CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ALBERTO TRABUCCHI

apresentadas em 5 de Fevereiro de 1975 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

As questões de interpretação submetidas a este Tribunal pelo presidente do Tribunale de Bolzano levantam problemas que indirectamente respeitam a diversos Estados-membros em que são aplicados, no domínio da agricultura, encargos associados ao controlo de qualidade. De acordo com as informações fornecidas pela Comissão, são aplicados encargos deste tipo em Itália e, além disso, também em França e nos Países Baixos. A Comissão iniciou em dada altura — sem que todavia até à data tenha podido chegar a alguma conclusão — processos de infracção, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, tendo por objecto tanto o encargo que se encontra na origem do presente processo, como outros encargos análogos, cobrados sobre diversos produtos pela Itália e pelos Países Baixos.

Mais uma vez é submetida à apreciação deste Tribunal, pela via do procedimento prejudicial, uma questão que fundamentalmente respeita a uma pretendida violação do Tratado por um Estado-membro. Reconhecendo embora que a via aberta pelo artigo 169.° permitiria obter uma decisão mais reflectida sobre a totalidade do objecto do litígio, está já instituída a prática — aliás, rica em importantes resultados construtivos — de conseguir a apreciação da validade dos actos nacionais através da iniciativa interessada e vigilante das partes e com a colaboração do juiz nacional. Todavia, para atingir os resultados deste modo prosseguidos pelas partes, é necessário proceder também a uma análise aprofundada do fundo da causa; ora, precisamente também devido a esta exigência, a resposta que este Tribunal é chamado a dar deve circunscrever-se ao domínio da sua competência específica, isto é, limitar-se às questões que foi possível suscitar e que efectivamente foram suscitadas no processo pendente no órgão jurisdicional nacional. Esta premissa reveste uma importância muito especial num processo como este, em que um encargo económico particular constitui directamente o objecto do litígio, muito embora, perante este Tribunal, tenha sido invocado, sobretudo pela Comissão, um interesse diferente, destinado não apenas à abolição do encargo módico, mas sobretudo a que seja declarada a ilicitude de determinados controlos efectuados na fronteira em virtude do seu modo de execução.

Se se considerar que este último ponto é estranho ao objecto directo do presente processo, o que aliás acontece, será fácil resolver o problema que se circunscreve ao pedido formulado pelo juiz nacional e que tem unicamente a ver com a licitude do encargo a cobrar; a questão mais delicada da licitude dos controlos a efectuar sobre certos produtos no âmbito do sistema comunitário não será abordada. A Comissão dispõe de meios apropriados que, sempre que considere necessário, lhe permitem alcançar neste domínio uma solução adequada, à luz de informações mais vastas sobre a situação nos diversos países e duma discussão mais aprofundada dos problemas que lhes estão associados, com base em critérios unitários,

* Língua original: italiano.

recorrendo a procedimentos que têm directamente por objecto a apreciação da licitude da actuação dos Estados-membros. Não é esta matéria de que nos devamos ocupar no presente caso concreto.

O juiz de Bolzano pretende saber se a aplicação do encargo instituído pelo Instituto Nacional para o Comércio Externo (ICE) e ligado à emissão de um certificado de controlo relativamente a certos produtos horto-frutícolas, encargo a que a legislação italiana subordina a sua exportação, é compatível com o direito comunitário. Este encargo instituído pelo Estado italiano antes da entrada em vigor do Tratado CEE onera exclusivamente os produtos destinados à exportação e é cobrado na passagem da fronteira nacional. O controlo efectuado pelo ICE sobre os produtos especificados no Decreto-Lei n.° 2213, de 20 de Dezembro de 1937, tinha originariamente por objectivo certificar que correspondiam aos requisitos de qualidade, selecção, acondicionamento e embalagem estabelecidos pela legislação interna como condição necessária à aposição neles de uma «marca nacional de qualidade». O encargo recebido pelo ICE destina-se a prover às despesas ligadas a este controlo bem como à organização de serviços de informação para promover as exportações de frutos e legumes italianos e encorajar as iniciativas destinadas a melhorar a produção horto-frutícola nacional, em conformidade com as exigências do comércio de exportação.

Na sequência da entrada em vigor da legislação comunitária que estabeleceu normas de qualidade para a comercialização dos produtos horto-frutícolas, o controlo efectuado pelo ICE com vista à aposição da marca transformou-se, de acordo com as informações prestadas pelo representante do Governo italiano, numa verificação da conformidade daqueles produtos, quando destinados à exportação, com os requisitos de qualidade comunitários. Nada mais.

Vimos nos processos anteriores que um encargo que atinge determinadas categorias de operadores económicos para financiar organismos que desenvolvem uma actividade no interesse da categoria abrangida ou, de um modo geral, de certas produções nacionais ligadas à actividade das pessoas atingidas pelo encargo não é necessariamente incompatível com o direito comunitário, mesmo existindo uma organização comum de mercados. É necessário porém, em primeiro lugar, que o encargo não seja discriminatório. Em princípio, não estaria em conformidade com esta exigência um encargo que — se bem que irrisório como aquele a que se refere o juiz de Bolzano — atingisse unicamente os produtos importados ou exportados, com exclusão dos nacionais comercializados no interior do Estado. A menos que a isenção do encargo de que beneficiassem estes últimos pudesse ser justificada, assumindo então o carácter de contrapartida de um serviço prestado exclusivamente em favor dos exportadores ou dos importadores, tal encargo seria inadmissível porque contrário à proibição de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, proibição que, no que respeita à exportação dos produtos mencionados pelo juiz de Bolzano, se aplica a partir de 1 de Janeiro de 1962 às medidas anteriores à entrada em vigor do Tratado.

Recordemos, em primeiro lugar, o que este Tribunal afirmou a propósito de uma taxa de estatística que onerava tanto as importações como as exportações: «Um encargo pecuniário, mesmo mínimo, unilateralmente imposto, qualquer que seja a sua denominação e técnica, e que atinja as mercadorias nacionais ou estrangeiras pelo facto de transporem a fronteira, se não constitui um direito aduaneiro propriamente dito, é um encargo de efeito equivalente nos termos dos artigos 9.°, 12.°, 13.° e 16.° do Tratado, ainda que não seja cobrado em proveito do Estado», e isto mesmo que atinja indiscriminadamente toda e qualquer mercadoria que transponha a fronteira e não tenha carácter proteccionista (acórdão 24/68, Comissão/República Italiana, Colect. 1969-1970, p. 57).

Os dois governos que intervieram no presente processo sustentam, por outro lado, que, tratando-se de encargos aplicados exclusivamente à exportação relacionados com actividades que aproveitam aos exportadores, deveriam escapar à proibição geral referida, por força do princípio da licitude do recebimento de uma contrapartida adequada por um serviço efectivamente prestado.

O Governo italiano procura, em especial, distinguir a situação presente daquela a que o Tribunal se referiu no processo 29/72 (Marimex, Colect. 1972, p. 473), em que foi negada a existência de úm serviço justificativo do pagamento de uma taxa.

A este respeito, a Itália sustenta que, contrariamente ao que se passa no caso das taxas de controlo veterinário, cobradas no momento de uma inspecção sanitária efectuada na óptica do interesse geral da colectividade nacional, o direito previsto para aposição da marca nacional de garantia de qualidade é a contrapartida de um serviço que beneficia especificamente o exportador, que pode contar com o prestígio e valor económico de um exame técnico rigoroso capaz de garantir o nível qualitativo do seu produto.

Sem ser necessário verificar se, no caso concreto, um serviço obrigatório imposto à generalidade dos exportadores de certos produtos determinados pode corresponder à noção de serviço prestado individualmente, em termos de poder justificar, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, o reembolso do custo efectivo desse serviço (v., por último, o processo 39/73, Rewe-Zentralfinanz, Colect. 1973, p. 379), bastará salientar que este conceito de serviço individual não poderá abranger uma actividade que, como no caso do controlo efectuado pelo ICE para a aposição da marca nacional, se limita a garantir a conformidade dos produtos com os requisitos de qualidade a que a regulamentação comunitária subordina a sua comercialização.

O organismo nacional efectua esse controlo em cada exportação, em vez de o fazer de modo mais irregular, como, segundo a Comissão, pretenderiam as disposições comunitárias, que prevêem um sistema de controlo «por amostragem». Deixamos de parte a questão da licitude deste sistema de verificação suscitado pela Comissão, questão que não é de modo nenhum clara, uma vez que essa mesma regulamentação comunitária, ao prever um controlo obrigatório de cada lote a exportar para países terceiros, prevê ao mesmo tempo que «as operações de controlo se efectuam por amostragem». (v. artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 496/70 da Comissão, de 17 de Março de 1970, JO L 62); tal como já tínhamos assinalado, esta questão exorbita do âmbito das questões formuladas pelo juiz nacional. Uma eventual diferença na frequência do controlo, e não nos seus critérios substanciais, nada acrescenta ao conteúdo da marca nacional no que respeita aos produtos que constituem objecto de normas comunitárias de qualidade: ela destina-se pura e simplesmente a certificar que as mercadorias são aptas a ser comercializadas na Comunidade de acordo com as referidas normas comunitárias.

Tendo em conta, além disso, que estas normas valem também para a comercialização dos produtos horto-frutícolas no Estado produtor e que é portanto de supor que as autoridades nacionais efectuem também, a este respeito, embora através de organismos diferentes, controlos adequados, ainda que efectuados por organismos diferentes, e isto em conformidade com o disposto no artigo 5.° do Regulamento n.° 158/66 do Conselho, a aplicação de uma taxa apenas pelo controlo de qualidade na exportação assume carácter discriminatório relativamente a produtos idênticos comercializados dentro do Estado e

tem, portanto, na livre circulação dos produtos, a mesma incidência restritiva de um direito aduaneiro na exportação, segundo a jurisprudência do Tribunal (*vide*, por último, o acórdão de 23 de Janeiro passado proferido no processo 51/74, Van der Hulst's Zonen, considerandos n.os 13 e 14, Colect. 1975, p. 33).

Isto, bem entendido, sem prejuízo da licitude do controlo que poderá ser imposto por razões de interesse geral ou mesmo unicamente para proteger a seriedade das transacções comerciais, desde que esse controlo respeite as disposições comunitárias. Mas, se considerarmos a marca nacional como qualquer coisa que se diferencia de uma declaração positiva do controlo efectuado no âmbito dos regulamentos comunitários, seremos confrontados com um tipo de distinção que só em determinadas condições se poderá conjugar com a ideia de um mercado comum. A aplicação de uma marca nacional de controlo que certifica algo mais do que o exigido pela regulamentação comunitária para a comercialização do produto nacional sujeito a uma organização comum de mercado poderá, sem dúvida, reflectir também tanto o interesse individual do comerciante como o geral da categoria em preservar o seu bom nome e em evitar a concorrência perigosa assente na baixa da qualidade do produto; mas, nesta primeira perspectiva, ela permanece ligada ao interesse que cada um pode ter em lhe submeter voluntariamente os seus produtos, ainda que mediante uma contrapartida; na segunda perspectiva, a aposição obrigatória de marca teria por efeito obrigar à manutenção das características próprias de um mercado nacional, que — repetimos — só podem ser admitidas por livre escolha dos interessados.

Realidade diferente é o controlo comunitário, efectuado simultaneamente no interesse dos produtores, dos consumidores e da seriedade das transacções comerciais entre os Estados-membros.

Concluímos portanto propondo a seguinte resposta à primeira questão do juiz de Bolzano: um encargo de natureza pecuniária associado à emissão de um certificado que ateste a conformidade dos produtos exportados com os requisitos de qualidade estabelecidos pelo direito comunitário constitui um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro, na medida em que os produtos idênticos comercializados no Estado não se encontrem submetidos ao mesmo encargo.

Quanto à segunda questão, basta salientar que a proibição, estabelecida no artigo 16.° do Tratado CEE, de continuar a aplicar direitos aduaneiros de exportação e encargos de efeito equivalente anteriores à entrada em vigor do Tratado se aplica a todos os produtos, inclusive aos horto-frutícolas, a partir de 1 de Janeiro de 1962 e que, consequentemente, o artigo 13.° do Regulamento n.° 159/66/CEE, com as últimas alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 161/69, que prevê a supressão, a partir de 1 de Julho de 1969, dos direitos aduaneiros e dos encargos de efeito equivalente no que respeita às trocas entre os Estados-membros, só pode referir-se às importações.