ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

19 de Março de 2009 *

No processo C-309/07,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Alemanha), por decisão de 13 de Junho de 2007, entrado no Tribunal de Justiça em 5 de Julho de 2007, no processo

Baumann GmbH

contra

Land Hessen,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits e J.-J. Kasel (relator), juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: K. Sztranc-Sławiczek, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 4 de Setembro de 2008,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Baumann GmbH, por L. Liebenau e M. Stephani, Rechtsanwälte,

— em representação do Land Hessen, por H. Nebel, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por F. Erlbacher e M. Vollkommer, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação, por um lado, do artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 85/73/CEE do Conselho, de 29 de Janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspecções e controlos veterinários referidos nas Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE e 91/496/CEE (JO L 32, p. 14; EE 03 F33 p. 152), conforme alterada e codificada pela Directiva 96/43/CE do Conselho, de 26 de Junho de 1996 (JO L 162, p. 1, a seguir «Directiva 85/73»), e, por outro, do anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da mesma directiva.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Baumann GmbH (a seguir «Baumann») ao Land Hessen a propósito do cálculo das taxas devidas relativamente a inspecções e controlos veterinários de carne fresca.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 O artigo 1.º da Directiva 85/73 prevê:

«Os Estados-Membros garantirão, segundo as regras previstas no anexo A, a cobrança de uma taxa comunitária para os custos decorrentes das inspecções e controlos dos produtos referidos no referido anexo, incluindo os que se destinam a garantir a produção animal nos matadouros, em função dos requisitos da Directiva 93/119/CEE.»

4 Nos termos do artigo 5.º, n.os 1, 3 e 4, da referida directiva:

«1. As taxas comunitárias serão fixadas de forma a cobrir as despesas custeadas pela autoridade competente a título de:

— salários e encargos sociais inerentes ao serviço de inspecção,

— despesas administrativas resultantes da execução dos controlos e inspecções aos quais podem ser imputados os custos necessários para a formação permanente de inspectores,

para executar os controlos e inspecções referidas nos artigos 1.º, 2.º e 3.º

[…]

3. Os Estados-Membros ficam autorizados a cobrar um montante superior aos níveis das taxas comunitárias, desde que a integralidade da taxa cobrada por cada Estado-Membro não seja superior ao custo real dos encargos de inspecção.

4. Sem prejuízo da escolha da autoridade responsável pela cobrança das taxas comunitárias, estas taxas substituirão qualquer outra taxa, nomeadamente sanitária, cobrada pelas autoridades nacionais, regionais ou municipais dos Estados-Membros para cobrir as inspecções e controlos referidos nos artigos 1.º, 2.º e 3.º e respectiva certificação.

A presente directiva não prejudica a possibilidade de os Estados-Membros cobrarem uma taxa para a luta contra as epizootias e as doenças enzoóticas.»

5 O anexo A, capítulo I, ponto 1, da Directiva 85/73 estabelece os montantes fixos para as despesas de inspecção ligadas às operações de abate. As modalidades de financiamento dos controlos e inspecções relacionados com as operações de desmancha encontram-se previstas no ponto 2 desse mesmo capítulo. Nos termos do referido capítulo I, ponto 4, alíneas a) e b):

«A fim de cobrir um aumento de custos, os Estados-Membros podem:

a) Aumentar, em relação a um determinado estabelecimento, os montantes fixos previstos no ponto 1 e na alínea a) do ponto 2.

Para além da condição prevista na alínea a) do ponto 5, as condições a preencher para o efeito podem ser as seguintes:

[…]

— aumento dos custos resultantes de determinados tempos de deslocação,

— perdas de tempo devidas a mudanças frequentes nos horários dos abates, alheias ao pessoal de inspecção,

[…]

— inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate.

O montante dos aumentos do nível fixo de referência da taxa depende do montante das despesas a cobrir;

b) Ou cobrar uma taxa específica que cubra as despesas efectivamente realizadas.»

Legislação nacional

6 Conforme resulta da decisão de reenvio, a Directiva 85/73 foi transposta para o direito alemão em parte por disposições provenientes das autoridades federais e em parte por disposições adoptadas pelos *Länder*.

7 O legislador do Land Hessen, com base na Lei relativa às despesas dos controlos veterinários (Veterinärkontroll-Kostengesetz), de 3 de Novembro de 1998 (GVBl. 1998 I, p. 414), que executa determinadas disposições da legislação federal, adoptou o Regulamento relativo às despesas administrativas no âmbito da tutela do Ministério do Ambiente, Zonas Rurais e Protecção do Consumidor (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz), de 16 de Dezembro de 2003 (GVBl. 2003 I, p. 362, a seguir «VwKostO-MULV»), e o Regulamento de alteração (Änderungsverordnung) de 31 de Janeiro de 2005 (GVBl. 2005 I, p. 74).

8 Nos termos do disposto no § 4, n.º 6, da Lei relativa às despesas dos controlos veterinários, considera-se que os estabelecimentos que efectuem mais de 1 500 abates por mês constituem «grandes estabelecimentos» («Großbetriebe»), podendo ficar sujeitos, devido a controlos concretos, à cobrança de taxas específicas em função dos custos resultantes desses controlos.

9 Nos termos do § 5 dessa mesma lei:

«Pode ser exigido um aumento da taxa para os actos administrativos praticados com base num pedido específico, fora das horas normais de abate. Os encargos especiais resultantes da prática de actos administrativos fora das horas normais de abate podem, nomeadamente, ser objecto de facturação complementar. As horas normais de abate são as seguintes:

— no que se refere aos grandes estabelecimentos: das 6 horas às 18 horas, nos dias úteis, e das 6 horas às 15 horas, no sábado;

— no que se refere aos outros estabelecimentos: das 7 horas às 18 horas, nos dias úteis, e das 7 horas às 15 horas, no sábado.»

10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o VwKostO-MULV prevê, para cada uma destas duas categorias de estabelecimentos, taxas degressivas para os diferentes tipos de animais abatidos, não respeitando estritamente a economia e a estrutura do anexo A, capítulo I, n.º 1, da Directiva 85/73.

11 Em conformidade com o disposto no VwKostO-MULV, o aumento das taxas previsto no § 5 da Lei relativa às despesas dos controlos veterinários é de 25% relativamente às taxas normalmente devidas.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

12 Conforme resulta dos autos transmitidos ao Tribunal de Justiça, na origem do litígio no processo principal estão determinados avisos de liquidação emitidos pelo Land Hessen relativos às taxas devidas por inspecções e controlos veterinários de carne fresca nas instalações da Baumann. Considerando que a legislação desse *Land* que estabelece essas taxas é contrária ao direito comunitário derivado, a Baumann intentou uma acção no Verwaltungsgericht Darmstadt. Por decisão de 6 de Julho de 2006, este julgou procedente o pedido da sociedade e declarou que o VwKostO-MULV não constitui um meio válido que permita ao Land Hessen afastar-se, em detrimento dos operadores económicos, das taxas fixas previstas no anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73.

13 O Land Hessen interpôs recurso da referida decisão no Hessischer Verwaltungsgerichtshof, que, considerando que a decisão da causa depende da interpretação da Directiva 85/73, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O legislador nacional, no uso das faculdades que lhe são conferidas no artigo 5.º, n.º 3, […] e no anexo A, capítulo I, [ponto] 04, alínea a), [da Directiva 85/73], de aumentar os montantes fixos em relação a determinados estabelecimentos [a fim de cobrir um aumento de custos], e no [ponto] 4, alínea b), de cobrar uma taxa específica que cubra as despesas efectivamente realizadas, está estritamente vinculado à estrutura de [taxas] prevista no anexo A, capítulo I, [pontos] 1 e 2, alínea a) (consoante os tipos de animais, animais jovens ou adultos, peso de abate, etc.), ou tem, ao fixar a taxa em função do montante, a possibilidade de distinguir entre [a inspecção dos animais abatidos] em grandes estabelecimentos e outras inspecções e, além disso, ainda dentro destes dois grupos, de escalonar degressivamente o valor da taxa consoante o número dos abates realizados em cada tipo de animal, com a única condição de tal corresponder às despesas efectivamente realizadas?

2) O legislador nacional pode, nos termos das regras acima referidas, [relativamente] a abates realizados fora [das horas] normais de abate, a pedido do proprietário, cobrar uma percentagem [a acrescer] às taxas cobradas [pelas inspecções de animais realizadas nas horas] normais de abate, quando tal corresponda às despesas adicionais efectivamente realizadas, ou estas despesas têm de estar [incluídas na] taxa fixa (aumentada) [aplicável a] todos os devedores da taxa?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

14 A fim de responder à primeira questão, cabe distinguir a faculdade atribuída aos Estados-Membros pelo anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 da que lhes é conferida pelo mesmo ponto 4, alínea b).

15 A primeira destas duas disposições autoriza os Estados-Membros, para cobertura de custos superiores aos previstos na Directiva 85/73, a aumentar, «em relação a um determinado estabelecimento, os montantes fixos» previstos no referido anexo A, capítulo I, pontos 1 e 2, alínea a).

16 A este respeito, não se pode deixar de observar, por um lado, que decorre da redacção do referido ponto 4, alínea a), que esta disposição só se destina a ser aplicada em relação a um «determinado» estabelecimento, de modo que um Estado-Membro só pode a ela recorrer em casos concretos, não podendo introduzir, com base nessa disposição, uma categorização dos estabelecimentos de abate em função da sua dimensão, como no processo principal.

17 Esta interpretação é, aliás, corroborada pela lista de condições que podem justificar a aplicação desse aumento, que consta do anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73, condições essas que, por um lado, se referem todas a elementos específicos que permitem individualizar um estabelecimento em relação a outro e, por outro, são susceptíveis de fiscalização jurisdicional (v., neste sentido, acórdão de 9 de Setembro de 1999, Feyrer, C-374/97, Colect., p. I-5153, n.os 26 e 27).

18 Além disso, na medida em que o anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 se refere expressamente aos montantes fixos previstos nos pontos 1 e 2, alínea a), do mesmo capítulo I, o aumento a que os Estados-Membros podem proceder nos termos do referido ponto 4 só pode incidir sobre esses montantes fixos, devendo, por conseguinte, respeitar a sua sistemática e estrutura.

19 Daqui decorre que um Estado-Membro não pode, nos termos do anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73, cobrar uma taxa cujo montante varie em função da dimensão do estabelecimento e do número de animais abatidos.

20 No que se refere ao anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73, há que recordar, por um lado, que esta disposição confere aos Estados-Membros uma faculdade de que se podem socorrer em termos gerais e de forma discricionária, com a única condição de a taxa não ultrapassar as despesas efectivamente realizadas (v. acórdão Feyrer, já referido, n.º 27).

21 Por outro lado, uma taxa cobrada nos termos da referida disposição não deve adoptar a forma de montante fixo (v., neste sentido, do mesmo dia, acórdão Comissão/Alemanha, C-270/07, Colect., p. I-1983, n.º 32).

22 Na medida em que o respeito das despesas efectivamente realizadas constitui a única condição que se impõe aos Estados-Membros, estes só podem, com base no anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73, modular o montante da referida taxa de

acordo com a dimensão da empresa e em função do número de animais abatidos quando se demonstre que estes factores tiveram uma incidência real nesses custos.

23 Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se existe uma relação entre, por um lado, a dimensão de uma empresa de abate e o número de animais abatidos e, por outro, as despesas efectivamente realizadas com as inspecções e controlos veterinários exigidos pelas disposições comunitárias aplicáveis.

24 À luz do exposto, há que responder à primeira questão que:

— o anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que não permite que os Estados-Membros se afastem da estrutura de taxas prevista no referido anexo A, capítulo I, pontos 1 e 2, alínea a), nem cobrem uma taxa cujo montante varie em função da dimensão dos estabelecimentos e seja fixada degressivamente em função do número de animais abatidos por tipo de animal;

— o anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não é obrigado a respeitar a estrutura de taxas prevista nos pontos 1 e 2, alínea a), do mesmo capítulo e pode cobrar uma taxa cujo montante varie em função da dimensão da empresa e do número de animais abatidos por tipo de animal quando se demonstre que estes factores tiveram uma incidência real nas despesas efectivamente realizadas com as inspecções e controlos veterinários exigidos pelas disposições aplicáveis do direito comunitário.

Quanto à segunda questão

25 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o anexo A, capítulo I, ponto 4, alíneas a) e b), da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode cobrar, relativamente à inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, uma «percentagem» a acrescer às taxas habitualmente cobradas pela inspecção de animais quando este aumento corresponda às despesas adicionais efectivamente realizadas.

26 A fim de responder a esta questão, importa igualmente distinguir a faculdade atribuída aos Estados-Membros pelo anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 da que lhes é conferida pelo mesmo ponto 4, alínea b).

27 Quanto à primeira destas duas disposições, cumpre recordar que esta só permite aos Estados-Membros aumentarem o montante fixo em relação a um determinado estabelecimento, o que impede que estes procedam a um aumento geral do montante fixo que deve ser pago por todos os operadores económicos.

28 Importa acrescentar que, na medida em que o anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 se refere ao montante «dos aumentos» dos montantes fixos, os Estados-Membros podem, eventualmente, proceder a vários aumentos ao mesmo tempo, sem, no entanto, poder proceder a um aumento geral do montante fixo.

29 Uma vez que as condições a que esse aumento está sujeito estão claramente definidas no anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73, não se pode considerar que esse aumento constitua uma taxa específica, na acepção do acórdão de 30 de Maio

de 2002, Stratmann e Fleischversorgung Neuss (C-284/00 e C-288/00, Colect., p. I-4611), a acrescer à taxa comunitária para cobertura de determinadas despesas realizadas com medidas de inspecção e de controlo que nem sempre existem.

30 Tal aumento, para ser conforme com as disposições da Directiva 85/73, deve contudo corresponder às despesas adicionais a cobrir.

31 No que respeita ao aumento das despesas que podem resultar da inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, impõe-se referir que, entre os elementos que podem fazer aumentar estas despesas, figuram manifestamente os custos salariais resultantes das quantias pagas pelas horas, eventualmente extraordinárias, efectuadas pelas pessoas encarregadas de proceder aos controlos em questão fora dos seus horários normais de trabalho.

32 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, no processo principal, o montante adicional de 25% a acrescer aos montantes fixos previstos no anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 representa um valor fixo correspondente às despesas adicionais resultantes da inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate.

33 No que se refere à segunda das referidas disposições, ou seja, ao anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73, importa recordar que resulta do n.º 20 do presente acórdão que esta disposição confere aos Estados-Membros uma faculdade de que se podem socorrer em termos gerais e de forma discricionária, com a única condição de a taxa cobrada não ultrapassar as despesas efectivamente realizadas.

34 Além disso, cumpre recordar que, como resulta do n.º 31 do acórdão Comissão/ /Alemanha, já referido, uma taxa cobrada nos termos da referida disposição não pode revestir a forma de montante fixo, de modo que o seu montante global pode variar

consoante o caso em função das despesas efectivamente realizadas pela autoridade competente com as inspecções e controlos veterinários num determinado estabelecimento.

35 Daqui decorre que, mesmo apesar de o anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73 não se referir a «um determinado estabelecimento», o montante total da taxa devida por cada estabelecimento poderá variar consoante o caso.

36 Na medida em que não se pode excluir a possibilidade de a inspecção dos animais, que, a pedido do seu proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, gerar custos adicionais para a autoridade competente, nomeadamente no que se refere a custos salariais, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a taxa total cobrada corresponde às despesas efectivamente realizadas.

37 À luz do exposto, importa responder à segunda questão que:

— O anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode cobrar, pela inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, uma «percentagem» a acrescer às taxas habitualmente cobradas pela inspecção de animais quando esse aumento represente um valor fixo que corresponda às despesas adicionais a cobrir;

— O anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode cobrar, pela inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, uma

«percentagem» a acrescer às taxas habitualmente cobradas pela inspecção de animais quando esse aumento corresponda às despesas adicionais efectivamente realizadas.

Quanto às despesas

38 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

1) **O anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73/CEE do Conselho, de 29 de Janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspecções e controlos veterinários referidos nas Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE e 91/496/CEE, conforme alterada e codificada pela Directiva 96/43/CE do Conselho, de 26 de Junho de 1996, deve ser interpretado no sentido de que não permite que os Estados-Membros se afastem da estrutura de taxas prevista no referido anexo A, capítulo I, pontos 1 e 2, alínea a), nem cobrem uma taxa cujo montante varie em função da dimensão dos estabelecimentos e seja fixada degressivamente em função do número de animais abatidos por tipo de animal.**

O anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73, conforme alterada e codificada pela Directiva 96/43, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não é obrigado a respeitar a estrutura de taxas prevista nos pontos 1 e 2, alínea a), do mesmo capítulo e pode cobrar uma taxa cujo montante varie em função da dimensão da empresa e do número de animais abatidos por tipo de animal quando se demonstre que estes factores tiveram uma incidência real nas despesas efectivamente realizadas com as inspecções e controlos veterinários exigidos pelas disposições aplicáveis do direito comunitário.

2) **O anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea a), da Directiva 85/73, conforme alterada e codificada pela Directiva 96/43, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode cobrar, pela inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, uma «percentagem» a acrescer às taxas habitualmente cobradas pela inspecção de animais quando esse aumento represente um valor fixo que corresponda às despesas adicionais a cobrir.**

O anexo A, capítulo I, ponto 4, alínea b), da Directiva 85/73, conforme alterada e codificada pela Directiva 96/43, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode cobrar, pela inspecção dos animais que, a pedido do proprietário, sejam abatidos fora das horas normais de abate, uma «percentagem» a acrescer às taxas habitualmente cobradas pela inspecção de animais quando esse aumento corresponda às despesas adicionais efectivamente realizadas.

Assinaturas