ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
14 de Julho de 1994 *

No processo C-17/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Bélgica), destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

J. J. J. van der Veldt,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE bem como da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg (relator), juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

* Língua do processo: neerlandês.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de J. van der Veldt, por J. M. van Hille e Ph. Vlaemminck, advogados no foro de Gand,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. van Lier, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de J. van der Veldt, representado por M. Ryckman, advogado no foro de Gand, e da Comissão, na audiência de 20 de Janeiro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Março de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 15 de Janeiro de 1993, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de Janeiro seguinte, o Rechtbank van eerste aanleg te Gent (tribunal de primeira instância de Gand) submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, três questões relativas à interpretação dos artigos 30.° e 36.° do mesmo Tratado bem como da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO 1979, L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162, a seguir «Directiva 79/112»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um processo penal instaurado contra J. van der Veldt, em virtude de, por um lado, ter vendido no mercado belga pão cujo teor em sal não estava em conformidade com a regulamentação desse Estado e, por outro lado, não ter cumprido a obrigação de inscrever no rótulo dos produtos de panificação a denominação específica ou o número CEE do conservante utilizado.

3 Resulta das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça por J. van der Veldt que a sociedade Hema Belgique, sob cuja autoridade J. van der Veldt dirige um estabelecimento em Gand, importa praticamente todos os seus produtos, designadamente o pão e os outros produtos de panificação, dos Países Baixos.

4 Fiscalizações efectuadas em 8 de Setembro e 29 de Novembro de 1988 pela inspecção dos géneros alimentícios em amostras de produtos vendidos no estabelecimento em Gand revelaram que o pão continha sal numa proporção de 2,11% a 2,17%, quando o decreto real belga de 2 de Setembro de 1985 relativo ao pão e aos outros produtos de panificação (*Moniteur belge* de 7.11.1985), adoptado em execução da lei de 24 de Janeiro de 1977 relativa à protecção da saúde dos consumidores no que respeita aos géneros alimentícios e aos outros produtos (*Moniteur belge* de 8.4.1977), apenas admite a percentagem de 2%. Além disso, a embalagem dos produtos em causa continha a menção «conservante» e não, tal como exige o decreto real belga de 13 de Novembro de 1986 (*Moniteur belge* de 2.12.1986), adoptado também em execução da lei de 24 de Janeiro de 1977, já referida, a inscrição da denominação específica do ingrediente utilizado ou do seu número CEE, ou seja, «ácido propiónico» ou «E 280».

5 Esta última disposição dá execução, no direito belga, ao artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, da Directiva 79/112, nos termos do qual

«— os ingredientes que pertençam a uma das categorias enumeradas no Anexo II serão obrigatoriamente designados pelo nome dessa categoria, seguido do seu nome específico ou do seu número CEE...».

Entre as categorias expressamente enumeradas no Anexo II da referida Directiva 79/112 consta a dos conservantes.

6 Por força do artigo 22.° n.° 1, segundo travessão, da Directiva 79/112, os Estados-membros deviam, nos quatro anos subsequentes à sua notificação, alterar a sua legislação de forma a proibir o comércio dos produtos não conformes com a mesma. Por derrogação a essa regra, o artigo 23.°, n.° 1, alínea a), permitia todavia aos Estados-membros não tornarem obrigatórias as disposições relativas à menção, prevista no artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, do nome específico ou do número CEE dos ingredientes pertencentes a uma das categorias designadas no Anexo II. Os Países Baixos fizeram uso dessa faculdade.

7 Esta opção foi suprimida posteriormente aos factos do litígio no processo principal, a partir de 20 de Junho de 1992, pelo artigo 1.° da Directiva 89/395/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1989, que altera a Directiva 79/112 (JO L 186, p. 17, a seguir «Directiva 89/395»).

8 Dado que os produtos objecto do litígio foram legalmente fabricados e comercializados nos Países Baixos, onde o teor em sal do pão está limitado a 2,5% e onde os aditivos podem simplesmente ser designados pela menção «conservante», denominação genérica mencionada no anexo II do Algemeen Aanduidungsbesluit (Warenwet), o Rechtbank van eerste aanleg te Gent considerou necessário, antes de proferir a sua decisão, submeter ao Tribunal de Justiça as questões seguintes:

«1) Uma disposição legislativa de um Estado-membro que proíbe a venda de pão cujo teor máximo em sal, calculado sobre a matéria seca, seja superior a 2% deve ser considerada uma restrição quantitativa ou uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE, quando, por força dessa norma nacional, pão legalmente comercializado noutro Estado-membro e cujo teor em sal calculado sobre a matéria seca seja

superior a 2,5% não pode ser vendido no primeiro Estado-membro por o seu teor em sal exceder o limite máximo de 2%, aí em vigor?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão e sendo, pois, a disposição legislativa a que ela diz respeito incompatível com o artigo 30.° do Tratado CEE, pode o primeiro Estado-membro invocar, nas circunstâncias acima expostas, a derrogação prevista no artigo 36.° do Tratado CEE para a protecção da saúde pública, e afastar a proibição formulada pelo artigo 30.° do Tratado CEE?

3) Nos termos do artigo 23.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162), os Estados-membros podem não tornar obrigatórias as disposições relativas à menção prevista no artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, do nome específico ou do número CEE dos ingredientes que pertençam a uma das categorias enumeradas no Anexo II da directiva (designadamente conservantes), podendo, pois, substituí-las pela indicação da categoria genérica.

a) Pode um Estado-membro, que tornou obrigatórias as menções previstas no artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, proibir a venda de produtos, legalmente comercializados noutro Estado-membro onde essas menções não são obrigatórias, ao abrigo do artigo 23.°, n.° 1, alínea a), produtos esses que não contêm as menções que são obrigatórias no primeiro Estado? Ou seja, tem o primeiro Estado-membro o direito de excluir os produtos referidos da livre circulação de mercadorias como prevista no artigo 30.° do Tratado CEE?

b) Pode o primeiro Estado-membro, quando o artigo 30.° do Tratado CEE se aplique em relação a um produto que não observa os requisitos legais, invocar o artigo 36.° do Tratado CEE para excluir a aplicação do artigo 30.°, com o fundamento de que, embora o artigo 6.°, n.° 5, alínea b),

segundo travessão, o não imponha, aquele primeiro Estado-membro obriga à aposição das referidas menções na embalagem do produto, contrariamente ao Estado-membro onde o produto é legalmente comercializado?»

Quanto à primeira questão

9 Através da primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se a legislação de um Estado-membro que proíbe a comercialização de pão e de outros produtos de panificação cujo teor em sal, calculado sobre a matéria seca, ultrapassa o limite máximo de 2% constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.° do Tratado, uma vez que se aplica também às importações de produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-membro.

10 Resulta de jurisprudência constante que, na falta de normas comuns ou harmonizadas relativas ao fabrico e à comercialização do pão e dos outros produtos de panificação, compete aos Estados-membros adoptar, cada um no seu território, todas as normas respeitantes às características de composição, fabrico e comercialização desses géneros alimentícios, desde que não criem discriminações em detrimento de produtos importados nem obstáculos à importação de produtos provenientes de outros Estados-membros (v. acórdãos de 19 de Fevereiro de 1981, Kelderman, 130/89, Recueil, p. 527, e de 7 de Fevereiro de 1984, Jongeneel Kaas e o., 237/82, Recueil, p. 483).

11 A extensão aos produtos importados da obrigação de respeitar um teor máximo em sal, calculado sobre a matéria seca, pode ter como efeito excluir, no Estado-membro em questão, a comercialização de pão e de outros produtos de panificação originários de outros Estados-membros. Com efeito, se nestes Estados não forem impostos critérios idênticos de fabrico, esta extensão necessitará de um fabrico diferenciado consoante o destino do pão ou do produto de panificação em questão e, por isso, dificultará a circulação dos produtos que aí são legalmente fabricados e comercializados.

12 Deve, por isso, responder-se à primeira questão que a aplicação da legislação de um Estado-membro, que proíbe a comercialização de pão e outros produtos de panificação cujo teor em sal, calculado sobre a matéria seca, ultrapasse o limite máximo de 2%, aos produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-membro constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado.

Quanto à segunda questão

13 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se uma regulamentação, como a que está em causa no processo principal, deve considerar-se justificada, ao abrigo do artigo 36.° do Tratado, pela protecção da saúde pública.

14 A regulamentação belga em questão foi adoptada em execução da lei de 24 de Janeiro de 1977, já referida, que visa a protecção da saúde dos consumidores, como resulta logo do seu título.

15 Tratando-se de uma excepção ao princípio da livre circulação de mercadorias, compete às autoridades nacionais demonstrar que a sua regulamentação respeita o princípio da proporcionalidade, ou seja, que é necessária para atingir o objectivo invocado, neste caso a protecção da saúde pública.

16 A este respeito, o Ministério da Saúde belga, na sua carta de 6 de Agosto de 1990 dirigida ao procurador do rei em Gand, que é literalmente transcrita nas observações de J. van der Veldt, limita-se a afirmar que «as autoridades belgas responsáveis pela política de saúde são de opinião de que as normas neerlandesas são demasiado elevadas». Com efeito, «se se adoptasse a norma neerlandesa, a ingestão diária de

sal elevar-se-ia a 3,1 g, ou seja, não tendo em conta os grandes consumidores de pão, um suplemento quotidiano de 0,6 g de sal para a população média».

17 Considerações tão gerais não demonstram que um aumento do consumo de sal nas proporções acima mencionadas apresentam um verdadeiro risco para a saúde humana. É certo que, como o Tribunal de Justiça já reconheceu (v. acórdão de 6 de Junho de 1984, Melkunie, 97/83, Recueil, p. 2367), a existência de um simples risco para os consumidores basta para que a legislação seja considerada conforme com as exigências do artigo 36.° Este risco deve, todavia, ser ponderado não à luz de considerações de ordem geral, mas com base em pesquisas científicas pertinentes (v., designadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha, 178/84, Colect., p. 1227).

18 Não tendo avançado dados científicos em que o legislador belga se tivesse baseado para tomar as medidas em questão e que poderiam justificar a sua manutenção, as autoridades belgas não demonstraram o perigo para a saúde pública que representa um teor em sal superior a 2%.

19 Além disso, o legislador belga poderia, em vez de proibir e punir penalmente a comercialização do pão e dos outros produtos de panificação cujo teor em sal seja superior a 2%, prever uma rotulagem adequada, que desse aos consumidores as informações pretendidas quanto à composição do produto. Esta solução, ao mesmo tempo que cumpriria o objectivo de protecção da saúde pública, teria implicado restrições menos importantes à livre circulação de mercadorias.

20 Decorre de todas as considerações precedentes que as autoridades belgas não demonstraram que a regulamentação em questão é necessária para proteger a saúde dos consumidores e que não ultrapassa o limite do que é necessário para atingir esse objectivo. A regulamentação em questão não obedece, pois, ao princípio da proporcionalidade.

21 Nestas condições, deve responder-se à segunda questão que uma regulamentação como a que está em causa no processo principal é susceptível de dificultar as trocas comerciais entre Estados-membros e não pode considerar-se justificada, nos termos do artigo 36.° do Tratado, pela protecção da saúde pública.

Quanto à terceira questão

22 Através da terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se, na vigência da Directiva 79/112, um Estado-membro que tinha tornado obrigatória a menção, prevista no artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, do nome específico ou do número CEE dos ingredientes enumerados no Anexo II da directiva podia, invocando a exigência imperativa da protecção do consumidor ou uma das razões indicadas no artigo 36.° do Tratado, recusar a comercialização de um produto proveniente de outro Estado-membro que, tendo feito uso da faculdade prevista no artigo 23.°, n.° 1, alínea a), da mesma directiva, apenas tinha exigido a inscrição da menção do nome genérico «conservante».

23 Deve constatar-se, antes de mais, que a exigência de indicar na embalagem dos produtos vendidos o nome específico ou o número CEE do conservante tem por efeito tornar mais difíceis as importações dos mesmos produtos originários de outros Estados-membros que não exijam essa indicação. Por conseguinte, e aplicando uma jurisprudência constante (v., designadamente, os acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, e 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentrale, 120/78, Recueil, p. 649), essa exigência é abrangida, em princípio, pela proibição do artigo 30.° do Tratado.

24 Deve recordar-se em seguida que, segundo o acórdão de 11 de Maio de 1989, Comissão/Alemanha (76/86, Colect., p. 1021), entre outros, resulta dos artigos 30.° e seguintes do Tratado que uma regulamentação nacional, adoptada na falta de regras comuns ou harmonizadas, indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados de outros Estados-membros onde são legalmente fabricados e comercializados, só é compatível com o referido Tratado na medida em que

seja necessária para satisfazer razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.° do Tratado ou exigências imperativas ligadas, designadamente, à defesa dos consumidores.

25 Finalmente, resulta do acórdão de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi (5/77, Recueil, p. 1555), que o recurso ao artigo 36.° só deixa de se justificar se, em aplicação do artigo 100.° do Tratado CEE, directivas comunitárias previrem a harmonização completa das legislações nacionais. Há, pois, que admitir que, quando a aproximação das legislações dos Estados-membros ainda não foi realizada em certo domínio, as legislações nacionais correspondentes podem criar obstáculos ao princípio da livre circulação, na medida em que esses obstáculos se justifiquem por uma das razões indicadas no artigo 36.° do Tratado ou por exigências imperativas.

26 No caso presente, a Directiva 79/112 constitui apenas, tal como decorre, designadamente, dos seus primeiro e oitavo considerandos, a primeira etapa de um processo de harmonização que visa eliminar progressivamente todos os obstáculos à livre circulação dos géneros alimentícios resultantes das diferenças que existem entre as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas à rotulagem destes produtos.

27 Sendo a norma em questão no processo principal, além disso, indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos importados, deve averiguar-se se a mesma pode ser justificada por exigências imperativas ligadas, neste caso, à protecção dos consumidores ou por uma das razões indicadas no artigo 36.° do Tratado.

28 Como resulta do sexto considerando da Directiva 79/112, bem como do segundo considerando da Directiva 89/395, que torna obrigatória a inscrição na embalagem dos géneros alimentícios do nome específico ou do número CEE dos ingredientes,

qualquer regulamentação relativa à rotulagem dos géneros alimentícios deve basear-se, antes de mais, no imperativo de informação e de protecção dos consumidores. Isso implica que estes últimos devem poder conhecer com precisão todos os ingredientes utilizados.

29 Traduzindo estas preocupações, a obrigação de indicar no rótulo do pão e dos outros produtos de panificação o nome específico ou o número CEE dos agentes conservantes visa, por isso, assegurar a protecção dos consumidores, reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça como exigência imperativa.

30 Essa obrigação deve, todavia, ser satisfeita por meios que não sejam desproporcionados em relação aos fins pretendidos e que dificultem o menos possível a importação de produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-membros.

31 A aposição da menção obrigatória do nome específico ou do número CEE do conservante obedece a estas exigências: a simples indicação do nome genérico «conservante» mostra-se, com efeito, insuficiente, em razão, designadamente, da multiplicidade de agentes conservantes que podem ser incorporados nos produtos em questão. Além disso, o Tribunal de Justiça já decidiu (v. acórdão de 20 de Junho de 1991, Denkavit, C-39/90, Colect., p. I-3069, n.° 24) que a rotulagem é um dos meios menos restritivos para a livre circulação de mercadorias na Comunidade.

32 Assim, deve responder-se à terceira questão que, na vigência da Directiva 79/112, um Estado-membro que tivesse tornado obrigatória a menção, prevista no artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, do nome específico ou do número CEE dos ingredientes enumerados no Anexo II da directiva podia, invocando a exigência imperativa de protecção dos consumidores, recusar a comercialização de um produto proveniente de outro Estado-membro que, tendo feito uso da faculdade prevista no artigo 23.°, n.° 1, alínea a), da mesma directiva, apenas tinha exigido a inscrição da menção do nome genérico «conservante».

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou 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 (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Gent, por decisão de 15 de Janeiro de 1993, declara:

1) A aplicação da legislação de um Estado-membro, que proíbe a comercialização de pão e outros produtos de panificação cujo teor em sal, calculado sobre a matéria seca, ultrapasse o limite máximo de 2%, aos produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-membro constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE.

2) Uma regulamentação como a que está em causa no processo principal é susceptível de dificultar as trocas comerciais entre Estados-membros e não pode considerar-se justificada, nos termos do artigo 36.° do Tratado, pela protecção da saúde pública.

3) **Na vigência da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final, um Estado-membro que tivesse tornado obrigatória a menção, prevista no artigo 6.°, n.° 5, alínea b), segundo travessão, do nome específico ou do número CEE dos ingredientes enumerados no Anexo II da directiva podia, invocando a exigência imperativa de protecção dos consumidores, recusar a comercialização de um produto proveniente de outro Estado-membro que, tendo feito uso da faculdade prevista no artigo 23.°, n.° 1, alínea a), da mesma directiva, apenas tinha exigido a inscrição da menção do nome genérico «conservante».**

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Julho de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida