ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
16 de Dezembro de 1992 *

No processo C-17/91,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Georges Lornoy en Zonen NV e o.

e

Estado belga,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 12.°, 13.°, 30.°, 92.° e 95.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, J. L. Murray, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: D. Triantafyllou, administrador

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação das empresas Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel e Staf Lornoy en Zonen, por L. Schuermans, advogado no foro de Turnhout, e J. de Lat, advogado no foro de Herentals,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. Fischer, consultor jurídico, na qualidade de agente,

* Língua do processo: neerlandês.

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Georges Lornoy en Zonen NV, Jos Theys NV, Van Lommel PVBA e Staf Lornoy en Zonen NV, representadas por J. Keustermans e L. Schuermans, advogados, e do Estado belga, representado por A. Vastersavendts, advogado, na audiência de 4 de Junho de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Junho de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 14 de Janeiro de 1991, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de Janeiro seguinte, o Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 12.°, 13.°, 30.°, 92.° e 95.° do Tratado CEE.

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de litígios que opõem certas empresas que comercializam bovinos ao Estado belga, a propósito da legalidade de uma cotização obrigatória cobrada na Bélgica pelo abate ou pela exportação de bovinos e de suínos e que reverte a favor de um «Fonds de la santé et de la production des animaux».

3 A lei belga de 24 de Março de 1987, relativa à protecção da saúde dos animais (*Moniteur belge* de 17.4.1987), tem como objectivo, segundo o seu artigo 2.°, «lutar contra as epizootias, de modo a promover a saúde pública e a prosperidade económica dos criadores de animais».

4 O artigo 32.°, n.° 2, da lei em questão dispõe como segue:

«É criado no Ministério da Agricultura um 'Fonds de la santé et de la production des animaux' (Fundo para a protecção da saúde e a criação de animais), a seguir 'Fundo'. Esse Fundo tem como objectivo participar no financiamento das indemnizações, dos subsídios e de outras prestações no âmbito da luta contra as epizootias e do melhoramento da higiene, da saúde e da qualidade dos animais e dos produtos animais.

O Fundo é financiado:

1) Pelas cotizações obrigatórias a cargo das pessoas singulares ou colectivas que produzem, transformam, transportam, tratam, vendem ou comercializam animais;

...»

5 O mesmo artigo prevê que sejam fixados por decreto real o montante das cotizações obrigatórias, as modalidades da sua cobrança, bem como as sanções em caso de não pagamento das ditas cotizações.

6 O nono parágrafo do mesmo artigo estabelece que:

«se a cotização obrigatória for cobrada às pessoas que transformam, transportam, tratam, vendem ou comercializam os animais, será repercutida em cada transacção, até ao estádio do criador...».

7 Em execução desta lei, o decreto real de 11 de Dezembro de 1987 (*Moniteur belge* de 23.12.1987), que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1988, fixou o montante da cotização obrigatória a pagar, em benefício do Fundo, por bovino ou suíno abatido ou exportado, pelos matadouros ou pelos exportadores.

8 Nos termos do artigo 4.°, primeiro parágrafo, desse decreto, «as cotizações obrigatórias a pagar pelos matadouros e pelos exportadores são repercutidas por estes no fornecedor dos animais, que, se for caso disso, as repercute no vendedor, até ao estádio do criador». O segundo parágrafo deste artigo determina que, na factura do matadouro ou do exportador, a cotização em causa seja mencionada separadamente. O decreto real em questão prevê ainda que, em caso de não pagamento das cotizações, após dois avisos, o matadouro ou o exportador em causa terão de pagar o dobro do montante devido.

9 Consta do processo que as recorrentes no processo principal são empresas belgas que importam vitelos de outros Estados-membros, para abate na Bélgica. Tendo sido obrigadas a pagar as ditas cotizações, interpuseram contra o Estado belga, no Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, um recurso destinado a obter a restituição das somas pagas. Como fundamento do pedido, alegam que essas cotizações infringem os artigos 12.°, 13.° e 95.° do Tratado, pelo facto de também serem cobradas sobre os vitelos importados para a Bélgica, apesar de os rendimentos do Fundo serem exclusivamente utilizados em benefício da produção belga.

10 Foi nestas condições que o Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Tratado CEE, em particular os artigos 12.°, 13.°, 30.°, 92.° e 95.°, e as directivas comunitárias eventualmente aplicáveis devem ser interpretados no sentido de que não proíbem a um Estado-membro que estabeleça uma determinada cotização obrigatória para um 'Fonds de la santé et de la production

des animaux', encarregado de intervir no financiamento das indemnizações, dos subsídios e outras prestações no âmbito da luta contra as epizootias e do melhoramento da higiene, da saúde e da qualidade dos animais e dos produtos animais — mediante a imposição aos matadouros do referido Estado-membro, por um lado, de uma cotização obrigatória por vitelo abatido, estando estabelecido na lei que essa cotização será repercutida em cada uma das transacções comerciais até à fase da criação, inclusive — o que pode ter e tem por consequência que a referida cotização seja cobrada aos importadores dos referidos vitelos quando os importem de outro Estado-membro —, e mediante a imposição da mesma cotização a todos os exportadores de vitelos, por outro, cotização que também pode ser repercutida em todas as transacções de compra e venda até à fase da criação?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve semelhante cotização ser considerada — com a finalidade, já referida, com que é cobrada — como um encargo de efeito equivalente, um imposto e/ou uma subvenção de actividades, estabelecidos exclusivamente em favor dos produtos nacionais que são seu objecto e, por conseguinte, proibida?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, pode isso ser invocado directamente por um particular perante um órgão jurisdicional nacional?»

11 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, da legislação nacional em causa, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

12 Com as questões que coloca, o órgão jurisdicional nacional pretende, no essencial, saber se os artigos 12.°, 13.°, 30.° e seguintes, 92.° e 95.° do Tratado obstam à instituição de uma cotização obrigatória que constitui uma imposição parafiscal incidindo indistintamente sobre os produtos nacionais e importados, segundo as mesmas modalidades de cobrança, a favor de um Fundo cujas actividades beneficiam unicamente os produtores nacionais. Pergunta igualmente se as disposições em questão têm efeito directo.

13 Para responder a essas questões, é necessário analisar primeiro o disposto nos artigos 12.°, 13.°, 30.° e seguintes e 95.° do Tratado, e depois o disposto no artigo 92.°

Quanto aos artigos 12.°, 13.°, 30.° e seguintes e 95.° do Tratado

14 É jurisprudência assente (v., nomeadamente, acórdãos de 22 de Março de 1977, Iannelli, 74/76, Recueil, p. 557, e de 11 de Março de 1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest e o., C-78/90 a C-83/90, Colect., p. I-1847) que não estão abrangidos pela esfera de aplicação do artigo 30.° do Tratado os entraves a que se referem outras disposições específicas do mesmo Tratado e que os entraves de natureza fiscal ou com efeito equivalente a direitos aduaneiros a que se referem os artigos 9.° a 16.° e 95.° do Tratado não estão abrangidos pela proibição do artigo 30.°

15 Tendo em consideração essa jurisprudência, o Tribunal tem de começar por analisar se uma medida, como a descrita nas questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional, recai na esfera de aplicação dos artigos 12.° e 13.°, ou do artigo 95.° do Tratado, e só no caso de a resposta ser negativa terá o Tribunal de analisar se a medida considerada fica abrangida pelo disposto no artigo 30.° do Tratado.

Quanto aos artigos 12.°, 13.° e 95.° do Tratado

16 Dado que as disposições do Tratado relativas aos encargos de efeito equivalente e as relativas às imposições internas discriminatórias não podem ser aplicadas cumulativamente (v. acórdãos de 18 de Junho de 1975, IGAV, 94/74, Recueil, p. 699, e de 11 de Junho de 1992, Sanders, C-149/91 e C-150/91, Colect., p. I-3899), é necessário delimitar o campo de aplicação de cada uma destas disposições.

17 Os artigos 12.° e 13.° do Tratado contêm a proibição de direitos aduaneiros de importação e de exportação, bem como de encargos de efeito equivalente, nas

relações comerciais entre Estados-membros. Relativamente aos direitos aduaneiros e aos encargos de efeito equivalente na importação, o Tribunal de Justiça frisou (acórdãos de 19 de Junho de 1973, Capolongo, 77/72, Recueil, p. 611; Compagnie Commerciale de l'Ouest e o. e Sanders, já referidos) que, em princípio, a proibição em causa abrange qualquer imposição exigida por ocasião ou em virtude da importação, que incida especificamente sobre um produto importado, com exclusão do produto nacional similar. Afirmou igualmente que os encargos pecuniários destinados a financiar a actividade de um organismo de direito público podiam constituir encargos de efeito equivalente.

18 O Tribunal de Justiça esclareceu, nesses mesmos acórdãos, que, na interpretação da noção de «encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro de importação», pode ter de atender-se ao destino dos encargos pecuniários cobrados. Com efeito, quando esse encargo pecuniário ou contribuição se destine exclusivamente a financiar actividades que beneficiem especificamente os produtos nacionais tributados, pode daí decorrer que a contribuição geral cobrada, com base nos mesmos critérios, tanto sobre o produto importado como sobre o produto nacional, constitua para um, no entanto, um encargo pecuniário suplementar sem compensação, enquanto para o outro representa efectivamente a contrapartida de benefícios ou auxílios recebidos. Em consequência, uma contribuição que faça parte de um regime geral de imposições internas que tenham sistematicamente por objecto, de acordo com os mesmos critérios, tanto os produtos nacionais como os importados, pode, contudo, constituir um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro de importação, quando essa contribuição se destine exclusivamente a financiar actividades que beneficiem especificamente os produtos nacionais abrangidos.

19 O artigo 95.° proíbe que os Estados-membros façam incidir, directa ou indirectamente, sobre os produtos dos outros Estados-membros imposições internas superiores às que incidem sobre os produtos nacionais similares ou que sejam susceptíveis de proteger outras produções nacionais. O critério de aplicação desta disposição reside, em consequência, na natureza discriminatória ou protectora de uma medida de imposição interna (acórdão Compagnie Commerciale de l'Ouest e o., já referido, n.° 25).

20 Em relação a uma imposição que incide sobre os produtos nacionais e importados com base em critérios idênticos, pode ter de atender-se, de acordo com uma juris-

prudência constante, ao destino da receita da imposição. Assim, quando a receita de tal imposição se destinar a financiar actividades que beneficiem especialmente os produtos nacionais tributados, pode daí resultar que a contribuição cobrada de acordo com critérios idênticos constitua, apesar disso, uma imposição discriminatória, na medida em que o encargo fiscal sobre os produtos nacionais é neutralizado pelos benefícios para cujo financiamento serve, enquanto que o que incide sobre os produtos importados representa um encargo sem compensação (acórdãos de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália, n.° 15, 73/79, Recueil, p. 1533, e Compagnie Commerciale de l'Ouest e o., já referido, n.° 26).

21 Resulta das considerações precedentes que, se as vantagens que resultam da afectação da receita da cotização em causa compensam integralmente o encargo suportado pelo produto nacional aquando da sua comercialização, essa cotização constitui um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro, contrário aos artigos 12.° e seguintes do Tratado. Se esses benefícios apenas compensam uma parte do encargo que incide sobre o produto nacional, a imposição em questão rege-se pelo artigo 95.° do Tratado. Nesta última hipótese, a imposição é incompatível com o artigo 95.° do Tratado e, portanto, proibida, desde que seja discriminatória em prejuízo do produto importado, quer dizer, desde que compense parcialmente o encargo suportado pelo produto nacional tributado (v., em último lugar, acórdão Sanders, já referido).

22 Compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se o encargo que incide sobre o produto nacional é integral ou parcialmente compensado pela utilização das receitas da imposição em causa (acórdão Compagnie Commerciale de l'Ouest e o., já referido, n.° 28).

23 Atendendo às considerações precedentes, deve responder-se ao órgão jurisdicional nacional que uma cotização obrigatória, que constitui uma imposição parafiscal, aplicada nas mesmas condições de cobrança aos produtos nacionais e aos produtos importados, cujas receitas apenas beneficiam os produtos nacionais, de tal modo que as vantagens daí decorrentes compensam integralmente o encargo que onera esses produtos, constitui um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro,

proibido pelo artigo 12.° do Tratado. Se essas vantagens apenas compensarem uma parte do encargo suportado pelos produtos nacionais, esse encargo constitui uma imposição discriminatória proibida pelo artigo 95.° do Tratado.

24 Deve sublinhar-se, por último, que, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições dos artigos 12.°, 13.° e 95.° do Tratado têm efeito directo e atribuem direitos aos particulares que os órgãos jurisdicionais nacionais devem tutelar (acórdãos de 5 de Fevereiro de 1963, Gend & Loos, 26/62, Recueil, p. 1; Capolongo e Iannelli, já referidos).

Quanto aos artigos 30.° e seguintes

25 Tendo em consideração o que acima ficou dito, ou seja, que a imposição parafiscal contestada está abrangida, em função de circunstâncias de facto que o órgão jurisdicional nacional deve apurar, pelo disposto nos artigos 12.° e seguintes ou pelo disposto no artigo 95.° do Tratado, o artigo 30.° não é aplicável no caso em apreço (v. acórdão Compagnie Commerciale de l'Ouest e o., já referido, n.° 29).

26 Deve, em consequência, responder-se ao órgão jurisdicional nacional que uma imposição parafiscal, como a que está em causa no processo principal, sendo regida pelos artigos 12.° e seguintes ou pelo artigo 95.° do Tratado, não está abrangida pela esfera de aplicação do artigo 30.° do Tratado.

Quanto aos artigos 92.° e seguintes do Tratado

27 O órgão jurisdicional nacional pretende saber se uma imposição parafiscal, como a que está em causa, é compatível com as normas do Tratado sobre os auxílios dos Estados.

28 Deve referir-se a este respeito que, se a imposição parafiscal em causa pode ser proibida pelos artigos 12.° e 13.° ou pelo artigo 95.° do Tratado, a afectação da

receita dessa imposição, a favor dos produtos nacionais, pode, no entanto, constituir um auxílio de Estado, incompatível com o mercado comum, se estiverem reunidas — segundo a interpretação que a jurisprudência do Tribunal delas tem feito — as condições de aplicação do artigo 92.° do Tratado (v. acórdãos Compagnie Commerciale de l'Ouest e o. e Sanders, já referidos).

29 De acordo com uma jurisprudência constante, contudo, a incompatibilidade dos auxílios estatais com o mercado comum não é absoluta nem incondicional. Ao estabelecer no artigo 93.° o exame permanente e o controlo dos auxílios pela Comissão, o Tratado entende que o reconhecimento da eventual incompatibilidade de um auxílio com o mercado comum resulta, sob o controlo do Tribunal de Justiça, de um processo adequado, cuja execução é da responsabilidade da Comissão. Assim, os particulares não podem contestar, nos órgãos jurisdicionais nacionais, com base exclusivamente no artigo 92.°, a compatibilidade de um auxílio com o direito comunitário, nem pedir que aqueles órgãos se pronunciem, a título principal ou incidental, sobre uma eventual incompatibilidade (acórdãos Iannelli, já referido; de 22 de Março de 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Recueil, p. 595; e Compagnie Commerciale de l'Ouest e o. e Sanders, já referidos).

30 Todavia, compete aos órgãos jurisdicionais nacionais proteger os direitos dos particulares face a uma eventual violação, por parte das autoridades nacionais, da proibição de pôr em execução as medidas de auxílio, a que se refere o último período do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado e que tem efeito directo. Esta violação, invocada pelos particulares que o podem fazer e verificada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, deve conduzir a que estes daí retirem todas as consequências, em conformidade com a sua ordem jurídica interna, no que se refere tanto à validade dos actos de execução das medidas de auxílio em causa como à cobrança dos apoios financeiros concedidos. Quando os referidos órgãos jurisdicionais tomam uma decisão a esse respeito, não se pronunciam, no entanto, sobre a compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado comum, visto essa apreciação final competir exclusivamente à Comissão, sob o controlo do Tribunal de Justiça (v. acórdãos de 21 de Novembro de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur, C-354/90, Colect., p. I-5505, e Sanders, já referido).

31 Compete igualmente aos órgãos jurisdicionais nacionais proteger os direitos dos particulares, daí retirando todas as consequências, em conformidade com a sua

ordem jurídica interna, no que se refere tanto à validade dos actos de execução das medidas de auxílio em causa como à repetição dos apoios financeiros concedidos, no caso de a Comissão declarar, por decisão tomada nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, a incompatibilidade de uma medida de auxílio com o mercado comum (acórdão Steinike & Weinlig, já referido).

32 Importa, pois, responder ao órgão jurisdicional nacional que uma imposição parafiscal, como a que está em causa no processo principal, pode constituir, tendo em conta a utilização da sua receita, um auxílio de Estado incompatível com o mercado comum, se estiverem reunidas as condições de aplicação do artigo 92.° do Tratado, sendo ponto assente que esta apreciação é da competência da Comissão, nos termos do procedimento previsto no artigo 93.° do Tratado. A este propósito, devem ter-se igualmente em consideração as competências do juiz nacional, em caso de violação pelo Estado-membro em causa, com a instauração da imposição, das obrigações decorrentes do n.° 3 do artigo 93.° do Tratado, bem como nas situações em que uma decisão da Comissão, nos termos do n.° 2 do artigo 93.° do Tratado, declare a incompatibilidade da cobrança da imposição com o mercado comum, enquanto modo de financiamento de um auxílio de Estado.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, por despacho de 14 de Janeiro de 1991, declara:

1) Uma cotização obrigatória, que constitui uma imposição parafiscal, aplicada nas mesmas condições de cobrança aos produtos nacionais e aos produtos importados, cujas receitas apenas beneficiam os produtos nacionais, de tal modo que as vantagens daí decorrentes compensam integralmente o encargo que onera esses produtos, constitui um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro, proibido pelo artigo 12.° do Tratado CEE. Se essas vantagens apenas compensarem uma parte do encargo suportado pelos produtos nacionais, esse encargo constitui uma imposição discriminatória proibida pelo artigo 95.° do Tratado CEE.

2) Uma imposição parafiscal, como a que está em causa no processo principal, sendo regida pelos artigos 12.° e seguintes ou pelo artigo 95.° do Tratado CEE, não está abrangida pela esfera de aplicação do artigo 30.° do Tratado CEE.

3) As disposições dos artigos 12.°, 13.° e 95.° do Tratado CEE atribuem direitos aos particulares que os órgãos jurisdicionais nacionais devem tutelar.

4) Uma imposição parafiscal, como a que está em causa no processo principal, pode constituir, tendo em conta a utilização da sua receita, um auxílio de Estado incompatível com o mercado comum, se estiverem reunidas as condições de aplicação do artigo 92.° do Tratado CEE, sendo ponto assente que esta apreciação é da competência da Comissão, nos termos do procedimento previsto no artigo 93.° do Tratado CEE. A este propósito, devem ter-se igualmente em consideração as competências do juiz nacional, em caso de violação pelo Estado-membro em causa, com a instauração da imposição, das obrigações decorrentes do n.° 3 do artigo 93.° do Tratado CEE, bem como nas situações em que uma decisão da Comissão, nos termos do n.° 2 do artigo 93.° do Tratado CEE, declare a incompatibilidade da cobrança da imposição com o mercado comum, enquanto modo de financiamento de um auxílio de Estado.

Kakouris Murray

Mancini Schockweiler Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Dezembro de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris