RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-17/91 *

I — A legislação nacional contestada, o processo principal e as questões prejudiciais

1. 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».

2. 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;

...»

3. Nos termos do quarto parágrafo deste artigo, o Rei, ouvido o Conselho do Fundo, determina, por decreto aprovado em Conselho de Ministros, o montante das cotizações obrigatórias, as modalidades da sua cobrança, bem como as consequências do não pagamento das ditas cotizações.

4. 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...».

5. Nos termos do artigo 32.°, n.° 2, quarto parágrafo, já referido, da lei em questão, 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, fixa o montante das cotizações obrigatórias e organiza a respectiva cobrança.

* Língua do processo: neerlandês.

6. Os artigos 2.° e 3.° desse decreto real fixam o montante da cotização obrigatória a pagar, em benefício do Fundo, por bovino ou suíno abatido ou exportado, pelos matadouros ou pelos exportadores, respectivamente.

7. O primeiro parágrafo do artigo 4.° deste decreto prevê que:

> «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.

8. Finalmente, nos termos do artigo 6.°,

> «se o matadouro ou o exportador não pagarem o montante das cotizações obrigatórias e os juros ao Fundo, após dois avisos, o montante das cotizações obrigatórias devidas é duplicado. Esse aumento das cotizações obrigatórias não pode ser repercutido no fornecedor dos animais».

9. Pelo artigo 3.° do decreto real de 8 de Abril de 1989, que altera o decreto real de 11 de Dezembro de 1987, a parte da frase constante do primeiro parágrafo do artigo 4.°, «que, se for caso disso, as repercute no vendedor, até ao estádio do produtor», foi suprimida.

10. As empresas Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel e Staf Lornoy en Zonen comercializam vitelos. Tendo pago as cotizações em questão para evitar as sanções pecuniárias previstas pelo artigo 6.° do decreto real de 11 de Dezembro de 1987, interpuseram contra o Estado belga, no Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, um recurso destinado a obter a restituição das quantias pagas, alegando que as cotizações em causa infringiam o disposto nos artigos 12.°, 13.° e 95.° do Tratado CEE. Efectivamente, estas cotizações são igualmente cobradas sobre os vitelos importados para a Bélgica, apesar de os rendimentos do Fundo serem utilizados unicamente a favor da produção belga.

11. Segundo o Estado belga, as cotizações contestadas são parte integrante de um sistema de tributação geral e aplicam-se de modo idêntico aos produtos nacionais e importados e não são cobradas por causa da passagem da fronteira. Além disso, os recursos do Fundo beneficiam todos os produtos da indústria alimentar belga, quer sejam fabricados à partida com gado importado quer com gado belga. Por outro lado, o controlo das doenças dos animais e a luta contra essas doenças beneficiam tanto a Bélgica como os países de exportação, impedindo que a carne de qualidade inferior seja exportada.

12. Considerando que era necessária uma interpretação do direito comunitário para a solução do litígio no caso em apreço, o Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout decidiu, por despacho de 14 de Janeiro de 1991, suspender a instância e submeter 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?»

13. O despacho de reenvio foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 18 de Janeiro de 1991.

II — Fase escrita do processo

14. Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas, em 12 de Abril de 1991, pelas empresas Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel e Staf Lornoy en Zonen, recorrentes no processo principal, representadas por L. Schuermans, advogado no foro de Turnhout, e J. de Lat, advogado no foro de Herentals, e, em 23 de Abril de 1991, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. Fischer, consultor jurídico, na qualidade de agente.

15. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

III — Observações escritas apresentadas no Tribunal

Observações das recorrentes no processo principal

16. As quatro empresas recorrentes no processo principal observam liminarmente que, por derrogação ao princípio orçamental da

não consignação das receitas dos poderes públicos e às regras que regem a contabilidade do Estado, o artigo 32.°, n.° 2, terceiro parágrafo, da lei belga de 24 de Março de 1987 determina que «... as receitas e as despesas do Fundo serão inscritas na conta especial da secção particular do orçamento do Ministério da Agricultura».

17. Quanto ao destino das cotizações, as recorrentes no processo principal referem-se, igualmente a título liminar, a um comunicado de imprensa emitido pelo gabinete do secretário de Estado dos Assuntos Europeus e da Agricultura belga, não contestado pelo recorrido no processo principal, segundo o qual «as cotizações devem contribuir para o financiamento de programas destinados a melhorar a posição concorrencial da criação de animais belga. Estes programas têm essencialmente como objectivo a melhoria da saúde dos animais, condição requerida para a exportação de animais e de produtos animais». Este comunicado demonstra o móbil proteccionista da medida em causa.

18. Relativamente às questões prejudiciais, as recorrentes no processo principal examinam a compatibilidade da cotização contestada com os artigos 12.° e seguintes e 95.° do Tratado, fazendo notar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma mesma medida nacional não pode ser simultaneamente proibida em virtude dessas duas disposições (acórdão de 8 de Julho de 1965, Deutschmann, 10/65, Recueil, p. 601).

19. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, normalmente, os artigos 12.° e seguintes do Tratado referir-se-iam às imposições exigidas na altura da importação ou por causa desta e não aos encargos pecuniários decorrentes de um regime geral de imposições internas abarcando sistematicamente os produtos nacionais e os importados segundo os mesmos critérios (acórdão de 19 de Junho de 1973, Capolongo, 77/72, Recueil, p. 611).

20. No entanto, segundo a mesma jurisprudência, na interpretação da noção «encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro de importação», poder-se-á ter de considerar o destino dos encargos pecuniários cobrados. Assim, uma contribuição decorrente de um regime geral de imposições internas, abarcando sistematicamente os produtos nacionais e os importados segundo os mesmos critérios, poderá, contudo, constituir um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro de importação, quando essa contribuição for exclusivamente destinada a financiar actividades que beneficiam especificamente o produto nacional abrangido.

21. A jurisprudência posterior do Tribunal de Justiça teria vindo esclarecer que o momento em que a imposição em questão incide sobre o produto importado não é relevante para efeitos de classificação de uma medida nacional como encargo de efeito equivalente e que, independentemente do destino da receita da imposição em causa, é necessário que haja identidade entre o produto sobre que incide a imposição e o produto beneficiado (acórdão de 25 de Maio de 1977, Cucchi, 77/76, Recueil, p. 987).

22. As recorrentes no processo principal sustentam que todas estas condições estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal estão reunidas no caso presente. Efectivamente, a receita da cotização contestada seria utilizada para a luta, na Bélgica, contra a brucelose e a peste suína, ou para compensar as perdas sofridas pelos criadores belgas

na sequência dessas doenças, não beneficiando de modo nenhum os criadores estrangeiros, que, no entanto, têm de ajudar a suportar o encargo económico da cotização, como consequência do sistema de repercussão previsto na legislação belga.

23. A receita da cotização seria além disso destinada a programas de promoção da produção e das exportações de animais belgas, relativamente aos quais o encargo da cotização ficaria por essa forma compensado.

24. A situação seria totalmente diferente se a cotização em causa incidisse sobre qualquer operação de abate e a receita respectiva servisse exclusivamente para a promoção da higiene nos matadouros belgas. Nesse caso, os benefícios não reverteriam unicamente a favor da produção nacional. Esse encargo seria compatível com o Tratado, desde que a cotização fosse proporcional à prestação de serviço efectivamente fornecida. As recorrentes no processo principal fazem notar que, nestes casos, a maior parte das vezes, foi já cobrada uma cotização sanitária no país de origem sobre os animais importados vivos para a Bélgica, o que torna clara a natureza de dupla tributação da cotização contestada.

25. As recorrentes no processo principal alegam, por último, que o Governo belga não pode invocar a jurisprudência do Tribunal que considera que alguns impostos sobre o consumo aplicáveis a produtos nacionais e importados são compatíveis com o Tratado, apesar do facto de os produtos abrangidos serem principalmente importados (acórdão de 3 de Fevereiro de 1981, Comissão/ /França, 90/79, Recueil, p. 283), uma vez que, no caso da cotização impugnada, se trata de uma imposição sobre a produção e não sobre o consumo. Não podendo a cotização contestada também constituir uma forma de imposto sobre os rendimentos, o Governo belga não pode invocar o acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Março de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (36/80 e 71/80, Recueil, p. 735).

26. Quanto à interpretação da noção de imposições internas, na acepção do artigo 95.° do Tratado, as recorrentes no processo principal alegam que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, pode ser necessário ter em conta o destino da receita da imposição. Assim, uma imposição interna poderá incidir indirectamente de forma mais pesada sobre os produtos importados do que sobre os produtos nacionais, se servir exclusivamente, ou principalmente, para financiar ajudas de que só beneficiam os produtos nacionais (acórdão de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália, 73/79, Recueil, p. 1533).

27. Em consequência, a aplicabilidade do artigo 95.° não exige que seja feita prova de que a receita da imposição em questão é utilizada exclusivamente a favor da produção nacional. Assim, ainda que a receita só fosse parcialmente afectada à promoção da produção interna, nessa medida, tratar-se-ia de uma imposição discriminatória proibida pelo Tratado.

28. Esta distinção não reveste, porém, interesse prático no que diz respeito à cotização impugnada, tendo em consideração todos os elementos disponíveis, dos quais se infere

que a receita desta deve servir exclusivamente para a promoção da produção nacional.

29. Se o Tribunal vier a considerar que a aplicabilidade dos artigos 12.° ou 95.° não está estabelecida de modo irrefutável para a totalidade do montante da imposição, as recorrentes pedem que o Tribunal esclareça, nas suas respostas às questões prejudiciais, que incumbe às autoridades belgas provar perante o juiz nacional que uma parte da receita da imposição beneficia os animais noutros Estados-membros.

30. Quanto à terceira questão prejudicial, as recorrentes no processo principal fazem notar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, tanto os artigos 12.° e seguintes como o artigo 95.° do Tratado têm um efeito directo (acórdãos de 5 de Fevereiro de 1963, Gend & Loos, 26/62, Recueil, p. 1, e de 16 de Junho de 1966, Alfons Lütticke, 57/65, Recueil, p. 293, respectivamente).

Observações da Comissão

31. A Comissão alega, a título prévio, que, respondendo a uma solicitação sua, o Governo belga informou-a, por carta de 6 de Julho de 1989, que o orçamento do Ministério da Agricultura previa, para 1988, a participação do Fundo no financiamento dos programas destinados à erradicação da peste suína clássica e à luta contra a brucelose, em execução de directivas comunitárias. O Governo belga também referia que, para efeitos da afectação da receita da imposição, não eram feitas distinções em função do facto da imposição ser proveniente do abate de animais nacionais ou importados.

32. Por carta de 20 de Outubro de 1989, a Comissão comunicou ao Governo belga que ia dar início ao procedimento ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado contra essas intervenções financeiras do Fundo (a comunicação respectiva foi publicada no JO 1990, C 24, p. 12). As objecções da Comissão baseavam-se no facto de as intervenções do Fundo serem financiadas por imposições que, na fase do abate, incidem também sobre os produtos importados, e no facto de este modo de financiamento ter um efeito proteccionista. Por carta de 20 de Novembro de 1989, o Governo belga teria contestado a posição da Comissão.

33. Quanto às questões prejudiciais, a Comissão considera que as duas primeiras estão tão estreitamente ligadas que é necessário dar-lhes uma resposta comum.

34. A primeira questão dá uma imagem inexacta do objectivo e das actividades actuais do Fundo, que se limitam à erradicação da peste suína clássica e à luta contra a brucelose, uma e outra em execução das obrigações que para a Bélgica decorrem da Directiva 80/1095/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980, que fixa as condições destinadas a tornar e a manter o território da Comunidade indemne à peste suína clássica (JO L 325, p. 1; EE 03 F19 p. 228), e da Directiva 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 1964, 121, p. 1977; EE 03 F1 p. 77).

35. Esta questão diz, portanto, respeito a uma imposição interna, na acepção do artigo 95.° do Tratado, que incide sobre os bovinos e os suínos, tanto importados como de produção nacional, no momento do abate, mas cuja receita é afectada, na sua maior parte — e mesmo exclusivamente, no momento do presente processo —, ao financiamento de ajudas de que beneficiam apenas esses mesmos produtos nacionais.

36. A Comissão alega que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça (nomeadamente, acórdãos de 25 de Junho de 1970, França/Comissão, 47/69, Recueil, p. 487, e de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália, já referido), a aplicação da imposição em causa ao abate de animais provenientes de outros Estados-membros é incompatível com o artigo 95.° do Tratado e que a intervenção do Fundo na luta contra determinadas doenças dos animais do efectivo pecuário nacional é incompatível com o mercado comum, nos termos do artigo 92.°, se a imposição em causa incidir igualmente sobre os animais importados de outros Estados-membros.

37. A justeza destas duas conclusões decorre, desde logo, da finalidade única do regime de auxílios, insusceptível de contribuir para melhorar a situação sanitária dos efectivos pecuários de outros Estados-membros. Quanto ao facto de esses auxílios se destinarem a cumprir obrigações decorrentes para a Bélgica de determinadas directivas comunitárias, a Comissão sublinha que as mesmas obrigações vinculam igualmente outros Estados-membros relativamente aos seus próprios efectivos pecuários e que, além disso, em caso de exportação de bovinos para outros Estados-membros, os Estados-membros são obrigados a respeitar um certo número de regras sanitárias veterinárias, inclusivamente a emitir um certificado sanitário.

38. A cotização contestada é igualmente incompatível com os artigos 95.° e 92.° do Tratado, no caso de o Fundo alargar as suas intervenções, financiando também ajudas para o melhoramento da qualidade dos efectivos pecuários e produtos nacionais à base de carne.

39. Para as duas conclusões a que chega a Comissão, é irrelevante que a cotização contestada, nos termos da legislação belga, tenha de ser repercutida em todas as transacções, até ao estádio do criador.

40. Quanto à aplicação da cotização impugnada, também aquando da exportação dos referidos animais, a Comissão considera que não há motivo para considerá-la incompatível com o direito comunitário (acórdão de 10 de Março de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association, já referido).

41. A Comissão propõe, por conseguinte, que se responda como segue às duas primeiras questões:

«Se uma imposição interna incidir sobre a produção, a transformação ou a comercialização de um produto e se a receita dessa imposição for afectada, exclusiva ou principalmente, ao financiamento de auxílios que revertem apenas a favor dos produtos nacionais em causa, a aplicação directa ou indi-

recta dessa imposição aos produtos provenientes de outros Estados-membros infringe o disposto no artigo 95.° do Tratado CEE. Essa aplicação directa ou indirecta da imposição aos produtos provenientes de outros Estados-membros tem ainda como efeito que os auxílios financiados através dessa imposição devem ser considerados incompatíveis com o mercado comum, nos termos do artigo 92.°»

42. Relativamente à terceira questão, a Comissão considera que, sendo o artigo 95.° do Tratado de aplicação directa, a incompatibilidade da cotização impugnada com o disposto nesse artigo pode ser directamente invocada perante o órgão jurisdicional nacional (acórdão de 29 de Abril de 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Recueil, p. 1331). A incompatibilidade com o mercado comum dos auxílios financiados por meio dessa cotização só pode ser invocada perante os órgãos jurisdicionais nacionais depois de a Comissão ter dado como provada essa incompatibilidade através de uma decisão tomada nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado (acórdão de 19 de Junho de 1973, Capolongo, já referido).

C. N. Kakouris
Juiz-relator