ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
10 de Novembro de 1992 *

No processo C-156/91,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG

e

Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da 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 (JO L 32, p. 14; EE 03 F33 p. 152), e da Decisão 88/408/CEE do Conselho, 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/CEE (JO L 194, p. 24),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J. L. Murray, presidente de secção, G. F. Mancini e F. A. Schockweiler, juízes,

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

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, por Ingeborg Adrian-Mundt, advogada no foro de Schleswig;

* Língua do processo: alemão.

— em representação do Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg, por Ulrich Seyffert, Mitarbeiter beim Rechtsamt;

— em representação do Governo alemão, por Ernst Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, e Joachim Karl, Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, na qualidade de agentes;

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Ulrich Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, do Governo alemão e da Comissão das Comunidades Europeias, na audiência de 14 de Maio de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Junho de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 15 de Março de 1991, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Junho do mesmo ano, o Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões prejudiciais relativas à interpretação da 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 (JO L 32, p. 14; EE 03 F33 p. 152), e da Decisão 88/408/CEE do Conselho, 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/CEE (JO L 194, p. 24).

2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um litígio entre a sociedade Hansa Fleisch Ernst Mundt (a seguir «Hansa Fleisch») e o Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (a seguir «Landrat»), a propósito do montante da taxa a pagar pela Hansa Fleisch ao Landrat pelas inspecções sanitárias efectuadas nos seus estabelecimentos.

3 A Hansa Fleisch explora um matadouro, um estabelecimento de corte e um entreposto frigorífico de carnes no Schleswig-Holstein. As carnes provenientes do abate nas instalações da Hansa Fleisch são inspeccionadas pelos agentes do serviço de inspecção veterinária e de controlo dos géneros alimentícios dependente do Landrat.

4 Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, da Directiva 88/73, já referida, é cobrada uma taxa pelos encargos ocasionados por estas inspecções. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, da Directiva 85/73, o Conselho devia estabelecer os níveis fixos desta taxa antes de 1 de Janeiro de 1986, data em que expirava o prazo concedido aos Estados-membros, à excepção da República Helénica, para efectuarem a transposição da Directiva 85/73 para o direito nacional.

5 Os níveis fixos da taxa foram estabelecidos pela Decisão 88/408. O artigo 2.°, n.° 1, desta decisão fixa um ou vários níveis da taxa por cada espécie animal. No entanto, o artigo 2.°, n.° 2, desta mesma decisão prevê que «os Estados-membros cujos custos salariais, estrutura de estabelecimentos e relação existente entre veterinários e inspectores se afastem dos da média comunitária adoptada para o cálculo dos montantes forfetários... podem estabelecer derrogações, para mais ou para menos, até atingir os custos reais de inspecção». Por força do artigo 11.° da Decisão 88/408, esta devia ser posta em execução pelos Estados-membros o mais tardar até 31 de Dezembro de 1990.

6 Na República Federal da Alemanha, a cobrança de uma taxa pelos encargos ocasionados pelas inspecções e controlos sanitários de animais destinados ao abate baseia-se no § 24 da Fleischhygienegesetz (lei relativa à higiene da carne, BGBl. I,

1987, nova publicação, p. 649), que foi introduzido nesta lei pela lei de 13 de Abril de 1986 (BGBl. I, p. 398). Nos termos do § 24, n.° 2, da Fleischhygienegesetz, cabe aos Länder definir os actos que dão lugar à cobrança de taxas e fixar o respectivo montante. A mesma disposição prevê, no entanto, que as taxas sejam calculadas em conformidade com a Directiva 85/73, já referida.

7 No que respeita ao Land do Schleswig-Holstein, o montante da taxa devida pelas inspecções e controlos sanitários referidos pela Directiva 85/73 é fixado por regulamento de 3 de Abril de 1987, que altera o regulamento relativo às taxas administrativas no domínio da administração veterinária (*Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1987*, p. 173). O montante da taxa fixado por este regulamento é superior aos níveis fixos previstos no artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408, já referida.

8 Foi com base no regulamento do Land de 1987 que o Landrat facturou à Hansa Fleisch as taxas devidas por esta pelas inspecções efectuadas nas suas instalações. A Hansa Fleisch apresentou reclamações contra os avisos de cobrança das taxas emitidos a partir de 23 de Maio de 1989. Tendo as reclamações sido desatendidas pelo Landrat, a Hansa Fleisch interpôs recurso para o Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht. A Hansa Fleisch alegou perante este tribunal que os avisos de cobrança emitidos pelo Landrat eram ilegais, pelo facto de, designadamente, as taxas facturadas serem superiores às previstas no artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408.

9 Entendendo que o litígio suscitava questões de interpretação do direito comunitário, o tribunal nacional decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronunciasse a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) A Directiva 85/73/CEE do Conselho, em conjugação com a Decisão 88/408/CEE do Conselho, é susceptível de produzir efeitos directos, no sentido de que um cidadão comunitário pode alegar utilmente perante um Tribunal da República Federal da Alemanha que, a partir da entrada em vigor da Decisão 88/408/CEE do Conselho, aquele Estado deixou de poder cobrar

taxas, na acepção do artigo 1.° desta decisão, cujo montante exceda os níveis fixos determinados no n.° 1 do artigo 2.°?

2) O facto de ter expirado o prazo fixado no artigo 11.° da Decisão 88/408/CEE do Conselho tem relevância para a resposta a dar pelo Tribunal de Justiça à primeira questão?

3) A interpretação do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 88/408/CEE do Conselho no sentido de que esta regra derrogatória pode ser invocada por um Estado-membro enquanto tal, mas não por partes integrantes dos Estados-membros, como os Länder da República Federal da Alemanha, tem relevância para a resposta a dar pelo Tribunal de Justiça à primeira questão?»

10 Para mais ampla exposição dos factos da causa principal, da regulamentação aplicável, da tramitação processual e das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto às primeira e segunda questões

11 Resulta do acórdão de reenvio que, através das primeira e segunda questões, o tribunal nacional pretende fundamentalmente saber, por um lado, se o artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408, já referida, tem efeito directo e, por outro, em caso afirmativo, se tal disposição pode ser invocada por um particular contra um Estado-membro antes do fim do prazo fixado no artigo 11.° da Decisão 88/408, para se opor à cobrança de taxas de montante superior ao previsto no artigo 2.°, n.° 1.

12 Convém a este respeito recordar que, como o Tribunal decidiu no acórdão de 6 de Outubro de 1970, Grad, n.° 5 (9/70, Recueil, p. 825), seria incompatível com o

efeito obrigatório que o artigo 189.° do Tratado reconhece à decisão excluir que, em princípio, a obrigação por ela prevista possa ser invocada pelas pessoas interessadas.

13 Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu igualmente que uma disposição de uma decisão dirigida a um Estado-membro podia ser invocada contra este quando a disposição em causa impusesse ao destinatário uma obrigação incondicional e suficientemente clara e precisa (n.° 9).

14 O Governo alemão e o Landrat alegaram que a obrigação, imposta aos Estados-membros, de fixar o montante da taxa aos níveis previstos no artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408 não era uma obrigação incondicional, dada a possibilidade deixada aos Estados-membros pelo artigo 2.°, n.° 2, da decisão de introduzir derrogações aos montantes fixos em questão.

15 Contudo, o facto de uma decisão permitir aos Estados-membros destinatários derrogar disposições claras e precisas dessa mesma decisão não pode, por si só, privar essas disposições de efeito directo. Estas podem, designadamente, ter efeito directo quando o recurso às possibilidades de derrogação assim reconhecidas seja susceptível de fiscalização jurisdicional (no mesmo sentido, v. acórdão de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn, n.° 7, 41/74, Recueil, p. 1337).

16 Ora, é precisamente o que acontece no caso em apreço, no que respeita à possibilidade de introduzir derrogações ao aumento dos níveis fixos da taxa estabelecidos pelo artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408. Com efeito, como ressalta do artigo 2.°, n.° 2, e do anexo da Decisão 88/408, o montante da taxa pode ser aumentado até atingir os custos reais da inspecção, quando estes sejam superiores aos níveis da taxa fixados pelo artigo 2.°, n.° 1, da decisão. A possibilidade de aumen-

tar a taxa está, assim, sujeita a condições cuja observância é susceptível de fiscalização jurisdicional.

17 Em consequência, o facto de o artigo 2.°, n.° 2, da Decisão 88/408 conceder aos Estados-membros a possibilidade de estabelecerem derrogações ao aumento dos níveis fixos da taxa estabelecidos pelo artigo 2.°, n.° 1, da mesma decisão não pode privar esta última disposição de efeito directo.

18 Deve, no entanto, notar-se que o artigo 11.° da Decisão 88/408 concede aos Estados-membros um prazo, cujo termo estabelece, para lhe darem cumprimento.

19 Ora, quando uma decisão dirigida aos Estados-membros contém disposições precisas e incondicionais, cuja aplicação deve ser efectuada dentro de um determinado prazo, tais disposições apenas podem ser invocadas por particulares contra um Estado-membro na hipótese de este não dar cumprimento à decisão ou de a aplicar de forma incorrecta, no fim do prazo previsto.

20 Com efeito, a possibilidade facultada aos particulares de invocarem uma decisão contra Estados-membros destinatários desta baseia-se no carácter obrigatório que a decisão reveste relativamente aos destinatários. Em consequência, quando a decisão concede aos Estados-membros um determinado prazo para darem cumprimento às obrigações dela decorrentes, tal decisão não pode ser invocada pelos particulares contra Estados-membros antes de ter decorrido o prazo em causa.

21 Tendo isto em conta, deve responder-se às primeira e segunda questões que o artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408/CEE do Conselho, 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/CEE, pode ser invocado

por um particular contra um Estado-membro para impugnar a cobrança de taxas de montante superior ao previsto por esta disposição quando as condições a que o artigo 2.°, n.° 2, da decisão sujeita a possibilidade de aumentar os níveis da taxa fixados pelo artigo 2.°, n.° 1, não se encontrem preenchidas. No entanto, o artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408 apenas pode ser invocado para impugnar avisos de cobrança da taxa emitidos após expirado o prazo previsto no artigo 11.° da mesma decisão.

Quanto à terceira questão

22 Deve recordar-se antes de mais que, tal como já se referiu no n.° 17, a possibilidade de estabelecer derrogações aos níveis fixos da taxa estabelecidos pelo artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408, já referida, nas condições e dentro dos limites previstos pelo artigo 2.°, n.° 2, da decisão não pode privar de efeito directo o artigo 2.°, n.° 1.

23 Note-se em seguida que cada Estado-membro é livre de repartir as competências no plano interno e de, através de medidas adoptadas pelas autoridades regionais ou locais, dar execução aos actos de direito comunitário que não são directamente aplicáveis, desde que essa repartição de competências permita uma aplicação correcta dos actos de direito comunitário em causa.

24 No caso em apreço, nenhuma disposição da Decisão 88/408 proíbe os Estados-membros de confiarem às autoridades regionais ou locais o poder de estabelecerem derrogações aos níveis fixos da taxa, nas condições e dentro dos limites previstos pelo artigo 2.°, n.° 2, da decisão.

25 Por outro lado, resulta do artigo 7.° e do anexo desta mesma decisão que as derrogações aos níveis fixos da taxa podem ser aplicáveis ao conjunto dos estabelecimentos de um Estado-membro ou apenas a um deles.

26 Sendo assim, deve responder-se à terceira questão que o artigo 2.°, n.° 2, da Decisão 88/408 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-membro pode delegar nas autoridades regionais ou locais o exercício do poder que esta disposição lhe confere.

Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pela República Federal da Alemanha 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 (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht, por acórdão de 15 de Março de 1991, declara:

1) **O artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408/CEE do Conselho, 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/CEE, pode ser invocado por um particular contra um Estado-membro para impugnar a cobrança de taxas de montante superior ao previsto por esta disposição quando as condições a que o artigo 2.°, n.° 2, da decisão sujeita a possibilidade de aumentar os níveis da taxa fixados pelo artigo 2.°, n.° 1, não se encontrem preenchidas. No entanto, o artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 88/408/CEE apenas pode ser invocado para impugnar avisos de cobrança da taxa emitidos após expirado o prazo previsto pelo artigo 11.° da mesma decisão.**

2) **O artigo 2.°, n.° 2, da Decisão 88/408/CEE deve ser interpretado no sentido de que um Estado-membro pode delegar nas autoridades regionais ou locais o exercício do poder que esta disposição lhe confere.**

Murray Mancini Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de Novembro de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Segunda Secção

J. L. Murray