ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

14 de Setembro de 2006 *

Nos processos apensos C-158/04 e C-159/04,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.° CE, apresentados pelo Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grécia), por decisões de 10 e 26 de Novembro de 2003, entrados no Tribunal de Justiça em 29 de Março de 2004, nos processos

Alfa Vita Vassilopoulos AE, anteriormente Trofo Super-Markets AE (C-158/04)

contra

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

e

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

contra

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: K. Schiemann, presidente da Quarta Secção, exercendo as funções de presidente da Primeira Secção, N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (relator) e E. Levits, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 9 de Fevereiro de 2006,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Alfa Vita Vassilopoulos AE, anteriormente Trofo Super-Markets AE, por P. Giatagantzidis e E. Metaxaki, dikigoroi,

— em representação da Carrefour-Marinopoulos AE, por P. Giatagantzidis e E. Metaxaki, dikigoroi,

— em representação da Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, por D. Stathis, na qualidade de agente,

— em representação do Governo helénico, por M. Apessos, N. Dafniou e D. Stathis, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Patakia, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de Março de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial dizem respeito à interpretação do artigo 28.° CE e, em especial, à conformidade das disposições nacionais gregas que regulam a comercialização dos produtos de panificação segundo o processo «bake-off» com a referida disposição do Tratado CE. Este processo consiste na descongelação rápida seguida do aquecimento ou da cozedura, nos locais de venda, de produtos total ou parcialmente pré-cozidos e congelados. É neste sentido que se utiliza o conceito de «bake-off» no presente acórdão.

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito dos recursos de anulação interpostos, por um lado, pela Alfa Vita Vassilopoulos AE (anteriormente Trofo Super-Markets AE) e, por outro, pela Carrefour-Marinopoulos AE das decisões da Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (Administração Distrital de Ioannina, a seguir «Administração Distrital), que ordenaram a cessação do funcionamento dos locais de venda de produtos «bake-off» nos seus respectivos supermercados.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 O artigo 28.° CE proíbe as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente entre os Estados-Membros.

4 Nos termos do artigo 30.° CE, o artigo 28.° CE é aplicável sem prejuízo das proibições ou restrições à importação justificadas, nomeadamente, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas, desde que tais proibições ou restrições não constituam nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

Legislação nacional

5 O Decreto presidencial de 13 de Setembro de 1934, relativo às condições de estabelecimento e de exploração de panificadoras e, mais genericamente, de padarias (FEK A' 309), regula o procedimento prévio à concessão da autorização de estabelecimento e de exploração das padarias e fixa as restrições em matéria de urbanismo e de construção aplicáveis às instalações de que as padarias devem dispor, assim como as suas organização interior, superfície mínima e condições de iluminação e de ventilação, e ainda os aparelhos com os quais devem estar equipadas.

6 A Lei n.° 726/1977 (FEK A' 316) altera e completa a legislação vigente relativa às padarias e aos locais de venda de pão. Segundo o seu artigo 16.°, a instalação e a exploração de uma padaria ou de um local de venda de pão implicam uma autorização prévia, emitida pelo governador civil competente.

7 O artigo 65.º da Lei n.º 2065/1992, que altera e completa a atrás referida lei relativa às padarias (FEK A' 113), prevê, nomeadamente, a aplicação de uma sanção penal a quem explore uma padaria ou um local de venda de pão sem autorização prévia. A «padaria» é definida por este artigo como a construção permanente especialmente adaptada e equipada, independentemente da sua capacidade, para a produção de pão, de produtos de panificação em geral e de alimentos à base de farinha (com excepção das massas alimentícias) e ainda para a confecção de pratos e de outros produtos culinários preparados para a venda ao público.

8 O Decreto presidencial n.º 369/1992 (FEK A' 186), adoptado com base no artigo 65.º da Lei n.º 2065/1992, já referida, estabelece o procedimento e os documentos justificativos necessários para a emissão das autorizações prévias e especifica as condições a que está sujeito o acondicionamento dos produtos de panificação. De acordo com o seu artigo 1.º, a concessão da autorização de exploração de uma padaria está sujeita, nomeadamente, à condição de que esta possua um local destinado à amassadela, um local para o forno e para desenfornar, um depósito de combustível sólido, um local de alimentação em combustível sólido, um depósito de farinha, um espaço de venda de pão, um vestiário, um espaço de lavagem do equipamento e casas-de-banho.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

9 Em 28 de Fevereiro de 2001, o Ministro do Desenvolvimento (Direcção de apoio às indústrias) emitiu uma circular [n.º F15 (F17.1)/4430/183] que informava as administrações distritais helénicas de que o funcionamento, nos locais de venda de pão, de fornos para cozer pão (ou massa) congelado(a) segundo o processo «bake--off» fazia parte do processo de fabrico do pão e de que, por conseguinte, para utilizarem esses fornos os interessados tinham de dispor de uma autorização para a exploração de uma padaria, nos termos da legislação em vigor.

10 Na sequência desta circular, a Administração Distrital efectuou inspecções nas lojas de produtos alimentares da Alfa Vita Vassilopoulos AE (anteriormente Trofo Super-Markets AE) e da Carrefour-Marinopoulos AE, as recorrentes nos processos principais. Tendo constatado a venda de pão e a existência e utilização de fornos destinados à cozedura de pão congelado, bem como a inexistência de autorização, esta Administração, por duas decisões de 27 de Novembro de 2001, ordenou a cessação do funcionamento destes fornos de pão.

11 As recorrentes no processos principais interpuseram recurso de anulação dessas decisões no órgão jurisdicional de reenvio, alegando, designadamente, que a legislação nacional, como aplicada pela Administração Distrital, equivalia a uma restrição quantitativa proibida pelo artigo 28.º CE que não se podia justificar por razões de protecção da saúde pública ou dos consumidores.

12 Nestas condições, o Dioikitiko Protodikeio Ioanninon decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A autorização prévia [mencionada na fundamentação do presente pedido de decisão prejudicial] para a comercialização de produtos 'bake-off' constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 28.º do Tratado CE?

2) Entendendo-se que se trata de uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, o requisito da autorização prévia para o fabrico de pão prossegue simplesmente uma finalidade qualitativa, isto é, institui uma simples diferenciação qualitativa no que respeita às características do pão comercializado (o odor, o sabor, a cor e o aspecto da crosta) ou ao respectivo valor nutritivo [acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Novembro de 2002, Comissão/Alemanha, C-325/00, Colect., p. I-9977], ou tem por finalidade a protecção dos consumidores e da saúde das pessoas contra a eventual deterioração da respectiva qualidade [acórdão 3852/2002 do Simvoulio tis Epikratias (Supremo Tribunal Administrativo)]?

3) Partindo do princípio de que a restrição operada diz indistintamente respeito aos produtos nacionais e aos produtos comunitários de tipo 'bake-off', tem uma relação com o direito comunitário e é esta restrição susceptível de prejudicar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, a livre comercialização intracomunitária dos produtos anteriormente referidos?»

Quanto às questões prejudiciais

13 Com as suas questões prejudiciais, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se uma legislação nacional que sujeita a venda de produtos «bake-off» às mesmas exigências que as aplicáveis ao processo completo de fabrico e comercialização do pão e dos produtos de padaria tradicionais constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 28.° CE e, em caso afirmativo, se se pode justificar por ser destinada a garantir a qualidade dos referidos produtos ou a proteger o consumidor ou a saúde pública.

14 Há que recordar, a título liminar, que a livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros é um princípio fundamental do Tratado que encontra a sua expressão, nomeadamente, na proibição, enunciada no artigo 28.° CE, de restrições quantitativas à importação entre os Estados-Membros, bem como de quaisquer medidas de efeito equivalente.

15 A proibição de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, prevista no artigo 28.° CE, visa qualquer medida susceptível de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário (v., nomeadamente, acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Colect., p. 423, Recueil, p. 837, n.° 5; de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha, dito «Lei de pureza da cerveja», 178/84, Colect., p. 1227, n.° 27; de 23 de Setembro de 2003, Comissão/Dinamarca, C-192/01, Colect., p. I-9693, n.° 39, e de 24 de Novembro de 2005, Schwarz, C-366/04, Colect., p. I-10139, n.° 28).

16 O Tribunal de Justiça precisou, no entanto, que medidas nacionais que limitam ou proíbem determinadas modalidades de venda não constituem medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas proibidas, em princípio, pelo artigo 28.º CE, desde que se apliquem a todos os operadores interessados que exerçam a sua actividade no território nacional e desde que afectem da mesma forma, tanto juridicamente como de facto, a comercialização dos produtos nacionais e dos provenientes de outros Estados-Membros (v. acórdão de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard, C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.º 16).

17 Nas suas observações escritas, a Administração Distrital e o Governo helénico, referindo-se à jurisprudência Keck e Mithouard, já referida, afirmam que a legislação nacional apenas regula as modalidades de venda dos produtos «bake-off» e, consequentemente, escapa ao domínio de aplicação do artigo 28.º CE.

18 Como indicou o advogado-geral no n.º 15 das suas conclusões, tal qualificação não pode ser adoptada. Com efeito, resulta claramente das disposições da legislação nacional em causa nos processos principais que esta tem por objecto regular as condições de fabrico dos produtos de padaria, incluindo os produtos «bake-off».

19 É pacífico que a característica principal dos produtos «bake-off» é serem fornecidos aos locais de venda depois de finalizadas as etapas importantes da sua preparação. Nesses locais de venda só se procede à rápida descongelação do pão e ao seu aquecimento ou cozedura final. Nestas condições, exigir aos vendedores de produtos «bake-off» que dêem cumprimento a todas as disposições aplicáveis a uma padaria tradicional, nomeadamente a exigência de dispor de um depósito de farinha, de uma sala de amassadela ou de um depósito de combustível sólido, não tem em conta a especificidade desses produtos e gera custos suplementares, assim tornando mais difícil a comercialização dos mesmos. Esta legislação constitui, portanto, um obstáculo à importação, não se podendo considerar que estabeleça uma modalidade de venda na acepção do acórdão Keck e Mithouard, já referido (n.ºs 15 e 16).

20 Resulta de jurisprudência constante que uma regulamentação nacional que entrave a livre circulação de mercadorias pode ser justificada por um dos motivos de interesse geral enumerados no artigo 30.º CE ou por uma das exigências imperativas consagradas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça no caso de a regulamentação nacional ser indistintamente aplicável (v., neste sentido, acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon», 120/78, Colect., p. 327, n.º 8, e Schwarz, já referido, n.º 30).

21 Compete aos Estados-Membros, na falta de harmonização, decidir do nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde e da vida das pessoas e da exigência de uma autorização prévia à colocação no mercado dos géneros alimentícios, tendo em conta as exigências da livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade (v., nomeadamente, acórdãos de 14 de Julho de 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, p. 2445, n.º 16, e de 2 de Dezembro de 2004, Comissão/Países Baixos, C-41/02, Colect., p. I-11375, n.º 42).

22 No entanto, para que uma regulamentação nacional respeite o princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que utiliza são aptos para realizar os objectivos a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para os atingir (acórdãos de 14 de Dezembro de 2004, Comissão/Alemanha, C-463/01, Colect., p. I-11705, n.º 78, e Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, Colect., p. I-11763, n.º 79).

23 No que respeita à justificação relativa a um objectivo de qualidade, referida pelo órgão jurisdicional de reenvio, importa observar que uma medida nacional que entrave a livre circulação de mercadorias não pode ser justificada apenas por se destinar a promover géneros alimentícios de qualidade. Efectivamente, a fim de justificar um obstáculo à livre circulação de mercadorias, tal objectivo só pode ser tido em conta se relacionado com outras exigências reconhecidas como imperativas, tais como a protecção do consumidor ou da saúde.

24 Quanto à intenção de protecção dos consumidores, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, no âmbito dos processos principais, a Administração Distrital se referiu a um parecer emitido por um perito em tecnologias alimentares indicando que os produtos «bake-off» incitam os consumidores a pensar que compram um pão ou um produto semelhante fresco, quando, na realidade, se trata de um produto alterado e sem vitaminas.

25 Todavia, há que notar que, embora possa ser legítimo adoptar medidas destinadas a evitar que os consumidores confundam os produtos de padaria tradicional com os do tipo «bake-off», a legislação nacional em causa, tal como é aplicada, não permite à clientela dos locais de venda de pão fazer essa distinção. Como indicou o advogado-geral no n.º 62 das suas conclusões, tal objectivo poderia ser alcançado por meios menos restritivos da comercialização de produtos «bake-off», tais como meios de informação e de rotulagem apropriados.

26 Quanto, por fim, à protecção da saúde, resulta das observações escritas da Administração Distrital que a legislação nacional em causa pretende assegurar que as exigências sanitárias sejam respeitadas não só no decurso da primeira fase de produção do pão semi-cozido e congelado, mas também na última, que consiste na cozedura final no local de venda. Com efeito, o pão e os produtos semelhantes podem alterar-se e podem ser contaminados, designadamente por insectos, bolores, leveduras, bactérias e vírus.

27 Ora, embora a legislação nacional em causa nos processos principais contenha disposições destinadas a assegurar que os produtos de padaria sejam fabricados e comercializados em condições sanitárias adequadas, não é menos verdade que contém também várias exigências que, na medida em que estão ligadas ao processo de fabrico de produtos tradicionais de padaria, são inadequadas e vão além do que é necessário para proteger a saúde pública quando aplicadas a produtos do tipo «bake--off» que, sendo pré-cozidos, apenas são objecto, nos seus locais de venda, de descongelação, de aquecimento ou de uma última cozedura. Como reconheceram as

autoridades gregas nas suas observações, é o que acontece, nomeadamente, com as que dizem respeito à existência de um depósito de farinha ou de uma sala de amassadela.

28 Perante o exposto, há, portanto, que responder às questões prejudiciais que o artigo 28.º CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que sujeita a venda de produtos «bake-off» às mesmas exigências que as aplicáveis ao processo completo de fabrico e de comercialização do pão e dos produtos de padaria tradicionais.

Quanto às despesas

29 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. 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 (Primeira Secção) declara:

O artigo 28.º CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que sujeita a venda de produtos «bake-off» às mesmas exigências que as aplicáveis ao processo completo de fabrico e de comercialização do pão e dos produtos de padaria tradicionais.

Assinaturas