ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
25 de Janeiro de 1977 *

No processo 46/76,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Arrondissementsrechtbank de Haia, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

W. J. G. Bauhuis

e

Estado neerlandês,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das disposições do Tratado relativas à proibição dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação, bem como da Directiva n.° 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964 (JO L 121 de 29.7.1964, p. 1977; EE 03 F1 p. 77),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: H. Kutscher, presidente, A. M. Donner e P. Pescatore, presidentes de secção, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, juízes,

advogado-geral: G. Reischl
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

* Língua do processo: neerlandês.

Fundamentos da decisão

1 Por decisão de 10 de Maio de 1976, que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 2 de Junho de 1976, o Arrondissementsrechtbank de Haia pediu a este Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, que se pronunciasse sobre a interpretação do artigo 16.° do Tratado, e que, nesta matéria, esclarecesse se:

«Os encargos pecuniários impostos por um Estado-membro por razões de controlo sanitário de gado destinado à expedição para outro Estado-membro devem considerar-se encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação quando os mesmos se destinam a financiar, sem o exceder, o custo real de um controlo sanitário efectuado por decisão das autoridades nacionais;

a) tratando-se de bovinos ou suínos, para efeitos do cumprimento das obrigações que o Conselho da Comunidade Económica Europeia impôs ao Estado-membro expedidor na Directiva n.° 64/432/CEE, de 26 de Junho de 1964 ou,

b) tratando-se de bovinos ou suínos, para efeitos do cumprimento das obrigações descritas na alínea a) e, além disso, para efeitos de verificar se o gado em questão preenche as condições específicas a que o Estado-membro destinatário sujeita a sua importação ou,

c) tratando-se de animais de espécies diferentes da bovina ou suína, com o objectivo de verificar se os mesmos preenchem as condições a que o Estado-membro destinatário sujeita a sua importação».

2 Estas questões foram colocadas no âmbito de um litígio que opõe a administração neerlandesa a um comerciante de gado que, entre o mês de Agosto de 1966 e o mês de Julho de 1971, procedeu à exportação de animais vivos para outros Estados-membros e que reclama o reembolso das taxas pagas pelos controlos sanitários efectuados pela administração neerlandesa antes da exportação.

3 Defende que tais taxas constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação, proibidos, a partir de 1 de Janeiro de 1962, pelo artigo 16.° do Tratado e que, consequentemente, foram pagos indevidamente.

4 Da decisão proferida pelo órgão jurisdicional nacional resulta que os direitos em litígio foram cobrados, por um lado, aquando de controlos sanitários efectuados

sobre animais das espécies bovina e suína, impostos e regulados pela Directiva n.° 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína (JO 121 de 29.7.1964, p. 1977; EE 03 F1 p. 77), e, por outro lado, por ocasião de controlos sanitários diferentes dos impostos nesta directiva ou ainda sobre animais de espécies diferentes das previstas na directiva e sujeitos unicamente à legislação nacional.

5 Importa analisar separadamente estas hipóteses.

6 Deve, no entanto, precisar-se previamente o contexto em que devem situar-se as respostas a dar às questões colocadas.

7 Nos termos do artigo 9.° do Tratado CEE, são proibidos, entre os Estados-membros, os direitos aduaneiros de importação e de exportação e quaisquer encargos de efeito equivalente.

8 Nos termos do artigo 16.°, os Estados-membros suprimirão entre si, o mais tardar no final da primeira fase do período de transição, os direitos aduaneiros de exportação e os encargos de efeito equivalente.

9 A proibição dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros justifica-se pelo facto de os encargos pecuniários, ainda que mínimos, cobrados devido à passagem das fronteiras, constituírem um obstáculo para a circulação das mercadorias, agravado pelas consequentes formalidades administrativas.

10 Assim, qualquer encargo pecuniário unilateralmente imposto, independentemente da sua designação ou técnica, que incida sobre as mercadorias pelo facto de estas atravessarem a fronteira e que não seja um direito aduaneiro propriamente dito constitui um encargo de efeito equivalente, na acepção dos artigos 9.°, 12.°, 13.° e 16.° do Tratado, mesmo que tal encargo não seja cobrado em benefício do Estado.

11 O mesmo só não se verifica se o encargo em questão constituir a remuneração de um serviço efectivamente prestado ao exportador, de um montante proporcional ao referido serviço ou se tal encargo estiver inserido num sistema geral de taxas internas que incida sistematicamente, segundo os mesmos critérios, sobre os produtos nacionais e sobre os produtos importados ou exportados.

12 Se o artigo 36.° do Tratado prevê que as disposições dos artigos 30.° a 34.°, inclusive, não impedem as proibições ou restrições quantitativas à exportação ou à importação, justificadas por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais, esta disposição, enquanto derrogação ao princípio fundamental relativo à eliminação de todos os obstáculos à livre circulação de mercadorias entre os Estados-membros, é de interpretação estrita e não pode portanto ser entendida no sentido de autorizar medidas de natureza diferente das previstas nos artigos 30.° a 34.°

13 Assim, ainda que não impeça a realização de controlos sanitários, o artigo 36.° não pode no entanto ser interpretado no sentido de, por essa razão, permitir a cobrança de direitos sobre as mercadorias importadas ou exportadas sujeitas aos referidos controlos e destinados a cobrir as respectivas despesas.

14 Com efeito, esta cobrança não é intrinsecamente necessária ao exercício da competência prevista no artigo 36.° e é portanto susceptível de constituir um obstáculo suplementar ao comércio intracomunitário.

15 As questões colocadas devem ser analisadas à luz destas considerações.

I — *Quanto aos direitos cobrados pela realização dos controlos sanitários impostos pela Directiva n.° 64/432*

16 Com o objectivo de eliminar os obstáculos às trocas intracomunitárias de animais das espécies bovina e suína, o Conselho, através da Directiva n.° 64/432, de 26 de Junho de 1964, procedeu à harmonização das medidas de fiscalização sanitária vigentes nos Estados-membros, obrigando-os a uniformizarem, em conformidade com o prescrito nesta directiva, as disposições nacionais sobre a matéria.

17 Nos termos do segundo e terceiro considerandos, a directiva de 26 de Junho de 1964 destina-se a aumentar a eficácia dos regulamentos relativos à organização comum de mercado no sector da carne de bovino e suíno, substituindo «as múltiplas medidas tradicionais de protecção na fronteira por um sistema uniforme destinado, nomeadamente, a facilitar o comércio intracomunitário».

18 Segundo o terceiro e quarto considerandos, este objectivo só pode ser alcançado pela eliminação das disparidades existentes entre as legislações nacionais, sendo necessário «proceder a uma aproximação das disposições dos Estados-membros em matéria de fiscalização sanitária».

19 Esta aproximação consiste, essencialmente, em impor aos Estados-membros expedidores de gado a obrigação de zelarem pelo respeito de uma série de medidas de natureza sanitária destinadas a garantir, nomeadamente, que a exportação de animais não constitua uma fonte de propagação de doenças contagiosas.

20 De todas estas considerações resulta que o sistema de controlos sanitários harmonizado instituído pela directiva assenta na equivalência das garantias sanitárias impostas em todos os Estados-membros, da qual deriva, simultaneamente, a garantia da protecção da saúde e a igualdade de tratamento dos produtos.

21 Nesta perspectiva, este sistema destina-se a deslocar o controlo para o Estado-membro expedidor, substituindo, assim, as medidas sistemáticas de protecção na fronteira por um sistema uniforme, de modo a tornar supérfluos os múltiplos controlos fronteiriços, deixando ao mesmo tempo ao Estado destinatário a possibilidade de zelar pela realização efectiva das garantias resultantes de um sistema de controlos assim uniformizado.

22 Este sistema assenta na confiança que deve reinar entre os Estados-membros no que respeita às garantias oferecidas pelos controlos efectuados, antes da expedição, pelos serviços sanitários do Estado-membro donde os animais são expedidos.

23 Com o objectivo de tornar estas garantias efectivas, a directiva procedeu à harmonização das disposições dos Estados-membros, generalizando a aplicação de métodos de controlo especialmente rigorosos.

24 Daí resulta que, frequentemente, pelo menos uma parte das operações de controlo previstas na directiva será idêntica aos controlos efectuados aquando da comercialização e do transporte dos mesmos animais no território do Estado-membro em causa.

25 As taxas fixadas sobre estes controlos, quando impostas quer em caso de comercialização interna quer em caso de exportação, integram-se num sistema geral de taxas internas e não constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação, estando, no entanto, abrangidas pela proibição de discriminação constante do artigo 95.° do Tratado.

26 A questão colocada em primeiro lugar diz, assim, respeito à interpretação da noção de encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro de exportação, relativamente às taxas fixadas sobre aqueles controlos que são efectuados exclusivamente

sobre os animais destinados à exportação para outro Estado-membro, tendo em vista o cumprimento das obrigações constantes da Directiva n.° 64/432 do Conselho.

27 A organização de tais controlos, ainda que relacionada com a exportação para outro Estado-membro, foi imposta pela directiva ao Estado-membro expedidor, e isto com o objectivo de tornar supérfluos os controlos efectuados na fronteira, unilateralmente instituídos pelo Estado-membro importador, ou, pelo menos, com o objectivo de os reduzir a um controlo esporádico da observância das medidas sanitárias a adoptar no Estado-membro expedidor.

28 Tais medidas não emanam unilateralmente de cada Estado-membro, sendo obrigatórias e uniformes para todos os produtos em causa, independentemente do Estado-membro de expedição ou de destino.

29 Por outro lado, não são tomadas por cada Estado-membro com vista à protecção de um interesse que lhe é próprio, mas pelo Conselho no interesse geral da Comunidade.

30 Assim, não podem ser consideradas como medidas unilaterais que causam entraves às trocas comerciais, mas sim como operações destinadas a favorecer a livre circulação de mercadorias, neutralizando, nomeadamente, obstáculos que possam resultar, para a livre circulação, das medidas de controlo sanitário tomadas em conformidade com o artigo 36.°

31 Nestas circunstâncias, as taxas cobradas aquando de controlos sanitários impostos por uma disposição comunitária que tenham carácter uniforme e devam ser obrigatoriamente efectuados no Estado-membro expedidor, antes da expedição, não constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação, desde que o seu montante não exceda o custo real do controlo em que são cobradas.

32 Os pressupostos da proibição de quaisquer entraves às trocas comerciais intracomunitárias, quer sob a forma de encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros quer sob a forma de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, não subsistem neste caso.

33 Por outro lado, deve fazer-se uma distinção no que respeita à legitimidade da exigência de uma taxa entre os controlos impostos pela directiva e os controlos esporádicos que os Estados-membros só estão autorizados a manter na fronteira ao abrigo da directiva. A primeira categoria é organizada de forma obrigatória e geral,

de modo a incidir sobre todas as mercadorias em causa, ao passo que as taxas exigidas para os controlos da segunda categoria, que apenas são feitos de modo incidental e pontual, incidem unicamente sobre as mercadorias controladas.

34 Aliás, trata-se da compensação financeira e economicamente justificada de uma obrigação imposta de modo igual a todos os Estados-membros pelo direito comunitário.

35 É óbvio que os custos das operações de controlo podem divergir de um Estado-membro para outro, pelo que as retribuições podem revelar-se desiguais consoante o Estado-membro onde o controlo é efectuado.

36 Ainda que a harmonização de tais taxas possa ser desejável, o facto de não poderem, sob pena de serem qualificadas como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, exceder o custo real da operação, retira-lhes o carácter de auxílios proibidos à exportação e impede de as considerar como entraves à circulação das mercadorias.

II — *Quanto aos direitos cobrados por controlos sanitários especiais efectuados aquando da exportação de gado bovino e suíno*

37 Com o fim de favorecer a livre circulação de animais das espécies bovina e suína, a Directiva n.° 64/432 generalizou e uniformizou para todo o território da Comunidade os controlos sanitários destinados a proteger a saúde e a vida das pessoas e dos animais.

38 A confiança recíproca que os Estados-membros devem depositar nos controlos efectuados, dentro das condições previstas, pelos órgãos competentes dos restantes Estados-membros constitui um elemento fundamental do sistema criado pela directiva e cuja inexistência a privaria de objecto.

39 Daqui decorre que o gado bovino e suíno que foi sujeito aos controlos impostos por esta directiva deve poder ser transportado de um Estado-membro para os restantes, sem que sejam exigidas condições sanitárias suplementares.

40 Consequentemente, sem prejuízo das excepções previstas na própria directiva, qualquer controlo suplementar imposto unilateralmente por um Estado-membro, quer por sua própria iniciativa quer para responder a exigências de outro Estado-membro que se tornaram injustificadas, sobre gado bovino ou suíno destinado à exportação

para outro Estado-membro constituiria uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa e qualquer taxa cobrada nesta altura seria, por esse motivo, incompatível com o direito comunitário.

41 O mesmo só não aconteceria se este controlo e uma taxa idêntica fossem igualmente impostos pela legislação nacional em matéria de comercialização e transporte de gado bovino e suíno no território do Estado-membro em questão.

42 Por outro lado, tratando-se de controlos suplementares efectuados no país expedidor nos casos e segundo as condições previstas em disposições especiais da Directiva n.° 64/432, nomeadamente no seu artigo 8.°, as taxas, sempre que não excederem o custo real da operação, seriam do mesmo tipo das que foram aqui analisadas, não constituindo encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação.

III — *Quanto às taxas cobradas pelos controlos sanitários efectuados nos países expedidores sobre animais de espécies diferentes da bovina e suína*

43 A última parte das questões refere-se aos controlos não previstos de todo em todo no direito comunitário e que são efectuados de modo unilateral e não uniformizado por cada Estado-membro.

44 Dado que são efectuados apenas em relação aos animais destinados à exportação e são distintos dos controlos praticados aquando da comercialização ou do transporte dos mesmos animais no território do Estado-membro em questão, tais controlos constituem medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas.

45 Estas medidas, destinadas a proteger os interesses sanitários do país importador, são conformes com o Tratado, desde que preencham as condições fixadas no seu artigo 36.°

46 O artigo 36.° não obsta a que os controlos efectuados pelo Estado importador aquando da passagem da fronteira sejam substituídos por controlos efectuados à partida pelo Estado-membro expedidor.

47 A deslocação destes controlos, que continuam a ser efectuados no interesse do Estado importador, não tem, porém, como efeito a alteração da sua natureza.

48 Tal como foi acima referido, o artigo 36.°, ainda que não impeça, dentro das condições aí determinadas, a manutenção de certas restrições sob a forma, designada-

mente, de controlos sanitários, não permite, no entanto, a cobrança de direitos sobre mercadorias sujeitas a estes controlos, por a mesma não ser necessária ao exercício da competência prevista no artigo 36.° e constituir, portanto, um obstáculo suplementar ao comércio intracomunitário.

49 As razões que tornam lícita a cobrança de direitos adequados em caso de realização de controlos generalizados, uniformes e de natureza comunitária, não podem aplicar-se a situações que continuam a constituir entraves unilaterais.

50 O mesmo se verifica ainda que estes controlos nacionais constituam medidas destinadas a promover as exportações.

51 Consequentemente, deve responder-se que as taxas cobradas pelo Estado-membro expedidor com base em controlos sanitários efectuados pelos serviços deste Estado e que não são impostos por um regulamento ou uma directiva comunitária, mas sim fixados obrigatoriamente por este Estado, com o objectivo de verificar se foram preenchidas as condições a que o Estado-membro destinatário sujeita a importação, constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros.

Quanto às despesas

52 As despesas efectuadas pelo Governo dos Países Baixos e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis.

53 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, cabe a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Arrondissementsrechtbank de Haia, por decisão de 10 de Maio de 1976, declara:

1) As taxas cobradas aquando de controlos sanitários impostos por uma disposição comunitária que tenham carácter uniforme e devam ser obri-

gatoriamente efectuados no Estado-membro expedidor, antes da expedição, não constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros de exportação, desde que o seu montante não exceda o custo real do controlo em que são cobradas.

2) Sem prejuízo das excepções previstas na própria Directiva n.° 64/432/CEE, qualquer controlo suplementar imposto unilateralmente por um Estado-membro, quer por sua própria iniciativa quer para responder a exigências de outro Estado-membro que se tornaram injustificadas sobre gado bovino ou suíno destinado à exportação para outro Estado-membro, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa e qualquer taxa cobrada nesta altura é, por esse motivo, incompatível com o direito comunitário.

3) As taxas cobradas pelo Estado-membro expedidor com base em controlos sanitários efectuados pelos serviços deste Estado e que não são impostos por um regulamento ou uma directiva comunitária, mas sim fixados obrigatoriamente por este Estado, com o objectivo de verificar se foram preenchidas as condições a que o Estado-membro destinatário sujeita a importação, constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Janeiro de 1977.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

H. Kutscher