Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 18 de setembro de 2019[1]

Processos apensos C-477/18 e C-478/18

Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18)
e
Compaxo Vlees Zevenaar BV,
Ekro BV,
Vion Apeldoorn BV,
Vitelco BV (C-478/18)
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento n.º 882/2004 — Controlos oficiais dos alimentos para animais e dos géneros alimentícios — Financiamento — Taxas que podem ser cobradas pelos Estados-Membros para cobrir os custos dos controlos oficiais — Anexo VI — Conceito de "pessoal envolvido nos controlos oficiais" — Conceito de "despesas conexas" — Artigo 27.º — Despesas ocasionadas pelos controlos oficiais — Despesas suportadas pelas autoridades competentes — Quartos de hora pedidos mas não prestados — Taxas médias — Reserva constituída em benefício de uma sociedade privada que poderá ser utilizada para pagar as despesas de formação do pessoal envolvido nos controlos oficiais em caso de epizootia»

1. No âmbito dos pedidos de decisão prejudicial objeto das presentes conclusões, o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) interroga o Tribunal de Justiça, nomeadamente, sobre a interpretação do artigo 27.º, n.ºs 1 e 4, e do Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais[2].

2. De um modo geral, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber quais as condições e limites que o Regulamento n.º 882/2004 impõe às autoridades nacionais competentes em matéria de controlos veterinários oficiais quanto à possibilidade de impor taxas aos matadouros em que esses controlos foram efetuados, a fim de cobrir os custos incorridos na sua realização.

1 Língua original: francês.

2 JO 2004, L 191, p. 1 (versão retificada).

3. Neste contexto, o Tribunal de Justiça deverá determinar, nomeadamente, se as autoridades nacionais competentes têm o direito de repercutir nos matadouros os salários e as despesas do pessoal que não efetua efetivamente os controlos oficiais, os períodos de trabalho que o matadouro pediu antecipadamente e reservou junto da autoridade competente, mas que não foram efetivamente prestados, bem como a constituição de uma reserva em benefício de uma empresa privada que cede à autoridade competente auxiliares oficiais para a realização dos referidos controlos.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento n.º 882/2004

4. Os considerandos 11 a 14 e 32 do Regulamento n.º 882/2004 enunciam:

«(11) As autoridades competentes para a realização dos controlos oficiais deverão cumprir um conjunto de critérios operacionais, por forma a garantir a sua imparcialidade e eficácia. Deverão dispor de pessoal devidamente qualificado e experiente, em número suficiente, e possuir instalações e equipamento adequados para o correto desempenho das suas funções.

(12) Os controlos oficiais deverão ser efetuados utilizando técnicas adequadas desenvolvidas para o efeito, incluindo controlos de rotina e controlos mais intensivos, tais como inspeções, verificações, auditorias, amostragem e análise de amostras. A aplicação correta dessas técnicas exige que o pessoal que efetua os controlos oficiais disponha de formação adequada. É também necessária formação com vista a assegurar a uniformidade das decisões tomadas pelas autoridades competentes, em especial no que se refere à aplicação dos princípios HACCP (Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controlo).

(13) A frequência dos controlos oficiais deverá ser regular e proporcional ao risco […].

(14) Os controlos oficiais deverão ser efetuados com base em procedimentos documentados, por forma a garantir que sejam realizados de forma uniforme e que sejam sempre de elevada qualidade.

[…]

(32) Deverão ser disponibilizados recursos financeiros adequados para a organização dos controlos oficiais. Para o efeito, as autoridades competentes dos Estados-Membros deverão poder cobrar as taxas ou os encargos que permitam cobrir as despesas dos controlos oficiais. Durante o processo, as autoridades competentes dos Estados-Membros deverão ter a liberdade de estabelecer taxas e encargos como montantes fixos baseados nas despesas efetuadas e tendo em conta a situação específica dos estabelecimentos. Sempre que sejam impostas taxas aos operadores, deverão ser aplicados princípios comuns. É, pois, adequado estabelecer os critérios de fixação dos níveis das taxas de inspeção.»

5. O artigo 2.º, n.º 1, deste Regulamento define o «controlo oficial» como «qualquer forma de controlo que a autoridade competente ou a Comunidade efetue para verificar o cumprimento da legislação em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios, assim como das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais».

6. O artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento, intitulado «Obrigações gerais relativas à organização de controlos oficiais»

«Os Estados-Membros devem assegurar que os controlos oficiais sejam realizados regularmente, em função dos riscos e com uma frequência adequada para alcançar os objetivos do presente regulamento […]».

7. O artigo 4.º do mesmo regulamento, intitulado «Designação das autoridades competentes e critérios operacionais», prevê, no seu n.º 2:

«As autoridades competentes devem assegurar:

[…]

c) A existência ou o acesso a laboratórios com capacidade adequada para a realização de testes e de pessoal devidamente qualificado e com experiência adequada em número suficiente, de forma a realizar os controlos oficiais e a cumprir as funções de controlo com eficiência e eficácia;

d) A existência e a devida manutenção de instalações e equipamento adequados, de forma a garantir que o pessoal possa realizar os controlos oficiais com eficiência e eficácia;

[…]»

8. Dedicado ao «Pessoal envolvido nos controlos oficiais», o artigo 6.º do Regulamento n.º 882/2004 dispõe:

«A autoridade competente deve garantir que todo o seu pessoal encarregado dos controlos oficiais:

a) Receba, na respetiva esfera de competência, uma formação adequada que lhe permita exercer as suas funções com competência e efetuar controlos oficiais de maneira coerente. Esta formação deve abranger, conforme adequado, as áreas referidas no Capítulo I do Anexo II;

b) Se mantenha atualizado na sua esfera de competência e, se necessário, receba regularmente formação suplementar; e

c) Esteja apto a realizar uma cooperação pluridisciplinar.»

9. O Título II desse regulamento, que estabelece as regras relativas aos «Controlos oficiais efetuados pelos Estados-Membros», inclui, nomeadamente, um capítulo VI relativo ao «Financiamento dos controlos oficiais», constituído pelos artigos 26.º a 29.º

10. Nos termos do artigo 26.º deste Regulamento, intitulado «Princípio geral»:

«Os Estados-Membros devem garantir a disponibilização dos recursos financeiros adequados para garantir a existência de recursos humanos e outros necessários à execução dos controlos oficiais, por quaisquer meios que sejam considerados apropriados, nomeadamente através de uma tributação geral ou do estabelecimento de taxas ou encargos.»

11. O artigo 27.º desse regulamento, intitulado «Taxas ou Encargos», prevê:

«1. Os Estados-Membros podem cobrar taxas ou encargos para cobrir as despesas ocasionadas pelos controlos oficiais.

[…]

4. As taxas cobradas para efeitos dos controlos oficiais nos termos do n.º 1 ou do n.º 2:

a) Não devem ser superiores às despesas suportadas pelas autoridades competentes responsáveis atendendo aos critérios enunciados no anexo VI, e

b) Podem ser fixadas em montantes forfetários com base nas despesas suportadas pelas autoridades competentes durante um determinado período de tempo ou, se for caso disso, nos montantes fixados na secção B do anexo IV ou na secção B do anexo V.

[…]

10. Sem prejuízo dos custos respeitantes às despesas previstas no artigo 28.º, os Estados-Membros não devem cobrar nenhuma outra taxa, para além das referidas no presente artigo, para efeitos da execução do presente regulamento.

[…]»

12. Intitulado «Critérios a ter em conta no cálculo das taxas», o Anexo VI do mesmo regulamento menciona:

«1. Salários do pessoal envolvido nos controlos oficiais;

2. Despesas relativas ao pessoal envolvido nos controlos oficiais, incluindo instalações, instrumentos, equipamento, formação, deslocações e despesas conexas;

3. Despesas de análises laboratoriais e de amostragem.»

2. Regulamento (CE) n.º 854/2004

13. O artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano[3], intitulado «Definições», dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

c) "Autoridade competente": a autoridade central de um Estado-Membro competente para efetuar controlos veterinários ou qualquer autoridade em quem tenha delegado essa competência;

[…]

f) "Veterinário oficial": o veterinário habilitado a atuar nessa qualidade, nos termos do presente regulamento, e nomeado pela autoridade competente;

[…]

h) "Auxiliar oficial", a pessoa habilitada a atuar nessa qualidade, nos termos do presente regulamento, nomeada pela autoridade competente e trabalhando sob a autoridade e a responsabilidade de um veterinário oficial;

3 JO 2004, L 226, p. 83 (versão retificada).

[…]»

B. Direito neerlandês

14. O Decreto n.º 2164 do Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministério da agricultura, natureza e qualidade alimentar, a seguir «Ministro») de 4 de maio de 2009, que aprova as taxas relativas às atividades realizadas pela Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (autoridade neerlandesa da alimentação e do consumo, a seguir «NVWA») e pela Algemene Inspectie (inspeção-geral) (a seguir «Decreto sobre as taxas da "NVWA"»). A versão desse decreto aplicável nos processos principais é a que estava em vigor de 3 de abril de 2013 a 28 de fevereiro de 2014.

II. Factos na origem dos litígios, tramitação do processo e questões prejudiciais

A. Processo C-477/18

15. A Exportslachterij J. Gosschalk en ZN. BV (a seguir «Gosschalk») explora um matadouro de transformação e comercialização de carne de suíno e de bovino. Como tal, foi sujeita a controlos oficiais para assegurar que cumpria a regulamentação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, bem como à saúde e ao bem-estar dos animais, conforme resultante do Regulamento n.º 882/2004 e do Decreto sobre as taxas da NVWA.

16. Estes controlos são efetuados durante as inspeções *ante mortem* e *post mortem*, por um lado, por veterinários e auxiliares oficiais que trabalham na NVWA, que é a autoridade competente designada e, por outro, por auxiliares oficiais temporários da empresa privada Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inspeção da Qualidade no Setor Animal, a seguir «KDS»).

17. A fim de cobrir os custos decorrentes deste trabalho de inspeção, o Ministro cobra taxas aos matadouros nos termos do artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), e pontos 1 e 2 do anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, bem como do Decreto sobre as taxas da NVWA.

18. O processo de afetação do número de veterinários oficiais e auxiliares oficiais ao trabalho de inspeção e a forma como estas taxas são cobradas podem ser resumidos da seguinte forma. O matadouro deve apresentar um pedido à NVWA especificando o trabalho de inspeção a efetuar, o número de veterinários oficiais e auxiliares oficiais necessários e o tempo necessário, expresso em quartos de hora, para efetuar esse trabalho.

19. Após a realização do trabalho de inspeção, o Ministro fatura ao matadouro os montantes devidos. Por cada veterinário oficial e auxiliar oficial que tenha efetuado trabalhos de inspeção, o matadouro deve pagar um valor de base e um montante por cada quarto de hora consagrado a esses trabalhos. Quando o trabalho de inspeção demorar mais tempo do que o previsto, o matadouro deve pagar um montante adicional por cada quarto de hora a mais. Por outro lado, se o trabalho de inspeção demorar menos tempo do que o previsto, o matadouro é obrigado a pagar o montante correspondente aos quartos de hora pedidos mas não efetivamente prestados.

20. No processo principal, a Gosschalk recebeu várias faturas que lhe cobrava taxas destinadas a pagar o trabalho de inspeção realizado nas suas instalações pela NVWA e pela KDS entre 2013 e 2016. Por considerar que a forma como essas taxas lhe eram cobradas era contrária ao Acórdão Kødbranchens Fællesråd [4], a Gosschalk apresentou reclamações ao Ministro e, depois de estas reclamações terem sido indeferidas, apresentou recurso ao College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos).

21. O órgão jurisdicional de reenvio considera-se em condições de anular essas decisões com base, nomeadamente, numa insuficiência de fundamentação.

22. No entanto, na medida em que, por um lado, o Ministro será chamado a retirar as consequências da anulação das suas decisões e, por outro lado, tem mais de 400 recursos atualmente pendentes, o tribunal de reenvio considera que é do interesse de uma solução judiciosa e eficaz desses litígios submeter ao Tribunal de Justiça determinadas questões prejudiciais, nomeadamente porque as partes não estão de acordo quanto à interpretação do artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), e do Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004.

23. Esta divergência diz respeito, em primeiro lugar, à delimitação da noção de «pessoal envolvido nos controlos oficiais». O tribunal de reenvio observa, por conseguinte, que o Regulamento n.º 882/2004 não identifica os contornos deste conceito, que figura nos n.ºs 1 e 2 do seu Anexo VI. Contrariamente ao que sustenta a Gosschalk, entende que não se pode deduzir do Acórdão Kødbranchens Fællesråd [5] que apenas os veterinários oficiais e os auxiliares oficiais que efetivamente exercem o controlo são abrangidos por este conceito. No entanto, também duvida da interpretação mais lata do Ministro, segundo a qual o pessoal administrativo e de apoio pode também ser classificado como pessoal previsto no anexo VI, pelo que os salários e despesas desse pessoal podem ser imputados aos matadouros.

24. Em segundo lugar, as partes no processo principal também não concordam quanto ao tratamento a dar aos quartos de hora que foram pedidos pelos matadouros mas não efetivamente prestados. Embora a Gosschalk considere que as respetivas despesas não devem ser imputadas aos matadouros porque não foram efetivamente incorridas, o ministro contesta que seja o matadouro o responsável pela exatidão do número de quartos de hora declaradas necessárias para o trabalho de inspeção e que o planeamento dos funcionários da NVWA seja rígido.

25. Em terceiro lugar, o desacordo entre as partes no processo principal diz respeito à interpretação das taxas aplicadas para os veterinários cedidos. A este respeito, a Gosschalk observa que a NVWA utiliza veterinários oficiais cedidos por agências de trabalho temporário para realizar trabalhos de inspeção e paga-lhes remunerações mais baixas do que as faturadas aos matadouros, uma prática que lhe permite obter quase 8 500 000 euros em lucros. Além disso, quando os quartos de hora de trabalho prestado são inferiores aos quartos de hora pedidos, os auxiliares oficiais cedidos pela KDS ou pelas agências de trabalho temporário são pagos apenas até ao número de quartos de hora efetivamente prestados, embora também seja cobrado ao matadouro o montante correspondente aos quartos de hora pedidos mas não efetivamente prestados. O ministro responde que esta prática é justificada pela exigência de manter a igualdade das taxas para todas as partes. Além disso, o excedente gerado é utilizado, segundo o ministro, para cobrir as despesas gerais da NVWA.

26. Em quarto lugar, a Gosschalk observa que as tabelas incluem um elemento utilizado para criar uma reserva na KDS para cobrir quaisquer custos a suportar em caso de calamidade. No entanto, entende que a reserva não está diretamente relacionada com o trabalho de inspeção efetivamente realizado, pelo que os custos incorridos para o efeito não podem ser considerados relacionados com o pessoal

4 Acórdão de 17 de março de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Acórdão de 17 de março de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

efetivamente envolvido na realização do trabalho de inspeção. Segundo o ministro, a reserva visa garantir que, em caso de circunstâncias imprevistas, como uma epizootia que justifique uma suspensão prolongada do abate dos animais, os salários e as despesas do pessoal e de formação possam continuar a ser pagos sem ter de despedir pessoal, para que as inspeções possam ser retomadas imediatamente após o termo dessa crise. Esta disposição permitiria, por conseguinte, mobilizar os montantes necessários para cobrir as despesas efetivamente suportadas com a realização dos controlos oficiais [6].

27. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que, numa decisão adotada em 14 de outubro de 2010, já tinha declarado essa disposição conforme com o artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004. No entanto, questiona os critérios para determinar o limite máximo, bem como o impacto que deve ser reconhecido na circunstância de esta reserva ser feita numa empresa privada (KDS) utilizada pela NVWA para ter auxiliares oficiais, entendendo-se que a perda de receitas faz parte, em si mesma, do risco normal de uma empresa. Todos estes fatores levam o órgão jurisdicional de reenvio a duvidar da pertinência da sua decisão de 14 de outubro de 2010.

28. Neste contexto, o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve a expressão "pessoal envolvido nos controlos oficiais", contida nos pontos 1 e 2 do anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, à saúde e ao bem-estar dos animais (a seguir "Regulamento n.º 882/2004"), ser interpretada no sentido de que as despesas (salariais) que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas relativas aos controlos oficiais são apenas as despesas (salariais) dos veterinários e auxiliares oficiais que efetuam os controlos oficiais, ou podem também ser incluídas as despesas (salariais) de outro pessoal que trabalha na Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (Autoridade Neerlandesa de Segurança dos Produtos Alimentares e dos Bens de Consumo, a seguir "NVWA") ou na empresa privada Kwaliteitskeuring Dierlijke Setor (a seguir "KDS")?

2) Se a resposta à questão 1 for no sentido de que também podem ser incluídas na expressão "pessoal envolvido nos controlos oficiais", contida nos pontos 1 e 2 do anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004, as despesas (salariais) de outro pessoal que trabalha para a NVWA ou para a KDS, em que circunstâncias e dentro de que limites se pode ainda considerar que existe uma relação entre as despesas incorridas com o outro pessoal e os controlos oficiais para que o pagamento dessas despesas (salariais) se possa basear no artigo 27.º, n.º 4, e no anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004?

3) a) Devem as disposições do artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e do anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 ser interpretadas no sentido de que se opõem a que sejam cobradas aos matadouros taxas pelos controlos oficiais realizados nos matadouros relativamente aos períodos de trabalho solicitados à autoridade competente mas não efetivamente prestados no âmbito dos controlos oficiais?

3) b) A resposta à [terceira] questão [alínea a)] também se aplica no caso da cedência à autoridade competente de veterinários oficiais que não são remunerados pelos períodos de trabalho (expressos em quartos de hora) que o matadouro solicitou à autoridade competente mas durante os quais não foram realmente efetuadas atividades no âmbito dos controlos oficiais,

6 Decorre do despacho de reenvio que esta provisão corresponde a metade do volume de negócios médio da KDS durante os últimos dois anos, ao qual seria acrescentado um montante de 500 000 euros.

embora o montante relativo aos períodos de trabalho (em quartos de hora) solicitados mas não prestados seja faturado ao matadouro a título de despesas gerais da autoridade competente?

4) Devem as disposições do artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e do anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 ser interpretadas no sentido de que se opõem a que seja cobrada aos matadouros uma taxa média relativa às atividades efetuadas no âmbito dos controlos oficiais realizados por veterinários oficiais que trabalham na NVWA e por veterinários cedidos à mesma (com remunerações inferiores), da qual resulta que a taxa cobrada aos matadouros é superior à remuneração paga aos veterinários cedidos?

5) Devem as disposições do artigo 26.º, do artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e do anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 ser interpretadas no sentido de que, no cálculo das taxas relativas aos controlos oficiais, podem ser tomadas em consideração as despesas relativas à criação de uma reserva em benefício de uma empresa privada (a KDS) que cede à autoridade competente auxiliares oficiais, sendo que a referida reserva poderá ser utilizada, em caso de crise, para o pagamento de salários e custos de formação do pessoal envolvido nos controlos oficiais, bem como de pessoal indispensável à realização dos controlos oficiais?

6) Em caso de resposta afirmativa à [quinta] questão: até que montante poderá tal reserva ser constituída e qual poderá ser a duração do período coberto por tal reserva?»

B. Processo C-478/18

29. Pelas faturas emitidas entre outubro de 2016 e fevereiro de 2017, o ministro pediu às quatro recorrentes no processo principal, a saber, a Compaxo Vlees Zevenaar BV, a Ekro BV, a Vion Apeldoorn BV e a Vitelco BV (a seguir «recorrentes no processo principal»), uma quantia entre 15 422,35 e 49 628,22 euros, destinada a cobrir os custos associados aos trabalhos de inspeção de que foram objeto.

30. Após o indeferimento das reclamações contra as faturas que lhes foram apresentadas, as recorrentes no processo principal interpuseram recurso para o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos).

31. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio declara que tenciona anular as decisões impugnadas com base em fundamentos que, na sua opinião, não suscitam dificuldades de interpretação do direito da União. Todavia, pelas mesmas razões expostas no despacho de reenvio do processo C-477/18 [7], considera adequado interrogar o Tribunal de Justiça sobre outros aspetos do litígio que suscitam dúvidas razoáveis quanto à interpretação do artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), e do Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento (CE) n.º 882/2004.

32. Alegando que resulta do Acórdão Kødbranchens Fællesråd [8] que apenas podem ser tidos em conta os salários e as despesas das pessoas que realizam efetivamente os controlos, as recorrentes no processo principal alegam que determinadas despesas, como os correios, as despesas gerais de material, as despesas de amortização, as despesas de escritório e outras despesas não podem ser consideradas despesas na aceção do anexo VI, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004. Em particular, as recorrentes no processo principal observam que não é claro a que se refere a rubrica «trabalho de

7 V. n.º 22 das presentes conclusões.

8 Acórdão de 17 de março de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

inspeção». A este respeito, o Ministro respondeu que o cálculo da taxa horária tomada em consideração nessa rubrica inclui custos técnicos de administração e planeamento que devem ser qualificados como «salários e outros custos do pessoal envolvido no controlo», na medida em que o trabalho de inspeção não pode ter lugar na sua ausência.

33. Além disso, os recorrentes no processo principal sugerem que se solicite ao Tribunal de Justiça que se pronuncie a título prejudicial sobre se outras despesas relativas a determinados itens, como o serviço de tecnologias da informação e de comunicação, as despesas específicas (vestuário de trabalho), as despesas de deslocação de casa para o trabalho, as despesas de subcontratação de pessoal e outras despesas de pessoal, podem ser consideradas efetuadas por pessoas que efetivamente intervêm na realização dos controlos oficiais.

34. Neste contexto, o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve a expressão "pessoal envolvido nos controlos oficiais" contida nos pontos 1 e 2 do anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, à saúde e ao bem-estar dos animais (a seguir "Regulamento n.º 882/2004"), ser interpretada no sentido de que as despesas (salariais) que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas relativas aos controlos oficiais são apenas as despesas (salariais) dos veterinários e auxiliares oficiais que efetuam os controlos oficiais, ou podem também ser incluídas as despesas (salariais) de outro pessoal que trabalha na [NVWA] ou na empresa privada [KDS]?

2) Se a resposta à questão 1 for no sentido de que também podem ser incluídas na expressão "pessoal envolvido nos controlos oficiais", contida nos pontos 1 e 2 do anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004, as despesas (salariais) de outro pessoal que trabalha na NVWA ou na KDS, em que circunstâncias e dentro de que limites se pode ainda considerar que existe uma relação entre as despesas incorridas com o outro pessoal e os controlos oficiais para que o pagamento dessas despesas (salariais) se possa basear no artigo 27.º, n.º 4, e no anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004?

3) Devem as disposições do artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e do anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 ser interpretadas no sentido de que se opõem a que sejam cobradas aos matadouros taxas pelos controlos oficiais realizados nos matadouros relativamente aos períodos de trabalho solicitados à autoridade competente mas não efetivamente prestados no âmbito dos controlos oficiais?»

C. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

35. Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de agosto de 2018, os processos C-477/18 e C-478/18 foram apensados para efeitos da fase oral e do acórdão.

36. Foram apresentadas observações escritas no processo C-477/18 pela Gosschalk, pelos Governos dos Países Baixos, da Dinamarca, da Hungria, da Suécia e do Reino Unido, bem como pela Comissão Europeia e, no processo C-478/18, pelas recorrentes no processo principal e pela Comissão.

37. Na audiência comum dos dois processos agora apensos, que teve lugar em 4 de julho de 2019, foram apresentadas observações orais pela Gosschalk, pelos Governos neerlandês, Dinamarquês e do Reino Unido, bem como pela Comissão.

III. Análise

38. A título preliminar, verifico que as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio dizem respeito à conformidade com o Regulamento n.º 882/2004 da prática administrativa da NVWA em matéria de faturação do montante dos custos incorridos para efeitos de controlos oficiais e dizem respeito tanto ao âmbito dos custos incluídos no cálculo da taxa média como à inclusão dos custos relacionados com os quartos de hora para controlos oficiais reservados pelos matadouros. Na minha opinião, é útil fazer algumas breves considerações sobre a regulamentação em causa.

39. Segundo o seu artigo 1.º, alínea a), o Regulamento n.º 882/2004 visa nomeadamente prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para a saúde dos seres humanos e dos animais, quer se apresentem diretamente ou através do ambiente. Tal como expressamente referido no considerando 6 desse regulamento, esse objetivo é alcançado pelo facto de os Estados-Membros garantirem a aplicação da legislação pertinente e verificando a conformidade através da organização de controlos oficiais.

40. Neste contexto, o Regulamento n.º 882/2004 estabelece um sistema de financiamento dos controlos oficiais, a fim de evitar divergências suscetíveis de distorcer a concorrência entre operadores privados mas, importa sublinhar, essa harmonização é limitada. Com efeito, todas as disposições cuja interpretação é solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, nomeadamente os artigos 26.º e 27.º bem como os pontos 1 e 2 do anexo VI do referido regulamento, deixam, em minha opinião, uma ampla margem discricionária aos Estados-Membros, que continuam a poder escolher livremente a fonte de financiamento dos controlos oficiais (tributação geral, taxas ou encargos), os critérios de cálculo das taxas (custos reais suportados pela autoridade competente, montantes fixos ou preços mínimos) e os custos tomados em consideração para efeitos desse cálculo (de entre os enumerados no Anexo VI), sendo essa margem discricionária regida, como adiante explicarei [9], por determinados critérios estabelecidos nessas mesmas disposições.

41. É à luz destes elementos que o Tribunal de Justiça deverá, em meu entender, responder às questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

A. Quanto à primeira e segunda questões nos processos C-477/18 e C-478/18

42. Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a expressão «pessoal envolvido nos controlos oficiais», contida nos pontos 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, [10], deve ser interpretada no sentido de que as despesas (salariais) que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas relativas aos controlos oficiais são apenas as despesas (salariais) dos veterinários e auxiliares oficiais que efetuam os controlos oficiais ou podem também ser incluídas as despesas (salariais) de outro pessoal que trabalha na NVWA ou na KDS. Na hipótese de se considerar que essas expressões cobrem igualmente as despesas salariais desse outro pessoal, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, na sua segunda questão em cada um dos dois processos apensos, em que circunstâncias e em que medida a relação entre os controlos oficiais e as despesas efetuadas por esse pessoal — cuja atividade contribui para a realização dos trabalhos de inspeção dos controlos oficiais — pode ser considerada suscetível de permitir que essas despesas sejam imputadas aos matadouros, nos termos do artigo 27.º, n.º 4, e do Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004.

9 V. n.os 67 e 68 destas conclusões.

10 A redação entre parênteses retos destina-se a ter em conta a utilização de duas formulações distintas na versão neerlandesa dos n.os 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004.

1. O alcance da expressão «pessoal envolvido nos controlos oficiais»

43. No que se refere à primeira pergunta, começo por precisar que resulta claramente das decisões de reenvio que a referência a «outro pessoal empregado na NVWA ou na KDS» é entendida pelo tribunal de reenvio como referente a pessoal administrativo e de apoio, nomeadamente, pessoal cuja contribuição permite estabelecer, apoiar e manter o sistema público de controlos oficiais. Por conseguinte, é a eventual inclusão dos salários e despesas destas categorias de pessoal nos custos totais que podem ser imputados aos matadouros que é objeto desta primeira pergunta.

44. No entanto, noto que o próprio Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento (CE) n.º 882/2004 não fornece qualquer indicação do grau de intervenção nos controlos oficiais para qualificar o pessoal das autoridades competentes como «pessoal envolvido nos controlos oficiais» ou «pessoal envolvido [na realização] nos controlos oficiais».

45. Na ausência de tal clarificação no presente anexo, o âmbito de aplicação destas expressões deverá ser determinado através da aplicação dos métodos tradicionais de interpretação do Tribunal de Justiça.

a) Interpretação literal

46. A meu ver, há poucas dúvidas de que uma interpretação literal das referidas expressões não é suscetível de dar uma resposta unívoca a esta questão.

47. Com efeito, as versões linguísticas do Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004 diferem de maneira determinante no que respeita aos termos utilizados para designar a referida categoria de pessoal, tal como o Tribunal de Justiça já tinha observado no Acórdão Kødbranchens Fællesråd[11]. Em particular, segundo o n.º 34 do referido Acórdão, «nas suas versões em língua alemã ("des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals") e francesa ("personnel chargé des contrôles officiels"), o regulamento visa o pessoal que *efetua* controlos, ao passo que, nas suas versões em língua inglesa ("staff involved in the official controls") e italiana ("personale partecipante ai controlli ufficiali"), utiliza termos que poderiam abranger um círculo *mais alargado* de pessoas[12]». O facto de a versão neerlandesa parecer referir, tal como as versões em língua inglesa e italiana, o pessoal envolvido nos controlos oficiais («het personneel dat betrokken is bij de officiële controles» no ponto 1 e «het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles» no ponto 2) não tem qualquer importância.

48. Em face desta disparidade entre as diferentes versões linguísticas, o alcance das expressões em questão deve ser determinado através de uma abordagem sistemática, histórica e teleológica.

b) Interpretação sistemática

49. No que se refere ao contexto em que o Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004 está inserido, nomeadamente o sistema de regras estabelecido por este regulamento para prever o financiamento dos controlos veterinários oficiais, uma análise pormenorizada do sistema de financiamento desses controlos leva-me a concluir, digo-o desde já, que os termos «pessoal envolvido nos controlos oficiais» e «pessoal envolvido na [realização] nos controlos oficiais» devem ser interpretados no sentido de que incluem o pessoal de apoio e o pessoal administrativo que, ao dispensar os veterinários oficiais e os auxiliares oficiais da organização logística do trabalho de inspeção, lhes permite concentrarem-se nas suas tarefas de inspeção em sentido estrito.

11 Acórdão de 17 de março de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 O sublinhado é meu.

50. A este propósito recordo, em primeiro lugar, que a «pedra angular» deste sistema, a saber o artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004, dispõe que «Os Estados-Membros devem garantir a disponibilização dos recursos financeiros adequados para garantir a existência de recursos humanos e outros necessários à execução dos controlos oficiais, por quaisquer meios que sejam considerados apropriados, nomeadamente através de uma tributação geral ou do estabelecimento de taxas ou encargos». No entanto, se as taxas cobradas aos matadouros se destinarem a fornecer o pessoal e outros recursos *necessários* à realização desses controlos oficiais, não vejo como se poderia considerar que os salários e despesas do pessoal administrativo e de apoio não são suscetíveis de ser tidos em conta na fixação dessas taxas, dado que os controlos oficiais não poderiam ser efetuados sem a contribuição, tanto no planeamento como no acompanhamento, dessas duas categorias de pessoal.

51. Esta interpretação é corroborada, parece-me, por uma leitura dos considerandos do Regulamento n.º 882/2004. Considero particularmente revelador o facto de o considerando 32 afirmar que «deverão ser disponibilizados recursos financeiros adequados para a *organização* dos controlos oficiais [13]». Com efeito, se o legislador da UE especificou que o sistema de financiamento deve ser criado pelos Estados-Membros para assegurar a «organização», e não apenas a «realização», dos controlos oficiais, tal significa necessariamente que o objetivo desse financiamento é permitir aos Estados-Membros estabelecer um *sistema global* de controlos oficiais que não se limite apenas à execução concreta da missão de controlo. Daqui decorre logicamente que, em vez de se limitar aos custos associados à intervenção do pessoal responsável por essa execução, esse financiamento pode também cobrir os salários e as despesas do pessoal administrativo e de apoio.

52. Em segundo lugar, observo que o artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004, cujo Anexo VI especifica determinadas normas de execução, prevê no seu primeiro parágrafo que «os Estados-Membros podem cobrar taxas ou encargos para cobrir as despesas *ocasionadas* pelos controlos oficiais [14]». Ora, os salários do pessoal administrativo e de apoio são suscetíveis de integrar, na minha opinião, as referidas despesas. Com efeito, assim como não se pode negar que as despesas associadas às atividades de um arquiteto, tais como o planeamento, organização ou gestão, resultam da construção de um edifício, não vejo como se poderia argumentar que as despesas associadas às atividades do pessoal administrativo e de apoio não «resultam» da realização dos controlos oficiais.

53. Em todo o caso, uma análise histórica do Regulamento (CE) n.º 882/2004, na minha opinião, dissipa quaisquer dúvidas residuais de que a interpretação proposta dos termos «pessoal envolvido nos controlos oficiais» e «pessoal envolvido [na realização] nos controlos oficiais» nos pontos 1 e 2 do Anexo VI seja correta.

13 O sublinhado é meu.

14 O sublinhado é meu.

c) Interpretação histórica

54. Por conseguinte, é necessário examinar a abordagem adotada pelo legislador da UE ao longo dos anos no que respeita ao financiamento dos controlos veterinários oficiais. Essa análise pressupõe que o Regulamento n.º 882/2004 seja colocado na sucessão cronológica dos atos legislativos da União que regeram esse financiamento, ou seja, entre a Diretiva 85/73/CEE, alterada pela Diretiva 96/43/CE (a seguir «Diretiva 85/73»)[15], em vigor antes do Regulamento n.º 882/2004, e o Regulamento (UE) 2017/625[16], já em vigor mas ainda não aplicável aos períodos abrangidos pelos presentes processos.

55. No que respeita à Diretiva 85/73, verifico que os seus artigos 1.º a 3.º dispunham que os Estados-Membros deviam cobrar uma taxa comunitária para cobrir os custos *incorridos* pelas inspeções e controlos oficiais. No que se refere a estes custos, o n.º 1 do artigo 5.º da referida diretiva especificava exaustivamente que estes incluíam os «encargos salariais e sociais suportados pelo serviço de inspeção» e os «custos administrativos relacionados com a realização de controlos e inspeções, aos quais podem ser imputados os custos necessários para a formação contínua dos inspetores», as duas categorias de custos a suportar «para a realização dos controlos e inspeções referidos nos artigos 1.º, 2.º e 3.º». Por outras palavras, a Diretiva 85/73 previa expressamente que os Estados-Membros estavam autorizados a aplicar taxas para cobrir custos além dos salários e despesas do pessoal que efetua efetivamente os controlos oficiais, o que incluía também os salários e despesas do pessoal administrativo e de apoio.

56. O mesmo é válido para o Regulamento n.º 2017/625. Isto é particularmente claro na leitura do considerando 66, segundo o qual «As taxas ou encargos deverão cobrir, mas não exceder, os custos (incluindo as despesas gerais) incorridos pelas autoridades competentes para realizar os controlos oficiais. As despesas gerais poderão incluir *os custos decorrentes do apoio e da organização necessários para planear e efetuar os controlos oficiais*[17]», bem como as alíneas a) a g) do artigo 81.º do referido regulamento, segundo as quais os custos com base nos quais são determinados esses honorários ou taxas incluem, na medida em que resultem dos controlos oficiais os salários do pessoal, *incluindo pessoal administrativo e de apoio*[18], envolvido na realização dos controlos oficiais, e respetivas despesas de segurança social, pensões e seguros» [alínea a)], bem como os «custos das instalações e do equipamento» [alínea b)], «custos de formação» — excluindo a formação necessária para a obtenção das qualificações requeridas a fim de entrar ao serviço das autoridades competentes [alínea e)] - e as «despesas de deslocação [desse pessoal] e ajudas de custo conexas» [alínea f)].

57. Nestas circunstâncias, no que respeita à transição da Diretiva 85/73 para o Regulamento n.º 882/2004, considero que, se o legislador da União tivesse pretendido afastar-se da interpretação extensiva dos custos recuperáveis adotada por esta diretiva, tê-lo-ia declarado expressamente. Ora, os trabalhos preparatórios do Regulamento (CE) n.º 882/2004 não revelam qualquer sinal dessa vontade de restringir o âmbito dos custos que os Estados-Membros podem ter em conta para financiar os controlos oficiais.

15 Diretiva do Conselho, de 29 de janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspeções e controlos veterinários referidos nas Diretivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE e 91/496/CEE (JO 1985, L 32, p. 14; EE 03 F3 p. 152).

16 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos, que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001 (CE) n.º 396/2005 (CE) n.º 1069/2009 (CE) n.º 1107/2009 (UE) n.º 1151/2012 (UE) n.º 652/2014 (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 do Parlamento Europeu e do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 1/2005 e (CE) n.º 1099/2009 do Conselho, e as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE do Conselho, e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 854/2004 e (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE do Conselho e a Decisão 92/438/CEE do Conselho (Regulamento sobre os controlos oficiais) (JO 2017, L 95, p. 1).

17 O sublinhado é meu.

18 O sublinhado é meu.

58. Do mesmo modo, no que respeita à transição do Regulamento n.º 882/2004 para o Regulamento n.º 2017/625, considero que, supondo que os pontos 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento n.º 882/2004 excluem as despesas (salariais) do pessoal administrativo e de apoio do conjunto de despesas que podem ser recuperadas através de taxas, a escolha do Regulamento n.º 2017/625 de definir estas despesas em termos amplos seria necessariamente explicada pela vontade do legislador da União de abandonar a abordagem alegadamente restritiva adotada pelo Regulamento n.º 882/2004. Pelo contrário, a Comissão remeteu na sua proposta [19], para um estudo de avaliação externa da aplicação do mecanismo de financiamento instituído pelo Regulamento (CE) n.º 882/2004, segundo o qual estes custos são identificados no Anexo VI do presente regulamento, de um modo que deixa uma grande margem de interpretação para as autoridades nacionais competentes [20]. Ora, esta referência, apreciada no contexto dos objetivos do Regulamento 2017/625 de racionalizar e harmonizar as disposições existentes, leva-me a concluir que, longe de se prever uma mudança radical na abordagem das despesas recuperáveis, este regulamento procura simplesmente clarificar a sua definição.

59. Em conclusão, ainda que a diferença de redação entre o Regulamento n.º 882/2004 e a diretiva que o precedeu, por um lado, e o regulamento que o sucedeu, por outro, continue, na minha opinião, a ser muito surpreendente, o facto de a abordagem do legislador da União se ter mantido constante ao longo dos atos jurídicos que regem o financiamento dos controlos oficiais parece-me defender de modo eloquente uma interpretação ampla das despesas dos controlos oficiais que podem ser recuperadas pelas autoridades competentes através de taxas. Em minha opinião, não seria correto interpretar o Regulamento n.º 882/2004 no sentido de que permite a estas últimas recuperar um conjunto de despesas mais limitado do que aquele que está autorizado a recuperar ao abrigo tanto da anterior diretiva como do regulamento que o revogará, uma vez que, por um lado, nada no Regulamento n.º 882/2004 indica expressamente que adota uma abordagem mais estrita do que a Diretiva 85/73 para a recuperação de despesas e, por outro lado, nada no Regulamento 2017/625 indica que o legislador pretenda voltar a uma abordagem mais ampla, uma vez que os trabalhos preparatórios deixam claro, como já expliquei anteriormente, que se destina simplesmente a clarificar o alcance das disposições relativas ao financiamento dos controlos oficiais [21].

60. Esta interpretação é também apoiada, a meu ver, por uma leitura teleológica do Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004.

d) Interpretação teleológica

61. Na sua proposta do Regulamento (CE) n.º 882/2004, a Comissão observou que o sistema de financiamento baseado na cobrança de taxas, instituído pela Diretiva 85/73, não tinha atingido o objetivo de evitar a persistência de divergências entre os Estados-Membros que podiam conduzir a distorções da concorrência. Foi para remediar esta situação que a Comissão propôs a introdução do princípio, atualmente consagrado no artigo 26.º do Regulamento, de que os Estados-Membros devem assegurar a disponibilização de recursos financeiros adequados para dotar as autoridades competentes do pessoal e dos outros recursos necessários para os controlos oficiais [22].

19 Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais e a outras atividades oficiais destinadas a assegurar o cumprimento da legislação relativa aos alimentos para consumo humano e animal e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais, fitossanidade, materiais de reprodução e produtos fitofarmacêuticos, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001 (CE) n.º 1829/2003 (CE) n.º 1831/2003 (CE) n.º 1/2005 (CE) n.º 396/2005 (CE) n.º 834/2007 (CE) n.º 1099/2009 (CE) n.º 1069/2009 (CE) n.º 1107/2009 (CE) n.º 1151/2012 (UE) n.º […]/2013, bem como as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (Regulamento relativo aos controlos oficiais), [COM(2013) 265 final, p. 4)].

20 V. «Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls», [Taxas ou encargos cobrados pelos Estados-Membros para cobrir os custos dos controlos oficiais], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

21 V. nota 19.

22 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais dos alimentos para animais e para consumo humano [COM(2003/52 final, p. 43].

62. Ora, se os recursos financeiros que as autoridades competentes recebem através das taxas não forem suficientes para cobrir a *totalidade* dos custos incorridos na realização dos controlos oficiais, incluindo salários e custos do pessoal administrativo e de apoio, os objetivos do Regulamento (CE) n.º 882/2004 de prevenção ou eliminação de riscos para os seres humanos e para os animais, ou a redução desses riscos para um nível aceitável, só poderão ser alcançados através de uma contribuição das finanças públicas, o que, por definição, ao criar distorções das condições de concorrência, seria contrário ao objetivo de harmonização prosseguido pelo presente regulamento no seu artigo 27.º

63. Além disso, concordo com o argumento apresentado pelo Governo dinamarquês de que, se os salários e despesas do pessoal administrativo e de apoio não fossem considerados custos recuperáveis, as autoridades competentes teriam provavelmente de confiar as operações relacionadas com a organização e planeamento dos controlos oficiais a veterinários oficiais ou auxiliares oficiais. Na minha opinião, isto seria contrário à exigência de controlos eficazes que, na minha opinião, decorre de várias disposições do Regulamento (CE) n.º 882/2004, nomeadamente do n.º 2 do artigo 4: [«As autoridades competentes devem assegurar: a) A eficácia e adequação dos controlos oficiais […]»], do artigo 7, n.º 1 [«[…] De um modo geral, o público deve ter acesso: a) Às informações relativas às atividades de controlo das autoridades competentes e à eficácia das mesmas […]»], [«As autoridades competentes devem dispor de procedimentos que lhes permitam: a) Verificar a eficácia dos controlos oficiais que realizam […]»].

64. Tendo em conta todas estas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão prejudicial no sentido de que a expressão «pessoal envolvido nos controlos oficiais», contida nos pontos 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, deve ser interpretada no sentido de que as despesas (salariais) que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas relativas aos controlos oficiais incluem também os vencimentos e despesas do pessoal administrativo e de apoio que trabalha na NVWA ou na KDS.

2. Quanto às condições a preencher para que os custos do pessoal administrativo e de apoio sejam tidos em conta no cálculo das taxas

65. É agora necessário responder à segunda questão prejudicial, pela qual o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que defina as condições que devem ser preenchidas para que as despesas incorridas pelo pessoal administrativo e de apoio sejam tidas em conta no cálculo das taxas impostas aos matadouros.

66. A este respeito, saliento que, quando os Estados-Membros decidem financiar os controlos oficiais através de taxas, o seu poder discricionário na determinação dos custos suscetíveis de ser tidos em conta no cálculo do montante dessas taxas é regulado do seguinte modo.

67. Em primeiro lugar, o artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento n.º 882/2004, a que se refere o n.º 4 do mesmo artigo, exige a existência de um *nexo de causalidade* entre as referidas despesas e os controlos oficiais quando prevê que os Estados-Membros só podem cobrar taxas para cobrir os custos «incorridos» pelos controlos oficiais (a seguir «critério de causalidade»).

68. Em segundo lugar, o n.º 4, alínea a), do artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004, que o tribunal jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que interprete, prevê, recordo, que as referidas taxas não podem exceder os custos suportados pelas autoridades competentes (a seguir denominado «critério de compensação máxima»).

69. Por conseguinte, em minha opinião, o Tribunal de Justiça deve concluir, na sua resposta à segunda questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, apenas por uma aplicação caso a caso dos critérios de causalidade e de compensação máxima em relação às categorias de despesas enumeradas no anexo VI do Regulamento n.º 882/2004.

70. A este respeito, estou ciente de que, nas suas observações escritas, a Gosschalk alegou que, no acórdão Kødbranchens Fællesråd [23], o Tribunal de Justiça tinha procedido a uma delimitação das despesas recuperáveis com um *caráter geral*. Em especial, segundo esta parte interessada, apenas os custos *diretos*, ou seja, os que estão numa relação direta com os controlos oficiais, poderiam ser transferidos pelas autoridades competentes para os matadouros, excluindo assim os custos *indiretos*.

71. No entanto, uma análise mais aprofundada do acórdão em questão leva, na minha opinião, a rejeitar essa leitura.

72. Nesse processo, foi perguntado ao Tribunal de Justiça se os Estados-Membros, ao fixarem o montante das taxas dos controlos oficiais, podem, nos termos do artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento n.º 882/2004, em conjugação com o Anexo VI, pontos 1 e 2, do mesmo regulamento, repercutir nos matadouros as despesas relativas aos salários e à formação das pessoas que fazem a formação inicial obrigatória dos auxiliares oficiais. Na sua resposta, o Tribunal de Justiça concluiu que «as taxas só podem destinar-se a cobrir as despesas que *decorrem, efetivamente*, para os Estados-Membros *da realização dos controlos* nas empresas do setor alimentar», e, por isso, não têm como finalidade fazer pesar o custo da formação inicial desse pessoal nas empresas do setor em causa [24]».

73. Na minha opinião, o Tribunal de Justiça não definiu nesse acórdão as categorias de custos que as autoridades competentes podem recuperar junto dos matadouros, tendo apenas indicado que uma categoria *específica*, a saber, a dos custos resultantes da formação inicial obrigatória dos auxiliares oficiais, não era recuperável. Trata-se, a meu ver, de uma aplicação ordinária do critério de causalidade previsto no n.º 1 do artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004, que tem por efeito excluir do âmbito de aplicação dos custos recuperáveis os custos que não tenham sido impostos à autoridade competente por força de um controlo oficial efetivo, uma vez que os beneficiários desta formação obrigatória ainda não estão qualificados e, por conseguinte, não podem efetuar controlos oficiais ou assistir na sua realização.

74. À luz destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão que lhe foi submetida no sentido de que as despesas em pessoal administrativo e de apoio de uma autoridade competente podem ser incluídas no cálculo das taxas aplicadas aos matadouros por força do artigo 27.º, n.º 4, e do anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004, desde que, em primeiro lugar, resultem efetivamente da realização dos controlos oficiais e, em segundo, não excedam as despesas incorridas por essa autoridade relativamente às categorias de despesas em causa entre as enumeradas no referido anexo.

75. No entanto, penso que é necessário acrescentar um esclarecimento. Não ignoro, com efeito, que a preocupação do tribunal de reenvio no que respeita à delimitação das despesas recuperáveis se deve à incerteza jurídica criada pelo facto de a aplicação de um critério puramente causal ter o efeito, na prática, de deixar à NVWA a liberdade de cobrar aos matadouros despesas apenas com uma relação bastante ténue com a realização dos controlos oficiais, o que dá origem a um grande número de processos nesse tribunal [25], devido ao *caráter vago* das categorias de despesas constantes dos pontos 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004. No entanto, estou convencido de que essa incerteza jurídica se deve, em grande medida, a uma interpretação errada do conceito de «despesas conexas» no Anexo VI, ponto 2, do Regulamento n.º 882/2004 pela NVWA.

23 Acórdão de 17 de março de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 V. Acórdão de 17 de março de 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, n.º 39) (o sublinhado é meu).

25 Segundo os despachos de reenvio, estão atualmente pendentes no tribunal de reenvio 400 processos, relativos a decisões do Ministro em pedidos semelhantes às decisões em causa nos processos principais.

76. Com efeito, como se pode verificar pelo estudo encomendado com vista à adoção do Regulamento n.º 2017/625 [26] que já mencionei no n.º 58 das presentes conclusões, bem como pelas observações escritas dos Governos dinamarquês e do Reino Unido, o conceito de «despesas conexas» foi entendido por muitas autoridades nacionais competentes como um conceito *abrangente*, que acabou por lhes permitir transferir para os matadouros, através de taxas, uma grande variedade de despesas, o que me parece, sobretudo, ser de molde a deixar sem qualquer efeito útil a lista exaustiva desse Anexo VI.

77. Em todo o caso, considero que, no contexto de uma interpretação geral do Anexo VI, ponto 2, do Regulamento n.º 882/2004, o conceito de «despesas conexas», longe de se referir a uma ligação com *todas* as outras categorias de despesas do anexo, deve *apenas* ser relacionada com a categoria de «despesas de deslocação».

78. Nomeadamente, há um elemento de natureza histórica suscetível de apoiar a interpretação que sugiro que o Tribunal de Justiça adote. Com efeito, na sua proposta de Regulamento (CE) n.º 882/2004, a Comissão observou que o sistema de financiamento dos controlos oficiais instituído pela Decisão 98/728/CE do Conselho [27] baseado na cobrança de taxas pelo exame de processos de aditivos específicos e pela aprovação de determinados estabelecimentos e intermediários, tinha funcionado bem, ao contrário do sistema aplicado no setor veterinário. Em especial, a Comissão recordou que essa decisão estabelecia no anexo B uma lista exaustiva das despesas a tomar em consideração na fixação das taxas. Ora, essa lista, que parece ter constituído uma fonte de inspiração fundamental para a redação do Anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, distingue, no terceiro travessão do título «Despesas administrativas», a categoria «viagens e custos associados».

79. Com base nesta interpretação, a margem de apreciação *de facto* ilimitada dos Estados-Membros na determinação das despesas que podem ser transferidas para os matadouros seria consideravelmente reduzida em comparação com a prática atual das autoridades nacionais competentes, uma vez que apenas as despesas relacionadas com as despesas de viagem, tais como, por exemplo, as despesas relacionadas com a reserva de bilhetes de comboio, quartos de hotel e veículos de aluguer, poderiam assim ser tidas em conta no cálculo das taxas. Parece-me suficiente para remediar a situação de incerteza jurídica que, como já referi, gerou um grande número de processos perante o órgão jurisdicional de reenvio.

B. Quanto à terceira questão, alínea a), no processo C-477/18 e à terceira questão no processo C-478/18

80. Através destas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os artigos 27.º, n.º 4, alínea a) e o Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação aos matadouros da taxa pelos quartos de hora de controlos oficiais que estes últimos tenham pedido à autoridade competente mas que não tenham sido efetivamente prestados.

81. A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que a alínea a), do n.º 4, do artigo 27.º estabelece o princípio de que as despesas que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas cobradas para a realização dos controlos oficiais devem ter sido efetivamente suportadas pelas autoridades nacionais competentes. Por outras palavras, as despesas que não tenham esta *natureza* não podem, em circunstância alguma, ser imputadas aos matadouros.

26 V. «Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls», [Taxas ou encargos cobrados pelos Estados-Membros para cobrir os custos dos controlos oficiais], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

27 Decisão do Conselho, de 14 de dezembro de 1998, relativa a um sistema comunitário de taxas no setor da alimentação animal (JO 1998, L 346, p. 51).

82. Daqui resulta que a conformidade da faturação das despesas dos controlos oficiais aos matadouros com o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento n.º 882/2004 não é uma questão de direito, antes depende essencialmente de uma análise factual e, em especial, da resposta à questão de saber se a autoridade competente, no caso vertente, suportou custos unicamente porque os matadouros lhe reservaram quartos de hora de controlos oficiais, apesar de esses quartos de horas não terem sido efetivamente prestados.

83. A este respeito, há dois argumentos contrários na fase escrita. Enquanto a Gosschalk argumenta que os montantes correspondentes aos quartos de hora pedidos mas não efetivamente prestados para efeitos de controlos oficiais não podem ser faturados aos matadouros nos termos do n.º 4, do artigo 27.º, do Regulamento n.º 882/2004, uma vez que não correspondem a despesas efetivamente incorridas pela NVWA, o Governo neerlandês entende o contrário, considerando que esta última suporta as mesmas despesas relativamente aos quartos de hora pedidos mas não efetivamente prestados e aos quartos de hora efetivamente prestados.

84. Na minha opinião, nenhuma das teses tem em conta o elemento que dá origem a quaisquer despesas suportadas pelas autoridades nacionais competentes, nomeadamente o facto de o pessoal que foi afetado para efeitos de controlo ao matadouro com a reserva de quartos de hora a mais não poder ser reafetado a outros matadouros.

85. Dois tipos de situações, claramente descritos nas observações escritas do Governo do Reino Unido, são suscetíveis de ilustrar a forma como este elemento factual determina a resposta à questão de saber se as despesas foram efetivamente suportadas pelas referidas autoridades, podendo assim ser imputados aos matadouros em causa. Se um matadouro reservar um período de 2h45 e utilizar apenas 2h30 porque os controlos oficiais demoraram menos tempo a concluir, é evidente que a autoridade competente não poderá reafetar o seu pessoal. Por conseguinte, justifica-se que os custos relacionados com a afetação do pessoal durante 2h45 sejam suportados pelo referido matadouro, uma vez que já foram incorridos pela autoridade competente. Por outro lado, se o matadouro tiver cancelado a reserva do último quarto de hora, será necessário assegurar que os custos associados a esse quarto de hora já tenham sido incorridos pela autoridade nacional competente. Para o efeito, concordo com o argumento do Governo do Reino Unido de que será necessário verificar se o matadouro em questão notificou a autoridade nacional competente *com antecedência suficiente* para que esta possa reafetar os seus recursos humanos. Se fosse esse o caso, o pessoal poderia ter sido reafetado e, por conseguinte, não poderia ser faturado qualquer montante pelo referido quarto de hora.

86. Estou ciente de que, neste último caso, uma apreciação puramente casuística correria o risco de gerar uma abundância de litígios adicionais. É por esta razão, para além de proporcionar aos matadouros um critério facilmente aplicável, que considero, tal como o Governo do Reino Unido, que as autoridades nacionais competentes poderiam determinar um *período de aviso* que permitisse que o seu pessoal fosse reafetado de um matadouro para outro.

87. Em face do exposto, sugiro que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão, alínea a), no processo C-477/18 e à terceira questão no processo C-478/18, que o artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), e os pontos 1 e 2 do Anexo VI, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à aplicação aos matadouros de um montante relativo às taxas dos controlos oficiais pelos quartos de hora que esses matadouros tenham pedido à autoridade nacional competente mas que não tenham sido efetivamente prestados, quando esta última não esteja em condições de reafetar o pessoal colocado à disposição do matadouro em causa.

C. Quanto à terceira questão, alínea b), no processo C-477/18

88. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a resposta dada à terceira questão, alínea a) também se aplica no caso de a autoridade competente recorrer a veterinários temporários que não recebem qualquer salário pelos quartos de hora pedidos pelo matadouro mas não prestados e quando o montante faturado ao matadouro pelo número de quartos de hora pedidos mas não prestados cobre as despesas gerais da autoridade competente.

89. A título preliminar, verifico que o Governo neerlandês, nas suas observações escritas, refuta a própria premissa desta questão, considerando que, logo que esteja prevista a intervenção de um veterinário da NVWA ou de um veterinário oficial temporário, o veterinário em questão receberá um salário, independentemente de o controlo ser ou não efetuado. De qualquer modo, não há dúvida de que o Tribunal de Justiça deverá responder a esta questão tal como formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que é jurisprudência assente que, no âmbito do processo prejudicial, só o órgão jurisdicional de reenvio é competente para determinar e apreciar os factos do litígio que lhe é submetido [28].

90. Importa por conseguinte analisar, a questão de saber se o montante correspondente aos salários não recebidos pelos veterinários temporários pelo número de quartos de hora pedidos mas não prestados pode ser faturado aos matadouros com o objetivo de cobrir as despesas gerais da NVWA.

91. Na minha opinião, uma taxa assim constituída levanta dúvidas quanto à sua conformidade com o n.º 4, do artigo 27.º, do Regulamento (CE) n.º 882/2004.

92. Em primeiro lugar, considero que o critério segundo o qual as despesas gerais devem refletir os custos efetivamente incorridos pela NVWA implica que as economias realizadas graças à remuneração mais baixa recebida pelos veterinários temporários, uma vez que estes não recebem qualquer salário pelos quartos de hora pedidos pelo matadouro mas não efetivamente prestados, correspondem a despesas gerais de um montante *equivalente*, o que me parece duvidoso na prática. De qualquer maneira, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio demonstrar se é esse o caso.

93. Em segundo lugar, verifico que não resulta dos autos que as despesas em questão se enquadram numa ou mais categorias das despesas referidas no anexo VI do mesmo regulamento, a que se refere o n.º 4, do artigo 27.º, do Regulamento n.º 882/2004. Com efeito, as «despesas gerais» não estão incluídas, enquanto tal, na lista taxativa de categorias de despesas que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas estabelecidas no anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, uma vez que não se pode considerar que estejam abrangidas pelo conceito de «despesas conexas». Assim, será necessário garantir que apenas a parte das despesas gerais da NVWA que se enquadra numa ou mais das categorias acima referidas seja tida em conta no cálculo das taxas impostas aos matadouros, o que compete ao tribunal de reenvio apreciar.

94. À luz destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao tribunal de reenvio que a resposta à terceira questão, alínea a), também se aplica quando a autoridade competente recorre a veterinários temporários que não recebem qualquer salário por quartos de hora pedidos pelo matadouro mas não efetivamente prestados e quando o montante faturado ao matadouro pelo número de quartos de hora pedidos mas não prestados cobre as despesas gerais da autoridade competente, desde que essas despesas gerais se enquadrem numa ou mais das categorias enumeradas nos pontos 2 e 3 do anexo VI do Regulamento n.º 882/2004 e sejam equivalentes às economias

28 V. Acórdão de 8 de junho de 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

realizadas pela autoridade competente através da remuneração inferior recebida pelos veterinários temporários, uma vez que não recebem qualquer salário pelos quartos de hora que foram pedidos pelo matadouro mas que não foram efetivamente prestados. Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso.

D. Quanto à quarta questão no processo C-477/18

95. Com a sua quarta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e o Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a mesma tabela média seja aplicada aos matadouros pelo trabalho de controlo oficial efetuado pelos veterinários contratados pela NVWA e pelos veterinários temporários, menos bem pagos, de modo a que os matadouros possam vir a faturar um montante superior à remuneração paga aos veterinários temporários.

96. Confesso que não estou em condições, mesmo após uma leitura atenta das observações constantes do despacho de reenvio, de identificar com precisão a questão de interpretação que o órgão jurisdicional de reenvio pede que o Tribunal de Justiça analise nesta questão prejudicial.

97. Em primeiro lugar, observo que, nos termos da legislação neerlandesa, as tabelas devem ser fixadas anualmente com base, por um lado, nos custos médios incorridos pela NVWA durante os três anos anteriores e, por outro, tendo em conta a evolução esperada dos custos para o ano seguinte. Nesta base, é faturado aos matadouros um montante equivalente pelo trabalho efetuado no âmbito dos controlos oficiais [29].

98. Nestas circunstâncias, é evidente que os salários médios dos veterinários oficiais e dos veterinários temporários incluídos nesta tabela podem, durante certos trabalhos de inspeção, ser superiores aos custos *reais* incorridos pela NVWA. Consequentemente, parece-me que o ponto sobre o qual o tribunal nacional questiona o Tribunal de Justiça pode ser considerado como o de saber: i) se a NVWA não seria obrigada pelo Regulamento n.º 882/2004 a aplicar uma taxa baseada nos custos reais da realização dos controlos oficiais em cada matadouro considerado individualmente, ou ii) se a possibilidade de a NVWA obter lucros num determinado ano não é incompatível com o Regulamento n.º 882/2004.

99. Partindo do princípio de que, como a maioria das partes interessadas considera nas suas observações escritas, o tribunal de reenvio pretende obter esclarecimentos sobre o primeiro destes pontos, gostaria apenas de salientar que, nos termos do artigo 27.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 882/2004, as taxas «Podem ser fixadas em montantes forfetários com base nas despesas suportadas pelas autoridades competentes durante um determinado período de tempo». Ora, em minha opinião, não há dúvida de que a *exigência* de aplicar taxas aos matadouros com base nos custos reais incorridos na realização de controlos oficiais nos seus estabelecimentos específicos não é compatível com a *faculdade* prevista nesta disposição.

100. No caso de a questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio dizer respeito ao segundo destes pontos, observo que o artigo 27.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 882/2004 confere às autoridades competentes o poder de imputar aos matadouros custos que podem, consoante o ano em causa, ser superiores ou inferiores aos custos efetivamente suportados por essas autoridades. Assim sendo, o facto que a Gosschalk lamenta nas suas observações escritas [30], de as autoridades

29 Tal como o Ministro alegou no processo C-477/18, a razão para a adoção de uma tabela média é a necessidade de manter a igualdade de tratamento, uma vez que essa tabela é útil para evitar o aparecimento de diferenças de tratamento entre matadouros, consoante as inspeções sejam efetuadas por veterinários oficiais ou temporários.

30 A Gosschalk alega, sem fornecer mais pormenores, que a NVWA obteria assim lucros no valor de 8 500 000 euros.

competentes realizarem lucros num determinado ano, longe de ser incompatível com o Regulamento n.º 882/2004, é apenas uma consequência intrínseca do poder que lhes foi conferido e implicaria necessariamente, pressupondo que os outros elementos da tabela permanecessem inalterados, uma redução das taxas aplicadas aos matadouros no ano seguinte.

101. Em face do exposto, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à quarta questão que o artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e o anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à aplicação da mesma taxa média aos matadouros para o trabalho de controlo oficial efetuado pelos veterinários contratados pela NVWA e pelos veterinários temporários, que têm remunerações mais baixas, pelo que pode ser cobrado aos matadouros um montante superior à remuneração paga aos veterinários temporários, uma vez que o n.º 4, alínea b), do artigo 27.º do referido regulamento prevê que as autoridades competentes têm o direito de fixar taxas fixas.

E. Quanto às quinta e sexta questões no processo C-477/18

102. Através da sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 26.º e 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), bem como o Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que as taxas cobradas pelos controlos oficiais efetuados nos matadouros podem ser utilizadas para constituir uma reserva em benefício de uma sociedade privada que cede à autoridade competente auxiliares oficiais, sendo que a referida reserva poderá ser utilizada, em caso de crise, para o pagamento de salários e despesas do pessoal que, uma vez terminada a crise, realizará ou permitirá a realização de controlos oficiais. Em caso afirmativo, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, através da sua sexta questão, até que montante poderá tal reserva ser constituída e qual poderá ser a duração do período coberto por tal reserva.

103. Recorde-se desde já que a disposição em causa foi criada na KDS para garantir que, em caso de circunstâncias imprevistas — como uma epizootia que justifique a suspensão do abate de animais durante um longo período de tempo —, os salários e as despesas de formação dos auxiliares oficiais [31] possam continuar a ser pagos sem que seja necessário despedir pessoal.

104. A tese de que o estabelecimento da referida reserva na KDS está em conformidade com o Regulamento n.º 882/2004 baseia-se, a meu ver, numa leitura combinada do n.º 2, alínea c), do artigo 4.º e do artigo 26.º do mesmo regulamento.

105. No que se refere ao conteúdo destas disposições, o n.º 2, alínea c), do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004 estabelece que as autoridades competentes devem dispor de um número suficiente de pessoal devidamente qualificado e experiente para efetuar os controlos oficiais e cumprir as obrigações de controlo de forma eficaz e correta, enquanto o artigo 26.º prevê — recorde-se — que os Estados-Membros são responsáveis por assegurar a disponibilização dos recursos adequados para o efeito.

106. Na medida em que a disposição em causa se destina a mobilizar os recursos necessários para assegurar a disponibilidade desse pessoal, de modo a que os controlos possam ser retomados imediatamente após a situação de crise, pode argumentar-se que o Regulamento n.º 882/2004 não se opõe à sua constituição.

107. No entanto, essa conclusão seria, na minha opinião, errada.

31 Tal como o Governo neerlandês reconhece nas suas observações escritas, o problema não se colocaria quanto aos veterinários oficiais, que são, em tais circunstâncias, responsáveis pela eliminação dos animais afetados pela epizootia.

108. Não estou a sugerir que os Estados-Membros não possam considerar a possibilidade de financiar uma tal disposição ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 882/2004. Pelo contrário, não tenho dúvidas de que têm o poder de o fazer. Creio, no entanto, que os Estados-Membros não têm o direito de o fazer *através de taxas*.

109. Com efeito, como já referi em várias ocasiões nestas conclusões, ao contrário do financiamento através de impostos gerais, o financiamento através de taxas (ou encargos) é regido pelas condições estabelecidas nos n.os 1 e 4, proémio e alíneas a) e b), do artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004. Ora, não se pode considerar que estas condições estejam preenchidas no presente caso pelas seguintes razões.

110. Em primeiro lugar, as despesas que podem ser tidas em conta no cálculo das taxas devem, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento (CE) n.º 882/2004, ter sido suportadas pelas «autoridades competentes». No presente caso, as despesas relacionadas com os salários e despesas dos auxiliares oficiais empregados pela KDS seriam possivelmente suportados, durante o período de crise, por esta empresa privada e não pela autoridade nacional competente, nomeadamente a NVWA [32].

111. Em segundo lugar, e por força da mesma disposição, os referidos custos devem ter sido *efetivamente* suportados pela autoridade competente. No caso vertente, estou convencido de que a natureza *futura e hipotética* do acontecimento a que estes custos estão subordinados, nomeadamente a ocorrência de uma epizootia, não permite considerar que seja esse o caso.

112. Em terceiro lugar, considerando que a natureza real dos custos suportados pela autoridade competente me parece ser uma condição necessária para a existência de um nexo de causalidade entre esses custos e os controlos oficiais, como exigido pelo artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento n.º 882/2004, a natureza futura e hipotética da ocorrência de uma epizootia é, a meu ver, igualmente suscetível de excluir a existência desse nexo de causalidade.

113. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à quinta questão prejudicial, que os artigos 26.º e 27.º n.º 4, proémio e alíneas a), bem como os pontos 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, devem ser interpretados no sentido de que as taxas cobradas por ocasião dos controlos oficiais efetuados nos matadouros não podem ser utilizadas para constituir uma reserva em benefício de uma empresa privada que cede à autoridade competente auxiliares oficiais, sabendo-se que essa reserva poderia, em caso de epizootia, ser utilizada para pagar os salários e despesas do pessoal que, após a crise, efetuará ou permitirá efetuar os controlos oficiais.

114. Tendo em conta a resposta que proponho ao Tribunal de Justiça a esta pergunta, não há necessidade de abordar a sexta pergunta.

IV. Conclusão

115. À luz destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) do seguinte modo:

1) As expressões «pessoal envolvido nos controlos oficiais», contidas no ponto 1 e 2 do Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação

32 A este respeito, gostaria de salientar que o conceito de «autoridade competente» é definido no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 882/2004 como «a autoridade central de um Estado-Membro com competência para organizar controlos oficiais ou qualquer outra autoridade a quem tenha sido atribuída essa competência».

relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais, devem ser interpretadas no sentido de que os salários e despesas que podem ser tidos em conta no cálculo das taxas relativas aos controlos oficiais incluem igualmente os salários e despesas do pessoal administrativo e de apoio que trabalha na Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (autoridade neerlandesa da alimentação e do consumo) ou na sociedade privada Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inspeção da Qualidade no Setor Animal).

2) Os custos incorridos pelo pessoal administrativo e de apoio de uma autoridade competente podem ser incluídos no cálculo das taxas aplicadas aos matadouros nos termos do n.º 4 do artigo 27.º e dos pontos 1 e 2 do anexo VI do Regulamento n.º 882/2004, desde que, por um lado, resultem efetivamente da realização dos controlos oficiais e, por outro, não excedam os custos incorridos por essa autoridade relativamente às categorias de custos em questão entre as enumeradas no referido anexo.

3) O artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), e o Anexo VI, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que seja faturada aos matadouros uma taxa pelos quartos de hora de controlos oficiais pedidos à autoridade nacional competente mas não efetivamente prestados, quando esta não tenha a possibilidade de reafetar o pessoal colocado à disposição do matadouro em causa.

4) A resposta acima referida é igualmente aplicável quando a autoridade competente recorre a veterinários temporários que não recebem qualquer remuneração por quartos de hora pedidos pelo matadouro mas que não foram efetivamente prestados e quando o montante faturado ao matadouro pelo número de quartos de hora pedidos mas não efetivamente prestados cobre as despesas gerais da autoridade competente, desde que essas despesas gerais se enquadrem numa ou mais das categorias enumeradas nos pontos 2 e 3 do anexo VI do Regulamento n.º 882/2004 e as despesas em questão sejam equivalentes às economias realizadas pela autoridade competente através da remuneração inferior recebida pelos veterinários temporários, uma vez que não recebem qualquer salário pelos quartos de hora que foram pedidos pelo matadouro mas que não foram efetivamente prestados. Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é este o caso.

5) O artigo 27.º, n.º 4, alínea a), e o Anexo VI, pontos 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à aplicação da mesma taxa média aos matadouros para os controlos oficiais efetuados por veterinários que trabalham na autoridade neerlandesa da alimentação e do consumo e por veterinários cedidos à mesma, com remunerações inferiores, pelo que pode ser cobrado aos matadouros um montante superior à remuneração paga aos veterinários temporários, uma vez que o n.º 4, alínea b), do artigo 27.º do referido regulamento prevê que as autoridades competentes têm o direito de fixar taxas fixas.

6) O artigo 26.º e o artigo 27.º, n.º 4, proémio e alínea a), bem como o anexo VI, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 882/2004 devem ser interpretados no sentido de que as taxas cobradas pelos controlos oficiais efetuados nos matadouros não podem ser utilizadas para constituir uma reserva numa sociedade privada que a autoridade competente utiliza para ter auxiliares oficiais, sabendo-se que, em caso de epizootia, essa reserva pode ser utilizada para pagar salários e despesas de pessoal que, uma vez terminada a crise, efetuará ou tornará possíveis os controlos oficiais.