

REIFF

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
17 de Novembro de 1993 *

No processo C-185/91,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Landgericht Koblenz (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

e

Gebr. Reiff GmbH & Co. KG,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 5.º, segundo parágrafo, e 85.º do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini e J. C. Moitinho de Almeida, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações escritas apresentadas:

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Bundesamt für den Güterfernverkehr, por H. J. Niemeyer, advogada no foro de Estugarda,
- em representação da Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, por D. Neufang, advogada no foro de Bona,
- em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e C. D. Quassowski, Regierungsdirektor no mesmo ministério, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo helénico, por V. Kondolimos, consultor jurídico adjunto do Conselho Jurídico de Estado, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. Langeheine, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Bundesamt für den Güterfernverkehr, da Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, do Governo alemão, do Governo helénico, do Governo do Reino Unido, representado por A. Macnab, barrister, na qualidade de agente, e da Comissão, na audiência de 30 de Setembro de 1992,

considerando as respostas dadas às questões escritas colocadas pelo Tribunal de Justiça:

- em representação da Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, por D. Neufang,
- em representação do Governo belga, por R. Hoebaer, director administrativo no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente,
- em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

- em representação do Governo alemão, por E. Röder e C. D. Quassowski, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo helénico, por V. Kondolimos e M. Bosdeki, mandatária judicial do Conselho Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo espanhol, por A. Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, Bravo-Ferrer Delgado e G. Calvo Díaz, abogados del Estado do serviço do contencioso comunitário, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por E. Belliard, subdirectora do direito económico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e C. de Salins, consultora do mesmo ministério, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo irlandês, por M. A. Buckley, chief state solicitor, na qualidade de agente, assistido por J. Cooke, Senior Counsel, e J. Payne, barrister-at-law,
- em representação do Governo italiano, pelo professor L. Ferrari-Bravo, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por P. Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo neerlandês, por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,
- em representação do Governo português, por L. Inês Fernandes, director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral das Comunidades Europeias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e J. A. Sousa Fialho Lopes, subdirector-geral da Direcção-Geral da Concorrência e Preços, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo do Reino Unido, por L. Hudson, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por S. Richards e N. Paines, barristers,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. Langeheine,

ouvidas as alegações do Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, da Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, dos Governos alemão, helénico, espanhol, francês, irlandês e italiano, do Governo neerlandês representado por J. W. de Zwaan, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido e da Comissão, na audiência de 27 de Abril de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Julho de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 14 de Junho de 1991, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Julho do mesmo ano, o Landgericht Koblenz submeteu, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos artigos 85.º e 5.º, segundo parágrafo, do mesmo Tratado, tendo em vista permitir-lhe pronunciar-se sobre a compatibilidade destas disposições com o procedimento obrigatório de aprovação, previsto pelo direito alemão, das tarifas dos transportes rodoviários.
- 2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio entre o Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (departamento federal para o transporte de mercadorias de longa distância, a seguir «Bundesanstalt») e a Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG (a seguir «Reiff»), e respeita a uma acção proposta pelo Bundesanstalt contra a Reiff destinada a obter o pagamento da diferença entre a tarifa de transporte adoptada pelo ministro Federal dos Transportes e o preço efectivamente facturado à Reiff por um transportador.
- 3 Na República Federal da Alemanha, o sector dos transportes rodoviários de mercadorias rege-se pela GüterKraftverkehrsgesetz (lei relativa aos transportes rodoviários de mercadorias, a seguir «GüKG») que tem por objectivo, nomeadamente, de

acordo com o seu § 7, assegurar uma repartição de tarefas economicamente equilibrada entre os meios de transporte, através de preços adequados ao mercado e de uma concorrência leal entre os vários meios de transporte.

4 As tarifas são fixadas por comissões tarifárias em função de certos factores previstos na lei. Estas comissões são constituídas por peritos em tarifas dos ramos interessados do sector do transporte de mercadorias de longa distância, nomeados pelo ministro Federal dos Transportes de entre as pessoas que lhe são propostas pelas empresas ou associações do sector em causa. A lei especifica que os membros das comissões tarifárias exercem as sua actividade a título honorífico e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções. O ministro pode participar nas reuniões das comissões, bem como fazer-se representar ou delegar em agentes do Bundesanstalt (§§ 20 a, 21 e 21 b da GüKG).

5 A lei prevê que as comissões tarifárias deverão permitir que o comité consultivo composto por representantes dos fretadores, que funciona junto de cada comissão tarifária, emita um parecer prévio a qualquer fixação de tarifas (§ 21 a da GüKG)

6 As decisões das comissões tarifárias requerem a homologação do ministro Federal dos Transportes, agindo de acordo com o ministro Federal da Economia. O ministro Federal dos Transportes pode ainda, igualmente de acordo com o ministro Federal da Economia, fixar ele mesmo as tarifas, substituindo-se à comissão de tarifas, se o interesse geral o exigir. As tarifas fixadas e aprovadas são publicadas sob forma de regulamento, tornando-se obrigatórias para as empresas (§ 20 a da GüKG).

7 Se o preço de transporte facturado for inferior à tarifa, a empresa de transporte deve reclamar a diferença. Se o não fizer, o crédito «de perequação» transfere-se para o Bundesanstalt, que deve reclamar em seu nome o pagamento devido pelo fretador (§ 23 da GüKG).

8 Tendo a Reiff efectuado um transporte a preço inferior à tarifa, o Bundesanstalt demandou-a em juízo com vista a obter a diferença entre o preço pago ao transportador e a tarifa.

9 Foi no âmbito deste litígio que o Landgericht Koblenz ordenou a suspensão da instância para submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O sistema legal de fixação de tarifas na República Federal da Alemanha, regulado nos §§ 20 e segs. da GüKG, é compatível com os artigos 85.º, n.º 1, e 5.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, ou são nulas, nos termos do artigo 85.º, n.º 2, do mesmo Tratado, por violarem os artigos 85.º, n.º 1, e 5.º, segundo parágrafo, do mesmo Tratado, as tarifas fixadas em conformidade com as referidas disposições?»

10 Para uma mais ampla exposição dos factos do litígio principal, da tramitação processual, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

11 A título liminar, convém realçar que o Tribunal de Justiça, apesar de não lhe caber pronunciar-se sobre a compatibilidade de normas de direito interno com as disposições de direito comunitário, no âmbito de um recurso interposto nos termos do artigo 177.º do Tratado, é, no entanto, competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação decorrentes do direito comunitário que lhe permitam apreciar a compatibilidade daquelas normas com a regulamentação comunitária.

12 É conveniente frisar seguidamente que, tal como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 30 de Abril de 1986, ASJES (209/84 a 213/84, Recueil, p. 1425), as regras de concorrência do Tratado, e em particular as constantes do artigos 85.º a 90.º, são aplicáveis ao sector dos transportes.

- 13 Nestas condições, a questão colocada pelo Landgericht Koblenz deve ser fundamentalmente entendida como visando saber se os artigos 3.º, alínea f), 5.º, segundo parágrafo, e 85.º do Tratado CEE obstam a que um regulamento de um Estado-membro preveja que as tarifas dos transportes rodoviários de mercadorias de longa distância sejam fixadas por comissões tarifárias e tornadas obrigatórias para todos os operadores económicos, após aprovação pela autoridade pública, nas condições previstas pela GüKG.
- 14 Convém lembrar que, em si, o artigo 85.º do Tratado apenas diz respeito ao comportamento das empresas, não abrangendo as medidas legislativas ou regulamentares adoptadas pelos Estados-membros. Resulta, contudo, da jurisprudência corrente que o artigo 85.º, interpretado em conjugação com o artigo 5.º do Tratado, impõe aos Estados-membros a obrigação de não adoptar ou manter em vigor medidas, mesmo de natureza legislativa ou regulamentar, susceptíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas. Assim sucede, por força dessa mesma jurisprudência, quando um Estado-membro impõe ou favorece a conclusão de acordos contrários ao artigo 85.º ou reforça os efeitos de tais acordos ou retira à sua regulamentação o carácter estatal, delegando em operadores privados a responsabilidade de tomar decisões de intervenção em matéria económica (v. acórdão de 21 de Setembro de 1988, Van Eycke, 267/86, Colect., p. 4769, n.º 16).
- 15 Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional nacional convém, assim, analisar em primeiro lugar se uma regulamentação do tipo da GüKG permite concluir pela existência de um acordo, na acepção do artigo 85.º do Tratado.
- 16 No tocante ao papel dos operadores económicos, o Tribunal considerou que o facto de a autoridade pública proceder à nomeação de pessoas propostas por organizações profissionais directamente interessadas, como membros de um organismo chamado a fixar os preços, não exclui a existência de um acordo, na acepção do artigo 85.º do Tratado, uma vez que essas pessoas negociaram e concluíram um acordo sobre os preços, na qualidade de representantes das organizações que os propuseram (v. acórdão de 30 de Janeiro de 1985, BNIC/Clair, 123/83, Recueil, p. 391).

- 17 A este respeito, importa desde já realçar que as comissões tarifárias previstas pela GüKG são constituídas por peritos em tarifas dos ramos interessados do sector do transporte rodoviário, que não estão sujeitos a ordens ou instruções por parte das empresas ou associações de empresas que propuseram a sua nomeação ao ministro Federal dos Transportes. Essas comissões não são, portanto, consideradas como agrupamentos de representantes de empresas do sector interessado.
- 18 Convém seguidamente sublinhar que a GüKG não permite que as comissões tarifárias fixem as tarifas apenas em função dos interesses das empresas ou associações de empresas de transporte, impondo-lhes, pelo contrário, a consideração dos interesses do sector agrícola e das médias empresas ou das zonas economicamente desfavorecidas e mal servidas pelos transportes. Acresce que as tarifas são fixadas após parecer obrigatório de um comité consultivo composto por representantes dos destinatários dos serviços.
- 19 Resulta das considerações precedentes que, num sistema de fixação de tarifas rodoviárias tal como o instituído pela GüKG, os membros das comissões tarifárias, ainda que escolhidos pelo ministro Federal dos Transportes sob proposta das organizações profissionais directamente interessadas, não são considerados como sendo representantes destas, chamados a negociar e celebrar um acordo sobre os preços.
- 20 Convém averiguar, em segundo lugar, se os poderes públicos não delegaram nos operadores económicos privados as suas competências em matéria de fixação de tarifas.
- 21 A este respeito, afigura-se que a GüKG tem por objectivo otimizar o serviço rodoviário, conferindo ao governo federal a missão de harmonizar as condições de concorrência dos meios de transporte e de assegurar uma repartição de tarefas economicamente equilibrada entre estes últimos. Para este fim, a lei encarrega expressamente o ministro Federal dos Transportes de harmonizar os serviços e os preços dos diferentes meios de transporte para evitar uma concorrência desleal, em particular entre os transportes rodoviário, ferroviário e fluvial.

- 22 Para cumprir esta missão, o ministro Federal dos Transportes não tem apenas competência para constituir as comissões tarifárias e os comités consultivos, decidir a sua composição e estrutura, podendo também participar nas suas reuniões, fazer-se representar ou delegar em agentes do Bundesanstalt. Além disso, se as tarifas decididas por uma comissão tarifária não forem conformes com o interesse geral, o ministro Federal dos Transportes pode, de acordo com o ministro Federal da Economia, fixar ele próprio as tarifas, substituindo-se à comissão tarifária.
- 23 Resulta das considerações precedentes que, num sistema de fixação de tarifas rodoviárias como o instituído pela GüKG, os poderes públicos não delegaram as suas competências em operadores económicos privados.
- 24 Consequentemente, quanto à questão colocada, há que responder que os artigos 3.º, alínea f), 5.º, segundo parágrafo, e 85.º do Tratado não se opõem a que a regulamentação de um Estado-membro estipule que as tarifas dos transportes rodoviários de mercadorias de longa distância sejam fixadas por comissões tarifárias e tornadas obrigatórias para todos os operadores económicos, após aprovação pelos poderes públicos, se os membros dessas comissões, embora escolhidos pelos poderes públicos sob proposta dos meios profissionais interessados, não forem representantes destes últimos, chamados a negociar e celebrar um acordo sobre os preços, mas peritos independentes que fixam as tarifas em função de considerações de interesse geral e se os poderes públicos não prescindirem das suas prerrogativas, velando, designadamente, por que a fixação das tarifas por estas comissões seja feita em função de considerações de interesse geral e, se necessário, sobrepondo a sua própria decisão à dessas comissões.

Quanto às despesas

As despesas efectuadas pelo Governos belga, dinamarquês, alemão, helénico, espanhol, francês, irlandês, italiano, neerlandês, português e do Reino Unido, assim como 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 a questão que lhe foi submetida pelo Landgericht Koblenz, por decisão de 14 de Junho de 1991, declara:

Os artigos 3.º, alínea f), 5.º, segundo parágrafo, e 85.º do Tratado CEE não se opõem a que uma regulamentação de um Estado-membro estipule que as tarifas dos transportes rodoviários de mercadorias de longa distância sejam fixadas por comissões tarifárias e tornadas obrigatórias para todos os operadores económicos, após aprovação pelos poderes públicos, se os membros dessas comissões, embora escolhidos pelos poderes públicos sob proposta dos meios profissionais interessados, não forem representantes destes últimos, chamados a negociar e a celebrar um acordo sobre os preços, mas peritos independentes que fixam as tarifas em função de considerações de interesse geral e se os poderes públicos não prescindirem das suas prerrogativas, velando, designadamente, por que a fixação das tarifas por essas comissões seja feita em função de considerações de interesse geral e, se necessário, sobrepondo a sua própria decisão à dessas comissões.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Novembro de 1993.

O secretário

O presidente

J.-G. Giraud

O. Due