do Conselho destinada a aplicar uma política comum nesse sector, e pretenda contribuir para a protecção do ambiente, um dos objectivos essenciais da Comunidade, favorecendo, pelo aumento da contribuição dos veículos pesados para o custo das infra-estruturas rodoviárias, o desvio do tráfego rodoviário para outros meios de transporte, essa regulamentação é incompatível com o artigo 76.° do Tratado. Com efeito, para evitar aumentar as dificuldades a superar na instituição de uma política comum dos transportes, o artigo 76.° dispõe 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 Tratado, de modo a que, pelos seus efeitos directos ou indirectos, elas se tornem, para os transportadores dos outros Estados-membros, menos favoráveis do que para os transportadores nacionais, devendo, tendo em conta o seu objectivo, ser interpretado no sentido de que proíbe igualmente a um Estado-membro retirar aos transportadores dos outros Estados-membros o benefício de determinadas medidas eventualmente adoptadas para tornar mais favorável a sua situação em relação à dos transportadores nacionais.

2. Sendo o artigo 76.° do Tratado 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, a declaração de que um Estado-membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 76.° tem como efeito não ser necessário que o Tribunal declare um incumprimento específico por parte desse Estado em relação ao artigo 5.°

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-195/90 *

I — Factos e tramitação processual

A — *A legislação nacional em causa*

Em 30 de Abril de 1990, a República Federal da Alemanha adoptou a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados («Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen», BGBl. I, p. 826, a seguir «lei» ou «lei de 30 de Abril de 1990»).

a) A exposição de motivos do projecto de lei apresentado ao Bundestag (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, p. 10) indica que a lei prossegue dois objectivos: por um lado, pela redu-

* Língua do processo: alemão.

ção do imposto sobre veículos («Kraftfahrzeugsteuer»), a harmonização das condições de concorrência entre as empresas de transporte rodoviário estabelecidas na República Federal da Alemanha e as estabelecidas nos outros países e, por outro lado, pela instituição da taxa sobre a utilização das estradas («Straßenbenutzungsgebühr»), a manutenção, ao nível actual, da contribuição dos veículos pesados alemães para os custos das infra-estruturas rodoviárias, bem como um aumento da contribuição, considerada insuficiente, dos veículos pesados estrangeiros para o mesmo efeito.

b) O artigo 1.° da lei, dividido em dezassete números e intitulado «Lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados», prevê, nos n.os 1 e 2, que estão sujeitos à taxa, salvo determinadas excepções, todos os veículos cujo peso bruto autorizado exceda 18 toneladas, seja qual for o seu local de matrícula, que utilizem as estradas ou as auto-estradas federais, fora das localidades. O facto de se atravessar estas estradas pelo caminho mais curto não é considerado utilização.

A taxa pode ser paga por períodos de dias, semanas ou meses, embora não possam exceder um ano (n.° 5). É paga em princípio para um determinado veículo (taxa em função do veículo), mas o proprietário dos veículos pesados autorizados a circular pode igualmente pagar a taxa por um período de três meses ou mais para um veículo indeterminado (taxa em função do proprietário, n.° 6).

O montante anual da taxa varia, consoante o peso bruto do veículo, entre 1 000 DM e 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 (n.° 7).

O pagamento da taxa dá lugar à emissão de um certificado que deve acompanhar o veículo (n.° 8). A necessária fiscalização compete, nomeadamente, à polícia e aos serviços aduaneiros, mas os controlos nas fronteiras entre Estados-membros só podem ser efectuados por amostragem, por ocasião de outros controlos (n.° 11).

c) O artigo 2.° da lei, intitulado «Alteração da lei relativa ao imposto sobre veículos automóveis», 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 isto, a lei de 30 de Abril de 1990 contém uma redução do imposto sobre veículos para os veículos pesados cujo peso total ultrapasse 16 toneladas e para os reboques cujo peso total ultrapasse 2,6 toneladas.

d) Por força do artigo 5.°, a lei entra em vigor em 1 de Julho de 1990 e deixa de produzir efeitos no fim do ano de 1993.

B — *Processo pré-contencioso*

a) Por carta de 21 de Março de 1989, o ministro dos Transportes alemão enviou o projecto de lei relativo às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados à Comissão para consulta, nos termos da decisão do Conselho de 21 de Março de

1962 que institui um processo de exame e consulta prévios para determinadas disposições legislativas, regulamentares e administrativas previstas pelos Estados-membros no domínio dos transportes (JO 1962, 23, p. 720; EE 07 F1 p. 54), na redacção que lhe foi dada pela Decisão 73/402/CEE do Conselho, de 22 de Novembro de 1973 (JO L 347, p. 48; EE 07 F2 p. 10).

No parecer que emitiu a 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 uma redução correspondente do imposto sobre veículos automóveis, era contrária aos artigos 76.° e 95.° do Tratado CEE e colocava a República Federal da Alemanha numa situação de infracção face às suas obrigações de cooperação e de solidariedade comunitária previstas no artigo 5.° do Tratado, pois afectava seriamente as propostas da Comissão destinadas à realização dos objectivos do Tratado no domínio da política comum de transportes no sector dos transportes rodoviários.

b) Tendo tido conhecimento, em Março de 1990, de que o projecto de lei fora aprovado pelo Bundestag, a Comissão enviou, em 11 de Abril de 1990, ao Governo alemão, nos termos do artigo 169.° do Tratado, uma notificação de incumprimento, convidando-o a apresentar-lhe no prazo de três semanas as suas observações sobre as alegadas infracções às citadas disposições do Tratado. Tendo o Governo alemão contestado, na sua resposta de 30 de Abril de 1990, a existência das alegadas infracções, a Comissão emitiu, em 1 de Junho de 1990, o parecer fundamentado previsto no artigo 169.° do Tratado e convidou a República Federal da Alemanha a tomar as medidas adequadas para lhe dar cumprimento o mais tardar até 22 de Junho às 12 horas.

Na sua resposta de 22 de Junho de 1990, o Governo alemão manteve a sua posição e declarou que a República Federal da Alemanha não podia revogar a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais por veículos pesados. Considerando que a resposta do Governo alemão não continha qualquer elemento novo, a Comissão intentou a presente acção.

C — *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

a) A acção da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Junho de 1990.

b) Por requerimento separado, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia, a Comissão apresentou, nos termos do artigo 186.° do Tratado, um pedido de medidas provisórias, para que o Tribunal de Justiça intimasse a República Federal da Alemanha a adoptar as medidas necessárias para suspender a execução da lei de 30 de Abril de 1990 até que o Tribunal de Justiça decida a acção.

Por despacho de 28 de Junho de 1990, o presidente do Tribunal de Justiça, decidindo, nos termos do artigo 84.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, sobre o pedido de medidas provisórias da Comissão mesmo antes de a demandada ter apresentado as suas observações, ordenou o seguinte:

«1) A título conservatório, a República Federal da Alemanha suspenderá, no que diz respeito aos veículos matriculados nos outros Estados-membros, a cobrança da taxa prevista pela lei relativa às taxas de utilização das estradas federais de 30 de Abril de 1990 até ser pronunciado o despacho que porá fim ao

presente processo de medidas provisórias.

2) A decisão quanto às despesas é reservada para final».

Por decisão de 27 de Junho de 1990, que produziu efeitos a partir de 29 do mesmo mês, o presidente do Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 85.°, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, submeteu ao Tribunal de Justiça a decisão final no processo de medidas provisórias.

Por despacho de 12 de Julho de 1990, o Tribunal de Justiça deferiu o pedido de medidas provisórias da Comissão e decidiu o seguinte:

«1) A República Federal da Alemanha suspenderá, 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 à taxa de utilização das estradas e das auto-estradas federais por veículos pesados, de 30 de Abril de 1990.

2) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas».

c) Por despachos do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 1990, foi admitida a intervenção do Reino da Bélgica, do Reino da Dinamarca, da República Francesa, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Reino dos Países Baixos em apoio dos pedidos da Comissão.

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

II — Pedidos das partes

A *Comissão*, demandante, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao não tomar as medidas necessárias para tornar a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais, de 30 de Abril de 1990, compatível com os artigos 76.°, 95.° e 5.° do Tratado CEE, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das mesmas disposições do Tratado CEE,

— condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

A *República Federal da Alemanha*, demandada, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

O *Reino da Bélgica*, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— ter em conta as razões invocadas em apoio do pedido da demandante;

— condenar a demandada nas despesas da intervenção.

O *Reino da Dinamarca*, interveniente, não apresentou observações escritas ao Tribunal de Justiça.

A *República Francesa*, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar, como a Comissão solicita, que, ao não tomar as medidas necessárias para tornar a lei relativa às taxas sobre a utilização das estradas federais, de 30 de Abril de 1990, compatível com os artigos 76.°, 95.° e 5.° do Tratado CEE, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das mesmas disposições do Tratado CEE;

— condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

O *Grão-Ducado do Luxemburgo*, interveniente, apoia os pedidos da Comissão.

O *Reino dos Países Baixos*, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar, como a Comissão pediu, a violação, pela República Federal da Alemanha, das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, através da adopção da lei de 30 de Abril de 1990 relativa à taxa sobre a utilização das estradas;

— condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto ao artigo 76.° do Tratado*

1. a) A *Comissão* considera que a instituição de uma taxa sobre a utilização das estradas, a que estão sujeitos todos os utilizadores sem distinção de nacionalidade, e a redução paralela do imposto sobre veículos, ao qual, na realidade, só estão sujeitas as empresas de transporte estabelecidas na Alemanha, têm por efeito criar uma discriminação entre os transportadores nacionais e os dos outros Estados-membros. Por um lado, o ónus económico que incide sobre os transportadores alemães não é alterado pela instituição de uma nova taxa sobre a utilização das estradas, uma vez que, em virtude da redução do imposto sobre veículos, continuam a pagar um montante total equivalente ao que tinham de pagar anteriormente apenas a título do imposto sobre veículos. Por outro lado, os transportadores dos outros Estados-membros devem pagar a nova taxa sobre a utilização das estradas, sem beneficiarem de uma redução do imposto sobre veículos, do qual estariam sempre isentos em virtude de acordos bilaterais celebrados entre a República Federal da Alemanha e o Estado onde se encontram estabelecidos. A lei de 30 de Abril de 1990, que deve ser analisada no seu conjunto, tem assim como consequência

«tornar menos favoráveis, no seu efeito directo ou indirecto para os transportadores dos outros Estados-membros relativamente aos transportadores nacionais, as diversas disposições que regulam a matéria aquando da entrada em vigor do presente Tratado».

o que é contrário ao artigo 76.° do Tratado. Nenhum argumento em sentido oposto

pode ser extraído do facto de esta situação se dever aos acordos de supressão de dupla tributação celebrados entre a República Federal da Alemanha e os outros Estados-membros, uma vez que os transportadores alemães também não pagam o imposto sobre veículos quando circulam nos outros Estados-membros e os transportadores dos outros Estados-membros não beneficiam de qualquer redução do imposto sobre veículos pago no seu país de origem.

A Comissão acrescenta que a lei de 30 de Abril de 1990 produz efeitos discriminatórios, mesmo considerando em separado o imposto sobre veículos e a taxa sobre a utilização das estradas. Por outro lado, a redução do imposto sobre veículos para os veículos pesados alemães tem como objectivo precisamente melhorar as condições de concorrência dos transportadores alemães em relação aos transportadores dos outros países e favorece os transportadores de países terceiros, mas não os transportadores dos outros Estados-membros. Por outro lado, as modalidades de pagamento da taxa sobre a utilização das estradas são tais que, na prática, a taxa não é neutra: os transportadores alemães têm todo o interesse em escolher o pagamento anual, mais favorável, enquanto os transportadores dos outros Estados-membros, que regressam sempre ao seu local de origem, mesmo que se desloquem regularmente à Alemanha, optariam normalmente pelo pagamento diário, semanal ou mensal, que é muito menos interessante, a menos que fossem levados a escolher o pagamento anual precisamente porque as taxas diária, semanal ou mensal são desfavoráveis. Para além disso, os transportadores estrangeiros, obrigados que são a utilizar as auto-estradas ou as estradas federais para entrar no território alemão, devem na prática pagar sempre a taxa, ao passo que os transportadores alemães podem furtar-se a ela não utilizando essas estradas ou atravessando-as pelo caminho mais curto.

b) A Comissão considera também que a adopção da lei de 30 de Abril de 1990 viola a cláusula de *standstill* prevista no artigo 76.° do Tratado, por força do qual os Estados-membros, «enquanto não forem adoptadas as disposições referidas no n.° 1 do artigo 75.°, e salvo acordo unânime do Conselho», estão obrigados a não adoptar uma medida como a que está aqui em causa. Esta obrigação de *standstill* permanece em vigor até à plena instauração da livre prestação de serviços no domínio dos transportes e até à criação de uma política comum e tem como objectivo evitar que a realização dessa política comum seja prejudicada pelo desenvolvimento divergente da política dos transportes dos Estados-membros. Ora, actualmente, não existe política comum no que se refere à harmonização dos impostos sobre veículos e a medida tomada unilateralmente pela República Federal da Alemanha é susceptível de pôr em perigo a proposta de directiva do Conselho relativa à imputação dos custos das infra-estruturas de transporte a veículos pesados de mercadorias, apresentada pela Comissão em 15 de Janeiro de 1988 (JO C 79, p. 8).

c) Na réplica, a Comissão afirma, em primeiro lugar, que o Governo alemão só na contestação alegou pela primeira vez que a lei de 30 de Abril de 1990 tem por objectivo não só a protecção do ambiente, como também, e na mesma medida, a harmonização das condições de concorrência. A protecção do ambiente só foi, aliás, invocada na exposição de motivos da lei de maneira perfeitamente acessória, pelo que o Tribunal de Justiça teve razão ao declarar no seu despacho de 12 de Julho de 1990, Comissão/ /Alemanha, n.° 29 (C-195/90 R, Colect., p. I-3351), que

«esta lei visa, principalmente, aproximar as condições de concorrência no respeitante aos transportadores alemães e apenas secundariamente tem como objectivo descongestionar a rede rodoviária e proteger o ambiente».

A Comissão sublinha em seguida que, nesse despacho, o Tribunal de Justiça também declarou que

«um Estado-membro (não pode), com este fundamento (isto é, a protecção do ambiente) subtrair-se às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 76.° do Tratado CEE» (n.° 29).

Remetendo para o n.° 45 do citado despacho, a Comissão afirma finalmente que o Governo alemão ainda

«não demonstrou com suficiente certeza que a aplicação da taxa controvertida aos transportadores dos outros Estados-membros conduza à transferência do tráfego rodoviário para os meios de transporte ferroviário e fluvial, em vez de conduzir à transferência de partes do mercado dos transportadores dos outros Estados-membros para os transportadores alemães».

A Comissão opõe-se também à tese do Governo alemão segundo a qual o artigo 76.°, que é uma disposição especial em relação às regras gerais contidas nos artigos 101.° e 102.° do Tratado, deve ser interpretado de modo restritivo. A Comissão considera que o artigo 76.°, enquanto disposição que concretiza a obrigação genérica que incumbe aos Estados-membros, por força do artigo 5.° do Tratado, de se absterem de adoptar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado, deve pelo contrário ser interpretado de modo amplo.

A Comissão rejeita, em seguida, o argumento do Governo alemão, nos termos do qual «medidas» resultantes de uma convenção entre Estados, como a celebração de um acordo de isenção do imposto sobre veículos, não se incluem entre as «diversas disposições que regulem a matéria à data da entrada em vigor do Tratado», na acepção do artigo 76.° Segundo a Comissão, a noção «disposições» deve ser entendida em sentido amplo, de modo que, para verificar se a cláusula de *standstill* do artigo 76.° é respeitada, há que ter igualmente em conta a situação jurídica decorrente de tais acordos, tanto mais que a sua celebração é imposta pelo artigo 1.°, alínea a), da 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).

Finalmente, no que se refere ao argumento do Governo alemão de que a lei de 30 de Abril de 1990 visa introduzir uma maior igualdade de oportunidades entre as empresas de transportes alemãs e as dos outros Estados-membros, a Comissão afirma que, embora a prossecução de tal objectivo seja perfeitamente legítima em si, ela deve no entanto ser feita de acordo com as regras em vigor, entre as quais se conta precisamente o artigo 76.°

2. a) O *Governo alemão* esclarece, em primeiro lugar, que os objectivos prosseguidos pela lei de 30 de Abril de 1990 são simultaneamente, e na mesma medida, por um lado, harmonizar as condições de concor-

rência e, por outro, garantir a protecção do ambiente e evitar um novo aumento do tráfego rodoviário.

No que respeita ao primeiro objectivo, o Governo alemão sublinha que a lei, ao reduzir o imposto sobre veículos, mais não fez do que colocá-lo ao nível da média europeia. Em nove Estados-membros, o imposto sobre veículos continua a ser francamente inferior ao imposto alemão assim reduzido. Por outro lado, as taxas sobre a utilização da rede viária são cobradas há muito em França, Itália, Espanha, Portugal e Grécia sob a forma de portagens. Durante os últimos anos, tais taxas foram introduzidas em novos troços de auto-estradas e aumentadas em troços já existentes. Finalmente, os impostos sobre os combustíveis variam de forma significativa consoante os Estados-membros, sem que se possa saber quando e em que medida uma harmonização desses impostos poderia fazer-se. As distorções de concorrência resultantes da diferença de nível do conjunto dos impostos ligados aos transportes nos Estados-membros fazem-se sentir com tanto mais acuidade quanto o sector dos transportes conheceu, nos últimos tempos, uma certa liberalização, por efeito do Regulamento (CEE) n.° 1841/88 do Conselho, de 21 de Junho de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 3164/76 relativo ao contingente comunitário para os transportes rodoviários de mercadorias efectuados entre Estados-membros (JO L 163, p. 1) e do Regulamento (CEE) n.° 4059/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-membro (JO L 390, p. 3). Apesar disso, todas as tentativas da Comissão no sentido de uma harmonização das condições de concorrência ao nível comunitário fracassaram, e mesmo que a já referida proposta de directiva relativa à imputação dos custos das infra-estruturas de transporte a veículos pesados de mercadorias venha a ser aprovada pelo Conselho, ela apenas constitui uma etapa preliminar dessa harmonização.

No que respeita à protecção do ambiente, o Governo alemão afirma já ter mencionado esse objectivo na carta de 21 de Março de 1989, que comunicava à Comissão o projecto de lei, e também no decurso do processo pré-contencioso. A melhoria da protecção do ambiente seria a consequência necessária e desejada de medidas destinadas a evitar uma sobrecarga suplementar da rede rodoviária, como a instituição de uma taxa sobre a utilização das estradas. A imputação dos custos de infra-estruturas rodoviárias pela instauração de uma taxa ligada à frequência da utilização e ao grau de perturbação para o ambiente constitui um incentivo económico à utilização de meios de transporte menos nocivos para o ambiente, como os transportes ferroviários e por via navegável, e é a única medida adequada para impedir um novo acréscimo do transporte rodoviário. Não tendo o aumento do tráfego transfronteiriço de mercadorias beneficiado os transportes ferroviários, mas quase exclusivamente os transportes rodoviários e principalmente os veículos pesados dos outros Estados-membros, que não estavam sujeitos a imposições na República Federal da Alemanha, é evidente que o objectivo da protecção do ambiente seria impossível de atingir sem se exigir igualmente aos transportadores dos outros Estados-membros uma contribuição adequada para os custos das infra-estruturas rodoviárias.

b) Segundo o Governo alemão, o artigo 76.° do Tratado, enquanto disposição espe-

cial em relação às regras gerais do Tratado destinadas a combater as normas de um Estado-membro que falseiem a concorrência no mercado comum, regras gerais essas que são os artigos 101.° e 102.°, deve ser interpretado restritivamente. Por força do artigo 76.°, um Estado-membro só estaria proibido de adoptar «disposições» que produzissem certos efeitos e permaneceria livre de adoptar outras medidas — por exemplo, a celebração ou a denúncia de acordos relativos à isenção do imposto sobre veículos automóveis — mesmo que essas medidas implicassem uma vantagem para os transportadores nacionais ou uma desvantagem para os transportadores dos outros Estados-membros. Além disso, seria errado considerar que qualquer melhoria da situação concorrencial dos transportadores nacionais conduziria automaticamente a um «efeito indirecto menos favorável», na acepção do artigo 76.°, em detrimento dos transportadores dos outros Estados-membros. O artigo 76.° só produz um efeito de proibição dentro de limites perfeitamente definidos, decorrentes, por um lado, das disposições nacionais em vigor em 1 de Janeiro de 1958, data da entrada em vigor do Tratado CEE, e, por outro, da nova disposição nacional. Aquando da apreciação da conformidade de uma disposição de um Estado-membro com o artigo 76.°, nada permite ter em conta as vantagens e os ónus que os Estados-membros concedem ou impõem às suas próprias empresas de transporte ou às empresas de transporte do primeiro Estado. Por conseguinte, o artigo 76.° só proíbe o tratamento menos favorável das empresas de transportes dos outros Estados-membros no que diz respeito aos custos das infra-estruturas rodoviárias alemãs e na medida em que tais custos estão ligados a disposições e não a convenções, como os acordos relativos à isenção do imposto sobre veículos.

Para além disso, a lei de 30 de Abril de 1990 teria por objectivo assegurar uma maior igualdade de oportunidades entre as empresas de transportes alemãs e as dos outros Estados-membros no que se refere aos transportes efectuados por veículos pesados. Ora, resulta do acórdão de 13 de Março de 1979, Hansen (91/78, Recueil, p. 935), que as medidas tomadas por um Estado-membro para melhorar — após a entrada em vigor da obrigação de *standstill* prevista no n.° 2 do artigo 37.° do Tratado — a posição concorrencial das empresas nacionais não constituem uma infracção quando tenham como objectivo melhorar a igualdade de oportunidades das empresas nacionais em relação às dos outros Estados-membros.

O Governo alemão alega também que, para que o artigo 76.° possa ser aplicado, é preciso que exista um nexo de causalidade entre a disposição adoptada e os efeitos desfavoráveis para os transportadores dos outros Estados-membros. Ora, tais efeitos não resultariam nem da redução do imposto sobre veículos, nem da cobrança de uma taxa sobre a utilização das estradas, nem da conjugação das duas medidas. A única causa da deterioração da posição concorrencial das empresas de transporte estrangeiras residiria nos acordos de supressão de dupla tributação celebrados entre a República Federal da Alemanha e todos os outros Estados-membros. Só estes impediriam que a diminuição do imposto sobre veículos se aplicasse às empresas de transporte dos outros Estados-membros do mesmo modo que às empresas alemãs. Ora, segundo o Governo alemão, os acordos de supressão de dupla tributação concluídos entre a República Federal da Alemanha e os outros Estados-membros, com excepção dos celebrados com a Dinamarca, os Países Baixos e o Luxemburgo, são posteriores a 1 de Janeiro de 1958, de forma que a situação concorrencial dos transportadores daqueles Estados-membros, em relação à existente no momento da entrada em vigor do Tratado, não se deterio-

rou, mas, pelo contrário, melhorou. No que diz respeito à Dinamarca, aos Países Baixos e ao Luxemburgo, a instituição da taxa sobre a utilização das estradas equivaleria, pelos seus efeitos económicos, a uma mera denúncia parcial dos acordos de supressão de dupla tributação, medida que não é abrangida pela proibição do artigo 76.° do Tratado. O Governo alemão acrescenta que a Decisão 65/271 do Conselho também não implica uma proibição da denúncia dos acordos de supressão de dupla tributação. A decisão não obriga os Estados-membros a celebrar acordos bilaterais de supressão de dupla tributação, mas prevê a eliminação da dupla tributação por um acto jurídico da Comunidade (artigo 14.°). Tal acto jurídico não foi, no entanto, adoptado pelo Conselho no que respeita aos veículos pesados.

No que diz respeito à taxa sobre a utilização das estradas, esclarece em primeiro lugar que a sua aplicação degressiva, em função da duração, seria perfeitamente adequada, pois, por um lado, as taxas incidindo sobre um período longo incluiriam automaticamente pagamentos relativos a dias feriados e a dias durante os quais o veículo não é utilizado e, por outro, a cobrança das taxas incidindo sobre períodos curtos implicaria custos administrativos mais elevados. Para além disso, a aplicação de um sistema que fosse função da quilometragem percorrida necessitaria da instalação de um número elevado de postos de controlo ou de portagens e haveria o risco de, assim, paralisar a rede de auto-estradas alemãs e de produzir efeitos negativos no ambiente.

c) O Governo alemão opõe-se a qualquer equiparação entre a instituição da taxa sobre a utilização das estradas e a redução do imposto sobre veículos. Por um lado, para as empresas de transporte alemãs, a taxa sobre a utilização das estradas não teria de forma alguma os mesmos efeitos que o antigo imposto sobre veículos e traduzir-se-ia, para numerosos transportadores alemães, num significativo aumento dos encargos fiscais. Por outro lado, a taxa sobre a utilização das estradas seria fundamentalmente distinta do imposto sobre veículos quanto à estrutura, organização e finalidade.

Quanto ao imposto sobre veículos, o Governo alemão recorda que o facto de a redução efectuada pela lei de 30 de Abril de 1990 não beneficiar os transportadores dos outros Estados-membros, e sim os transportadores de certos Estados terceiros, não se deve à lei em si, mas unicamente aos acordos relativos à isenção de imposto celebrados pela República Federal da Alemanha com outros Estados-membros e não com certos Estados terceiros. Na tréplica, o Governo alemão acrescenta que a redução do imposto alemão sobre veículos automóveis não tem como resultado torná-lo «menos favorável» em relação aos transportadores dos outros Estados-membros, e sim que o tratamento mais favorável, de que estes beneficiavam em virtude da isenção do imposto, ficaria simplesmente reduzido, embora fosse em princípio mantido. Para além disso, o argumento da Comissão segundo o qual uma redução do imposto sobre veículos beneficiaria as empresas de países terceiros, mas não as dos Estados-membros, seria válido para qualquer Estado-membro, o que

O Governo alemão considera, além disso, que nem a instituição da taxa sobre a utilização das estradas nem a diminuição do imposto sobre veículos constituem, considerados em separado, medidas contrárias ao artigo 76.°

equivaleria a considerar que qualquer redução do imposto sobre veículos em qualquer Estado-membro seria contrária ao artigo 76.°

Na tréplica, o Governo alemão afirma também que a Comissão não demonstrou de maneira convincente por que razão um comportamento ilegal resultaria finalmente da conjugação de duas medidas em si legais. Mesmo no caso da conjugação da redução do imposto sobre veículos com a instituição da taxa sobre a utilização das estradas, a deterioração da posição concorrencial das empresas dos outros Estados-membros resultaria exclusivamente da diminuição do imposto sobre veículos. Por conseguinte, se a redução do imposto sobre veículos é em princípio compatível com o artigo 76.°, a questão de saber se coincide ou não com a instituição de taxas sobre a utilização das estradas é irrelevante à luz do artigo 76.°, tanto mais que qualquer diminuição do imposto sobre veículos teria necessariamente o efeito de melhorar a posição concorrencial das empresas nacionais e a instituição de uma taxa sobre a utilização das estradas com um nível sensivelmente inferior não teria tornado «mais favorável» a situação concorrencional das empresas dos outros Estados-membros.

3. a) Nas suas observações escritas, o *Governo belga* insiste em primeiro lugar na indivisibilidade teleológica da instituição da taxa sobre a utilização das estradas e da redução do imposto sobre veículos. Na sua opinião, embora o objectivo da protecção do ambiente possa ser prosseguido pela mera instituição da taxa sobre a utilização das estradas, tal não acontece com o pretendido aumento da competitividade dos transportadores alemães: sem a compensação, em seu único proveito, da taxa sobre a utilização das estradas pela redução, como corolário, do imposto sobre veículos, a sua situação manter-se-ia inalterada em relação à que existia antes da instituição da taxa sobre a utilização das estradas. Não seria também possível colocar a hipótese, para justificar a redução do imposto alemão sobre veículos, de uma denúncia unilateral dos acordos de supressão de dupla tributação, pois tal denúncia, pelo facto de implicar a exigibilidade, de uma parte e de outra, de vários impostos sobre veículos, desmentiria o objectivo da harmonização das condições de concorrência da lei de 30 de Abril de 1990. Quanto ao objectivo da protecção do ambiente, para além do facto de ser subsidiário em relação ao da harmonização das condições de concorrência, não poderia ser utilmente prosseguido através de uma redução do imposto sobre veículos, que conferiria à instituição da taxa sobre a utilização das estradas um impacto indirectamente anticomunitário, pois tal redução seria, isso sim, susceptível de favorecer a utilização das estradas.

O Governo belga faz referência, em seguida, a um estudo do Instituto do Transporte Rodoviário Belga, que demonstra que a adopção da lei alemã teria como consequência inelutável um desvio de encomendas de transporte dos transportadores belgas para os transportadores alemães e um isolamento do mercado alemão dos serviços de transportes rodoviários em relação ao mercado belga desses mesmos serviços.

O Governo belga invoca finalmente um princípio geral, intimamente ligado à noção de «mercado comum», nos termos do qual seria proibido aos Estados-membros favorecerem as indústrias nacionais criando uma desvantagem directa para as indústrias dos outros Estados-membros. Este princípio deveria orientar a interpretação da noção de não discriminação contida tanto no artigo

76.° como no artigo 95.° do Tratado. Um Estado-membro não poderia harmonizar as condições de concorrência da sua própria indústria com a dos outros Estados-membros de maneira unilateral, isto é, fora dos procedimentos dos artigos 101.° e 170.° do Tratado. Quanto ao argumento que o Governo alemão pretende extrair do acórdão de 13 de Março de 1979, Hansen, já referido, deveria ser rejeitado, pois, por um lado, qualquer acção tendente a uma maior igualdade de oportunidades deveria ser efectuada no respeito das regras do Tratado e, por outro lado, a obrigação de *standstill* do n.° 2 do artigo 37.° do Tratado, em apreciação nesse acórdão, teria por objectivo assegurar uma maior igualdade de oportunidades para os produtos importados dos outros Estados-membros e não para os produtos nacionais.

b) No que respeita aos objectivos da lei de 30 de Abril de 1990, o *Governo francês* contesta que a redução em metade do imposto alemão sobre veículos, destinada a melhorar as condições de concorrência dos transportadores rodoviários alemães, seja susceptível de favorecer a transferência de uma parte das mercadorias transportadas por estrada para os meios de transporte ferroviário, considerados menos nocivos para o ambiente.

Quanto ao artigo 76.° do Tratado, consistiria numa cláusula de *standstill* que, à semelhança das outras cláusulas de *standstill* dos artigos 12.°, 31.°, 32.°, 37.°, n.° 2, e 53.° do Tratado, se destina a evitar que o objectivo a alcançar seja dificultado ou entravado por alterações das legislações nacionais. A necessidade do respeito da cláusula de *standstill* do artigo 76.° seria tanto mais premente quanto o artigo 75.° do Tratado, que prevê o estabelecimento de regras comuns aplicáveis ao sector dos transportes, seria destituído de efeito directo mesmo para além do período de transição (acórdão de 13 de Julho de 1989, Lambregts, 4/88, Colect., p. 2583). Além disso, resultaria da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a ausência de regulamentação comum ou de directivas de harmonização não poderia justificar derrogações aos artigos 30.° (acórdão de 9 de Dezembro de 1981, Comissão/Itália, 193/80, Recueil, p. 3019) e 95.° do Tratado (acórdãos de 27 de Fevereiro de 1980, Comissão/Dinamarca, 171/78, Recueil, p. 447, e de 16 de Fevereiro de 1977, Schöttle & Söhne, 20/76, Recueil, p. 247). A mesma regra deveria valer para o artigo 76.° do Tratado, cuja execução não pode também ser entravada por disparidades das legislações na acepção dos artigos 100.° e seguintes do Tratado.

O Governo francês defende, em seguida, que os acordos de supressão de dupla tributação, mesmo celebrados após a entrada em vigor do Tratado, devem considerar-se abrangidos pela cláusula de *standstill* do artigo 76.° Esta disposição deve ser interpretada tendo em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objectivos prosseguidos. Uma vez que a sua razão de ser é evitar que a instituição de uma política comum de transportes seja entravada por alterações das legislações nacionais, o seu efeito prático seria posto em causa se fosse interpretado no sentido de autorizar um Estado-membro a suprimir vantagens concedidas desde a entrada em vigor do Tratado. O Governo francês acrescenta que, em todo o caso, a denúncia pela República Federal da Alemanha dos acordos de supressão de dupla tributação só seria possível com a alteração da Decisão 65/271, que prevê, no seu artigo 1.°, alínea a), que se procederá:

«com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1967, 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».

Apesar de se pronunciar a favor de um exame conjunto das duas imposições face ao direito comunitário, o Governo francês partilha a opinião da Comissão, nos termos da qual, mesmo considerada em separado, cada uma delas é contrária ao artigo 76.° do Tratado. A redução do imposto sobre veículos favorece exclusivamente os transportadores alemães, uma vez que, no seguimento da celebração de acordos bilaterais de isenção mútua, seriam os únicos a dela beneficiarem na Comunidade. Quanto à taxa sobre a utilização das estradas, uma vez que não é função da quilometragem percorrida, mas paga numa base fixa em função de um período determinado, independentemente da utilização efectiva das estradas, desfavorece na prática os transportadores dos outros Estados-membros, em especial os transportadores das regiões fronteiriças dos outros Estados-membros vizinhos da República Federal da Alemanha, que muitas vezes só percorrem curtas distâncias no território alemão e devem, no entanto, pagar a mesma taxa que um veículo que nele faz várias centenas de quilómetros por dia.

c) Segundo o *Governo neerlandês,* o artigo 76.° do Tratado visa as alterações feitas, através de medidas unilaterais dos Estados-membros, às condições de concorrência existentes. A natureza da medida nacional e as causas a ela subjacentes não são especialmente relevantes no caso em apreço. Só conta o seu efeito na posição concorrencial dos transportadores estrangeiros em relação aos transportadores nacionais. Ora, a conjugação da redução do imposto sobre veículos com a instituição da taxa sobre a utilização das estradas tem por efeito alterar as condições de concorrência existentes em detrimento dos transportadores dos Estados-membros, pois os transportadores alemães são os únicos beneficiários na Comunidade da situação assim criada. Visto que o efeito na posição concorrencial é determinante para o artigo 76.°, os acordos bilaterais podem igualmente ser considerados «disposições» na acepção desse artigo. Nem a questão de saber se e em que medida o imposto alemão sobre veículos está agora alinhado por um nível comunitário médio, nem a de saber se, e com que amplitude, a utilização das estradas está sujeita a portagens nos outros Estados-membros, apresentam interesse relativamente à aplicabilidade do artigo 76.° Do mesmo modo, uma vez que é proibida pelo artigo 76.° qualquer modificação em desfavor dos transportadores estrangeiros da situação concorrencial existente, nenhum argumento pode ser extraído do facto de a lei de 30 de Abril de 1990 ter como objectivo assegurar uma maior igualdade de oportunidades entre as empresas de transporte alemãs e as dos outros Estados-membros.

Finalmente, o Governo neerlandês, apesar de duvidar que a aplicação da lei de 30 de Abril possa contribuir de maneira efectiva e adequada para a protecção do ambiente, alega que, em todo o caso, este objectivo só pode ser realizado no respeito das regras do Tratado.

B — *Quanto ao artigo 95.° do Tratado*

1. A *Comissão* considera que a lei de 30 de Abril de 1990 é também contrária ao artigo 95.° do Tratado, uma vez que onera mais os transportadores dos outros Estados-

-membros do que os transportadores alemães e que tal ónus, gerador de um aumento do preço dos transportes, se repercutiria inevitavelmente no preço dos produtos importados, que são geralmente transportados por veículos pesados estrangeiros. Referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Fevereiro de 1977, Schöttle, a Comissão alega que o artigo 95.° tem por objectivo afastar as restrições «dissimuladas» à livre circulação de mercadorias que podem decorrer de disposições fiscais de um Estado-membro (n.° 12); que a noção de imposição que incide sobre um produto «deve ser interpretada em sentido amplo» (n.° 13); que «tais restrições podem resultar de um imposto que compensa na realidade outros impostos sobre a actividade da empresa e não sobre os produtos enquanto tais» (n.° 14) e que, portanto, por imposição «incidindo indirectamente sobre os produtos», na acepção do artigo 95.°, «é preciso igualmente entender-se uma taxa que é cobrada sobre os transportes rodoviários internacionais de mercadorias em função da distância percorrida no território nacional e do peso das mercadorias em causa» (n.° 16).

Na opinião da Comissão, o facto de a taxa sobre a utilização das estradas não incidir sobre a carga transportada proveniente dos outros Estados-membros é irrelevante, visto esta taxa, à semelhança do imposto sobre veículos, ser calculada em função do peso total autorizado dos veículos e, por conseguinte, em relação à carga útil. Para além disso, a taxa sobre a utilização das estradas seria igualmente função da distância percorrida, uma vez que, se os transportadores alemães pagam anualmente a taxa a uma tarifa mais baixa, os transportadores dos outros Estados-membros pagariam a taxa por períodos mais curtos, em função do número de viagens, com tarifas mais elevadas.

Mesmo admitindo não se poder verdadeiramente falar de uma taxa sobre a carga no caso de um transporte sem carga, a Comissão considera que, para provar que a lei de 30 de Abril de 1990 produz efeitos incompatíveis com o artigo 95.°, basta que tal aconteça quando os veículos circulam com carga.

2. A título liminar, o *Governo alemão* alega que não é necessário um exame especial da situação à luz do artigo 95.° do Tratado, visto ter ficado demonstrado, no contexto do artigo 76.°, que a lei de 30 de Abril de 1990 não sujeita a um encargo fiscal mais elevado os transportadores dos outros Estados-membros que transportem as respectivas mercadorias na Alemanha relativamente aos transportadores alemães que transportem as mesmas mercadorias.

O Governo alemão contesta, em seguida, que os princípios afirmados no acórdão Schöttle & Söhne, já referido, possam ser aplicados ao caso vertente, porque a taxa sobre a utilização das estradas não é, por um lado, um direito cobrado sobre as mercadorias provenientes dos outros Estados-membros e, por outro, não apresenta qualquer relação com a mercadoria transportada, prendendo-se com um critério completamente diferente, o da utilização da estrada. Ora, taxas que não estão relacionadas com a tributação da mercadoria não são imposições na acepção do artigo 95.°, mesmo que estejam incorporadas no preço da mercadoria, e sim impostos indirectos que devem ser objecto de uma harmonização nos termos do artigo 99.° do Tratado. O Governo alemão remete, a este propósito, para os acórdãos do Tribunal de Justiça relativos ao imposto alemão sobre os transportes rodoviários de mercadorias («Straßengüterver-

kehrssteuer») e, nomeadamente, para o acórdão de 6 de Outubro de 1970, Grad (9/70, Recueil, p. 825).

3. Nas suas observações, o *Governo francês* refuta os argumentos invocados pelo Governo alemão no processo pré-contencioso para sustentar que o acórdão Schöttle & Söhne, já referido, não é pertinente no caso em apreço. Recorda em primeiro lugar que o Tribunal de Justiça deu sempre uma interpretação lata à noção de imposição interna na acepção do artigo 95.° do Tratado, de maneira a nela incluir as «imposições internas, qualquer que seja a sua natureza» (acórdão de 22 de Março de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, Recueil, p. 557). Faz notar, em seguida, que, embora a taxa sobre a utilização das estradas seja também aplicável às curtas distâncias, contrariamente à taxa que foi objecto do acórdão Schöttle & Söhne, já referido, ela não incide sobre as estradas não federais, nas quais seria legítimo pensar que circulam essencialmente veículos alemães.

C — *Quanto ao artigo 5.° do Tratado CEE*

1. Na opinião da *Comissão*, a República Federal da Alemanha teria igualmente violado, com a adopção da lei de 30 de Abril de 1990, o artigo 5.° do Tratado, que lhe impõe que se abstenha de tomar medidas unilaterais susceptíveis de pôr em risco a política comum em matéria de tributação dos meios de transporte aquando da utilização das infra-estruturas rodoviárias pelos veículos pesados, e assim teria criado entraves ao estabelecimento de um espaço sem fronteiras internas previsto no artigo 8.°-A. O facto de as tentativas feitas a nível comunitário para aproximar, do ponto de vista fiscal, as condições de concorrência no tráfego rodoviário terem fracassado não é desculpa válida, na perspectiva do direito comunitário, para se tomarem medidas unilaterais, sobretudo se essas medidas produzirem efeitos discriminatórios contrários ao Tratado, se forem susceptíveis de desencadear uma série de medidas idênticas por parte dos outros Estados-membros e se tornarem mais difícil um acordo comunitário na matéria. No domínio da aproximação das condições de concorrência, qualquer medida unilateral seria, aliás, por natureza discriminatória: não seria possível melhorar as condições de concorrência dos transportadores nacionais comparativamente aos transportadores dos outros Estados-membros sem criar, para estes últimos, condições menos favoráveis do que as dos transportadores nacionais.

Segundo a Comissão, a lei de 30 de Abril de 1990 cria novos sistemas de controlo, que, na prática, deveriam ser aplicados nas fronteiras, o que é contrário ao Regulamento (CEE) n.° 4060/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo à supressão de controlos nas fronteiras dos Estados-membros no domínio dos transportes rodoviários e por via navegável (JO L 390, p. 18). Para além disso, a lei alemã dificultaria as negociações sobre o trânsito comunitário através dos territórios austríaco e suíço.

Na réplica, a Comissão admite que o artigo 76.° pode ser considerado a concretização, no domínio dos transportes, da obrigação genérica imposta no artigo 5.°, mas considera que tal não constitui impedimento para que o artigo 5.° tenha, em determinadas circunstâncias, um efeito imediato de bloqueamento. Tais circunstâncias consistiriam, por

um lado, no facto de, desde Janeiro de 1988, estar em poder do Conselho uma proposta de directiva relativa à imputação dos custos das infra-estruturas de transporte a veículos pesados de mercadorias e, por outro, no facto de se ter gerado a convicção nas instâncias competentes da Comunidade de que as questões em suspenso devem ser resolvidas a nível comunitário.

2. O *Governo alemão* considera que, no domínio dos transportes, o artigo 76.° do Tratado, do ponto de vista material, e o artigo 2.° da decisão do Conselho de 21 de Março de 1962, já referida, na sua actual redacção, do ponto de vista processual, definem eles próprios obrigações de comportamento para os Estados-membros em aplicação do artigo 5.° do Tratado. Estes dois textos constituem disposições especiais em relação ao artigo 5.° e excluem a sua aplicação. O Governo alemão acrescenta que a Comissão não teve razão ao remeter, no processo pré-contencioso, para o acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1981, Comissão/Reino Unido, n.° 28 (804/79, Recueil, p. 1045), no qual se declara que o artigo 5.° do Tratado «impõe aos Estados-membros deveres especiais de acção e de abstenção numa situação em que a Comissão... tenha submetido ao Conselho propostas que, se bem que não tenham sido por ele aprovadas, constituem o ponto de partida de uma acção comunitária concertada». Este processo dizia respeito ao sector da pesca, em relação ao qual a Comissão tem competência exclusiva, ao passo que, no domínio dos transportes, os Estados-membros mantêm as suas competências enquanto o programa dos artigos 74.° e 75.° do Tratado não for realizado, mesmo que tenham de exercê-las nos limites fixados pelos artigos 76.° e seguintes.

Na tréplica, o Governo alemão contesta que o artigo 5.° do Tratado possa, em determinadas circunstâncias, ter por si um efeito de proibição e alega que, em todo o caso, nem a apresentação de uma proposta de directiva neste domínio, nem a «convicção» de que a harmonização das condições de concorrência deve ser realizada a nível comunitário constituem circunstâncias susceptíveis de justificar esse efeito.

3. Nas suas observações, o *Governo neerlandês* apoia a posição da Comissão, segundo a qual a adopção da lei de 30 de Abril de 1990 não só é contrária ao artigo 76.° do Tratado, como também constitui uma infracção distinta à obrigação genérica de confiança comunitária do artigo 5.° do Tratado. Neste contexto, é particularmente significativo que a República Federal da Alemanha tenha simplesmente ignorado o parecer negativo emitido pela Comissão a 15 de Julho de 1989, ao abrigo da decisão do Conselho de 21 de Março de 1962, já referida, na sua actual redacção.

F. A. Schockweiler
Juiz-relator