ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
27 de Novembro de 1973 *

No processo 36/73,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela secção do contencioso administrativo do Raad van State (Conselho de Estado) dos Países Baixos, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

NV Nederlandse Spoorwegen (sociedade anónima dos caminhos-de-ferro neerlandeses), com sede em Utrecht,

e

Minister van Verkeer en Waterstaat,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigo 2.°, 4.°, 5.° e 10.° do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, A. M. Donner e M. Sørensen, presidentes de secção, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. O'Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart, juízes,

advogado-geral: H. Mayras
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

* Língua do processo: neerlandês.

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por decisão de 28 de Fevereiro de 1973, adoptada na sequência de um arrêté royal de 26 de Janeiro de 1973, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Março de 1973, a secção do contencioso administrativo do Raad van State dos Países Baixos apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131).

2 Resulta da decisão de reenvio que tais questões foram suscitadas no âmbito de um litígio relativo às decisões do ministro dos Transportes dando resposta a pedidos formulados pela NV Nederlandse Spoorwegen, recorrente no processo principal, nos termos dos quais esta sociedade solicitava a extinção do conjunto das obrigações de serviço público definidas pelo referido regulamento, relativas ao transporte de passageiros e às diversas formas de transporte de mercadorias.

Quanto à primeira questão

3 Na primeira questão, pretende-se saber se a posição do ministro dos Transportes, nos termos da qual não existiria em relação à requerente uma obrigação tarifária nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1191/69, se baseia numa interpretação incorrecta do artigo 2.° do referido regulamento e, designadamente, do n.° 5 deste artigo.

4 O juiz nacional considera necessária uma resposta à questão formulada para determinar a posição jurídica das partes no processo administrativo aberto nos termos da secção II e, designadamente, dos artigos 4.° e 6.° do Regulamento n.° 1191/69.

5 A este respeito, a recorrente considera que está sujeita a uma «obrigação tarifária», na acepção do Regulamento n.° 1191/69, decorrente do artigo 28.° da lei neerlan-

desa sobre os caminhos-de-ferro, que estabelece, com âmbito geral, que as tarifas de transporte de pessoas e de mercadorias se encontram sujeitas à aprovação do ministro dos Transportes.

6 Nos pedidos na origem das decisões litigiosas, a recorrente solicitou que fosse extinta a referida obrigação.

7 Não tendo o ministro dos Transportes tomado uma decisão sobre este pedido, a recorrente considera-se liberta da obrigação em causa, por as autoridades competentes não terem tomado, no prazo previsto, uma decisão conforme com o n.° 5 do artigo 6.° do regulamento.

8 Em contrapartida, não considerando o ministro dos Transportes que as disposições do artigo 28.° da lei sobre os caminhos-de-ferro sejam constitutivas de uma «obrigação tarifária» na acepção do Regulamento n.° 1191/69, é de opinião de que não tem de decidir sobre o pedido formulado pela recorrente, na medida em que este se referia a uma pretensa obrigação tarifária.

9 Em resultado do precedente, a questão de interpretação suscitada pelo órgão jurisdicional nacional visa saber se o n.° 5 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1191/ /69 permite que se qualifique como «obrigação tarifária» a obrigação geral imposta por lei aos transportadores de submeterem as tarifas de transporte à homologação da autoridade pública.

10 O n.° 5 do artigo 2.° do regulamento define a obrigação tarifária como «as obrigações que as empresas de transporte têm, de aplicar os preços fixados ou homologados pela autoridade pública, contrários ao interesse comercial da empresa e resultantes quer de imposição, quer de recusa da alteração de medidas tarifárias especiais, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros, para determinadas categorias de produtos ou para determinadas relações de tráfego».

11 Nos termos desta disposição, a obrigação tarifária é caracterizada não apenas pela fixação ou homologação pela via de autoridade das tarifas de transporte mas também pela dupla condição, cumulativa, de serem medidas tarifárias «especiais», aplicáveis a determinadas categorias de passageiros, ou de produtos, ou de relações de tráfego, e contrárias ao interesse comercial da empresa.

12 Esta interpretação é confirmada pelo segundo parágrafo do n.° 5 do artigo 2.°, que determina não constituírem obrigações tarifárias as «medidas gerais de políticas de

preços», bem como as «medidas tomadas em matéria de preços e condições gerais de transporte tendo em vista a organização do mercado de transportes ou de uma parte deste».

13 A obrigação jurídica de carácter geral que submete à homologação da autoridade pública as tarifas de transporte não pode, pois, por si só, ser considerada como uma «obrigação tarifária» para efeitos da referida disposição.

Quanto à segunda questão

14 Na segunda questão, pretende-se saber se os artigos 4.° e 5.° do Regulamento n.° 1191/69 devem se interpretados no sentido de apenas existirem «desvantagens económicas» no sentido pretendido pelo regulamento, desde que tais desvantagens se produzam a longo prazo e, no mínimo, durante mais de um ano.

15 Esta questão foi colocada relativamente a um pedido da recorrente, que pretendia obter, nos termos do Regulamento n.° 1191/69, uma compensação relativa a apenas um ano — 1972 — devido às desvantagens económicas que alegava ter sofrido na sequência das obrigações de serviço público inerentes ao transporte de pequenas mercadorias, tendo em consideração que, no ano seguinte, tal tipo de transporte teria sido assegurado por uma outra empresa.

16 Na sua opinião, o regulamento não se oporia a que desvantagens económicas produzidas no período de apenas um ano pudessem dar lugar a uma compensação.

17 Por outro lado, o ministro dos Transportes, sem excluir que se possam verificar desvantagens económicas com base nos resultados de um exercício anual, exige todavia que normalmente a existência de tais desvantagens tenha sido demonstrada no âmbito de um balanço relativo a um período mais longo.

18 Uma compensação pelas desvantagens económicas produzidas num só ano apenas poderia ocorrer perante desvantagens de carácter estrutural, e não devido a perdas meramente temporárias, sem prejuízo de a autoridade pública competente tomar em consideração melhorias nos métodos de exploração que possam obstar às perdas produzidas.

19 Os artigos 4.° e 5.° do Regulamento n.° 1191/69, que têm por objecto definir o conceito de «desvantagens económicas» e determinar as modalidades nos termos

das quais a sua existência deve ser aferida, não excluem, em princípio, que tais desvantagens se possam produzir num período de apenas um ano.

20 Todavia, tais disposições não excluem igualmente o direito de as autoridades competentes dos Estados-membros tomarem em consideração o conjunto da situação económica de uma empresa de transportes e os métodos de gestão por ela aplicados.

21 Não se pode, portanto, negar a estas autoridades a competência para examinar as causas das desvantagens económicas alegadas pelas empresas de transportes e a faculdade de recusar uma compensação nos casos em que tais desvantagens sejam meramente temporárias ou fortuitas, susceptíveis de serem compensadas a longo prazo ou anuladas por uma alteração dos métodos de exploração.

22 A existência de tal poder é, de resto, expressamente reconhecida por algumas disposições do regulamento, designadamente o quinto parágrafo do n.° 1 do artigo 5.°, nos termos do qual a determinação das desvantagens económicas será feita tendo em conta as repercussões da obrigação «no conjunto da actividade da empresa», e o artigo 7.°, nos termos do qual a decisão de manutenção de uma obrigação de serviço público pode ser acompanhada «de condições destinadas a melhorar o rendimento das prestações sujeitas à obrigação em causa».

Quanto à terceira questão

23 Na terceira questão, pretende-se saber se o artigo 10.° do Regulamento n.° 1191/69 é compatível com a decisão do ministro dos Transportes sobre a manutenção das obrigações de explorar e de transportar relativas ao transporte de pessoas, na medida em que, ao fixar a compensação, tal decisão considera que existe uma equivalência entre os transportes de pessoas e os transportes de mercadorias, tomando em conta que as obrigações de serviço público são suprimidas por estes últimos.

24 Resulta do processo que o litígio principal se refere à imputação, com vista ao cálculo da compensação devida pela manutenção de determinadas obrigações de serviço público, dos «custos totais» nos termos do regulamento, suportados pela empresa numa situação caracterizada pela manutenção das obrigações de serviço público para o tráfego de passageiros e da sua supressão para o tráfego de mercadorias.

25 A recorrente considera, a este respeito, que, numa tal situação, estes custos deveriam ser essencialmente imputados ao ramo de actividade em relação ao qual as obrigações de serviço público são mantidas.

26 Em contrapartida, o ministro dos Transportes considera que os custos em causa devem ser repartidos entre as diferentes categorias de transporte e imputados proporcionalmente a cada uma destas.

27 Nos termos do terceiro parágrafo do n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento n.° 1191/69, no caso de extinção parcial das obrigações de explorar ou de transportar, a estimativa dos encargos susceptíveis de desaparecerem em caso de extinção da obrigação far-se-á «com base numa repartição dos custos totais suportados pela empresa a título da sua actividade de transporte, pelas diferentes categorias de tráfego».

28 O segundo parágrafo do n.° 1 do artigo 10.°, por seu lado, para a determinação dos custos imputáveis à parte da actividade da empresa sujeita a uma obrigação de serviço público, prevê uma repartição dos custos totais suportados pela empresa entre as diferentes partes da sua actividade de transporte.

29 Resulta destas disposições que, no caso da manutenção das obrigações de serviço público apenas para uma parte da exploração, o regulamento prevê uma repartição dos «custos totais» da empresa pelas diferentes actividades de transporte em presença.

30 A mera possibilidade conferida a uma empresa de transportes de suprimir determinadas actividades na sequência da extinção das obrigações de serviço público não basta para que se possa imputar o conjunto dos «custos totais» às actividades obrigatoriamente mantidas. Tal imputação de encargos apenas pode ser efectuada no caso da extinção efectiva das actividades em causa.

31 O regulamento, ao estabeler apenas o princípio de uma tal «repartição» dos custos totais, não determina, todavia, as modalidades da repartição destas despesas gerais pelas diferentes actividades de transporte.

32 Devem, assim, considerar-se compatíveis com o regulamento quaisquer modalidades de repartição que correspondam às características e ao volume das actividades de transporte em causa, sem excluir modalidades de repartição previamente fixadas.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

vistos os autos,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as alegações das partes no processo principal e da Comissão das Comunidades Europeias,

ouvidas as conclusões do advogado-geral,

visto o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, designadamente o artigo 177.°,

visto o Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável,

visto o Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, designadamente o artigo 20.°,

visto o Regulamento Processual do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela secção do contencioso administrativo do Raad van State dos Países Baixos, por decisão de 28 de Fevereiro de 1973, declara:

1) **O n.° 5 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho deve ser interpretado no sentido de a obrigação jurídica de carácter geral, que submete à homologação da autoridade pública as tarifas de transporte, não poder, por si só, ser considerada uma «obrigação tarifária» nos termos do mesmo regulamento.**

2) **Os artigos 4.° e 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, sem excluir que se possam produzir, nos termos do regulamento, «desvantagens económicas» durante o período de um ano, não excluem igualmente o direito de os Estados-membros, na apreciação dessas desvantagens, tomarem em consideração o conjunto da situação económica de uma empresa de transportes numa perspectiva de longo prazo e de lhe recusarem a compensação de desvantagens que podem parecer meramente temporárias ou fortuitas.**

3) **O artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho deve ser interpretado no sentido de que, no caso de extinção parcial das obrigações de serviço público, se deve proceder, nos termos do regulamento, a uma repartição dos «custos totais» entre as actividades de transporte em relação às quais tais obrigações se mantêm e aquelas em relação às quais são extintas, tendo em conta as características e o volume das actividades em causa. O regulamento não exclui, a este respeito, a aplicação de modalidades de repartição previamente fixas.**

Lecourt Donnner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher O'Dálaigh Mackenzie Stuart

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Novembro de 1973.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt