

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

21 de Outubro de 2003 *

Nos processos apensos C-261/01 e C-262/01,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Hof van Beroep te Antwerpen (Bélgica), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Belgische Staat

e

Eugene van Calster,

Felix Cleeren (C-261/01)

e entre

Belgische Staat

e

Openbaar Slachthuis NV (C-262/01),

* Língua do processo: neerlandês.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário, designadamente dos artigos 93.º do Tratado CE (actual artigo 88.º CE) e 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE), e da Decisão da Comissão, de 9 de Agosto de 1996, relativa à medida de auxílio n.º N 366/96,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans (relator), C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, presidentes de secção, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, juizes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação do Belgische Staat, por A. Snoecx, na qualidade de agente, assistida por B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts e J. Wouters, avocats,

- em representação de E. van Calster, de F. Cleeren e da Openbaar Slachthuis NV, por J. Arnauts-Smeets e J. Keustermans, avocats,

- em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. M. H. Speyart e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Belgische Staat, representado por B. van de Walle de Ghelcke e J. Wouters, de E. van Calster e de F. Cleeren, representados por J. Keustermans, da Openbaar Slachthuis NV, representada por J. Arnauts-Smeets, e da Comissão, representada por H. van Vliet, na qualidade de agente, na audiência de 10 de Dezembro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Abril de 2003,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despachos de 28 de Junho de 2001, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 5 de Julho seguinte, o Hof van Beroep te Antwerpen submeteu, ao abrigo do artigo 234.º CE, diversas questões prejudiciais relativas à interpretação do direito comunitário, designadamente dos artigos 93.º do Tratado CE (actual artigo 88.º CE) e 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE), e da Decisão da Comissão, de 9 de Agosto de 1996, relativa à medida de auxílio n.º N 366/96 (a seguir «decisão de 1996»).

- 2 Estas questões foram suscitadas no quadro de litígios que opõem o Belgische Staat a E. van Calster e a F. Cleeren, negociantes de gado, por um lado, e à Openbaar Slachthuis NV (a seguir «Openbaar Slachthuis»), um matadouro, por outro. E. van Calster, F. Cleeren e a Openbaar Slachthuis solicitam ao Belgische Staat que lhes reembolse contribuições que pagaram para o Fundo da Saúde e da Produção dos Animais (a seguir «Fundo de 1987»), por terem sido cobradas em violação do direito comunitário.

Enquadramento jurídico

Legislação nacional

- 3 A Lei de 24 de Março de 1987, relativa à saúde dos animais (*Moniteur belge* de 17 de Abril de 1987, p. 5788, a seguir «Lei de 1987»), instituiu um regime de financiamento das prestações relativas à luta contra as doenças dos animais e à melhoria da higiene, da saúde e da qualidade dos animais e dos produtos animais (a seguir «regime de 1987»). Nos termos do artigo 2.º, tem como objectivo «lutar contra as doenças dos animais, de modo a promover a saúde pública e a prosperidade económica dos criadores de animais».
- 4 O artigo 32.º, n.º 2, da Lei de 1987 dispõe:

«O Ministério da Agricultura cria [o Fundo de 1987]. A finalidade do Fundo é intervir no financiamento dos subsídios, subvenções e outras prestações no que

respeita à luta contra as doenças dos animais e à melhoria da higiene, da saúde e da qualidade dos animais e dos produtos animais. O Fundo é financiado:

- 1º Pelas contribuições obrigatórias a cargo das pessoas singulares ou colectivas que produzam, transformem, transportem, tratem, vendam ou comercializem animais; [...]

[...]

Quando a contribuição obrigatória seja cobrada a pessoas que transformem, transportem, tratem, vendam ou comercializem animais ou produtos animais, será repercutida em cada transacção até à fase do produtor.»

- 5 A Lei de 1987 confere ao Rei o poder de fixar por decreto o montante dessas contribuições obrigatórias, bem como as respectivas modalidades de cobrança. Através do Decreto real de 11 de Dezembro de 1987, relativo às contribuições obrigatórias para o Fundo da Saúde e da Produção dos Animais (*Moniteur belge* de 23 de Dezembro de 1987, p. 19317, a seguir «Decreto de 1987»), foi criada uma contribuição de 105 BEF por bovino, vitelo ou porco abatido ou exportado vivo, a pagar pelos matadouros e pelos exportadores, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1988. A Lei de 1987 e o Decreto de 1987 sofreram, desde então, várias modificações. Nenhum destes diplomas foi notificado à Comissão, nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado.
- 6 Nos termos da Lei de 23 de Março de 1998, relativa à criação de um Fundo Orçamental para a Saúde e a Qualidade dos Animais e dos Produtos Animais (*Moniteur belge* de 30 de Abril de 1998, p. 13469, a seguir «Lei de 1998»), o

regime de 1987 e o Fundo de 1987 foram abolidos com efeitos retroactivos e substituídos pelo novo regime (a seguir «regime de 1998»), que incluía um novo sistema de contribuições obrigatórias aplicável retroactivamente a partir de 1 de Janeiro de 1988, e por um novo Fundo, o Fundo Orçamental para a Saúde e a Qualidade dos Animais e dos Produtos Animais (a seguir «Fundo de 1998»). O regime de 1998 difere do de 1987, fundamentalmente, na medida em que não prevê contribuições pelos animais importados e que as contribuições relativas aos animais exportados deixam de ser devidas a partir de 1 de Janeiro de 1997.

7 O artigo 5.º da Lei de 1998 prevê que o Fundo de 1998 será financiado, designadamente, pelas contribuições que o Rei impuser às pessoas singulares e colectivas que produzam, transformem, transportem, tratem, vendam ou comercializem animais ou produtos animais.

8 O artigo 14.º da Lei de 1998 estabelece que os matadouros e os exportadores devem pagar contribuições. Os montantes dessas contribuições variam em função do período em relação ao qual são devidas. Nos termos do referido artigo:

«São impostas aos matadouros e aos exportadores as seguintes contribuições obrigatórias para o Fundo:

[...]

Estas contribuições obrigatórias são repercutidas no produtor.

Essas contribuições só são devidas por animais nacionais. Não são devidas por animais importados. Deixam de ser devidas por animais exportados a partir de 1 de Janeiro de 1997.

No que respeita aos animais importados, as contribuições obrigatórias, pagas a partir de 1 de Janeiro de 1998 nos termos do Decreto real de 11 de Dezembro de 1987, relativo às contribuições obrigatórias para o Fundo da Saúde e da Produção dos Animais, alterado pelos Decretos reais de 8 de Abril de 1989, 23 de Novembro de 1990, 19 de Abril de 1993, 15 de Maio de 1995, 25 de Fevereiro de 1996 e 13 de Março de 1997, serão restituídas aos credores que provem que as contribuições obrigatórias que pagaram se referiam a animais importados, que não repercutiram as referidas contribuições obrigatórias no produtor ou que a repercussão foi anulada e que pagaram na totalidade as contribuições obrigatórias pelos animais nacionais, incluídos os animais de abate exportados e os animais de criação e de rendimento exportados.»

- 9 Os artigos 15.º e 16.º da Lei de 1998 impõem contribuições aos responsáveis das explorações onde existam suínos, bem como aos estabelecimentos leiteiros e aos titulares de licenças de venda de produtos lácteos.
- 10 O artigo 17.º, segundo parágrafo, da Lei de 1998 prevê uma compensação automática entre os créditos relativos às contribuições pagas em aplicação do regime de 1987 e as contribuições devidas por força do regime de 1998.

Procedimento na Comissão

- 11 Em conformidade com o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, a Comissão, através da Decisão 91/538/CEE, de 7 de Maio de 1991, relativa ao

Fundo da Saúde e da Produção dos Animais na Bélgica (JO L 294, p. 43, a seguir «decisão de 1991»), considerou que o regime de 1987 era incompatível com o mercado comum, na acepção do artigo 92.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.º CE), e, conseqüentemente, não podia continuar a ser aplicado, na medida em que as contribuições obrigatórias também eram devidas, na fase do abate, pelos animais e pelos produtos provenientes de outros Estados-Membros.

- 12 Por ofícios de 7 de Dezembro de 1995 e 20 de Maio de 1996, o Reino da Bélgica, nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, notificou um projecto de medidas legislativas destinadas a revogar o regime de 1987 e a substituí-lo por um novo regime.
- 13 Esse projecto previa, designadamente, uma resolução do problema da tributação dos animais importados, que conduziu a Comissão, na sua decisão de 1991, a declarar o regime de 1987 incompatível com o mercado comum.
- 14 O projecto da futura Lei de 1998 foi declarado compatível com o mercado comum através da decisão de 1996.

Litígios nos processos principais

- 15 E. van Calster e F. Cleeren compram e vendem cabeças de gado, das quais uma parte é exportada. Pagaram contribuições para o Fundo de 1987 nos termos da Lei de 1987 e do Decreto de 1987. A Openbaar Slachthuis compra, abate e vende gado e comercializa carne. Também pagou contribuições para o Fundo de 1987.

Nos litígios nos processos principais, E. van Calster e F. Cleeren, bem como a Openbaar Slachthuis, solicitam o reembolso de uma parte dessas contribuições, por ter sido cobrada em violação do direito comunitário.

- 16 Essas contribuições foram exigidas tanto pelos animais e produtos animais nacionais como pelos animais e produtos animais importados.
- 17 Como o artigo 14.º, último período, da Lei de 1998 prevê um regime de restituição para as contribuições cobradas pelos animais e produtos animais importados, os litígios nos processos principais cingem-se às cobradas pelos animais ou produtos animais nacionais.
- 18 As decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais de primeira instância julgaram procedentes os recursos interpostos por E. van Calster, F. Cleeren e pela Openbaar Slachthuis. Todavia, o Belgische Staat recorreu dessas decisões para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 19 O Belgische Staat invocou, no que respeita a E. van Calster, a F. Cleeren e à Openbaar Slachthuis, o artigo 17.º, segundo parágrafo, da Lei de 1998. Referiu que, por força dessa disposição, se procede a uma compensação entre os créditos relativos à restituição das contribuições pagas ao abrigo do regime de 1987 e as contribuições devidas retroactivamente ao abrigo do regime de 1998.
- 20 Ora, E. van Calster e F. Cleeren, bem como a Openbaar Slachthuis, sustentaram que a Lei de 1998 não podia constituir fundamento de uma imposição retroactiva. Para o efeito, invocaram, designadamente, o argumento segundo o qual o direito comunitário obstava a tal retroactividade.

- 21 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que a Comissão não considerou, nem na sua decisão de 1991 nem quando do exame do regime de 1998, que as contribuições cobradas pelos animais exportados vivos até 1 de Janeiro de 1997 eram contrárias ao Tratado. Além disso, indica que a Comissão declarou, na sua decisão de 1996, que não tinha objecções a formular relativamente às medidas contidas no projecto da futura Lei de 1998. Segundo esse órgão jurisdicional, a decisão de 1996 implica que a regulamentação que impõe uma contribuição pela exportação de animais até 1 de Janeiro de 1997 não era contrária ao direito comunitário.
- 22 No que respeita às contribuições pelas exportações, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que, em conformidade com uma jurisprudência constante, tais contribuições não podem ficar sob a alçada da proibição dos encargos de efeito equivalente quando são aplicadas, à razão do mesmo montante, a produtos idênticos destinados ao mercado nacional (v. acórdão de 10 de Março de 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association e o.*, 36/80 e 71/80, Recueil, p. 735). Nos litígios nos processos principais, as contribuições oneram, segundo afirma, os animais de uma forma sistemática e de acordo com os mesmos critérios, quer esses animais se destinem à exportação quer ao abate. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as contribuições na exportação em causa nos processos principais não integram o âmbito de aplicação do artigo 95.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 90.º CE), dado que este apenas proíbe uma discriminação fiscal, em detrimento dos produtos importados.
- 23 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o Tratado não se opõe a que o Belgische Staat, embora deva reembolsar integralmente as importâncias indevidamente cobradas, preveja novas medidas de auxílio, susceptíveis de serem aplicadas após notificação à Comissão e respectiva aprovação por esta. Todavia, segundo este órgão jurisdicional, coloca-se a questão de saber se o Tratado se opõe a que o novo regime de auxílios tenha efeitos retroactivos, isto é, que sejam cobradas contribuições por operações que ocorreram vários anos antes dessa notificação.

- 24 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a Comissão, dado que aprovou os auxílios previstos pelo regime de 1998, também decidiu que o modo de financiamento dos referidos auxílios, ou seja, a cobrança de uma contribuição a favor do Fundo de 1998, é compatível com o mercado comum.
- 25 Contudo, sublinha que E. van Calster, F. Cleeren e a Openbaar Slachthuis contestaram a competência da Comissão na matéria.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio indica, a este respeito, que, nos termos do artigo 173.º do Tratado, só o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a legalidade dos actos adoptados pela Comissão. Sublinha que é incontestável, nos litígios nos processos principais, que a decisão de 1996 diz directa e individualmente respeito a E. van Calster e a F. Cleeren, bem como à Openbaar Slachthuis. Contudo, afirma que importa colocar a questão de saber se a referida decisão não deve ser considerada uma habilitação dada ao Estado-Membro e se, por conseguinte, a decisão do Estado-Membro que dá execução a essa autorização diz directa e individualmente respeito às partes nos processos principais, o mesmo não acontecendo com um acto da Comissão. Considera que a resposta a esta questão é determinante para a admissibilidade da referida excepção de incompetência.

As questões prejudiciais

- 27 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio, considerando que a resolução dos litígios que lhe haviam sido submetidos obrigava a uma interpretação de determinadas regras comunitárias, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça diversas questões prejudiciais.

28 As questões colocadas nos dois processos principais estão formuladas de forma idêntica e pela mesma ordem, exceptuando o facto de que o despacho de reenvio no processo C-262/01 contém uma segunda questão que não foi colocada no processo C-261/01. O Hof van Beroep te Antwerpen colocou, no processo C-262/01, as seguintes questões prejudiciais:

«1) É conforme com o direito comunitário, especialmente com o disposto no [artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE], nas circunstâncias antes expostas, um regime de auxílios que, em 30 de Julho de 1996, após ter sido notificado, a Comissão considerou compatível com o mercado comum e por força do qual o Estado-Membro impõe, com efeito retroactivo, no interesse geral, contribuições ou encargos:

— para financiar um Fundo para a Saúde e a Produção dos Animais,

— a pessoas singulares e colectivas que tenham a qualidade descrita nos artigos 14.º, 15.º e 16.º da [...] Lei de 23 de Março de 1998, alterada pelo Arbitragehof no seu acórdão de 9 de Fevereiro de 2000 nos processos n.ºs 1414, 1450, 1452, 1453 e 1454,

— devidos pelas operações descritas nos referidos artigos, realizadas no período compreendido entre 1988 e 21 de Maio de 1996, período durante o qual os referidos auxílios ainda não tinham sido aprovados?

- 2) Ao aprovar as medidas de auxílio estabelecidas pela Lei de 23 de Março de 1998, terá a Comissão aprovado também o efeito retroactivo dessa lei?

 - 3) Tem a referida decisão da Comissão, de 30 de Julho de 1996, apenas o alcance de uma habilitação individual concedida ao Estado-Membro para dar execução aos auxílios projectados?

 - 4) O referido acto da Comissão diz directa e individualmente respeito aos devedores das contribuições, no sentido do [artigo 173.º do Tratado CE]?

 - 5) Em caso de resposta negativa à questão 3, permite o direito comunitário que os devedores das contribuições, enquanto beneficiários do auxílio, invoquem uma excepção de incompetência contra a referida decisão da Comissão, por esta ter dado autorização à execução das medidas de que beneficiaram?

 - 6) Partindo do pressuposto de que a decisão controvertida da Comissão afecta directa e individualmente os recorridos, enquanto devedores das contribuições e/ou beneficiários do auxílio, e que possam por esta razão invocar validamente a excepção de incompetência da Comissão, terá a Comissão excedido, através da sua decisão de 30 de Julho de 1996, as suas competências de apreciação e infringido o disposto no [artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE]?»
- 29 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 2001, os processos C-261/01 e C-262/01 foram apensos para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto à primeira questão nos processos C-261/01 e C-262/01

- 30 Através da sua primeira questão nos processos C-261/01 e C-262/01, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado deve ser interpretado no sentido de que se opõe, em circunstâncias como as dos processos principais, à cobrança de contribuições destinadas a financiar um regime de auxílios declarado compatível com o mercado comum através de uma decisão da Comissão, quando as referidas contribuições sejam impostas com efeitos retroactivos.

Observações apresentadas ao Tribunal

- 31 O Belgische Staat alega, em primeiro lugar, que os factos do processo que esteve na origem do acórdão de 21 de Novembro de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Colect., p. I-5505), apresentam uma diferença fundamental relativamente à situação dos processos principais. Com efeito, esse acórdão referia-se a situações em que as autoridades nacionais procederam à execução de medidas de auxílio sem previamente as terem notificado à Comissão ou sem esperar pela decisão final desta, em violação do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado. Ora, os processos principais referem-se a uma medida de auxílio correctamente notificada à Comissão e relativamente à qual esta não suscitou qualquer objecção.
- 32 Em primeiro lugar, a Lei de 1998 estava em conformidade com o projecto apreciado pela Comissão na decisão de 1996. Assim, já não existe qualquer incompatibilidade das medidas de auxílio em causa nos processos principais com o mercado comum. De resto, a Comissão já considerou expressamente na decisão de 1991 que «os auxílios previstos [são] compatíveis [com o direito comunitário] tanto na sua forma como nos seus objectivos». Só a parte do financiamento do Fundo de 1987 realizada através de tributos parafiscais que incidiam igualmente

sobre os produtos comunitários importados suscitou um problema em direito comunitário. O Belgische Staat sublinha que não contesta que a decisão de 1991 não podia ter por efeito anular a irregularidade das medidas de auxílio não notificadas, como resultava do acórdão *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, já referido. Todavia, os processos principais incidiam sobre outro aspecto, ou seja, o efeito da decisão de 1996, tomada após a notificação de um novo regime legal.

- 33 Em seguida, o Belgische Staat alega que, ao só prever efeitos retroactivos para as contribuições obrigatórias que a Comissão, na decisão de 1991, considerara não suscitarem qualquer problema, o legislador belga não pretendeu de forma alguma sanar irregularidades processuais cometidas no passado. Pelo contrário, esforçou-se por garantir a qualidade e a continuidade do funcionamento do Fundo de 1987 no interesse geral, em especial no da saúde pública, e em total harmonia com os objectivos e os princípios da política agrícola comum.
- 34 Por outro lado, o Belgische Staat sustenta que o Tribunal devia ter em atenção o artigo 90.º, n.º 2, do Tratado CE (actual artigo 86.º, n.º 2, CE). É óbvio que o Fundo de 1987 e, posteriormente, o Fundo de 1998 deviam cumprir missões de interesse económico geral, na acepção da referida disposição. O Belgische Staat não considera que medidas com efeitos retroactivos destinadas a garantir que entidades como o Fundo de 1987 e o Fundo de 1998 possam desempenhar as suas missões de interesse geral estejam isentas da obrigação de notificação prevista no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado. Em contrapartida, alega que o artigo 90.º, n.º 2, deste diploma desempenha um papel importante na tomada em consideração, pela Comissão, da prestação de serviços de interesse económico geral quando essa instituição tenha de apreciar se, e em que medida, um regime como o instituído pela Lei de 1998 pode, em parte, ter efeitos retroactivos.

- 35 Por último, o Belgische Staat alega que os efeitos retroactivos que a Lei de 1998 prevê para o regime das contribuições impostas correspondem, de qualquer modo, a uma razão de interesse geral e que, na falta desse efeito, as bases do sistema em que assentam o funcionamento e o equilíbrio financeiro e económico do Fundo de 1998 seriam postas em causa.
- 36 Por seu lado, E. van Calster e F. Cleeren, bem como a Openbaar Slachthuis, alegam que, por força do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 10.º, segundo parágrafo, CE), o órgão jurisdicional nacional é obrigado, no quadro das suas competências, a garantir o pleno efeito do direito comunitário e a proteger os direitos que este confere aos particulares. No caso em apreço, o órgão jurisdicional nacional deveria, portanto, garantir o efeito directo do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado.
- 37 A este respeito, referindo-se às conclusões do advogado-geral G. Tesouro no processo Lornoy e o. (acórdão de 16 de Dezembro de 1992, C-17/91, Colect., p. I-6523), sustentam que é impossível estabelecer uma distinção entre as contribuições e as medidas de auxílio, pois, por um lado, as contribuições constituíam o meio através do qual essas medidas podiam ter um efeito benéfico e, por outro, podiam perturbar o mercado. Por conseguinte, o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado aplicava-se, nos processos principais, tanto às contribuições como às medidas de auxílio.
- 38 Além disso, dos n.ºs 15 a 17 do acórdão Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, já referido, deduzem que, mesmo que a Comissão decida que uma medida de auxílio é compatível com o mercado comum, essa decisão não implica uma regularização das contribuições indevidamente cobradas. A este respeito, a Comissão e o órgão jurisdicional nacional desempenham duas tarefas distintas.

- 39 Por outro lado, E. van Calster e F. Cleeren, bem como a Openbaar Slachthuis, consideram que a regra que visa impedir que os Estados-Membros sejam incitados a violar o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado e que resulta do mesmo acórdão também se aplica aos auxílios com efeitos retroactivos, ou seja, àqueles que um Estado-Membro pretenda conceder relativamente a um período que já terminou no momento da sua notificação. Por maioria de razão, esta regra também se aplica a medidas retroactivas cujos objectivo e efeito sejam impedir o reembolso de contribuições indevidamente cobradas. Nesse caso, a proibição de execução constante do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado seria, com efeito, contornada pela atribuição de efeitos retroactivos às medidas previstas. Se essa manobra fosse considerada admissível, essa disposição ficaria desprovida de efeitos. De facto, bastaria instituir de novo, a título retroactivo, as contribuições indevidamente cobradas ou o auxílio indevidamente concedido.
- 40 O Governo neerlandês alega que não existe nexó entre os efeitos retroactivos das contribuições em causa nos processos principais e a disposição do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, que impede a execução de medidas previstas. Com efeito, os processos principais não dizem respeito à execução, por um Estado-Membro, de uma medida de auxílio com desrespeito pela proibição a que se refere essa disposição. A base jurídica das contribuições é a Lei de 1998, que foi notificada à Comissão enquanto projecto e que só entrou em vigor após a sua aprovação por esta.
- 41 Por outro lado, o Governo neerlandês sublinha que o órgão jurisdicional de reenvio parece basear as suas questões prejudiciais na hipótese de que, nas suas decisões relativas a auxílios de Estado, a Comissão deve sempre pronunciar-se separadamente sobre os efeitos no tempo das contribuições impostas. O Governo neerlandês sustenta, contudo, que não é isso que se verifica. Em seu entender, a Comissão só procederá desse modo se os efeitos retroactivos das contribuições conduzirem a uma violação do Tratado. Quando a Comissão não se pronuncia nesse sentido, a medida de auxílio, incluindo o mecanismo da contribuição e os eventuais efeitos retroactivos, deve ser considerada compatível com o mercado comum.

- 42 A Comissão confirma que o regime de 1998 lhe foi notificado, em conformidade com o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, e que foi declarado compatível com o mercado comum através da decisão de 1996. Alega que, nessa decisão, indica que «tomou conhecimento de que o sistema das contribuições obrigatórias a cargo dos matadouros deixará de prever a tributação dos animais importados ou exportados».
- 43 A Comissão sublinha que o regime de 1998, na medida em que se aplica ao período posterior a 9 de Agosto de 1996, foi regularmente notificado e, por conseguinte, é lícito. Em contrapartida, a Comissão considera que a aplicação desse regime ao período anterior à referida data equivale, na verdade, à concessão de um auxílio não aprovado pela Comissão, em violação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado. Com efeito, a conclusão contrária permitiria a um Estado-Membro, através de uma legislação retroactiva, privar do seu efeito útil a proibição de pôr em execução auxílios de Estado não aprovados.

Resposta do Tribunal

- 44 Para poder responder à primeira questão, importa previamente determinar se a obrigação de notificação de um auxílio de Estado, prevista no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, e as consequências que decorrem de um eventual desrespeito dessa obrigação se aplicam igualmente à forma de financiamento desse auxílio. Com efeito, esta questão coloca-se relativamente a uma medida de auxílio que prevê um regime de contribuições que dela faz parte integrante e que se destina específica e exclusivamente a financiar o referido auxílio.
- 45 Nos termos do artigo 93.º do Tratado, a Comissão tem competência exclusiva, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça, para apreciar a compatibilidade de uma medida de auxílio de Estado com o mercado comum.

- 46 O Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 92.º do Tratado não permite à Comissão isolar o auxílio propriamente dito do seu modo de financiamento e ignorar este último se, associado ao auxílio propriamente dito, torna o conjunto incompatível com o mercado comum (acórdão de 25 de Junho de 1970, França/Comissão, 47/69, Colect. 1969-1970, p. 391, n.º 4).
- 47 Com efeito, mesmo que o modo de financiamento satisfaça as outras exigências do Tratado, designadamente as que resultam do seu artigo 95.º, esta circunstância não implica que a medida em causa seja legítima na perspectiva dos artigos 92.º e 93.º do Tratado (v., neste sentido, acórdão França/Comissão, já referido; n.º 13). Um auxílio propriamente dito pode não alterar substancialmente as trocas entre Estados-Membros e ser, assim, considerado admissível, mas ver o seu efeito perturbador agravado por um modo de financiamento que tornaria o conjunto incompatível com um mercado único e com o interesse comum (v. acórdão França/Comissão, já referido, n.º 16).
- 48 Além disso, quando um encargo especificamente destinado a financiar um auxílio se revela contrário a outras disposições do Tratado, por exemplo, aos artigos 9.º e 12.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 23.º CE e 25.º CE) ou ao seu artigo 95.º, a Comissão não pode declarar o regime de auxílio, de que o encargo faz parte, compatível com o mercado comum (v., neste sentido, acórdão de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália, 73/79, Recueil, p. 1533, n.º 11).
- 49 Consequentemente, o modo de financiamento de um auxílio pode tornar incompatível com o mercado comum o conjunto do regime de auxílio que visa financiar. Assim, o exame de um auxílio não pode ser separado dos efeitos do seu modo de financiamento (acórdão França/Comissão, já referido, n.º 8). Bem pelo contrário, o exame de uma medida de auxílio pela Comissão deve também, necessariamente, tomar em consideração o modo de financiamento do auxílio caso este faça parte integrante da medida.

- 50 Nesse caso, a notificação da medida de auxílio, prevista no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, também deve abranger o seu modo de financiamento, a fim de que a Comissão possa efectuar o seu exame com base numa informação completa. Se assim não for, não se pode excluir que seja declarada compatível uma medida de auxílio que, se a Comissão conhecesse o seu modo de financiamento, não o poderia ter sido.
- 51 Por conseguinte, para assegurar o efeito útil da obrigação de notificação bem como um exame apropriado e completo de um auxílio de Estado pela Comissão, o Estado-Membro é obrigado, para respeitar a referida obrigação, a notificar não só o projecto de auxílio propriamente dito mas também o seu modo de financiamento, na medida em que este faz parte integrante da medida prevista.
- 52 Como a obrigação de notificação abrange igualmente o modo de financiamento do auxílio, as consequências que decorrem do desrespeito, por parte das autoridades nacionais, do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado também se devem aplicar a este aspecto da medida de auxílio.
- 53 A este propósito, importa recordar, por um lado, que cabe 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 auxílios, a que se refere o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado e que tem efeito directo (acórdãos, já referidos, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de

saumon, n.º 12, e Lornoy e o., n.º 30), e, por outro, que o Estado-Membro é, em princípio, obrigado a restituir os impostos cobrados em violação do direito comunitário (acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Comateb e o., C-192/95 a C-218/95, Colect., p. I-165, n.º 20).

- 54 Daqui resulta que, quando uma medida de auxílio da qual o respectivo modo de financiamento faz parte integrante tiver sido posta em execução com desrespeito da obrigação de notificação, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados, em princípio, a ordenar o reembolso dos encargos ou contribuições especificamente cobrados para financiar esse auxílio.
- 55 No caso em apreço, as contribuições cobradas ao abrigo dos artigos 14.º a 16.º da Lei de 1998 financiam o Fundo de 1998. Por conseguinte, as referidas contribuições são específica e unicamente cobradas para financiar as medidas de auxílio em causa nos processos principais.
- 56 A Lei de 1998 foi notificada à Comissão e declarada compatível com o mercado comum pela decisão de 1996. Na medida em que se referem ao período que se iniciou na data exacta dessa decisão, ou seja, em 9 de Agosto de 1996, tanto o auxílio propriamente dito como as contribuições impostas para a financiar são, portanto, legítimas.
- 57 Todavia, a Lei de 1998 impõe contribuições com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1988. Uma parte das contribuições previstas pela Lei de 1998 é, portanto, imposta relativamente a um período anterior à decisão de 1996.

- 58 Assim, na medida em que a Lei de 1998 impõe contribuições com efeitos retroactivos para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1988 e 8 de Agosto de 1996, é ilícita, pois a exigência de notificação prévia à execução do regime de auxílio não foi respeitada. As referidas contribuições são, portanto, cobradas com desrespeito do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado.
- 59 Além disso, a Lei de 1998 revogou a Lei de 1987, que não havia sido notificada à Comissão, e substituiu o regime de auxílios e de contribuições que esta última previa por um novo regime, fundamentalmente idêntico, com efeitos retroactivos até 1 de Janeiro de 1988, data da entrada em vigor da Lei de 1987. Como o advogado-geral sublinhou no n.º 14 das suas conclusões, o legislador belga pretendeu, deste modo, obviar às consequências que decorriam da violação da obrigação de notificação prévia da medida de auxílio prevista pela Lei de 1987.
- 60 Esta técnica legislativa não pode ser considerada compatível com a obrigação de notificação imposta pelo artigo 93.º, n.º 3, do Tratado. Com efeito, se fosse aceite, os Estados-Membros poderiam de imediato pôr em execução um projecto de auxílio de Estado sem o notificar e as consequências da não notificação poderiam ser evitadas pela revogação da medida de auxílio e pela sua reintrodução simultânea com efeitos retroactivos.
- 61 Esta conclusão não é infirmada pelo argumento do Belgische Staat, retirado do artigo 90.º, n.º 2, do Tratado. Com efeito, mesmo que essa disposição se pudesse aplicar ao Fundo de 1998, há que sublinhar que, como o próprio Belgische Staat admitiu, a Lei de 1998 devia sempre ser notificada em conformidade com o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado (v. acórdão de 22 de Junho de 2000, França/

/Comissão, C-332/98, Colect., p. I-4833, n.ºs 31 a 33). Consequentemente, esta lei estava necessariamente sujeita à proibição de ser posta em execução, resultante do referido número.

- 62 Importa ainda sublinhar que a ilegalidade de uma medida de auxílio, ou de uma parte dessa medida, em virtude da violação da obrigação de notificação prévia à sua execução, não é afectada pelo facto de a referida medida ter sido considerada compatível com o mercado comum por uma decisão final da Comissão.
- 63 Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que, sob pena de prejudicar o efeito directo do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado e de não respeitar os interesses dos particulares que os órgãos jurisdicionais nacionais têm por missão proteger, a referida decisão final da Comissão não tem como consequência sanar, *a posteriori*, os actos de execução que eram inválidos por terem sido adoptados com inobservância da proibição contida nesse artigo. Qualquer outra interpretação conduziria a favorecer a violação, pelo Estado-Membro em causa, dessa disposição e privá-la-ia de efeito útil (v. acórdão *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, já referido, n.º 16).
- 64 Por outro lado, importa recordar que 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 auxílios, a que se refere o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado e que tem efeito directo. Esta violação, invocada pelos particulares com legitimidade para tal e verificada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, deve conduzir estes a daí retirarem todas as consequências, em conformidade com o seu direito nacional, no que se refere tanto à validade dos actos de execução das medidas de auxílio em causa como à cobrança dos apoios financeiros concedidos (v. acórdãos, já referidos, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, n.º 12, e *Lornoy e o.*, n.º 30).

- 65 Tendo em atenção o que precede, importa responder à primeira questão nos processos C-261/01 e C-262/01 que o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado deve ser interpretado no sentido de que se opõe, em circunstâncias como as dos processos principais, à cobrança de contribuições destinadas especificamente a financiar um regime de auxílios declarado compatível com o mercado comum através de uma decisão da Comissão, se as referidas contribuições forem impostas com efeitos retroactivos no que respeita a um período anterior à data dessa decisão.

Quanto à segunda questão no processo C-262/01

- 66 Através da sua segunda questão no processo C-262/01, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a decisão de 1996 deve ser interpretada no sentido de que comporta uma aprovação dos efeitos retroactivos da Lei de 1998.

Observações apresentadas ao Tribunal

- 67 O Belgische Staat sustenta que esta questão deve obter uma resposta afirmativa. Com efeito, o texto integral do projecto da futura Lei de 1998 foi transmitido à Comissão. Segundo afirma, o regime de 1998 suscitava dificuldades apenas quanto à compatibilidade do seu modo de financiamento com o mercado comum. A Comissão ter-se-ia, inevitavelmente, debruçado com toda a atenção sobre as disposições relativas às contribuições impostas pelo referido projecto, inclusive no que respeita aos seus efeitos no tempo. Aliás, esta última tinha analisado o referido projecto de forma aprofundada, como o demonstram os pedidos de informações complementares apresentados.

- 68 O Belgische Staat conclui, por conseguinte, que, na sequência do seu exame aprofundado do referido projecto e, em especial, do artigo 14.º deste último, a Comissão estava, sem qualquer dúvida, consciente do facto de que esta disposição impunha contribuições obrigatórias a favor do Fundo de 1998, a partir de 1 de Janeiro de 1988. Ao não suscitar qualquer objecção no que respeita ao conjunto das medidas notificadas, considera que a Comissão aprovou essa disposição.
- 69 E. van Calster e F. Cleeren, bem como a Openbaar Slachthuis, sustentam que a Lei de 1998 tinha por objectivo e por efeito instituir contribuições para o passado. Além disso, alegam que dos termos da decisão de 1996 de modo algum resulta que a Comissão tenha aprovado a execução de medidas de auxílio para o passado. Apenas declarou que as medidas de auxílio instituídas pela Lei de 1998 para o futuro eram compatíveis com o mercado comum. Isto implica que, na medida em que essa lei impõe contribuições com efeitos retroactivos, ela é ilegal. A referida lei foi posta em execução a partir de 1988, ou seja, oito anos antes de a Comissão ter adoptado a decisão de 1996. A violação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado assim cometida pelas autoridades belgas não foi, portanto, de forma alguma, coberta ou aprovada pela decisão de 1996.
- 70 De qualquer modo, E. van Calster e F. Cleeren, bem como a Openbaar Slachthuis, sustentam que a Comissão não é competente para se pronunciar sobre a legalidade de medidas postas em execução antes da sua decisão, nem para restabelecer a legalidade das referidas medidas. Assim, se o Tribunal considerar que a decisão de 1996 contém efectivamente uma aprovação da execução das medidas previstas pela Lei de 1998 antes da adopção desta decisão, há que declarar que a referida decisão é inválida.
- 71 A Comissão alega que a decisão de 1996 não se manifesta sobre o aspecto retroactivo do regime de 1998. Acrescenta que a legalidade de um regime de auxílio não é um assunto de que a Comissão retire consequências materiais, diferentemente do órgão jurisdicional nacional.

Resposta do Tribunal

- 72 Importa começar por sublinhar que a decisão de 1996 não menciona que a Lei de 1998 impõe contribuições com efeitos retroactivos.
- 73 De qualquer modo, mesmo que a Comissão tivesse examinado a compatibilidade com o mercado comum das contribuições impostas com efeitos retroactivos, não tem competência para decidir que um regime de auxílios posto em execução em violação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado é legal.
- 74 Com efeito, no âmbito da fiscalização do respeito pelos Estados-Membros das obrigações que lhes são impostas pelos artigos 92.º e 93.º do Tratado, os órgãos jurisdicionais nacionais e a Comissão desempenham papéis complementares e distintos (acórdão de 11 de Julho de 1996, SFÈI e o., C-39/94, Colect., p. I-3547, n.º 41).
- 75 Enquanto a apreciação da compatibilidade de medidas de auxílio com o mercado comum é da competência exclusiva da Comissão, agindo sob a fiscalização do Tribunal de Justiça, os órgãos jurisdicionais nacionais zelam pela salvaguarda dos direitos dos particulares em caso de violação da obrigação de notificação prévia dos auxílios de Estado à Comissão, prevista no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado (v. acórdão de 17 de Junho de 1999, Piaggio, C-295/97, Colect., p. I-3735, n.º 31).

- 76 Assim, a Comissão não pode, contrariamente aos órgãos jurisdicionais nacionais, ordenar a restituição de um auxílio de Estado pelo simples facto de não ter sido notificado em conformidade com o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado (v. acórdãos, já referidos, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* e *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, n.º 13, e *SFEI* e o., n.º 43).
- 77 Do que precede resulta que à segunda questão do processo C-262/01 se deve responder que a decisão de 1996 não comporta uma aprovação dos efeitos retroactivos da Lei de 1998.

Quanto às segunda a quinta questões no processo C-261/01 e às terceira a sexta questões no processo C-262/01

- 78 Dos despachos de reenvio resulta que o Hof van Beroep te Antwerpen só colocou as segunda a quinta questões no processo C-261/01 e as terceira a sexta questões no processo C-262/01 para o caso de o Tribunal chegar à conclusão de que a Comissão, através da decisão de 1996, aprovou os efeitos retroactivos da Lei de 1998.
- 79 Atendendo a que o Tribunal chegou à conclusão contrária na sua resposta à segunda questão no processo C-262/01, não há que responder às referidas questões.

Quanto às despesas

- 80 As despesas efectuadas pelo Governo neerlandês e pela Comissão, que apresentaram 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,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Hof van Beroep te Antwerpen, por despachos de 28 de Junho de 2001, declara:

- 1) O artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, CE) deve ser interpretado no sentido de que se opõe, em circunstâncias como as dos processos principais, à cobrança de contribuições destinadas especificamente a financiar um regime de auxílios declarado compatível com o mercado comum através de uma decisão da Comissão, se as referidas contribuições forem impostas com efeitos retroactivos no que respeita a um período anterior à data dessa decisão.

- 2) A Decisão da Comissão, de 9 de Agosto de 1996, relativa à medida de auxílio n.º N 366/96, não comporta uma aprovação dos efeitos retroactivos da Lei de 23 de Março de 1998, relativa à criação de um Fundo Orçamental para a Saúde e a Qualidade dos Animais e dos Produtos Animais.

| | | |
|-----------|-----------------|------------|
| Skouris | Jann | Timmermans |
| Gulmann | Cunha Rodrigues | Rosas |
| Edward | La Pergola | Puissochet |
| Schintgen | Macken | Colneric |
| | von Bahr | |

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Outubro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris