CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 6 de Março de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente processo versa a compatibilidade com o direito comunitário de taxas cobradas por ocasião de controlos fitossanitários de bolbos e plantas destinados à exportação, efectuados em aplicação de uma convenção internacional para a protecção da saúde das plantas.

2. Por força da alínea a) do artigo 6.° da lei neerlandesa sobre doenças das plantas, de 5 de Abril de 1951, pode exigir-se o pagamento das análises ou controlos efectuados pelo serviço fitossanitário, que depende do ministro da Agricultura e da Pesca, nos termos de uma tarifa fixada pelo ministro competente. Uma decisão de 23 de Junho de 1967, a Tarief Plantenziektekundige Dienst (tarifa do serviço fitossanitário), fixa as taxas em questão. Por força do n.° 1 do artigo 1.° dessa decisão, as taxas referentes às despesas com a inspecção dos lotes de bolbos, tubérculos e rizomas de plantas ornamentais apresentados para exportação devem ser calculadas em função do peso bruto do lote; as taxas referentes aos lotes de plantas lenhosas ou herbáceas apresentadas à exportação devem ser calculadas em função quer do montante líquido constante da factura quer do peso bruto do lote. Na prática, no que se refere às inspecções das plantas no campo, apenas 75 % do custo das inspecções é facturado aos exportadores, tendo em conta o facto de apenas 75 % da produção ser exportada. Os 25 % restantes são suportados pelo Estado.

3. Durante os anos de 1974 a 1977, o serviço fitossanitário procedeu a um certo número de controlos de bolbos e plantas, alguns dos quais no campo, junto da sociedade P. Bakker Hillegom BV (de ora em diante «Bakker»), um importante exportador de bolbos de flores, e facturou-lhe, a título das despesas com a inspecção, um montante total de 317 400 HFL, calculado em conformidade com a decisão anteriormente referida. A Bakker recusou o seu pagamento com o fundamento, designadamente, de que o montante facturado não tinha qualquer relação com o custo real das inspecções. O Estado, representado pelo ministro da Agricultura, intentou uma acção de cobrança coerciva.

4. A primeira e a segunda instâncias acolheram na sua maior parte o pedido do Estado, condenando a Bakker a pagar a quantia de 277 000 HFL correspondente a taxas devidas. O Hoge Raad (Tribunal Supremo dos Países Baixos) hesitou sobre a compatibilidade com o direito comunitário de dois aspectos do cálculo e da cobrança das taxas: em primeiro lugar, o facto das taxas serem estabelecidas por referência ao peso bruto ou ao montante líquido da factura; e, em segundo, o facto de um montante proporcional ao custo das inspecções no campo das plantas, que devem ser efectuadas antes de se conhecer o destino destas, ser imposto aos produtos apresentados para exportação mas não aos que são vendidos no mercado interno. Portanto, submeteu ao Tribunal as

* Língua original: inglês.

duas questões prejudiciais seguintes para que este se pronuncie a título prejudicial:

«1) O direito comunitário, em especial os artigos 12.°, 16.° e 36.° do Tratado CEE, permite que não sejam considerados como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros as quantias cobradas por controlos de (partes de) plantas destinadas à exportação, calculadas nos termos do n.° 1 do artigo 1.° da Tarief Plantenziektekundige Dienst segundo o critério do peso ou do valor facturado, quando o montante total dos referidos controlos à exportação não for superior ao montante total de todas as despesas directas ou indirectas inerentes aos referidos controlos,

ou essas quantias só não podem ser consideradas encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros quando o seu montante diga respeito às despesas do controlo específico pelo qual são cobradas?

2) Sendo certo que:

a) são efectuadas inspecções de campo porque determinadas doenças, das quais deve ser mencionado nas declarações que as plantas destinadas à exportação não estão afectadas, só se podem detectar enquanto as plantas estiverem no campo, e

b) no momento da realização das inspecções de campo desconhece-se a que mercado se destinam as plantas,

de modo que as referidas inspecções são efectuadas em benefício das plantas destinadas à exportação e, inevitavelmente, também em benefício das plantas destinadas ao mercado neerlandês,

o facto de se atribuir à exportação 75 % das despesas das referidas inspecções de campo (por serem exportados 75 % dos bolbos, objecto de inspecção) e de os restantes 25 % incidirem sobre os comerciantes que vendem os bolbos no mercado neerlandês constitui fundamento para se decidir que não é compatível com o direito comunitário onerar os exportadores com as despesas das inspecções de campo?»

5. Resulta dos autos que, no seguimento de alterações introduzidas na legislação em questão, já não são cobradas taxas para o controlo dos bolbos e tubérculos destinados à exportação e que as fiscalizações no campo foram confiadas a um fundo privado para o qual contribuem todos os produtores. O sistema particular de tributação que está na base do presente litígio tem, pois, hoje apenas um valor histórico.

6. É necessário, em primeiro lugar, delimitar o âmbito jurídico em que deve ser procurada a resposta às questões submetidas. O órgão jurisdicional nacional invoca três disposições do Tratado CEE, ou seja, os artigos 12.°, 16.° e 36.° No contexto de um litígio relativo a taxas cobradas aquando de exportações, os artigos 12.° e 16.° são plenamente pertinentes. Quanto ao artigo 36.°, o Tribunal declarou no processo 46/76, Bauhuis/Estado neerlandês (Recueil 1977, p. 5), que é de interpretação estrita e não pode ser entendido como autorizando medi-

das de natureza diferente daquelas a que se referem os artigos 30.° a 34.°, isto é, restrições quantitativas à importação ou à exportação e medidas de efeito equivalente: o artigo 36.° não pode, pois, ser interpretado como permitindo a cobrança de taxas (n.os 12 a 14 dos fundamentos da decisão). O artigo 36.° não pode, pois, fornecer elemento de resposta às questões submetidas.

Quanto à primeira questão

7. Convém analisar a primeira questão à luz da jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça. Está bem estabelecido que as taxas cobradas por um Estado-membro para a inspecção sanitária de produtos exportados de, ou exportados para, outros Estados-membros devem, em princípio, ser consideradas como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros e, por conseguinte, proibidas, dado que constituem um obstáculo às trocas intracomunitárias (ver, por exemplo, processo 29/72, Marimex/Amministrazione Finanziaria Italiana, Recueil 1972, p. 1309; processo 39/73, REWE-Zentralfinanz/Direktor der Landwirtschaftskammer Westefalen-Lippe, Recueil 1973, p. 1039).

8. Contudo, o Tribunal entendeu que essa proibição é destituída de objecto quando os controlos em causa são impostos por uma directiva comunitária que, para facilitar as trocas entre os Estados-membros, prevê que sejam efectuados controlos no país de origem antes da exportação para outros Estados-membros. Em semelhantes casos, as taxas cobradas por ocasião dos controlos não constituem encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, «desde que o seu montante não exceda os custos reais das operações pelas quais são cobradas» (processo 46/76, Bauhuis/Estado neerlandês, Recueil 1977, p. 5, n.° 31). No processo 89/76, Comissão/Países Baixos (Recueil 1977, p. 1355), o Tribunal adoptou a mesma atitude para com as taxas cobradas por ocasião de controlos fitossanitários de plantas destinadas à exportação, efectuados no âmbito de uma convenção internacional para a protecção da saúde das plantas em que são partes todos os Estados-membros. O Tribunal declarou que esses controlos impostos pela convenção se destinavam a favorecer a livre circulação das mercadorias e, nessas condições, não se podiam considerar como encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros as taxas cobradas por ocasião desses controlos «desde que o seu montante não exceda os custos reais das operações pelas quais são cobradas» (n.° 16 dos fundamentos da decisão).

9. Não se contesta que os controlos em causa no presente caso foram efectuados no âmbito da mesma convenção internacional que aquela sobre a qual versou o processo Comissão/Países Baixos, ou seja, a Convenção Internacional para a Protecção das Plantas, de 6 de Dezembro de 1951. As taxas cobradas pelas autoridades neerlandesas devem, portanto, em princípio, ser consideradas como compatíveis com a proibição dos encargos de efeito equivalente, desde que preencham a condição formulada nos acórdãos Bauhuis e Comissão/Países Baixos, ou seja, que o seu montante não exceda os custos reais das operações pelas quais são cobradas.

10. Ora, a primeira questão submetida ao Tribunal é a de saber se o método de cobrança das taxas aplicado pelas autoridades neerlandesas preenche essa condição. A Bakker sustenta que o montante das taxas deve reflectir directamente o custo real do controlo em questão e acrescenta que o seu cálculo por referência ao peso ou ao valor redunda numa forma de financiamento colectivo que penaliza os grandes exportadores mais eficientes. O Governo neerlandês

sustenta, por seu lado, que para preencher a condição formulada pela jurisprudência do Tribunal basta que, dentro de determinado período de tempo, o montante global pago por todos os exportadores em causa para os controlos de determinada categoria de produtos seja razoavelmente proporcional aos custos globais desses controlos. Acrescenta que, face à necessidade de repercutir nos exportadores os custos quer directos quer indirectos dos controlos, um sistema individual de cobrança seria impraticável e de custos mais elevados que o cálculo das taxas com base no peso ou no valor.

11. O Governo neerlandês invoca, em especial, o processo 1/83, IFG/Freistaat Bayern (Recueil 1984, p. 349). Esse processo versou sobre a compatibilidade com a proibição dos encargos de efeito equivalente das taxas cobradas por um Estado-membro por ocasião de controlos de carne importada de um país terceiro quando a directiva comunitária relativa aos controlos sanitários aplicáveis às importações de países terceiros não tinha ainda entrado completamente em vigor. Nessas condições, o Tribunal declarou que:

«... não se pode impedir que um Estado-membro repercuta no importador quer por ocasião da emissão dos documentos de importação quer por ocasião da própria importação, não apenas o custo das operações de controlo específicas referentes às mercadorias em causa, mas ainda o custo das despesas administrativas ocasionadas com a organização do controlo sanitário.

O único limite imposto, a esse respeito, pelo direito comunitário consiste em se dever respeitar uma relação adequada entre o montante da taxa cobrada e os custos ocasionados com o controlo» (n.os 17 e 18).

12. A condição segundo a qual deverá existir entre o montante das taxas e o custo dos controlos uma «relação adequada» resulta muito menos constringente que a formulada nos acórdãos Bauhuis e Comissão/Países Baixos. Convém, contudo, ter em conta que, como o Tribunal confirmou no acórdão IFG, «o controlo sanitário das mercadorias importadas de países terceiros efectua-se num contexto de facto e de direito distinto do controlo das mercadorias originárias da Comunidade...» (n.° 10). Tendo em conta esse contexto de facto e de direito distinto, entendo que o Governo neerlandês não pode invocar o acórdão IFG para o presente caso e que a condição aplicável é a formulada nos acórdãos Bauhuis e Comissão/Países Baixos.

13. Resulta dos termos utilizados nesses acórdãos — o montante das taxas não pode exceder o custo real dos controlos — que essa condição deve ser entendida como sendo restritiva. Em todo o caso, dado que essa condição define o alcance de uma excepção a uma das principais proibições formuladas no Tratado, é claro que deve ser interpretada e aplicada de forma estrita. Donde se conclui que todas as taxas cobradas devem ter um nexo directo com o custo real dos controlos efectuados em benefício do exportador em questão.

14. A exigência da existência de um nexo directo entre as taxas e os custos significa, em meu entender, que apenas o custo directo de um controlo, como, por exemplo, as despesas com a mão-de-obra ou com deslocações, podem ser repercutidas no exportador, mas não os custos indirectos, tal como as despesas administrativas ou as despesas com a organização dos controlos sanitários. Por definição, o custo indirecto não pode ter, em determinado caso concreto, um nexo directo com o controlo, e permitir a sua repercussão daria às autoridades na-

cionais a possibilidade de abusar da limitada excepção permitida pelo Tribunal de Justiça. É certo que o Tribunal autorizou, no acórdão IFG, a repercussão nos importadores das despesas indirectas: mas, como já referi, esse processo foi decidido num contexto de facto e de direito diferente. Acrescento que nada impede em meu entender, que, por razões de conveniência administrativa, um Estado-membro calcule o custo directo com base numa taxa fixa previamente calculada, por exemplo, uma tarifa horária para o trabalho de um técnico de laboratório, evidentemente, desde que a tarifa seja aplicada uniformemente.

15. É perfeitamente claro que um sistema em que as taxas são cobradas em função do peso ou do montante facturado não pode garantir a existência de um nexo directo entre estas e o custo real dos controlos. No seu acórdão de 11 de Julho de 1989, Ford España SA (170/88, Recueil, p. 2305), o Tribunal declarou, de resto, não se poder pretender que uma taxa cobrada sobre o desalfandegamento de mercadorias importadas, calculada em função do valor da mercadoria, corresponde às despesas suportadas pela administração aduaneira ou ao serviço prestado ao importador.

16. Portanto, entendo que convém responder à primeira questão que os artigos 12.° e 16.° do Tratado CEE proíbem a cobrança de taxas por ocasião dos controlos de lotes de (partes de) plantas apresentadas para exportação para outros Estados-membros no âmbito de uma convenção internacional para a protecção das plantas, salvo quando o montante das taxas não exceda o custo real das operações pelas quais são cobradas.

Quanto à segunda questão

17. Com a segunda questão pretende-se saber se, numa situação em que se devem efectuar fiscalizações das plantas no campo antes de que seja conhecido o seu destino e em que 75 % das plantas são eventualmente exportadas, os artigos 12.° e 16.° do Tratado CEE permitem que se atribua apenas à exportação 75 % do custo dos controlos.

18. Já vimos a propósito da primeira questão, que um sistema em que as taxas devidas pelos controlos são cobradas em função do peso bruto ou do montante facturado é incompatível com a proibição dos encargos de efeito equivalente a direito aduaneiros, dado não poder esse sistema garantir a existência de um nexo directo entre o montante das taxas cobradas e o custo dos controlos. A natureza arbitrária desse sistema de cobrança é, em meu entender, mais clara quando esse sistema visa, além disso, garantir que as taxas cubram uma proporção pré-estabelecida do custo total.

19. A segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional levanta, contudo, um problema de fundo, que formularia do seguinte modo: supondo que as taxas são calculadas e cobradas de forma a corresponder ao custo real dos controlos individuais, é compatível com os artigos 12.° e 16.° do Tratado fazer repercutir esses custos, ou uma parte destes, apenas sobre os exportadores?

20. O Governo neerlandês sustenta que, dado só os exportadores necessitarem do certificado fitossanitário para poder comercializar os seus produtos, as fiscalizações

das plantas no campo constituem um serviço que apenas é prestado aos exportadores: convém, portanto, que apenas eles suportem uma parte proporcional dos custos. Pelo contrário, a Bakker e a Comissão sustentam que todos os produtores, quer exportem ou não os seus produtos, podem tirar benefício desses controlos, que, de facto, constituem um controlo de qualidade, e que, portanto, é discriminatório cobrar as taxas apenas aos exportadores.

21. Em meu entender, o acórdão Comissão/Países Baixos, anteriormente citado, demonstra que pode ser compatível com os artigos 12.° e 16.° do Tratado cobrarem-se taxas apenas aos exportadores para os controlos efectuados no âmbito de uma convenção internacional. Contudo, é necessário ter em atenção que a excepção à proibição fundamental dos encargos de efeito equivalente que o Tribunal formulou nesse processo (e no processo anterior, Bauhuis), foi estritamente justificada por referência ao facto dos controlos se destinarem a facilitar a livre circulação das mercadorias.

22. Se se vier a estabelecer, no presente caso, que um produtor que venda os seus produtos no mercado interno tira também dos controlos uma vantagem equivalente à que deles retiram os exportadores porque, por exemplo, tornam supérfluo qualquer controlo posterior, já não se poderá admitir a excepção ao princípio da proibição dos encargos de efeito equivalente, dado que nesse caso os controlos não terão por única finalidade facilitar as trocas. Pelo contrário, se a vantagem obtida tiver natureza acessória e for de pouca importância será então, em meu entender, legítimo continuar a tributar apenas os exportadores. Compete ao órgão jurisdicional nacional decidir da questão de facto de saber se os produtos vendidos no mercado interno beneficiam de uma vantagem equivalente.

23. Por conseguinte, convém responder à segunda questão que, quando as inspecções das plantas no campo são efectuadas no âmbito de uma convenção internacional para a protecção da saúde das plantas antes de se determinar se se destinam à exportação ou ao mercado interno, os artigos 12.° e 16.° do Tratado CEE não obstam a que sejam cobradas por esses controlos taxas correspondentes às plantas (ou partes destas) apresentadas para exportação para outros Estados-membros, mas não para as que se destinem ao mercado interno, salvo se se estabelecer que os produtores das plantas destinadas ao mercado interno tiram dos controlos um benefício equivalente ao que é obtido pelos exportadores.