CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 21 de Março de 2002 [1]

1. As medidas de inspecção e de controlo a que deve ser submetida a carne de porco e de bovino fresca, por um lado, e as condições de financiamento dessas medidas, por outro, foram objecto de harmonização comunitária. No âmbito da harmonização das condições de financiamento, previu-se que as medidas de inspecção e de controlo devem implicar o pagamento de uma taxa fixa. O Bundesverwaltungsgericht (Alemanha) convida o Tribunal de Justiça a determinar se, no processo C-284/00, os custos relativos à despistagem de triquinas na carne de porco efectuada de 1992 a 1994 e se, no processo C-288/00, os custos de exames bacteriológicos realizados em 1991 estavam cobertos pela taxa fixa ou se podiam dar lugar, além dessa taxa, a taxas especiais.

I — Enquadramento jurídico

A — *Direito comunitário*

2. O enquadramento jurídico comunitário pertinente é constituído pelas regras em matéria de inspecção de carne fresca e pelas regras relativas ao financiamento dessas inspecções.

1. Legislação aplicável em matéria de inspecção de carne fresca

a) Directiva 64/433/CEE

3. As regras em matéria de inspecção de carne fresca, para o período de 1991 a 31 de Dezembro de 1992, são definidas pela Directiva 64/433/CEE do Conselho [2], na redacção que lhe foi dada, designadamente, pela Directiva 83/90/CEE do Conselho [3] e, por último, pela Directiva 89/662/CEE do Conselho [4] (a seguir «Directiva 64/433»).

4. A Directiva 64/433 tem por objecto uniformizar as condições sanitárias a res-

1 — Língua original: francês.

2 — Directiva de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio intracomunitário de carne fresca (JO 1964, 121, p. 2012; EE 03 F1 p. 101).

3 — Directiva de 7 de Fevereiro de 1983 (JO L 59, p. 10; EE 03 F27 p. 54).

4 — Directiva de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis no comércio intracomunitário na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13).

peitar no comércio intracomunitário de carne, nomeadamente das espécies bovina e suína. Visa, assim, suprimir as disparidades que existiam nesta matéria entre os preceitos em vigor nos Estados-Membros e que eram susceptíveis de constituir entraves a esse comércio [5].

5. A referida directiva prevê que os Estados-Membros expedidores de carne fresca [6] devem velar por que essas carnes preencham certas condições destinadas a garantir que são próprias para consumo humano.

6. Assim, o artigo 3.°, n.° 1, A, alínea d), da Directiva 64/433 dispõe que as carcaças ou as partes de carcaças deverão ter sido submetidas a uma inspecção *post mortem* efectuada por veterinário oficial, no âmbito da qual se pode proceder, se necessário, a exames laboratoriais. O conteúdo dessa inspecção *post mortem* é descrito precisamente no anexo I, capítulo VII, da Directiva 64/433.

7. Segundo o artigo 4.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 64/433, a carne fresca, que não seja a carne fresca submetida a tratamento por frio em conformidade com a Directiva 77/96/CEE do Conselho [7], deve ser submetida à pesquisa de triquinas e, de acordo com o artigo 5.° da referida directiva, as carnes em que a sua presença for verificada não podem ser expedidas para outro Estado-Membro.

8. A fim de garantir aos consumidores condições uniformes de protecção sanitária e de assegurar a livre circulação dos produtos sujeitos à organização comum dos mercados, a Directiva 88/409/CEE do Conselho [8] alargou as exigências da Directiva 64/433 à carne fresca produzida pelos Estados-Membros para ser comercializada no seu mercado nacional.

b) Directiva 64/433, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/497/CEE

9. A Directiva 91/497/CEE do Conselho [9] tem por objecto alargar as exigências da

5 — Primeiro a quarto considerandos da Directiva 83/90.

6 — Segundo o artigo 2.° da Directiva 64/433, há que entender por «carne fresca» a carne, incluindo a carne acondicionada por vácuo ou em atmosfera controlada, que não tenha sofrido qualquer tratamento destinado a assegurar a sua preservação, com exclusão do tratamento por frio.

7 — Directiva de 21 de Dezembro de 1976, relativa à pesquisa de triquinas aquando das importações, provenientes de países terceiros, das carnes frescas provenientes de animais domésticos da espécie suína (JO 1977, L 26, p. 67; EE 03 F11 p. 156). A Directiva 77/96 descreve, no seu anexo I, os diferentes métodos de pesquisa de triquinas e, no seu anexo IV, as modalidades do tratamento pelo frio.

8 — Directiva de 15 de Junho de 1988, que estabelece as regras sanitárias aplicáveis à carne destinada ao mercado nacional e os níveis da taxa a cobrar em conformidade com a Directiva 85/73 para a inspecção dessa mesma carne (JO L 194, p. 28; EE 03 F33 p. 152).

9 — Directiva de 29 de Julho de 1991, que altera e codifica a Directiva 64/433 (JO L 268, p. 69).

Directiva 64/433 ao conjunto da produção de carnes, a fim de ter em conta a supressão dos controlos veterinários nas fronteiras entre Estados-Membros pela Directiva 89/662 [10].

10. A Directiva 64/433, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/497 [11], cujas disposições são aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 1993, retoma, essencialmente, as disposições da Directiva 64/433 relativas à inspecção *post mortem* e ao conteúdo dessa inspecção [12].

11. Tal como a Directiva 64/433, a Directiva 64/433 alterada dispõe que as carnes frescas de suíno que não tenham sido submetidas à pesquisa de triquinas em conformidade com o anexo I da Directiva 77/96 deve ser objecto de tratamento pelo frio segundo as modalidades previstas no anexo IV da referida directiva [13].

12. No seu artigo 5.°, n.° 1, alínea a), a Directiva 64/433 alterada indica, por outro lado, que as carnes provenientes de animais atingidos pelo triquinose devem ser declaradas impróprias para consumo humano.

10 — Sexto considerando da Directiva 91/497.

11 — A seguir «Directiva 64/433 alterada».

12 — V. artigo 3.°, n.° 1, A, alínea d), e anexo I, capítulo VIII, da Directiva 64/433 alterada.

13 — Artigo 6.° da Directiva 64/433 alterada.

2. Legislação aplicável em matéria de financiamento das inspecções

a) Directiva 85/73/CEE e Decisão 88/408/CEE

13. A harmonização comunitária das taxas de inspecção foi efectuada em duas etapas, antes de mais pela Directiva 85/73/CEE do Conselho [14], e em seguida pela Decisão 88/408/CEE do Conselho [15].

14. A Directiva 85/73 tem por objecto impedir as restrições da concorrência resultantes de divergências de financiamento das inspecções sanitárias nos Estados-Membros [16]. Prevê que estes últimos cobram uma taxa aquando do abate dos animais a título dessas inspecções e que é proibida qualquer restituição directa ou indirecta dessa mesma taxa. Dispõe que o Conselho determinará o ou os níveis fixos das taxas bem como as modalidades e os princípios de aplicação da directiva e os casos excepcionais. Os Estados-Membros são autori-

14 — Directiva de 29 de Janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspecções e controlos sanitários da carne fresca e da carne de aves de capoeira (JO L 32, p. 14), cuja versão aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1991 é a que lhe foi dada pela Directiva 88/409 (a seguir «Directiva 85/73»).

15 — Decisão de 15 de Junho de 1988, relativa aos níveis da taxa a cobrar a título das inspecções e controlos sanitários de carne fresca, em conformidade com a Directiva 85/73 (JO L 194, p. 24).

16 — Quinto considerando.

zados a cobrar um montante superior aos níveis fixados pelo Conselho, desde que a taxa total cobrada pelo Estado-Membro seja inferior ou igual ao custo real dos encargos de inspecção.

15. A Decisão 88/408, adoptada em aplicação da Directiva 85/73, fixa, no seu artigo 2.°, n.° 1, os montantes fixos, por espécie animal, da taxa a cobrar a título do conjunto das inspecções previstas pela Directiva 64/433 [17].

16. A Decisão 88/408 precisa, no seu artigo 2.°, n.° 2, que os Estados-Membros podem estabelecer derrogações, para mais ou para menos, aos montantes forfetários fixados, até atingir os custos reais de inspecção, se os seus custos salariais ou certos outros elementos se afastarem da média comunitária adoptada para o cálculo desses montantes. A decisão prevê, em anexo, que essa modulação pode ser efectuada de um modo geral ou para um dado estabelecimento.

17. No seu artigo 5.°, n.° 1, a Decisão 88/408 dispõe que o montante visado no seu artigo 2.° substitui qualquer outra imposição ou taxa sanitária cobrada a título das inspecções e dos controlos da carne fresca previstos pela Directiva 64/433.

17 — Para os novilhos e os suínos é fixada, respectivamente, em 2,5 e em 1,30 ecus por animal.

18. Em aplicação da Directiva 88/409, as taxas previstas no artigo 2.° da Decisão 88/408 aplicam-se também às inspecções de carne fresca produzida pelos Estados-Membros para o seu mercado nacional.

b) Directiva 85/73, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 93/118/CE

19. A Directiva 93/118/CE do Conselho [18] tem por objecto, designadamente, alterar a Directiva 85/73 tomando em consideração as novas disposições em matéria de controlos [19]. Ela revoga, no seu artigo 2.°, a Decisão 88/408 a partir de 1 de Janeiro de 1994.

20. Tal como a Directiva 85/73 e a Decisão 88/408, a Directiva 85/73, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 93/118 [20], prevê que os Estados-Membros cobram uma taxa comunitária destinada a cobrir o conjunto das medidas de controlo harmonizadas e que é proibida qualquer restituição directa ou indirecta dessa mesma taxa [21]. Os Estados-Membros podem reduzir os montantes fixos nas mesmas condições visadas pela Decisão 88/408 [22].

18 — Directiva de 22 de Dezembro de 1993, que altera a Directiva 85/73 (JO L 340, p. 15).

19 — Quinto considerando.

20 — A seguir «Directiva 85/73 alterada».

21 — Artigo 1.° da Directiva 85/73 alterada.

22 — Anexo da Directiva 85/73 alterada, capítulo I, n.° 5.

21. Todavia, a faculdade dos Estados-Membros cobrarem um montante superior aos níveis das taxas comunitárias, tendo como limite custos reais de inspecção, já não é subordinada à condição de os seus custos salariais ou certos elementos determinados se afastarem da média comunitária [23]. No seu anexo, a Directiva 85/73 alterada prevê que, a fim de cobrir um aumento de custos, os Estados-Membros podem quer aumentar, quanto a dado estabelecimento, os montantes fixos previstos, quer cobrar uma taxa especial que cubra os custos efectivamente realizados [24].

22. Tal como a Decisão 88/408, a Directiva 85/73 alterada prevê que as taxas comunitárias substituem qualquer outra imposição ou taxa sanitária cobrada a título das medidas harmonizadas de inspecção de carne fresca [25].

B — *Direito alemão*

1. Direito federal

23. A Fleischhygienegesetz (lei sobre a higiene das carnes), na sua versão aplicável em 1991 e 1992 [26], dispõe no seu artigo 24.° que os actos que dão lugar à cobrança de uma taxa são determinados pelo direito dos Länder e que essa taxa é calculada em conformidade com a Directiva 85/73. A partir de 1 de Janeiro de 1993, a referência à Directiva 85/73 foi completada pelas palavras «e das disposições legais adoptadas pelas instituições comunitárias para execução desta directiva».

2. Direito do Land e direito municipal

24. A nordrheinwestfälisches Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetz (lei do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália relativa aos custos sanitários da carne e da carne de aves de capoeira), de 16 de Dezembro de 1998 [27], que entrou em vigor com efeitos retroactivos em 1 de Janeiro de 1991 no que respeita aos regulamentos em matéria de actos administrativos efectuados em aplicação da FlHG habilita, designadamente, os municípios a regulamentar a cobrança das taxas previstas, em especial, no artigo 24.° da FlHG.

25. A Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetzes (regulamento de aplicação da lei do Land da Renânia do Norte — Vestefália já refe-

23 — Artigo 2.°, n.° 3, da Directiva 85/73 alterada.

24 — Anexo da Directiva 85/73 alterada, capítulo I, n.° 4, alíneas a) e b).

25 — Artigo 2.°, n.° 4, da Directiva 85/73 alterada.

26 — BGBl. I, p. 649, a seguir «FlHG».

27 — GV. NRW, p. 775.

rida), de 6 de Maio de 1999[28], na versão resultante do Regulamento de 27 de Setembro de 1999[29], no que respeita às disposições relevantes nos processos principais, entrou também em vigor, com efeitos retroactivos, em 1 de Janeiro de 1991. Determina os factos que dão origem à obrigação de pagamento de taxas para os quais a Directiva 85/73, na sua versão aplicável, prevê uma taxa comunitária e aqueles para os quais não a prevê. Entre estes últimos figuram a despistagem de triquinas e os exames bacteriológicos.

26. Com base nos dois textos legais referidos, o Kreis Wesel (município de Wesel), competente no processo C-284/00, adoptou o Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (regulamento relativo à cobrança de taxas e emolumentos para os actos administrativos nos termos da FlHG), de 16 de Agosto de 1999[30]. Este regulamento entrou em vigor com efeitos retroactivos em 1 de Janeiro de 1991 e fixa o montante da taxa especial devida a título da despistagem de triquinas na carne de porco para os anos de 1992 a 1994, além da taxa fixa para as inspecções *post mortem*.

27. Com a mesma base, o Kreis Neuss (município de Neuss), competente no processo C-288/00, adoptou o Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienerecht (regulamento relativo à cobrança de taxas para os actos administrativos nos termos da legislação sobre a higiene da carne), de 10 de Junho de 1999[31], que entrou também em vigor, com efeitos retroactivos, em 1 de Janeiro de 1991. Este regulamento fixa, para o ano de 1991, em 45 DEM por animal a taxa especial devida a título de exames bacteriológicos, além da taxa fixa para as inspecções *post mortem*.

II — Matéria de facto e tramitação processual

A — *Processo C-284/00*

28. A Stratmann GmbH und Co. KG (a seguir «Stratmann») é uma empresa que explora matadouros. Entre 1992 e 1994, a Landrätin des Kreises Wesel (a seguir «Landrätin») dirigiu à Stratmann diversos avisos de cobrança de taxas a título de inspecções *ante* e *post mortem* efectuadas em animais das espécies bovina, ovina e caprina assim como suína, bem como a título da despistagem de triquinas na carne de porco.

29. A Stratmann interpôs recurso desses diferentes avisos de cobrança. Tendo ganho a causa, na totalidade, perante o Verwal-

28 — GV. NRW, p. 156.
29 — GV. NRW, p. 563.
30 — Abl. des Kreises Wesel, n.° 21.
31 — Publicada em 16 de Junho de 1999.

tunsgericht Düsseldorf (Alemanha) e em seguida, parcialmente, perante o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemanha), a Stratmann interpôs recurso («Revision») para o Bundesverwaltungsgericht. Esse recurso dizia apenas respeito à questão de saber se a Landrätin tinha o direito de cobrar uma taxa especial a título da despistagem de triquinas na carne de porco.

30. Entendendo que não decorre com segurança da regulamentação comunitária aplicável que a taxa fixa, eventualmente aumentada, cubra também os custos ocasionados com a despistagem de triquinas, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A taxa fixa para inspecção da carne fresca destinada ao mercado interno, cobrada nos termos da Directiva 64/433/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, na redacção que lhe foi dada:

a) pela Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989;

b) pela Directiva 91/497/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991,

e aplicável por força da Directiva 88/409/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1988, inclui também,

a) nos termos da Directiva 85/73/CEE do Conselho, de 29 de Janeiro de 1985, conjugada com a Decisão 88/408/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1988, e

b) nos termos da Directiva 85/73/CEE do Conselho, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 93/118/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1993,

os custos de realização das inspecções de despistagem de triquinas na carne de porco fresca?»

B — *Processo C-288/00*

31. Em Janeiro de 1991, a Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (a seguir «Fleischversorgung Neuss») mandou abater vitelos nos matadouros do Kreis Neuss. Por aviso de 1 de Fevereiro de 1991, o

Landrat des Kreises Neuss (a seguir «Landrat») reclamou à Fleischversorgung Neuss, além das taxas devidas a título das inspecções *ante* e *post mortem*, taxas especiais de um montante total de 1 350 DEM a título de 30 exames bacteriológicos.

32. O órgão jurisdicional de recurso negou provimento ao recurso interposto pela Fleischversorgung Neuss do aviso de cobrança relativo a essas taxas especiais, tendo esta apresentado recurso («Revision») perante o Bundesverwaltungsgericht.

33. Este último, confrontado com a questão de saber se o Landrat tinha o direito de cobrar taxas especiais a título de exames bacteriológicos, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A taxa fixa para inspecção da carne fresca destinada ao mercado interno, cobrada nos termos da Directiva 64/433/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, e aplicável por força da Directiva 88/409/CEE do Conselho de 15 de Junho de 1988, inclui também, nos termos da Directiva 85/73/CEE do Conselho, de 29 de Janeiro de 1985, conjugada com a Decisão 88/408/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1988, os custos de realização dum exame bacteriológico exigido num caso específico?»

III — Resposta às questões prejudiciais

34. No processo C-284/00, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os custos de despistagem de triquinas são cobertos pela taxa fixa devida por força da aplicação conjugada das seguintes disposições:

— Directiva 85/73 e Decisão 88/408, em seguida Directiva 85/73 alterada,

— Directiva 64/433, em seguida Directiva 64/433 alterada.

No processo C-288/00, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os custos de exames bacteriológicos são cobertos pela taxa fixa devida por força da aplicação conjugada das seguintes disposições:

— Directiva 85/73 e Decisão 88/408,

— Directiva 64/433.

35. Com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se os custos correspondentes à despistagem de triquinas na carne de porco fresca e aos exames bacteriológicos são cobertos pela taxa fixa comunitária, apesar dessas medidas não apresentarem carácter sistemático.

36. A fim de responder a estas questões, de acordo com os métodos de interpretação do Tribunal de Justiça [32], propomos analisar sucessivamente a redacção, a economia e os objectivos da legislação comunitária.

A — *Redacção das disposições comunitárias relevantes*

1. Disposições relativas às medidas de inspecção e de controlo

37. Verificamos que os exames bacteriológicos, na Directiva 64/433, e a pesquisa de triquinas, na Directiva 64/433, e em seguida na Directiva 64/433 alterada, não foram previstos para serem realizados sistematicamente. No entanto, há que salientar que são obrigatórios, os primeiros, desde que haja qualquer dúvida sobre a qualidade sanitária da carne que não possa ser resolvida pelos outros métodos de exame, e, a segunda, se a carne em causa não foi objecto de tratamento pelo frio.

38. Assim, no que respeita aos exames bacteriológicos, resulta do artigo 3.°, n.° 1, A, alínea d), da Directiva 64/433 que o exame visual que deve ser efectuado no âmbito da inspecção *post mortem* pode ser completado «se necessário com a ajuda de exames laboratoriais adequados», destinados a verificar que as lesões traumáticas surgidas pouco antes do abate, as malformações ou alterações localizadas que vierem a ser verificadas não tornam a carcaça do animal e as respectivas miudezas «impróprias para o consumo humano ou perigosas para a saúde humana». Esta possibilidade de recorrer a exames laboratoriais é retomada no anexo I da referida directiva, capítulo VII, n.° 39, relativo às inspecções sanitárias *post mortem*.

39. É certo que os exames bacteriológicos não são expressamente mencionados nas disposições referidas. Todavia, parece-nos incontestável que tais exames entram no âmbito dos exames laboratoriais adequados, destinados a verificar que a carne examinada não é imprópria para consumo humano ou perigosa para a saúde humana. A esse respeito, a circunstância alegada pelo Landrat, segundo a qual os exames

32 — V., por exemplo, acórdão de 14 de Junho de 2001, Kvaerner (C-191/99, Colect., p. I-4447, n.° 30).

bacteriológicos são dispendiosos e demoram vários dias, não nos parece razão suficiente para os afastar dos exames laboratoriais visados por essas disposições.

40. Tratando-se da pesquisa de triquinas, há que salientar que a Directiva 64/433, na sua versão inicial de 1964, não afectava as medidas tomadas pelos Estados-Membros tendo por objectivo revelar a presença de triquinas nas carnes de porco frescas [33]. Ora, como já referimos [34], as Directivas 64/433 e 64/433 alterada prevêem que essa pesquisa é obrigatória para todas as carnes frescas de origem suína que não foram objecto de tratamento pelo frio nas condições previstas pela Directiva 77/96 e que a presença de triquinas proíbe a expedição da carne afectada para outro Estado-Membro ou obriga a declará-la imprópria para consumo.

41. Entendemos, à luz destas disposições, que o legislador comunitário quis manifestamente acrescentar a despistagem de triquinas na carne de porco fresca às medidas de inspecção harmonizadas.

42. Portanto, na medida em que os exames bacteriológicos e a despistagem de triquinas são previstos pelas regras comunitárias relativas às inspecções de carne fresca, os seus custos, como veremos, são cobertos pela taxa fixa nos termos das disposições relativas ao financiamento dessas inspecções.

33 — Artigo 6.°, n.° 2.

34 — N.os 7 e 10 das presentes conclusões.

2. Disposições relativas ao financiamento das medidas de inspecção e de controlo

43. Há que verificar, com efeito, que as disposições relativas ao financiamento das medidas de inspecção e de controlo não prevêem que a taxa comunitária cubra unicamente os custos relativos às medidas que se devem tomar sistematicamente. Pelo contrário, essas disposições remetem expressamente para o conjunto das medidas harmonizadas, sem distinção.

44. Assim, o artigo 1.°, n.° 1, primeiro travessão, da Directiva 85/73 dispõe que os «Estados-Membros assegurarão que [...] seja cobrada uma taxa aquando do abate dos [bovinos e suínos] para cobrir os encargos ocasionados pelas inspecções e controlos sanitários».

A Decisão 88/408 enuncia, por seu lado, no seu artigo 1.°, que a «presente decisão fixa os montantes da taxa a cobrar pelos Estados-Membros a título das inspecções

e controlos sanitários de carne fresca, *previstos* [35] na[s] Directiva[s] 64/433 [...]».

45. Do mesmo modo, a Directiva 85/73 alterada [36] dispõe no seu artigo 1.°, n.° 1, primeiro travessão, que os Estados-Membros assegurarão a «cobrança de uma taxa comunitária destinada a cobrir os encargos ocasionados pelas inspecções e controlos sanitários das carnes dos animais a que se refere[m] a[...] Directiva 64/433/CEE [...]». Dispõe, no capítulo I do seu anexo, que, sem prejuízo da aplicação dos n.os 4 e 5, os Estados-Membros cobrarão montantes fixos «para as despesas de inspecção ligadas às operações de abate».

46. Além disso, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a interpretação de uma disposição de direito comunitário implica uma comparação das versões linguísticas [37], há que salientar que as versões das disposições referidas na maioria das outras línguas oficiais utilizam termos que concordam perfeitamente com a versão francesa no plano semântico.

47. Podemos, portanto, deduzir daí que a interpretação estrita defendida pelo Landrat e pela Landrätin, segundo a qual a taxa fixa comunitária apenas cobre os custos relativos às medidas de controlo que devem ser realizadas sistematicamente, não tem qualquer fundamento na redacção da legislação em vigor.

48. Na falta de qualquer exigência ou restrição em sentido contrário, entendemos que o legislador comunitário quis que a taxa fixa cobrisse todos os controlos previstos pela Directiva 64/433, em seguida pela Directiva 64/433 alterada, e, por conseguinte, os custos relativos à pesquisa de triquinas na carne de porco fresca e aos exames bacteriológicos. Esta análise parece-nos confirmada pela economia geral das disposições relevantes.

B — *Economia geral das disposições comunitárias relevantes*

49. Em primeiro lugar, a economia geral das disposições relativas às medidas de inspecção e de controlo reforça, em nossa opinião, a ideia segundo a qual a despistagem de triquinas e os exames bacteriológicos não podem separar-se das outras medidas.

35 — Sublinhado nosso.

36 — Ao contrário da Comissão (ponto 12 das suas observações), entendemos, à luz dos artigos 2.° e 3.°, n.° 1, primeira frase, da Directiva 93/118, que as disposições da Directiva 85/73 alterada se aplicam a partir de 1 de Janeiro de 1994. É também essa a posição que o Tribunal de Justiça adoptou no acórdão de 15 de Abril de 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Colect., p. I-1847, n.os 10 e 50), que dizia respeito aos custos de inspecções veterinárias efectuadas e facturadas entre 1 de Janeiro de 1993 e 4 de Março de 1994.

37 — Acórdão de 6 de Outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, Recueil, p. 3415, n.° 18).

50. Como já vimos [38], o legislador comunitário instaurou um sistema de inspecção sanitária harmonizado, baseado num controlo completo da carne fresca no Estado-Membro de expedição, substituindo-se ao do Estado-Membro de destino. Nesse quadro, atribuiu ao veterinário oficial do Estado-Membro de origem a função comunitária de velar por que a carne seja própria para consumo humano [39] e, portanto, assegurar a protecção da saúde pública [40].

51. Tendo em conta a quantidade de carne a analisar, a variedade do seu estado sanitário e o custo das medidas de controlo, é evidente que o legislador comunitário não podia elaborar uma lista exaustiva das medidas de inspecção a realizar para todas as espécies de carne fresca. A inspecção *post mortem*, tal como é definida [41], comporta, portanto, por um lado, diferentes tipos de operação [42], sendo apenas descrito o respectivo conteúdo mínimo e que o veterinário oficial tem obrigação de aprofundar na medida em que lhe parecer necessário e, por outro, despistagens sistemáticas, tais como a despistagem de triquinas que pode ser derrogada em certas condições estritamente determinadas.

52. No entanto, todas estas medidas são previstas com o mesmo objectivo, a saber, a protecção da saúde pública, de modo que apresentam o mesmo interesse e devem ser consideradas como parte integrante das medidas de inspecção e de controlo harmonizadas, independentemente do facto de revestirem ou não carácter sistemático.

53. Em segundo lugar, entendemos que resulta da economia geral tanto da Directiva 85/73 e da Decisão 88/408 como da Directiva 85/73 alterada que a taxa comunitária fixa cobre necessariamente os exames bacteriológicos e a despistagem de triquinas.

54. Com efeito, a harmonização das condições de financiamento das medidas de inspecção e de controlo baseia-se essencialmente na instauração de uma taxa fixa, cujo montante é fixado por animal. Como já indicámos [43], essa taxa deve cobrir o conjunto dessas medidas, sem distinção. O legislador comunitário previu igualmente que essa taxa pode ser aumentada tendo como limite os custos reais de inspecção [44]. Enfim, segundo os artigos 5.°, n.° 1, da Decisão 88/408 e 2.°, n.° 4, da Directiva 85/73 alterada, essa taxa substitui-se a qualquer outra imposição ou taxa sanitária cobrada pela autoridade nacional, regional ou municipal dos Estados-Membros para as inspecções e controlos da carne fresca. As únicas excepções previstas a essa proibição de qualquer outra imposição ou taxa

38 — N.os 4 a 12 das presentes conclusões.

39 — V. o disposto no anexo I, capítulo VII, n.° 38, da Directiva 64/433 e no anexo I, capítulo VIII, n.° 39, da Directiva 64/433 alterada.

40 — Acórdão de 15 de Abril de 1997, Daut (C-105/95, Colect., p. I-1877, n.° 20).

41 — V. anexo I, capítulo VII, da Directiva 64/433 e anexo I, capítulo VIII, da Directiva 64/433 alterada.

42 — Exame visual, palpação de órgãos, incisões, pesquisa de anomalias de consistência, de cor, de cheiro, de sabor e, se necessário, análises laboratoriais.

43 — N.os 42 a 48 das presentes conclusões.

44 — Artigo 2.°, n.° 2, da Directiva 85/73 e artigo 2.°, n.° 2, da Decisão 88/408. Artigo 2.°, n.° 3, da Directiva 85/73 alterada.

dizem respeito, na Decisão 88/408, às despesas de registo dos matadouros[45] e, na Directiva 85/73 alterada, às despesas de registo dos estabelecimentos autorizados e à possibilidade de cobrar uma taxa destinada à luta contra as epizootias[46].

55. Decorre, em nossa opinião, do conjunto destas disposições que a cobrança da taxa fixa prevista pela Decisão 88/408 e pela Directiva 85/73 alterada exclui qualquer possibilidade de cobrar, além disso, uma taxa especial a título de uma medida de controlo ou de inspecção visada pelas Directivas 64/433 ou 64/433 alterada, como a despistagem de triquinas ou os exames bacteriológicos.

56. Resulta igualmente do exposto que um Estado-Membro, que calculou que a taxa fixa não cobria a totalidade dos custos realizados a título do conjunto das medidas de controlo e de inspecção harmonizadas, apenas dispunha, de acordo com a Directiva 85/73 e a Decisão 88/408, da possibilidade de aumentar o montante dessa taxa para um conjunto de estabelecimentos ou um dado estabelecimento e, em aplicação da Directiva 85/73 alterada, da possibilidade de proceder a esse aumento ou de cobrar uma taxa especial cobrindo os custos efectivamente realizados. Este mesmo limite impunha-se à autoridade local ou regional à qual um Estado-Membro delegou os seus poderes, não podendo essa autoridade ter mais poderes que o delegante.

57. No que respeita às despesas realizadas a título da despistagem de triquinas, a nossa análise parece-nos reforçada pela declaração constante da acta do Conselho aquando da adopção da Decisão 88/408[47]. Nessa declaração são definidos os critérios que serviram para o cálculo dos montantes da taxa comunitária. Assim, é indicado que o tempo médio empregue para a inspecção de um porco é de dois minutos e que essa duração pode ser aumentada pelo tempo que for necessário, designadamente para a despistagem de triquinas. Essa declaração confirma que a despistagem de triquinas é coberta pela taxa fixa[48].

45 — Artigo 5.°, n.° 1, última frase, da Decisão 88/408.

46 — Artigo 2.°, n.° 4, da Directiva 85/73 alterada.

47 — Citada pelo Bundesverwaltungsgericht no seu despacho de reenvio no processo C-284/00 (p. 9 da versão portuguesa).

48 — Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, se uma declaração interpretativa não pode ser invocada utilmente para justificar uma interpretação que se afasta do teor literal da disposição em causa (acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/Itália, 429/85, Colect., p. 843, n.° 9) ou quando o seu conteúdo não encontre qualquer expressão no texto da disposição em causa (acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, Colect., p. I-745, n.° 18), tal declaração pode, no entanto, ser tida em consideração quando tende a precisar uma noção geral que é objecto do pedido de interpretação [acórdão de 3 de Dezembro de 1998, Generics (UK) e o., C-368/96, Colect., p. I-7967, n.° 27]. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça citou, para reforçar a sua interpretação da disposição em causa de uma directiva em matéria de seguros directos, a declaração interpretativa da referida disposição, que foi dada pelo comité de seguros criado nos termos de uma directiva posterior (acórdão Kvaerner, já referido, n.° 54).

58. É certo que este sistema harmonizado de financiamento tem como consequência a transferência de uma parte dos custos da despistagem de triquinas e dos exames bacteriológicos para os proprietários dos animais que não necessitaram dessas medidas de controlo. Todavia, parece-nos que o próprio princípio das taxas fixas é no sentido de serem os proprietários dos animais a suportar o pagamento de uma taxa que, em certos casos, excede o custo real das medidas de inspecção e de controlo que o seu animal necessitou e, noutros casos, é inferior a esse custo.

59. Basta, a este respeito, remeter para a descrição da inspecção sanitária *post mortem*, tal como figura no anexo I, capítulo VII, da Directiva 64/433 e no anexo I, capítulo VIII, da Directiva 64/433 alterada. Como vimos acima, a inspecção *post mortem* compreende um certo número de exames que o veterinário apenas deve efectuar em caso de dúvida. As condições de execução das medidas de inspecção e de controlo variam portanto, na prática, de um animal para outro. Assim sendo, ao contrário da Landrätin e do Landrat, entendemos que o facto de ser possível identificar os animais que foram objecto de uma despistagem de triquinas ou que necessitaram de exames bacteriológicos não implica que seja injusto ter em consideração os custos dessas medidas no montante da taxa fixa, do mesmo modo que um tempo médio de inspecção e de outras medidas praticadas em caso de dúvida, e que se derrogue, para essas medidas especiais, a letra e a economia das disposições aplicáveis.

60. No fim desta análise do sistema harmonizado de financiamento, parece-nos ainda necessário precisar porque é que as taxas especiais cobradas a título de despesas de despistagem de triquinas e de exames bacteriológicos, além da taxa fixa, não podem ser vistas como um aumento da mesma autorizado pelo direito comunitário.

61. Com efeito, por um lado, é constante que o aumento previsto pela Directiva 85/73 e pela Decisão 88/408, tal como o aumento visado no capítulo I, n.° 4, alínea a), do anexo da Directiva 85/73 alterada, pode permitir unicamente a fixação de uma taxa «geral», calculada e aplicada por um dado estabelecimento ou grupo de estabelecimentos [49]. Esse aumento não pode, portanto, conduzir a taxas especiais reclamadas a título de medidas de inspecção especiais, como as que estão em causa nos processos principais.

62. Por outro lado, no que respeita à possibilidade de «cobrar uma taxa específica que cubra as despesas efectivamente realizadas», prevista no capítulo I, n.° 4, alínea b), do anexo da Directiva 85/73 alterada, o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão de 9 de Setembro de 1999, Feyrer [50], que os Estados-Membros podem

49 — V., no que respeita à Decisão 88/408, as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Hansa Fleisch Ernst Mundt (acórdão de 10 de Novembro de 1992, C-156/91, Colect., p. I-5567, n.° 30). V., também, n.° 2 do anexo da Decisão 88/408.

50 — C-374/97, Colect., p. I-5153, n.os 27, 31 e 32.

usá-la em termos gerais e de forma discricionária, com a única condição de a taxa não ultrapassar as despesas reais efectivamente realizadas. Ora, o respeito dessa condição implica, em nossa opinião, ter em consideração o conjunto dos custos reais realizados pelo Estado-Membro em causa a título das medidas de inspecção e de controlo harmonizadas e opõe-se, portanto, ao cúmulo da taxa fixa comunitária com uma taxa especial a título de uma medida especial.

63. Admitir o contrário equivaleria a privar de objecto as disposições da Decisão 88/408 e da Directiva 85/73 alterada, segundo as quais o legislador comunitário previu uma taxa fixa cobrindo o conjunto das medidas de inspecção e de controlo harmonizadas, porque cada Estado-Membro poderia acrescentar a ou as taxas especiais à sua escolha a título de uma ou mais medidas de controlo.

64. Daí resulta que a economia geral quer das disposições relativas às medidas de inspecção e de controlo quer das regras relativas ao financiamento dessas medidas confirma a sua interpretação literal, segundo a qual os custos de despistagem de triquinas e de exames bacteriológicos são cobertos pela taxa fixa e não podem dar lugar, além desta, a taxas especiais.

65. Esta conclusão corresponde, enfim, em nossa opinião, aos objectivos da legislação comunitária relevante.

C — *Objectivos da legislação comunitária*

66. Como a Comissão, entendemos que só uma resposta afirmativa às questões apresentadas se coaduna com os objectivos prosseguidos pelo legislador comunitário através da harmonização das medidas de inspecção de carne fresca e do financiamento dessas medidas.

67. Com efeito, tratando-se das disposições relativas às medidas de inspecção e de controlo, resulta dos considerandos das Directivas 64/433 e 64/433 alterada que estas têm por objecto uniformizar as garantias sanitárias oferecidas ao consumidor [51]. O legislador comunitário quis, assim, assegurar a unidade do mercado comunitário e a livre circulação de carne fresca dentro da Comunidade, garantindo ao mesmo tempo a protecção da saúde pública [52].

51 — Primeiro a quarto considerandos da Directiva 83/90. Quarto a sexto considerandos da Directiva 91/497.

52 — Acórdão Daut, já referido, n.º 20.

68. Como já vimos acima, todas as medidas visadas nas Directivas 64/433 e 64/433 alterada fazem parte das medidas harmonizadas a nível comunitário e essa harmonização referiu-se tanto às circunstâncias em que elas devem ser realizadas como às modalidades da sua execução.

69. Assim, admitir que a despistagem de triquinas e os exames bacteriológicos podem ser separados das outras medidas de inspecção e de controlo harmonizadas e ser objecto de um tratamento diferente nos Estados-Membros, mesmo que esse tratamento diga apenas respeito ao seu financiamento, parece-nos, no seu próprio princípio, contrário ao objectivo de uniformização das medidas de inspecção e de controlo sanitário prosseguido pelo legislador comunitário.

70. Entendemos que isso seria igualmente contrário à realização do mercado interno. Com efeito, num sector como o do consumo de carne fresca, no qual a confiança dos consumidores tem grande importância, é essencial que cada um esteja convencido de que os produtos que lhe são propostos no mercado foram objecto das mesmas medidas de inspecção e de controlo, qualquer que seja o Estado-Membro de que provêm. Tendo em conta a importância, para a qualidade sanitária da carne de porco, da verificação da não existência de triquinas e, para a carne fresca em geral, da não existência de infecções bacteriológicas, a argumentação da Landrätin e do Landrat tendente a demonstrar que a despistagem de triquinas e os exames bacteriológicos não estão abrangidos nas medidas de inspecção e de controlo harmonizadas, embora apenas seja invocada no âmbito de um litígio relativo ao financiamento dessas medidas, parece-nos susceptível de pôr em causa a confiança dos consumidores na qualidade do sistema de controlo comunitário.

71. A mesma resposta parece dever impor-se no que se refere às disposições relativas ao financiamento das medidas de inspecção e de controlo.

72. Resulta, com efeito, dos considerandos das Directivas 85/73 [53] e 85/73 alterada [54] que o Conselho quis pôr termo às divergências existentes nos Estados-Membros no que respeita ao financiamento das inspecções e das medidas de controlo, porque essas divergências eram susceptíveis de afectar as condições de concorrência entre as produções que eram, na sua maioria, objecto de organizações comuns de mercado.

53 — Quinto e sexto considerandos da Directiva 85/73.

54 — Quarto e sexto considerandos da Directiva 93/118.

73. Tal como vimos acima, o Conselho estabeleceu os montantes fixos das taxas comunitárias a cobrar a título do conjunto das inspecções e dos controlos previstos pelas Directivas 64/433 e 64/433 alterada, bem como as condições em que se podia derrogar para mais e para menos. Previu, enfim, a proibição de qualquer restituição directa ou indirecta dessas taxas.

74. Nestas condições, qualquer operação que vise afastar as medidas de inspecção e de controlo previstas pelas Directivas 64/433 e 64/433 alterada desse sistema de financiamento harmonizado e submetê-las a um regime de direito interno, no qual as vicissitudes do direito comunitário não têm lugar, é, por princípio, susceptível de pôr em causa a supressão das distorções da concorrência.

75. Ao contrário do que o Landrat deixa entender nas suas observações [55], o facto de as taxas especiais em causa acrescerem à taxa fixa não é susceptível de invalidar esta análise. Com efeito, como já vimos anteriormente, um Estado-Membro pode, em certas condições, reduzir os montantes fixos comunitários tendo como limite os custos reais de inspecção, de um modo geral ou para um estabelecimento ou um determinado conjunto de estabelecimentos. Admitir que uma medida de inspecção especial, prevista pelas Directivas 64/433 e 64/433 alterada, pode dar lugar a uma taxa especial e deixar de ser coberta pela taxa fixa, permite a um Estado-Membro reduzir mais facilmente o montante dessa taxa devida por todos os proprietários de carcaças. Se assim se procedesse, esse Estado favoreceria a comercialização da sua produção nacional no mercado comunitário. Assim, é errado, em nossa opinião, pretender que a cobrança de uma taxa especial a título de uma medida de inspecção determinada, além da taxa fixa comunitária, não é contrário ao objectivo prosseguido pela harmonização das modalidades de financiamento das medidas de inspecção e de controlo.

55 — P. 6 da versão francesa.

IV — Conclusão

76. À luz do conjunto destes elementos, propomos ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões apresentadas pelo Bundesverwaltungsgericht:

«1) No processo C-284/00, os custos de despistagem de triquinas são cobertos pela taxa comunitária devida em virtude da aplicação conjugada das seguintes disposições:

— Directiva 85/73/CEE do Conselho, de 29 de Janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspecções e controlos sanitários da carne fresca e da carne de aves de capoeira, e Decisão 88/408/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1988, relativa aos níveis das taxas a cobrar a título das inspecções e controlos sanitários de carne fresca, em conformidade com a Directiva 85/73, em seguida Directiva 85/73, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 93/118/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1993, que altera a Directiva 85/73;

— Directiva 64/433/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio intracomunitário de carne fresca, na redacção que lhe foi dada, designadamente, pela Directiva 83/90/CEE do Conselho e, em último lugar, pela Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis no comércio intracomunitário na perspectiva da realização do

mercado interno, em seguida Directiva 64/433, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/497/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991.

2) No processo C-288/00, os custos de exames bacteriológicos são cobertos pela taxa fixa devida em virtude da aplicação conjugada das seguintes disposições:

— Directiva 85/73 e Decisão 88/408;

— Directiva 64/433, na redacção que lhe foi dada, designadamente, pela Directiva 83/90 e, em último lugar, pela Directiva 89/662.»