, prevê que qualquer transportadora rodoviária de passageiros por conta de outrem, estabelecida num Estado-membro em conformidade com a sua legislação e autorizada nesse Estado-membro a exercer a profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes internacionais, está autorizada, de acordo com as condições fixadas pelo regulamento, a efectuar, a título temporário, transportes nacionais rodoviários de passageiros por conta de outrem noutro Estado-membro, sem aí dispor de uma sede ou de outro estabelecimento. Esses transportes nacionais são a seguir designados por «transportes de cabotagem» (artigo 1.° do regulamento).

3 Até 31 de Dezembro de 1995, a admissão aos transportes de cabotagem, sob a forma de serviços não regulares, está limitada aos «circuitos de portas fechadas». Após esta data, os transportes de cabotagem serão admitidos para todos os serviços não regulares (artigo 3.°, n.° 1, do regulamento).

4 Apenas podem ser efectuados transportes de cabotagem sob forma de serviços regulares especializados destinados ao transporte domicílio-trabalho, de trabalhadores, e ao transporte domicílio-estabelecimento de ensino, de estudantes, na zona

fronteiriça de um Estado-membro, se, nomeadamente, a distância total do transporte não ultrapassar 50 km em linha recta em cada sentido (artigo 3.°, n.° 2, do regulamento). A Comissão apresentará ao Conselho até 31 de Dezembro de 1995 um relatório sobre a oportunidade de prever um alargamento do âmbito de aplicação do regulamento a outros serviços regulares de transporte de passageiros e apresentará, se for caso disso, uma proposta de regulamento (artigo 12.°, n.° 1, do regulamento).

5 Resulta dos autos que o acto impugnado tem origem numa proposta de regulamento apresentada pela Comissão ao Conselho em 4 de Março de 1987 (JO C 77, p. 13). Esta, com base no artigo 75.° do Tratado, determinava, no artigo 2.°, que, a partir de 1 de Janeiro de 1989, qualquer transportador que efectue serviços de transporte rodoviário de passageiros por conta de outrem e que, estabelecido num Estado-membro, aí esteja autorizado a efectuar transportes internacionais de passageiros, e que satisfaça as condições estabelecidas pela Directiva 74/562/CEE do Conselho, de 12 de Novembro de 1974, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de passageiros no domínio dos transportes nacionais e internacionais (JO L 308, p. 23; EE 07 F2 p. 25), «será autorizado a efectuar transportes nacionais rodoviários de passageiros por conta de outrem através de serviços regulares, serviços ocasionais ou serviços de lançadeira, num Estado-membro diferente daquele no qual se encontra estabelecido; pode, a título temporário, prosseguir nesse Estado-membro as suas actividades sem ter que estabelecer uma sede social, local de negócio ou qualquer outro estabelecimento no Estado-membro em questão».

6 Consultado pelo Conselho, o Parlamento emitiu o seu parecer numa resolução de 10 de Março de 1988 (JO C 94, p. 125) na qual, sem prejuízo de três alterações, aprovou a proposta da Comissão.

7 Entendendo que duas dessas alterações eram aceitáveis, a Comissão apresentou ao Conselho, em 4 de Novembro de 1988, uma proposta modificada (JO C 301, p. 8). Nesta, é especificado que o regulamento se aplicará aos autocarros adequados ao transporte de mais de nove pessoas, acrescentando-se a obrigação, para os Estados-

-membros, de comunicar as disposições que tenham adoptado em aplicação do regulamento. Estas alterações foram aprovadas pelo Conselho [artigo 2.°, alínea d), e artigo 13.° do regulamento]. Ao invés, a Comissão não acolheu a terceira alteração proposta pelo Parlamento de adiar por um ano a data de entrada em vigor do regulamento.

8 Em 23 de Julho de 1992, o Conselho adoptou o regulamento ora impugnado.

9 Em apoio do seu recurso, o Parlamento Europeu invoca que o acto impugnado violou uma formalidade essencial, não tendo o seu direito de participar no processo legislativo comunitário sido respeitado. Em seu entender, a obrigação de o Conselho consultar o Parlamento em conformidade com o artigo 75.° do Tratado inclui o dever de uma segunda consulta desde que se pretenda introduzir uma alteração substancial na proposta sobre a qual o Parlamento deu o seu parecer. Ora, assim ocorreu, no caso vertente, no que toca à quase exclusão dos serviços regulares do âmbito de aplicação material do regulamento, bem como ao adiamento, para 1 de Janeiro de 1996, da liberalização total da cabotagem em matéria de serviços não regulares.

10 Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a exigência de consulta do Parlamento Europeu durante o processo de legiferação, nos casos previstos pelo Tratado, implica a exigência de uma nova consulta sempre que o texto finalmente adoptado, considerado no seu conjunto, se afaste na sua substância daquele sobre o qual foi consultado o Parlamento, com a excepção dos casos em que as modificações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento (v. os acórdãos de 16 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-65/90, Colect., p. I-4593, e de 5 de Outubro de 1993, Driessen e o., C-13/92, C-14/92, C-15/92 e C-16/92, Colect., p. I-4751, n.° 23).

11 Importa salientar que a proposta inicial da Comissão sobre a qual o Parlamento deu o seu parecer determinava, no artigo 2.°, que qualquer transportador que efectue serviços de transporte rodoviário de passageiros por conta de outrem e que, estabelecido num outro Estado-membro, aí esteja autorizado a efectuar transportes internacionais de passageiros, e que satisfaça as condições estabelecidas pela Directiva 74/562, já referida, será autorizado a efectuar transportes nacionais rodoviários de passageiros por conta de outrem através de serviços regulares, serviços ocasionais ou serviços de lançadeira num Estado-membro diferente daquele no qual se encontra estabelecido.

12 Pelo contrário, a regulamentação adoptada pelo Conselho apenas visa, no que concerne aos serviços regulares, o transporte domicílio-trabalho, de trabalhadores, e domicílio-estabelecimento de ensino, de estudantes, nas zonas fronteiriças. A cabotagem só pode ser estendida a outros serviços regulares de transporte de passageiros através de um novo regulamento do Conselho adoptado sob proposta da Comissão, devendo esta, para esse efeito, apresentar um relatório ao Conselho até 31 de Dezembro de 1995.

13 Como sustenta o Parlamento, resulta de uma comparação entre a proposta inicial da Comissão e o regulamento impugnado que, quanto aos serviços regulares, as alterações introduzidas limitaram o âmbito de aplicação da regulamentação a certos tipos de transporte rodoviário de passageiros e a certas zonas fronteiriças restritas, pelo que afectam a própria essência das disposições adoptadas. Por conseguinte, devem ser qualificadas de substanciais.

14 O Conselho, apoiado pelo Reino de Espanha, invoca, contudo, que essas alterações correspondem às pretensões formuladas pelo Parlamento. Com efeito, ao adoptar o regulamento impugnado, o Conselho terá seguido uma orientação que é hoje partilhada pelo Parlamento. A este propósito, o Conselho remete para os pareceres do Parlamento dados em matéria de cabotagem para os transportes rodoviários de mercadorias no âmbito do processo de adopção do Regulamento (CEE) n.° 3118/93 do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-membro (JO L 279, p. 1). Enquanto inicialmente o Parlamento tinha aprovado a proposta da Comissão, que previa uma liberalização imediata e quase sem condições da cabotagem para os transportes de mercadorias,

no quadro de uma nova consulta sobre essa mesma questão, pronunciou-se sem ambiguidade por uma implementação progressiva da liberalização (JO C 150, p. 336). No caso em apreço, o Conselho terá, portanto, feito uma aplicação do parecer actualizado do Parlamento.

15 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando o regulamento adoptado corresponda em grande medida às pretensões formuladas pelo Parlamento, o Conselho pode dispensar-se de nova consulta (v. acórdão de 4 de Fevereiro de 1982, Buyl e o./Comissão, 817/79, Recueil, p. 245, n.° 23). No caso em análise, há que considerar que o Conselho não apresentou qualquer texto que permitisse concluir que o Parlamento se pronunciou expressamente a favor de uma liberalização progressiva da cabotagem para os transportes de passageiros. A resolução citada pelo Conselho, que visa a liberalização da cabotagem para os transportes de mercadorias, ou seja, um sector diferente do em causa no caso vertente, não contém, com efeito, qualquer indicação nesse sentido. O argumento do Conselho não pode, por conseguinte, ser acolhido.

16 O Reino de Espanha invoca, todavia, os pareceres de várias comissões parlamentares que, antes da adopção da resolução de 10 de Março de 1988, se terão pronunciado a favor de uma liberalização progressiva da cabotagem para os transportes de passageiros.

17 A este propósito, para analisar se as alterações introduzidas pelo Conselho correspondem às pretensões formuladas pelo Parlamento, cabe salientar que não é possível ter em conta as opiniões de comissões parlamentares formuladas antes da adopção da resolução legislativa que encerra a fase de consulta.

18 Uma vez que as alterações anteriormente referidas afectam o sistema do projecto no seu conjunto e que, portanto, bastam por elas mesmas para impor uma nova

consulta do Parlamento, não é necessário examinar os restantes fundamentos do recorrente.

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

20 Na sua contestação, o Conselho requereu ao Tribunal de Justiça que limitasse os efeitos de uma eventual anulação do seu regulamento.

21 A este propósito, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a aplicação dos princípios da liberdade de prestação de serviços em matéria de transportes, como estabelecidos, em especial pelos artigos 59.° e 60.° do Tratado, deve ser atingida através da implementação da política comum dos transportes (v. acórdão de 22 de Maio de 1985, Parlamento/Conselho, 13/83, Recueil, p. 1513, n.° 62). Ora, uma anulação pura e simples do regulamento impugnado seria de molde a pôr em causa o grau de liberalização que este regulamento tinha como objectivo realizar.

22 Ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 174.° do Tratado, importa, por conseguinte, manter os efeitos do regulamento anulado até que o Conselho, após consulta regular do Parlamento Europeu, tenha adoptado nova regulamentação na matéria.

Quanto às despesas

23 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em conformidade com o n.° 4 do artigo 69.° do mesmo regulamento, o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O Regulamento (CEE) n.° 2454/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, que fixa as condições em que as transportadoras não residentes podem efectuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado-membro, é anulado.**

2) **O regulamento anulado continua a produzir efeitos até que o Conselho, após consulta do Parlamento, tenha adoptado nova regulamentação na matéria.**

3) O Conselho é condenado nas despesas. O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Junho de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente em exercício

G. F. Mancini