# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
19 de Maio de 1992 *

No processo C-195/90,

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Rolf Wägenbaur, consultor jurídico, e Ricardo Gosalbo Bono, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

apoiada por

**Reino da Bélgica**, representado por Eduard Marissens, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório da advogada Lucy Dupong, 14 A, rue des Bains,

**Reino da Dinamarca**, representado por Jørgen Molde, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Dinamarca, 11 B, boulevard Joseph-II,

**República Francesa**, representada por Jean-Pierre Puissochet, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Géraud de Bergues, secretário adjunto principal no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard Prince-Henri,

**Grão-Ducado do Luxemburgo**, representado por Fernand Kesseler, primeiro conselheiro do Governo no Ministério dos Transportes, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Ministério dos Transportes, 19-21, boulevard Royal,

* Língua do processo: alemão.

**Reino dos Países Baixos,** representado por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e J. W. de Zwaan, consultor jurídico adjunto no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

intervenientes,

contra

**República Federal da Alemanha,** representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério da Economia alemão, e Joachim Karl, Regierungsdirektor no mesmo ministério, bem como por Joachim Sedemund, advogado no foro de Colónia, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da República Federal da Alemanha, 20-22, avenue Émile Reuter,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao adoptar a Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen de 30 de Abril de 1990 (lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados, BGBl. I, p. 826), a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 76.°, 95.° e 5.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: J.-G. Giraud

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 15 de Janeiro de 1992, na qual a República Federal da Alemanha esteve representada pelo advogado Joachim Sedemund e por Wilhelm Knittel, secretário de Estado no Ministério dos Transportes alemão, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Março de 1992,

profere o presente

## Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Junho de 1990, a Comissão das Comunidades Europeias propôs uma acção, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, com vista a obter a declaração de que, ao adoptar a Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen, de 30 de Abril de 1990 (lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados, BGBl. I, 1990, p. 826, a seguir «lei de 30 de Abril de 1990»), a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 76.°, 95.° e 5.° do Tratado.

2 O artigo 1.° da lei de 30 de Abril de 1990 cria uma taxa sobre a utilização das estradas («Straßenbenutzungsgebühr»), a que estão sujeitos, salvo determinadas excepções, todos os veículos pesados cujo peso bruto autorizado exceda 18 toneladas, seja qual for o seu local de matrícula, que utilizem as estradas ou auto-estradas federais, fora das localidades.

3 A taxa pode ser paga por períodos de dias, semanas ou meses, embora não possam exceder um ano. O montante anual da taxa varia, consoante o peso bruto do veículo, de 1 000 DM a 9 000 DM. O montante a pagar por mês, semana ou dia equivale, respectivamente, a $^1/_{10}$, $^1/_{35}$ ou $^1/_{150}$ do montante anual, não podendo ser inferior a 10 DM.

4 O pagamento da taxa dá lugar à emissão de um certificado que deve acompanhar o veículo. A necessária fiscalização compete, nomeadamente, à polícia e aos servi-

ços aduaneiros, mas os controlos nas fronteiras entre Estados-membros só podem ser efectuados por amostragem, por ocasião de outros controlos.

5 O artigo 2.° da lei de 30 de Abril de 1990 altera a Kraftfahrzeugsteuer (lei relativa ao imposto sobre veículos automóveis) e institui, para o período compreendido entre 1 de Julho de 1990 e 31 de Dezembro de 1993, uma taxa especial para este imposto, que varia em função do peso total do veículo, mas não pode exceder, quando seja paga anualmente, 3 500 DM no caso dos veículos pesados e 300 DM no caso dos reboques. Devido a esta limitação, a lei de 30 de Abril de 1990 corresponde a uma redução do imposto para os veículos pesados cujo peso total exceda 16 toneladas e para os reboques cujo peso total ultrapasse 2,6 toneladas.

6 O artigo 5.° da lei de 30 de Abril de 1990 prevê que a mesma entre em vigor em 1 de Julho de 1990 e deixe de produzir efeitos no fim do ano de 1993.

7 De acordo com a sua exposição de motivos (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, p. 10), a lei de 30 de Abril de 1990 prossegue dois objectivos: por um lado, a redução do imposto sobre veículos deve permitir harmonizar as condições de concorrência entre as empresas de transporte rodoviário estabelecidas na Alemanha e as estabelecidas nos outros países e, por outro, a instituição da taxa sobre a utilização das estradas deve garantir a manutenção, ao nível actual, da contribuição dos veículos pesados alemães para o custo das infra-estruturas rodoviárias, bem como um aumento da contribuição, considerada insuficiente, dos veículos pesados estrangeiros para o mesmo efeito. Está prevista a cessação dos seus efeitos em 31 de Dezembro de 1993, na perspectiva da adopção ao nível comunitário, e da transposição para o direito nacional, antes dessa data, de uma directiva do Conselho relativa à imputação dos custos da infra-estrutura rodoviária.

8 Resulta dos autos que, em 21 de Março de 1989, o projecto de lei em questão foi enviado à Comissão para consulta, em conformidade com a decisão do Conselho de 21 de Março de 1962 que institui um processo de exame e consulta prévios para

determinadas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas previstas pelos Estados-membros no domínio dos transportes (JO 1962, 23, p. 720; EE 07 F1 p. 54), com as alterações introduzidas pela Decisão 73/402/CEE do Conselho, de 22 de Novembro de 1973 (JO L 347, p. 48; EE 07 F2 p. 10).

9 No parecer que emitiu em 15 de Junho de 1989, em conformidade com a referida decisão, a Comissão concluiu que a instituição de uma taxa sobre a utilização das estradas na Alemanha, conjugada com a redução correspondente do imposto sobre veículos, que, por força de acordos bilaterais destinados a evitar a dupla cobrança do imposto sobre veículos (a seguir «acordos bilaterais») concluídos entre a República Federal da Alemanha e os outros Estados-membros, apenas beneficiaria os transportadores alemães, não era compatível com os artigos 76.° e 95.° do Tratado e constituiria uma violação, por parte da República Federal da Alemanha, das suas obrigações de cooperação e de fidelidade comunitária previstas no artigo 5.° do Tratado, na medida em que entravaria seriamente as propostas da Comissão tendo por finalidade a realização dos objectivos do Tratado no domínio da política comum dos transportes.

10 Tendo tomado conhecimento, em Março de 1990, da aprovação do projecto de lei pelo Bundestag, a Comissão iniciou contra a República Federal da Alemanha o processo previsto no artigo 169.° do Tratado e propôs a presente acção no Tribunal de Justiça.

11 Por despachos do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 1990, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

12 Por despacho de 12 de Julho de 1990, o Tribunal de Justiça deferiu o pedido de medidas provisórias apresentado pela Comissão ao abrigo do artigo 186.° do Tratado e ordenou à República Federal da Alemanha que suspendesse, «até ser proferido o acórdão no processo principal, no que respeita aos veículos matriculados nos outros Estados-membros, a cobrança da taxa prevista na lei relativa às taxas de

utilização das estradas e das auto-estradas federais por veículos pesados, de 30 de Abril de 1990».

13 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, da tramitação processual, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

**Quanto ao artigo 76.° do Tratado**

14 A Comissão, apoiada pelos Governos belga, francês e neerlandês, entende que a instituição da taxa sobre a utilização das estradas, a que estão sujeitos todos os utentes sem distinção de nacionalidade, e a redução simultânea do imposto sobre veículos, que, na realidade, por força dos acordos bilaterais concluídos entre a República Federal da Alemanha e os outros Estados-membros, apenas é pago pelas empresas de transporte estabelecidas na Alemanha, têm como efeito criar uma discriminação, incompatível com o artigo 76.° do Tratado, entre os transportadores desse Estado-membro e os dos outros Estados-membros, não sendo o novo encargo que é a taxa sobre a utilização das estradas compensado, em relação a estes últimos, pela redução do imposto sobre veículos.

15 A Comissão sustenta igualmente que a República Federal da Alemanha violou a cláusula de *standstill* prevista no artigo 76.° do Tratado, que, «enquanto não forem adoptadas as disposições referidas no n.° 1 do artigo 75.°, e salvo acordo unânime do Conselho», proíbe aos Estados-membros a adopção de uma medida como a lei de 30 de Abril de 1990.

16 O Governo alemão alega que o artigo 76.° não proíbe a adopção de qualquer medida nacional que tenha como efeito atribuir uma vantagem aos transportadores nacionais ou impor um ónus aos transportadores dos outros Estados-membros, mas tão-só de «disposições» que tenham como efeito tornar a situação dos trans-

portadores dos outros Estados-membros, tal como decorre das disposições nacionais aplicáveis à data da entrada em vigor do Tratado, menos favorável do que a dos transportadores nacionais.

17 Ora, segundo o Governo alemão, a deterioração da situação dos transportadores dos outros Estados-membros não tem origem na lei de 30 de Abril de 1990, e sim nos acordos bilaterais concluídos entre a República Federal da Alemanha e todos os outros Estados-membros. A este propósito, o Governo alemão alega que, por um lado, esses acordos não constituem «disposições» na acepção do artigo 76.° do Tratado e, por outro, sendo alguns deles posteriores à data da entrada em vigor do Tratado, a situação dos transportadores dos Estados-membros em causa em relação à existente nessa data não se deteriorou, mas, pelo contrário, melhorou. Além disso, no que diz respeito aos acordos concluídos antes da entrada em vigor do Tratado, a lei de 30 de Abril de 1990 equivale, pelos seus efeitos económicos, a uma mera revogação parcial, medida que, à semelhança da conclusão de acordos, não é abrangida pela proibição do artigo 76.°

18 Para apreciar a procedência da acusação da Comissão, deve recordar-se antes de mais que, por força do seu artigo 74.°, os objectivos do Tratado no domínio dos transportes são prosseguidos pelos Estados-membros «no âmbito de uma política comum dos transportes». Para realização dessa política comum, compete ao Conselho adoptar um determinado número de medidas previstas no artigo 75.°, n.° 1.

19 Deve salientar-se em seguida que o artigo 76.° prevê que, «enquanto não forem adoptadas as disposições referidas no n.° 1 do artigo 75.°, e salvo acordo unânime do Conselho, nenhum dos Estados-membros pode alterar as diversas disposições que regulem a matéria à data da entrada em vigor do presente Tratado».

20 Esta disposição destina-se a evitar que a instauração, pelo Conselho, da política comum dos transportes seja dificultada ou entravada pela adopção, sem o acordo do Conselho, de medidas nacionais que tenham como efeito, directo ou indirecto, alterar, num sentido desfavorável, a situação de que gozam, num Estado-membro, os transportadores dos outros Estados-membros em relação aos transportadores nacionais.

21 Em contrapartida, o artigo 76.° não impede um Estado-membro de adoptar medidas que tenham para os transportadores nacionais os mesmos efeitos desfavoráveis que têm para os transportadores dos outros Estados-membros.

22 Ora, no presente caso, por um lado é pacífico que, aquando da aprovação da lei de 30 de Abril de 1990, não tinha sido adoptada pelo Conselho qualquer regulamentação relativa à tributação da utilização das estradas por veículos pesados ao abrigo do artigo 75.°, n.° 1.

23 Por outro, é forçoso constatar que, ao compensar, de modo substancial, o novo encargo que é a taxa sobre a utilização das estradas, a que estão sujeitos todos os transportadores, através de uma redução do imposto sobre veículos da qual apenas beneficiam os transportadores nacionais, a lei de 30 de Abril de 1990 tem como efeito alterar, num sentido desfavorável, a situação dos transportadores dos outros Estados-membros em relação à dos transportadores nacionais.

24 No que respeita aos argumentos que o Governo alemão baseia nos acordos bilaterais concluídos pela República Federal da Alemanha com os outros Estados-membros, deve observar-se antes de mais que a causa directa da deterioração da situação dos transportadores dos outros Estados-membros em relação à dos transportadores nacionais não reside nesses acordos, e sim na lei de 30 de Abril de 1990, sem a qual a situação existente não teria sofrido alterações.

25 Deve atentar-se em seguida em que a redacção do artigo 76.° não exclui que acordos bilaterais concluídos por um Estado-membro possam fazer parte das «diversas disposições que regulem a matéria à data da entrada em vigor do presente Tratado». Pelo contrário, esses acordos, na medida em que contribuem para determinar a situação existente naquela data, devem ser tomados em conta quando se trata de apreciar se essa situação sofreu alterações.

26 Deve observar-se, por último, que o objectivo que consiste em facilitar a instauração, pelo Conselho, da política comum dos transportes, prosseguido pelo artigo 76.°, correria o risco de ser comprometido se esta disposição permitisse a um Estado-membro retirar aos transportadores dos outros Estados-membros o benefício de determinadas medidas eventualmente adoptadas com vista a tornar a sua situação mais favorável em relação à dos transportadores nacionais. Deste modo, não há que distinguir entre acordos bilaterais consoante tenham sido concluídos antes ou depois da data de entrada em vigor do Tratado.

27 De resto, deve declarar-se que a Decisão 65/271/CEE do Conselho, de 13 de Maio de 1965, relativa à harmonização de certas disposições com incidência na concorrência no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO 1965, 88, p. 1500; EE 07 F1 p. 91), adoptada com base, nomeadamente, no artigo 75.° do Tratado e que, nos termos do seu primeiro considerando, tem por objectivo «a eliminação das disparidades que, pela sua natureza, possam falsear substancialmente as condições de concorrência nos transportes», dispõe expressamente no artigo 1.°, alínea a), que, «com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1967 (proceder-se-á) à supressão da dupla tributação que incida sobre os veículos automóveis aquando da sua utilização para a realização de transportes num Estado-membro que não o de matrícula do veículo».

28 O Governo alemão alega ainda que a lei de 30 de Abril de 1990 se justifica pelo facto de ter por objectivo não só a harmonização das condições de concorrência entre os transportadores alemães e os de outros Estados-membros, mas também, e na mesma medida, a protecção do ambiente, pelo facto de pretender favorecer o

desvio do tráfego rodoviário para os meios de transporte ferroviário e fluvial, menos nocivos para o ambiente.

29 A este propósito, deve declarar-se antes de mais que a protecção do ambiente constitui, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, um dos objectivos essenciais da Comunidade, cuja importância foi, de resto, confirmada pelo Acto Único Europeu (v. o acórdão de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Colect., p. 4607).

30 Ora, resulta do n.° 21 do presente acórdão que o artigo 76.° não proíbe as medidas nacionais que, pelo aumento da contribuição dos veículos pesados para o custo das infra-estruturas rodoviárias, se destinem a prosseguir esse objectivo, mas tão-só as que, como a lei de 30 de Abril de 1990, tenham como efeito alterar, num sentido desfavorável, a situação de que gozam os transportadores dos outros Estados-membros em relação aos transportadores nacionais.

31 Deve observar-se em seguida que, nos termos da sua exposição de motivos, a lei de 30 de Abril de 1990 tem por objectivo garantir, simultaneamente, a manutenção, ao nível actual, da contribuição dos veículos pesados alemães para o custo das infra-estruturas rodoviárias e o aumento da contribuição, considerada insuficiente, dos veículos pesados estrangeiros para esse custo. Nestas condições, não ficou provado que a lei seja apta para desviar o tráfego rodoviário para os meios de transporte ferroviário e fluvial em vez de levar a um aumento das partes de mercado dos transportadores alemães em detrimento dos transportadores dos outros Estados-membros.

32 Por último, o Governo alemão alegou na audiência que a lei de 30 de Abril de 1990 se justifica à luz das regras do Tratado em matéria de transportes na medida em que está limitada no tempo, na expectativa de uma actuação do legislador comunitário destinada a aplicar uma política comum no sector.

33 Este argumento não procede. Com efeito, o facto de ainda não ter sido instituída uma política comum dos transportes não habilita os Estados-membros a adoptar uma legislação nacional, ainda que limitada no tempo, que seja incompatível com as exigências do artigo 76.° do Tratado. Uma alteração unilateral da situação existente, em detrimento dos transportadores dos outros Estados-membros, deve, pelo contrário, ser considerada como criando obstáculos à aplicação da política comum dos transportes prevista no Tratado, que deve tomar em consideração os problemas de natureza económica, social e ecológica e que assegure simultaneamente condições iguais de concorrência (v. o acórdão de 7 de Novembro de 1991, Pinaud Wieger, n.° 11, C-17/90, Colect., p. I-5253).

34 Decorre das considerações anteriores que é procedente a acusação de violação do artigo 76.° do Tratado.

**Quanto ao artigo 95.° do Tratado**

35 No que diz respeito à acusação de violação do artigo 95.° do Tratado, basta declarar que, em todo o caso, os efeitos discriminatórios que a lei de 30 de Abril de 1990 pudesse eventualmente ter nos produtos importados seriam mera consequência directa do facto de, em violação do artigo 76.° do Tratado, ela onerar mais os transportadores dos outros Estados-membros do que os transportadores nacionais. Deste modo, não é necessário examinar se a lei é também incompatível com o artigo 95.° do Tratado.

**Quanto ao artigo 5.° do Tratado**

36 No que diz respeito à acusação de violação do artigo 5.° do Tratado, deve declarar-se antes de mais que, na medida em que tem por objectivo evitar que a instituição, pelo Conselho, da política comum dos transportes, que constitui um dos objectivos do Tratado enumerados no seu artigo 3.°, seja dificultada por acções unilaterais dos Estados-membros, o artigo 76.° do Tratado constitui a concretização,

no domínio dos transportes, da obrigação genérica, imposta aos Estados-membros no artigo 5.° do Tratado, de se absterem de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado.

37 Importa salientar em seguida que as diferentes acções da Comunidade que a Comissão alega terem sido entravadas pela República Federal da Alemanha ao adoptar a lei de 30 de Abril de 1990 fazem todas parte do domínio dos transportes.

38 Por conseguinte, atendendo a que ficou provado que, ao adoptar a lei de 30 de Abril de 1990, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 76.° do Tratado, não é necessário declarar um incumprimento específico desse Estado-membro em relação ao artigo 5.° do Tratado.

39 Resulta de todas as considerações anteriores que, ao adoptar a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados, de 30 de Abril de 1990, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 76.° do Tratado.

**Quanto às despesas**

40 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Federal da Alemanha sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias. Em conformidade com o artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos, intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Ao adoptar a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados, de 30 de Abril de 1990, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 76.° do Tratado CEE.

2) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

3) O Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos, intervenientes, suportarão cada um as suas próprias despesas.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Maio de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due