

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN-PIERRE WARNER

apresentadas em 9 de Novembro de 1978 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

O presente processo foi enviado ao Tribunal mediante um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Oberlandesgericht Düsseldorf. Diz respeito à validade do Regulamento (CEE) n.º 543/69 do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (JO L 77, p. 49; EE 07 F1 p. 116). É certo que o Tribunal já teve oportunidade de apreciar este regulamento no âmbito de vários processos [v., acórdãos de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho (22/70, Colect., p. 69); de 18 de Fevereiro de 1975, Auditeur du travail/Cagnon e Taquet (69/74, Colect., p. 91); de 25 de Janeiro de 1977, Derycke (65/76, Colect., p. 21) e de 15 de Dezembro de 1977, Auditeur du travail/Dufour (76/77, Colect., p. 897)]. Contudo a validade do regulamento nunca foi directamente posta em causa. No entanto, uma série de opiniões proferidas pelo Tribunal nestes processos revestem, como a seguir se verá, uma certa importância no presente caso.

Como sabeis, o regulamento contém, nomeadamente, disposições relativas à composição das tripulações dos veículos, aos períodos de condução e de repouso. O artigo 18.º do regulamento impõe aos Estados-membros a adopção das disposições necessárias à execução do regulamento, incluindo as sanções aplicáveis em caso de infracção. Na República Federal da Alemanha, as sanções actualmente aplicáveis estão previstas no artigo 7.º,

a), da Fahrpersonalgesetz, de 27 de Outubro de 1976, a qual, não sendo senão um texto unificado, pôde ser aplicada neste caso, embora os factos da causa sejam anteriores à sua promulgação.

O processo pendente no Oberlandesgericht tem a sua origem no procedimento instaurado contra Fritz Schumalla, condutor de veículos pesados, afectado, pelo seu empregador a serviços de grandes distâncias, isto é, pela empresa Theo Convent, de Emmerich. Durante o período de 18 a 24 de Julho de 1976, o referido condutor praticou uma série de infracções ao Regulamento n.º 543/69, que consistiram, nomeadamente, na condução para além do período máximo de quatro horas de condução contínua, fixado pelo artigo 7.º, n.º 1, na condução para além do período diário de condução (limitado a oito horas), fixado pelo artigo 7.º, n.º 2, e no desrespeito dos períodos de repouso diários de onze horas consecutivas, no mínimo, fixados no artigo 11.º, n.º 1, do dito regulamento. Os factos constitutivos destas infracções foram comprovados com base no livrete individual de controlo, de que o interessado deve ser portador, em conformidade com a obrigação imposta pelo artigo 14.º do regulamento; F. Schumalla, que, aliás, não contestou os factos, foi em seguida considerado culpado de infracção às disposições do artigo 7.º, a), n.º 1, alíneas c) e d), da Fahrpersonalgesetz, que qualificam as infracções ligadas respectivamente à violação dos artigos 7.º ou 8.º e 11.º ou 12.º do regulamento. Foi condenado ao pagamento de multas no montante total de 3 350 DM, bem como ao pagamento das custas.

* Língua original: inglês.

O advogado de F. Schumalla solicitara ao Amtsgericht o envio ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de um pedido de decisão a título prejudicial. Aquele órgão jurisdicional indeferiu o pedido, declarando que, no caso concreto, se tratava unicamente de aplicar o direito alemão. Contudo, em sede de recurso, o Oberlandesgericht Düsseldorf considerou que, como órgão jurisdicional, cujas decisões não são susceptíveis de recurso, lhe incumbia suspender a instância e submeter à apreciação do Tribunal de Justiça a questão de saber «se o Regulamento n.º 543/69 está abrangido pelo Tratado CEE e se é, por conseguinte, válido».

O Oberlandesgericht explica que em numerosos casos de contravenção passíveis de multa, submetidos à apreciação da secção competente, a defesa alegou a nulidade do Regulamento n.º 543/69, devido ao facto de ele versar questões de segurança rodoviária geral, ao passo que tal objectivo não seria abrangido pela competência do Conselho. A decisão de reenvio apresenta em anexo um parecer elaborado pelo professor R. Knöpfle, de 15 de Dezembro de 1976. O professor Knöpfle defende aí, de um modo muito mais geral, a tese de que o Tratado não autoriza de modo algum a prossecução dos objectivos do Regulamento n.º 543/69. Considero, pela minha parte, que é à luz desta contestação mais lata da legalidade do regulamento que convém apreciar a questão submetida pelo Oberlandesgericht.

O Regulamento n.º 543/69 (sujeito desde então a várias modificações, sem relevância, porém, no presente caso) foi adoptado com fundamento no artigo 75.º do Tratado.

Este artigo está inserido no título IV da parte II do Tratado. A parte II, como vos recordais, tem por epígrafe «Os fundamentos da Comunidade» e abrange quatro títulos: I — «A livre

circulação de mercadorias», II — «A agricultura», III — «A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais» e IV — «Os transportes». O título IV começa com o artigo 74.º, que determina:

«No que diz respeito à matéria regulada no presente título, os Estados-membros prosseguirão os objectivos do Tratado no âmbito de uma política comum dos transportes».

Se falo de tudo isto é para salientar que a política comum dos transportes é ela própria um dos fundamentos da Comunidade e não — como sugeria o professor Knöpfle no seu parecer — algo de meramente acessório à livre circulação de mercadorias no mercado comum. Na minha opinião, deve também recordar-se que, no acórdão de 4 de Abril de 1974, Comissão/República Francesa (167/73, Colect., p. 187), o Tribunal declarou expressamente que, «quando o artigo 74.º se refere aos objectivos do Tratado, remete para as disposições dos artigos 2.º e 3.º, sendo certo que estes últimos devem ser interpretados à luz do preâmbulo do Tratado.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 75.º determinam:

«1. Tendo em vista a execução do artigo 74.º e tendo em conta os aspectos específicos dos transportes, o Conselho, deliberando por unanimidade até ao final da segunda fase e, daí em diante, por maioria qualificada, estabelecerá, sob proposta da Comissão, e após consulta do Comité Económico e Social e do Parlamento Europeu:

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efectuados a partir de

ou com destino ao território de um Estado-membro, ou que atravessem o território de um ou vários Estados-membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-membro;

c) Quaisquer outras disposições adequadas.

2. As disposições referidas nas alíneas a) e b) do número anterior serão adoptadas durante o período de transição.

O n.º 3 não é relevante nesta sede.

Assim, o artigo 75.º não só autoriza o Conselho, mas também o obriga a adoptar duas séries de medidas:

1) durante o período de transição, emanar as disposições necessárias aos objectivos limitados constantes das alíneas a) e b) do n.º 1, e

2) quer durante o período de transição quer após o termo deste, estabelecer «quaisquer outras disposições adequadas».

Se se colocar a questão — «adequadas» a quê? —, a resposta, tendo em conta os termos utilizados no início do artigo 75.º, só pode ser a seguinte: adequadas a fim de realizar a execução do artigo 74.º, isto é, de prosseguir os objectivos do Tratado em ma-

téria de transportes, no âmbito de uma política comum dos transportes, tendo em conta os aspectos específicos inerentes a este domínio. Dado que os objectivos do Tratado incluem, por força do artigo 3.º, alínea e), «a adopção de uma política comum no domínio dos transportes», tal equivale globalmente a conferir ao Conselho poderes, na verdade, muito amplos.

Tanto quanto interessam no âmbito do presente processo, as primeiras disposições adoptadas pelo Conselho ao abrigo deste poder (conjuntamente com os poderes em matéria fiscal que lhe foram atribuídos pelo artigo 99.º do Tratado) remontam a uma Decisão 65/271/CEE do Conselho, de 13 de Maio de 1965, «relativa à harmonização de certas disposições com incidência na concorrência no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável» (JO 1965, 88, p. 1500; EE 07 F1 p. 91). O preâmbulo desta decisão enunciava que «um dos objectivos da política comum de transportes deve ser a eliminação das disparidades que, pela sua natureza, possam falsear substancialmente as condições de concorrência nos transportes» e «que é necessário, por isso, adoptar medidas para harmonizar ou aproximar certas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas específicas aos transportes». Esta decisão tinha em vista três domínios relativamente aos quais parecia especialmente necessário adoptar tais medidas, a saber:

1) a fiscalidade;

2) as intervenções dos Estados, por exemplo, a imposição de obrigações inerentes ao conceito de serviço público e a concessão de auxílios nesta matéria; e

3) a legislação social.

O Regulamento n.º 543/69 foi adoptado com o objectivo de executar as disposições da decisão em matéria social, desde que estejam relacionadas com o transporte rodoviário. Se se pretendesse determinar o fim prosseguido pelo regulamento por mera aplicação do critério da sua origem na decisão, talvez se pudesse ser levado a concluir que tal fim consistia na harmonização da legislação social dos Estados-membros relativa aos transportes rodoviários, tendo em vista eliminar, neste sector, as disparidades existentes nas condições de concorrência. É no entanto evidente, se se lerem os acórdãos proferidos pelo Tribunal — aos quais me referi no início —, que tal fim é certamente mais complexo. Em meu entender, esses acórdãos nem por isso deixam de ter autoridade quanto a este aspecto, ainda que tratem mais da interpretação de diferentes disposições constantes do regulamento do que da sua validade.

Foi no processo Derycke que esta questão foi certamente abordada pelo Tribunal da forma mais completa. Neste processo, perguntava-se ao Tribunal se as disposições do regulamento eram aplicáveis a todos os condutores de veículos, quer fossem assalariados quer independentes. Respondendo afirmativamente, o Tribunal (neste caso, a Segunda Secção) baseou-se na letra e na estrutura interna do regulamento, bem como nos seus objectivos, que definiu do seguinte modo:

«(O regulamento) prossegue, em primeiro lugar, um objectivo de índole social que consiste em proteger os condutores e as tripulações de veículos destinados a uma utilização profissional contra os efeitos prejudiciais de períodos de condução excessivos e mal repartidos.

Além disso, tal como é referido no segundo considerando do preâmbulo, o regulamento

tem por objectivo eliminar disparidades que, pela sua natureza, possam falsear as condições de concorrência no sector dos transportes, mediante a supressão de práticas profissionais baseadas numa exploração indevida do factor humano.

Finalmente, tal como resulta de diversas referências do preâmbulo e de várias disposições do regulamento, este destina-se ainda a dar uma contribuição para a segurança do transporte de mercadorias nas vias públicas (v. Colect. 1977, p. 21).

Do mesmo modo, no processo Dufour, o Tribunal pleno considerou que o regulamento «prossegue, num contexto de harmonização das legislações nacionais, uma série de objectivos que respeitam à protecção social do condutor, à segurança rodoviária e à igualdade de concorrência entre os transportadores» (v. Colect. 1977, p. 897). Anteriormente, no processo Cagnon, o Tribunal referira-se à melhoria da segurança rodoviária como sendo — «entre outros fins» — um dos objectivos que o regulamento tem em vista (v. Colect. 1975, p. 91).

O Tribunal definiu, assim, três objectivos distintos, embora conexos, do Regulamento n.º 543/69: melhores condições de vida para as tripulações dos veículos, a eliminação de eventuais disparidades nas condições de concorrência no domínio dos transportes, bem como a melhoria da segurança rodoviária. A este respeito, não posso fazer minha a tese do Conselho, nos termos da qual, a lista dos objectivos assim definidos no acórdão proferido no processo Derycke constitui uma ordem de prioridade. Estes mesmos três objectivos foram referidos, numa ordem diferente, pelo advogado-geral H. Mayras nas conclusões que apresentou nesse processo e, novamente numa ordem diferente, pelo próprio Tribunal no processo Dufour.

Analisarei seguidamente a questão de saber se o artigo 75.º do Tratado autoriza o Conselho a prosseguir indistintamente qualquer um destes objectivos. Utilizo a expressão «qualquer um», dado parecer-me evidente que uma disposição comunitária, adoptada com um fim reconhecido pelo Tratado, não se torna inválida pelo simples facto de contemplar simultaneamente outro objectivo adequado [v. os acórdãos de 12 de Junho de 1958, *Hauts Fourneaux de Chasse/Alta Autoridade* (2/57, Colect. 1954-1961, p. 233); de 13 de Junho de 1958, *Hauts Fourneaux de Chasse/Alta Autoridade* (15/57, Colect. 1954-1961, p. 237); de 26 de Junho de 1958, *Chambre syndicale de la sidérurgie française/Alta Autoridade* (9/57, Colect. 1954-1961, p. 271)]. Em minha opinião, para fazer frente às críticas formuladas contra a validade do Regulamento n.º 543/69, bastaria que qualquer um dos três objectivos acima referidos fosse autorizado pelo artigo 75.º Diga-se, de imediato, no entanto, que a meu ver, esses três objectivos estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do referido artigo.

Em primeiro lugar, não há dúvida de que a melhoria da protecção social, embora não esteja referida no artigo 3.º como sendo uma das actividades da alçada da Comunidade, cabe no âmbito de aplicação do Tratado, tal como é demonstrado não só pela preeminência conferida no preâmbulo ao objectivo de melhoria das condições de vida e de trabalho mas também pelas disposições do título III da parte III do Tratado, consagrada à «política social». O primeiro artigo deste título III é o artigo 117.º, que dispõe:

«Os Estados-membros reconhecem a necessidade de promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, de modo a permitir a sua igualização no progresso.

Os Estados-membros consideram que tal evolução resultará não só do funcionamen-

to do mercado comum, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, mas também dos procedimentos previstos no presente Tratado e da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas.»

Não há qualquer razão, quanto a mim, para atribuir aos autores do Tratado a intenção de excluir dos «procedimentos» referidos no artigo 117.º os que estão previstos no artigo 75.º, dado que a legislação social no sector dos transportes deve ser necessariamente adaptada de maneira específica às características particulares deste ramo de actividade, de modo que se revela adequado proceder à harmonização de tais disposições no âmbito de uma política comum dos transportes. O professor Knöpfle refere-se igualmente ao artigo 118.º e sublinha o facto de esta disposição apenas solicitar a colaboração entre os Estados-membros no domínio social, por iniciativa da Comissão. Assim é de facto; no entanto, o artigo 118.º começa com a expressão «sem prejuízo das outras disposições do presente Tratado...», de forma que não pode ser interpretado no sentido de limitar a acção da Comunidade neste domínio a uma tal cooperação.

Em segundo lugar, as disparidades que afectam a legislação social dos Estados-membros no domínio dos transportes originam distorções na concorrência no mercado comum, na medida em que desfavorecem as empresas que operam nos Estados-membros com uma legislação mais estrita. Era esta, na verdade, a principal preocupação inerente à decisão do Conselho de 13 de Maio de 1965. Por força do artigo 3.º, alínea f), do Tratado, os objectivos da Comunidade implicam «o estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado comum». Em si mesmo, trata-se de um aspecto (particular) do objectivo mais vasto fixado à Comunidade pelo artigo 2.º do Tratado («promover... um desenvolvimen-

to harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade»). O professor Knöpfle vê no artigo 3.º, alínea f), uma espécie de resumo antecipado das disposições do Tratado relativas à concorrência, nomeadamente o artigo 79.º e os artigos 85.º a 94.º Pode, todavia, assinalar-se com interesse que o artigo 79.º, que é de entre todas as disposições citadas pelo professor Knöpfle, a única que diz especificamente respeito aos transportes, dispõe expressamente (no n.º 2) que «... não exclui que o Conselho possa tomar outras medidas em execução do n.º 1 do artigo 75.º». Pela parte que me toca, não vejo qualquer razão para excluir as condições adequadas à promoção da lealdade da concorrência dos objectivos prescritos no artigo 75.º

Em terceiro lugar, estando em causa a segurança rodoviária, o professor Knöpfle faz notar que ela não é mencionada em qualquer parte do Tratado. Daí deduz que tal objectivo não cabe no âmbito de aplicação do Tratado. Em meu entender, não é possível saltar de tal premissa para tal conclusão. Estou antes inclinado a pensar que uma política dos transportes, comum ou qualquer outra, que ignorasse as considerações de segurança, seria afectada de graves lacunas. Isto é válido não só para os transportes rodoviários mas igualmente para os transportes por caminho-de-ferro e por via navegável — aos quais, por força do artigo 84.º, n.º 1, do Tratado, a política comum dos transportes é directamente aplicável — e para a navegação marítima e aérea, às quais, por força do artigo 84.º, n.º 2, tal política pode ser estendida. Segundo o professor Knöpfle, nada poderia impedir então que o Conselho se

preocupasse com o estado das estradas ou com a sinalização rodoviária, o que, a seu ver, seria absurdo. Salvo o devido respeito, parece-me que nada haveria aí de absurdo. A qualidade das comunicações na Comunidade constitui manifestamente um problema comunitário e cabe necessariamente, com toda a legitimidade, na política comum dos transportes. A normalização da sinalização rodoviária também não é uma ideia nova. O Conselho salienta que, se o objectivo de segurança no sector dos transportes não couber nos poderes que lhe foram conferidos pelo artigo 75.º, então a validade de uma série de actos comunitários, além do Regulamento n.º 543/69, seria posta em causa, nomeadamente, a Directiva 76/135/CEE do Conselho, de 20 de Janeiro de 1976, relativa ao reconhecimento recíproco dos certificados de navegabilidade emitidos para as embarcações de navegação interior (JO L 21, p. 10; EE 07 F2 p. 39) e a Directiva 77/143/CEE do Conselho, de 29 de Dezembro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e dos seus reboques (JO 1977, L 47, p. 47; EE 07 F2 p. 56). Ainda que estas considerações não sejam susceptíveis de ter uma incidência directa na interpretação do Tratado, nem por isso deixam de ilustrar qual o tipo de consequências que poderiam resultar do ponto de vista defendido pelo professor Knöpfle, se ele fosse adoptado.

Em conclusão, considero que os objectivos do Regulamento n.º 543/69 cabem legítima e amplamente no âmbito de aplicação do artigo 75.º

Em resultado destas considerações, proponho que o Tribunal responda ao órgão jurisdicional de reenvio que a análise da questão submetida à apreciação do Tribunal não revelou qualquer elemento que, pela sua natureza, possa afectar a validade do Regulamento n.º 543/69.