ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
17 de Julho de 1997 *

Nos processos apensos C-248/95 e C-249/95,

que têm por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemanha), destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

e

Bundesrepublik Deutschland,

uma decisão a título prejudicial sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior (JO L 116, p. 25), e do Regulamento (CEE) n.° 1102/89 da Comissão, de 27 de Abril de 1989, que estatui determinadas normas de execução do Regulamento n.° 1101/89 (JO L 116, p. 30), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 3685/89 da Comissão, de 8 de Dezembro de 1989 (JO L 360, p. 20),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, C. Gulmann (relator), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da SAM Schiffahrt GmbH, por Peter Schnitzer, advogado no foro de Ulm,

— em representação de H. Stapf, por Sigwalt von Waldstein, advogado no foro de Mannheim,

— em representação do Governo alemão, por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente,

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

— em representação do Conselho da União Europeia, por Amadeu Lopes Sabino e Guus Houttuin, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Götz zur Hausen, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da SAM Schiffahrt GmbH, de H. Stapf, do Conselho e da Comissão na audiência de 16 de Janeiro de 1997,

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

profere o presente

Acórdão

1 Por despachos de 29 de Maio de 1995, que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Julho seguinte, o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen apresentou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE, quatro questões prejudiciais sobre a validade do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior (JO L 116, p. 25, a seguir «regulamento de base»), e do Regulamento (CEE) n.° 1102/89 da Comissão, de 27 de Abril de 1989, que estatui determinadas normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 (JO L 116, p. 30), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 3685/89 da Comissão, de 8 de Dezembro de 1989 (JO L 360, p. 20, a seguir «regulamento de aplicação»).

2 As questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe, por um lado, a SAM Schiffahrt GmbH (a seguir «SAM Schiffahrt») e, por outro, H. Stapf à República Federal da Alemanha na sequência de decisões adoptadas pela Wasser-und Schiffahrtsdirektion West (direcção de navegação fluvial), que fixam, em conformidade com os regulamentos já referidos, as cotizações que deveriam pagar ao fundo de desmantelamento alemão para o exercício de 1990.

3 O regulamento de base tem por objectivo realizar uma redução substancial do excesso estrutural da capacidade de carga no domínio da navegação interior. Para isto, cria um sistema de acções de desmantelamento coordenadas no plano comunitário, financiado pelo próprio sector.

4 Nos primeiro, segundo, sexto e sétimo considerandos do regulamento de base precisa-se:

«que o excesso estrutural da capacidade de carga, que se manifesta há já algum tempo nas frotas que operam na rede de vias navegáveis interligadas da Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos, afecta sensivelmente a economia dos transportes e, nomeadamente, o sector dos transportes de mercadorias por via navegável;

... que as previsões não permitem encarar um aumento da procura neste sector, nos anos mais próximos, suficiente para absorver esse excesso de capacidade; que, com efeito, a parte que a navegação interior representa no mercado global dos transportes continua a diminuir, devido às mutações progressivas das indústrias de base cujo abastecimento é essencialmente assegurado por via navegável;

...

... que o excesso de capacidade se manifesta, de modo geral, em todos os sectores do mercado de transportes por via navegável; que as medidas a adoptar devem, portanto, ter carácter geral e abranger todas as embarcações de carga, bem como os rebocadores-empurradores...

... que a preocupante situação económica e social do sector das embarcações de porte bruto inferior a 450 toneladas e, nomeadamente, a situação financeira e as limitadas possibilidades de reconversão do pessoal dessas embarcações exigem medidas específicas tais como coeficientes especiais de valorização do material fluvial ou medidas específicas de saneamento para as redes mais atingidas...»

5 Nos termos do artigo 2.°, o regulamento de base aplica-se tanto aos navios de carga como aos rebocadores-empurradores que estão registados num Estado-Membro ou que, na falta de registo, sejam explorados por uma empresa estabelecida num Estado-Membro.

6 Por força do artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, do regulamento de base, cada Estado-Membro cujas vias navegáveis se encontrem ligadas às de outro Estado-Membro e cuja frota tenha uma tonelagem superior a 100 000 toneladas deve criar um fundo de desmantelamento cuja gestão é assegurada pelas autoridades nacionais competentes. O artigo 4.°, n.° 1, do mesmo regulamento impõe ao proprietário de qualquer embarcação sujeita ao regulamento o pagamento de uma cotização anual para o fundo a que pertence a embarcação.

7 O artigo 5.°, n.° 1, do regulamento de base prevê que o proprietário de qualquer embarcação, se proceder ao seu desmantelamento, recebe do fundo a que pertence a embarcação, no limite dos meios financeiros disponíveis, um prémio de desmantelamento, nas condições previstas no artigo 6.° do mesmo regulamento.

8 Nos termos do artigo 6.°, a Comissão fixa separadamente, em relação às embarcações de carga sólida, aos navios-cisterna e aos rebocadores-empurradores, as taxas de cotizações anuais e as taxas dos prémios de desmantelamento, a duração da acção de desmantelamento e os coeficientes de valorização para os diferentes tipos e categorias de material fluvial (n.° 1). As taxas de cotizações e os prémios de desmantelamento são iguais para todos os fundos (n.° 2) e são calculados em função quer da tonelagem de porte bruto, quanto aos navios de carga, quer da potência de propulsão, quanto aos rebocadores-empurradores (n.° 3). As taxas de cotizações são fixadas pela Comissão a um nível capaz de proporcionar aos fundos os meios financeiros suficientes para contribuir eficazmente para a redução dos

desequilíbrios estruturais entre a oferta e a procura na navegação interior, tendo em conta as dificuldades da situação económica deste sector (n.° 4) Antes de adoptar as suas decisões, a Comissão deve consultar os Estados-Membros e as organizações representativas da navegação interior a nível comunitário. As decisões da Comissão devem também ter em conta os resultados da análise dos mercados de transporte na Comunidade e a sua evolução previsível, bem como a necessidade de evitar que a concorrência seja falseada de forma contrária ao interesse comum (n.° 7).

9 Para evitar que os efeitos de desmantelamento sejam anulados pela entrada em serviço simultânea de uma capacidade de carga suplementar, o artigo 8.°, n.° 1, alínea a), do regulamento de base prevê que, durante um período de cinco anos a contar da entrada em vigor do regulamento, a entrada em serviço nas vias navegáveis de embarcações de construção recente está sujeita à condição de que o proprietário da nova embarcação proceda ao desmantelamento, sem prémio, de uma tonelagem equivalente à da referida embarcação (regime designado «regra velho por novo») ou de que, se não desmantelar qualquer embarcação, pague ao fundo de desmantelamento uma contribuição especial.

10 Por fim, o artigo 10.°, n.° 4, do regulamento de base impõe à Comissão que elabore, dois anos após a sua entrada em vigor, um relatório de avaliação dos efeitos das medidas adoptadas, relatório que deve comunicar ao Parlamento e ao Conselho.

11 Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, o regulamento de aplicação fixa, nomeadamente, as cotizações anuais, os prémios de desmantelamento e as condições de concessão destes, dada a necessidade de reduzir a capacidade das frotas em 10% para as embarcações de carga sólida e rebocadores-empurradores e em 15% para as embarcações-cisterna. Em aplicação do artigo 1.°, n.° 2, fixa-se um orçamento global de 130,5 milhões de ecus para a realização deste objectivo.

12 Em conformidade com o artigo 2.° do regulamento de aplicação, o sistema das acções de desmantelamento é operacional a partir de 1 de Janeiro de 1990.

13 O artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de aplicação fixa as taxas de cotizações anuais para os fundos de desmantelamento separadamente para os três tipos de embarcações em causa: embarcações de carga sólida, embarcações-cisterna e rebocadores-empurradores. De igual modo, o artigo 5.°, n.° 1, do regulamento de aplicação fixa, separadamente para cada um destes três tipos de embarcações, as taxas com base nas quais podem ser solicitados os prémios de desmantelamento e prevê que o montante destes se situe entre 70% e 100% dessas taxas.

14 Segundo o artigo 6.°, n.° 1, do regulamento de aplicação, um pedido de prémio de desmantelamento, para ser tido em consideração, deve ser apresentado às autoridades do fundo a que pertence a embarcação, antes de 1 de Maio de 1990. Para impedir qualquer especulação sobre o montante dos prémios de desmantelamento, um pedido entregue às autoridades de um fundo não pode ser retirado, nem alterado.

15 Quanto ao prémio de desmantelamento, o artigo 6.°, n.° 2, do regulamento de aplicação prevê que o requerente pode solicitar uma taxa situada entre 70% e 100% das taxas máximas referidas no artigo 5.° Para permitir o desmantelamento de um máximo de capacidade de carga possível com um orçamento global limitado é dada prioridade, nos termos do sexto considerando e dos artigos 6.°, n.° 3 e 8.° do regulamento de aplicação, aos pedidos cujas percentagens são mais baixas dentro desta escala. Os pedidos de prémio validamente apresentados para uma percentagem de 70% são considerados aceites pelo fundo no limite das disponibilidades orçamentais das diversas contas, enquanto, para um prémio de desmantelamento superior a 70%, as autoridades do fundo comunicam ao requerente se o seu pedido é aceite ou não. De igual modo, se os pedidos de prémio de desmantelamento excederem os orçamentos, serão tidos em consideração, em primeiro lugar, os pedidos para as percentagens de prémio mais baixas.

16 Segundo o artigo 7.°, n.° 1, do regulamento de aplicação, a apresentação de um pedido de prémio de desmantelamento implica para o proprietário de uma embarcação, caso o seu pedido seja deferido, a obrigação de proceder ao desmantelamento da embarcação ou à sua imobilização definitiva. Segundo o artigo 9.°, n.° 1, o prémio de desmantelamento é pago quando o proprietário da embarcação tiver provado que foi desmantelada ou imobilizada, em conformidade com o disposto no artigo 7.°

17 A SAM Schiffahrt e H. Stapf são proprietários de embarcações com propulsão própria, que utilizam para o transporte de mercadorias no Reno e seus afluentes. A SAM Schiffahrt transporta também mercadorias nos canais da Alemanha ocidental.

18 Com base nas disposições dos regulamentos em causa, a Wasser-und Schiffahrtsdirektion West impôs-lhes, por decisões de 10 de Abril de 1990, para a SAM Schiffahrt, e de 19 de Janeiro de 1990, para H. Stapf, o pagamento de cotizações no montante, respectivamente, de 3 231 DM e de 4 179 DM, para o exercício de 1990.

19 As reclamações destas decisões foram rejeitadas pela Wasser-und Schiffahrtsdirektion por decisões de 12 de Setembro de 1990 e de 7 de Agosto de 1990, pelo que a SAM Schiffahrt e H. Stapf interpuseram recursos para o Verwaltungsgericht Münster, que os indeferiu por decisões de 15 de Outubro de 1991. Recorreram então para o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

20 Considerando que a resolução dos processos pendentes dependia da validade das disposições que regem a cobrança das cotizações anuais de 1990, o Oberverwaltungsgericht decidiu suspender a instância até o Tribunal de Justiça se pronunciar, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

«1) A adopção do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, n.° 1102/89 da Comissão, de 27 de Abril de 1989, e n.° 3685/89 da Comissão, de 8 de Dezembro de 1989, foi adequada, na acepção do n.° 1, alínea c), do artigo 75.° do Tratado CEE?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: os referidos regulamentos podem deixar de ser válidos se, depois da sua adopção, desaparecer o carácter adequado na acepção do n.° 1, alínea c), do artigo 75.° do Tratado CEE?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: os regulamentos referidos ainda eram adequados à data relevante para a cobrança de contribuição de 1990?

4) O dever de pagamento de contribuições para o ano de 1990, previsto nos regulamentos em causa, viola direitos fundamentais da ordem jurídica comunitária ou qualquer outra norma do direito comunitário, particularmente o direito à propriedade, o direito ao livre exercício de actividades profissionais, o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade?»

Quanto à primeira questão

21 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o regulamento de base não deve ser declarado inválido pelo facto de não ser «adequado» na acepção do artigo 75.°, n.° 1, alínea c) do Tratado CEE, que se tornou Tratado CE.

22 Quanto a isto, importa recordar que, nos termos do artigo 74.° do Tratado CE, os objectivos do Tratado são prosseguidos pelos Estados-Membros, no que se refere aos transportes, no âmbito de uma política comum. Para aplicar o artigo 74.°, tendo em conta os aspectos especiais dos transportes, o Conselho estabelece, segundo o artigo 75.°, regras especificamente delimitadas, bem como «quaisquer outras disposições adequadas» [artigo 75.°, n.° 1, alínea c), do Tratado CEE].

23 Segundo jurisprudência constante, o Tratado, ao atribuir ao Conselho a missão de estabelecer uma política comum dos transportes, confere-lhe um amplo poder normativo relativamente à adopção de regras comuns adequadas (acórdão de 28 de Novembro de 1978, Schumalla, 97/78, Colect., p. 795, n.° 4).

24 Ao controlar o exercício dessa competência, o Tribunal não pode substituir a apreciação do legislador comunitário pela sua, devendo limitar-se a examinar se esta não está ferida de erro manifesto, de desvio de poder ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v., nomeadamente, os acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, C-122/94, Colect., p. I-881, n.° 18; de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/ /Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.° 58, e de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, C-169/95, Colect., p. I-135, n.° 34).

25 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando a aplicação pelo Conselho de uma política comum implica, como no caso em apreço, a necessidade de avaliar uma situação económica complexa, o poder discricionário de que goza não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adoptar, mas também, em certa medida, à verificação dos dados de base, nomeadamente no sentido de que é permitido ao Conselho basear-se, tal sendo o caso, em verificações globais (v., neste sentido, os acórdãos de 12 de Julho de 1979, Itália/ /Conselho, 166/78, Recueil, p. 2575, n.° 14, e de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho, 138/79, Recueil, p. 3333, n.° 25).

26 No caso em apreço, no momento da adopção do regulamento de base, o Conselho, como ele próprio sublinhou, foi levado a analisar uma situação económica e social preocupante, descrita nos sexto e sétimo considerandos, e a fazer, nesta base, opções políticas quanto aos meios que considerou os mais adequados. Com efeito, devia conciliar as preocupações decorrentes do excesso de capacidade do sector da navegação interior — e nomeadamente os problemas ligados a uma redução substancial desse excesso de capacidade — com a oportunidade de medidas sociais em benefício das pessoas que nele trabalham. Como se conclui do segundo considerando do regulamento de base, fê-lo tendo em conta uma análise prospectiva da evolução do mercado a médio prazo, segundo os dados fornecidos pela Comissão e recolhidos em estreita colaboração com os organismos representativos do sector a nível europeu.

27 Quanto a isto, importa afirmar que, à primeira vista, ao adoptar uma regulamentação que tem por objectivo reduzir o excesso estrutural da capacidade para

enfrentar uma situação económica e social incontestavelmente grave no sector, e ao organizar, para este efeito, uma acção de desmantelamento financiada pelo próprio sector, o Conselho não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação. De facto, o meio que escolheu para fazer face aos problemas do sector parece apto a contribuir para um saneamento deste e, assim, para aliviar os seus problemas.

28 Para além desta primeira apreciação, importa examinar se, como o defendem os recorrentes no processo principal, a regulamentação controvertida está ferida de vícios susceptíveis de provocar a sua invalidade.

29 Em primeiro lugar, a SAM Schiffahrt alega que a acção de desmantelamento não era necessária pelo facto de nunca terem sido provados os excessos de capacidade no sector da navegação interior mencionados no regulamento de base. Alega que, quanto a este ponto, o regulamento controvertido se baseia em dados ultrapassados, de 1976.

30 A este respeito, basta salientar que a existência de um excesso estrutual da capacidade no sector da navegação interior resulta dos diferentes elementos de informação mencionados nos n.^{os} 27 e 28 das conclusões do advogado-geral. Em especial, a Comissão afirmou, sem ser contestada, que, na altura da adopção do regulamento de base, os Estados-Membros e a União Internacional da Navegação Fluvial reconheciam unanimemente a existência de um importante excesso estrutural da capacidade neste sector.

31 Em segundo lugar, os recorrentes no processo principal alegam que a persistência de problemas estruturais sérios no sector em causa demonstra que o regulamento de base não atingiu o seu objectivo e que não era, portanto, no momento da sua adopção, adequado, na acepção do artigo 75.° do Tratado.

32 Este argumento não deve ser acolhido. Sem que seja necessário decidir se a apreciação da validade de um acto comunitário pode depender dos resultados efectivamente atingidos na sequência da adopção desse acto, basta observar que, em qualquer caso, alguns indicadores mostram claramente, como salientou o Governo alemão, que, sem as medidas de saneamento adoptadas, a evolução no sector teria sido ainda menos satisfatória.

33 Em terceiro lugar, os recorrentes no processo principal alegam que a premissa na qual assenta o regulamento de base, isto é, que basta partilhar um volume fixo de frete entre um número de embarcações menos elevado para melhorar a situação económica da navegação interior, é errada porque não tem em conta o facto de o transporte fluvial estar em concorrência com os transportes rodoviário e ferroviário.

34 A este respeito, deve, antes de mais, observar-se que, como afirmou o advogado-geral no n.º 41 das suas conclusões, o transporte por via navegável não é totalmente intermutável com outros modos de transporte, uma vez que não apresenta, tendo em conta a rede muito limitada de que depende, a flexibilidade do transporte rodoviário nem mesmo a, ainda que menor, do transporte ferroviário. Em seguida, a redução do excesso estrutural da capacidade, que visa essencialmente adaptar a oferta e a procura no sector em causa, não terá que implicar necessariamente uma diminuição da capacidade concorrencial do referido sector relativamente aos outros.

35 Em quarto lugar, os recorrentes no processo principal alegam que o regulamento de base teve unicamente por consequência submeter os operadores competitivos a um encargo suplementar, obrigando-os a financiar o desmantelamento de embarcações pertencentes a operadores não competitivos que, de qualquer modo, teriam sido obrigados a retirar-se, sem receber então a menor contrapartida.

36 Este ponto de vista não deve ser acolhido. Os recorrentes no processo principal não demonstraram, com efeito, que as cotizações anuais impostas aos proprietários de embarcações tenhamm aumentado as suas despesas de funcionamento a ponto

de comprometer a respectiva competitividade e que, deste modo, o Conselho teria, ao adoptar o regulamento de base, cometido um erro manifesto de apreciação dos elementos económicos que caracterizam o sector em causa.

37 Além disto, o Conselho, podendo basear-se em verificações globais, podia colocar o custo do programa de desmantelamento a cargo do conjunto do sector, tanto mais que, no caso em apreço, a incitação a deixar o mercado proporcionada pelo regulamento de base é susceptível de acelerar a redução das capacidades de carga e de permitir, portanto, uma melhor exploração das embarcações restantes, sendo esta redução acompanhada de condições financeiras razoáveis para os proprietários das embarcações, em conformidade com os objectivos do Tratado, tal como enunciados no artigo 2.°

38 Em quinto lugar, os recorrentes no processo principal alegam que a regulamentação controvertida deveria ter tido em conta o facto de, na Alemanha, as tarifas dos transportes serem fixadas pelos poderes públicos e que, consequentemente, uma redução da carga não podia ter um efeito benéfico nos preços dos transportes de frete.

39 A este respeito, basta observar, como salientou a Comissão, que o sistema de fixação das tarifas praticado na Alemanha até 1 de Janeiro de 1994 não se aplicava aos transportes internacionais, que constituem o essencial do mercado comunitário, e que uma redução da capacidade da frota permite, mesmo nos casos de tarifas fixas, uma melhor exploração da carga restante. Podendo o Conselho basear-se em verificações globais, não foi portanto demonstrado que tivesse cometido um erro manifesto de apreciação ao adoptar o regulamento de base.

40 Por fim, os recorrentes no processo principal alegam que são arbitrárias certas modalidades relativas à concessão dos prémios de desmantelamento. Remetem, neste contexto, para as regras relativas à prioridade concedida aos requerentes de prémios mais baixos, expostas no n.° 15 de presente acórdão, e à regra, indicada no n.° 14, segundo a qual um pedido de prémio não pode ser retirado.

41 A este respeito, convém sublinhar que, segundo o artigo 6.°, n.° 1, do regulamento de base, as condições em que podem ser obtidos os prémios de desmantelamento são fixadas pelo regulamento de aplicação. Assim, ainda que as modalidades relativas à concessão dos prémios sejam julgadas ilegais, este vício não permite pôr em causa a validade do regulamento de base nem a obrigação de os proprietários cotizarem para os fundos de desmantelamento em conformidade com o seu artigo 4.°

42 Em qualquer caso, os recorrentes no processo principal não refutaram os argumentos da Comissão de que, por um lado, o sistema de modulação do prémio garante a melhor utilização possível dos recursos financeiros e, por outro, a impossibilidade de retirar um pedido de prémio é necessária para impedir especulações sobre os montantes dos prémios de desmantelamento e, portanto, para aplicar regularmente o regime dos prémios.

43 Daqui decorre que não é de acolher a argumentação de que o programa de desmantelamento instituído pelo regulamento de base não constitui uma resposta adequada à crise do sector e, portanto, não é «adequada», na acepção do artigo 75.°, n.° 1, alínea c), do Tratado CEE.

44 Há, portanto, que responder ao órgão jurisdicional nacional que a análise da primeira questão apresentada não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do regulamento de base.

Quanto às segunda e terceira questões

45 Com as segunda e terceira questões, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o regulamento de base não deve ser considerado inválido pelo facto de ter perdido a sua adequação, na acepção do artigo 75.° do Tratado, após a sua adopção, em especial durante o período pertinente para efeitos da cobrança das cotizações para 1990.

46 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao recurso de anulação, a legalidade de um acto deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data de adopção do acto (acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, 15/76 e 16/76, Recueil, p. 321, n.° 7). Por analogia, a apreciação da validade de um acto, que compete ao Tribunal de Justiça efectuar no âmbito de um pedido de decisão prejudicial, deve normalmente basear-se na situação que existe no momento da adopção desse acto.

47 Admitindo mesmo que a validade de um acto possa, em certos casos, ser apreciada em função de elementos novos verificados posteriormente à sua adopção, os autos não permitem, como salientou o advogado-geral no n.° 39 das suas conclusões, considerar que tais elementos existem no caso em apreço. Por um lado, o período em causa no processo principal é o exercício de 1990, primeiro ano de aplicação do regulamento de base. Por outro, resulta dos elementos de informação mencionados no n.° 30 do presente acórdão que o excesso estrutural da capacidade existente no sector da navegação interior na altura da adopção desse regulamento não foram totalmente reduzidos nos anos seguintes.

48 Há portanto que responder ao órgão jurisdicional nacional que a análise das segunda e terceira questões não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do regulamento de base.

Quanto à quarta questão

49 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se a regulamentação controvertida não deve ser declarada inválida pelo facto de a obrigação que impõe, de pagar cotizações para o ano de 1990, violar direitos fundamentais ou outras normas do direito comunitário, em especial o direito de propriedade, o direito ao livre exercício de actividades profissionais, o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade.

Quanto ao princípio da igualdade de tratamento

50 Segundo jurisprudência constante, o princípio geral de igualdade, que faz pare dos princípios fundamentais do direito comunitário, impõe que as situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que a diferenciação seja objectivamente justificada (v., nomeadamente, acórdãos de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o., 201/82 e 202/85, Colect., p. 3477, n.° 9, e de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o., C-267/88 a C-285/88, Colect., p. I-435, n.° 13).

51 Os recorrentes no processo principal alegam que a regulamentação em causa viola este princípio por vários motivos.

52 Em primeiro lugar, a obrigação de cotizar para fundos de desmantelamento desfavorece os proprietários de embarcações alemãs que já cotizavam para um fundo de desmantelamento nacional antes da criação do fundo comunitário.

53 Este argumento não pode ser acolhido. Pressupõe, com efeito, que as contribuições nacionais anteriores influenciam o funcionamento do sistema de desmantelamento comunitário e que os proprietários de embarcações alemãs se encontram numa situação diferente da dos proprietários dos outros Estados-Membros. Ora, as contribuições para o sistema de desmantelamento comunitário têm os seus próprios objectivos, isto é, o financiamento do saneamento do excesso estrutural da capacidade não eliminado pelas diferentes medidas nacionais, incluindo as medidas alemãs.

54 Em segundo lugar, os recorrentes no processo principal alegam que a regulamentação em causa desfavorece o sector dos transportes por via navegável em benefício dos transportes rodoviários e ferroviários, dado que apenas o primeiro sector está submetido à obrigação de cotizar para o sistema de desmantelamento, beneficiando contudo da acção todos os sectores de transporte. Os recorrentes no processo

principal remetem, quanto a isto, nomeadamente para o primeiro considerando do regulamento de base, segundo o qual o excesso estrutural da capacidade de carga nas frotas que operam na rede de vias navegáveis afecta sensivelmente «a economia dos transportes», isto é, em seu entender, a economia dos transportes em geral, incluindo o rodoviário e o ferroviário.

55 Este argumento pressupõe que todo os sectores de transporte se encontram em situações comparáveis. Ora, como alegou a Comissão, os proprietários dos outros meios de transporte, como o rodoviário e o ferroviário, encontram-se numa situação objectivamente diferente uma vez que não conhecem um excesso de capacidade comparável ao existente no sector da navegação interior.

56 Assim, não há que considerar que o Conselho cometeu um erro ao determinar, como se conclui do nono considerando do regulamento de base, que o saneamento estrutural de um determinado sector económico incumbe em primeiro lugar aos operadores desse sector e que os custos do sistema de desmantelamento devem portanto ser suportados pelas empresas que operam no sector da navegação interior.

57 Em terceiro lugar, os recorrentes no processo principal alegam que o facto de o regulamento de base excluir do seu âmbito de aplicação os rebocadores é injustificado e constitui uma discriminação relativamente aos proprietários das outras embarcações.

58 A este respeito, a Comissão explicou, sem contestação, que os rebocadores deixaram há longo tempo de ter uma verdadeira função de transportador no sector da negação interior e que não contribuem, portanto, para o excesso de capacidade nesse sector. Assim, não se pode considerar que o Conselho cometeu um erro ao excluir os rebocadores do âmbito do regulamento de base.

59 Em quarto lugar, os recorrentes no processo principal alegam que o não ter em conta as taxas de utilização das capacidades de cada embarcação na altura da fixação das cotizações implica uma violação do princípio da igualdade.

60 A este respeito, importa salientar que, segundo o artigo 6.°, n.° 3, do regulamento de base, as cotizações são calculadas em função quer da tonelagem de porte bruto, *quanto aos navios de carga, quer da potência de propulsão, quanto aos* rebocadores-empurradores. Este método de cálculo das cotizações, ao colocar as embarcações de dada capacidade em condições de concorrência iguais, respeita o imperativo mencionado no décimo considerando do regulamento de base, de não falsear a concorrência, sendo simultaneamente realizável e controlável na prática. Como alega a Comissão, estabelecer cotizações em função da utilização individual de mais de 10 000 embarcações teria dado lugar a sérias dificuldades de gestão e de controlo. Assim, não se pode afirmar que o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação quando decidiu calcular as cotizações em função quer da tonelagem de porte bruto quanto aos navios de carga, quer da potência de propulsão, quanto aos rebocadores-empurradores.

61 Em quinto lugar, os recorrentes no processo principal alegam que a regulamentação em causa tem efeitos discriminatórios pelo facto de os beneficiários do programa de desmantelamento serem essencialmente as grandes companhias de navegação que reinvestem os prémios de desmantelamento na construção de novas embarcações.

62 Basta a este respeito recordar que, em conformidade com o décimo primeiro considerando do regulamento de base, o artigo 8.°, n.° 1, alínea a), impõe ao proprietário de uma nova embarcação a obrigação de desmantelar, sem prémio de desmantelamento, uma tonelagem equivalente à dessa nova embarcação ou, se não desmantelar qualquer embarcação, de pagar ao fundo de desmantelamento uma contribuição especial igual ao prémio de desmantelamento para a tonelagem da nova embarcação. Ora, no acórdão de 5 de Outubro de 1993, Driessen e o. (C-13/92, C-14/92, C-15/92 e C-16/92, Colect., p. I-4751, n.° 36), o Tribunal de Justiça considerou que esta regra era adequada para limitar os novos investimentos num sector caracterizado pelo excesso estrutural da capacidade.

63 Por fim, os recorrentes no processo principal alegam que a regulamentação controvertida viola o princípio da igualdade porque desfavorece os proprietários das embarcações alemãs relativamente aos seus concorrentes dos Países Baixos e dos países da Europa de Leste.

64 A este respeito, importa observar que os proprietários das embarcações concorrentes dos outros Estados-Membros estão submetidos às mesmas obrigações de cotizar para fundos de desmantelamento pelo que a regulamentação não estabelece um tratamento diferente entre os proprietários das embarcações dos diferentes Estados-Membros. Quanto aos concorrentes de países terceiros, basta verificar que, não estando abrangidos pela regulamentação e não beneficiando desde logo da possibilidade de proceder a um desmantelamento, não se encontram numa situação comparável à dos proprietários das embarcações comunitárias.

65 Consequentemente, não deve ser acolhida a argumentação relativa à violação do princípio geral de igualdade.

Quanto ao princípio de proporcionalidade

66 Os recorrentes no processo principal alegam que o regulamento de base viola o princípio da proporcionalidade dado que teria sido possível solucionar qualquer excesso estrutural da capacidade através de medidas menos exigentes, como a proibição de navegação durante a noite e os fins de semana.

67 Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fim de definir se uma disposição do direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que aplica são aptos para realizar o objectivo a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para o atingir (v., nomeadamente, acórdão Reino Unido/Conselho, já referido, n.° 57, e acórdão de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, Colect., p. I-2405, n.° 54).

68 No caso em apreço, importa salientar que, como afirma o Governo alemão, a proibição de navegar durante a noite e o fim de semana não seria menos exigente para cada armador do que o sistema de cotizações porque reduziria artificialmente a capacidade das embarcações em causa pesando deste modo, inevitavelmente, sobre a sua situação económica.

69 Assim, uma vez que o Conselho se podia basear em verificações globais, não se pode considerar que o regulamento de base esteja viciado de erro manifesto ou que o Conselho tenha manifestamente ultrapassado os limites do seu poder de apreciação ao adoptar uma acção de desmantelamento para sanear as estruturas da navegação interior.

70 Consequentemente, não deve ser acolhida a argumentação relativa à violação do princípio de proporcionalidade.

Quanto ao direito de propriedade e o direito ao livre exercício de actividades profissionais

71 Os recorrentes no processo principal alegam, por fim, que a obrigação de cotizar para o fundo de desmantelamento é contrário ao direito de propriedade e ao direito ao livre exercício das actividades profissionais. Sublinham quanto a isto que o sector da navegação interior atravessa uma crise importante que a obrigação de cotizar para o fundo de desmantelamento teve por efeito agravar, dado que a contrapartida das contribuições é inexistente e que os seus montantes são consideráveis.

72 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, tanto o direito de propriedade como o livre exercício de uma actividade profissional fazem parte dos princípios gerais do direito comunitário. Esses princípios não se apresentam, contudo, como prorrogativas absolutas, mas devem ser tomados em consideração

relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao exercício do direito de propriedade e ao livre exercício de actividades profissionais, nomeadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, na condição de essas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituírem, relativamente ao objectivo prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos (acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 78).

73 Tendo em conta estes critérios, importa verificar que a regulamentação controvertida, que se destina a remediar uma situação económica e social preocupante no sector da navegação interior, responde aos objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade.

74 Além disso, como foi afirmado nos n.^{os} 27, 32, 36 e 37 do presente acórdão, o Conselho pôde razoavelmente considerar que o sistema das cotizações para os fundos de desmantelamento constituiria uma medida de solidariedade adequada e que beneficiava todo o sector no âmbito do seu saneamento. Assim, a obrigação de contribuição, que de qualquer modo é relativamente modesta, situando-se, segundo o artigo 3.°, n.° 1, do regulamento de aplicação entre 0,36 ecu/tonelada e 3 ecu/tonelada em função do tipo e da categoria do material fluvial, não pode ser considerada uma intervenção desmedida e intolerável que viola a própria substância desses direitos.

75 Consequentemente, a argumentação baseada em violação do direito de propriedade e do direito ao livre exercício de uma actividade profissional deve ser rejeitada.

76 Assim, há que responder ao órgão jurisdicional nacional que a análise da quarta questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade da regulamentação controvertida.

Quanto às despesas

77 As despesas efectuadas pelos Governos alemão e francês, bem como pelo 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, por despachos de 29 de Maio de 1995, declara:

A análise das questões apresentadas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do Regulamento (CEE) n.° 1101/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989, relativo ao saneamento estrutural da navegação interior, e do Regulamento (CEE) n.° 1102/89 da Comissão, de 27 de Abril de 1989, que estatui determinadas normas de execução do Regulamento n.° 1101/89, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 3685/89 da Comissão, de 8 de Dezembro de 1989.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Julho de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida