

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

7 de Julho de 2011 *

No processo C-523/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tartu ringkonnakohus (Estónia), por decisão de 6 de Novembro de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 15 de Dezembro de 2009, no processo

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

contra

Veterinaar- ja Toiduamet,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-J. Kasel (relator), presidente de secção, E. Levits e M. Safjan, juízes,

* Língua do processo: estónio.

advogado-geral: P. Cruz Villalón,
secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo estónio, por M. Linntam, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Marcoulli e B. Schima, na qualidade de agentes, assistidos por C. Ginter, avocat,

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

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 27.º, n.ºs 3, 4, alínea a), e 6, 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 L 165, p. 1, e rectificações no JO L 191, p. 1, e no JO 2007, L 204, p. 29).

- 2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Rakvere Piim AS (a seguir «Rakvere Piim») e a Maag Piimatööstus AS (a seguir «Maag»), sociedades de direito estónio, ao Veterinaar- ja Toiduamet (serviços alimentares e veterinários), a respeito do cálculo das taxas devidas pelas inspecções e controlos sanitários da produção de leite.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

- 3 O artigo 26.º do Regulamento n.º 882/2004 dispõe:

«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.»

- 4 O artigo 27.º, n.ºs 3, 4 e 6, do Regulamento n.º 882/2004 dispõe:

«3. Sem prejuízo dos n.ºs 4 e 6, as taxas cobradas relativamente às actividades 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 actividades 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 actualmente aplicadas nos termos da Directiva 85/73/CEE.

As taxas da Secção B do Anexo IV e da Secção B do Anexo V devem ser actualizadas pelo menos de dois em dois anos, nos termos do n.º 3 do artigo 62.º, nomeadamente a fim de ter em conta a inflação.

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

a) Não devem ser superiores às despesas suportadas pelas autoridades competentes responsáveis atendendo aos critérios enunciados no Anexo VI,

e

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.

[...]

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 actividade, 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 actividade em questão;
- b) Os controlos efectuados na empresa do sector dos alimentos para animais ou do sector alimentar em questão,

e

- c) O método de cálculo da redução da taxa.»

- 5 De acordo com o Anexo IV, secção B, do Regulamento n.º 882/2004, as taxas mínimas aplicáveis à produção leiteira são fixadas em «1 EUR por 30 toneladas e 0,50 EUR por tonelada suplementar».
- 6 O Anexo VI do Regulamento n.º 882/2004 dispõe que os critérios a tomar em consideração no cálculo das taxas são:

«1. Salários do pessoal envolvido nos controlos oficiais.

2. Despesas relativas ao pessoal envolvido nos controlos oficiais, incluindo instalações, instrumentos, equipamento, formação, deslocações e despesas conexas.

3. Despesas de análises laboratoriais e de amostragem.»

Legislação nacional

- 7 Nos termos do artigo 351, n.º 1, da lei da organização das actividades veterinárias (veterinaarkorralduse seadus, RT I 1999, 58, 608), na versão publicada no RT I 2008, 30, 191, aplicável à data dos factos do processo principal:

«A taxa de controlo veterinário (a seguir “taxa de controlo”) é um montante que, tendo em conta os princípios e os objectivos consagrados nos artigos 27.º a 29.º do Regulamento [n.º 882/2004], deve ser pago de acordo com os valores previstos na presente lei pela execução de medidas de controlo veterinário relativas a animais e produtos de origem animal, pela tramitação dos pedidos na matéria e pela passagem de documentos. A taxa de controlo é paga na conta de compensação do Veterinaar- ja Toiduamet, que faz parte da conta de grupo dos fundos públicos do Ministério das Finanças. Os custos da execução das medidas de controlo veterinário incluem os custos do envio de um agente de controlo a um navio-fábrica, para efeitos de controlo.»

- 8 O artigo 353 da lei da organização das actividades veterinárias, que fixa a taxa de controlo e o montante das taxas de controlo, dispõe:

«(1) O montante da taxa de controlo é calculado com base nas despesas de pessoal e material necessárias à execução das medidas de controlo veterinário de animais e produtos de origem animal pelo Veterinaar- ja Toiduamet.

(2) A taxa de controlo pelas medidas de controlo veterinário enumeradas no Regulamento [n.º 882/2004] será cobrada da seguinte forma:

[...]

- 3) Na transformação de leite, o operador pagará a taxa de controlo pelas medidas de controlo veterinário, em função da quantidade de leite transformado;

[...]

(3) A execução das medidas de controlo veterinário, enumeradas no presente artigo, no ponto 2, n.ºs 1 a 6, dará origem à cobrança de uma taxa de controlo pelo valor mínimo fixado no Anexo IV, secção B, e no Anexo V, secção B, do Regulamento [n.º 882/2004].

(4) Os operadores no domínio animal e dos produtos de origem animal, com excepção daqueles que tenham reduzidas quantidades de produção na acepção do artigo 26.º, n.º 3, da lei dos géneros alimentícios [toiduseadus], devem pagar uma taxa de controlo pela determinação do teor de substâncias nocivas em animais e produtos de origem animal, da seguinte forma:

[...]

- 3) Comprador de leite — 35 cents por 1 000 litros de leite;

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 9 Entre Fevereiro de 2008 e Janeiro de 2009, o Veterinaar- ja Toiduamet adoptou, contra a Rakvere Piim e a Maag, várias decisões de cobrança da taxa de controlo devida pela produção de leite.

- 10 Nos recursos que a Rakvere Piim e a Maag interpuseram dessas decisões para o Tartu halduskohus (tribunal administrativo de Tartu), essas sociedades alegaram que as disposições nacionais relativas à taxa de controlo são contrárias, entre outros, ao Regulamento n.º 882/2004, pois as taxas cobradas excedem os custos efectivos dos controlos.
- 11 Negado provimento aos recursos, a Rakvere Piim e a Maag recorreram para o tribunal de reenvio. Aí alegam, nomeadamente, que, de acordo com a lei nacional, um empresário que tenha sido notificado de uma decisão de cobrança da taxa de controlo não tem nenhuma possibilidade de verificar se a lei prevê efectivamente a adopção, a seu respeito, de uma decisão de cobrança de uma taxa pelos controlos efectuados e correspondente ao montante que lhe é exigido. A isso acresce o facto de esse montante resultar de um regulamento da União que não é directamente aplicável e que pode ser alterado independentemente da vontade do legislador nacional. Se for esse próprio legislador nacional a fixar o valor da taxa de controlo ao abrigo do poder de apreciação resultante do direito da União, a mera remissão para a taxa dita «mínima», prevista no Regulamento n.º 882/2004, não é compatível com o disposto na Constituição estónia.
- 12 O Veterinaar- ja Toiduamet alega, em particular, que a lei nacional determina todos os elementos da taxa de controlo, quer directamente quer por remissão para as disposições do Regulamento n.º 882/2004. Afirma que todos os elementos da taxa de controlo estão previstos na lei e no Regulamento n.º 882/2004, nenhum deles dependendo da prática administrativa. As remissões para o regulamento da União instituídas pela lei não fazem essa lei contrária à Constituição estónia, pois os regulamentos da União fazem parte integrante do ordenamento jurídico nacional.
- 13 Em 18 de Setembro de 2009, a Maag assinalou ao tribunal de reenvio que a Rakvere Piim tinha deixado de existir devido a uma fusão entre ela própria e essa sociedade. Por decisão de 23 de Setembro de 2009, o Tartu ringkonnakohus autorizou a Maag a prosseguir o processo em substituição da Rakvere Piim.

14 Tal como resulta da decisão de reenvio, o Tartu ringkonnakohus coloca, por um lado, a questão de saber se a lei da organização das actividades veterinárias, enquanto medida de execução, está em conformidade com o Regulamento n.º 882/2004 e, por outro, a questão da extensão da margem de manobra dos legisladores nacionais na aplicação do referido regulamento. Pergunta ainda se, no caso, foram respeitados os limites dessa margem de manobra e se o legislador nacional podia validamente basear-se nas taxas mínimas previstas no Regulamento n.º 882/2004, mesmo se excederem os custos efectivos dos controlos.

15 Nestas condições, o Tartu Ringkonnakohus suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 27.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento [n.º 882/2004] deve ser interpretado no sentido de que não proíbe a cobrança a um empresário de uma taxa no montante das taxas mínimas fixadas no Anexo IV, secção B, desse regulamento para as medidas designadas no Anexo IV secção A do mesmo regulamento, mesmo que as despesas suportadas pelas autoridades competentes com os encargos enunciados no Anexo VI do regulamento sejam inferiores a essas taxas mínimas?

2) Um Estado-Membro pode fixar taxas, nas condições indicadas na questão precedente e para as medidas designadas no Anexo IV, secção A, do regulamento, que sejam inferiores às taxas mínimas fixadas no Anexo IV, secção B, do regulamento, quando as despesas que as autoridades nacionais competentes suportaram com os encargos enunciados no anexo VI sejam inferiores a essas taxas mínimas, sem que as condições estabelecidas no artigo 27.º, n.º 6, do regulamento estejam preenchidas?»

Quanto às questões prejudiciais

- 16 Com as suas duas questões, que devem ser analisadas em conjunto, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que permite a um Estado-Membro cobrar, sem ter de tomar medidas de aplicação a nível nacional, as taxas mínimas previstas no Anexo IV, secção B, desse regulamento, mesmo no caso de os custos suportados pelas autoridades competentes, relacionados com as inspeções e os controlos sanitários previstos nesse regulamento, serem inferiores a essas taxas, quando não estejam preenchidos os pressupostos para a aplicação do artigo 27.º, n.º 6, do mesmo regulamento.
- 17 Para responder a esta questão, há que lembrar que, devido à sua própria natureza e à sua função no sistema das fontes do direito da União, as disposições dos regulamentos produzem, em geral, efeitos imediatos nos ordenamentos jurídicos nacionais, sem que seja necessário as autoridades nacionais tomarem medidas de aplicação (v. acórdãos de 17 de Maio de 1972, Leonasio, 93/71, Colect., p. 93, n.º 5, e de 24 de Junho de 2004, Handlbauer, C-278/02, Colect., p. I-6171, n.º 25).
- 18 É verdade que algumas das suas disposições podem, não obstante, necessitar, para a sua execução, da adopção de medidas de aplicação pelos Estados-Membros (acórdão Handlbauer, já referido, n.º 26).
- 19 Há que determinar, portanto, se o artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 882/2004 e o Anexo IV, secção B, desse regulamento deixam, para efeitos de fixação das taxas mínimas aí previstas, uma margem de apreciação aos Estados-Membros ou necessitam que estes tomem medidas adicionais de aplicação.

- 20 A esse respeito, por um lado, há que lembrar que o artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento n.º 882/2004 dispõe que as taxas que os Estados-Membros cobram ao abrigo desse regulamento não devem ser inferiores às taxas mínimas fixadas, nomeadamente, no Anexo IV, secção B, desse regulamento.
- 21 Por outro lado, há que observar que, no seu Anexo IV, secção B, o Regulamento n.º 882/2004 prevê taxas mínimas aplicáveis às diversas espécies animais que, pelo seu carácter preciso e completo, não necessitam da adopção de medidas adicionais de aplicação pelos Estados-Membros.
- 22 Daí resulta que essas taxas mínimas devem ser consideradas taxas de base que, em princípio, os Estados-Membros não têm a liberdade de derrogar.
- 23 O facto de, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento n.º 882/2004, as taxas cobradas pelos Estados-Membros não deverem exceder os custos relacionados com os controlos, suportados pelas autoridades competentes responsáveis, não é susceptível de desmentir esta interpretação, na medida em que essa disposição deve ser interpretada no sentido de que determina unicamente o limite das taxas não fixas que os Estados-Membros podem cobrar.
- 24 Em contrapartida, esse valor máximo não é aplicável às taxas determinadas nos termos do artigo 27.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 882/2004, isto é, com base em taxas fixas.
- 25 Com efeito, no que respeita, em primeiro lugar, às taxas cujos montantes fixos são determinados com base nos custos suportados pelas autoridades competentes em

determinado período, refira-se que esses custos já foram tidos em consideração na fixação desses montantes. Além disso, tal como o Tribunal de Justiça já considerou, faz parte da própria essência das taxas fixas exceder em certos casos o custo real das medidas que se destinam a financiar e ser inferior noutros casos (acórdão de 19 de Março de 2009, Comissão/Alemanha, C-270/07, Colect., p. I-1983, n.º 32).

- 26 Em segundo lugar, no que respeita às taxas fixadas nos montantes mínimos previstos no Anexo IV, secção B, do Regulamento n.º 882/2004, não se pode deixar de observar que o legislador da União determinou esses montantes sem se basear de modo algum nos custos efectivamente suportados pelas autoridades competentes. Assim, em princípio, os Estados-Membros não podem tomar esses custos em consideração, para baixar, de forma geral, essas taxas para um nível inferior ao previsto no Anexo IV, secção B, do Regulamento n.º 882/2004.
- 27 A interpretação de que, em princípio, os Estados-Membros não têm a possibilidade de derrogar de maneira geral e discricionária as taxas mínimas que constam do Anexo IV, secção B, do Regulamento n.º 882/2004 é confirmada pelo facto de mesmo o exercício da faculdade prevista no artigo 27.º, n.º 6, desse regulamento, que permite a esses Estados fixarem, a uma determinada empresa, o montante da taxa relativa ao controlo oficial, num nível inferior ao das taxas mínimas previstas nesse anexo, estar sujeito a certas condições. Numa situação como a que descreve o tribunal de reenvio, o artigo 27.º, n.º 6, do Regulamento n.º 882/2004 não permite, portanto, que um Estado-Membro fixe as taxas em causa num nível inferior aos montantes previstos no Anexo IV, secção B, desse regulamento.
- 28 Daí resulta que o artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, e o Anexo IV, secção B, do Regulamento n.º 882/2004 não deixam, no que respeita à fixação das taxas mínimas a que se referem essas disposições, nenhuma margem de apreciação aos Estados-Membros nem exigem que estes tomem medidas de execução.

- 29 Em face do exposto, há que responder às questões submetidas que o artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 882/2004 deve ser interpretado no sentido de que permite que um Estado-Membro, sem ter de tomar medidas de aplicação a nível nacional, cobre taxas pelos montantes mínimos previstos no Anexo IV, secção B, desse regulamento, mesmo no caso de os custos suportados pelas autoridades competentes, relacionados com as inspecções e os controlos sanitários previstos nesse regulamento, serem inferiores a essas taxas, quando não estejam preenchidos os pressupostos de aplicação do artigo 27.º, n.º 6, desse regulamento.

Quanto às despesas

- 30 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, 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 permite que um Estado-Membro, sem ter de tomar medidas de aplicação a nível nacional, cobre taxas pelos montantes mínimos previstos no Anexo IV, secção B, desse regulamento, mesmo no caso de os custos suportados pelas autoridades

competentes, relacionados com as inspeções e os controlos sanitários previstos nesse regulamento, serem inferiores a essas taxas, quando não estejam preenchidos os pressupostos de aplicação do artigo 27.º, n.º 6, desse regulamento.

Assinaturas