II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 14 de Dezembro de 2004

relativa à taxa sobre as compras de carne (taxa de transformação de subprodutos animais) aplicada pela França

[notificada com o número C(2004) 4770]

(Apenas faz fé o texto em língua francesa)

(2005/474/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o n.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 88.º,

Após ter convidado os interessados a apresentarem as suas observações em conformidade com o referido artigo [1] e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Na sequência de uma denúncia, a Comissão dirigiu à França, em 15 de Abril de 1999, um pedido de informações acerca de uma taxa sobre as compras de carne (a seguir designada «taxa de transformação de subprodutos animais») destinada a financiar as actividades de recolha e eliminação de cadáveres de animais no território francês. As autoridades francesas responderam por carta de 12 de Maio de 1999.

(2) Entretanto, a Comissão havia dado início ao processo por infracção previsto no artigo 226.º do Tratado contra a taxa de transformação de subprodutos animais [2]. A França foi notificada por carta do 29 de Julho de 1998, a que se seguiu um parecer fundamentado datado de 18 de Setembro de 2000. A Comissão decidiu encerrar o processo em 26 de Junho de 2002.

(3) A medida passou a constar do registo dos auxílios não notificados sob o número NN 17/2001. Em Março de 2001, a Comissão recebeu informações complementares sobre a denúncia inicial. Neste intervalo, a Comissão havia sido notificada de uma nova denúncia que retomava os elementos da primeira.

(4) Por carta de 10 de Julho de 2002, a Comissão comunicou à França a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE em relação à taxa de transformação de subprodutos animais.

(5) A decisão da Comissão foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [3]. A Comissão convidou os outros Estados-Membros e demais partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa.

(6) As autoridades francesas enviaram os seus comentários por carta de 10 de Outubro de 2002. A Comissão recebeu observações de terceiros, que foram remetidas às autoridades francesas por carta de 11 de Fevereiro de 2003. As autoridades francesas responderam por carta de 9 de Abril de 2003. A Comissão solicitou informações complementares às autoridades francesas por carta de 14 de Julho de 2004, a que estas deram resposta por carta de 23 de Setembro de 2004.

[1] JO C 226 de 21.9.2002, p. 2.
[2] N.º A/97/4309.
[3] Ver nota de pé-de-página n.º 1.

(7) A presente decisão abrange apenas o financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais (a seguir designado «SPE») no período de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002, tendo o procedimento de investigação sido iniciado no decurso do último ano deste período. O financiamento do SPE a partir de 1 de Janeiro de 2003 processa-se no âmbito do auxílio estatal n.º NN 8/2004.

(8) A taxa de transformação de subprodutos animais foi suprimida em 1 de Janeiro de 2004. O financiamento do SPE passou a ser assegurado pelas receitas de uma «taxa de abate» relativamente à qual a Comissão não levantou quaisquer objecções [1]. No quadro da instrução do processo, as autoridades francesas enviaram à Comissão informações igualmente pertinentes para o caso em apreço, nomeadamente por carta de 29 de Dezembro de 2003.

II. **DESCRIÇÃO**

1. *TAXA DE TRANSFORMAÇÃO DE SUBPRODUTOS ANIMAIS*

(9) A taxa de transformação de subprodutos animais foi instituída pelo artigo 302.ºA ZD do Código Geral dos Impostos, decorrente do artigo 1.º da Lei francesa n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996 relativa à recolha e eliminação de cadáveres de animais e de resíduos de matadouros e que altera o Código Rural [2]. De acordo com aquela disposição, a taxa de transformação de subprodutos animais entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1997.

(10) Nos termos da Lei n.º 96-1139, que altera o artigo 264.º do Código Rural francês, a recolha e eliminação dos cadáveres de animais e das carnes e miudezas apreendidas nos matadouros, considerados impróprios para o consumo humano e animal, constituem uma missão de serviço público da competência do Estado.

(11) Em contrapartida, segundo o artigo 271.º do Código Rural, igualmente alterado pela mesma lei, a eliminação dos produtos animais, que não os referidos no artigo 264.º, no âmbito de inspecções veterinárias e dos resíduos de origem animal provenientes dos matadouros ou das unidades de manipulação ou preparação de alimentos animais ou de origem animal não é da competência do serviço público de transformação de subprodutos animais, sendo da exclusiva responsabilidade dos estabelecimentos atrás mencionados. Salvo autorização ou licença para o efeito, estes estabelecimentos são obrigados a confiar o tratamento desses subprodutos a organismos autorizados ou licenciados pela autoridade administrativa para o exercício dessa actividade.

(12) A recolha a que diz respeito a missão de serviço público abrange os animais mortos no território nacional, nomeadamente os animais abatidos nos matadouros franceses, considerados impróprios para o consumo humano. A recolha de cadáveres só é efectuada no caso dos animais ou lotes com peso mínimo de 40 kg. A lei exclui especificamente do SPE financiado pela taxa de transformação de subprodutos animais os serviços prestados a pessoas que possuam ou detenham cadáveres de animais e que «possam» entregá-los a uma entidade aprovada sem, contudo, a tal serem obrigadas (artigo 265.ºII do Código Rural). Os cadáveres dos chamados animais «de companhia» na posse de pessoas privadas estão, por conseguinte, excluídos. Esta exclusão está na origem de uma actividade de transformação de subprodutos animais financiada por pessoas privadas.

(13) A selecção das empresas privadas responsáveis pela prestação de serviços de transformação de subprodutos animais incumbe aos «prefeitos» mediante a realização de concursos públicos, conforme previsto no Código Rural. Os cadernos de encargos determinam a forma de remunerar as operações confiadas ao titular do contrato, tal remuneração sendo diferente da remuneração paga pelos utentes do serviço público. Consequentemente, os serviços de recolha e eliminação prestados aos utilizadores (essencialmente criadores de gado e matadouros) pelas empresas de transformação de subprodutos animais devem ser gratuitos, a sua remuneração sendo exclusivamente efectuada pelo Estado (n.º 2 do artigo 264.º do Código Rural).

(14) A taxa de transformação de subprodutos animais abrange as compras de carne e de outros produtos especificados efectuadas por qualquer vendedor retalhista desses produtos.

(15) Em princípio, a taxa aplica-se a todos os retalhistas. A sua base é constituída pelo valor das compras, independentemente da sua proveniência, IVA não incluído:

— de carnes e miudezas, frescas ou cozinhadas, refrigeradas ou congeladas, de aves de capoeira, coelho e caça ou animais das espécies bovina, ovina, caprina, porcina, bem como equídea, asinina e seus cruzamentos,

— carnes e preparações de carnes salgadas, produtos de charcutaria, banha, conservas de carnes e de miudezas transformadas,

— alimentos para animais à base de carne e de miudezas.

As empresas que no ano civil anterior tivessem apresentado um volume de negócios inferior a 2,5 milhões de francos franceses [3] (381 122 euros), IVA não incluído, estavam isentas do pagamento da taxa. O nível da taxa havia sido fixado em 0,5 % por fracção de compras mensais até 125 000 francos franceses, IVA não incluído (19 056 euros) e em 0,9 % para os montantes superiores a 125 000 francos franceses. Entretanto, foi aumentado respectivamente para 2,1 % e 3,9 % (ver considerando 18).

[1] Auxílio estatal n.º N 515/2003, carta às autoridades francesas n.º C(2004) 936 fin de 30.3.2004.

[2] *Jornal Oficial da República Francesa* (JORF) 301 de 27.12.1996, p. 19184.

[3] 1 FRF = 0,15 euros.

(16) Inicialmente, ou seja, desde 1 de Janeiro de 1997, a receita gerada pela taxa era afectada a um fundo especialmente criado para o efeito, destinado a financiar o serviço de recolha e eliminação dos cadáveres de animais e dos resíduos apreendidos nos matadouros considerados impróprios para o consumo humano ou animal, ou seja, as actividades consideradas como uma missão de serviço público no artigo 264.º do Código Rural. O fundo era gerido pelo Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Centro Nacional para o ordenamento das estruturas das explorações agrícolas - CNASEA).

(17) No período de 1 de Julho de 1998 a 31 de Dezembro de 1998, a Lei n.º 98-546 de 2 de Julho de 1998, que estabelece diversas disposições de ordem económica e financeira [1], impôs uma taxa adicional a esses mesmos contribuintes, designadamente para financiar a destruição das farinhas de mamíferos não conformes às normas comunitárias relativas à inactivação dos agentes da encefalopatia espongiforme bovina (BSE), nomeadamente as despesas decorrentes da compra, transporte, armazenamento e tratamento dessas farinhas. As empresas que no ano civil anterior tivessem apresentado um volume de negócios inferior a 3,5 milhões de francos franceses (533 571 euros), IVA não incluído, estavam isentas do pagamento desta taxa suplementar. O nível da taxa havia sido fixado em 0,3 % por fracção de compras mensais até 125 000 francos franceses, IVA não incluído (19 056 euros) e em 0,5 % no caso dos montantes superiores a 125 000 francos franceses.

(18) O artigo 35.º do orçamento rectificativo para o ano de 2000 (Lei n.º 2000-1353 de 30 de Dezembro de 2000) [2] introduziu algumas alterações ao mecanismo da taxa de transformação de subprodutos animais, que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2001. Essas modificações visavam fazer face aos efeitos da crise da BSE e aos seus custos adicionais. Desde então, a taxa passou a abranger os «outros produtos à base de carne». O nível da taxa foi fixado em 2,1 % para a fracção de compras mensais até um montante máximo de 125 000 francos franceses (19 056 euros) e em 3,9 % para as compras de valor superior. Além disso, as empresas que no ano civil anterior tivessem apresentado um volume de negócios inferior a 5 milhões de francos franceses (762 245 euros), IVA não incluído, passavam a estar isentas de pagamento. Finalmente, a partir de 31 de Dezembro de 2000, o produto da taxa passou a ser directamente afectado ao Orçamento Geral de Estado em vez de ao fundo referido no considerando 16.

(19) O aumento da taxa de transformação de subprodutos animais teria dado resposta, nomeadamente, à necessidade de eliminação dos cadáveres de animais e dos resíduos apreendidos nos matadouros, considerados impróprios para o consumo humano ou animal — números sem dúvida mais elevados que no passado devido à crise da BSE — ou das partes de cadáveres anteriormente utilizados no fabrico de farinhas de origem animal ou outros produtos, além das farinhas animais cuja utilização havia sido provisoriamente proibida pela Decisão 2000/766/CE do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa a determinadas medidas de protecção relativas às encefalopatias espongiformes transmissíveis e à utilização de proteínas animais na alimentação animal [3].

2. *ARGUMENTOS APRESENTADOS PELA COMISSÃO NO ÂMBITO DA ABERTURA DO PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO*

2.1. EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO

(20) O n.º 2 do artigo 86.º do Tratado estabelece que as empresas responsáveis pela gestão de serviços de interesse económico geral ficam submetidas ao disposto no Tratado, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação dessas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão específica que lhes é confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado de maneira contrária aos interesses da Comunidade.

(21) As autoridades francesas consideram que as medidas financiadas constituem acções de interesse público. Em princípio, a Comissão nada tem a objectar sobre a natureza de serviço público atribuída àquele serviço pelas autoridades francesas. Efectivamente, trata-se de uma decisão justificada por razões de saúde pública e de protecção ambiental. Contudo, a Comissão convidou as autoridades francesas a pormenorizarem as medidas financiadas pela taxa de transformação de subprodutos animais, de modo a poder compreender o seu alcance. Com efeito, a taxa também serviria para financiar actividades não previstas na Lei n.º 96-1139, designadamente a destruição das farinhas animais cuja comercialização havia sido proibida.

(22) O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias declarou [4] recentemente que o n.º 2 do artigo 86.º deve ser interpretado como não abrangendo os auxílios públicos de que beneficiem as empresas incumbidas da gestão de um serviço de interesse económico geral, desde que tais vantagens excedam os custos adicionais do serviço público. Quando da abertura do procedimento de investigação referente ao presente processo, havia várias questões pendentes de decisão do Tribunal relacionadas com a questão de saber se, no caso de a vantagem retirada por certas empresas não exceder os custos adicionais por elas suportados para cumprimento das obrigações de serviço público que lhes incumbem por força da regulamentação nacional, uma medida devia ser qualificada de «auxílio» na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado. A Comissão considerou assim necessário, em primeiro lugar, determinar se o financiamento público das empresas de transformação de subprodutos animais podia ser considerado uma actividade susceptível de ser qualificada de serviço público. Seguidamente, era necessário determinar se esses pagamentos haviam excedido os custos suportados pelas empresas para realizar tais actividades.

[1] JORF 152 de 3.7.1998, p. 10127.

[2] JORF 303 de 31.12.2000, p. 21177.

[3] JO L 306 de 7.12.2000, p. 32. Decisão revogada pelo Regulamento (CE) n.º 1234/2003 da Comissão (JO L 173 de 11.7.2003, p. 6).

[4] Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2001, Processo C-53/00, Ferring, Col. 9067.

(23) Ora, na fase de abertura do procedimento de investigação, a Comissão não dispunha dos elementos necessários que lhe permitissem determinar se haviam sido satisfeitos todos os critérios aplicáveis à criação de um serviço público. Para se poder pronunciar sobre a natureza dos concursos realizados para seleccionar as empresas de transformação de subprodutos animais, a Comissão solicitou às autoridades francesas que lhe transmitissem todas os dados relativos à sua realização, que lhes permitissem concluir sobre a conformidade dos mesmos, nomeadamente com a Directiva 92/59/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços [1], à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nesta matéria [2].

(24) A Comissão também pretendia obter informações, nomeadamente sobre o impacto dos auxílios nas empresas em causa, bem como prova de que tais auxílios apenas haviam servido para financiar os custos adicionais das tarefas executadas no interesse geral, sem que pudesse ter havido desvio de recursos para outras actividades concorrentes, a que essas empresas se poderiam dedicar. Embora admitisse que o SPE pudesse constituir um serviço de interesse económico geral, na fase de abertura do procedimento de investigação, a Comissão considerava que ainda subsistiam dúvidas sobre os efeitos do auxílio nos beneficiários directos do serviço e na sua forma de financiamento.

(25) Quando da abertura do procedimento, o ponto 5.6.2 das orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola [3] (a seguir designadas «orientações para o sector agrícola») permitia uma análise caso a caso dos auxílios em favor da agricultura, nomeadamente dos auxílios à recolha, recuperação e acondicionamento de resíduos de origem agrícola. Essa análise devia ser realizada tendo em conta os princípios consagrados no Tratado e no enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente [4]. De acordo com o referido enquadramento, se forem considerados indispensáveis, os auxílios devem circunscrever-se à estrita compensação dos custos de produção suplementares em relação aos preços de mercado dos produtos ou serviços em causa. Esses auxílios devem ainda ser temporários e, em princípio, degressivos, de modo a constituírem um incentivo e a respeitarem, dentro de prazos razoáveis, o princípio da verdade dos preços. A este respeito, a Comissão também se apoiava no ponto 11.4.5 das orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola relativo à luta contra as epizootias.

(26) Ora, as explorações agrícolas e matadouros beneficiários pareciam não contribuir para as despesas geradas pelo serviço. Logo, a Comissão considerava que o auxílio poderia não satisfazer as condições previstas nas regras comunitárias. A Comissão manifestava certas dúvidas sobre a compatibilidade dos auxílios que consistem em libertar as explorações agrícolas e os matadouros das despesas associadas à recolha e eliminação dos cadáveres de animais e das carnes e subprodutos animais apreendidos nesses estabelecimentos.

(27) No que se refere ao tratamento dos cadáveres de animais pelo sistema francês, as explorações agrícolas e matadouros beneficiários pareciam não contribuir para os custos que lhe estavam subjacentes. Além disso, a gratuidade do serviço parecia assumir um carácter ininterrupto e não degressivo. No âmbito do auxílio estatal n.º NN 76/2000 [5], a Comissão havia considerado que, relativamente ao auxílio à recolha de carcaças, tal recolha apresentava a vantagem de pôr cobro ao hábito de os agricultores incinerarem, enterrarem ou abandonarem carcaças muito poluentes e nocivas para o ambiente e a saúde. A Comissão também recordava que, regra geral, não autoriza a concessão de auxílios ao funcionamento que tenham por objectivo isentar as empresas de uma parte dos encargos financeiros relacionados com a poluição ou com os seus efeitos nocivos. A Comissão observava que já havia criado excepções a este princípio, nomeadamente no domínio da gestão de resíduos. Na fase de abertura do procedimento de investigação do processo em análise, a Comissão não dispunha de dados que lhe permitissem comprovar que tal auxílio permanente e não degressivo se revelava necessário e, por conseguinte, justificável, para suportar os custos da recolha e posterior tratamento dos cadáveres, nomeadamente no contexto de um programa global de luta contra determinadas doenças e/ou de protecção da saúde humana. A Comissão também observava que a legislação francesa que introduz a obrigação de recolha dos cadáveres não se aplicava a todos os agricultores.

[1] JO L 209 de 24.7.1992, p. 1. Directiva revogada pela Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

[2] Nomeadamente, o Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 7 de Dezembro de 2000, Processo C-324/98, Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH contra Telekom Austria AG, Col. 2000, p. I-10745.

[3] JO C 28 de 1.2.2000, p. 2.

[4] JO C 72 de 10.3.1994, p. 3, quando da execução do auxílio, entretanto substituído por um novo enquadramento (JO C 37 de 3.2.2001, p. 3).

[5] Decisão da Comissão, de 4 de Outubro de 2000, no Processo NN 76/00 – Medidas a favor da pecuária, bem como da qualidade e da higiene do leite e dos produtos lácteos (JO C 334 de 25.11.2000, p. 4).

(28) No que se refere às carnes e miudezas apreendidas nos matadouros, quando da abertura do procedimento, a Comissão autorizava o financiamento estatal até 100 % de certos custos normalmente suportados pelos produtores em determinadas circunstâncias bem definidas. Nessa altura, a Comissão acreditava que os auxílios concedidos ao serviço de transformação de subprodutos animais considerados impróprios para o consumo poderiam satisfazer as condições previstas no ponto 11.4.5 das orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola e beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado. Contudo, para que pudessem aplicar tal derrogação, a Comissão pretendia que as autoridades francesas demonstrassem, em relação a todas as espécies animais abrangidas pelo serviço, que se tratava sempre de resíduos de animais doentes ou cuja eliminação visava impedir a propagação de uma epizootia. O mesmo se aplicava à taxa adicional cobrada no período de 1 de Julho de 1998 a 31 de Dezembro de 1998.

(29) Quanto às empresas comerciais isentas do pagamento da taxa, na fase de abertura do procedimento de investigação, a Comissão tinha razões para crer que se tratava de um auxílio abrangido pelo ponto 3.5 das orientações para o sector agrícola. Este ponto prevê que, para serem considerados compatíveis com o mercado comum, os regimes de auxílios devem conter um elemento de incentivo ou exigir uma contrapartida do beneficiário. No caso em apreço, a isenção parecia traduzir-se numa redução de encargos desprovida de qualquer elemento de incentivo e de contrapartida dos beneficiários. Logo, na fase de abertura do procedimento de investigação, a compatibilidade com as regras de concorrência não estava comprovada.

(30) No que diz respeito à destruição das farinhas animais, nessa fase da investigação, a Comissão não estava em condições de se pronunciar sobre a compatibilidade do seu financiamento, dado não ter um conhecimento preciso do tipo de produto abrangido pelo auxílio e, designadamente, desconhecer se as farinhas produzidas após a proibição comunitária de Dezembro de 2000 também haviam beneficiado do auxílio. Além disso, a Comissão também ignorava se as compensações pagas a título dessa destruição haviam incluído o pagamento de sobrecompensações aos proprietários das farinhas ou das empresas incumbidas dessa destruição. A Comissão convidou as autoridades francesas a especificarem o tipo de produtos abrangidos pelo auxílio, com indicação da data de produção, e a prestarem todas as informações que permitissem verificar de que modo havia sido evitada qualquer sobrecompensação.

2.2. FINANCIAMENTO DOS AUXÍLIOS

(31) Até 31 de Dezembro de 2000, o serviço de transformação de subprodutos animais era financiado por uma taxa parafiscal cobrada aos retalhistas de carnes e de produtos à base de carne. O produto da taxa era afectado a um fundo de gestão. A Comissão recordou que, normalmente, considera que o financiamento de um auxílio estatal por meio de encargos obrigatórios pode ter incidência no auxílio, ao exercer um efeito de protecção que vai além do auxílio propriamente dito e que, por consequência, um auxílio não pode ser financiado através de taxas parafiscais que também onerem produtos importados de Estados-Membros. Na fase de abertura do processo de investigação, a Comissão considerava que, ao aplicar aquela taxa aos produtos importados dos outros Estados-Membros para financiar o serviço de transformação de subprodutos animais, o montante obtido era susceptível de constituir um financiamento do auxílio incompatível com as regras de concorrência e que, nessas condições, o auxílio estatal financiado por aquela via poderia, em idêntica medida, ser incompatível com o Tratado.

(32) A partir de 1 de Janeiro de 2001, o produto da taxa passou a ser afectado directamente ao Orçamento Geral de Estado. A Comissão recordou que, conforme é sua prática, de uma maneira geral considera que a introdução das receitas de uma taxa no regime orçamental nacional impede a criação de uma relação entre essa mesma taxa e o financiamento de determinado serviço prestado e financiado pelo Estado. Assim, deixaria de ser possível afirmar que uma taxa assume um carácter discriminatório relativamente a outros produtos, uma vez que o produto da taxa se confundiria com as restantes receitas públicas, sem que o financiamento dos auxílios lhe pudesse ser directamente imputado.

(33) No entanto, levantavam-se grandes dúvidas sobre a existência de uma verdadeira falta de relação entre o recurso e a sua utilização. De facto, após ter sido integrado no orçamento, o produto da taxa parecia ser afectado a um capítulo específico do orçamento do Ministério da Agricultura, vindo entretanto a ser incluído no orçamento do CNASEA, organismo responsável pela gestão financeira do serviço de transformação de subprodutos animais ([1]). Além disso, haveria uma adequação quase perfeita entre o produto da taxa e o financiamento do serviço.

(34) O Tribunal de Justiça recordou que a eventual existência de uma relação entre um regime de tributação e um auxílio colocava sérios problemas em termos de apreciação da compatibilidade do auxílio com as disposições do Tratado. O Tribunal refere que, no caso de se verificarem grandes dificuldades na apreciação da compatibilidade de uma medida nacional com as disposições do Tratado, a Comissão só poderá estar em condições de apreender as questões suscitadas nas denúncias apresentadas relativamente às referidas disposições ([2]) se der início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado.

([1]) Relatório Colectivo Orçamental para 2000, Documento n.º 2775, tomo II.

([2]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Maio de 2001, Processo C-204/97, Portugal contra Comissão, Col. p. I - 3175.

(35) Na fase de abertura do procedimento de investigação, a Comissão ainda não estava em condições de se pronunciar sobre a compatibilidade do regime com o Tratado devido, nomeadamente, à existência de um regime potencialmente discriminatório em relação a produtos importados de outros Estados-Membros igualmente abrangidos pela taxa.

(36) A Comissão sublinhou que, se o financiamento de um auxílio estatal for considerado incompatível com as regras de concorrência aplicáveis, enquanto subsistir a irregularidade do financiamento, os auxílios assim financiados também devem ser considerados incompatíveis. Com efeito, a legalidade do financiamento de um auxílio é condição necessária da declaração de compatibilidade do mesmo.

2.3. N.º 2 DO ARTIGO 86.º DO TRATADO

(37) A Comissão recordou ainda que qualquer infracção às regras de concorrência com base no n.º 2 do artigo 86.º do Tratado se deve circunscrever às medidas estritamente necessárias ao funcionamento de um serviço de interesse económico geral. Ora, na fase de abertura do procedimento de investigação, a Comissão não compreendia por que razão a gratuidade do serviço de transformação de subprodutos animais prestado aos criadores de gado e aos matadouros era necessária ao bom funcionamento do sistema e do serviço de interesse económico geral. De igual modo, a Comissão não entendia por que razão o bom funcionamento do serviço de transformação de subprodutos animais requeria eventuais auxílios ao funcionamento em favor de empresas isentas da taxa, ou de empresas de transformação de subprodutos animais, no que se refere a eventuais pagamentos de valor superior ao custo líquido da prestação do serviço. A Comissão também não compreendia a necessidade de tributar os produtos provenientes de outros Estados-Membros.

(38) Finalmente, na fase de abertura do procedimento de investigação, a Comissão não podia descartar a possibilidade de as consequências da organização do sistema francês de transformação de subprodutos animais poderem afectar o desenvolvimento das trocas comerciais entre Estados-Membros de maneira contrária ao interesse da Comunidade, o que tornaria inaplicável o n.º 2 do artigo 86.º do Tratado. Conforme referido, tais efeitos tanto podiam abranger o comércio de carnes como os serviços prestados pelos matadouros.

3. *OUTROS ASPECTOS RELEVANTES*

(39) Conforme referido no considerando 2, a Comissão emitiu um parecer fundamentado sobre a taxa de transformação de subprodutos animais em 18 de Setembro de 2000. Nesse parecer, a Comissão constatava que essa taxa constituía uma medida fiscal discriminatória incompatível com o artigo 90.º do Tratado dado ser aplicada às carnes provenientes dos outros Estados-Membros e apenas os produtores de carnes francesas beneficiarem do serviço financiado pelas receitas da mesma.

(40) Além disso, o Tribunal Administrativo de Recurso de Lyon pediu ao Tribunal de Justiça para se pronunciar a título prejudicial, nos termos do artigo 234.º do Tratado, sobre a interpretação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado ([1]) em relação à taxa de transformação de subprodutos animais («taxa de recolha e eliminação de cadáveres de animais»). O Tribunal proferiu o seu acórdão em 20 de Novembro de 2003 (a seguir denominado «Processo GEMO»).

(41) No âmbito do processo GEMO, o Tribunal Administrativo de Recurso de Lyon solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse a título prejudicial sobre a questão de saber se a taxa sobre as compras de carne prevista no artigo 302.º ZD do Código Geral dos Impostos integrava um dispositivo susceptível de ser considerado um auxílio na acepção do artigo 87.º do Tratado.

(42) O Tribunal declarou que a actividade de recolha e eliminação de cadáveres de animais e de resíduos de matadouros de que beneficiam os criadores e matadouros franceses é da competência do Estado francês. O Tribunal concluiu que o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado deve ser interpretado no sentido de que um regime que proporciona gratuitamente a recolha e eliminação de resíduos aos criadores de gado e aos matadouros deve ser qualificado de auxílio estatal.

III. **OBSERVAÇÕES APRESENTADAS POR TERCEIROS**

(43) As partes interessadas apresentaram as observações abaixo, que foram transmitidas ao Governo francês em 11 de Fevereiro de 2003.

1. *OBSERVAÇÕES APRESENTADAS POR ALGUMAS EMPRESAS INTERESSADAS*

(44) As empresas que apresentaram as observações abaixo solicitaram o tratamento confidencial da sua identidade. Após ter analisado as razões invocadas, a Comissão considerou oportuno atender o seu pedido.

(45) De acordo com estas empresas, a taxa de transformação de subprodutos animais constitui um auxílio na acepção do artigo 87.º do Tratado, em favor, nomeadamente, dos criadores de gado e dos matadouros. Assim, de acordo com o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, ao isentar os criadores e os matadouros de um encargo financeiro da sua responsabilidade, a taxa de transformação de subprodutos animais proporcionou uma vantagem económica a «determinadas empresas» que afecta as «trocas comerciais entre Estados-Membros» e «falseia a concorrência» pois, além de reduzir o custo das exportações francesas de carnes, também onera as importações com o custo da eliminação dos produtos animais perigosos, custo já suportado no seu país de origem.

([1]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Novembro de 2003, Processo C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contra GEMO SA, ainda não publicado na Colectânia.

(46) Além disso, como não havia sido notificada à Comissão, a medida seria ilegal. Uma decisão final de compatibilidade adoptada pela Comissão não teria por efeito regularizar, *a posteriori*, medidas de execução ilegais devido a terem sido tomadas ignorando a proibição constante do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado. O auxílio seria, por conseguinte, incompatível.

(47) Finalmente, o serviço de transformação de subprodutos animais não deveria ser abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado. Assim, embora o serviço devesse ser financiado, não era indispensável que o seu financiamento fosse assegurado por um auxílio incompatível. Tal financiamento poderia perfeitamente constituir um encargo a assumir pelos utilizadores do serviço, a repercutir no preço ao consumidor. Além disso, a taxa criaria uma discriminação entre produtos nacionais e produtos similares importados susceptível de afectar o desenvolvimento das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comunitário. Essa aplicação faria obstáculo à aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado.

2. *OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELA ASSOCIATION DES ENTREPRISES DE PRODUITS ALIMENTAIRES ÉLABORÉS – ADEPALE (ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE PRODUTOS ALIMENTARES TRANSFORMADOS)*

(48) A ADEPALE chama a atenção para os graves problemas colocados pela eliminação das carcaças de animais da espécie bovina na sequência da crise da BSE, na origem da criação da taxa. Ora, a grande maioria das carcaças destruídas pertencia ao efectivo leiteiro, que só marginalmente produz carne. Logo, a ADEPALE considerava inaceitáveis quer a componente específica «carne» da taxa quer a isenção total concedida aos produtos lácteos. Assim, caso seja necessário aplicar uma taxa aos sectores que produzem carcaças para eliminação, tal deverá ser feito, no mínimo, de forma não discriminatória. Logo, este raciocínio também deveria ser aplicado aos ovoprodutos.

(49) Ao ser aplicado ao valor dos produtos à base de carne com pelo menos 10 % de carne em termos de peso, a taxa afectaria os diversos e variados ingredientes dos pratos cozinhados, designadamente os produtos vegetais, as embalagens e, de uma forma geral, os custos fixos e de mão-de-obra das unidades de produção de pratos cozinhados. A ADEPALE recusa o limiar de 10 % fixado pela administração francesa e considera que um produto à base de carne é um produto maioritariamente composto por carne em termos de peso.

(50) Além disso, a ADEPALE constatava que, na prática, se tratava de uma taxa sobre o consumo, que agravava de forma discriminatória os preços de venda ao consumidor de certos produtos. Donde resulta um desvio significativo de competitividade entre os produtos com mais de 10 % de carne e os restantes produtos alimentares, ou seja, os produtos lácteos e ovoprodutos e produtos vegetais, bem como todos os produtos preparados contendo menos de 10 % de carne.

(51) Finalmente, se o objectivo da taxa era velar pela saúde pública, o financiamento da vigilância sanitária é, em princípio, e de acordo com a ADEPALE, regulado pela Directiva 96/43/CE do Conselho, de 26 de Junho de 1996, que altera e codifica a Directiva 85/73/CEE 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 [1] e pelo texto de transposição para o direito francês.

3. *OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION – FCD (FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO)*

(52) A FCD era do parecer de que o auxílio apresentava uma dupla vantagem: limitava os riscos empresariais por regra assumidos pelas empresas de transformação de subprodutos animais e eliminava um custo que normalmente agrava o orçamento dos criadores e dos matadouros enquanto, respectivamente, produtores de animais mortos e de resíduos.

(53) Actualmente, a FCD chama, nomeadamente, a atenção para a incompatibilidade do dispositivo francês de financiamento do SPE com o n.º 2 do artigo 86.º do Tratado devido à ausência de medidas satisfatórias capazes de assegurar uma concorrência efectiva quando da adjudicação de contratos públicos para transformação de subprodutos animais e à existência de uma sobrecompensação ao nível do financiamento do serviço.

(54) Ainda de acordo com a FCD, os fundos públicos de que as empresas francesas de transformação de subprodutos animais beneficiavam não se destinavam, conforme previsto na regulamentação, a financiar apenas o SPE, mas também outras actividades não previstas na legislação, tais como a eliminação das farinhas animais produzidas quer antes quer após a proibição comunitária de Dezembro de 2000, para cuja eliminação havia sido pago um auxílio de 205 milhões de euros concedido com carácter de urgência e sem concurso público.

[1] JO L 162 de 1.7.1996, p. 1.

(55) A FCD denuncia a existência, desde 2002, de um novo auxílio estatal ilegal em favor dos talhos artesanais, que procedem eles próprios à eliminação dos ossos da coluna vertebral em contacto directo com a medula espinal dos bovinos com idades superiores a dozes meses, financiado pela taxa sobre a compra de carnes. O montante do auxílio terá ascendido a 20 milhões de euros.

4. *OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELA ESPANHA*

(56) A Espanha denuncia a descriminação de que as importações de carne e de produtos à base de carne provenientes de outros países são alvo, dado deverem pagar uma taxa sem receber quaisquer compensações, o fruto dessa mesma taxa beneficiando exclusivamente os criadores e matadouros franceses.

(57) No caso da Espanha, este problema ter-se-á agravado devido à supressão dos regimes nacionais de auxílio em 1 de Janeiro de 2002 e ao facto de todos os custos inerentes à eliminação dos resíduos de carne já terem sido incluídos no preço dos produtos exportados. No que diz respeito aos animais encontrados mortos nas explorações, esses auxílios teriam igualmente sido suprimidos desde essa data, as despesas eventualmente geradas pelos criadores de gado passando a estar cobertas por um seguro.

IV. **OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELA FRANÇA**

(58) Por carta de 10 de Outubro de 2002, as autoridades francesas apresentaram as suas observações sobre a decisão da Comissão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado contra o auxílio em causa. A pedido da Comissão, foram enviadas informações complementares por carta de 23 de Setembro de 2004.

(59) As autoridades francesas consideraram necessário fazer uma breve chamada de atenção para a situação económica geral do SPE. Assim, explicaram que o SPE havia sido instituído pela Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996, no contexto da crise da BSE. Esta lei faz parte de um dispositivo sanitário que compreende, entre outros, dois actos legislativos essenciais:

— o decreto de 28 de Junho de 1996, que altera um decreto de 30 de Dezembro de 1991, e que prevê a incineração dos produtos acabados provenientes de matérias de alto risco como os animais de criação não abatidos para consumo humano, os outros cadáveres de animais, os animais abatidos no quadro da luta contra uma epizootia, os resíduos animais com sinais clínicos de doenças transmissíveis ao homem ou aos outros animais, os animais que morrem durante o transporte, os resíduos de animais com riscos para a saúde humana ou animal,

— o decreto de 10 de Setembro de 1996, que suspende a colocação no mercado e a introdução no consumo de determinados tecidos de ruminantes e produtos que contenham tais tecidos, designados matérias de risco especificadas (MRE). Este diploma previa a suspensão da comercialização do encéfalo, medula espinal e olhos de certos bovinos, ovinos e caprinos e a sua contribuição nas mesmas condições que os produtos de alto risco.

(60) Estes diplomas foram adoptados para garantir a protecção da saúde dos consumidores e, a título preventivo, proibiam a introdução destes produtos na cadeia alimentar, obrigando à sua incineração. De acordo com as autoridades francesas, estas disposições só fariam sentido se inseridas num mecanismo capaz de garantir uma eficácia total. Tal não era o caso do dispositivo de transformação de subprodutos animais instituído pela Lei n.º 75-1336 de 31 de Dezembro de 1975, que completa e altera o Código Rural no que diz respeito à indústria de transformação de subprodutos animais [1], assente na valorização dos produtos recolhidos pelas empresas de transformação de subprodutos animais como contrapartida do monopólio das operações de recolha em determinado perímetro.

(61) Neste contexto, as autoridades francesas decidiram criar um serviço público de transformação de subprodutos animais para a recolha e eliminação de todas as matérias de alto risco especificadas destinadas à incineração.

(62) De acordo com o artigo 264.º do Código Rural, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996, a recolha e eliminação de cadáveres de animais e de carne e miudezas apreendidos em matadouros, considerados impróprios para o consumo humano ou animal, são da responsabilidade do serviço público.

(63) Desde a Lei n.º 2001-1275 de 28 de Dezembro de 2001, a noção de matérias de risco especificadas, abrangidas pelo SPE enquanto resíduos apreendidos em matadouros, passou a constar expressamente dessas disposições.

[1] JORF de 3.1.1976, p. 150.

(64) Neste contexto, as autoridades francesas informaram a Comissão de que o SPE apenas abrangia os produtos com riscos sanitários para a saúde humana ou animal, ou seja, cerca de 10 % dos resíduos animais recolhidos em 1996, a recolha dos demais subprodutos de origem animal continuando a processar-se no quadro de um regime contratual de direito privado. Esta percentagem aumentou para 30 % desde 2000 por força da ampliação da lista de matérias de risco especificadas. O diploma de 14 de Novembro de 2000 estabelece a distinção entre este dispositivo e o dispositivo previsto no Decreto n.º 2000-1166 de 1 de Dezembro de 2000 ([1]), que prevê uma medida de indemnização das unidades de produção de determinadas farinhas e gorduras proibidas no fabrico de alimentos para animais. Este último dispositivo foi notificado à Comissão em 18 de Janeiro de 2002.

(65) No que se refere às farinhas, as autoridades francesas informaram que o SPE apenas era responsável pela incineração de farinhas provenientes da transformação dos produtos apreendidos no âmbito do serviço. Não financiava a incineração dos produtos resultantes da proibição de utilização de farinhas na alimentação animal.

(66) Entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000, o financiamento do SPE foi assegurado por uma taxa prevista no artigo 1.º da Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996, afectada a um fundo gerido pelo CNASEA. Desde 1 de Janeiro de 2001, é assegurado pelo Orçamento de Estado.

1. *EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ÀS EMPRESAS DE TRANSFORMAÇÃO DE SUBPRODUTOS ANIMAIS*

(67) As autoridades francesas chamam a atenção para o facto de, nos pontos 27 a 48 da decisão de dar início ao procedimento, a Comissão admitir que o SPE, justificado por razões de saúde pública e de protecção ambiental, poderá ser abrangido pela noção de interesse geral na acepção do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado. A Comissão manifestava dúvidas, nomeadamente quanto ao facto de as empresas responsáveis pelo SPE serem remuneradas com fundos públicos.

(68) As autoridades francesas explicaram que os montantes pagos às empresas de transformação de subprodutos animais ascendem a 828 552 389 euros no período de 1997-2002. Este valor corresponde ao total das despesas suportadas pelo serviço público de transformação de subprodutos animais (SPE). Foi pago às empresas na sequência de contratos públicos ou de requisições. Os concursos foram com frequência lançados à escala departamental e regional, o mesmo acontecendo com as requisições, que foram objecto de disposições «prefeitorais».

(69) De acordo com as regras de adjudicação dos contratos públicos e a regulamentação aplicável às requisições, as autoridades francesas consideram excluída qualquer hipótese de os pagamentos realizados poderem ter um impacto nas eventuais actividades concorrenciais das empresas beneficiárias.

(70) As autoridades francesas informaram que, segundo as disposições do artigo 264.º 2 do Código Rural, conforme previsto no Decreto n.º 96-1229 de 27 de Dezembro de 1996 relativo ao serviço público de transformação de subprodutos animais, que altera o Código Rural ([2]), com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto n.º 97-1005 de 30 de Outubro 1997 ([3]), o SPE está abrangido pelos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos. Assim, o artigo 264.º 2 do Código Rural prevê, nomeadamente, o seguinte:

«I — O "prefeito" é responsável, em cada Departamento, pela prestação do serviço público de transformação de subprodutos animais, adjudicando para o efeito, de acordo com os procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos, os contratos necessários, pelos quais é responsável nos termos do artigo 44.º do referido código. Contudo, se a natureza das operações o justificar, os contratos podem ser adjudicados à mesma empresa para parte ou para o conjunto das prestações, para vários Departamentos […].

II — Em derrogação às disposições do ponto I, determinados contratos necessários à execução do serviço público de transformação de subprodutos animais podem ser adjudicados a nível nacional, caso considerações de ordem técnica ou económica justifiquem uma coordenação a esse nível […].»

(71) As autoridades francesas explicaram que, de acordo com o artigo 264.º 2 do Código Rural, esses contratos comportam, designadamente, um caderno de cláusulas administrativas que define a natureza das prestações abrangidas pelo contrato, a forma de remuneração das operações confiadas ao seu titular, independentemente da remuneração obtida junto dos utentes do serviço público, informações que permitam apreciar a qualidade do serviço, um caderno de cláusulas técnicas que define as condições técnicas da recolha, transporte, transformação e, se necessário, eliminação dos cadáveres de animais e dos resíduos de matadouros, no respeito das garantias sanitárias exigidas.

([1]) JORF n.º 279 de 2.12.2000, p. 19178.

([2]) JORF n.º 204 de 31.12.1996, p. 19697.

([3]) JORF n.º 255 de 1.11.1997, p. 15908.

(72) Em face do exposto, os contratos públicos terão sido adjudicados de acordo com as condições seguintes:

— em 1997, os concursos lançados a nível departamental incluíam três lotes técnicos: a recolha, transformação em farinhas e incineração dessas farinhas. Na grande maioria dos casos, o lote relativo à incineração permaneceu sem resultados, o que explica a constituição de grandes reservas de farinhas provenientes de produtos da responsabilidade do serviço público de transformação de subprodutos animais,

— em 1998, os contratos adjudicados a nível departamental apenas abrangiam a recolha e transformação em farinhas. No que se refere à incineração, foi lançado um concurso nacional que se mostrou ineficaz dada a ausência de infra-estruturas adequadas. Com efeito, a indústria cimenteira, sector que parecia mais bem apetrechado, dada a urgência, para incinerar as farinhas como combustíveis de substituição, careciam de adaptações técnicas e não estavam necessariamente localizadas nas regiões produtoras daqueles resíduos animais,

— em 1999 e 2000, verificou-se a renovação dos contratos de recolha e transformação celebrados a nível departamental, tendo apenas sido adjudicados contratos de incineração nos departamentos «produtores» de farinhas, devido à presença de unidades de transformação ou à existência de reservas de farinhas.

(73) As autoridades francesas sublinharam que a maioria dos contratos públicos não permitiu assegurar o fornecimento dos serviços indispensáveis ao bom funcionamento do SPE.

(74) As autoridades francesas foram por diversas vezes obrigadas, nomeadamente na fase de incineração das farinhas, a proceder a requisições por motivos de urgência, salubridade e ordem pública. Essas requisições foram efectuadas com base na disposição n.º 59-63 de 6 de Janeiro de 1959, relativa às requisições de bens e serviços [1] e no diploma de aplicação n.º 62-367 de 26 de Março de 1962 [2].

(75) Estas disposições prevêem, nomeadamente, que a remuneração das prestações necessárias seja efectuada sob a forma de indemnizações destinadas a compensar unicamente a perda material, directa e certa imposta pela requisição ao prestador do serviço. Estas indemnizações têm exclusivamente em conta as despesas inevitáveis de remuneração do trabalho, efectivamente realizadas pelo prestador, a amortização e a remuneração do capital, apreciadas numa base normal. Em contrapartida, o prestador não recebe qualquer indemnização por ter sido privado dos lucros que eventualmente pudessem ter sido gerados com a livre utilização do bem requisitado ou manutenção da sua actividade profissional em total liberdade.

(76) As autoridades francesas transmitiram um quadro recapitulativo, por ano e por departamento, dos contratos públicos e requisições efectuadas. O quadro indicativo surge na sequência de um inquérito realizado a nível departamental.

(77) As autoridades francesas explicaram que os contratos públicos têm sido prioritariamente adjudicados à escala departamental para períodos variáveis (seis meses a três anos). O recurso à requisição decorre da necessidade de atenuar os efeitos da falta de resultados dos concursos e de assegurar a continuidade do serviço público de transformação de subprodutos animais nas fases de preparação dos contratos ou em caso de aumentos bruscos das quantidades e natureza dos subprodutos a destruir na sequência da adopção de novas medidas de protecção sanitária.

(78) O quadro mencionado no considerando 76 coloca em evidência o recurso à requisição imediatamente a seguir à criação do SPE (em 1997) dada a urgência sanitária, tendo sido seguida da adjudicação regular de contratos públicos de recolha e transformação de subprodutos entre 1998 e 2000. A partir de 2000, a renovação dos contratos registou dificuldades decorrentes das grandes alterações verificadas no sector das matérias de risco em causa. Em 2001, os concursos regionais lançados segundo o modelo nacional previsto no novo Código dos Contratos Públicos revelaram-se infrutíferos tendo, a partir de 2002, conduzido ao recurso generalizado, dada a urgência, à requisição. De acordo com as autoridades francesas, devido à incerteza jurídica lançada sobre o dispositivo francês pelos primeiros debates sobre o projecto de orientações da Comissão, o Estado não pretendia assumir compromissos com contratos de longa duração.

(79) Neste contexto jurídico, a prestação dos serviços de transformação de subprodutos animais era assegurada por diversas empresas. As mais importantes (CAILLAUD, SARIA, FERSO-BIO e Équarrissage Moderne du Var) são proprietárias das treze unidades de transformação dos resíduos crus provenientes do SPE em farinhas animais. Outras empresas, como a VERDANNET e a SOTRAMO, apenas asseguram a recolha de resíduos. Outras ainda, apenas intervêm na fase de incineração das farinhas e correspondem aos quatro grupos cimenteiros LAFARGE, CALCIA, VICAT e HOLCIM.

[1] JORF de 8.1.1959, p. 548.
[2] JORF de 4.4.1962, p. 3542.

(80) As autoridades francesas informam que os resíduos da responsabilidade do SPE são objecto de um tratamento separado nas várias fases da recolha e transformação. A transformação é efectuada em unidades fabris especialmente autorizadas por decreto, enquanto instalações classificadas, a tratar matérias de alto risco. Atendendo a esta especificidade, o tratamento das matérias da competência do SPE constitui a quase totalidade da actividade desenvolvida por essas unidades fabris. Estas prestações de serviços podem, por conseguinte, ser claramente identificadas. A parte correspondente à remuneração do serviço pode ser avaliada em 30 %, em média, do volume de negócios dos grupos industriais do sector transformador.

(81) Em conclusão, tendo em conta a criação do SPE por meio de um texto legislativo e as exigências decorrentes da adjudicação de contratos públicos ou requisições, as autoridades francesas consideram que a remuneração paga às empresas no âmbito do SPE não excede o custo adicional imposto pelo cumprimento das obrigações que lhes incumbem.

2. *EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO AOS CRIADORES E AOS MATADOUROS*

(82) As autoridades francesas recordam que a Comissão considera que a isenção total de pagamento de que os criadores e matadouros beneficiam para a recolha dos cadáveres e resíduos poderá constituir um auxílio, na medida em que os liberta do custo, que lhes caberia, da recolha e eliminação desses mesmos resíduos. Ainda que pudesse encontrar justificação na luta contra as epizootias, a Comissão considera que este tipo de auxílio poderá ser incompatível com o mercado comum na medida em que excede as medidas autorizadas pelas orientações para o sector agrícola.

(83) A título preliminar, as autoridades francesas chamam a atenção da Comissão para a especificidade do período de 1996-2000 em termos de mercado da carne. Com efeito, enquanto que em França os cadáveres e outros resíduos eram considerados impróprios para o consumo, sendo sujeitos a uma obrigação de incineração pela legislação de 28 de Junho e de 10 de Setembro de 1996, nos outros Estados-Membros esses produtos continuavam a ser transformados.

(84) No caso das matérias de risco especificadas, a nível comunitário, as decisões que impuseram a retirada do mercado e destruição desses produtos só vieram a produzir efeitos a partir de 1 de Outubro de 2000, nos termos da Decisão da Comissão, de 29 de Junho de 2000, que regula a utilização de matérias de risco no que respeita às encefalopatias espongiformes transmissíveis e altera a Decisão 94/474/CE [1] e, a partir de 1 de Março de 2001, por força da Decisão n.º 2001/25/CE da Comissão, de 27 de Dezembro de 2000, que proíbe a utilização de certos subprodutos animais nos alimentos para animais [2].

(85) De acordo com as autoridades francesas, neste período de quatro anos, na ausência de qualquer medida de harmonização, pode considerar-se que a fixação do preço da carne de bovino nos outros Estados-Membros, que teve em conta o eventual custo da recolha de cadáveres e outros resíduos, também teve em consideração a valorização desses produtos. No caso da França, a isenção das despesas de transformação destes produtos pode eventualmente ter tido repercussões no preço da carne bovina mas, de acordo com as autoridades francesas, essa influência não pode ser mais importante que as repercussões no sector do custo gerado pelo pagamento, a jusante, da taxa de transformação de subprodutos animais.

(86) Segundo as autoridades francesas, se a criação do SPE tivesse conduzido a uma baixa do preço da carne, as exportações francesas de carne para os outros Estados-Membros teriam apresentado vantagens líquidas, o que não terá sido o caso. A evolução das exportações para o Reino Unido, único Estado-Membro que, devido à extensão da crise da BSE, havia criado um importante dispositivo de transformação e de incineração de cadáveres, não aponta de resto para qualquer aumento.

(87) Ainda que a Comissão devesse concluir pela existência de um auxílio na acepção do artigo 87.º do Tratado, as autoridades francesas consideram que esse auxílio se justificaria enquanto medida integrada num dispositivo de luta contra as doenças animais. A sua compatibilidade poderia ser examinada à luz do documento de trabalho de 10 de Novembro de 1986, aplicável no momento da criação do serviço público de transformação de subprodutos animais, ou no quadro das orientações para o sector agrícola, nomeadamente os pontos 11.4 e seguintes. Com efeito, as disposições adoptadas pela França destinavam-se unicamente a eliminar os riscos de contaminação.

(88) Independentemente do fundamento tido em conta pela Comissão, as autoridades francesas consideram que, a partir do momento em que existam disposições comunitárias ou nacionais que permitam criar um quadro oficial de luta contra as doenças, designadamente com o objectivo da sua erradicação, por via de medidas vinculativas com direito a compensações, os auxílios podem ser autorizados. Neste caso, a luta contra a BSE insere-se incontestavelmente no contexto de um conjunto de medidas adoptadas a nível comunitário e nacional.

[1] JO L 158 de 30.6.2000, p. 76. Decisão revogada pelo Regulamento (CE) n.º 1326/2001 (JO L 177 de 30.6.2001, p. 60).

[2] JO L 6 de 11.1.2001, p. 16. Decisão revogada pelo Regulamento (CE) n.º 446/2004 (JO L 72 de 11.3.2004, p. 62).

(89) A crise da BSE veio chamar a atenção para os riscos sanitários decorrentes da utilização na alimentação dos animais de cadáveres e de resíduos qualificados «de alto risco», sem esquecer as matérias de risco especificadas. Neste contexto, a eliminação total dos produtos considerados perigosos deve ser assegurada em condições que impeçam qualquer risco em matéria de saúde humana e animal.

(90) No que se refere aos cadáveres, as autoridades francesas salientam que foi a própria Comissão quem concluiu pela necessidade de proibir a valorização desses produtos impedindo, quando da produção de alimentos destinados a animais de criação, quer os animais abatidos nas explorações no contexto de acções de luta contra as epizootias, quer os bovinos, caprinos, ovinos, equídeos e aves de capoeira mortos nas explorações, mas não destinados ao consumo humano (Decisão n.º 2001/25/CE *supra*).

(91) Além disso, as autoridades francesas afirmam que a retirada dos cadáveres da cadeia alimentar dos animais de criação, em 2001, esteve na origem da adopção, pelos outros Estados-Membros em causa, de medidas estatais destinadas a assumir a total responsabilidade pela eliminação desses cadáveres.

(92) Para as autoridades francesas, os resíduos apreendidos nos matadouros entram na categoria dos produtos perigosos para a saúde humana e animal. Integram os produtos declarados impróprios para o consumo humano, cuja lista consta do texto legal de 17 de Março de 1992 relativo às condições a satisfazer pelos estabelecimentos de abate de animais de talho para produção e comercialização de carnes frescas, e que determina as condições aplicáveis à inspecção sanitária desses mesmos estabelecimentos, e de 8 de Junho de 1996, que estabelece as condições de inspecção sanitária *post mortem* das aves de capoeira, nomeadamente por via da transposição de diversas directivas comunitárias adoptadas no domínio sanitário.

(93) No caso dos cadáveres e dos resíduos apreendidos nos matadouros, incluindo as MRE, a recolha e transformação são sujeitos a um tratamento separado dos restantes resíduos.

(94) As autoridades francesas consideram, por conseguinte, que as medidas financiadas pelo SPE se justificam ao abrigo da luta contra as doenças dos animais.

3. *EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ÀS EMPRESAS ISENTAS DO PAGAMENTO DA TAXA*

(95) No que respeita à eventual existência de um auxílio em favor das empresas isentas do pagamento da taxa prevista no artigo 1.º da Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996 e codificada no artigo 302.ºA ZD do Código Geral dos Impostos, as autoridades francesas comunicaram o seguinte:

(96) Entre 1997 e 2000, a taxa era devida por qualquer retalhista de carnes e de outros produtos como carnes e preparações de carnes salgadas, produtos de charcutaria, banha, conservas de carnes, miudezas transformadas e alimentos para animais à base de carnes e de miudezas, cujo volume de negócios no ano civil anterior fosse pelo menos igual a 2,5 milhões de francos franceses, IVA não incluído.

(97) O artigo 35.º do orçamento rectificativo para 2000 alargou a base da taxa a todos os produtos à base de carne.

(98) A partir de 1 de Janeiro de 2001, a base de tributação, por fracção de compras mensais, IVA não incluído, também sofreu um aumento de 0,6 % para 2,1 % no caso dos montantes até 125 000 francos franceses e de 1 % para 3,9 % no caso dos montantes superiores a 125 000 francos franceses. Correlativamente, o valor tributável passou para 5 milhões de francos franceses (763 000 euros), IVA não incluído.

(99) Segundo as autoridades francesas, a fixação do valor tributável assenta num critério objectivo e racional. Sendo calculado com base no volume de negócios realizado pelas pessoas que tenham pago a taxa, não gera distorções de concorrência.

(100) Tratar-se-ia de um critério objectivo dado que a fixação do limite máximo exclui quaisquer outras considerações que não o total das receitas angariadas. Seria um critério racional, dado corresponder ao limite máximo em termos de volume de negócios no regime fiscal normal para efeitos de IVA. A esse respeito, as autoridades francesas recordam que a taxa sobre as compras de carnes é cobrada e controlada de acordo com o disposto nas regras aplicáveis ao IVA. Estes limites máximos puderam ser fixados para outras situações, designadamente a taxa sobre determinadas despesas de publicidade.

(101) De facto, as empresas isentas do pagamento da taxa são essencialmente os talhos e charcutarias artesanais, em relação às quais a cobrança de uma taxa geraria custos excessivamente elevados.

(102) Além disso, as autoridades francesas sublinham que, ainda que a argumentação da Comissão - de acordo com a qual esta opção é susceptível de afectar as trocas intracomunitárias - devesse ser aceite, as suas consequências seriam muito limitadas, pois:

— as grandes superfícies comerciais abastecem-se essencialmente no mercado francês. As importações de carne proveniente de outros Estados-Membros ascendem a cerca de 16 % do total da carne consumida em França e destinam-se sobretudo às refeições confeccionadas em casa. As grandes superfícies comercializam, por conseguinte, pequenas quantidades de carne proveniente de outros Estados-Membros,

— os estabelecimentos comerciais especializados não vendem apenas carne de origem regional ou nacional, pelo contrário, alguns talhos abastecem essencialmente no estrangeiro.

4. *FINANCIAMENTO DO DISPOSITIVO*

(103) As autoridades francesas explicam que, de acordo com a Comissão, o SPE poderia estar a ser financiado por meio de uma taxa incompatível com o artigo 90.º do Tratado, o qual proíbe as imposições internas discriminatórias e remetem, nomeadamente, para o processo por infracção interposto em 1998.

(104) Sobre esta questão, as autoridades francesas chamam a atenção da Comissão para os argumentos apresentados na sua nota informativa de 18 de Setembro de 1998, em resposta à notificação de 29 de Julho de 1998. Nessa nota, as autoridades francesas concluem que a taxa de transformação de subprodutos animais não preenche nenhum dos critérios necessários para ser qualificada de direito aduaneiro ou de taxa com efeitos equivalentes a um direito aduaneiro, nem sequer para constituir uma imposição discriminatória na acepção do Tratado. Chamam, contudo, a atenção da Comissão para o facto de, a partir de 1 de Janeiro de 2001, e com uma preocupação de conciliação, aquela taxa ter sido inscrita no orçamento geral de Estado (artigo 35.º do orçamento rectificativo para 2000).

(105) No que respeita às alegações segundo as quais não haveria uma verdadeira falta de relação entre o produto da taxa e a sua afectação desde 1 de Janeiro de 2001, as autoridades francesas são do parecer de que não devem considerar-se fundadas. Tal como acontece com outros recursos comparáveis, a taxa é inscrita no orçamento geral de Estado sem ser afectada a um capítulo específico do Ministério da Agricultura. Como aquele ministério é responsável pela execução do SPE, é necessário atribuir-lhe dotações para executar essa tarefa. As autoridades francesas garantem que tais dotações não provêem, de forma alguma, da cobrança da taxa.

(106) As autoridades francesas recordam que a Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996 visa regulamentar a recolha e eliminação de cadáveres de animais e de resíduos de matadouros, considerados impróprios para o consumo humano. Para o efeito, foi criado o SPE e respectivas modalidades de financiamento, por via de uma nova obrigação fiscal. Neste contexto, a Lei n.º 96-1139 altera simultaneamente o Código Rural e o Código Geral dos Impostos. A disposição inserida no Código Geral dos Impostos pelo artigo 1.º da Lei n.º 96-1139 poderia igualmente ter sido incluída no orçamento para 1997. Contudo, por razões que se prendem, simultaneamente com o procedimento e com o paralelismo existente entre as novas despesas públicas e as receitas necessárias, a par da similaridade dos objectivos, o produto da taxa sendo destinado a alimentar um fundo de financiamento do SPE, o aditamento do artigo 302.ºA ZD ao Código Geral dos Impostos ficou previsto na Lei n.º 96-1139.

(107) As autoridades francesas recordam que a taxa instituída pelo artigo 302.ºA ZD do Código Geral dos Impostos é uma taxa sobre as compras de carne. Apesar de, por força do seu objectivo inicial, ser comummente designada de «taxa de transformação de subprodutos animais», nunca teve tal título. O parágrafo B do artigo 1.º da Lei n.º 96-1139 previa que o produto da taxa cobrada ao abrigo do artigo 302.ºA ZD do Código Geral dos Impostos fosse canalizado para um fundo de financiamento das operações de recolha e de eliminação de cadáveres de animais e de resíduos de matadouros impróprios para o consumo.

(108) O orçamento rectificativo para 2000 pôs termo à alimentação do fundo pela taxa sobre as compras de carne a partir de 31 de Dezembro de 2000. Logo, a taxa sobre as compras de carne que, a partir de 1 de Janeiro de 2001, assume essa qualidade nas receitas fiscais do orçamento de Estado, deixa de ser afectada a uma despesa específica, passando a ser inscrita no orçamento geral de Estado, o fundo instituído pela Lei n.º 96-1139 deixando de ser abastecido. Com a liquidação do fundo, as despesas inerentes ao SPE passaram a ser inscritas directamente no orçamento do Ministério da Agricultura, ao mesmo título que qualquer outra despesa da sua responsabilidade. O orçamento rectificativo para 2000 não visa alterar o título da Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996 relativa à criação do SPE, antes tem em vista alterar o Código Geral dos Impostos e a forma de financiamento do serviço público por via da criação de um capítulo orçamental específico.

(109) Quanto à evolução do montante da taxa a partir do ano de 2000, as autoridades francesas alteraram as taxas de tributação e o valor tributável da taxa sobre as compras de carne em 1 de Janeiro de 2001, quando da sua inscrição no Orçamento Geral de Estado, não se tendo verificado alterações adicionais até 1 de Janeiro de 2004. Os aumentos introduzidos no orçamento rectificativo para 2000 tinham por objectivo, a exemplo de outras medidas de ordem fiscal e orçamental, proceder ao ajustamento das despesas e receitas estatais.

(110) Segundo as autoridades francesas, o financiamento do SPE pelo Ministério da Agricultura constituía uma nova despesa, de montante considerável, que pesou no concomitante reequilíbrio dos recursos estatais. Desde essa altura, não existe qualquer mecanismo de indexação da taxa de tributação às necessidades de financiamento do SPE. De resto, as autoridades francesas explicam que as modificações introduzidas na taxa de tributação e no valor tributável estão na origem de uma receita que, a partir de 2001 e por razões de equilíbrio orçamental mais gerais, era notoriamente superior à evolução das despesas do SPE (ver quadro 1).

(111) As autoridades francesas referem que os fundos afectos ao SPE não foram utilizados para outros fins que não o financiamento do serviço. Entre 1997 e 2000, o fundo gerido pela CNASEA apenas serviu para a recolha, transformação e incineração dos produtos de alto risco abrangidos pelo SPE. Nem poderia ser usado para outros fins dado que, de acordo com as autoridades francesas, durante esse período os restantes subprodutos eram valorizados.

(112) O além disso, nesse período, o produto da taxa era sensivelmente inferior ao custo do SPE. A partir de 1 de Janeiro de 2001, as verbas necessárias ao funcionamento do SPE passaram a ser votadas anualmente pelo Parlamento em favor do Ministério da Agricultura, entidade responsável pelo financiamento e execução do SPE. Esses montantes eram calculados de acordo com as previsões de despesas exclusivamente a título do SPE, sem qualquer elo de ligação com o montante eventualmente resultante da taxa.

(113) Por último, as autoridades francesas recordam que a receita obtida com a taxa apenas serviu para alimentar o fundo específico de financiamento do SPE entre 1997 e 2000. Assim, durante esse período, o Ministério da Agricultura não afectou quaisquer verbas para cobertura das despesas do serviço. O capítulo orçamental 44-71 foi criado em 2001. Entre 1997 e 2000, o fundo alimentado pela taxa sobre as compras de carne não registou excedentes.

(114) De acordo com as autoridades francesas, a partir de 1 de Janeiro de 2001, deixou de poder ser estabelecida qualquer correlação entre a cobrança da taxa e as dotações afectadas pelo Ministério da Agricultura provenientes do conjunto de recursos do orçamento de Estado.

(115) O quadro enviado pelas autoridades francesas (quadro 1) mostra as receitas da taxa e as despesas do SPE. Donde se conclui que, no período de 1997-2002, a receita da taxa de transformação de subprodutos animais foi de 1 337 676 215 euros, o total pago pelo SPE correspondendo a 828 552 389 euros.

Quadro 1

(em euros)

	Receitas da taxa registadas nas Finanças	Despesas SPE	Receitas da taxa registadas nas Finanças	Pacotes financeiros entregues ao CNASEA	Despesas SPE
1997	83 702 949	63 577 613			
1998	111 557 213	101 235 325			
1999	98 223 855	104 428 265			
2000	93 868 217	147 839 108			
Subtotal 1	387 352 234	417 080 311			
2001			423 083 271	185 684 975	181 777 656
2002			527 240 710	224 891 780	229 694 422
Subtotal 2			950 323 981	410 576 755	411 472 078

5. *COMENTÁRIOS SOBRE AS OBSERVAÇÕES ENVIADAS POR TERCEIROS*

(116) As autoridades francesas deram resposta às observações apresentadas pelas partes terceiras por carta de 9 de Abril de 2003. Essas observações suscitaram os comentários seguintes:

(117) No que respeita às observações segundo as quais o SPE não é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado, as autoridades francesas consideram que as empresas incumbidas de prestar o SPE devem ser consideradas responsáveis pela prestação de um serviço de interesse económico geral, nomeadamente por razões de protecção da saúde pública.

(118) No que se refere às observações da FCD, as autoridades francesas salientam que o SPE procede à recolha e eliminação de produtos de alto risco, independentemente da sua origem, sem qualquer diferença de tratamento entre utilizadores.

(119) Quanto à pretensa sobrecompensação em termos de pagamento do SPE, as autoridades francesas consideram que, tratando-se de um serviço remunerado no quadro de contratos públicos ou de requisições, que dá origem a indemnizações compensatórias da perda material, directa e certa, resultante da obrigação imposta ao operador, não pode haver sobrecompensação ao nível dos pagamentos às empresas de transformação de subprodutos animais.

(120) As autoridades francesas explicam que, contrariamente ao afirmado pela FCD, os fundos afectados ao SPE não financiam quaisquer outras actividades não abrangidas pela lei. O SPE distingue-se, por conseguinte, do dispositivo criado para eliminar as farinhas na sequência da proibição de introduzir essas farinhas na alimentação animal.

(121) As autoridades francesas declaram que o alargamento da missão do SPE a todas as MRE, evocado pela FCD, apenas decorre da aplicação das disposições do Regulamento (CE) n.º 1774/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Outubro de 2002, que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano [1]. Antes da entrada em vigor do regulamento, as colunas vertebrais dos bovinos com idades superiores a doze meses não eram repertoriadas como MRE. De acordo com as autoridades francesas, as MRE que não eram referidas como tal na lei francesa entravam na categoria dos resíduos apreendidos em matadouros. A inclusão, na lista de MRE, das colunas vertebrais não removidas nos matadouros mas nos talhos terá conduzido as autoridades francesas a incluir expressamente as MRE na lei. Logo, a alteração legislativa ter-se-ia limitado a aplicar o princípio da igualdade de tratamento, que prevê que qualquer detentor de MRE possa beneficiar do SPE em condições de igualdade.

(122) Quanto às observações apresentadas pelo Governo espanhol, as autoridades francesas apresentaram dados que apontam para o aumento das exportações espanholas de carnes frescas ou congeladas com destino aos Estados-Membros e países terceiros desde 1995, o que não acontece com as exportações francesas de carne. As autoridades francesas consideram, por conseguinte, que as autoridades espanholas não podem invocar a influência do carácter gratuito do SPE em França para justificar uma evolução desfavorável do comércio de carnes, tese em defesa da qual não apresentam quaisquer dados quantitativos.

V. **APRECIAÇÃO**

1. *N.º 1 DO ARTIGO 86.º DO TRATADO*

(123) De acordo com o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado e excluídas as derrogações previstas no próprio texto, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(124) Os artigos 87.º a 89.º do Tratado são aplicáveis ao sector da carne de porco em virtude do artigo 21.º do Regulamento (CEE) n.º 2759/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de suíno [2]. São aplicáveis ao sector da carne de bovino em virtude do artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino [3]. Antes da adopção deste regulamento, eram aplicáveis a este sector em virtude do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino [4]. São aplicáveis ao sector da carne de aves de capoeira em virtude do artigo 19.º do Regulamento (CEE) n.º 2777/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece uma organização comum de mercado no sector da carne de aves de capoeira [5].

1.1. EXISTÊNCIA DE UMA VANTAGEM COMPETITIVA FINANCIADA POR RECURSOS ESTATAIS

(125) O Tribunal de Justiça já teve de se pronunciar sobre o serviço público de transformação de subprodutos animais prestado em França no âmbito do Processo GEMO. Conforme declarado pelo Tribunal no quadro do referido processo, o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado obriga a estabelecer se, no âmbito de um determinado regime jurídico, uma medida estatal é de molde a favorecer «certas empresas ou certas produções» em detrimento de outras. Em caso afirmativo, a medida satisfaz a condição de selectividade constitutiva da noção de auxílio estatal prevista naquela disposição.

(126) Além disso, de acordo com o Tribunal, «são considerados auxílios as intervenções que, independentemente da forma que assumam, sejam susceptíveis de favorecer directa ou indirectamente empresas ou que devam ser considerados uma vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado» [6].

(127) Acresce que, ainda segundo a jurisprudência do Tribunal, são «considerados auxílios as intervenções que, de formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa, pelo que, não sendo subvenções na acepção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos» [7].

---

[1] JO L 273 de 10.10.2002, p. 1. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 416/2005 (JO L 66 de 12.3.2005, p. 10).

[2] JO L 282 de 1.11.1975, p. 1. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1365/2000 (JO L 156 de 29.6.2000, p. 5).

[3] JO L 160 de 26.6.1999, p. 21. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1899/2004 da Comissão (JO L 328 de 30.10.2004, p. 67).

[4] JO L 148 de 28.6.1968, p. 24. Regulamento revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1254/1999.

[5] JO L 282 de 1.11.1975, p. 77. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 806/2003 (JO L 122 de 16.5.2003, p. 1).

[6] Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Julho de 2003, Processo C-280/00, Altmark, Col. p. I - 07747 e Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2003, Processos apensos C-34/01 e C-38/01, Enirisorse, ainda não publicado na Colectânea.

[7] Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Maio de 2003, Processo C-355/00, Freskot, Col. p. I - 5263.

(128) Atendendo a que o sistema em apreço é financiado por uma taxa parafiscal criada pelos poderes públicos, o regime é imputável ao Estado, conforme de resto declarado pelo Tribunal no Acórdão *GEMO*.

(129) Quanto à questão da existência ou mesmo da natureza do auxílio, esta deve ser colocada ao nível dos potenciais beneficiários do sistema de transformação de subprodutos animais e do seu financiamento. Quando da abertura do procedimento de investigação, a Comissão havia identificado as seguintes categorias de beneficiários potenciais do SPE:

— empresas de transformação de subprodutos animais,

— criadores de gado e matadouros,

— detentores de farinhas animais,

— empresas de comercialização de carne a retalho com um volume de negócios anual inferior a 2,5 milhões de francos franceses (5 milhões de francos franceses a partir de 2001).

Quando da abertura do procedimento de investigação e com base nas informações fornecidas à Comissão, foi possível identificar uma nova categoria de beneficiários:

— talhos e salas de desmancha detentores de MRE.

1.1.1. ***Auxílio às empresas de transformação de subprodutos animais***

(130) Na fase de abertura do processo de investigação, a Comissão considerou necessário, em primeiro lugar, determinar se os pagamentos públicos às empresas de transformação de subprodutos animais podiam ser considerados uma remuneração de uma actividade susceptível de ser qualificada de serviço público. Entretanto era preciso determinar se esses pagamentos haviam excedido os custos suportados por aquelas empresas para exercer essas actividades.

(131) De acordo com a lei francesa, as empresas de transformação de subprodutos animais cumprem uma missão de serviço público consagrado na lei no que se refere à recolha e eliminação de cadáveres de animais e de carnes e miudezas apreendidas em matadouros, considerados impróprios para o consumo humano e animal.

(132) Com efeito, no Processo GEMO, o Tribunal de Justiça recordou que, nos termos do artigo 264.º 1 do Código Rural, o serviço público de transformação de subprodutos animais é confiado a empresas titulares de contratos públicos celebrados com os «prefeitos» dos departamentos.

(133) O facto de o SPE ser financiado pelas receitas de uma taxa parafiscal a cargo dos vendedores de carnes significa que as empresas que prestam esse serviço beneficiam de fundos públicos para cobertura das despesas inerentes.

(134) Além disso, a actividade de transformação de subprodutos animais constitui uma actividade económica. Em França, o sector é dominado por duas grandes empresas, que partilham 80 % a 90 % do mercado e realizam um volume de negócios, pelo menos num dos casos, superior a 152 milhões de euros [1].

(135) No seu acórdão de 24 de Julho de 2003, no Processo Altmark [2], o Tribunal de Justiça declarou que as subvenções públicas que visam autorizar a exploração de serviços públicos não são abrangidas pelo artigo 87.º do Tratado, dado deverem ser entendidas como uma compensação auferida em contrapartida de prestações efectuadas pelas empresas beneficiárias em cumprimento de obrigações de serviço público. Contudo, o Tribunal declara que devem ser satisfeitas as condições seguintes:

a) Em primeiro lugar, a empresa beneficiária foi efectivamente encarregada do cumprimento de obrigações de serviço público e estas obrigações foram claramente definidas;

b) Em segundo lugar, os parâmetros na base do cálculo da compensação foram previamente estabelecidos, de forma objectiva e transparente;

c) Em terceiro lugar, a compensação não excede o necessário para cobrir total ou parcialmente os custos gerados pelo cumprimento das obrigações de serviço público impostas, tendo em conta as respectivas receitas, assim como um benefício razoável para cumprimento dessas mesmas obrigações;

d) Em quarto lugar, se a selecção da empresa incumbida de executar obrigações de serviço público não tiver sido realizada no âmbito de um concurso público, o nível da compensação necessária é determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria de suportar para cumprir essas obrigações, tendo em conta as correspondentes receitas e um benefício razoável para execução dessas mesmas obrigações.

---

[1] Dados extraídos do Relatório n.º 131 do Senado francês, sessão ordinária de 1996-1997, por Roger Rigaudière.

[2] Processo C-280/00.

(136) No que se refere às condições da jurisprudência Altmark, a Comissão apresenta as observações expressas nos considerandos 137 a 153.

(137) Quanto à primeira condição, o SPE foi instituído por uma disposição legislativa, a Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996, codificada nos artigos L 226.º 1 a L 226.º 10 do Código Rural. O artigo L 226.º 1 do Código Rural prevê o seguinte:

«a recolha e eliminação dos cadáveres de animais e das carnes, miudezas e subprodutos animais apreendidos nos matadouros, considerados impróprios para o consumo humano e animal, bem como das matérias com risco específico em relação às encefalopatias espongiformes subagudas transmissíveis, designadas matérias de risco especificadas, cuja lista é elaborada pelo Ministro da Agricultura, constituem uma missão de serviço público da competência do Estado.»

(138) De acordo com as informações de que dispõe, a Comissão considera satisfeita a primeira condição imposta pela jurisprudência Altmark.

(139) Em relação à segunda condição, a Comissão é do parecer de que os parâmetros utilizados para calcular a compensação foram previamente estabelecidos, de forma objectiva e transparente. O diploma de aplicação n.º 96-1229 de 27 de Dezembro de 1996 prevê, de facto, a sujeição do SPE a um processo de concurso público, segundo regras precisas.

(140) De acordo com as autoridades francesas, o artigo R 226.º 7 do Código Rural prevê, nomeadamente, que o «prefeito» seja incumbido, em cada departamento, da execução do SPE, celebrando para o efeito os contratos necessários, em conformidade com os procedimentos definidos no Código dos Contratos Públicos. Se houver motivos de ordem técnica ou económica que o justifiquem, os contratos serão adjudicados a nível nacional, em derrogação àquelas disposições. Nos termos do artigo R 226.º 10 do Código Rural, esses contratos incluem, designadamente, um caderno de cláusulas administrativas que define a natureza das prestações objecto do contrato, a forma de remuneração das operações cuja execução é confiada ao titular do contrato, informações que permitam apreciar a qualidade e o custo do serviço, as modalidades de informação do público sobre as condições de organização e de funcionamento do serviço e um caderno de cláusulas técnicas que define as condições técnicas da recolha, transporte, transformação e, quando aplicável, eliminação dos cadáveres de animais e dos resíduos de matadouros, no respeito das garantias sanitárias exigidas.

(141) Segundo as autoridades francesas, o procedimento de celebração dos contratos públicos abrangidos, no caso em análise, pelo anexo IA da Directiva 92/50/CEE é, por conseguinte, de molde a garantir a total transparência na identificação das necessidades e definição das prestações previstas. Além disso, foram publicados mais de 300 concursos no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

(142) Nos casos em que os concursos públicos se revelaram infrutíferos, ou seja, na ausência de qualquer proposta ou de propostas adequadas, recorreu-se à requisição com base no Código Geral das Autarquias, conforme previsto no Despacho n.º 59-63 de 6 de Janeiro de 1959 e no Decreto de aplicação n.º 62-367 de 26 de Março de 1962, que prevêem o pagamento de uma remuneração, sob a forma de uma indemnização, que tenha exclusivamente em conta o conjunto das despesas necessárias efectivamente realizadas pelo prestador de serviços, sem compensação da privação do lucro que teria podido obter com a continuação, em total liberdade, da actividade profissional da empresa requisitada.

(143) As autoridades francesas transmitiram à Comissão um quadro, discriminado por ano e por Departamento, comprovativo de que a realização das tarefas de transformação de subprodutos animais foi sempre objecto de concursos públicos ou de requisições.

(144) De acordo com as informações disponíveis, a Comissão considera satisfeita a segunda condição imposta pela jurisprudência Altmark.

(145) Quanto à terceira condição relativa ao nível/montante da compensação, as autoridades francesas garantem que não excede o necessário para cobrir todos ou parte dos custos gerados pelo cumprimento das obrigações de serviço público. O recurso a processos de concurso público obriga as empresas a concorrer entre si, o que favorece o aparecimento de propostas mais vantajosas para os poderes públicos. Conforme recordado, nos casos em que esses concursos se revelaram infrutíferos, recorreu-se à requisição. O cálculo da compensação também foi efectuado ao nível menos oneroso, dado ter sido aplicada a regulamentação francesa sobre requisições.

(146) Com efeito, as disposições legais em vigor em França prevêem que as prestações necessárias sejam remuneradas através de indemnizações, que apenas devem compensar as perdas materiais, directas e certas, geradas pela requisição do prestador. Essas indemnizações têm exclusivamente em conta as despesas apresentadas de forma efectiva e necessária pelo prestador relativas à remuneração do serviço, amortização e remuneração do capital, apreciadas numa base normal. Em contrapartida, o prestador não recebe qualquer indemnização por ter sido privado dos lucros eventualmente gerados pela livre utilização do bem requisitado ou pela continuação, em total liberdade, da sua actividade profissional.

(147) A terceira condição imposta pela jurisprudência Altmark suscita as considerações seguintes: quando da abertura do procedimento de investigação relativo ao presente processo, a Comissão havia solicitado às autoridades francesas que lhe facultassem todas as informações disponíveis, nomeadamente, sobre os montantes pagos às empresas em causa, bem como os comprovativos de que esses auxílios apenas haviam servido para financiar os custos adicionais decorrentes das tarefas realizadas para gerir um serviço de interesse económico geral na acepção do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado. Além disso, essas autoridades haviam sido convidadas a demonstrar que os recursos não podiam ter sido desviados para outras actividades concorrentes eventualmente exercidas pelas empresas beneficiárias (subvenções cruzadas).

(148) A Comissão verifica que as autoridades francesas se limitaram a explicar que o montante total das verbas pagas às empresas de transformação de subprodutos animais ascende a 828 552 389 euros no período de 1997-2002 e que tal montante corresponde à integralidade das despesas daquele serviço público. A Comissão apenas deve, por conseguinte, pronunciar-se sobre a base das referidas informações.

(149) No caso vertente, a falta de dados mais precisos e quantificados sobre os pagamentos às empresas de transformação de subprodutos animais no período de 1997-2002, comprovativos de que esses pagamentos nunca excederam os custos adicionais gerados pela prestação do SPE, impede a Comissão de determinar, sem margem para dúvidas, se a terceira condição imposta pela jurisprudência Altmark foi efectivamente satisfeita. Além disso, na falta de dados mais precisos, a Comissão não pôde, no que se refere a essas empresas, analisar a eventual existência de subvenções cruzadas.

(150) Estas dúvidas também são confirmadas por um relatório de 1997, realizado pelo comité permanente de coordenação das inspecções (relatório COPERCI) a pedido do Ministro francês da Agricultura, segundo o qual não só as empresas de transformação de subprodutos animais teriam beneficiado de liberalidades quando do recebimento do produto da taxa afecto à remuneração das suas prestações, como existiria um risco potencial de duplo pagamento dos serviços de incineração, dado serem remunerados na ausência da sua efectiva realização e de a actividade de transformação de subprodutos animais, uma actividade estruturalmente deficitária antes da crise das vacas loucas, voltar a apresentar saldo positivo.

(151) Por conseguinte, a Comissão considera que não é possível afirmar, conforme exigido pelo Tribunal de Justiça, que a compensação não excede o necessário para cobrir todos ou parte dos custos gerados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as respectivas receitas e um proveito razoável para o cumprimento das suas obrigações.

(152) Não obstante, verifica-se que as alegações dos autores da denúncia também não foram apoiadas por dados precisos sobre os pagamentos efectuados às empresas de transformação de subprodutos animais e os custos ocasionados pelas medidas de execução do SPE, susceptíveis de apontar para uma sobrecompensação em favor daquelas empresas. Além disso, a inadequação entre as receitas da taxa e o custo do SPE não é suficiente para demonstrar a existência de um desequilíbrio entre os pagamentos efectuados e o custo do serviço.

(153) Assim, à luz das considerações *supra* e das informações prestadas pelas autoridades francesas, a Comissão não pode concluir que todas as condições impostas pelo acórdão Altmark foram satisfeitas e que, consequentemente, os pagamentos às empresas de transformação de subprodutos animais não poderiam escapar à definição de auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

(154) Ainda que os principais beneficiários das medidas financiadas pela taxa tenham sido os agricultores e os matadouros (ver ponto 1.1.2), a Comissão não pode excluir a hipótese de os pagamentos às empresas de transformação de subprodutos animais conterem um elemento de auxílio na acepção do artigo 87.º do Tratado.

1.1.2. *Auxílio aos criadores de gado e matadouros*

(155) No processo GEMO, o Tribunal de Justiça declarou que o facto de a actividade de transformação de subprodutos animais e de resíduos de matadouros de que os criadores e matadouros beneficiam ser exercida por empresas privadas não poderia pôr em causa a eventual qualificação de auxílio estatal, dado os poderes públicos estarem na origem do regime aplicável à referida actividade. Trata-se de um auxílio da responsabilidade do Estado.

(156) O Tribunal concluiu que o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado deve ser interpretado no sentido de que, a partir do momento em que assegura a gratuidade do serviço de recolha e de eliminação de resíduos aos criadores de gado e aos matadouros, o regime deve ser qualificado de auxílio estatal.

(157) No caso vertente, não subsistem dúvidas quanto ao facto de as medidas em favor dos criadores de gado e dos matadouros serem financiadas por fundos públicos, nomeadamente por dotações orçamentais e/ou pelo produto de uma taxa tornada obrigatória pelos poderes públicos.

1.1.3. ***Detentores de farinhas animais***

(158) Atendendo a que as farinhas animais abrangidas pelo SPE resultam da transformação dos resíduos do SPE, o que não acontece no caso das farinhas abrangidas pela proibição de comercialização imposta a partir de 2000, chega-se à conclusão de que a destruição dessas farinhas apenas constitui uma etapa necessária da prestação do SPE e de que a eliminação dessas matérias - que não apresentam qualquer valor comercial - faz parte integrante do SPE. Logo, os auxílios que beneficiam essas matérias devem ser analisados ao mesmo título que os auxílios aos criadores de gado e aos matadouros, dado estas representarem apenas uma fase avançada do processo de destruição de resíduos produzidos por aqueles estabelecimentos. Com efeito, os custos da destruição final dos resíduos integram o conjunto dos custos a suportar pelos que os produzem; ao tomá-los a seu cargo, o Estado está a conceder-lhes um auxílio adicional.

(159) As autoridades francesas asseguram que o SPE apenas se encarrega de incinerar as farinhas provenientes da transformação dos produtos recolhidos no quadro do serviço. Não financia a incineração dos produtos resultantes da proibição de utilização de farinhas na alimentação animal. Esta questão também está a ser analisada pela Comissão no contexto de outra medida actualmente investigada (n.º NN 44/2002) pelo que não é tratada na presente decisão.

1.1.4. ***Auxílios aos talhos e salas de desmancha detentores de MRE***

(160) Esta medida também está em vigor desde 1 de Janeiro de 2002, sendo igualmente financiada pela taxa de transformação de subprodutos animais, nomeadamente em favor dos comerciantes de carnes que procedem eles próprios à eliminação dos ossos da coluna vertebral em contacto directo com a medula espinal dos bovinos com idades superiores a doze meses.

(161) As autoridades francesas explicaram que, até 2002, as colunas vertebrais dos bovinos com mais doze meses de idade não eram registadas como MRE. A introdução das colunas vertebrais na lista de MRE, mesmo que não fossem extraídas nos matadouros mas nos talhos, teria conduzido as autoridades francesas a identificar expressamente as MRE na lei como resíduos admitidos para efeitos do SPE. As autoridades francesas são do parecer de que todas as MRE não consideradas como tal na lei francesa cabem na categoria dos resíduos apreendidos nos matadouros.

(162) Ora, atendendo a que beneficiam do SPE sem transitarem pelos matadouros, a conclusão a que se chega é que a eliminação destes resíduos constitui, em primeiro lugar, um encargo dos comerciantes de carnes responsáveis pela manipulação da coluna vertebral dos bovinos com mais de doze meses de idade.

(163) Logo, as considerações tecidas em relação aos auxílios aos criadores e matadouros aplicam-se *mutatis mutandis* aos comerciantes de carnes detentores de MRE abrangidos por esta vertente do SPE. Desta forma, a recolha gratuita, a partir de 1 de Janeiro de 2002, das colunas vertebrais nos talhos e salas de desmancha constitui um auxílio em favor dessas empresas.

1.1.5. ***Auxílio ao comércio isento do pagamento da taxa***

(164) De acordo com o Tribunal de Justiça, a noção de auxílio não visa as medidas que criam uma diferenciação entre empresas em matéria de encargos quando essa diferenciação resultar da natureza e da economia do sistema de encargos em causa. Cabe ao Estado-Membro que introduziu essa diferenciação entre empresas em matéria de encargos demonstrar que essa diferenciação se justifica efectivamente pela natureza e pela economia do sistema em causa [1].

(165) A Lei n.º 96-1139 prevê a isenção para o comércio a retalho de carne com um volume de negócios anual inferior a 2,5 milhões de francos franceses (este limite máximo veio entretanto a ser aumentado para 5 milhões de francos franceses, ver considerando 18). Uma isenção deste tipo significa uma perda de receitas públicas [2] e não parece encontrar justificação na natureza e economia do sistema fiscal, cujo objectivo consiste em angariar receitas estatais.

(166) Com efeito, a isenção não depende do volume de negócios realizado com as vendas de carne, mas do volume de vendas global. Por exemplo, é possível que uma empresa que se dedica exclusivamente ao comércio de carnes e atinge um volume de negócios de 2,4 milhões de francos franceses não seja abrangida pela taxa. Em contrapartida, uma empresa de produtos alimentares com um volume de negócios total de 10 milhões de francos franceses, incluindo um milhão de francos franceses de vendas de carne, será abrangida pela taxa. Atendendo a que é calculada sobre o valor dos produtos à base de carne, não parece justificado isentar do seu pagamento as empresas com volumes de negócios mais elevados em termos de vendas de carne, quando os seus concorrentes que apresentam volumes de negócios inferiores com produtos à base de carne são taxados.

(167) Por conseguinte, esta isenção representa uma vantagem competitiva para o comércio isento [3]. Logo, trata-se de um auxílio em favor dos comerciantes isentos, que beneficiam de uma carga fiscal mais leve. De acordo com os dados relativos ao comércio de carne constantes do considerando 171, a Comissão conclui que a isenção de taxa aplicada aos comerciantes com volumes de negócios inferiores a 2,5 milhões de francos franceses (e, numa fase posterior, 5 milhões de francos franceses) constitui um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

---

[1] Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Abril de 2004, Processo C-159/01, Países Baixos contra Comissão, ainda não publicado na Colectânea.

[2] Sobre as isenções, ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Março de 1994, Banco Exterior, Processo C-387/92, Col. p. I 877, ponto 13.

[3] Sobre a natureza e economia do sistema, ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1999, Bélgica contra Comissão, Processo C-75/97, Col. p. I-3671, ponto 33, que remete para o Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Julho de 1974, Itália contra Comissão, Processo 173/73, Col. p. 709, ponto 33.

1.2. CONSEQUÊNCIAS PARA AS TROCAS COMERCIAIS

(168) Para estabelecer se os auxílios em causa são abrangidos pelo n.º 1 do artigo 87.º do Tratado é necessário, em última análise, determinar se são susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(169) O Tribunal constatou que, sempre que uma vantagem concedida por um Estado-Membro reforça a posição de uma categoria de empresas em relação a outras empresas concorrentes ao nível das trocas comerciais intracomunitárias, essas trocas comerciais devem ser consideradas como tendo sido influenciadas por essa vantagem [1].

(170) No que diz respeito à transformação de subprodutos animais, trata-se de um serviço susceptível de ser prestado a nível transfronteiriço, realidade comprovada pela existência de várias grandes empresas multinacionais que operam no sector e prestam os seus serviços em vários Estados-Membros, nomeadamente em França. Assim, a Comissão verifica que os pagamentos efectuados às empresas francesas de transformação de subprodutos animais afectam as trocas comerciais entre Estados-Membros na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

(171) Quanto às empresas de transformação de subprodutos animais, criadores de gado, matadouros, salas de desmancha e talhos detentores de MRE, a existência de várias organizações comuns de mercado no sector, enumeradas no considerando 124, é claramente demonstrativa das trocas comerciais de produtos de carne entre Estados-Membros. O quadro 2 apresenta o volume de trocas comerciais entre a França e os outros Estados-Membros para os produtos em causa mais relevantes, no primeiro ano de aplicação da taxa de transformação de subprodutos animais.

Quadro 2

França/EU 14	Carne de bovino	Carne de suíno	Aves de capoeira
Importações 1997			
Toneladas	286 000	465 000	140 000
Milhões de ECU	831	1 003	258
Exportações 1997			
Toneladas	779 000	453 000	468 000
Milhões de ECU	1 967	954	1 069

(172) De acordo com os dados fornecidos à Comissão, deve ainda ser salientado que, em 1999, a França importava o equivalente a 2 297 milhões de francos franceses de animais vivos, enquanto que as importações de carne e de miudezas comestíveis representavam cerca de 17 000 milhões de francos franceses. A grande maioria dos produtos à base de carne importados em França havia já, por conseguinte, sido abrangida por operações de transformação de subprodutos animais no país de origem.

(173) Neste sentido, conforme referido pela Comissão quando da abertura do procedimento de investigação, os autores da denúncia também chamavam a atenção para uma circular da Direcção-Geral da Concorrência, Consumo e Repressão da Fraude, segundo a qual a taxa sobre as compras de carne poderia conduzir ao enfraquecimento das margens de lucro e à diminuição das expectativas comerciais dos produtores estrangeiros gerando, assim, o risco de uma alteração prejudicial das condições das trocas comerciais.

(174) Consequentemente, a Comissão conclui que a medida tem um impacto, pelo menos potencial, nas trocas comerciais, em favor dos criadores de gado e dos matadouros.

(175) Quanto ao comércio isento do pagamento da taxa, a Comissão é do parecer de que se regista um impacto, pelo menos potencial, da isenção da taxa, nomeadamente nas zonas de fronteira e, desta forma, nas trocas comerciais transfronteiriças.

(176) A título de conclusão, verifica-se que todos estes auxílios, considerados na sua globalidade, são susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros. Com efeito, os sectores em causa são muito abertos à concorrência comunitária e, por conseguinte, sensíveis a qualquer medida em favor das empresas de outro Estado-Membro.

1.3. DISTORÇÕES DE CONCORRÊNCIA

(177) No seu Acórdão GEMO, o Tribunal de Justiça também considerou que as intervenções das autoridades públicas que tenham por objectivo dispensar os criadores de gado e os matadouros dos encargos financeiros decorrentes do SPE se afiguram uma vantagem económica susceptível de falsear a concorrência. A Comissão considera esta conclusão igualmente válida para as empresas de transformação de subprodutos animais, talhos e salas de abate detentores de MRE e empresas comerciais isentas de pagamento. Com efeito, todos estes agentes económicos operam num mercado aberto à concorrência e, conforme mencionado no considerando 171, com um volume de trocas comerciais muito importante, a dimensão de algumas das empresas agro-alimentares abrangidas pelos auxílios sendo considerável.

[1] Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980, Processo 730/79, Philip Morris, Col. p. 2671, ponto 11.

1.4. CONCLUSÕES SOBRE O CARÁCTER DE «AUXÍLIO» NA ACEPÇÃO DO N.º 1 DO ARTIGO 87.º DO TRATADO

(178) Em face do exposto, a Comissão considera que as medidas em favor das empresas de transformação de subprodutos animais, criadores e matadouros, salas de desmancha e talhos detentores de MRE, bem como dos comerciantes isentos do pagamento da taxa, lhes conferem uma vantagem de que os restantes operadores não podem beneficiar. A partir do momento em que é susceptível de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros, esta vantagem falseia ou ameaça falsear a concorrência favorecendo certas empresas e certas produções. Logo, a Comissão conclui que tais medidas são abrangidas pelo n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

2. *ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DOS AUXÍLIOS*

(179) O artigo 87.º do Tratado abre, contudo, algumas excepções ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios estatais, apesar de algumas delas não serem manifestamente aplicáveis, nomeadamente as previstas no n.º 2 do mesmo artigo. Tais excepções não foram invocadas pelas autoridades francesas.

(180) Quanto às derrogações previstas no n.º 3 do artigo 87.º do Tratado, estas devem ser interpretadas de forma restrita, no quadro da apreciação de qualquer programa de auxílios com finalidade regional ou sectorial ou caso individual de aplicação de regimes de auxílios gerais. Na prática, essas derrogações só podem ser aplicadas se a Comissão puder concluir pela existência de um auxílio necessário à realização de um dos objectivos em causa. Conceder essas derrogações para auxílios que não implicam tal contrapartida equivale a permitir que as trocas comerciais entre Estados-Membros sejam afectadas e a concorrência falseada — sem que o interesse comunitário o justifique — e que os operadores de certos Estados-Membros beneficiem de vantagens indevidas.

(181) A Comissão considera que os auxílios em causa não se destinam a favorecer o desenvolvimento económico de uma região com um nível de vida anormalmente baixo ou na qual se verifica uma situação grave de subemprego na acepção do n.º 3, alínea a), do artigo 87.º Os auxílios também não visam promover a realização de um projecto importante de interesse comum europeu nem remediar uma perturbação grave da economia do Estado-Membro na acepção do n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado. Finalmente, os auxílios não têm por objectivo promover a cultura e a conservação do património na acepção do n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado.

(182) O n.º 3, alínea c), do artigo 87.º prevê, contudo, que os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alteram as condições das trocas comerciais de maneira contrária ao interesse comum, podem ser considerados compatíveis com o mercado comum. Para poder beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, os auxílios devem contribuir para o desenvolvimento do sector em questão.

2.1. ILEGALIDADE DOS AUXÍLIOS

(183) Antes de mais, a Comissão deve salientar que a França não notificou a Comissão do dispositivo que cria a taxa de transformação de subprodutos animais nem das medidas financiadas pela referida taxa, conforme previsto no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado. A alínea f) do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.° do Tratado CE [1] define o auxílio ilegal como um auxílio novo executado em violação do n.º 3 do artigo 93.° do Tratado. A obrigação de notificação dos auxílios estatais ficou consagrada na alínea c) do artigo 1.º do regulamento [2].

(184) Atendendo a que as medidas adoptadas pela França contêm elementos de auxílios estatais, conclui-se que se trata de novos auxílios não notificados à Comissão e, consequentemente, ilegais nos termos do Tratado.

2.2. FIXAÇÃO DAS LINHAS ORIENTADORAS APLICÁVEIS ÀS MEDIDAS NÃO NOTIFICADAS

(185) Se um auxílio estatal for financiado por meio de uma taxa parafiscal, as acções financiadas, ou seja, tanto os auxílios como o seu financiamento devem ser investigados pela Comissão. Assim, de acordo com o Tribunal de Justiça, quando o modo de financiamento de um auxílio, nomeadamente através de contribuições obrigatórias, faz parte integrante da medida de auxílio, a análise da medida pela Comissão deve necessariamente tomar em consideração esse modo de financiamento [3].

(186) De acordo com o ponto 23.3 das orientações para o sector agrícola e com a Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente [4], qualquer auxílio ilegal na acepção da alínea f) do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 deve ser examinado de acordo com as regras e orientações em vigor no momento da sua concessão.

---

[1] JO L 83 de 27.3.1999, p. 1. Regulamento alterado pelo Acto de Adesão de 2003.

[2] «Novos auxílios», quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílios e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente.

[3] Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Outubro de 2003, Processos apensos C-261/01 e C-262/01, Van Calster e.o., ainda não publicados na Colectânea.

[4] JO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

(187) A Comissão adoptou as Orientações comunitárias para os auxílios estatais relativos aos testes de detecção de encefalopatias espongiformes transmissíveis, aos animais mortos e aos resíduos de matadouros [1] (a seguir designadas «orientações EET») em 2002. Estas orientações são aplicáveis desde 1 de Janeiro de 2003. O ponto 44 das orientações EET prevê que, salvo no caso dos animais encontrados mortos e dos resíduos de matadouros, os auxílios ilegais na acepção da alínea f) do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 devem ser examinados em conformidade com as regras e orientações em vigor no momento da sua concessão. Assim, no caso destes dois tipos de auxílios são aplicáveis as orientações EET.

(188) Os pontos 46 e 47 das orientações EET prevêem um conjunto de disposições aplicáveis ao caso em análise relativas aos animais encontrados mortos e aos resíduos de matadouros.

(189) De acordo com o ponto 46 das orientações EET, no tocante aos auxílios estatais para cobertura dos custos gerados pelos animais encontrados mortos, a Comissão ainda não definiu claramente a sua política, nomeadamente no que se refere à relação entre, por um lado, as regras aplicáveis em matéria de luta contra as epizootias, conforme estabelecido no ponto 11.4 das orientações para o sector agrícola, que permitem a concessão de auxílios estatais máximos de 100 % e, por outro, a aplicação do princípio do poluidor-pagador e das regras aplicáveis aos auxílios ao tratamento de resíduos. Assim, no que diz respeito aos auxílios estatais ilegais para cobertura de custos relacionados com a recolha e eliminação dos animais encontrados mortos, concedidos aos sectores da produção, transformação e comercialização de animais antes da data de entrada em vigor das orientações EET, e sem prejuízo do respeito de outras disposições do direito comunitário, a Comissão autoriza a concessão de auxílios estatais até 100 % desses custos.

(190) Conforme o disposto no ponto 47 das orientações EET, no que se refere aos auxílios estatais relacionados com resíduos de matadouros, a Comissão adoptou, desde Janeiro de 2001, um conjunto de decisões individuais que autorizam a concessão de auxílios estatais até 100 % dos custos de eliminação das matérias de risco especificadas, farinhas de carne e de ossos e alimentos para animais que contenham esses produtos, que devam ser eliminados por força da nova legislação comunitária relativa às EET. Essas decisões assentam essencialmente no ponto 11.4 das orientações para o sector agrícola, tendo em conta o carácter de «curto prazo» dos auxílios e a necessidade de respeitar o princípio do poluidor-pagador a longo prazo. Excepcionalmente, a Comissão concordou que esses auxílios também fossem concedidos a outros operadores e não apenas ao sector pecuário, designadamente aos matadouros. A Comissão aplicará os mesmos princípios aos auxílios ilegais concedidos antes de finais de 2002 para custos comparáveis decorrentes da nova legislação comunitária sobre EET, sem prejuízo do cumprimento de outras disposições do direito comunitário.

(191) Quanto aos eventuais auxílios ao funcionamento em favor de outros operadores, estes deverão ser examinados à luz das orientações para o sector agrícola.

2.3. ANÁLISE À LUZ DAS DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS

2.3.1. *Os auxílios*

2.3.1.1. **Auxílios às empresas de transformação de subprodutos animais**

(192) No ponto 46, no que diz respeito aos auxílios estatais ilegais para cobertura dos custos inerentes à recolha e eliminação dos animais encontrados mortos concedidos ao sector da produção, transformação e comercialização de animais antes da data de entrada em vigor das referidas orientações, sem prejuízo do cumprimento de outras disposições do direito comunitário, as orientações EET prevêem que a Comissão autorizará a concessão de auxílios estatais até 100 % desses custos.

(193) No que se refere aos auxílios estatais relacionados com resíduos de matadouros, o ponto 47 das orientações EET chama a atenção para a adopção pela Comissão, desde Janeiro de 2001, de uma série de decisões individuais que autorizam a concessão de auxílios estatais até 100 % dos custos de eliminação das matérias de risco especificadas, farinhas de carne e de ossos e alimentos para animais que contenham esses produtos e que devam ser eliminados por força da nova legislação comunitária relativa às EET.

(194) A Comissão verifica ainda que, conforme previsto nos pontos 33 e 34 das orientações EET, em princípio, as empresas foram seleccionadas e remuneradas de acordo com as regras de mercado, de modo não discriminatório, recorrendo, sempre que necessário, a processos de concurso conformes ao direito comunitário e, de qualquer modo, a um nível de publicidade suficiente, susceptível de garantir a livre concorrência e permitir controlar a imparcialidade das regras aplicáveis aos concursos no mercado de serviços em causa. Quanto às requisições, a Comissão considera que, dada a urgência das medidas a tomar e a falta de resposta aos convites à apresentação de propostas, esta solução também se afigurava adequada.

(195) No ponto 47 das orientações EET recorda-se que, a título excepcional, a Comissão aceitou que tais auxílios estatais também fossem concedidos a outros operadores e não apenas aos criadores de animais, nomeadamente aos matadouros. A Comissão é do parecer de que esta excepção também deve abranger outras empresas que executam tarefas estreitamente relacionadas com a pecuária, designadamente a transformação de subprodutos animais.

[1] JO C 324 de 24.12.2002, p. 2.

(196) Em face do exposto, a Comissão conclui que os auxílios concedidos pela França no período de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002, até 100 % dos custos suportados pelas empresas de transformação de subprodutos animais, satisfazem as condições previstas nas orientações.

2.3.1.2. **Auxílios aos criadores - animais encontrados mortos**

(197) No que diz respeito aos auxílios estatais concedidos ilegalmente para cobertura dos custos inerentes à recolha e eliminação de animais encontrados mortos, concedidos ao sector da produção, transformação e comercialização de animais antes da data de entrada em vigor das orientações, sem prejuízo do cumprimento de outras disposições do direito comunitário, as orientações EET prevêem, no seu ponto 46, que a Comissão autorizará a concessão de auxílios estatais até 100 % desses custos.

(198) Nestas condições, a Comissão pode concluir que os auxílios concedidos pela França no período de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002, até 100 % dos custos suportados pelos criadores de gado, satisfazem as condições das orientações EET.

2.3.1.3. **Auxílios aos matadouros - carnes e miudezas apreendidas nos matadouros**

(199) Quanto aos auxílios estatais relacionados com resíduos de matadouros, as orientações relativas às EET prevêem, no ponto 47, que a Comissão autorizará os auxílios estatais ilegais concedidos até ao final de 2002 até 100 % dos custos gerados pela eliminação das matérias de risco especificadas, farinhas de carne e de ossos e alimentos para animais contendo esses produtos e que devam ser eliminados por força da nova legislação comunitária sobre as EET.

(200) Em face do exposto, a Comissão conclui que os auxílios em favor dos matadouros, concedidos pela França no período de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002, até 100 % dos custos suportados, satisfazem as condições impostas nas orientações EET.

2.3.1.4. **Auxílios aos comerciantes de carne - MRE apreendidas nos talhos**

(201) O ponto 47 das orientações EET aplica-se, *mutatis mutandis*, às MRE — no caso vertente à coluna vertebral dos bovinos com idades superiores a doze meses — apreendidas nos talhos e salas de desmancha.

(202) Em face do exposto, a Comissão conclui que os auxílios em favor dos comerciantes de carnes detentores de MRE susceptíveis de terem sido concedidos pela França no período de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002 até 100 % dos custos suportados satisfazem as condições impostas nas orientações EET.

2.3.1.5. **Empresas isentas do pagamento da taxa**

(203) A Comissão constatou que a isenção concedida às empresas com volumes de negócios anuais inferiores a 2,5 milhões de francos franceses implica uma perda de receitas estatais e não parece encontrar justificação na natureza e economia do sistema fiscal. Embora o Estado possa prever a adopção das medidas necessárias ao seu funcionamento racional e eficaz como, por exemplo, a aplicação de imposições forfetárias às pequenas empresas, nomeadamente para aliviar as exigências contabilísticas [1], duvida-se que tais medidas se possam traduzir em isenções puras e simples. Além disso, ainda que tais isenções fossem admissíveis, a Comissão considera que deveriam restringir-se a casos muito marginais [2], dado as exigências contabilísticas, por um lado, e a gestão pelas autoridades fiscais, por outro, serem mais onerosas que o resultado esperado.

(204) Ora, no caso em análise, a justificação dada para a fixação do limite máximo no elevado montante de 2,5 milhões de francos franceses não é de forma alguma evidente, nem parece decorrer dos trabalhos preparatórios da Lei n.º 96-1139 [3]. O alcance selectivo desta isenção torna-se evidente se for tido em conta o facto de, segundo as informações de que a Comissão dispõe, 80 % da carne e dos produtos à base de carne serem escoados nas grandes superfícies comerciais, que apresentam volumes médios de negócios globais, senão mesmo volumes de negócios específicos para a carne, muito superiores àquele limite máximo [4], enquanto que os pequenos comércios (talhos) que, em média, realizam um volume de negócios inferior ao limite máximo (1,6 milhões de francos franceses), concorrem com as grandes empresas.

---

[1] Ver Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras sobre auxílios estatais às medidas relacionadas com a fiscalidade directa das empresas, JO C 384 de 10.12.1998, p. 3.

[2] Ver, neste contexto, a outra isenção prevista no ponto V do artigo 302.ºA ZD do Código Geral dos Impostos (a taxa não é devida quando o montante de compras mensais for inferior a 20 000 francos franceses, IVA não incluído), que parece abranger as pequenas empresas comerciais.

[3] Refira-se que o problema é agravado com o artigo 35.º do Orçamento Rectificativo para 2000, que fixa o limiar em 5 milhões de francos franceses.

[4] O volume médio de negócios de um supermercado é de cerca de 40 milhões de francos franceses, perto de metade correspondendo aos produtos frescos; destes produtos frescos, as aves de capoeira representam apenas 22 %, o que perfaz um volume de negócios para o sector «carne» de cerca de 4 milhões de francos franceses.

(205) O efeito do limite de isenção parece, por conseguinte, traduzir-se numa isenção em favor dos talhos e outros comércios, enquanto que a maior fatia da distribuição, realizada pelas grandes superfícies, é tributada. Além disso, atendendo a que o limite se aplica ao volume de negócios global (e não exclusivamente ao sector «carne»), é possível que um comércio de carne com um volume de negócios, por exemplo, de 2,4 milhões de francos franceses, se encontre isento do pagamento da taxa, enquanto que uma grande superfície com menos vendas de carne, mas com um volume de negócios global superior ao limite máximo, será abrangida. A isenção em questão parece, assim, conduzir a um tratamento discriminatório entre os diferentes comerciantes a retalho de carne, assente num critério que não parece corresponder à racionalidade inerente ao sistema parafiscal.

(206) A Comissão não considera provado que essa isenção seja justificada pela economia do sistema fiscal, as autoridades francesas não tendo apresentado qualquer dado pertinente susceptível de confirmar esta tese.

(207) Quanto às empresas de comercialização de produtos agrícolas (e também de produtos não abrangidos pelo anexo I do Tratado, uma vez que a taxa também se aplica aos produtos à base de carne), dado considerar que as trocas intracomunitárias são afectadas, a Comissão conclui que o auxílio é abrangido pelo âmbito de aplicação do ponto 3.5 das orientações para o sector agrícola. Este ponto prevê que, para serem considerados compatíveis com o mercado comum, os regimes de auxílios devem conter um elemento de incentivo ou exigir uma contrapartida do beneficiário. Assim, salvo excepções expressamente consagradas na legislação comunitária ou nas orientações para o sector agrícola, os auxílios estatais unilaterais, apenas destinados a melhorar a situação financeira dos produtores e que em nada contribuam para o desenvolvimento do sector, nomeadamente os auxílios concedidos unicamente com base no preço, quantidade, unidade de produção ou unidade de meios de produção são considerados auxílios ao funcionamento incompatíveis com o mercado comum.

(208) No caso em apreço, a isenção consiste numa redução de encargos, desprovida de qualquer elemento de incentivo e de qualquer contrapartida por parte dos beneficiários, cuja compatibilidade com as regras de concorrência não foi possível estabelecer.

(209) No que diz respeito aos auxílios concedidos antes de 1 de Janeiro de 2000, era já prática da Comissão utilizar a noção de auxílio ao funcionamento prevista no ponto 3.5 das orientações para o sector agrícola. Donde se conclui que a derrogação ao princípio da proibição dos auxílios prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado não é aplicável.

(210) Á luz do que precede, a Comissão conclui que, no caso em análise, a isenção fiscal constitui um auxílio incompatível com as regras de concorrência aplicáveis.

2.3.2. *Financiamento dos auxílios*

2.3.2.1. **Até 31 de Dezembro de 2000**

(211) Até 31 de Dezembro de 2000, as autoridades francesas optaram por financiar o SPE através de uma taxa parafiscal afectada a um fundo de gestão a cargo dos retalhistas de carnes e produtos à base de carne.

(212) Quando do processo por infracção a que se refere o considerando 2, a Comissão constatou que este modo de financiamento do serviço de transformação de subprodutos animais exclui o pagamento de qualquer remuneração pelos utilizadores do serviço. A tomada a cargo pelo Estado das despesas inerentes às operações de transformação de subprodutos animais traduz-se numa redução do preço de venda ao público dos produtos franceses. A taxa aparece, assim, como a contrapartida da vantagem oferecida pelo financiamento público integral da recolha e eliminação dos cadáveres de animais e dos resíduos apreendidos nos matadouros.

(213) Em contrapartida, à excepção dos animais vivos importados e abatidos em França, os produtos provenientes de outros Estados-Membros e comercializados em França pagam a taxa nas mesmas condições, sem distinção, mas não beneficiam de nenhuma das vantagens decorrentes do financiamento do fundo. No caso destes produtos, trata-se, por conseguinte, de um encargo financeiro líquido. Dito de outro modo, embora a taxa seja efectivamente aplicada aos produtos nacionais e aos produtos de outros Estados-Membros, em condições idênticas em termos de regras em matéria tributável, de liquidação e de exigibilidade, tal paralelismo deixa de existir em matéria de afectação do produto da taxa.

(214) No âmbito do referido processo de infracção, a Comissão examinou a compatibilidade da taxa de transformação de subprodutos animais à luz dos artigos 25.º e 90.º do Tratado.

(215) No caso vertente, a Comissão considerou que a taxa de transformação de subprodutos animais não violava o disposto no artigo 25.º do Tratado e que, por consequência, não podia ser considerada uma taxa com efeitos equivalentes a um direito aduaneiro, uma vez que as autoridades francesas haviam demonstrado que não é exclusivamente afectada a actividades que beneficiam produtos nacionais, ou seja, as carnes francesas.

(216) No que se refere ao artigo 90.º do Tratado, a Comissão concluiu que a França, ao aplicar a chamada taxa de transformação de subprodutos animais às compras de carne e de outros produtos especificados por qualquer vendedor retalhista desses produtos, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 90.º do Tratado. No caso dos produtos franceses, a referida taxa é compensada, pelo menos em parte, pelo financiamento público integral do serviço de transformação de subprodutos animais e de recolha de cadáveres de animais e de resíduos de matadouros, enquanto que os produtos comercializados provenientes dos outros Estados-Membros suportam a taxa em idênticas condições, mas não beneficiam das vantagens decorrentes do fundo a que a taxa é afectada.

(217) Assim, a Comissão considera que a taxa de transformação de subprodutos animais viola o disposto no artigo 90.º do Tratado, ao criar uma discriminação fiscal em detrimento dos produtos provenientes dos outros Estados-Membros. Isto aplica-se a todas as carnes e animais vivos importados que não beneficiam das actividades de transformação de subprodutos animais. Recorde-se que as importações francesas de carnes provenientes de outros Estados-Membros são em muito maior número que as importações de animais vivos.

(218) Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [1], normalmente, a Comissão considera que o financiamento de um auxílio estatal por via de encargos obrigatórios pode ter incidências nesse auxílio, ao exercer um efeito de protecção que vai além do auxílio propriamente dito. Esta taxa constitui, de facto, um encargo obrigatório. Tendo em conta a mesma jurisprudência, a Comissão considera que um auxílio não pode ser financiado por taxas parafiscais que também onerem os produtos importados dos outros Estados-Membros.

(219) Tendo em conta essa jurisprudência e o facto de, por um lado, a taxa servir para financiar auxílios estatais na acepção do artigo 87.º do Tratado e, por outro, assumir um carácter discriminatório, violando o disposto no artigo 90.º do Tratado, na medida em que também se aplica aos produtos provenientes dos outros Estados-Membros sem que, contudo, estes beneficiem das vantagens decorrentes do fundo a que é afectada, a Comissão considera que, à luz das regras de concorrência, o produto da taxa, obtido por via da tributação de produtos importados de outros Estados-Membros, constitui um financiamento irregular do auxílio.

2.3.2.2. **A partir de 31 de Dezembro de 2000**

(220) A partir de 1 de Janeiro de 2001, o produto da taxa de transformação de subprodutos animais passou a ser afectado directamente ao Orçamento Geral de Estado, deixando de ser aplicado no fundo criado para o efeito. A Comissão considera que, de uma forma geral, a inclusão do produto de uma taxa no sistema orçamental nacional impede de reconstituir a relação entre essa taxa e o financiamento de um determinado serviço prestado e financiado pelo Estado. Assim, deixa de ser possível afirmar que uma taxa assume um carácter discriminatório relativamente a outros produtos, uma vez que o produto dessa taxa se confunde com as restantes receitas públicas, sem que o financiamento dos auxílios lhe possa ser directamente imputado.

(221) A Comissão deu o processo de infracção por encerrado em 26 de Junho de 2002. No entanto, a denúncia apresentada à Comissão aduzia alguns argumentos que mereciam ser tomados em consideração no quadro do presente processo. Aquela argumentação levantava dúvidas sobre a existência de uma verdadeira falta de relação entre o recurso e a sua utilização.

(222) Assim, embora o novo mecanismo concebido pelas autoridades francesas resida na afectação do produto da taxa ao Orçamento Geral de Estado, segundo parece, uma vez integrado no orçamento, esse produto seria afectado a um capítulo específico do Ministério da Agricultura, sendo seguidamente inscrito no orçamento do CNASEA, organismo responsável pela gestão financeira do serviço de transformação de subprodutos animais. Os dados de que a Comissão dispunha pareciam igualmente pôr em causa essa ausência de relação.

(223) Após ter examinado a legislação francesa, a Comissão interrogou-se sobre a suposta falta de relação entre o recurso e a utilização que lhe havia sido dada. Com efeito, na prática, essa falta de relação poderia corresponder ao regime fiscal em relação ao qual a Comissão já havia manifestado dúvidas nos termos do artigo 90.º do Tratado, no âmbito do processo de infracção referido no considerando 2.

(224) As autoridades francesas admitem que, no contexto da apresentação das novas disposições aplicáveis à taxa, havia sido colocada a tónica na necessidade de manter o financiamento do SPE. Esta motivação era tanto mais coerente que a taxa havia sido afectada a este objectivo concreto desde 1 de Janeiro de 1997.

(225) Não obstante, no plano jurídico, não foi adoptado qualquer texto vinculativo que previsse o financiamento do SPE pelo produto da taxa de transformação de subprodutos animais, tal como acontecera em 1997. Nessa altura, o artigo 1.º da Lei n.º 96-1139 de 26 de Dezembro de 1996 previa que o produto da taxa devia ser afectado a um fundo de financiamento das operações de transformação de subprodutos animais e de resíduos de matadouros considerados impróprios para o consumo humano e animal.

[1] Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Junho de 1970, Processo 47/69, França contra Comissão, Col. p. 487.

(226) As autoridades francesas explicaram que o fundo de financiamento do SPE desapareceu em 1 de Janeiro de 2001 e que as dotações afectadas ao serviço passaram a ser inscritas no orçamento do Ministério da Agricultura, tal como acontece com outras despesas. Além disso, os montantes relacionados com o produto da taxa e com o custo do SPE não são equivalentes. Com efeito, o produto da taxa ascende a 550 milhões de euros em 2003, enquanto que o total de dotações afectadas ao Ministério da Agricultura no mesmo período foi fixado em 280 milhões de euros.

(227) Por conseguinte, as autoridades francesas consideram que, embora conservando o título inicial, o montante cobrado deixa de ser especificamente afectado ao financiamento do SPE.

(228) A Comissão verifica que, no âmbito de um processo actualmente pendente no Tribunal de Justiça [1], o Advogado-Geral chama a atenção para os critérios que apontam para a existência de uma relação directa e indissolúvel entre uma taxa e um auxílio estatal: a) em que medida o auxílio em causa é alimentado pelo produto da taxa; b) em que medida o produto da taxa é especificamente afectado ao auxílio; c) em que medida, por força da regulamentação em causa, a relação entre o produto da taxa e a sua afectação específica enquanto auxílio assume um carácter obrigatório; d) em que medida e de que forma a dupla taxa/auxílio influencia os relatórios de concorrência no (sub)sector em causa ou categoria de empresas em causa.

(229) A Comissão, considerando que se trata de parâmetros pertinentes, constata, com efeito, que, desde 1 de Janeiro de 2001, a lei francesa deixou de fazer referência à afectação da taxa de transformação de subprodutos animais a um objectivo específico. De facto, desde essa data, a taxa parece ter deixado de ser especificamente afectada ao financiamento do SPE. Além disso, parece igualmente ter deixado de ser possível confirmar a existência de uma relação entre o produto da taxa de transformação de subprodutos animais e a sua afectação.

(230) A Comissão regista as observações das autoridades francesas segundo as quais os fundos afectados ao SPE não foram utilizados para outros fins que não o financiamento do serviço. O quadro 1 mostra, de resto, que as receitas da taxa para os anos 2001 e 2002 (950 323 981 euros) e o total pago para o SPE (411 472 078 euros) estão longe de ser semelhantes, o que também acontece em cada um dos anos, e que apenas parte do produto da taxa se destinava a financiar o SPE, o que explica a falta de relação entre a taxa de transformação de subprodutos animais e o financiamento do SPE a partir de 1 Janeiro de 2001.

(231) Além disso, a Comissão sublinha que, na sequência da abertura do procedimento de investigação, não voltou a receber informações dos autores da denúncia que apoiassem, de forma clara e inequívoca, a argumentação desenvolvida sobre esta matéria. Os argumentos aduzidos pelo autor da denúncia não permitiram estabelecer uma relação entre a taxa parafiscal e o regime de auxílios.

(232) Por conseguinte, a Comissão reitera as conclusões tiradas no âmbito do processo de infracção encerrado e conclui pela inexistência de qualquer relação entre a taxa de transformação de subprodutos animais e o financiamento do SPE a partir de 1 de Janeiro de 2001.

2.3.2.3. **Conclusões sobre os dois períodos**

(233) Se o financiamento de um auxílio estatal for considerado incompatível com as regras de concorrência aplicáveis, enquanto o financiamento irregular se mantiver, o auxílio financiado por esta via também deve ser considerado incompatível pela Comissão. Com efeito, a regularidade do financiamento de um auxílio estatal é condição necessária da declaração de compatibilidade do mesmo.

VI. **CONCLUSÃO**

(234) O regime de auxílios estatais executado pela França entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000 em favor das empresas de transformação de subprodutos animais, dos criadores de gado e dos matadouros, no quadro do financiamento do serviço público de recolha e eliminação de cadáveres de animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne — que também abrange os produtos provenientes dos outros Estados-Membros — respeitou as disposições comunitárias aplicáveis aos referidos beneficiários. Não obstante, a Comissão pôde constatar a existência de uma violação do artigo 90.º do Tratado ao nível do financiamento dos auxílios. Por esta razão, dado ter sido praticada uma discriminação entre produtos importados e produtos domésticos, a Comissão não pode declarar esse regime compatível.

(235) No caso em apreço, a Comissão considera adequado adoptar uma decisão condicional utilizando a possibilidade oferecida pelo n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999, de acordo com o qual a Comissão pode fazer acompanhar a sua decisão favorável de condições que lhe permitam considerar o auxílio compatível com o mercado comum, bem como de obrigações que possibilitem o controlo do cumprimento da sua decisão.

(236) Para reparar a violação do artigo 90.º e, desta forma, eliminar retroactivamente a discriminação, as autoridades francesas devem proceder ao reembolso da parte da taxa aplicada aos produtos provenientes dos outros Estados-Membros, de acordo com um calendário e condições fixadas pela Comissão. A reparação desta violação tornará os auxílios em causa compatíveis com o artigo 87.º do Tratado.

[1] Conclusões do Advogado-Geral Geelhoed apresentadas em 4 de Março de 2004, Processo C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, ainda não publicadas na Colectânea.

(237) As condições a preencher pelo referido reembolso são fixadas pela Comissão. Assim, a França deve reembolsar às pessoas que tenham pago a taxa a parte desta que tenha incidido nas carnes provenientes dos outros Estados-Membros entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000, no estrito respeito das condições seguintes:

— a França notifica individualmente as pessoas que tenham pago a taxa, num prazo máximo de seis meses a contar da notificação da presente decisão, do direito específico de reembolso de que gozam,

— para apresentação do pedido de reembolso, as pessoas que tenham pago a taxa devem dispor de um prazo em conformidade com o direito nacional e, em todo caso, um prazo mínimo de seis meses,

— o reembolso deve ser efectuado num prazo máximo de seis meses a contar da data de apresentação do pedido,

— os montantes reembolsados devem ser acrescidos de juros, calculados a contar da data da sua cobrança até à data do reembolso efectivo. Esses juros serão calculados com base na taxa de referência da Comissão prevista no método de fixação das taxas de referência e de actualização ([1]),

— as autoridades francesas aceitam quaisquer provas razoáveis apresentadas pelas pessoas que tenham pago a taxa, comprovativas do pagamento da parte da taxa que incidiu na carne proveniente de outros Estados-Membros,

— o direito ao reembolso não pode ser sujeito a outras condições, nomeadamente o facto de a taxa não ter sido repercutida,

— no caso das pessoas que ainda não tenham efectuado o pagamento da taxa, as autoridades francesas renunciam formalmente ao seu recebimento, incluindo eventuais juros de mora,

— as autoridades francesas enviam à Comissão, num prazo máximo de vinte meses a contar da notificação da presente decisão, um relatório exaustivo sobre a boa execução da medida de reembolso.

(238) Por carta de 9 de Dezembro de 2004, a França comprometeu-se a respeitar estas condições.

(239) Caso a França não cumpra as suas obrigações, a Comissão poderá proceder à reabertura do procedimento formal de investigação, conforme previsto no artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999, ou recorrer ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 23.º do mesmo regulamento. A Comissão considera que , no caso em apreço, a primeira possibilidade é a mais adequada. Esta eventualidade poderá conduzir, conforme previsto no artigo 14.º do regulamento, à adopção de uma decisão final negativa implicando a recuperação da totalidade dos auxílios concedidos no período em causa, cujo montante foi estimado em 417 080 311 euros.

(240) O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 2001 e 31 de Dezembro de 2002 em favor das empresas de transformação de subprodutos animais, dos criadores de gado e dos matadouros, no quadro do mecanismo de financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

(241) O regime de auxílios estatais aplicado pela França em 2002 em favor dos talhos e salas de desmancha detentores de MRE, no quadro do mecanismo de financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

(242) A medida sob a forma de isenção de pagamento de uma taxa sobre as compras de carne em favor de certas empresas de comercialização de carne, em vigor de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002, constitui um auxílio estatal incompatível com o mercado comum.

(243) As medidas objecto da presente decisão não foram notificadas à Comissão em conformidade com o n.º 3 do artigo 88.º do Tratado pelo que constituem auxílios ilegais na acepção do artigo 1.º, alínea f), do Regulamento (CE) n.º 659/1999.

(244) A Comissão lamenta que a França tenha executado as referidas medidas em violação do disposto no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.

(245) Dado que estes auxílios foram concedidos sem aguardar pela decisão final da Comissão, convém recordar que, atendendo ao carácter vinculativo das regras de procedimento previstas no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, de que o Tribunal de Justiça reconheceu o efeito directo nos seus Acórdãos Carmine Capolongo contra Azienda Agricola Maya ([2]), Gebrueder Lorenz GmbH contra Alemanha ([3]) e Steinicke e Weinlig contra Alemanha ([4]), a questão da ilegalidade do auxílios em causa não pode ser resolvida à posteriori [Acórdão Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et autres contra França ([5])].

([1]) Comunicação da Comissão relativa ao método de fixação das taxas de referência e de actualização (JO C 273 de 9.9.1997, p. 3).

([2]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Junho de 1973, Processo 77/72, Col. p. 611.

([3]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Dezembro de 1973, Processo 120/73, Col. p. 1471.

([4]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Março de 1977, Processo 78/76, Col. p. 595.

([5]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Processo C-354/90, Col. p I - 5505.

(246) O Tribunal de Justiça recordou que, quando uma medida de auxílio da qual o respectivo modo de financiamento faz parte integrante tiver sido posta em execução com desrespeito da obrigação de notificação, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados, em princípio, a ordenar o reembolso dos encargos ou contribuições especificamente cobrados para financiar esse auxílio. O Tribunal recordou igualmente que compete aos órgãos jurisdicionais nacionais proteger os direitos dos particulares face a uma eventual violação, por parte das autoridades nacionais, da proibição de pôr em execução auxílios, a que se refere o artigo 93.°, n.º 3, último período, do Tratado e que tem efeito directo. Esta violação, invocada pelos particulares com legitimidade para tal e verificada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, deve conduzir estes a daí retirarem todas as consequências, em conformidade com o seu direito nacional, no que se refere tanto à validade dos actos de execução das medidas de auxílio em causa como à cobrança dos apoios financeiros ([1]).

(247) A Comissão não dispõe de dados que especifiquem em que medida os reembolsos da taxa, já efectuados ou a ter lugar nessa base, conduzirão efectivamente ao reembolso total, nomeadamente da taxa aplicada às carnes provenientes dos outros Estados-Membros.

(248) Se os auxílios ilegais forem incompatíveis com o mercado comum, o n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 dispõe que a Comissão decide que o Estado-Membro em causa toma todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio junto do seu beneficiário. O reembolso é necessário para restabelecer a situação anterior, ao suprimir todas as vantagens financeiras de que o beneficiário do auxílio ilegal pôde indevidamente beneficiar desde a data da sua concessão.

(249) No caso em apreço, o Governo francês deve recuperar os auxílios incompatíveis, nomeadamente os auxílios em favor das empresas isentas do pagamento da taxa sobre as compras de carne. O montante total dos auxílios a recuperar consiste nos montantes pagos sob a forma de isenção de pagamento de uma taxa sobre a compra das carnes em favor de certas empresas de comercialização de carne durante o período em análise.

(250) O n.º 2 do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 prevê que a recuperação incluirá juros, calculados a uma taxa adequada fixada pela Comissão. Esses juros correm a contar da data em que o auxílio ilegal tiver sido colocado à disposição do beneficiário.

(251) Os auxílios devem ser reembolsados de acordo com os procedimentos previstos na legislação francesa. Os montantes incluem juros a contar da data de pagamento do auxílio até à data da sua recuperação efectiva, calculados com base na taxa de referência da Comissão prevista no método de fixação das taxas de referência e de actualização ([2]).

(252) A presente decisão é adoptada sem prejuízo das consequências que a Comissão possa vir a extrair, se for caso disso, no plano do financiamento da política agrícola comum pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA),

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000 em favor das empresas de transformação de subprodutos animais, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne que também abrange os produtos provenientes dos outros Estados-Membros, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado desde que a França respeite os compromissos assumidos no n.º 4 do presente artigo.

2. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000 em favor dos criadores de gado, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne que também abrange os produtos provenientes dos outros Estados-Membros, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado desde que a França respeite os compromissos assumidos no n.º 4 do presente artigo.

3. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000 em favor dos matadouros, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne que também abrange os produtos provenientes dos outros Estados-Membros, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado desde que a França respeite os compromissos assumidos no n.º 4 do presente artigo.

4. A França reembolsa as pessoas que tenham pago a taxa sobre as compras de carne da parte desta que tenha incidido nas carnes provenientes dos outros Estados-Membros entre 1 Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 2000. O regime deve satisfazer plenamente as condições seguintes:

— a França notifica individualmente as pessoas que tenham pago a taxa, num prazo máximo de seis meses a contar da notificação da presente decisão, do direito específico de reembolso de que gozam,

([1]) Acórdão Van Calster supracitado.

([2]) Ver nota de pé-de-página n.º 52.

— para apresentação do pedido de reembolso, as pessoas que tenham pago a taxa devem dispor de um prazo em conformidade com o direito nacional e, em todo caso, um prazo mínimo de seis meses,

— o reembolso deve ser efectuado num prazo máximo de seis meses a contar da data de apresentação do pedido,

— os montantes reembolsados devem ser acrescidos de juros, calculados a contar da data da sua cobrança até à data do reembolso efectivo. Esses juros serão calculados com base na taxa de referência da Comissão prevista no método de fixação das taxas de referência e de actualização,

— as autoridades francesas aceitam quaisquer provas razoáveis apresentadas pelas pessoas que tenham pago a taxa, comprovativas do pagamento da parte da taxa que incidiu na carne proveniente de outros Estados-Membros,

— o direito ao reembolso não pode ser sujeito a outras condições, nomeadamente o facto de a taxa não ter sido repercutida,

— no caso das pessoas que ainda não tenham efectuado o pagamento da taxa, as autoridades francesas renunciam formalmente ao seu recebimento, incluindo eventuais juros de mora,

— a França envia à Comissão, num prazo máximo de vinte meses a contar da notificação da presente decisão, um relatório exaustivo sobre a boa aplicação do presente artigo.

5. O presente artigo não prejudica o direito à recuperação da taxa sobre as compras de carne de que as pessoas que a tenham pago poderão beneficiar com base noutras disposições do direito comunitário.

Artigo 2.º

1. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 2001 e 31 de Dezembro de 2002 em favor das empresas de transformação de subprodutos animais, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

2. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 2001 e 31 de Dezembro de 2002 em favor dos criadores de gado, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

3. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 2001 e 31 de Dezembro de 2002 em favor dos matadouros, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais, financiado por uma taxa sobre as compras de carne, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

4. O regime de auxílios estatais aplicado pela França entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2002 em favor dos talhos e salas de desmancha detentores de MRE, no quadro do financiamento do serviço público de transformação de subprodutos animais financiado por uma taxa sobre as compras de carne, é compatível com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

Artigo 3.º

A medida de isenção de pagamento da taxa sobre as compras de carne em favor de certas empresas de comercialização de carne, em vigor de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 2002, constitui um auxílio estatal incompatível com o mercado comum.

A França tomará as medidas necessárias para recuperar os auxílios pagos aos beneficiários a título do referido regime. O montante total de auxílios a recuperar deve ser actualizado tendo em conta os juros desde a data de pagamento do auxílio até à data da sua efectiva recuperação. Esses juros serão calculados com base na taxa de referência da Comissão prevista no método de fixação das taxas de referência e de actualização.

Artigo 4.º

A França informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 5.º

A República Francesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 14 de Dezembro de 2004.

Pela Comissão
Mariann FISCHER BOEL
Membro da Comissão