CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 19 de Setembro de 1996 *

1. No presente processo, o Rechtbank van koophandel te Antwerpen submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior (a seguir «regulamento») [1].

A regulamentação comunitária aplicável

2. O regulamento foi adoptado como resposta ao excesso estrutural de capacidade das frotas que operam na rede de vias navegáveis interligadas da Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos e estabelece um programa de desmantelamento de embarcações coordenado a nível comunitário mas financiado pelas próprias empresas transportadoras.

3. O artigo 1.º do regulamento dispõe:

«1. As embarcações de navegação interior afectas ao transporte de mercadorias entre dois ou mais pontos nas vias navegáveis dos Estados-Membros ficam sujeitas a medidas de saneamento estrutural do sector da navegação interior, nas condições previstas no presente regulamento.

2. As medidas referidas no número anterior abrangem:

— a redução do excesso de capacidades estruturais, através de acções de desmantelamento, coordenadas no plano comunitário,

— medidas de acompanhamento destinadas a evitar o agravamento do excesso de capacidades existentes ou o aparecimento de novos excessos de capacidade.»

* Língua original: inglês.

1 — JO L 116, p. 25.

4. O artigo 2.°, n.° 2, exclui do âmbito de aplicação do regulamento:

«a) As embarcações que naveguem exclusivamente em vias nacionais não ligadas às outras vias navegáveis da Comunidade;

b) As embarcações que, pelas suas dimensões, não possam sair das vias navegáveis nacionais em que navegam e que não possam ter acesso a outras vias navegáveis da Comunidade (embarcações cativas), desde que estas embarcações não sejam susceptíveis de fazer concorrência às embarcações a que se aplica o presente regulamento;

c) — os rebocadores-empurradores cuja potência de propulsão não ultrapasse 300 quilovátios,

— as embarcações fluvio-marítimas e as barcaças de navio, desde que efectuem exclusivamente transportes internacionais ou nacionais em viagens que incluam um percurso marítimo,

— os barcos de passagem entre margens,

— as embarcações afectas a um serviço público não comercial.»

5. O artigo 3.° prevê que os Estados-Membros implicados criem um fundo de desmantelamento, cuja gestão será assegurada pelas autoridades nacionais competentes. Este fundo deverá incluir duas contas distintas, uma para as embarcações de carga sólida e para os rebocadores-empurradores, e outra para os navios-cisterna.

6. Por força do artigo 4.°, os proprietários das embarcações sujeitas ao regulamento pagará uma quotização anual ao respectivo fundo. Nos termos do artigo 6.°, as taxas das quotizações serão fixadas pela Comissão, que deverá garantir que os fundos tenham meios financeiros suficientes para contribuir eficazmente para a redução dos desequilíbrios estruturais entre a oferta e a procura no sector da navegação interior. Nos termos do artigo 5.°, o proprietário de uma embarcação que proceda ao desmantelamento desta, receberá do fundo pelo qual a embarcação é abrangida um prémio de desmantelamento no limite dos meios financeiros disponíveis.

7. O artigo 8.°, n.° 1, do regulamento introduz um regime conhecido como do «velho

por novo», destinado a assegurar que a entrada de novas embarcações no mercado não prejudique este sistema. Dispõe:

«a) Durante um período de cinco anos a contar da entrada em vigor do presente regulamento, a entrada em serviço, nas vias navegáveis referidas no artigo 3.°, de embarcações submetidas ao presente regulamento que sejam de construção recente, que sejam importadas de um país terceiro ou que saiam das vias nacionais referidas no n.° 2, alíneas a) e b), do artigo 2.°, está sujeita à condição:

— de que o proprietário da embarcação a colocar em serviço proceda ao desmantelamento, sem prémio, de uma tonelagem equivalente à da referida embarcação,

— ou de que, se não desmantelar qualquer embarcação, pague ao fundo a que a sua nova embarcação pertence ou que escolheu nos termos do artigo 4.° uma contribuição especial de montante igual ao do prémio de desmantelamento fixado para uma tonelagem igual à da nova embarcação,

— ou de que, se proceder ao desmantelamento de uma tonelagem inferior à da nova embarcação a colocar em serviço, pague ao fundo em questão uma contribuição especial de montante equivalente ao do prémio de desmantelamento correspondente, nesse momento, à diferença entre a tonelagem da nova embarcação e a tonelagem da embarcação desmantelada.»

8. O artigo 8.°, n.° 3, estabelece algumas excepções ao regime do «velho por novo». Em especial, a alínea c) dispõe:

«A Comissão pode, após consulta aos Estados-Membros e às organizações representativas da navegação interior a nível comunitário, excluir embarcações especializadas do âmbito de aplicação do n.° 1.»

9. Resulta de uma nota de 7 de Dezembro de 1990 [2], da Direcção-Geral dos Transportes, que, para decidir se uma embarcação é uma «embarcação especializada» para efeitos do artigo 8.°, n.° 3, alínea c), a Comissão aplica *inter alia* o critério de saber se a

2 — Nota relativa à definição de critérios gerais para a apreciação dos pedidos de exclusão de embarcações especializadas do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1101/89 do Conselho.

embarcação está especialmente concebida para o transporte de uma determinada categoria de mercadorias e é tecnicamente apta, sem modificação da sua construção, para o transporte de outras mercadorias nas vias interiores.

tecnicamente apta para o transporte de todo o tipo de cargas líquidas na navegação interior e não diferia substancialmente dos navios-cisterna convencionais. Em consequência, contribuía para a capacidade da frota objecto do regulamento. A Wiljo não impugnou este ofício nos termos do artigo 173.° do Tratado.

Os factos e as questões do tribunal nacional

10. Dado que o despacho de reenvio fornece poucos pormenores sobre os antecedentes factuais do litígio, a descrição dos factos que se segue baseia-se em grande medida nas observações escritas e orais apresentadas ao Tribunal de Justiça pela Wiljo e pela Comissão. A actividade da Wiljo consiste no abastecimento de embarcações marítimas. Por carta de 19 de Janeiro de 1993, esta empresa requereu à Comissão a exclusão de uma embarcação que pretendia pôr ao serviço, a «Smaragd», do regime do «velho por novo», com o fundamento de que se tratava de uma «embarcação especializada» na acepção do artigo 8.°, n.° 3, alínea c), do regulamento. No seu pedido, descreveu-a como um navio de abastecimento a motor, com capacidade de 2 500 toneladas e uma dimensão de 100 metros x 11,40 metros x 4 metros, e declarou que se destinava a ser utilizada exclusivamente para o abastecimento de navios de mar. Por ofício de 6 de Maio de 1993, dirigido à Wiljo, a Comissão informou-a de que tinha «decidido, com base no artigo 8.°, n.° 3, alínea c), do [regulamento], indeferir o pedido de isenção» e de que seria enviada cópia do ofício à administração do fundo de desmantelamento belga. No mesmo ofício, declarava que a referida embarcação era

11. A Wiljo afirma que a Smaragd é uma embarcação de abastecimento típica, especialmente equipada para abastecer navios de mar. Em particular, está equipada com um mastro hidráulico de 20 metros munido de uma escada de segurança, para permitir o acesso a bordo de navios de mar. Mesmo que o mastro seja baixado, a embarcação não pode navegar em canais interiores e em muitos rios, por não poder passar por baixo das pontes. Além disso, para respeitar as exigências da navegação marítima, está equipada com um revestimento especial destinado a protegê-la da ondulação do mar, o que tem como consequência que, quando está completamente carregada, o seu calado é demasiado para permitir a navegação no Reno ou no Mosela. Apesar de a Smaragd ter os certificados necessários para a navegação interior, em especial o certificado emitido pela comissão central de navegação do Reno, isso não significa que o possa fazer sem restrições. Tem que ter esse certificado para poder entrar em canais de mar no âmbito das suas actividades de abastecimento. Também tem um certificado para estuários, que lhe permite navegar em águas costeiras.

12. A Comissão acentua que a aptidão de uma embarcação para o transporte de merca-

dorias em águas interiores é o único critério utilizável para efeitos de aplicação do artigo 8.°, n.° 3, alínea c), do regulamento. Não tem a possibilidade de controlar a utilização efectiva de uma embarcação. Contesta as declarações da Wiljo sobre a aptidão da Smaragd para a navegação interior. Após observar que a embarcação está autorizada a navegar no Reno até Basileia, afirma que o rio é suficientemente profundo e as suas pontes suficientemente altas para ela, desde que o mastro hidráulico esteja baixado. Refere que a embarcação teria sido avistada em águas interiores. Finalmente, rejeita a afirmação da Wiljo de que o tratamento da Smaragd é diferente da prática seguida relativamente a outras embarcações de abastecimento.

13. No processo pendente no órgão jurisdicional nacional, a Wiljo contesta um ofício de 1 de Outubro de 1993 do Estado belga, em que este lhe exige a contribuição única para o fundo de desmantelamento, nos termos do artigo 8.°, n.° 1, alínea a), do regulamento e da decisão de 6 de Maio de 1993 da Comissão. O órgão jurisdicional nacional pede ao Tribunal que se pronuncie sobre as seguintes questões:

«1) Tendo em conta o preâmbulo, o objectivo geral e a finalidade especial do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior, o conceito de 'embarcações especializadas', constante do artigo 8.°, n.° 3, alínea c), do referido regulamento, visa embarcações que, devido à sua construção e equipamento específicos ou devido à utilização específica que delas é feita, não aumentam a capacidade de carga ou a tonelagem da frota de navegação interior e que, por isso, não são susceptíveis de influenciar o excesso de capacidade estrutural do transporte de mercadorias na rede de vias navegáveis interligadas dos Estados-Membros?

2) Tendo em conta o princípio da proporcionalidade, o critério, utilizado pela Comissão das Comunidades Europeias na sua decisão de 6 de Maio de 1993, de 'aptidão técnica para a navegação interior', que tem como consequência que igualmente as embarcações que na realidade não são utilizadas para o transporte na rede de vias navegáveis interligadas dos Estados-Membros da CE estejam sujeitas à obrigação de contribuição no quadro do regime do 'velho por novo', não é incompatível com o objectivo e a economia do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior?

3) Tendo em conta o preâmbulo, o objectivo geral e a finalidade especial do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior, a possibilidade meramente teórica de uma embarcação ser apta para a navegação interior no sentido de que a embarcação apenas após transformação longa e dispendiosa, e por isso irrealista do ponto de vista económico, poderia ser tornada apta para a navegação interior e de a utilização da

embarcação para o transporte nas águas interiores não ser rentável devido ao facto de não ter sido concebida nem se encontrar equipada para a navegação interior, é suficiente para a sujeição à obrigação de contribuição no quadro do 'regime do velho por novo'?

4) Tendo em conta o preâmbulo, o objectivo geral e a finalidade especial do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior, a decisão da Comissão das Comunidades Europeias de 6 de Maio de 1993 relativa ao navio-cisterna 'Smaragd' pode considerar-se válida na medida em que sujeita à obrigação de contribuição única no quadro do 'regime do velho por novo' uma embarcação que foi especialmente concebida, construída e equipada como navio-cisterna destinado exclusivamente a abastecer em combustível navios de mar e não é especialmente apta nem destinada ao transporte para terceiros, ou por conta própria, de combustíveis nas águas interiores e que por essa razão não aumenta a capacidade de carga ou a tonelagem da navegação interior?

5) A aplicação pela Comissão do critério de aptidão técnica em vez do da utilização efectiva da embarcação constitui ou não violação da proibição de discriminação quando, segundo o critério utilizado pela Comissão para as embarcações em serviço na Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Alemanha e França, a contribuição única é devida em determinados casos sem que a embarcação seja efectivamente utilizada na navegação interior e sem que contribua, assim, para o aumento da tonelagem da frota de navegação interior, ao passo que a contribuição única pela colocação em serviço de uma embarcação nos restantes Estados-Membros só é devida se a utilização efectiva (na rede das vias navegáveis interligadas da Comunidade) der origem a tal aumento?»

14. Para se compreender o objectivo destas questões, é necessário examinar as alegações da Wiljo no tribunal nacional. Segundo o despacho de reenvio, a Wiljo afirma que a contribuição não lhe é exigível porque a Smaragd é uma embarcação de abastecimento exclusivamente utilizada para o abastecimento de navios de mar e não pode ser comparado com um navio-cisterna normal. Entende que a decisão da Comissão é incompatível com o objectivo geral do regulamento e não contém uma análise técnica adequada das características e do equipamento da embarcação. Assim, o teor do despacho de reenvio sugere que, no tribunal nacional, a Wiljo defende a tese de que a decisão da Comissão é inválida por ser incompatível com o regulamento. Isto é confirmado pela leitura da petição apresentada pela Wiljo ao tribunal nacional, na qual refere expressamente o artigo 8.°, n.° 3, alínea c), do regulamento e conclui com a frase «por estes fundamentos, a decisão da Comissão não pode ser considerada válida».

15. Assim, é claro que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional, que são idênticas às contidas na petição da Wiljo, foram redigidas com o objectivo de permitir ao órgão jurisdicional nacional pronunciar-se sobre a procedência dessa tese. Embora prendendo-se com a interpretação do regulamento, destinam-se a permitir ao tribunal nacional apreciar a conclusão da Comissão, na sua decisão, de que a Smaragd não preenchia as condições para ser considerada uma «embarcação especializada» na acepção do artigo 8.°, n.° 3, alínea c), sendo-lhe, por isso, aplicável o regime do «velho por novo».

16. A este respeito, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça considerou que lhe está reservado o poder de declarar a invalidade de um acto de uma instituição comunitária impugnado num órgão jurisdicional nacional [3]. Se o Tribunal pretendesse responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional, seria necessário reformulá-las e tratá-las como um pedido de apreciação de validade.

17. Todavia, a Comissão, baseada no princípio consagrado no acórdão TWD Textilwerke Deggendorf [4], sustenta que a Wiljo não pode impugnar a validade da sua decisão num processo nacional. No referido acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que a TWD não podia invocar a invalidade de uma decisão da Comissão, dirigida à República Federal da Alemanha e exigindo-lhe que obtivesse a restituição de auxílios concedidos à referida sociedade, num recurso interposto nos tribunais alemães da decisão de execução adoptada pelas autoridades nacionais. A TWD não impugnara a decisão da Comissão nos termos do artigo 173.° do Tratado, embora fosse evidente que poderia tê-lo feito. Permitir ao beneficiário de um auxílio invocar a ilegalidade da decisão da Comissão no órgão jurisdicional nacional equivaleria a reconhecer-lhe a faculdade de contornar o carácter definitivo que, por força do princípio da segurança jurídica, a decisão reveste após a expiração do prazo previsto no artigo 173.°

18. A Wiljo alegou na audiência que a jurisprudência TWD Textilwerke Deggendorf não era aplicável no presente processo. O acórdão foi proferido após ter expirado o prazo para interposição de recurso da decisão de 6 de Maio de 1993 da Comissão. Além disso, as autoridades nacionais são as principais responsáveis pela gestão do fundo, e a Wiljo podia razoavelmente entender que a decisão da Comissão podia ser impugnada nos tribunais nacionais no âmbito de um processo contra aquelas autoridades, especialmente tendo em conta que a Comissão declarara na decisão que seria enviada cópia às autoridades nacionais.

19. Estes argumentos não me convencem. O Tribunal não considerou adequado limitar no tempo os efeitos da sua decisão no processo

3 — Acórdão de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, Colect., p. 4199, n.° 17).

4 — Acórdão de 9 de Março de 1994 (C-188/92, Colect., p. I-833).

TWD Textilwerke Deggendorf. Além disso, o presente caso é porventura ainda mais claro do que o processo TWD Textilwerke Deggendorf. Embora a gestão dos fundos de desmantelamento seja da responsabilidade das autoridades nacionais, o regulamento reserva poderes à Comissão em determinados domínios. O seu artigo 8.°, n.° 3, alínea c), atribui-lhe o poder de isentar embarcações especializadas do âmbito de aplicação do regulamento. Em consequência, a Wiljo requereu directamente à Comissão que adoptasse uma decisão nos termos dessa disposição. Em resposta, a Comissão adoptou uma decisão individual de que a Wiljo era destinatária. Consequentemente, esta conhecia claramente a decisão e os seus efeitos. Além disso, não há a menor dúvida de que a decisão era susceptível de impugnação nos termos do artigo 173.° do Tratado, e no prazo aí previsto. E é claramente assim, apesar de ter sido enviada uma cópia da decisão às autoridades nacionais responsáveis pela sua execução.

20. O Tribunal de Justiça baseou o seu acórdão TWD Textilwerke Deggendorf no princípio da segurança jurídica. Este princípio também é aplicável ao presente processo. Todavia, o caso agora em apreço também é exemplificativo da importância de os litígios serem apreciados em processos adequados e no tribunal competente. O processo prejudicial é simplesmente inadequado quando as questões de direito a decidir estejam interligadas com questões factuais complexas. Além disso, no caso de decisões como a que está em causa, deveria ser o Tribunal de Primeira Instância a proceder à necessária determinação dos factos e a aplicar o direito a esses factos. Parece-me, portanto, que, também por essa razão, o Tribunal de Justiça tem razão em exigir aos particulares que, sempre que possível, impugnem a legalidade de tais medidas no Tribunal de Primeira Instância, permitindo, assim, que todas as questões de facto e de direito sejam apreciadas num só tribunal e no âmbito de um processo especificamente previsto para esse efeito [5].

21. Finalmente, no processo pendente neste Tribunal, a Wiljo procurou evitar as consequências do acórdão TWD Textilwerke Deggendorf alegando que a Smaragd está inteiramente excluída do âmbito de aplicação do regulamento. Teria, portanto, o direito de impugnar o pedido de pagamento da contribuição, apesar de a decisão da Comissão já ser definitiva e insusceptível de recurso.

22. Não creio que seja necessário o Tribunal apreciar essa questão. Este argumento não é mencionado no despacho de reenvio nem na petição apresentada ao tribunal nacional, que faz parte do processo transmitido ao Tribunal de Justiça. Em consequência, as questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional estão redigidas não em conformidade com os artigos 1.° e 2.° do regulamento, mas com o seu artigo 8.°, n.° 3, alínea c), e com a

5 — Sobre este aspecto, v. n. ° 20 das minhas conclusões no processo TWD Textilwerke Deggendorf.

decisão da Comissão; dizem especificamente respeito à utilização pela Comissão do critério da aptidão técnica para o transporte de mercadorias em águas interiores para efeitos de decidir se uma embarcação é especializada, podendo beneficiar da isenção prevista pelo artigo 8.°, n.° 3, alínea c). Ir além do teor do despacho do órgão jurisdicional nacional seria incompatível com o papel reservado ao Tribunal de Justiça pelo artigo 177.° do Tratado e com a necessidade de assegurar o respeito dos direitos de quem está autorizado a apresentar observações escritas ao Tribunal, nos termos do artigo 20.° do Estatuto CE [6].

23. Pelos fundamento expostos, não creio que seja necessário que o Tribunal responda às questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional.

Conclusão

24. Pelas razões que antecedem, considero que o tribunal nacional está vinculado por uma decisão da Comissão dirigida a uma empresa, quando essa empresa não tenha interposto recurso da mesma decisão ao abrigo do artigo 173.°, quarto parágrafo do Tratado, mas tenha interposto no tribunal nacional um recurso em que impugna a legalidade da decisão da Comissão; não é, pois, necessário que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre as questões apresentadas pelo tribunal nacional.

6 — V., mais recentemente, despacho de 19 de Julho de 1996, Modesti (C-191/96, Colect., p. I-3937).