ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
11 de Novembro de 1997 *

No processo C-408/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo tribunal de commerce de Paris, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Eurotunnel SA e o.

e

SeaFrance, anteriormente Société nouvelle d'armement transmanche SA (SNAT),

sendo intervenientes

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), agindo sob a denominação comercial «Brittany Ferries»,

* Língua do processo: francês.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do regime transitório das «lojas francas», que resulta, por um lado, do artigo 28.°-K da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p. 54), inserido pelo artigo 1.°, n.° 22, da Directiva 91/680/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e altera, tendo em vista a abolição das fronteiras fiscais, a Directiva 77/388/CEE (JO L 376, p. 1), e, por outro lado, do artigo 28.° da Directiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo (JO L 76, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm (relator) e M. Wathelet, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J. -P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Eurotunnel SA e o., por Jean-Michel Darrois e Philippe Villey, advogados no foro de Paris,

— em representação da SeaFrance, por Xavier de Roux, Philippe Derouin e Olivier d'Ormesson, advogados no foro de Paris,

— em representação da International Duty Free Confederation (IDFC), por Philippe Ruttley, solicitor,

— em representação da Airport Operators Association Ltd (AOA), por Pascale Poupelin, advogado no foro de Paris, e David Marks, solicitor,

— em representação da Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), por Jean-Michel Payre, advogado no foro de Paris,

— em representação da Passenger Shipping Association Ltd (PSA), por John Pheasant, solicitor, e Guy Danet, advogado no foro de Paris,

— em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Gautier Mignot, secretário dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo espanhol, por Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado do Serviço Jurídico encarregado de representar o Governo espanhol no Tribunal de Justiça, na qualidade de agente,

— em representação do Parlamento Europeu, por Johann Schoo, chefe de divisão do Serviço Jurídico, e José-Luis Rufas Quintana, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por Jean-Paul Jacqué, director no Serviço Jurídico, e John Carbery, consultor do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Hélène Michard e Enrico Traversa, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Eurotunnel SA e o., representadas por Philippe Villey e Petrus Mathijsen, advogado no foro de Bruxelas, da SeaFrance, representada por Xavier de Roux e Philippe Derouin, da Passenger Shipping Association Ltd (PSA), representada por Guy Danet, da International Duty Free Confederation (IDFC), representada por John Colahan e Peter Duffy, solicitors, da Airport Operators Association Ltd (AOA), representada por Pascale Poupelin e David Marks, da Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), representada por Jean-Michel Payre, do Governo francês, representado por Gautier Mignot, do Governo helénico, representado por Vasileios Kontolaimos, consultor jurídico adjunto no Conselho Jurídico do Estado, e Dimitra Tsagkaraki, consultora do ministro adjunto dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, do Governo espanhol, representado por Rosario Silva de Lapuerta, do Parlamento, representado por Johann Schoo e José-Luis Rufas Quintana, do Conselho, representado por Jean-Paul Jacqué e John Carbery, e da Comissão, representada por Hélène Michard e Enrico Traversa, na audiência de 14 de Janeiro de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Maio de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 27 de Novembro de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de Dezembro seguinte, o tribunal de commerce de Paris colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE, três questões prejudiciais relativas à validade do regime transitório das «lojas francas», que resulta, por um lado, do artigo 28.°-K da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à

harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p. 54, a seguir «Sexta Directiva»), inserido pelo artigo 1.°, n.° 22, da Directiva 91/680/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e altera, tendo em vista a abolição das fronteiras fiscais, a Directiva 77/388/CEE (JO L 376, p. 1), e, por outro lado, do artigo 28.° da Directiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo (JO L 76, p. 1).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe, por um lado, as sociedades de direito francês Eurotunnel SA e France Manche SA, as sociedades de direito inglês Eurotunnel plc e The Channel Tunnel Group Ltd, que exploram em comum a ligação ferroviária fixa do túnel sob a Mancha (a seguir «Eurotunnel»), a um transportador marítimo do Canal da Mancha, a sociedade SeaFrance.

3 A Directiva 91/680 tem por objectivo criar, a partir de 31 de Dezembro de 1992, as condições necessárias para a eliminação das fronteiras fiscais no interior da Comunidade, para as entregas de bens e as prestações de serviços.

4 A Directiva 91/680 foi alterada pela Directiva 94/4/CE do Conselho, de 14 de Fevereiro de 1994, que altera as Directivas 69/169/CEE e 77/388/CEE e aumenta o nível das franquias para os viajantes provenientes de países terceiros e os valores limite das aquisições isentas de impostos efectuadas durante viagens intracomunitárias (JO L 60, p. 14). A Directiva 94/4 aumenta as franquias autorizadas aos viajantes intracomunitários, de 23 ecus para 90 ecus, enquanto as autorizadas aos viajantes provenientes de países terceiros são aumentadas para 175 ecus.

5 Nos termos do décimo terceiro considerando da Directiva 91/680:

«Considerando que o período transitório de tributação das trocas intracomunitárias deve ser aproveitado para se tomarem as medidas necessárias para obviar simultaneamente às repercussões sociais nos sectores envolvidos e às dificuldades regionais, designadamente nas regiões fronteiriças, que poderiam surgir devido à supressão das tributações na importação e aos desagravamentos na exportação das trocas entre os Estados-Membros; que, para o efeito, é necessário autorizar os Estados-Membros a isentar, durante um período que termina em 30 de Junho de 1999, as entregas de bens efectuadas, nos limites previstos, por balcões de venda, isentas de impostos no âmbito do tráfego aéreo ou marítimo de viajantes entre os Estados-Membros.»

6 O artigo 28.°-K da Sexta Directiva dispõe:

«Durante um período que terminará em 30 de Junho de 1999, deverão ser aplicadas as seguintes disposições:

1. Os Estados-Membros poderão isentar as entregas em balcões de venda de bens a transportar nas bagagens pessoais de um viajante com destino a outro Estado-Membro por voo ou travessia marítima intracomunitária.

Para efeitos da presente disposição entende-se por:

a) "Balcão de venda": qualquer estabelecimento situado no interior de um aeroporto ou de um porto e que satisfaça as condições previstas pelas autoridades públicas competentes em aplicação, nomeadamente, do disposto no n.° 5;

b) "Viajante em deslocação para outro Estado-Membro": qualquer passageiro na posse de um título de transporte por via aérea ou marítima que mencione como destino imediato um aeroporto ou um porto situado noutro Estado-Membro;

c) "Voo intracomunitário ou travessia marítima intracomunitária": qualquer transporte por via aérea ou marítima que tenha início no interior do país, na acepção do artigo 3.°, e cujo local de entrega efectiva esteja situado no território de outro Estado-Membro.

As entregas de bens efectuadas a bordo de um avião ou de um navio durante um transporte intracomunitário de passageiros são equiparadas a entregas de bens efectuadas por balcões de venda.

A presente isenção aplica-se igualmente às entregas de bens efectuadas em balcões de venda situados no interior de um dos dois terminais de acesso ao túnel sob a Mancha a passageiros na posse de um título de transporte válido para o trajecto efectuado entre esses dois terminais.

...»

7 A Directiva 92/12 tem por objectivo criar, a partir de 31 de Dezembro de 1992, as condições de circulação dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo no âmbito do mercado interno sem fronteiras fiscais.

8 O vigésimo terceiro considerando da Directiva 92/12 está redigido em termos praticamente idênticos aos do décimo terceiro considerando da Directiva 91/680. O mesmo se passa quanto à redacção dos artigos 28.° da Directiva 92/12 e 1.°, n.° 22,

da Directiva 91/680, que insere o novo artigo 28.°-K na Sexta Directiva (a seguir «artigos 28.° em causa»).

9 Pela Lei n.° 92-677, de 17 de Julho de 1992, que transpõe as Directivas 91/680 e 92/12 (JORF de 19 de Julho de 1992, p. 9700), a República Francesa utilizou a faculdade de isenção prevista nos artigos 28.° em causa e reproduziu-os literalmente. Para esse efeito e até 30 de Junho de 1999, a República Francesa isenta do imposto sobre o valor acrescentado (artigo 17.° II da Lei n.° 92-677) e dos impostos especiais de consumo (artigo 59.° da Lei n.° 92-677) as entregas pelos balcões de venda situados na área de um aeroporto, de um porto e do terminal do túnel sob a Mancha, nos limites previstos pelos artigos 28.° em causa. O Decreto n.° 93-1139, de 30 de Setembro de 1993, foi adoptado nos termos dos artigos 17.° e 59.° da Lei n.° 92-677 (JORF de 3 de Outubro de 1993, p. 13769).

10 Resulta da decisão de reenvio que a Eurotunnel acusou a SeaFrance de concorrência desleal, desde 22 de Dezembro de 1994, ao proceder à venda de produtos isentos de impostos e não sujeitos a impostos especiais de consumo a bordo dos seus navios, permitindo-lhe deste modo compensar preços de transporte inferiores aos preços de custo. Considerando que essa prática decorria da autorização contida tanto no artigo 28.°-K da Sexta Directiva, inserido pelo artigo 1.°, n.° 22, da Directiva 91/680, como no artigo 28.° da Directiva 92/12, a Eurotunnel contestou a validade dos referidos artigos no tribunal *a quo*, que considerou útil submeter questões ao Tribunal de Justiça.

11 Antes de colocar as suas questões, o tribunal *a quo* autorizou, primeiro, as sociedades International Duty Free Confederation (a seguir «IDFC»), Airport Operators Association Ltd (a seguir «AOA»), Bretagne Angleterre Irlande SA (a seguir «BAI») e Passenger Shipping Association Ltd (a seguir «PSA») a intervir em apoio dos pedidos da SeaFrance.

12 Seguidamente, o órgão jurisdicional de reenvio afirmou que a venda de serviços com prejuízo, contrariamente à dos produtos, não era proibida em França. Assim,

considerou que a Eurotunnel, no âmbito da acção de concorrência desleal que tinha proposto, podia unicamente contestar a validade das directivas do Conselho, sobre as quais se baseava a SeaFrance para propor a venda dos produtos isenta de impostos.

13 Por último, esse mesmo órgão jurisdicional recordou que a Eurotunnel tinha também apresentado, em 30 de Junho de 1994, na High Court of Justice, um pedido de verificação da legalidade das medidas de transposição, pelo Reino Unido, dos artigos 28.° em causa.

14 Resulta do processo principal que, por acórdão de 17 de Fevereiro de 1995, a High Court of Justice negou provimento ao pedido da Eurotunnel, porque, principalmente, por um lado, a Eurotunnel tinha apresentado o seu pedido de autorização num prazo injustificado e, por outro, porque, se a autorização fosse concedida, resultaria dela um grave prejuízo, não apenas para as partes contrárias mas também para as numerosas pessoas que residem no Reino Unido e na Comunidade. A Eurotunnel não interpôs recurso dessa decisão da High Court. No entanto, este último órgão jurisdicional concedeu à Eurotunnel o direito de intentar uma nova acção relativa à venda de produtos isenta de impostos no decurso de viagens-relâmpago, denominadas «booze-cruises», que, segundo a Eurotunnel, não constituem autênticos trajectos intracomunitários. A Eurotunnel não utilizou esta possibilidade.

15 Foi nestas condições que o tribunal de commerce de Paris decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Não tendo interposto recurso de anulação, em aplicação do artigo 173.°, das Directivas 91/680 e 92/12 do Conselho, nas partes relativas à tributação (IVA e impostos sobre consumos específicos) nas ligações no Canal da Mancha, e tendo em conta o indeferimento de uma sua pretensão por decisão da High Court of Justice de 17 de Fevereiro de 1995, poderá a Eurotunnel requerer a sua anulação com base no artigo 177.° do Tratado?

2) Em caso de resposta afirmativa, o Conselho adoptou as referidas directivas regularmente?

A título subsidiário, a Directiva 94/4 cobrirá uma eventual anulação destas duas directivas?

3) Em caso de anulação, será de considerar comportamento ilícito da SA SNAT — Nouvelle d'armement transmanche — a aplicação de leis fiscais adoptadas em execução destas directivas? A partir de que data se deve considerar que o acto ilícito foi cometido?»

16 Através destas três questões, o tribunal de commerce de Paris pergunta essencialmente se a Eurotunnel, no âmbito de um processo prejudicial, pode invocar a invalidade dos artigos 28.° em causa, quando não interpôs recurso de anulação, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, dessas disposições. Em caso de resposta afirmativa, pergunta se essas mesmas disposições foram regularmente adoptadas pelo Conselho. Por último, em caso de invalidade, solicita ao Tribunal de Justiça que especifique as consequências de uma eventual declaração de invalidade dos artigos 28.° em causa em relação à SeaFrance.

Quanto à admissibilidade das questões colocadas

17 Em primeiro lugar, há que responder aos argumentos da SeaFrance bem como das intervenientes no processo principal, que sustentam que as questões são inadmissíveis, de modo que o Tribunal de Justiça não lhes devia responder. Alegam, assim, que o processo perante o juiz *a quo* é artificial e que as questões colocadas são irrelevantes para a solução do litígio objecto do processo principal.

18 Consideram, do mesmo modo que o Governo francês, que a SeaFrance não pode ser responsabilizada, uma vez que apenas deu cumprimento às disposições legislativas e regulamentares nacionais adoptadas nos termos das directivas comunitárias, e isto mesmo que estas últimas fossem declaradas inválidas. Efectivamente, apenas o Conselho, como autor dos artigos 28.° em causa, poderia ser eventualmente

responsável. Na ausência de qualquer falta possível por parte da SeaFrance, a acção de concorrência desleal pendente no órgão jurisdicional de reenvio é desprovida de objecto e as questões colocadas são irrelevantes. Por último, a SeaFrance e as intervenientes sustentam que, de qualquer modo, o verdadeiro objecto da acção da Eurotunnel diz respeito à validade dos artigos 28.° em causa e não à eventual condenação da SeaFrance no pagamento de uma indemnização.

19 Há que recordar que, quando é suscitada, num órgão jurisdicional nacional, uma questão relativa à validade de um acto adoptado pelas instituições da Comunidade, é a este órgão que compete julgar se é necessária uma decisão sobre esse aspecto, para proferir o seu julgamento, e, portanto, solicitar ao Tribunal de Justiça que decida quanto a essa questão. Por conseguinte, uma vez que as questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional dizem respeito à validade de uma disposição de direito comunitário, o Tribunal de Justiça, em princípio, é obrigado a decidir.

20 Todavia, o Tribunal de Justiça recordou que lhe cabia, para verificar a sua própria competência, examinar as condições em que era consultado pelo juiz nacional. Com efeito, o espírito de colaboração que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial implica que, pelo seu lado, o juiz nacional tenha em consideração a função cometida ao Tribunal de Justiça, que é a de contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros e não a de formular opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas (v., nomeadamente, o acórdão de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Colect., p. I-179, n.° 12).

21 Foi em consideração desta missão que o Tribunal de Justiça considerou não poder decidir uma questão prejudicial colocada por um órgão jurisdicional nacional, quando é manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma norma comunitária, solicitadas pelo órgão jurisdicional nacional, não têm qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, ou ainda quando o problema é hipotético e o Tribunal de Justiça não dispõe dos elementos

de direito e de facto necessários para responder utilmente às questões que lhe foram colocadas (v., nomeadamente, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 61, e de 5 de Junho de 1997, Celestini, C-105/94, Colect., p. I-2971, n.° 22).

22 Em primeiro lugar, quanto aos factos no processo principal, há que observar que a Eurotunnel pede ao órgão jurisdicional de reenvio que declare que a SeaFrance pratica actos de concorrência desleal, utilizando a faculdade que lhe é permitida pela regulamentação nacional de vender mercadorias isentas de imposto no âmbito das ligações no Canal da Mancha, quando essa regulamentação nacional é fundamentada em directivas comunitárias que são, segundo a demandante no processo principal, inválidas. Em contrapartida, a SeaFrance contesta cada um dos argumentos invocados pela Eurotunnel no órgão jurisdicional nacional. Assim, parece que existe efectivamente um litígio real entre as partes no processo principal.

23 Por último, quanto ao argumento de falta de pertinência das questões colocadas para a solução do litígio no processo principal, é na verdade exacto que o juiz de reenvio não fornece elementos suficientes que permitam ao Tribunal de Justiça perceber claramente em que medida a eventual invalidade dos artigos 28.° em causa pode influenciar a solução da acção de concorrência desleal, e, nomeadamente, o pedido de indemnização apresentado pela Eurotunnel contra a SeaFrance.

24 No entanto, é suficiente a este respeito salientar que a eventual invalidade das directivas permitiria ao órgão jurisdicional nacional, pelo menos, ordenar à SeaFrance que ponha, de futuro, termo à continuação das vendas isentas de imposto, como pede a Eurotunnel.

25 Resulta do conjunto das considerações precedentes que há que responder às questões colocadas.

Quanto à primeira questão

26 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se uma pessoa singular ou colectiva, como a Eurotunnel, pode suscitar num órgão jurisdicional nacional a invalidade de disposições contidas em directivas, como os artigos 28.° em causa, quando, por um lado, não interpôs um recurso de anulação dessas disposições nos termos do artigo 173.° do Tratado e, por outro, o órgão jurisdicional de um outro Estado-Membro já se pronunciou no âmbito de um processo diferente.

27 No respeitante à primeira parte da questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, tendo em conta o acórdão de 9 de Março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Colect., p. I-833), a Eurotunnel pode invocar perante ele, por via de excepção, a invalidade dos artigos 28.° em causa, uma vez que não interpôs recurso de anulação desses artigos no prazo previsto no artigo 173.° do Tratado.

28 Há que recordar que o acórdão TWD Textilwerke Deggendorf, já referido, é respeitante ao caso de uma sociedade que, indiscutivelmente, estava no direito e tinha sido informada de que estava no direito de interpor recurso de anulação do acto comunitário, cuja ilegalidade invocava, por via de excepção, perante o órgão jurisdicional nacional.

29 A este propósito, há que declarar que, em presença de directivas comunitárias, cujas disposições controvertidas se dirigem, em termos gerais, a Estados-Membros e não a pessoas singulares ou colectivas, não é manifesto que um recurso da Eurotunnel, baseado no artigo 173.° do Tratado, contra os artigos 28.° em causa, seria admissível (v., relativamente a um regulamento, o acórdão de 12 de Dezembro de 1996, Accrington Beef e o., C-241/95, Colect., p. I-6699, n.° 15).

30 De qualquer modo, a Eurotunnel não pode ser directamente abrangida pelos artigos 28.° em causa. Com efeito, o regime de isenção criado pelas referidas disposições é apenas uma faculdade deixada aos Estados-Membros. Daqui resulta que os artigos 28.° em causa não são directamente aplicáveis aos operadores em questão, isto é, aos transportadores de passageiros e aos viajantes.

31 Quanto à segunda parte da primeira questão, basta declarar que não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo previsto no artigo 177.° do Tratado, controlar a necessidade de um reenvio prejudicial em função da solução relativa a um processo similar adoptada pelo órgão jurisdicional de um outro Estado-Membro no âmbito de um processo diferente.

32 Assim, há que responder à primeira questão que uma pessoa singular ou colectiva pode suscitar num órgão jurisdicional nacional a invalidade de disposições contidas em directivas, como os artigos 28.° em causa, mesmo que, por um lado, não tenha interposto recurso de anulação dessas disposições nos termos do artigo 173.° do Tratado e, por outro, o órgão jurisdicional de um outro Estado-Membro já se tenha pronunciado no âmbito de outro processo.

Quanto à segunda questão

33 A Eurotunnel sustenta que, através da segunda questão, o juiz *a quo* não pretende apenas saber se o Parlamento foi regularmente consultado, mas também se o conjunto dos fundamentos de invalidade por ela invocados na sua petição inicial são susceptíveis de afectar a validade dos artigos 28.° em causa. Esses outros fundamentos são relativos à falta de fundamentação, à violação dos artigos 7.°-A, 92.°, 93.° e 99.° do Tratado CE, ao desvio de poder que o Conselho teria cometido, bem como à violação dos princípios da confiança legítima, da segurança jurídica, da proporcionalidade e da igualdade de tratamento.

34 A este respeito, resulta claramente da fundamentação da decisão de reenvio e do texto da segunda questão que os únicos fundamentos de invalidade, a que o órgão jurisdicional de reenvio se referiu, estão ligados à eventual irregularidade do processo de adopção dos artigos 28.° em causa e são relativos a uma pretensa ausência, por um lado, de proposta da Comissão e, por outro, de nova consulta do Parlamento. Além disso, isto é confirmado pela questão subsidiária do juiz *a quo*, relativa às consequências da adopção regular, em relação aos direitos do Parlamento, da Directiva 94/4 sobre a regularidade dos artigos 28.° em causa.

Quanto à ausência de proposta da Comissão

35 A Eurotunnel e o Parlamento alegam que os artigos 28.° em causa não foram objecto, contrariamente ao disposto no artigo 99.° do Tratado CE, de uma proposta da Comissão.

36 O Conselho responde que as alterações que fez às propostas de Directivas 91/680 e 92/12 fazem parte do âmbito de aplicação das directivas referidas, tal como é definido nas propostas iniciais da Comissão.

37 A este respeito, há que recordar que, nos termos do seu poder de alteração, que resultava, na época dos factos no processo principal, do artigo 149.°, n.° 1, do Tratado CEE (que se tornou no artigo 189.°-A, n.° 1, do Tratado CE), o Conselho podia alterar a proposta da Comissão desde que decidisse por unanimidade, uma exigência que, de qualquer modo, era imposta pela base jurídica dessas duas directivas, ou seja, o artigo 99.° do Tratado.

38 Além disso, há que declarar que a manutenção, por um período limitado, do regime de isenção de IVA e de impostos especiais de consumo para as entregas de

bens efectuadas pelas lojas francas, não obstante a oposição da Comissão a essa manutenção nas viagens intracomunitárias, faz plenamente parte do âmbito de aplicação das Directivas 91/680 e 92/12, que visam criar, a partir de 1 de Janeiro de 1993, as condições necessárias à circulação dos bens e dos serviços sujeitos ao imposto sobre o valor acrescentado ou aos impostos especiais de consumo no âmbito de um mercado interno sem fronteiras fiscais.

39 Por conseguinte, e na medida em que as modificações que o Conselho fez às propostas de Directivas 91/680 e 92/12 estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das referidas directivas, tal como definido nas propostas iniciais da Comissão, o Conselho não ultrapassou o poder de alteração conferido pelo artigo 149.° do Tratado.

Quanto à exigência de uma nova consulta do Parlamento

40 A Eurotunnel e o Parlamento sustentam que os artigos 28.° em causa, tais como foram adoptados, fazem alterações essenciais às propostas da Comissão, que não correspondem aos desejos do Parlamento.

41 Quanto ao artigo 28.°-K da Sexta Directiva, o Parlamento alega que as alterações feitas pelo Conselho implicam mudanças substanciais, tanto do ponto de vista quantitativo como do ponto de vista qualitativo, em relação aos textos que lhe foram apresentados para consulta. Além disso, invoca nunca ter proposto esse sistema derrogatório.

42 Quanto ao artigo 28.° da Directiva 92/12, o Parlamento sustenta que o texto finalmente adoptado pelo Conselho não coincide com o sentido das suas alterações n.^{os} 25 e 38, na medida em que, em primeiro lugar, a data muda (a alteração prevê

a data de 31 de Dezembro de 1995 e a directiva a de 30 de Junho de 1999) e, em último lugar, a alteração não cita expressamente o túnel sob a Mancha, mas apenas os «portos» e «aeroportos».

43 A SeaFrance, a IDFC, a AOA, a BAI, bem como os Governos espanhol e francês, o Conselho e a Comissão alegam que a adopção das Directivas 91/680 e 92/12 não enferma de qualquer vício de processo. As diferenças que existiriam entre o texto sobre o qual o Parlamento emitiu o seu parecer e o que foi definitivamente aprovado não são essenciais, e essas duas directivas, consideradas no seu conjunto, ficaram essencialmente idênticas ao texto das propostas iniciais da Comissão que foram apresentadas ao Parlamento.

44 De qualquer modo, a SeaFrance, a IDFC, a AOA, a BAI e os Governos espanhol e francês, bem como o Conselho, consideram que não havia que fazer nova consulta na medida em que as alterações feitas às referidas directivas correspondem às pretensões do Parlamento, que desejava a manutenção do regime das «lojas francas». Assim, o Parlamento não tinha que ser novamente consultado.

45 Há que recordar que a consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui uma formalidade essencial cuja inobservância implica a nulidade do acto em questão. A participação efectiva do Parlamento no processo legislativo da Comunidade, segundo os procedimentos previstos no Tratado, representa efectivamente um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado. Esta competência constitui a expressão de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Junho de 1997, Parlamento/Conselho, C-392/95, Colect., p. I-3213, n.° 14).

46 Segundo jurisprudência constante, a exigência de consulta do Parlamento durante o processo legislativo, nos casos previstos pelo Tratado, implica a exigência de uma nova consulta sempre que o texto finalmente adoptado, considerado no seu conjunto, se afaste, na sua substância, daquele sobre o qual foi consultado o

Parlamento, com excepção dos casos em que as modificações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento (v. acórdão Parlamento/Conselho, já referido, n.° 15).

47 Em primeiro lugar, quanto ao artigo 28.°-K da Sexta Directiva, ele tem a sua origem na proposta inicial da Comissão de 7 de Agosto de 1987 (JO C 252, p. 2), alterada duas vezes, em 17 de Maio de 1990 (JO C 176, p. 8) e 2 de Maio de 1991 (JO C 131, p. 3). Na sua proposta inicial apresentada ao Parlamento, não alterada quanto a este aspecto pelas duas outras propostas, a Comissão propunha que a Directiva 69/169/CEE do Conselho, de 28 de Maio de 1969, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes às franquias dos impostos sobre consumos específicos cobrados na importação no tráfego internacional de viajantes (JO L 133, p. 6; EE 09 F1 p. 19), deixasse de produzir efeitos em 31 de Dezembro de 1992, no que diz respeito às relações intracomunitárias.

48 Segundo a exposição dos fundamentos do relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Política Industrial do Parlamento sobre a proposta de directiva que altera a Sexta Directiva (Relatório Fuchs n.° A3-0271/90), apresentado em 7 de Novembro de 1990, a situação da actividade e das pessoas ligadas às vendas isentas de impostos devia ser examinada a fim de determinar se eram necessárias medidas específicas.

49 O Parlamento propôs, em 20 de Novembro de 1990, as alterações n.^{os} 6 e 31, cujos termos são respectivamente os seguintes:

«Considerando que o período transitório deve ser aproveitado para adoptar as medidas necessárias para atenuar simultaneamente as repercussões sociais nas profissões abrangidas e as dificuldades regionais que a supressão das fronteiras fiscais poderia gerar, designadamente, nas regiões transfronteiriças» (quarto considerando F).

«Considerando que as consequências económicas e sociais decorrentes da realização do mercado interno no que se refere às vendas isentas de imposto serão apuradas num relatório elaborado pela Comissão e apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu» (quarto considerando G).

50 Na sua proposta alterada em 2 de Maio de 1991, já referida, a Comissão propôs que fosse acrescentado o seguinte nono considerando:

«Considerando que o período transitório deve ser aproveitado para adoptar as medidas necessárias para atenuar simultaneamente as repercussões sociais nas profissões abrangidas e as dificuldades regionais que a supressão das fronteiras fiscais poderia gerar, designadamente, nas regiões transfronteiriças.»

51 Por último, no que diz respeito ao procedimento de adopção do artigo 28.° da Directiva 92/12, a proposta da Comissão, apresentada em 27 de Setembro de 1990 (JO C 322, p. 1), não continha uma disposição relativa à possibilidade de os viajantes no interior da Comunidade adquirirem bens isentos de impostos especiais de consumo.

52 Resulta da exposição dos fundamentos do relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Política Industrial do Parlamento sobre a proposta de directiva «impostos sobre consumos específicos» (Relatório Patterson n.° A3-0137/91), apresentado em 27 de Maio de 1991, que, por não dispor do relatório relativo à situação da actividade e das pessoas ligadas às vendas isentas de imposto, a alteração finalmente adoptada não prejudicava a fórmula que seria finalmente escolhida.

53 O Parlamento propôs, em 12 de Junho de 1991, uma alteração do artigo 18.°, a fim de se lhe acrescentar o seguinte:

«Até 31 de Dezembro de 1995, o disposto na presente directiva não afecta em nada os acordos em vigor em matéria de vendas de bens sujeitos a impostos sobre consumos específicos, em lojas francas nos portos e aeroportos, e a bordo de aviões e navios em viagem.»

54 A Comissão alterou, pela última vez, a sua proposta em 24 de Janeiro de 1992 (JO C 45, p. 10), sem todavia ter em conta a proposta do Parlamento.

55 Assim, há que examinar se as alterações invocadas pela Eurotunnel e pelo Parlamento dizem respeito à própria essência dos textos considerados no seu conjunto.

56 O objectivo das propostas das Directivas 91/680 e 92/12 apresentadas pela Comissão ao Parlamento era adaptar o sistema de tributação do imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos sobre consumos específicos à existência de um mercado interno, definido como um espaço sem fronteiras internas.

57 Os artigos 28.° em causa têm por objectivo permitir a manutenção de um regime anterior se os Estados-Membros o desejarem. Assim, devem ser analisados como excepções facultativas e limitadas no seu âmbito de aplicação. Com efeito, a possibilidade de vender com isenção de imposto é reservada a certas categorias de operadores e limitada no seu montante (90 ecus) e no tempo (30 de Junho de 1999).

58 Daqui resulta que as alterações introduzidas pelos artigos 28.° em causa não são susceptíveis de afectar a própria essência das disposições implementadas pelas Directivas 91/680 e 92/12 e não podem, assim, ser qualificadas de alterações substanciais.

59 Há igualmente que precisar que, de qualquer modo, o Parlamento não só teve a ocasião de se pronunciar sobre a questão das vendas isentas de imposto, mas, além disso, preconizava igualmente a sua manutenção.

60 Assim, no seu parecer sobre a Directiva 91/680, o Parlamento tinha proposto as alterações n.^{os} 6 e 31, já referidas, que são perfeitamente compatíveis com o conteúdo do texto final da directiva. Este último preconizou que o período transitório deve ser aproveitado para tomar em consideração as repercussões sociais e as dificuldades regionais que poderiam surgir, designadamente nas regiões transfronteiriças, devido à supressão das fronteiras fiscais.

61 No seu parecer sobre a Directiva 92/12, o Parlamento propôs expressamente a manutenção temporária do regime derrogatório em vigor, relativo às vendas isentas de impostos especiais de consumo, até 31 de Dezembro de 1995.

62 Por conseguinte, ao decidir manter as vendas isentas de imposto até 30 de Junho de 1999, a fim de atenuar as repercussões sociais nesse sector, o Conselho respondeu, no essencial, aos desejos expressos pelo Parlamento.

63 Nestas condições, não era necessária uma nova consulta do Parlamento relativamente aos artigos 28.° em causa.

64 Resulta do conjunto das considerações precedentes que a análise das questões colocadas não revelou a existência de elementos susceptíveis de afectar a validade dos artigos 28.° em causa.

65 Tendo em conta a resposta dada, não há que responder à segunda parte da segunda questão relativa à adopção ulterior da Directiva 94/4, bem como à terceira questão.

Quanto às despesas

66 As despesas efectuadas pelos Governos francês, helénico e espanhol, bem como pelo Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram 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,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo tribunal de commerce de Paris, por decisão de 27 de Novembro de 1995, declara:

1) **Uma pessoa singular ou colectiva pode suscitar num órgão jurisdicional nacional a invalidade de disposições contidas em directivas, tais como o**

artigo 1.°, n.° 22, da Directiva 91/680/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e altera, tendo em vista a abolição das fronteiras fiscais, a Directiva 77/388/CEE, e o artigo 28.° Directiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, mesmo que, por um lado, não tenha interposto recurso de anulação dessas disposições nos termos do artigo 173.° do Tratado CE e, por outro, o órgão jurisdicional de um outro Estado-Membro já se tenha pronunciado no âmbito de outro processo.

2) **A análise das questões colocadas não revelou a existência de elementos susceptíveis de afectar a validade do artigo 1.°, n.° 22, da Directiva 91/680 e do artigo 28.° da Directiva 92/12.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Novembro de 1997.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias