CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 27 de Fevereiro de 2003 [1]

1. As carnes frescas destinadas ao consumo humano são objecto, nos Estados-Membros, de diferentes medidas de inspecção e de controlo sanitário harmonizadas. Estas medidas aplicam-se, nomeadamente, ao nível do abate e da desmancha. As condições de financiamento destas medidas foram também objecto de harmonização comunitária.

I — Enquadramento jurídico

A — *Direito comunitário*

3. O direito comunitário pertinente é constituído pelas regras sobre a inspecção de carnes frescas e seu financiamento.

1) Regras sobre a inspecção

2. No caso em apreço, pede-se ao Tribunal de Justiça que determine se a redução da taxa relativa às inspecções e aos controlos associados às operações de desmancha, prevista para os casos em que tais operações se realizam no mesmo estabelecimento em que se procedeu ao abate, está sujeita à condição de o matadouro e o estabelecimento de desmancha pertencerem ao mesmo proprietário. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta também quais os critérios a ter em conta para determinar o montante desta redução.

4. As regras sobre a inspecção de carnes frescas constam da Directiva 64/433/CEE do Conselho [2], na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/497/CEE do Conselho [3] (a seguir «Directiva 64/433»).

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 29 de Julho de 1991, que altera e codifica a Directiva 64/433, a fim de a alargar à produção de carnes frescas e à sua colocação no mercado (JO L 268, p. 69).

5. A Directiva 64/433 tem por objectivo a eliminação das disparidades existentes entre os Estados-Membros em matéria de disposições de ordem sanitária no domínio das carnes a fim de favorecer a sua livre circulação [4]. Procede, assim, à aproximação das disposições dos Estados-Membros no sentido de uniformizar as condições sanitárias das carnes nos matadouros e nos estabelecimentos de desmancha bem como em matéria de armazenagem e de transporte [5].

6. Para este efeito, a Directiva 64/433 contém, no seu artigo 2.°, um certo número de definições. Segundo este artigo, alínea k), deve entender-se por «estabelecimento» «qualquer matadouro aprovado, qualquer estabelecimento de desmancha aprovado, qualquer entreposto frigorífico aprovado ou um conjunto que reúna vários destes estabelecimentos».

7. No artigo 3.°, n.° 1, A e B, a Directiva 64/433 dispõe que as operações de abate e de desmancha devem ser realizadas, respectivamente, num matadouro e num estabelecimento de desmancha aprovados nas condições nela previstas. Dispõe também que se deve proceder sistematicamente a medidas de inspecção e de controlo ao nível do abate e, depois, da desmancha. Estas inspecções devem ser feitas por um veterinário oficial, nas condições previstas no anexo I da referida directiva.

8. Segundo o referido anexo I, as inspecções e controlos incidem, por um lado, sobre a higiene do pessoal, dos locais e dos utensílios nos estabelecimentos [6] e, por outro, sobre o estado sanitário da carne. Assim, ao nível do abate, procede-se, nomeadamente, a uma inspecção sanitária *post mortem* de todas as partes do animal para verificar se a carne é adequada para consumo humano [7]. Ao nível da desmancha, o concessionário do estabelecimento, o proprietário ou o seu representante deve estar habilitado, sempre que solicitado, a informar o veterinário oficial encarregado do controlo da proveniência das carnes existentes no seu estabelecimento e da origem dos animais abatidos [8]. De igual modo, o veterinário oficial deve proceder ao controlo das entradas e saídas das carnes frescas, à inspecção sanitária das carnes frescas existentes no estabelecimento de desmancha, bem como à sua inspecção sanitária antes das operações de desmancha e aquando da sua saída do referido estabelecimento [9].

9. A Directiva 64/433 prevê também, no artigo 10.°, que cada Estado-Membro elaborará a lista dos estabelecimentos aprovados, com o número de aprovação veterinária de cada um. Essa lista será enviada aos outros Estados-Membros e à Comissão das Comunidades Europeias. Em caso de inobservância das regras de higiene esta aprovação pode ser suspensa ou cancelada.

4 — Primeiro e segundo considerandos.

5 — Terceiro e quarto considerandos.

6 — V., nomeadamente, capítulos V e X, ponto 48, quarto travessão, deste anexo.

7 — *Ibidem*, capítulo VIII.

8 — *Ibidem*, capítulo IX, ponto 44.

9 — *Ibidem*, capítulo X.

10. Os números de aprovação veterinária dos matadouros e dos estabelecimentos de desmancha constam dos documentos que acompanham as carnes e dos rótulos das embalagens, nas condições previstas pela Directiva 64/433 [10].

2) Regras sobre o financiamento

11. As regras harmonizadas de financiamento das medidas de inspecção e de controlo das carnes frescas são previstas pela Directiva 85/73/CEE do Conselho [11], na redacção que lhe foi pela Directiva 96/43/CE do Conselho [12] (a seguir «Directiva 85/73»).

12. A harmonização destas regras visa impedir as distorções da concorrência que poderiam resultar da cobrança de taxas divergentes nos diferentes Estados-Membros [13].

13. A Directiva 85/73 impõe assim aos Estados-Membros a cobrança de uma taxa comunitária para os custos decorrentes das inspecções e controlos harmonizados [14].

14. Segundo o artigo 5.° da Directiva 85/73, esta taxa deve cobrir as despesas custeadas pela autoridade competente a título, por um lado, de salários e encargos sociais inerentes ao serviço de inspecção e, por outro, de despesas administrativas resultantes dos controlos e inspecções, aos quais podem ser imputados os custos necessários para a formação permanente de inspectores. É proibida qualquer restituição directa ou indirecta destas taxas.

15. O montante desta taxa é definido no anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73. Segundo o seu ponto 1, os Estados-Membros cobrarão, para as despesas de inspecção ligadas às operações de abate, os montantes fixos previstos por esta disposição em função da espécie do animal, da sua idade e do seu peso.

16. As despesas de inspecção ligadas às operações de desmancha são tratadas no ponto 2 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 nos seguintes termos:

«Os controlos e inspecções relacionados com as operações de desmancha referidas,

10 — Anexo I, capítulos XI e XIII, bem como anexos IV e V.

11 — Directiva de 29 de Janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspecções e controlos veterinários referidos nas Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE e 91/496/CEE.

12 — Directiva de 26 de Junho de 1996, que altera e codifica a Directiva 85/73 para garantir o financiamento das inspecções e controlos veterinários de animais vivos e de certos produtos de origem animal e que altera as Directivas 90/675/CEE e 91/496/CEE (JO L 162, p. 1).

13 — Quinto e sétimo considerandos da Directiva 96/43.

14 — Artigo 1.°

nomeadamente no n.° 1, ponto B, do artigo 3.° da Directiva 64/433/CEE [...] serão cobertos:

a) Quer de maneira fixa, adicionando um montante fixo de 3 ecus por tonelada aplicado às carnes que entram num estabelecimento de desmancha.

Este montante será adicionado aos montantes referidos no ponto 1;

b) Quer pela cobrança dos custos reais de inspecção por hora prestada.

Quando as operações de desmancha forem efectuadas no estabelecimento onde tenha sido obtida a carne, será efectuada uma redução dos montantes previstos no primeiro parágrafo que pode ir até 55%.

O Estado-Membro que optar pelo regime de hora prestada deve poder provar à Comissão que a cobrança da taxa prevista na alínea a) não cobre os custos reais.»

17. Segundo o ponto 4 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, os Estados-Membros podem, a fim de cobrir custos mais elevados, aumentar, em relação a um determinado estabelecimento, os montantes fixos previstos, no mesmo capítulo, no ponto 1 e na alínea a) do ponto 2, se os custos da inspecção forem maiores devido a, nomeadamente, disparidade dos animais abatidos, atrasos frequentes nos abates, períodos de espera para o pessoal de inspecção e tempos de deslocação. Os Estados-Membros podem também cobrar uma taxa específica que cubra as despesas efectivamente realizadas.

18. Em conformidade com o ponto 5 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, os Estados-Membros podem também reduzir os montantes fixos estabelecidos no ponto 1 e na alínea a) do ponto 2 do referido capítulo. Esta redução é permitida, quer de uma forma geral, quando o custo de vida e os salários sejam muito inferiores à média comunitária, quer para um dado estabelecimento, em certas condições. Nomeadamente, a regularidade dos abates, em número e tipo de animais, deve permitir o planeamento da intervenção do pessoal encarregue das inspecções e evitar os períodos de espera. Estas derrogações não podem, em caso algum, levar a reduções superiores a 55% dos níveis constantes do ponto 1 e da alínea a) do ponto 2.

19. Segundo o ponto 6 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, as taxas acima referidas são cobradas no matadouro ou no estabelecimento de desmancha. Serão custeadas pelo empresário ou proprietário que efectua as operações de abate ou desmancha, podendo estes últimos reper-

cutir a taxa cobrada para a operação em causa na pessoa singular ou colectiva por conta de quem foram efectuadas essas operações. No caso de um estabelecimento que proceda a diversas operações e de cadeias de produção que integrem várias operações, os Estados-Membros podem cobrar uma taxa total que inclua os diferentes montantes de uma só vez e num único local.

B — *Regulamentação nacional*

20. A Fleischhygienegesetz (lei sobre a higiene das carnes), de 8 de Julho de 1993, alterada pela Lei de 17 de Julho de 1996 [15], dispõe, no seu artigo 24.°, que os factos geradores de taxas são determinados pelo direito dos *Länder* e que tais taxas são calculadas em conformidade com as disposições dos actos jurídicos adoptados pela Comunidade Europeia em matéria de financiamento das inspecções e dos controlos sanitários das carnes.

21. A Directiva 85/73 foi transposta para a ordem jurídica do *Land* da Renânia-Palatinado (Alemanha) pela Landesgesetz zur Ausführung fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften (lei do *Land* que aplica as disposições em matéria de higiene das carnes frescas e das carnes de aves de capoeira), de 17 de Dezembro de 1998 [16], e pelo Landesverordnung über die Gebühren und Auslagen für Untersuchungen und Hygienekontrollen nach fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlichen Vorschriften (regulamento do *Land* relativo às taxas e custos correspondentes aos controlos e inspecções sanitárias realizados em conformidade com as disposições legais relativas à higiene das carnes frescas e das carnes de aves de capoeira), de 17 de Fevereiro de 1999 [17] (a seguir «regulamento do *Land*»).

22. Nos termos do regulamento do *Land*, a taxa para as «inspecções e controlos em estabelecimentos autorizados de desmancha, incluindo a aposição de marcas e a certificação, por tonelada de carne não desossada entregue para desmancha», elevava-se, no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1999, a 5,76 DEM, ou seja, segundo as constatações do órgão jurisdicional de reenvio [18], ao equivalente a 3 ecus, à taxa de conversão então em vigor.

23. O ponto 6.4 da terceira parte do anexo do regulamento do *Land* dispõe:

«Quando as operações visadas no ponto 6 se realizem no estabelecimento em que a carne foi obtida, as taxas previstas nos pontos 6.1 a 6.3 devem ser, consequentemente, reduzidas, no máximo, todavia, de 55%.»

15 — BGBl. I, p. 991.
16 — GVBl., p. 422.
17 — GVBl., p. 32.
18 — V. pedido de decisão a título prejudicial (ponto 2.1.1).

II — Matéria de facto e tramitação processual

24. A Färber GmbH & CO (a seguir «Färber») explora um estabelecimento de desmancha de carnes autorizado no território do município de Neustadt/Weinstrasse (Alemanha). No mesmo edifício situa-se o matadouro da sociedade Schlachthof-Betriebs-GmbH, uma sociedade independente da Färber, que lhe fornece uma parte da carne que desmancha.

25. O município de Neustadt/Weinstrasse exigiu à Färber, a título de inspecções e controlos sanitários efectuados no estabelecimento desta, no decurso do ano de 1999, o pagamento de taxas calculadas à razão de 5,76 DEM.

26. A Färber contestou o montante destas taxas junto do referido município. Tendo a sua contestação sido indeferida, interpôs recurso para o Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse (Alemanha). Alegou que uma parte da carne desmanchada no seu estabelecimento provinha do matadouro explorado no mesmo edifício, pelo que, em conformidade com o regulamento do *Land*, as taxas devidas pelo controlo dessa carne deviam ser reduzidas em 55%. Sustentou que o seu estabelecimento de desmancha e o matadouro deviam ser considerados como um único estabelecimento, na acepção do artigo 2.°, alínea k), da Directiva 64/433.

27. O município de Neustadt/Weinstrasse contestou esta argumentação, alegando que um matadouro e um estabelecimento de desmancha só podem ser considerados um único estabelecimento quando sejam explorados pela mesma pessoa singular ou colectiva.

III — Questões prejudiciais

28. O Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse considerou que, devido à correspondência entre o ponto 6.4 da terceira parte do anexo do regulamento do *Land*, por um lado, e o ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, a resolução do litígio que se lhe apresenta depende da interpretação desta última disposição.

29. Decidiu, assim, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O disposto no ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73/CEE do Conselho, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/43/CE, deve ser interpretado no sentido de que também se deve considerar 'estabelecimento onde tenha sido obtida a carne' um estabelecimento que se situa no mesmo edifício que o estabelecimento de desmancha, mas

que pertence a uma pessoa singular ou colectiva distinta do proprietário do estabelecimento de desmancha?

2) Que critérios deve o credor da taxa seguir ao decidir a que nível concederá a redução das taxas que, nos termos do ponto 2, segundo parágrafo, alínea a), do anexo A, capítulo I, da mesma directiva, pode ir até 55%?

Deve ter-se em conta para esse efeito em especial o escasso tempo gasto pelo pessoal que efectua as inspecções ou controlos, mesmo quando as taxas previstas são determinadas pela aplicação dum adicional de montante fixo, nos termos do ponto 2, primeiro parágrafo, alínea a), do anexo A, capítulo I, da referida directiva?

Além disso, no caso de o Tribunal responder afirmativamente à primeira questão, poderá, mesmo assim, ter-se em conta na determinação da taxa o facto de os estabelecimentos que se situam no mesmo edifício pertencerem a duas pessoas juridicamente distintas, e esta circunstância implicará, em princípio, que, nestes casos, seja concedida uma redução menor do que nas situações em que o matadouro e o estabelecimento de desmancha não só se encontram no mesmo edifício, mas são, além disso, explorados pela mesma pessoa singular ou colectiva?»

IV — Resposta às questões prejudiciais

A — *Quanto à primeira questão prejudicial*

30. Na primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no fundo, se o ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição se aplica também quando o estabelecimento de desmancha e o estabelecimento em que a carne é obtida não pertencem à mesma pessoa singular ou colectiva.

31. A Comissão sustenta que a propriedade do matadouro e do estabelecimento de desmancha em questão não é um critério relevante. Todavia, a sua proximidade geográfica não basta para dar direito à redução em litígio. É preciso que o matadouro e o estabelecimento de desmancha constituam uma unidade de produção e sejam explorados coordenadamente. É, portanto, necessário que cada um deles planeie, organize e execute pelo menos parte das respectivas fases de produção em função da parte em questão executada pelo outro, e que daí resultem vantagens a nível sanitário.

32. O Governo sueco entende que o benefício da redução só é aplicável se o matadouro e o estabelecimento de desmancha forem explorados pela mesma pessoa sin-

gular ou colectiva. Entende que a necessidade de assegurar um controlo eficaz do respeito das condições de higiene exige que, em cada estabelecimento, só exista uma pessoa singular ou colectiva responsável. Na sua opinião, admitir que um matadouro e um estabelecimento de desmancha pertencentes a proprietários diferentes constituem um único estabelecimento colocaria dúvidas sobre a pessoa responsável por cada operação. A «rastreabilidade» da carne seria também comprometida, uma vez que o matadouro e o estabelecimento de desmancha lhe aporiam o mesmo número.

33. Pela minha parte, entendo, tal como a Färber, que se deve responder afirmativamente à primeira questão prejudicial. Em conformidade com o método interpretativo seguido pelo Tribunal de Justiça, baseio esta apreciação no teor das disposições pertinentes, no seu contexto e nos objectivos prosseguidos pela regulamentação em que tais disposições se integram [19].

1) Termos das disposições pertinentes

34. Estas disposições são, por um lado, o ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 e, por outro, a alínea k) do artigo 2.° da Directiva 64/433.

19 — Acórdão de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Colect., p. I-11453, n.° 203 e jurisprudência citada).

35. No que respeita ao ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, há que constatar que esta disposição não comporta qualquer condição ou restrição nos termos da qual a mesma só deva aplicar-se quando o estabelecimento de desmancha e o matadouro pertençam à mesma pessoa singular ou colectiva. A única condição prevista pelo legislador comunitário é a de que as operações de desmancha sejam efectuadas no estabelecimento onde tenha sido obtida a carne. O único critério expressamente previsto é, portanto, a localização das operações de desmancha, com exclusão de qualquer referência à propriedade do matadouro e do estabelecimento de desmancha.

36. No que respeita à alínea k) do artigo 2.° da Directiva 64/433, entendo, tal como o órgão jurisdicional de reenvio [20] e todas as partes intervenientes [21], que a mesma é pertinente para a interpretação da Directiva 85/73. Com efeito, esta directiva aplica-se, nomeadamente, aos controlos e às inspecções previstas pela Directiva 64/433, não havendo outra definição da noção de «estabelecimento» além da prevista na referida alínea k) do artigo 2.°, nos textos que prevêem medidas de controlos sanitários cujo financiamento é também abrangido pela Directiva 85/73 [22].

20 — V. pedido de decisão a título prejudicial (ponto 2.1.2).

21 — V. as observações escritas da Färber (ponto 2.2); do Governo sueco (ponto 3), e da Comissão (ponto 9).

22 — V., a este respeito, as Directivas 71/118/CEE do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1971, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio de carnes frescas de aves de capoeira (JO L 55, p. 23; EE 03 F4 p. 131), 91/495/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, relativa aos problemas sanitários e de polícia sanitária relativos à produção e à colocação no mercado de carnes de coelho e às carnes de caça de criação (JO 1991, L 268, p. 41), e 92/45/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1992, relativa aos problemas sanitários e de polícia sanitária referentes ao abate de caça selvagem e à colocação no mercado das respectivas carnes (JO L 268, p. 35).

37. Os termos da alínea k) do artigo 2.° da Directiva 64/433 também não fazem referência à propriedade, uma vez que se limitam a dispor que a noção de «estabelecimento» abrange simultaneamente um matadouro aprovado, um estabelecimento de desmancha aprovado, um entreposto frigorífico aprovado ou um conjunto que reúna vários destes estabelecimentos. O legislador comunitário não exigiu, portanto, que este conjunto revista uma forma jurídica particular.

38. Note-se, a este respeito, que as versões da alínea k) do artigo 2.° da Directiva 64/433 na maioria das restantes línguas oficiais utilizam termos que, no plano semântico, correspondem perfeitamente à versão francesa [23].

39. Daqui decorre que a tese defendida pelo município de Neustadt/Weinstrasse e retomada pelo Governo sueco, segundo a qual a aplicação da redução prevista no ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, está subordinada à condição de o estabelecimento de desmancha e o matadouro explorados no mesmo edifício pertencerem à mesma pessoa singular ou colectiva, não tem qualquer fundamento nos termos das disposições pertinentes.

23 — Há que fazer uma reserva no que respeita à versão alemã. Esta termina com as palavras «oder rein aus diesen Betrieben bestehender Gebäudekomplex» que significam «ou um complexo imobiliário composto destes estabelecimentos». Todavia, esta versão divergente confirma a tese segundo a qual a noção de «estabelecimento» não depende de uma condição de propriedade.

40. Esta interpretação do teor das referidas disposições é confirmada pelo contexto jurídico em que as mesmas se inserem.

2) Contexto das disposições pertinentes

41. Passo a analisar, sucessivamente, o contexto jurídico do ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, e depois o da alínea k) do artigo 2.° da Directiva 64/433.

a) Contexto do ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73

42. Parece-me que há dois elementos a sublinhar, um de ordem histórica e o outro relativo à economia do anexo A, capítulo I, da dita directiva.

43. No que respeita, antes de mais, ao contexto histórico, há que recordar que a génese do texto a interpretar constitui um dos elementos que o Tribunal de Justiça pode ter em conta para corroborar a

interpretação que decorre dos seus termos[24]. No caso em apreço, o anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 retoma, no essencial, a Decisão 88/408/CEE do Conselho[25]. Resulta do quinto considerando desta decisão que a fixação pelo legislador de um montante diferente para as taxas devidas pelas inspecções associadas às operações de abate, corte e armazenamento visava tomar em conta as situações em que estas três operações não eram efectuadas no matadouro. O elemento determinante que levou à fixação de um nível de taxa específico para cada uma destas três operações era portanto, apenas, o local onde fossem efectuadas, independentemente de qualquer consideração sobre a propriedade dos diferentes estabelecimentos em questão[26].

44. Seguidamente, no que respeita à economia do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, aquela prova, na minha opinião, que o legislador comunitário não quis que a redução do montante das taxas de inspecção dependesse da questão de saber se os estabelecimentos de abate, de desmancha e de armazenamento pertencem à mesma pessoa ou a pessoas jurídicas diferentes.

45. Com efeito, viu-se já que os pontos 4 e 5 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 prevêem que os Estados-Membros possam derrogar, para mais ou para menos, os montantes fixos previstos no ponto 1 e na alínea a) do ponto 2 do mesmo capítulo para as inspecções e controlos associados, respectivamente, às operações de abate e de desmancha, quer para um determinado estabelecimento, quer de um modo geral. Há que observar que entre as condições enumeradas nos referidos pontos 4 e 5 para tais derrogações não se encontra nunca qualquer referência à propriedade do matadouro e do estabelecimento de desmancha em questão. Todos os critérios enumerados respeitam às condições em que os abates são efectuados ou àquelas em que as inspecções são realizadas, ou ainda ao custo de vida e aos custos salariais no Estado-Membro em causa.

46. Se o legislador comunitário entendeu que os aumentos e as reduções previstos nos pontos 4 e 5 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 podiam aplicar-se independentemente de saber se o matadouro e o estabelecimento de desmancha pertencem ao mesmo proprietário, tal critério deve, por maioria de razão, considerar-se inapli-

24 — V., neste sentido, acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Alemanha/Comissão (18/76, Colect., p. 155, n.° 5), e de 11 de Outubro de 2001, Khalil e o. (C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, Colect., p. I-7413, n.° 43). Numa aplicação recente, ver acórdão de 2 de Maio de 2002, Comissão/ /França (C-292/99, Colect., p. I-4097, n.° 42).

25 — 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). O seu artigo 3.°, n.° 1, dispõe que «[a] parte da taxa que cobre os controlos e inspecções associados às operações de corte referidas no n.° 1, ponto B, do artigo 3.° da Directiva 64/433 [...] é fixada forfetariamente em 3 ecus por tonelada de carne com osso para a carne para desossar destinada a ser cortada». O n.° 4 prevê que, «[q]uando as operações de corte forem efectuadas no estabelecimento onde tenha sido obtida a carne, será efectuada uma redução sobre os montantes previstos no n.° 1 que pode ir até 50%».

26 — O quinto considerando da Decisão 88/408 tem a seguinte redacção: «Considerando que não se exclui a possibilidade de as operações de abate, corte e armazenamento serem efectuadas em estabelecimentos diferentes; que, por conseguinte, nessa hipótese, o conjunto das inspecções e controlos sanitários a abranger pela taxa, em conformidade com as Directivas 64/433 [...], não se realiza no matadouro; que é necessário [...] regulamentar estes casos excepcionais, prevendo uma variação proporcional dos níveis da taxa em função dos diversos controlos e inspecções sanitárias a efectuar».

cável para a concessão da redução prevista no ponto 2, do mesmo capítulo, que só se aplica à taxa devida pelo estabelecimento de desmancha.

47. Esta análise é corroborada pelas regras relativas à cobrança de tais taxas. Viu-se já que o ponto 6 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 prevê que as taxas associadas às operações de abate, de desmancha e de armazenagem devem ser cobradas, respectivamente, no matadouro, no estabelecimento de desmancha e no entreposto frigorífico. Segundo a alínea a), segunda frase, do referido ponto 6, a propriedade do matadouro, do estabelecimento de desmancha e do entreposto frigorífico só deve ser tida em conta para determinar o devedor da taxa em cada um destes locais de cobrança. Não constitui, todavia, um critério pertinente para determinar se os Estados-Membros podem cobrar uma taxa global. Com efeito, a alínea b) do mesmo ponto prevê que, «no caso de estabelecimentos que procedam a diversas operações e das cadeias de produção que integrem várias operações, os Estados-Membros podem cobrar uma taxa total que inclua os diferentes montantes de uma só vez e num único local». O legislador não subordinou, portanto, a cobrança de uma taxa total à condição de o matadouro, o estabelecimento de desmancha e o entreposto frigorífico terem o mesmo proprietário.

48. A economia da Directiva 85/73, tal como acima se descreve, é confirmada pela da Directiva 64/433.

b) Economia da Directiva 64/433

49. Na Directiva 64/433, o legislador comunitário definiu as condições sanitárias que devem ser respeitadas nas operações de abate, desmancha e armazenamento como se se tratasse de operações autónomas. Exigiu, em especial, que cada uma delas seja efectuada num estabelecimento aprovado e sob a responsabilidade, respectivamente, do concessionário do matadouro, do estabelecimento de desmancha ou do entreposto frigorífico, ou do seu proprietário ou representante deste [27]. Dispôs que a cada estabelecimento é atribuído um número de aprovação veterinária [28]. Por fim, estipulou que esta aprovação é subordinada, por um lado, às condições comuns a todos os estabelecimentos e, por outro, a condições específicas dos matadouros, dos estabelecimentos de desmancha e dos entrepostos frigoríficos [29].

50. Na minha opinião, decorre destes elementos que um estabelecimento que pertence ao mesmo proprietário e em que se realizam operações de abate e de desmancha deve beneficiar de duas aprovações, uma para o matadouro e a outra para o estabelecimento de desmancha [30]. Além disso, cada uma destas aprovações pode ser temporariamente suspensa ou cancelada em caso de incumprimento das regras de higiene, independentemente da outra.

27 — Artigo 3.°, n.° 1, A, alínea a), e B, alínea a).

28 — Artigo 10.°

29 — Anexo I, capítulos I a IV.

30 — V. anexo I, capítulos I a III, e anexos IV e V, da Directiva 64/433.

51. Do mesmo modo, tal como a Comissão muito claramente expôs na audiência, e ao contrário do que o Governo sueco sustenta, a consideração segundo a qual um matadouro e um estabelecimento de desmancha que pertencem a proprietários diferentes constituem um mesmo estabelecimento não coloca em causa o facto de cada um deles dispor da sua própria aprovação. Também não é susceptível de implicar um risco de confusão quanto à pessoa responsável pelo respeito das exigências da Directiva 64/433 em matéria sanitária no matadouro e no estabelecimento de desmancha, uma vez que as operações de abate e de desmancha se devem realizar, respectivamente, sob a responsabilidade do concessionário ou proprietário do matadouro e do estabelecimento de desmancha em questão.

52. Deduz-se, portanto, de todos estes elementos que o legislador comunitário não quis que a aplicação das medidas sanitárias previstas pela Directiva 64/433 e das regras previstas para o financiamento destas medidas dependesse, de um modo ou de outro, da questão de saber se o matadouro e o estabelecimento de desmancha em causa pertencem à mesma pessoa singular ou colectiva.

53. Esta análise parece-me, por fim, conforme aos objectivos da legislação comunitária aplicável.

3) Objectivos da legislação comunitária aplicável

54. A Directiva 85/73 tem por objectivo evitar as distorções da concorrência que poderiam resultar da cobrança de taxas divergentes nos diferentes Estados-Membros. O legislador comunitário pretendeu, nomeadamente, evitar que um Estado favoreça a comercialização da sua produção nacional no mercado comunitário através da assunção total ou parcial dos custos decorrentes da realização das inspecções e dos controlos harmonizados. Para este efeito, o legislador comunitário estabeleceu montantes fixos para os custos relativos às inspecções e aos controlos associados às operações de abate e de desmancha. Dispôs também que a possibilidade de reduzir tais montantes seria submetida a certas condições. A prossecução do objectivo exposto exige, portanto, que os critérios utilizados para determinar se tais condições se verificam não sejam deixados à discrição de cada Estado-Membro.

55. Consequentemente, impõe-se que a noção de «estabelecimento», referida várias vezes na Directiva 85/73 e que determina a aplicação do ponto 2 do seu anexo A, capítulo I, não dependa de particularidades linguísticas ou jurídicas dos diferentes Estados-Membros, mas que tenha um alcance comunitário. Esta consideração é mais uma razão para recorrer à definição de «estabelecimento» contida na alínea k) do artigo 2.° da Directiva 64/433. Como

tal, seria ilógico fazer depender esta noção da noção de «propriedade» que, nos termos do artigo 295.° CE, é da competência legislativa dos Estados-Membros.

56. Por outras palavras, o objectivo prosseguido pela Directiva 85/73 seria comprometido se, para a sua aplicação, a noção de «estabelecimento» devesse depender da propriedade do matadouro e do estabelecimento de desmancha em causa, uma vez que a questão de saber se estes dois estabelecimentos pertencem à mesma pessoa singular ou colectiva poderia, numa mesma situação, levar a respostas divergentes nos diferentes Estados-Membros [31].

57. Por fim, ao contrário do que o Governo sueco sustenta, a solução a que esta análise leva não compromete a «rastreabilidade» da carne. Esta exigência de «rastreabilidade», cujo alcance foi reforçado pelo legislador comunitário [32], estava já subjacente em certas exigências da Directiva 64/433, tais como a comunicação da lista dos estabelecimentos aprovados por um Estado-Membro aos outro Estados da Comunidade e à Comissão, bem como a indicação do número de aprovação veterinária nos documentos que acompanham a carne colocada no mercado. Estas exigências permitem seguir as diferentes fases de transformação da carne e verificar que foram realizadas num estabelecimento que respeita as regras sanitárias comunitárias. Como já foi atrás referido, considerar que um matadouro e um estabelecimento de desmancha aprovados, que pertencem a pessoas singulares ou colectivas diferentes, constituem um mesmo estabelecimento, na acepção do ponto 2 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, não coloca em causa o facto de cada um deles ter a sua própria aprovação e o seu próprio responsável.

58. À luz destas considerações, a única condição exigida, na minha opinião, para admitir o direito à redução da taxa devida pelas inspecções e controlos associados às operações de desmancha, previsto no ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, é a de o estabelecimento de desmancha ser explorado no mesmo edifício ou complexo imobiliário que o matadouro.

59. Daqui se deduz que, contrariamente ao que a Comissão defende, a existência do direito a esta redução não deve ser subordinada à condição de o matadouro e o estabelecimento de desmancha serem explorados de uma forma de tal modo coordenada que cada um deles planeie, organize e execute pelo menos uma parte das respectivas fases de produção em função da parte em questão executada pelo outro, e que daí resultem vantagens a nível sanitário.

31 — V., neste sentido, a propósito da exoneração do imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de cuidados pessoais feitas no âmbito do exercício das profissões médicas e paramédicas, acórdão de 10 de Setembro de 2002, Kügler (C-141/00, Colect., p. I-6833, n.° 30).

32 — V. o programa de acção «Da exploração agrícola até à mesa», definido no Livro Branco da Comissão sobre a segurança dos alimentos, de 12 de Janeiro de 2000 [COM (1999) 719 final], bem como o Regulamento (CE) n.° 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino, e que revoga o Regulamento (CE) n.° 820/97 do Conselho (JO L 204, p. 1).

60. Além disso, tal condição não corresponde ao âmbito de aplicação da redução em litígio. Com efeito, a referida redução, distintamente da prevista no ponto 5 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, só abrange a taxa devida pelos controlos e pelas inspecções associadas às operações de desmancha. Assim, só aproveita, *a priori*, ao concessionário ou ao proprietário do estabelecimento de desmancha. Não seria lógico, portanto, subordinar o direito a tal redução à condição de o matadouro planear, organizar e executar toda a sua actividade ou parte dela em função das prestações efectuadas pelo estabelecimento de desmancha. Quanto à coordenação das actividades do mesmo estabelecimento com as do matadouro, a mesma é abrangida, na minha opinião, pelos critérios utilizados para determinar o montante da redução a conceder, objecto da segunda questão prejudicial.

61. À luz de todos estes elementos, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial declarando que o ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição se aplica também quando o estabelecimento de desmancha e o estabelecimento em que seja obtida a carne não pertençam à mesma pessoa singular ou colectiva.

B — *Quanto à segunda questão prejudicial*

62. Esta questão comporta três vertentes. Na primeira vertente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta quais os critérios que o credor da taxa deve ter em conta para fixar o montante da redução prevista no ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73.

63. Recorde-se que, nos termos do ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73, o credor da taxa relativa às inspecções e aos controlos associados às operações de desmancha pode conceder uma redução «dos montantes previstos no primeiro parágrafo que pode ir até 55%». As palavras «que pode ir até 55%» significam que esta redução pode variar dentro dos limites da percentagem indicada.

64. É pacífico que a disposição em litígio não especifica os critérios que devem ser tidos em conta para determinar o valor desta redução. Todavia, na minha opinião, estes critérios podem retirar-se da economia das Directivas 85/73 e 64/433. Sendo estas directivas disposições de direito comunitário, cabe ao Tribunal de Justiça indicar ao órgão jurisdicional de reenvio quais são esses critérios, no âmbito da cooperação instituída pelo artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), a fim de assegurar a aplicação uniforme deste direito. Caso contrário, pode comprometer-se o efeito útil da Directiva 85/73. Com efeito, se as modalidades de cálculo desta redução fossem deixadas à apreciação discricionária de cada Estado-Membro, não se poderia excluir que, embora dentro dos 55% estabelecidos pelo texto, a redução

levasse a uma taxa inferior aos custos reais das medidas de inspecção e de controlo no estabelecimento de desmancha em questão. Ora, tal situação teria como efeito o favorecimento indevido da comercialização do mercado comunitário da carne desmanchada nesse estabelecimento.

65. A Comissão propõe que se responda ao órgão jurisdicional de reenvio que o alcance da redução em litígio se deve basear, essencialmente, no grau de integração dos elementos dos estabelecimentos em questão, nas vantagens sanitárias que daí decorram e, desde que tal não esteja já reflectido no cálculo da taxa, na menor carga de trabalho para as organizações que efectuam os controlos.

66. Esta resposta não me parece satisfatória, porquanto os critérios adoptados não são suficientemente precisos e não permitem perceber com clareza de que modo pode ser calculada a redução em litígio. Entendo, tal como a Färber, que as economias em custos do pessoal encarregue dos controlos e inspecções constituem um dos critérios pertinentes. Esta análise baseia-se nos seguintes elementos.

67. Antes de mais, há que recordar que as taxas comunitárias são fixadas de modo a cobrir todos os custos decorrentes dos controlos e inspecções sanitárias. Segundo o artigo 5.° da Directiva 85/73, estes custos consistem, por um lado, em despesas de pessoal, relativas aos salários dos membros do serviço de inspecção e aos respectivos encargos sociais, e, por outro, em despesas administrativas, associadas à execução dos controlos e das inspecção, às quais podem ser imputados os custos necessários para a formação permanente dos inspectores. Daí se deduz que a redução da taxa relativa às inspecções e aos controlos associados às operações de desmancha deve, logicamente, depender do montante da diminuição sofrida pelas despesas de pessoal e pelas despesas administrativas associadas a estes controlos e a estas inspecções, quando o estabelecimento de desmancha se situa perto do matadouro.

68. Seguidamente, não se pode negar que tal proximidade é realmente susceptível de reduzir tais despesas. Viu-se já que a Directiva 64/433 prevê que a habilitação exigida para proceder aos controlos e inspecções associados, respectivamente, às operações de abate e às de desmancha é idêntica, uma vez que em ambos os casos estas inspecções e estes controlos devem ser efectuados por um veterinário oficial [33]. Além disso, estes controlos e estas inspecções devem ser efectuados no local, uma vez que abrangem as instalações e os equipamentos do matadouro e do estabelecimento de desmancha, bem como a carne que aí se encontre. Por fim, as inspecções e os controlos sanitários previstos ao nível do abate, por um lado, e da desmancha, por outro, sobrepõem-se em certa medida. Com efeito, ao nível do abate, o referido veterinário deve proceder a um detalhado con-

33 — Segundo a alínea g) do artigo 2.° da Directiva 64/433, deve entender-se por «veterinário oficial» «o veterinário designado pela autoridade central competente do Estado-Membro».

trolo *post mortem* de todas as partes do animal para verificar se a carne é própria para consumo humano. Ao nível da desmancha deve, novamente, segundo o anexo I, capítulo X, da Directiva 64/433, proceder ao controlo e à inspecção sanitária das carnes frescas antes das operações de desmancha.

69. Daqui decorre que, quando o estabelecimento de desmancha se situa perto do matadouro, as inspecções e os controlos relativos às operações de desmancha podem ser feitos pelo veterinário que procedeu às medidas sanitárias ao nível do abate. Além disso, o processo pode ser muito facilitado ou acelerado se a organização da actividade do estabelecimento de desmancha, relativamente à do matadouro, permitir ao veterinário seguir a carne desde a sua inspecção *post mortem* até à desmancha. Obtém-se assim um ganho de tempo e, como tal, uma diminuição dos custos de pessoal, bem como das despesas administrativas associadas às medidas de inspecção e de controlo tais como, nomeadamente, as despesas de deslocação.

70. Por fim, estas economias de custos de pessoal e de despesas administrativas devem poder ser objecto de uma avaliação que permita determinar o valor da redução que deve ser concedida pelo credor da taxa. É necessário, com efeito, que esta avaliação tenha em conta, por um lado, os custos de pessoal e das despesas administrativas resultantes da realização das inspecções e os controlos no estabelecimento de desmancha em questão e, por outro lado, o valor de tais custos e despesas no caso de esse estabelecimento não se situar perto do matadouro. Não me parece que a determinação destas duas séries de dados levante dificuldades sérias. Para a primeira, bastará recapitular o tempo dedicado pelos serviços de inspecção às medidas sanitárias no estabelecimento de desmancha e as despesas administrativas que tais medidas tenham gerado num determinado período de tempo. Quanto à segunda, pode ser determinada a partir dos custos de pessoal e das despesas administrativas geradas pelas inspecções e pelos controlos realizados num ou mais estabelecimentos de desmancha que não se situem perto de um matadouro.

71. A minha análise, segundo a qual a redução em litígio deve ser concedida em função da redução dos custos de pessoal e das despesas administrativas associadas às inspecções e aos controlos no estabelecimento de desmancha em questão, é corroborada pelas condições enumeradas no ponto 5 do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73. Tal como já se referiu, estas condições, que sujeitam o direito dos Estados-Membros a reduzir os montantes fixos previstos no ponto 1 e na alínea a) do ponto 2 do dito anexo, capítulo I, respeitam, nomeadamente, aos custos salariais e ao planeamento da intervenção dos serviços de inspecção. É certo que esta disposição também não especifica os critérios em função dos quais se deva calcular a redução dos montantes fixos, uma vez que indica que os Estados-Membros podem reduzir esses montantes até ao limite dos custos reais de inspecção, desde que a redução não exceda 55% daqueles. Todavia, parece-me que, logicamente, os critérios a utilizar para o cálculo da redução prevista correspondem às condições estipuladas para a admissão do direito a tal redução.

72. À luz destes elementos, entendo que a redução em litígio deve ser proporcional à diminuição, resultante da proximidade do matadouro, sofrida pelos custos de pessoal e pelas despesas administrativas associadas às inspecções e aos controlos das operações de desmancha.

73. Na segunda vertente da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o ganho de tempo do pessoal que efectua as inspecções e os controlos pode ser tido em conta quando a taxa é estabelecida no montante fixo de 3 ecus por tonelada aplicado às carnes entradas no estabelecimento de desmancha.

74. Tal como as duas partes intervenientes que apresentaram observações sobre a segunda questão prejudicial, considero que a redução em litígio é aplicável nesta hipótese e com base nos mesmos critérios. Resulta, com efeito, dos termos do ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73 que tal redução se aplica aos «montantes previstos no primeiro parágrafo». Daqui decorre que esta redução é susceptível de se aplicar nas mesmas condições não só aos «custos reais de inspecção por hora prestada», previstos no ponto 2, primeiro parágrafo, alínea b), quando estes tenham sido fixados pelas autoridades competentes para todo o território do Estado-Membro ou parte dele, mas também ao montante fixo de 3 ecus por tonelada, previsto no mesmo ponto 2, primeiro parágrafo, alínea a).

75. Na terceira vertente da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o facto de o matadouro e o estabelecimento de desmancha que se situam no mesmo edifício pertencerem ao mesmo proprietário pode, todavia, ser tomado em conta para a redução da taxa e justificar uma redução maior do que no caso de pertencerem a proprietários diferentes.

76. Parece-me que o facto de o matadouro e o estabelecimento de desmancha pertencerem ao mesmo proprietário, tal como não deve constituir uma condição de admissão do direito à redução em litígio, também não deve ser tomado em conta para a apreciação dessa redução.

77. Com efeito, o facto de o matadouro e o estabelecimento de desmancha terem o mesmo proprietário não é, por si só, susceptível de reduzir os custos referidos no artigo 5.º da Directiva 85/73. É certo que a propriedade destes dois estabelecimentos pode permitir ao seu titular organizar o seu funcionamento de modo a que o processo das inspecções e dos controlos associados às operações de desmancha seja muito facilitado e acelerado. Todavia, esta situação pode ser tida em conta pelas autoridades competentes através da diminuição dos custos de pessoal e das despesas administrativas associadas a estas inspecções e a estes controlos.

78. À luz destas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão prejudicial declarando que a redução em litígio deve ser proporcional à economia dos custos de pessoal e das despesas administrativas que, na realização dos controlos e das inspecções associadas às operações de desmancha, seja obtida em resultado da proximidade entre o estabelecimento de desmancha e o matadouro.

V — Conclusão

79. À luz de todos estes elementos, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões apresentadas pelo Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse:

«1) O ponto 2, segundo parágrafo, do anexo A, capítulo I, da Directiva 85/73/CEE do Conselho, de 29 de Janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspecções e controlos veterinários referidos nas Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE e 91/496/CEE, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/43/CE do Conselho, de 26 de Junho de 1996, que altera e codifica a Directiva 85/73 para garantir o financiamento das inspecções e controlos veterinários de animais vivos e de certos produtos de origem animal e que altera as Directivas 90/675 e 91/496, deve ser interpretado no sentido de que esta disposição se aplica também quando o estabelecimento de desmancha e o estabelecimento em que seja obtida a carne não pertençam à mesma pessoa singular ou colectiva.

2) A redução prevista pela dita disposição deve ser proporcional à economia dos custos de pessoal e das despesas administrativas que, nas inspecções e nos controlos associados às operações de desmancha, seja obtida em resultado da proximidade entre o estabelecimento de desmancha e o matadouro.»