Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

12 de setembro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Regulamento (CE) n.º 882/2004 — Artigo 27.º — Controlos oficiais dos alimentos para animais e dos géneros alimentícios — Financiamento — Taxas ou encargos devidos a título dos controlos oficiais — Possibilidade de os Estados-Membros isentarem certas categorias de operadores — Taxas mínimas»

Nos processos apensos C-199/18, C-200/18 e C-343/18,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisões de 14 de dezembro de 2017, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 19 de março de 2018, nos processos

Pollo del Campo S.c.a.,

AVI Coop Società Cooperativa Agricola (C-199/18),

C.A.F.A.R. Società Agricola Cooperativa,

Società Agricola guidi di Roncofreddo di guidi GIANCARLO e Nicolini Fausta (C-200/18)

contra

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

A.U.S.L. Romagna (C-199/18 e C-200/18),

e

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

contra

Regione Emilia-Romagna,

A.U.S.L. Romagna (C-343/18),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, D. Šváby (relator) e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Pollo del Campo S.c.a., Avi Coop Società Cooperativa Agricola, por M. Giustiniani, A. Gamberini e M. Aldegheri, avvocati,

– em representação da C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa, por M. Aldegheri, avvocatessa e, em seguida, por A. Clarizia, avvocato,

– em representação da Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta, por M. Giustiniani, A. Gamberini e M. Aldegheri, avvocati,

– em representação da A.U.S.L. Romagna, por A. Lolli, avvocato,

– em representação da Regione Emilia-Romagna, por G. Puliatti e F. Senofonte, avvocati,

– em representação da Comissão Europeia, por F. Moro e D. Bianchi, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais (JO 2004, L 165, p. 1; retificações no JO 2004, L 191, p. 1, e no JO 2007, L 204, p. 29).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de três litígios que opõem a Pollo del Campo S.c.a. e a Avi Coop Società Cooperativa Agricola (processo C-199/18), a C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa e a Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (processo C-200/18), bem como a SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. e a MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (processo C-343/18) à Regione Emilia-Romagna (Região Emília-Romanha, Itália), à Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena e à A.U.S.L. Romagna (agência sanitária local da Romagna, Itália), a respeito de uma decisão dessa região que tributa as recorrentes nos processos principais no pagamento de uma taxa destinada a cobrir as despesas geradas pelos controlos veterinários oficiais.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 89/662

3 O artigo 1.º da Diretiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspetiva da realização do mercado interno (JO 1989, L 395, p. 13), conforme alterada pela Diretiva 2004/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004 (JO 2004, L 157, p. 33; retificação no JO 2004, L 195, p. 12) (a seguir «Diretiva 89/662»), dispõe que os Estados-Membros devem garantir que os controlos veterinários dos produtos de origem animal abrangidos pelos atos a que se refere o anexo A, destinados a trocas comerciais, sejam também efetuados nas fronteiras, mas nos termos dessa diretiva.

4 Este anexo A menciona, no seu capítulo I, a Diretiva 2002/99/CE do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, que estabelece as regras de polícia sanitária aplicáveis à produção, transformação, distribuição e introdução de produtos de origem animal destinados ao consumo humano (JO 2003, L 18, p. 11), bem como o Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal (JO 2004, L 139, p. 55).

Diretiva 93/119/CE

5 A Diretiva 93/119/CE do Conselho, de 22 de dezembro de 1993, relativa à proteção dos animais no abate e/ou occisão (JO 1993, L 340, p. 21), aprovava normas mínimas comuns para a proteção dos animais no abate ou occisão, a fim de assegurar uma evolução racional da produção e facilitar a realização do mercado interno no que respeita aos animais e aos produtos de origem animal.

Diretiva 96/23/CE

6 A Diretiva 96/23/CE do Conselho, de 29 de abril de 1996, relativa às medidas de controlo a aplicar a certas substâncias e aos seus resíduos nos animais vivos e respetivos produtos e que revoga as Diretivas 85/358/CEE e 86/469/CEE e as Decisões 89/187/CEE e 91/664/CEE (JO 1996, L 125, p. 10), aprova as medidas de controlo das substâncias e grupos de resíduos enumerados no seu anexo I.

7 Para esse efeito, o artigo 3.º dessa diretiva, que figura no seu capítulo II, intitulado «Planos de vigilância da pesquisa de resíduos ou substâncias», prevê:

«A vigilância da cadeia de produção de animais e de produtos primários de origem animal, tendo em vista a pesquisa dos resíduos e das substâncias referidos no anexo I [dessa diretiva] nos animais vivos, seus excrementos e líquidos biológicos, bem como nos tecidos e produtos animais, nos alimentos para animais e na água para abeberamento deve ser efetuada nos termos do disposto no presente capítulo.»

Regulamento (CE) n.º 178/2002

8 O Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO 2002, L 31, p. 1), dispõe, no seu artigo 3.º, sob a epígrafe «Outras definições»:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) "legislação alimentar", as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem os géneros alimentícios em geral e a sua segurança em particular, a nível quer comunitário quer nacional; abrange todas as fases da produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios, bem como de alimentos para animais produzidos para, ou dados a, animais produtores de géneros alimentícios;

[…]

3) "operador de uma empresa do setor alimentar", a pessoa singular ou coletiva responsável pelo cumprimento das normas da legislação alimentar na empresa do setor alimentar sob o seu controlo;

[…]

6) "operador de uma empresa do setor dos alimentos para animais", a pessoa singular ou coletiva responsável pelo cumprimento das normas da legislação alimentar na empresa do setor dos alimentos para animais sob o seu controlo;»

Regulamento n.º 853/2004

9 O anexo III do Regulamento n.º 853/2004 inclui um conjunto de exigências específicas. Mais especificamente, a secção 2 desse anexo III contém exigências aplicáveis à carne de aves de capoeira e de lagomorfos e que abrangem, nomeadamente, as atividades de abate e de corte de carne.

Regulamento n.º 882/2004

10 Os considerandos 4, 6 e 32 do Regulamento n.º 882/2004 enunciam:

«(4) A legislação comunitária em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios baseia-se no princípio de que os operadores de empresas do setor dos alimentos para animais e do setor alimentar, em todas as fases de produção, transformação e distribuição, são responsáveis, nas atividades sob o seu controlo, por garantir que os alimentos para animais e os géneros alimentícios cumpram os requisitos da legislação neste domínio que sejam relevantes para as suas atividades.

[…]

(6) Os Estados-Membros deverão garantir a aplicação da legislação em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios, as normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais, e bem assim verificar a observância dos requisitos relevantes das mesmas pelos operadores em todas as fases da produção, transformação e distribuição. Deverão ser organizados controlos oficiais para esse efeito.

[…]

(32) Deverão ser disponibilizados recursos financeiros adequados para a organização dos controlos oficiais. Para o efeito, as autoridades competentes dos Estados-Membros deverão poder cobrar as taxas ou os encargos que permitam cobrir as despesas dos controlos oficiais. Durante o processo, as autoridades competentes dos Estados-Membros deverão ter a liberdade de estabelecer taxas e encargos como montantes fixos baseados nas despesas efetuadas e tendo em conta a situação específica dos estabelecimentos. Sempre que sejam impostas taxas aos operadores, deverão ser aplicados princípios comuns. É, pois, adequado estabelecer os critérios de fixação dos níveis das taxas de inspeção. Relativamente às taxas aplicáveis aos controlos na importação, é adequado estabelecer diretamente as taxas para os principais artigos de importação, por forma a garantir uma aplicação uniforme e evitar distorções comerciais.»

11 O título I do Regulamento n.º 882/2004, intitulado «Objeto, âmbito de aplicação e definições», contém um artigo 1.º, relativo ao objeto e ao âmbito de aplicação, que dispõe, no seu n.º 1:

«O presente regulamento estabelece normas gerais para a realização de controlos oficiais destinados a verificar o cumprimento de normas que visam, em especial:

a) Prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para os seres humanos e os animais, quer se apresentem diretamente ou através do ambiente [...]»

12 O artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 882/2004 define «[c]ontrolo oficial» como «qualquer forma de controlo que a autoridade competente ou a Comunidade efetue para verificar o cumprimento da legislação em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios, assim como das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais».

13 Sob a epígrafe «Controlos oficiais efetuados pelos Estados-Membros», o título II do referido regulamento contém um capítulo I, relativo às «Obrigações Gerais». Nesse capítulo figura o artigo 3.º, relativo às «Obrigações gerais relativas à organização de controlos oficiais», nos termos do qual:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que os controlos oficiais sejam realizados regularmente, em função dos riscos e com uma frequência adequada para alcançar os objetivos do presente regulamento […]

[…]

3. Os controlos oficiais devem ser efetuados em qualquer fase da produção, da transformação e da distribuição dos alimentos para animais ou dos géneros alimentícios e dos animais e produtos animais. Devem incluir controlos das empresas do setor dos alimentos para animais e do setor alimentar, da utilização de alimentos para animais e de géneros alimentícios, da respetiva armazenagem, dos processos, materiais, substâncias, atividades ou operações, incluindo o transporte, aplicados aos alimentos para animais ou aos géneros alimentícios, bem como dos animais vivos, tendo em vista o cumprimento dos objetivos do presente regulamento.

[…]»

14 No capítulo VI do referido título II, sob a epígrafe «Financiamento dos controlos oficiais», figura o artigo 26.º, que expõe um «Princípio geral» nos seguintes termos:

«Os Estados-Membros devem garantir a disponibilização dos recursos financeiros adequados para garantir a existência de recursos humanos e outros necessários à execução dos controlos oficiais, por quaisquer meios que sejam considerados apropriados, nomeadamente através de uma tributação geral ou do estabelecimento de taxas ou encargos.»

15 O artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004, sob a epígrafe «Taxas ou encargos», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros podem cobrar taxas ou encargos para cobrir as despesas ocasionadas pelos controlos oficiais.

2. Contudo, no que se refere às atividades enumeradas na secção A do anexo IV e na secção A do anexo V, os Estados-Membros devem assegurar a cobrança de uma taxa.

3. Sem prejuízo dos n.os 4 e 6, as taxas cobradas relativamente às atividades específicas mencionadas na secção A do anexo IV e na secção A do anexo V não devem ser inferiores às taxas mínimas especificadas na secção B do anexo IV e na secção B do anexo V. No entanto, relativamente às atividades referidas na secção A do anexo IV e durante um período transitório que termina em 1 de janeiro de 2008, os Estados-Membros podem continuar a utilizar as taxas atualmente aplicadas nos termos da Diretiva 85/73/CEE [do Conselho, de 29 de janeiro de 1985, relativa ao financiamento das inspeções e controlos sanitários da carne fresca e da carne de aves de capoeira (JO 1985, L 32, p. 14; EE 03 F33, p. 152)].

[…]

4. As taxas cobradas para efeitos dos controlos oficiais nos termos do n.º 1 ou do n.º 2:

[…]

b) Podem ser fixadas em montantes forfetários com base nas despesas suportadas pelas autoridades competentes durante um determinado período de tempo ou, se for caso disso, nos montantes fixados na secção B do anexo IV ou na secção B do anexo V.

5. Ao fixarem as taxas, os Estados-Membros devem tomar em consideração:

a) O tipo de empresa e os fatores de risco relevantes;

b) Os interesses das empresas com um baixo volume de produção;

c) Os métodos tradicionais utilizados para a produção, a transformação e a distribuição;

d) As necessidades das empresas situadas em regiões sujeitas a condicionalismos geográficos especiais.

6. Quando, atendendo aos sistemas de autocontrolo e de rastreio implementados pela empresa, bem como ao nível de cumprimento verificado durante os controlos oficiais, para um certo tipo de alimento para animais, de género alimentício ou de atividade, os controlos oficiais forem realizados com frequência reduzida, ou para ter em conta os critérios indicados nas alíneas b) a d) do n.º 5, os Estados-Membros podem fixar, para os controlos oficiais, uma taxa inferior às taxas mínimas referidas na alínea b) do n.º 4, desde que o Estado-Membro em questão forneça à Comissão um relatório que especifique:

a) O tipo de alimento para animais, de género alimentício ou de atividade em questão;

b) Os controlos efetuados na empresa do setor dos alimentos para animais ou do setor alimentar em questão;

c) O método de cálculo da redução da taxa.

[…]»

16 O anexo IV do Regulamento n.º 882/2004 tem por epígrafe «Atividades e taxas ou encargos mínimos relacionados com os controlos oficiais em estabelecimentos comunitários». A secção A desse anexo IV dispõe:

«1. As atividades abrangidas pelas Diretivas 89/662/CEE, 90/425/CEE [do Conselho, de 26 de junho de 1990, relativa aos controlos veterinários e zootécnicos aplicáveis ao comércio intracomunitário de certos animais vivos e produtos, na perspetiva da realização do mercado interno (JO 1990, L 224, p. 29)], 93/119/CE e 96/23/CE, relativamente às quais os Estados-Membros cobram atualmente taxas nos termos da Diretiva 85/73/CEE.

2. Acreditação de estabelecimentos de alimentos para animais.»

17 A secção B desse anexo IV prevê que os Estados-Membros devem cobrar, para efeitos dos controlos relacionados com a lista de produtos enumerados nessa secção, as taxas ou encargos mínimos enumerados na referida secção. Aí serão fixadas nomeadamente taxas ou encargos aplicáveis às inspeções no abate, tal como taxas mínimas aplicáveis aos controlos das salas de desmancha.

18 O anexo V desse regulamento tem por objeto as «atividades e taxas ou encargos mínimos relacionados com os controlos oficiais de mercadorias e animais vivos introduzidos na comunidade» e prevê:

«As atividades abrangidas pelas Diretivas [97/78/CE do Conselho, de 18 de dezembro de 1997, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos produtos provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade (JO 1997, L 24, p. 9)] e 91/496/CEE [do Conselho, de 15 de julho de 1991, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos animais provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade e que altera as Diretivas 89/662/CEE, 90/425/CEE e 90/675/CEE (JO 1991, L 268, p. 56)] relativamente às quais os Estados-Membros cobram atualmente taxas nos termos da Diretiva 85/73/CEE.»

19 A secção B desse anexo V prevê que os Estados-Membros cobram, para efeitos dos controlos oficiais relacionados com a lista de produtos enumerados nessa secção, as taxas ou encargos mínimos enumerados na referida secção.

Direito italiano

20 O artigo 1.º do decreto legislativo n. 194 — Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (Decreto Legislativo n.º 194, que Regulamenta as Modalidades de Financiamento dos Controlos Sanitários Oficiais nos Termos do Regulamento n.º 882/2004) (a seguir «Decreto Legislativo n.º 194/2008»), de 19 de novembro de 2008 (GURI n.º 289, de 11 de dezembro de 2008) delimita o «Âmbito de aplicação» desse decreto legislativo nos seguintes termos:

«1. O presente decreto aprova as regras de financiamento dos controlos sanitários oficiais previstos no título II do Regulamento [n.º 882/2004], realizados pelas autoridades competentes para assegurar o cumprimento da legislação em matéria de alimentos para animais e de géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais.

2. Para o financiamento dos controlos a que se refere o n.º 1, aplicam-se as taxas previstas nos anexos ao presente decreto legislativo, em conformidade com as modalidades referidas no artigo 2.º

3. As taxas referidas no presente decreto legislativo, que substituem qualquer outra taxa prevista para os controlos sanitários referidos no n.º 1, são suportadas pelos operadores dos setores sujeitos aos controlos referidos no n.º 1 […]»

21 O Decreto Legislativo n.º 194/2008 expõe, no seu anexo A, secções 1 e 2, os montantes das taxas aplicáveis às instalações de abate e aos controlos das salas de desmancha, que correspondem às constantes do anexo IV, secção B, do Regulamento n.º 882/2004.

22 A fim de aplicar as disposições do Regulamento n.º 882/2004 e evitar diferenças de tratamento no território italiano, a legge n. 96 — Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitária 2009 (Lei n.º 96, que aprova normas de aplicação de obrigações decorrentes da pertença de Itália às Comunidades Europeias — Lei comunitária 2009), de 4 de junho de 2010 (suplemento ordinário ao GURI n.º 146, de 25 de junho de 2010), alterou o artigo 1.º do Decreto Legislativo n.º 194/2008, ao introduzir um n.º 3-A, que dispõe:

«Os empresários agrícolas estão excluídos do âmbito de aplicação do presente decreto no exercício das atividades enumeradas no artigo 2135.º do Código Civil.»

23 O artigo 2135.º do Codice civile (Código Civil) dispõe:

«Entende-se por "empresário agrícola" quem exerça uma das seguintes atividades: cultivo da exploração, silvicultura, pecuária e atividades conexas.

Por "cultivo da exploração", "silvicultura" e "pecuária", entendem-se as atividades destinadas à realização e ao desenvolvimento de um ciclo biológico ou de uma etapa necessária desse ciclo, de caráter vegetal ou animal, sendo ou podendo ser utilizadas a exploração, as matas ou as águas doces, salobras ou marinhas.

Por "atividades conexas" entendem-se as atividades exercidas pelo referido empresário agrícola tendo em vista a manipulação, a conservação, a transformação, a comercialização e a valorização dos produtos obtidos essencialmente da cultura da exploração, da floresta ou da pecuária, bem como as atividades destinadas a fornecer bens ou serviços através da utilização maioritária de equipamentos ou de recursos da empresa normalmente empregues na atividade agrícola exercida, incluindo as atividades de aproveitamento do território e do património rural e florestal, ou de receção e de hotelaria definidas por lei.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

24 As recorrentes nos processos principais são empresas agrícolas que operam nos domínios da pecuária, do abate e da comercialização de aves de capoeira.

25 Por decisão de 12 de dezembro de 2011, o executivo regional da Emília-Romanha decidiu submeter ao pagamento das taxas previstas pelo Decreto Legislativo n.º 194/2008 os empresários agrícolas que exercem, nomeadamente, as atividades referidas nas secções 1 e 2 do anexo A desse decreto, a saber, os matadouros e as salas de desmancha.

26 As recorrentes nos processos principais interpuseram recurso dessa decisão e dos respetivos e consequentes avisos de liquidação para o Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (Tribunal Administrativo Regional da Emília-Romanha, Itália). Este negou provimento ao recurso, declarando, em substância, que o Regulamento n.º 882/2004 não autorizava os Estados-Membros a aprovarem derrogações da obrigação de pagamento das taxas veterinárias.

27 As recorrentes nos processos principais recorreram seguidamente para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) com vista à revogação da sentença. Alegam, em substância, em primeiro lugar, que a regulamentação da União não impõe a sujeição de todos os operadores do setor agrícola, designadamente os «empresários agrícolas», na aceção do artigo 2135.º do Código Civil, ao pagamento das taxas relativas aos controlos sanitários oficiais.

Entendem que a regulamentação da União se limita a exigir aos Estados-Membros que assegurem a cobrança de uma taxa relativamente a certas atividades, como a inspeção dos matadouros e a fiscalização do caráter operacional das salas de desmancha. Entendem ainda que os Estados-Membros têm a liberdade de organizar o financiamento desses controlos de acordo com as regras que considerem mais oportunas.

28 Em segundo lugar, as recorrentes nos processos principais afirmam que a isenção das taxas deve abranger igualmente os empresários agrícolas que exerçam atividades conexas com a pecuária, tais como a manipulação, a conservação, a transformação, a comercialização e a valorização dos produtos obtidos principalmente com a pecuária.

29 Chamado a pronunciar-se neste contexto, o tribunal de reenvio considera necessário saber quais as obrigações que o Regulamento n.º 882/2004 impõe aos Estados-Membros. Mais especificamente, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) interroga-se, por um lado, sobre a questão de saber se esse regulamento confere aos Estados-Membros a possibilidade de aprovarem isenções à obrigação de pagamento de uma taxa relativa aos controlos sanitários oficiais.

30 Por outro lado, interroga-se sobre a delimitação exata da categoria de empresários agrícolas que poderiam estar isentos do pagamento dessa taxa, tendo em conta um Acórdão proferido, em 10 de novembro de 2016, pela Corte di cassazione (Tribunal de Cassação, Itália) que considera «empresários agrícolas», na aceção do artigo 2135.º do Código Civil, as cooperativas de empresários agrícolas e respetivas associações, quando utilizam no exercício das atividades referidas nesse artigo produtos dos seus associados ou quando fornecem aos seus sócios bens e serviços para a manutenção e para o desenvolvimento de um ciclo biológico.

31 Nestas condições, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 27.º do Regulamento [n.º 882/2004], ao prever para as atividades referidas na secção A do anexo IV e na secção A do anexo V, que os Estados-Membros devem assegurar a cobrança de uma taxa, ser interpretado no sentido de que impõe a obrigação de pagamento a todos os empresários agrícolas ainda que "exerçam as atividades de abate e desmancha […] a título instrumental e conexo com a atividade de [pecuária]"?

2) Pode um Estado-Membro excluir do pagamento dos encargos sanitários certas categorias de empresários apesar de ter estabelecido um sistema de cobrança de tributos adequado, no seu conjunto, a garantir a cobertura dos custos suportados pelos controlos oficiais ou aplicar taxas inferiores às previstas no Regulamento [n.º 882/2004]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que prevê que os Estados-Membros têm a obrigação de impor o pagamento de taxas relativas aos controlos oficiais relativos às atividades enumeradas no anexo IV, secção A, e no anexo V, secção A, desse regulamento igualmente aos operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais que exerçam as atividades de abate e de desmancha a título acessório à sua atividade principal de pecuária.

33 A título preliminar, resulta do artigo 2.º, ponto 1, e do artigo 3.º do Regulamento n.º 882/2004, lidos à luz dos considerandos 4 e 6 desse regulamento, que os Estados-Membros devem realizar controlos oficiais destinados a verificar se a legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios é respeitada pelos operadores das empresas do setor alimentar e da alimentação animal em todas as fases da produção, transformação e distribuição de alimentos para animais ou de géneros alimentícios e de animais e produtos de origem animal.

34 Assim, de acordo com o artigo 26.º do Regulamento n.º 882/2004, os Estados-Membros devem garantir a disponibilização dos recursos financeiros adequados para garantir a existência de recursos humanos e outros necessários à execução dos controlos oficiais, por quaisquer meios que sejam considerados apropriados, nomeadamente através de uma tributação geral ou do estabelecimento de taxas ou encargos. A esse respeito, o Tribunal de Justiça interpretou esse artigo, lido à luz do considerando 32 desse regulamento, no sentido de que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para disponibilizar os recursos financeiros adequados para garantir a existência de recursos humanos e outros necessários à execução dos controlos oficiais (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

35 Em contrapartida, essa margem de apreciação está enquadrada pelas regras harmonizadas previstas no artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004, quando os Estados-Membros decidem aplicar aos operadores as taxas ou os encargos previstos nesse artigo (Acórdão de 26 de julho de 2017, Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, n.º 34).

36 A este respeito, resulta da redação do artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004 que, enquanto o seu n.º 1 dispõe que os Estados-Membros podem cobrar taxas ou encargos para cobrir as despesas ocasionadas pelos controlos oficiais, o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que os Estados-Membros devem assegurar a cobrança de uma taxa, e não de um encargo, para cobrir os custos ocasionados pelas atividades enumeradas no anexo IV, secção A, e na secção A do anexo V desse regulamento.

37 Daqui resulta que a redação desse artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 882/2004 deixa claro, por um lado, que os Estados-Membros são obrigados a cobrar uma taxa para cobrir os custos ocasionados pelas atividades referidas nesses anexos e, por outro, que o legislador da União não identificou expressamente nesse número o devedor do pagamento dessa taxa.

38 Assim, em primeiro lugar, quanto às atividades visadas no anexo IV, secção A, do Regulamento n.º 882/2004, há que observar que esse anexo, sem proceder por si próprio a uma enumeração das atividades em causa, remete para as atividades previstas nas Diretivas 89/662, 93/119 e 96/23, relativamente às quais os Estados-Membros já recebem taxas ao abrigo da Diretiva 85/73.

39 A este respeito, em primeiro lugar, a Diretiva 89/662 dispõe que os controlos veterinários dos produtos de origem animal destinados ao consumo humano abrangidos pelo anexo A serão efetuados em todas as fases da produção, transformação, armazenagem, comercialização e transferência dos referidos produtos.

40 O anexo A da referida diretiva remete, por um lado, para a Diretiva 2002/99, que fixa as regras de polícia sanitária que regem a produção, a transformação, a distribuição e a introdução dos produtos de origem animal destinados ao consumo humano e, por outro, para o Regulamento n.º 853/2004, que fixa as regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal e que precisa, mais especificamente, no seu anexo III, as regras relativas ao abate e desmancha da carne de aves de capoeira.

41 Em segundo lugar, como resulta do seu artigo 1.º, n.º 1, a Diretiva 93/119 aplica-se às atividades de abate.

42 Em terceiro lugar, a Diretiva 96/23 aprova medidas de controlo relativas às substâncias referidas no seu anexo I e organiza a fiscalização do ramo da produção dos animais, dos produtos primários de origem animal e dos alimentos para animais em todas as fases de produção, transformação e comercialização desses produtos.

43 Decorre dessas diretivas que estas impõem aos Estados-Membros que procedam a controlos relativos a todas as fases do ramo da produção e da transformação dos animais, dos seus produtos, bem como do ramo da produção dos alimentos dos animais. Daí resulta que visto as atividades de abate e desmancha estarem abrangidas pelas fases da produção e da transformação dos animais, estão previstas no anexo IV, secção A, do Regulamento n.º 882/2004. Por conseguinte, por força do artigo 27.º, n.º 2, desse regulamento, essas atividades devem ser sujeitas ao pagamento de uma taxa obrigatória para financiar os controlos oficiais.

44 Em segundo lugar, há que salientar que o artigo 27.º, n.º 2, do referido regulamento não identifica o devedor do pagamento dessa taxa.

45 Contudo, resulta do artigo 27.º, n.º 8, do Regulamento n.º 882/2004, conjugado com os considerandos 4, 6 e 32 desse regulamento, que o legislador da União pretendeu aplicar o pagamento dessa taxa aos operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais.

46 A este respeito, embora o Regulamento n.º 882/2004 não defina os conceitos de «operadores do setor alimentar» e de «operadores do setor dos alimentos para animais», o artigo 2.º desse regulamento remete para o Regulamento n.º 178/2002, que contém as regras fundamentais da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, e que define os referidos conceitos no seu artigo 3.º, pontos 3 e 6.

47 De acordo com essas disposições, é um «operador de uma empresa do setor alimentar» ou um «operador de uma empresa do setor dos alimentos para animais» a pessoa singular ou coletiva responsável pelo cumprimento das normas da legislação alimentar na empresa do setor dos alimentos para animais ou do setor alimentar sob o seu controlo.

48 Em conformidade com o artigo 3.º, ponto 1, do Regulamento n.º 178/2002, a legislação alimentar inclui todas as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que regem os géneros alimentícios em geral e a sua segurança em particular, decorrentes do direito da União ou do direito nacional, e abrange todas as fases da produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios e alimentos para animais.

49 Daqui decorre que qualquer pessoa singular ou coletiva que, no âmbito da sua atividade, seja obrigada a respeitar essa legislação alimentar deve ser qualificada de «operador do setor alimentar» ou de «operador do setor dos alimentos para animais».

50 Neste contexto, é indiferente o facto de a atividade de abate e desmancha ser exercida de forma acessória a uma atividade pecuária principal.

51 Por conseguinte, cabe ao tribunal de reenvio verificar, em primeiro lugar, se o empresário agrícola exerce as atividades previstas no anexo IV, secção A, do Regulamento n.º 882/2004, tais como o abate e desmancha. Em caso afirmativo, compete ao tribunal de reenvio verificar, em segundo lugar, se esse empresário agrícola está sujeito às normas da legislação alimentar de forma a ser qualificado de «operador do setor alimentar» ou «do setor dos alimentos para animais», na aceção do artigo 3.º, pontos 3 e 6, do Regulamento n.º 178/2002, e ser submetido aos controlos oficiais destinados a verificar se respeita essa regulamentação.

52 Em face destas considerações, há que responder à primeira questão que o artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que dispõe que os Estados-Membros têm a obrigação de impor o pagamento de taxas relativas aos controlos oficiais das atividades enumeradas no anexo IV, secção A, e no anexo V, secção A, desse regulamento também aos operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais que exerçam as atividades de abate e de desmancha a título acessório à sua atividade pecuária principal.

Quanto à segunda questão

53 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que autoriza um Estado-Membro a aplicar taxas de montante inferior às taxas mínimas previstas no anexo IV, secção B, e no anexo V, secção B, do Regulamento n.º 882/2004.

54 Antes de mais, resulta claramente da redação do artigo 27.º, n.º 3, primeiro parágrafo, primeiro período, do Regulamento n.º 882/2004 que as taxas cobradas relativamente às atividades mencionadas na secção A do anexo IV e na secção A do anexo V desse regulamento não devem ser inferiores às taxas mínimas especificadas na secção B do seu anexo IV e na secção B do seu anexo V.

55 Seguidamente, resulta da secção B desses anexos IV e V que os Estados-Membros cobram, para efeitos dos controlos relacionados com a lista de produtos que nela figuram, as taxas mínimas aí enunciadas.

56 Ora, nem o artigo 27.º, n.º 3, nem a secção B dos anexos IV e V do Regulamento n.º 882/2004 preveem a possibilidade de derrogar de forma geral e discricionária essas taxas mínimas quando o Estado tenha optado por financiar os controlos oficiais através de um sistema de taxas fixas em conformidade com o artigo 27.º, n.º 4, alínea b), desse regulamento.

57 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que essas taxas mínimas constituem limiares que, em princípio, os Estados-Membros não podem derrogar (Acórdão de 7 de julho de 2011, Rakvere Piim e Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, n.ºs 22 e 27).

58 Por último, esta interpretação é confirmada pelo artigo 27.º, n.º 6, do Regulamento n.º 882/2004, que rege a única derrogação pela qual um Estado-Membro está autorizado a fixar, para uma determinada empresa, um montante de taxa relativa ao controlo oficial num nível inferior ao das taxas mínimas previstas na secção B dos anexos IV e V desse regulamento. Ora, tendo em conta as indicações fornecidas pelo tribunal de reenvio, a regulamentação em causa nos processos principais é, por natureza, insuscetível de ser abrangida pela derrogação a que se refere este artigo 27.º, n.º 6, uma vez que não visa a situação de uma dada empresa, pois tem caráter geral.

59 Daí resulta que o artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento n.º 882/2004 e a secção B dos anexos IV e V desse regulamento não deixam nenhuma margem de apreciação aos Estados-Membros que lhes permitam derrogar, de forma geral e discricionária, as taxas mínimas aí previstas (v., neste sentido, Acórdão de 7 de julho de 2011, Rakvere Piim e Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, n.º 28).

60 Resulta de todas estas considerações que o artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que não autoriza um Estado-Membro a aplicar taxas inferiores às taxas mínimas previstas no anexo IV, secção B, e no anexo V, secção B, desse regulamento.

Quanto às despesas

61 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Nona Secção) declara:

1) **O artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais, deve ser interpretado no sentido de que dispõe que os Estados-Membros têm a obrigação de impor o pagamento de taxas relativas aos controlos oficiais das atividades enumeradas no anexo IV, secção A, e no anexo V, secção A, desse regulamento também aos operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais que exerçam as atividades de abate e de desmancha a título acessório à sua atividade pecuária principal.**

2) **O artigo 27.º do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que não autoriza um Estado-Membro a aplicar taxas inferiores às taxas mínimas previstas no anexo IV, secção B, e no anexo V, secção B, desse regulamento.**

Assinaturas