

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
17 de Setembro de 1998 ^{*}

No processo C-412/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pelo korkein hallinto-oikeus (Finlândia), destinado a obter, num processo instaurado por

Kainuun Liikenne Oy,

Oy Pohjolan Liikenne Ab,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131), após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991 (JO L 169, p. 1), designadamente das disposições conjugadas dos artigos 1.º, n.º 3, e 4.º,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: H. Ragnemalm, presidente de secção, R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (relator) e G. Hirsch, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

^{*} Língua do processo: finlandês.

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de Kainuun Liikenne Oy e Oy Pohjolan Liikenne Ab, por Ari Heinilä, advogado em Helsínquia,
- em representação do Governo finlandês, por Holger Rotkirch, embaixador, chefe do Serviço dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, por Jan Devadder, consultor geral no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Allan Rosas, consultor jurídico principal, e Laura Pignataro, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Kainuun Liikenne Oy e Oy Pohjolan Liikenne Ab, representadas por Pekka Aalto, jurista responsável da associação Linja-autoliitto, do Governo finlandês, representado por Tuula Pynnä, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por Allan Rosas e Laura Pignataro, na audiência de 29 de Janeiro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 13 de Dezembro de 1996, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 23 de Dezembro seguinte, o korkein hallinto-oikeus submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131), após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991 (JO L 169, p. 1, a seguir «regulamento»), designadamente das disposições conjugadas dos artigos 1.º, n.º 3, e 4.º

- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio em que a Kainuun Liikenne Oy (a seguir «Kainuun Liikenne») e a Oy Pohjolan Liikenne Ab (a seguir «Pohjolan Liikenne»), empresas de transporte, contestam a decisão da Oulun lääninhallitus (a seguir «administração departamental»), que indeferiu o seu pedido de extinção parcial da obrigação que lhes incumbia de efectuar o transporte de passageiros no itinerário para que possuem uma licença.

Quadro regulamentar

- 3 O regulamento visa a eliminação das disparidades que se manifestam pela imposição às empresas de transportes, pelos Estados-Membros, de obrigações inerentes à noção de serviço público e que sejam de natureza a falsear substancialmente as condições de concorrência, ao mesmo tempo que reconhece que a manutenção de tais obrigações é indispensável, em determinados casos, para garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes.

4 Assim, nos termos do artigo 1.º, n.º 3, do regulamento, as autoridades competentes dos Estados-Membros eliminarão as obrigações inerentes à noção de serviço público, como foram definidas no regulamento, impostas no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável.

5 Todavia, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do regulamento, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem celebrar, de acordo com as condições e modalidades previstas na secção V do regulamento, contratos de fornecimento de serviços públicos com empresas de transportes, a fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes, tendo nomeadamente em conta factores sociais, ambientais e de ordenamento do território, ou a fim de oferecer determinadas condições tarifárias em benefício de determinadas categorias de passageiros.

6 O artigo 3.º do regulamento estabelece:

«1. Quando as autoridades competentes dos Estados-Membros decidam a manutenção da totalidade ou de parte de uma obrigação de serviço público e quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transportes suficientes, as autoridades competentes optarão pela que represente o menor custo para a colectividade.

2. O fornecimento de serviços de transporte suficientes será avaliado tendo em conta:

a) O interesse geral;

b) A possibilidade de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas;

c) Os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes.»

- 7 Por força do artigo 4.º, n.º 1, do regulamento, compete às empresas de transporte apresentar às autoridades competentes dos Estados-Membros pedidos de extinção da totalidade ou parte de uma obrigação de serviço público, se tal obrigação implicar para elas desvantagens económicas.
- 8 O artigo 5.º do regulamento esclarece, designadamente, que uma obrigação de explorar ou transportar implica desvantagens económicas quando a diminuição dos encargos susceptível de ser realizada pela extinção total ou parcial dessa obrigação, relativamente a uma prestação ou a um conjunto de prestações a ela submetidas, for superior à diminuição das receitas resultantes desta extinção.
- 9 O artigo 6.º, n.º 2, do regulamento estabelece ainda que as decisões de manter ou extinguir uma obrigação ou parte de uma obrigação de serviço público deverão prever a atribuição de uma compensação dos encargos financeiros que daí resultem, cujo montante será determinado em conformidade com os procedimentos comuns estabelecidos nesse regulamento.
- 10 Nos termos do artigo 7.º do regulamento, a decisão de manter uma obrigação pode ser acompanhada de condições destinadas a melhorar o rendimento das prestações sujeitas à obrigação em causa.
- 11 O regulamento entrou em vigor na Finlândia, em 1 de Janeiro de 1994, na sequência da adesão da República da Finlândia ao Espaço Económico Europeu.

O processo principal

- 12 Em 21 de Dezembro de 1993, o Ministério dos Transportes finlandês concedeu à Kainuun Liikenne e à Pohjolan Liikenne uma licença para transportes por autocarro, válida de 1 de Janeiro de 1994 a 31 de Dezembro de 2003, para a exploração da linha Kajaani-Rukatunturi (cerca de 275 quilómetros). Essa licença autoriza essas empresas a efectuar, com respeito de certos horários determinados, o transporte de passageiros por autocarro nesse itinerário.
- 13 Na sequência da adesão da República da Finlândia ao Espaço Económico Europeu e da entrada em vigor do regulamento na Finlândia, o Ministério dos Transportes convidou as empresas que efectuam transportes rodoviários por autocarro a apresentar à autoridade administrativa competente, até 1 de Setembro de 1994, os pedidos relativos às linhas a explorar a partir do mês de Junho de 1995. Os pedidos deviam respeitar à supressão de ligações que as empresas não podem explorar unicamente com base nas receitas provenientes dos utentes.
- 14 As recorrentes no processo principal solicitaram assim a extinção parcial da sua obrigação de explorar a linha Kajaani-Rukatunturi, de modo a limitá-la aos percursos Kajaani-Peranka e Kajaani-Suomussalmi. Nos termos do pedido, toda esta ligação era deficitária. Todavia, as recorrentes no processo principal declararam estar dispostas a continuar a sua exploração bem como a negociar com a administração departamental a celebração de um contrato de serviço público que garanta a intervenção de recursos públicos no que respeita à parte da linha relativamente à qual tinham solicitado a extinção da obrigação de transporte.
- 15 Por decisão de 9 de Janeiro de 1995, a administração departamental indeferiu esse pedido com o fundamento de que as recorrentes no processo principal não tinham demonstrado, nos termos estabelecidos no artigo 5.º do regulamento, que, se limitassem os percursos em causa a Peranka e a Suomussalmi, estariam em condições de obter resultados mais satisfatórios no plano económico do que continuando a prestar o seu serviço nas condições anteriores. De acordo com a administração

departamental, estas têm o direito de cessar totalmente a exploração em causa. Em contrapartida, uma extinção parcial da obrigação de explorar não era a boa solução, na medida em que ligação em causa deve ser considerada parte integrante da linha Kajaani-Rukatunturi.

- 16 As recorrentes no processo principal interpuseram então recurso de anulação da decisão da administração departamental no korkein hallinto-oikeus. Em apoio do recurso, referiram-se às disposições do regulamento, das quais resultava que a administração departamental não lhes podia recusar a supressão parcial da linha.
- 17 De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, há que considerar que, através dos balanços que apresentaram em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, do regulamento, as recorrentes no processo principal demonstraram que o troço de linha cuja supressão solicitam lhes causa uma desvantagem económica na aceção do artigo 4.º do regulamento, sendo a diminuição do encargo que resulta da supressão parcial superior à redução das receitas que essa supressão implica.
- 18 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que, quando uma empresa de transporte pretende reduzir um serviço prestado com base numa licença em vigor, o processo previsto pela legislação nacional consiste em, antes de mais, revogar a licença de exploração a pedido da empresa de transporte em causa e, em seguida, emitir uma nova licença para esse serviço reduzido. Esse processo permite ainda, antes da concessão da licença relativa ao serviço reduzido, organizar um concurso para o antigo serviço, se se considerar ser necessária a sua manutenção. Por outro lado, a legislação nacional confere igualmente à autoridade competente o poder de revogar a licença por sua iniciativa, nas condições previstas no artigo 20.º da Lei n.º 662/1994 sobre o transporte de passageiros.
- 19 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, para permitir o acesso ao mercado de novos empresários, organizar os transportes de forma adequada e manter os serviços de transporte suficientes com a menor subvenção pública

possível, bem como para colocar os serviços convencionados em situação de concorrência eficaz, pode, atenta a situação que existe na Finlândia, ser necessário considerar que a autoridade competente detém, sem que o direito comunitário a isso se oponha, o poder de indeferir um pedido de extinção parcial de uma obrigação de serviço público relativa, do ponto de vista da organização do transporte, a uma parte ínfima da obrigação de transportar a carga da empresa, ou a possibilidade de, por sua iniciativa e nos termos da legislação nacional, revogar a licença de transporte da empresa que solicitou a extinção parcial da obrigação de transporte, na medida em que essa revogação seja necessária para a racionalização do serviço.

20 Foi nestas circunstâncias que o korkein hallinto-oikeus decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O regulamento em matéria de obrigações de serviço público [Regulamento (CEE) n.º 1191/69, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 1893/91], e designadamente as disposições conjugadas dos artigos 4.º e 1.º, n.º 3, deve ser interpretado no sentido de que permite que uma empresa de transportes obtenha a cessação de qualquer parte das suas obrigações de serviço público, por exemplo, apenas de determinada parte de uma única linha?
- 2) Caso seja dada resposta positiva à primeira questão, com ou sem reservas, e o korkein hallinto-oikeus, se for caso disso, remeta o processo à administração do departamento, deve, para efeitos de decisão definitiva do processo, ser averiguado se do direito, reconhecido ao empresário pelo regulamento, de solicitar que seja parcialmente posto termo à obrigação de serviço público, decorre também que o poder de revogar a licença de transporte para efeitos de reorganização dos serviços de forma adequada, conferido à autoridade competente pela legislação nacional, é excluído ou limitado no caso de a reorganização se tornar necessária pela eliminação parcial do serviço?»

A título liminar

- 21 As recorrentes no processo principal, considerando que a apresentação que o órgão jurisdicional nacional fez da legislação nacional é errónea, formularam questões adicionais sobre as quais consideram que o Tribunal de Justiça também se devia pronunciar, para que o seu ponto de vista possa ser devidamente tomado em consideração.
- 22 Importa antes de mais recordar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que compete ao tribunal nacional apreciar o alcance das disposições nacionais e o modo como devem ser aplicadas (v., designadamente, acórdão de 30 de Abril de 1996, *CIA Security International*, C-194/94, *Colect.*, p. I-2201, n.º 20).
- 23 No que respeita às questões adicionais colocadas pelas recorrentes no processo principal, importa observar que, nos termos do artigo 177.º do Tratado, cabe ao juiz nacional, e não às partes no processo principal, a apresentação do pedido ao Tribunal. Estando, portanto, a faculdade de determinar as questões a submeter ao Tribunal reservada ao juiz nacional, as partes não podem modificar-lhes o conteúdo (v., designadamente, acórdão de 9 de Dezembro de 1965, *Singer*, 44/65, *Colect.* 1965-1968, pp. 251, 253).
- 24 Por outro lado, responder às questões complementares que as recorrentes no processo principal apresentaram nas suas observações, seria incompatível com o papel reservado ao Tribunal de Justiça pelo artigo 177.º do Tratado bem como com a sua obrigação de assegurar aos Governos dos Estados-Membros e às partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações em conformidade com o artigo 20.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, tendo em conta que, nos termos desta disposição, apenas as decisões de reenvio são notificadas às partes interessadas (v., designadamente, acórdão de 20 de Março de 1997, *Phytheron International*, C-352/95, *Colect.*, p. I-1729, n.º 14).

Quanto à primeira questão

- 25 Através da primeira questão, interpretada à luz da segunda, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o regulamento, e designadamente as disposições conjugadas dos artigos 1.º, n.º 3, e 4.º, confere ao empresário de transportes o direito de obter uma extinção parcial da sua obrigação de serviço público.
- 26 Importa antes de mais sublinhar que, de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, do regulamento, um empresário de transportes pode apresentar um pedido de extinção da totalidade ou parte, seja ela qual for, de uma obrigação de serviço público, mas nenhuma disposição desse regulamento obriga os Estados-Membros a deferirem esse pedido, mesmo que o empresário consiga provar que a sua manutenção lhe acarreta desvantagens económicas na acepção do artigo 5.º do regulamento.
- 27 Pelo contrário, dos artigos 1.º, n.º 4, e 3.º do regulamento resulta que as autoridades competentes dos Estados-Membros têm o direito de manter, no todo ou em parte, uma obrigação de serviço público considerada necessária para garantir o fornecimento de serviços de transportes suficientes.
- 28 Como o advogado-geral sublinhou nos n.ºs 40 a 45 das suas conclusões, esta interpretação é confirmada tanto pelo objectivo como pela economia geral do regulamento.
- 29 Por conseguinte, o regulamento não confere a uma empresa de transportes o direito de obter a extinção parcial da sua obrigação de serviço público.

- 30 Todavía, tal como o advogado-geral referiu nos n.ºs 48 a 51 das suas conclusões, a decisão de manter as obrigações de serviço público está subordinada ao respeito de determinadas regras, designadamente as que figuram nos artigos 3.º, 6.º, n.º 2, e 7.º do regulamento.
- 31 Além disso, tal como se refere no n.º 27 do presente acórdão, a manutenção, no todo ou em parte, de uma obrigação de serviço público apenas é permitida «para garantir o fornecimento de serviços de transportes suficientes».
- 32 Contudo, o conceito de «garantir o fornecimento de serviços de transportes suficientes» não foi definido no regulamento. Este contenta-se apenas em fornecer alguns elementos de apreciação desse conceito.
- 33 Assim, o segundo considerando do Regulamento n.º 1191/69 refere que o «... fornecimento [de serviços de transportes suficientes] deve ser apreciado em função da oferta e da procura de transporte existentes, bem como das necessidades da colectividade».
- 34 Além disso, importa recordar que o artigo 3.º, n.º 2, do regulamento esclarece que o fornecimento de serviços de transporte suficientes será avaliado tendo em conta o interesse geral, a possibilidade de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas, bem como os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes. Quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transportes suficientes, as autoridades competentes devem, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do regulamento, optar pela que represente o menor custo para a colectividade.
- 35 Do que precede resulta que, tendo as exigências do artigo 3.º do regulamento sido respeitadas, as autoridades competentes dos Estados-Membros dispõem de um

amplo poder de apreciação para determinar se a «garantia de fornecimento de serviços de transportes suficientes» exige a manutenção de uma obrigação de serviço público.

- 36 Assim, há que responder à primeira questão no sentido de que o regulamento, designadamente os seus artigos 1.º, n.º 3, e 4.º, não obriga os Estados-Membros a deferirem o pedido apresentado por uma empresa de transportes com vista a obter a extinção parcial da sua obrigação de serviço público, mesmo que a referida empresa consiga provar que a sua manutenção lhe causa desvantagens económicas. Todavia, esse indeferimento apenas se justifica pela necessidade de garantir serviços de transporte suficientes. Este conceito aprecia-se, em conformidade com o artigo 3.º do regulamento, tendo em conta o interesse geral, a possibilidade de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas, bem como os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes. Quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transporte suficientes, as autoridades competentes optarão pela que represente o menor custo para a colectividade.

Quanto à segunda questão

- 37 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda.

Quanto às despesas

- 38 As despesas efectuadas pelos Governos finlandês e belga 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo korkein hallinto-oikeus, por despacho de 13 de Dezembro de 1996, declara:

O Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991, designadamente os seus artigos 1.º, n.º 3, e 4.º, deve ser interpretado no sentido de que não obriga os Estados-Membros a deferirem o pedido apresentado por uma empresa de transportes com vista a obter a extinção parcial da sua obrigação de serviço público, mesmo que a referida empresa consiga provar que a sua manutenção lhe causa desvantagens económicas. Todavia, esse indeferimento apenas se justifica pela necessidade de garantir serviços de transporte suficientes. Este conceito aprecia-se, em conformidade com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1191/69, tendo em conta o interesse geral, a possibilidade de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas, bem como os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes. Quando várias soluções garantam, em condições análogas, o for-

necimento de serviços de transporte suficientes, as autoridades competentes optarão pela que represente o menor custo para a colectividade.

Ragnemalm

Schintgen

Mancini

Kapteyn

Hirsch

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Setembro de 1998.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

H. Ragnemalm