CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 29 de Junho de 2000 *

1. A presente acção por incumprimento tem por objecto a verificação da compatibilidade com os artigos 28.° CE e 30.° CE de uma exigência em matéria de etiquetagem imposta pela lei belga, segundo a qual os nutrientes e géneros alimentícios aos quais foram adicionados nutrientes devem exibir um número de notificação.

I — Contexto jurídico e matéria de facto

2. O decreto real de 1992 belga, de 3 de Março de 1992, relativo à colocação no comércio de nutrientes e de géneros alimentícios aos quais foram adicionados nutrientes [1] (a seguir «decreto real de 1992»), estabelece um sistema de notificação prévia de tais produtos ao serviço de inspecção dos géneros alimentícios do Ministério da Saúde Pública e do Ambiente (a seguir «serviço de inspecção»).

3. O artigo 4.° do decreto real de 1992 regula a notificação do seguinte modo: deve ser apresentado um *dossier* de notificação em dois exemplares contendo, pelo menos, os seguintes dados: natureza do produto; lista qualitativa e quantitativa dos ingredientes do produto; análise nutricional; etiquetagem proposta; dados necessários que permitam apreciar o valor nutricional; compromisso de proceder a análises frequentes e de informar o serviço de inspecção dos resultados obtidos. No prazo de um mês a contar da recepção deste *dossier* de notificação, o serviço de inspecção acusa a recepção ao requerente. O aviso de recepção inclui um número de notificação.

4. O artigo 4.° autoriza, de igual modo, o serviço de inspecção a fazer observações e recomendações respeitantes, nomeadamente, à alteração da etiquetagem, em particular no que toca à menção obrigatória de advertências.

5. O artigo 6.°, n.° 1, do decreto real de 1992 prevê que a etiquetagem do produto contenha o número de notificação previsto no artigo 4.°, bem como a data de validade até à qual o teor dos nutrientes é garantido.

* Língua original: inglês.

1 — *Moniteur belge* de 15 de Abril de 1992, p. 8467.

II — Antecedentes da acção

6. Na sequência de várias queixas recebidas quanto aos efeitos do decreto real de 1992 na livre circulação de mercadorias, a Comissão contactou as autoridades belgas em 3 de Agosto de 1993. No decurso da troca de correspondência que se seguiu, grande parte dos problemas suscitados pela Comissão relativas ao decreto real de 1992 foram resolvidos, com excepção da obrigação imposta pelo seu artigo 6.°, n.° 1, ponto 1 (a seguir «obrigação de indicar o número de notificação»).

7. Por conseguinte, a Comissão enviou à Bélgica, em 28 de Junho de 1996, uma notificação de incumprimento afirmando que, ainda que o processo de notificação pudesse ser justificado pela necessidade de protecção da saúde pública, a obrigação de indicar o número de notificação imposta pelo artigo 6.° constituía uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à livre circulação de mercadorias contrária ao artigo 28.° CE. A Comissão considerou que a existência daquela obrigação não era no interesse público e que, em todo o caso, não respeitava o princípio da proporcionalidade.

8. A Bélgica respondeu àquela notificação de incumprimento em 31 de Outubro de 1996, sustentando que o decreto real de 1992 não fazia qualquer discriminação entre produtos belgas e produtos dos outros Estados-Membros e que estabelecia um regime bastante liberal.

9. Em 4 de Fevereiro de 1998, a Comissão enviou um parecer fundamentado à Bélgica, no qual manteve a sua posição segundo a qual a obrigação de indicação do número de notificação era contrária ao artigo 28.° CE.

10. A Bélgica respondeu ao parecer fundamentado por carta de 29 de Julho de 1998, na qual faz referência ao decreto real de 20 de Maio de 1998 que alterou o decreto real de Março de 1992[2] e que, na sua opinião, pôs termo ao pretenso incumprimento.

11. A Comissão não se conformou e, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 8 de Junho de 1999, propôs, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao prever no artigo 6.°, n.° 1, ponto 1, do decreto real de 1992, relativo à colocação no comércio de nutrientes e de géneros alimentícios aos quais foram adicionados nutrientes, a obrigação de ser indicada na etiquetagem dos produtos abrangidos pelo referido decreto o número de notificação previsto no artigo 4.° deste último, o Reino da Bélgica não cumpriu as

2 — *Moniteur belge* de 17 de Julho de 1998, p. 23576.

obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.° CE. A Comissão requereu, igualmente, que o Reino da Bélgica fosse condenado nas despesas.

III — Análise dos argumentos

12. A tramitação processual centrou-se em três questões jurídicas. Em primeiro lugar, a Comissão sustenta que a obrigação de indicar o número de notificação constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa e, por isso, contrária ao artigo 28.° CE. A Bélgica contesta-o. Em segundo lugar, a Comissão sustenta que a obrigação em causa não prossegue nenhum fim de interesse público reconhecido pelo Tribunal de Justiça. A Bélgica argumenta com o facto de a obrigação em causa contribuir para a protecção tanto da saúde pública como dos consumidores. Finalmente, a Comissão defende que, em todo o caso, a exigência é desproporcionada em relação ao objectivo tido em vista pela Bélgica. Também isto é contestado pelo Estado-Membro demandado.

a) *Quanto à existência de uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa*

13. A Comissão lembra que, de acordo com jurisprudência assente, na ausência de harmonização das legislações, constituem medidas de efeito equivalente, proibidas pelo artigo 28.° CE, os obstáculos à livre circulação de mercadorias que resultem da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições a que essas mercadorias devem obedecer (tais como as relativas à sua designação, forma, dimensões, peso, composição, apresentação, etiquetagem e acondicionamento) [3]. E constituem medidas de efeito equivalente, ainda que essas regras sejam aplicáveis indistintamente aos produtos nacionais e aos produtos importados, a menos que essa aplicação possa ser justificada por um fim de interesse público que deva prevalecer sobre a livre circulação de mercadorias.

14. A Bélgica alega que a obrigação de indicar o número de notificação não é uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação de produtos, visto não constituir um entrave às importações. Aquele Estado sustenta que a etiquetagem, embora destinada à comercialização de produtos na Bélgica, pode ser, de igual modo, utilizada quando os produtos forem comercializados noutro Estado-Membro da Comunidade. Alega que a eventual inutilidade do número nos outros Estados-Membros não pode considerar-se um entrave à livre circulação de mercadorias.

3 — Acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect., p. 327); de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 15); de 26 de Junho de 1997, Familiapress (C-368/95, Colect., p. I-3689, n.° 8), e 9 de Fevereiro de 1999, Van der Laan (C-383/97, Colect., p. I-731, n.° 19).

15. A Bélgica invoca, igualmente, a natureza específica dos produtos visados pelo decreto real de 1992 e as condições segundo as quais é autorizada a sua comercialização na Comunidade. Aquele Estado considera, citando o exemplo da obrigação de etiquetagem em diferentes línguas, que, na prática, é exigida uma etiquetagem diferente na maior parte dos Estados-Membros da Comunidade. A consequência prática decorrente das diferentes condições nacionais exigidas em matéria de nutrientes resulta na impossibilidade de se obter uma etiquetagem universalmente aceitável e, por conseguinte, dificilmente poderá afirmar-se que a obrigação específica em causa constitua um entrave às trocas comerciais.

16. Por fim, mesmo questionando que a obrigação de indicar o número de notificação venha a aumentar sempre os custos, a Bélgica crê que os consumidores belgas, sobre os quais os custos suplementares seriam repercutidos, estariam dispostos a suportá-los.

b) *Quanto à possível justificação da medida nacional*

17. A Comissão considera que o sistema instituído pelo decreto real de 1992 comporta, no seu todo, salvaguarda adequada da saúde pública e protecção dos consumidores. A Comissão sustenta, por conseguinte, que a obrigação adicional de indicar o número de notificação na etiqueta não contribui em nada para o reforço da saúde ou para a protecção dos consumidores. Aquela instituição não vislumbra como a obrigação de indicar do número de notificação possa fornecer informação suplementar acerca das características ou da composição do produto, ou qualquer garantia adicional.

18. A Comissão sustenta que o verdadeiro objectivo daquela obrigação é de facilitar o controlo dos produtos visados pelo decreto real de 1992 e de verificar que a notificação foi, na verdade, efectuada. Considerações como a redução dos encargos administrativos não são reconhecidas pelo Tribunal de Justiça como constitutivas de objectivos de interesse público susceptíveis de se sobrepor à livre circulação de mercadorias [4].

19. Subsidiariamente, a Bélgica contesta a tese da Comissão quanto à impossibilidade de justificar a obrigação prevista no artigo 6.°, n.° 1, ponto 1, do decreto real de 1992. Aquele Estado invoca um acórdão do Conseil d'État belga de 15 de Fevereiro de 1994, no qual foi sustentado que as obrigações relativas à etiquetagem e publicidade previstas no decreto real de 25 de Abril de 1990, o qual previa uma obrigação

4 — Acórdãos de 20 de Maio de 1976, De Peijper (104/75, Colect., p. 263, n.os 18 e 26), e de 26 de Janeiro de 1999, Terhoeve (C-18/95, Colect., p. I-345, n.° 45).

idêntica àquela que é contestada pela Comissão, foram adoptadas tendo em vista a protecção da saúde pública e da saúde dos consumidores [5].

20. Na réplica, a Comissão questiona a relevância do parecer do Conseil d'État. A Comissão salienta que o Conseil d'État não se pronunciou quanto à obrigação de indicar o número de notificação, mas de outras exigências em matéria de etiquetagem. Na tréplica, a Bélgica contesta aquela posição.

21. A Bélgica sustenta igualmente que, sendo a protecção da saúde pública, bem como a defesa do consumidor, os principais objectivos do decreto real de 1992, quaisquer preocupações administrativas são secundárias. Aquele Estado sublinha a natureza específica dos produtos visados pelo decreto real de 1992, alguns dos quais destinados a grupos considerados vulneráveis (tais como grávidas, crianças, idosos), enquanto outros se destinam ao consumo da população em geral. A notificação prévia é, na óptica daquele Estado, essencial para impedir a comercialização de produtos nocivos para tais grupos. A Bélgica realça, também, que o artigo 11.º do decreto real de 1992, o qual prevê que as infracções ao decreto real de 1992 serão punidas nos termos da lei de 24 de Janeiro de 1977 relativa à protecção da saúde dos consumidores no que concerne aos géneros alimentícios e outros produtos, atesta o objectivo de protecção da saúde pública.

c) *Quanto à proporcionalidade da medida nacional*

22. A Comissão sustenta que a obrigação de indicar o número de notificação é desproporcionada em relação ao seu alegado fim. Em primeiro lugar, salienta a existência de outras características do regime instituído pelo decreto real de 1992 já por si adequadas à protecção da saúde pública e dos consumidores. Em segundo lugar, alega que a aplicação de medidas menos restritivas permitiria alcançar o mesmo presumido fim. Acentua que o número de notificação pode ser identificado mediante consulta da própria lista de notificações e dos documentos que acompanham o produto, tais como facturas. Em terceiro lugar, a Comissão contesta que uma autoridade tenha o direito, que foi referido, de determinar o meio mais adequado previsto na Directiva 89/397/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1989, relativa ao controlo oficial dos géneros alimentícios [6]. Salienta que esta directiva visa estabelecer um mecanismo geral de

5 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 1994, Goffart Healthcrafts e o./Estado belga (CE n.º 46 108).

6 — JO L 186, p. 23.

vigilância do mercado, enquanto o regime de notificação belga prossegue um outro objectivo, a saber, o controlo das menções que devem figurar na etiqueta de um produto. Para além disso, a directiva prevê meios menos restritivos do que o decreto real de 1992 para atingir o objectivo visado pela obrigação em causa, em especial a consulta de outros documentos.

23. A Bélgica sustenta, ainda subsidiariamente, que a obrigação de indicar o número de notificação é equilibrada face ao objectivo de protecção da saúde pública. Ambas as obrigações, a de notificação e a de menção do número de notificação na etiqueta, constituem imposições menores para aqueles que pretendem comercializar os produtos visados. As possibilidades de reacção da parte do serviço de inspecção e de aplicação de sanções não constituem, em si mesmas, obrigações suplementares.

24. A Bélgica alega que a indicação do número de notificação na etiqueta completa os outros requisitos previstos no decreto real de 1992, na medida em que fornece ao consumidor um número de referência.

25. Aquele Estado contesta que o objectivo prosseguido pela disposição legal possa ser alcançado de modo menos restritivo.

IV — Análise

26. Em primeiro lugar, julgamos ser conveniente fazer uma precisão preliminar relativamente ao contexto no qual terá lugar a análise dos argumentos jurídicos. Os nutrientes são substâncias de que o organismo necessita, mas que não pode produzir por si mesmo e, por essa razão, devem ser obtidos através dos géneros alimentícios. Trata-se, por conseguinte, de uma questão de saúde humana. Não obstante, os produtos visados pelo decreto real de 1992 não são «produtos farmacêuticos» e a Directiva 65/65/CEE do Conselho, de 26 de Janeiro de 1965, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, respeitantes às especialidades farmacêuticas [7], não lhes é aplicável. A Bélgica não optou pela criação de um processo de autorização no que toca aos produtos visados pelo decreto real de 1992. E poderia tê-lo feito [8], na medida em que alguns dos produtos em causa foram, no passado, classificados como medicamentos naquele Estado, tendo sido posteriormente retirados dessa categoria. De igual modo, no passado, alguns deles só podiam ser adquiridos mediante prescrição médica. Em vez de manter ou alargar estes sistemas, a Bélgica instituiu o processo de notificação, relativamente ao qual alega que a obrigação de indicar o número de notificação é preponderante.

7 — JO 1965, p. 369; EE 13 F1 p. 18.

8 — Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou compatível com o artigo 28.° CE e seguintes uma regulamentação nacional que proíbe, salvo autorização prévia, a comercialização de géneros alimentícios legalmente produzidos noutro Estado-Membro, aos quais foram adicionadas vitaminas, contanto que a comercialização seja autorizada quando a adição de vitaminas corresponda a uma necessidade real, em especial de ordem tecnológica ou alimentícia: acórdão de 14 de Julho de 1983, Sandoz (174/82, Recueil, p. 2445). Sobre uma conclusão idêntica no caso de aditivos, v. acórdão de 6 de Maio de 1986, Muller e o. (304/84, Colect., p. 1511).

a) *Quanto à existência de uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa*

27. Ao longo do processo, quer na fase oral, quer na fase dos articulados, a Bélgica sustentou que a obrigação de indicar o número de notificação não constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa não sendo, por isso, contrária ao artigo 28.° CE. No entanto, partilhamos inteiramente a posição da Comissão segundo a qual tal afirmação é incorrecta.

28. É manifesto que os produtos abrangidos pelo decreto real de 1992 podem ser legalmente comercializados noutros Estados-Membros sem a menção de qualquer número de notificação. Por isso, em conformidade com jurisprudência assente, uma medida como a que está aqui em causa, que estabelece uma condição com a qual deve conformar-se o próprio produto, constitui *prima facie* violação do artigo 28.° CE, ainda que seja aplicável indistintamente a produtos nacionais e a produtos importados [9].

29. A determinação legal de que um produto seja etiquetado ou acondicionado de certa maneira constitui, sem dúvida alguma, uma característica do produto e não uma «modalidade de venda », na acepção utilizada no n.° 16 do acórdão Keck e Mithouard [10]. A disposição em causa obriga aqueles que pretendem comercializar na Bélgica os produtos abrangidos a criar uma etiqueta especial destinada ao mercado belga. Isto envolve despesas suplementares de acondicionamento. e pode desencorajar a comercialização dos produtos naquele Estado [11].

30. A alegação da Bélgica segundo a qual, na falta de harmonização das legislações, o número de notificação pode ter alguma utilidade noutros Estados-Membros é desprovida de fundamento. Tal como a Comissão afirmou, a eventual utilidade do número de notificação noutros Estados-Membros é irrelevante no contexto do artigo 28.° CE, uma vez que esta disposição respeita à importação de mercadorias para o mercado nacional.

31. Também não nos convence a alegação da Bélgica segundo a qual existem obrigações semelhantes noutros Estados-Membros. Se, na verdade, existem outros Esta-

9 — Acórdão Cassis de Dijon, já referido na nota 3, e acórdão de 10 de Novembro de 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke (261/81, Recueil, p. 3961, n.° 12).

10 — Acórdão já referido na nota 3, n.° 15, e acórdão de 13 de Janeiro de 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, Colect., p. I-151, n.os 23 e segs.).

11 — Acórdãos de 9 de Agosto de 1994, Meyhui (C-51/93, Colect., p. I-3879, n.° 13); de 6 de Julho de 1995, Mars (C-470/93, Colect., p. I-1923, n.° 13), e de 3 de Junho de 1999, Colim (C-33/97, Colect., p. I-3175, n.os 36 e segs.).

dos-Membros que estão em falta quanto às obrigações que lhes incumbem resultantes do Tratado, tal não justifica a alegada violação de uma obrigação decorrente do Tratado [12].

32. Por último, a Bélgica realça o facto de que quaisquer despesas suplementares de acondicionamento serão prontamente suportadas pelos consumidores belgas. Esta afirmação merece, porém, os seguintes reparos. Em primeiro lugar, a mera perspectiva de incorrer na obrigação de adiantar despesas suplementares (mesmo pressupondo que essas despesas possam ser integralmente repercutidas) pode, conforme já afirmamos anteriormente, ter um efeito dissuasor sobre aqueles que pretendam comercializar os produtos em causa na Bélgica. Em segundo lugar, ainda que as despesas suplementares sejam repercutidas nos consumidores, o produto importado fica privado de uma vantagem concorrencial que de outro modo teria no mercado belga. Esta vantagem desaparece de modo equivalente àquela que resulta da fixação de um preço de venda a retalho mínimo para os produtos [13]. Em terceiro lugar, mesmo supondo que as despesas suplementares são mínimas e que a obrigação é relativamente inócua, o artigo 28.° CE não deixa de ter aplicabilidade. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, não é aplicável ao artigo 28.° CE a excepção *de minimis*, ao contrário do que sucede com os artigos 81.° CE e 82.° CE [14].

b) *Quanto à existência de um fundamento para a medida e da sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade*

33. Passamos agora analisar se a obrigação de indicar o número de notificação é justificada ou não por razões de interesse público, susceptíveis de se sobreporem ao princípio fundamental da Comunidade previsto no artigo 28.° CE.

34. A Bélgica considera que o sistema de notificação prossegue, no seu todo, o objectivo de protecção da saúde humana, um interesse de ordem pública consagrado no artigo 30.° CE. Tal como a Comissão reconheceu na audiência, o sistema garante que as autoridades belgas sejam informadas sobre novos produtos que contêm nutrientes, permite às autoridades obter informações adicionais acerca dos produtos e permite-lhes formular observações e recomendações relativas à sua etiquetagem. O

12 — Acórdãos de 16 de Junho de 1966, Alemanha/Comissão (52/65 e 55/65, Colect. 1965-1968, p. 335, em especial pp. 341-342), e de 9 de Dezembro de 1997, Comissão/França (C-265/95, Colect., p. I-6959, n.° 63).

13 — Acórdãos de 24 de Janeiro de 1978, Van Tiggele (82/77, Colect., p. 15, n.os 14 e 18), e de 7 de Maio de 1991, Comissão/Bélgica (C-287/89, Colect., p. I-2233, n.° 17). Quando o preço mínimo, de montante específico, for fixado em nível superior ao preço de custo dos produtos importados, o mesmo pode, ainda que o preço mínimo seja indistintamente aplicável, entravar as importações ao impedir que o respectivo preço de custo inferior se traduza num preço de venda a retalho mais baixo.

14 — Acórdãos de 5 de Abril de 1984, Van de Haar e Kaveka de Meern (177/82 e 178/82, Recueil, p. 1797, n.° 14); de 3 de Dezembro de 1998, Bluhme (C-67/97, Colect., p. I-8033, n.os 20 e segs.); v. n.os 18 e 19 das nossas conclusões neste último processo, bem como as nossas conclusões de 15 de Junho de 2000 nos processos Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98) e Imperial Tobbaco e o. (C-74/99, n.° 103), pendentes no Tribunal.

consumo excessivo de nutrientes constitui, sem dúvida, um perigo contra o qual os Estados-Membros estão habilitados a tomar medidas legítimas [15]. Na notificação de incumprimento de 28 de Junho de 1996, a Comissão admitiu que a obrigação de notificação prévia é justificada pelo objectivo de protecção da saúde pública, objectivo esse reconhecido explicitamente no artigo 30.° CE e por este Tribunal como sendo potencialmente superior ao interesse comunitário da livre circulação de mercadorias [16]. Questão diferente é a de saber, todavia, se a obrigação adicional de indicar do número de notificação é justificada ou não pela mesma razão e, além disso, é forçoso que esta obrigação adicional seja proporcionada ao objectivo prosseguido de protecção da saúde pública.

35. O princípio da proporcionalidade é um princípio fundamental do direito comunitário, cuja observância deve ser assegurada pelo Tribunal [17]. Este princípio tem três vertentes cumulativas: em primeiro lugar, a medida deve ser necessária e adequada à realização do seu fim; em segundo lugar, este fim não deve poder ser alcançado de modo menos restritivo ou menos oneroso; e, em terceiro lugar, os benefícios pretendidos não devem ser desproporcionados face aos efeitos onerosos da medida [18].

36. Tal como a Bélgica sustentou na audiência, a questão mais importante que se coloca aos consumidores que consideram a compra de um nutriente ou de um género alimentício ao qual foi adicionado um nutriente é a seguinte: este produto é aquele de que tenho necessidade e/ou que irá trazer-me benefícios? É por esta razão que o decreto real de 1992 introduz a obrigação de notificação prévia, impõe ao produtor que efectue testes suplementares, faculta ao serviço de inspecção a possibilidade de formular observações e recomendações e prevê sanções para a sua violação.

37. É importante recordar o modo exacto como o número de notificação é exibido no produto. É exibido, tal como foi explanado na audiência, o número do nutriente propriamente dito acompanhado das letras «NUT NR» (número de nutriente) e, a seguir, o número (de registo) da empresa.

15 — Acórdão Sandoz, já referido (nota 8), n.° 17, relativo às vitaminas.

16 — Por exemplo, acórdão Sandoz, já referido (nota 8), e acórdãos de 28 de Janeiro de 1986, Comissão/França (188/84, Colect., p. 419), e de 25 de Maio de 1993, LPO (C-271/92, Colect., p. I-2899).

17 — Acórdão de 26 de Novembro de 1985, Miro (182/84, Recueil, p. 3731, n.° 14).

18 — V., a propósito da acção da Comunidade, *inter alia*, os acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 13), e de 5 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colect., p. I-2265, n.° 96); e, relativamente à acção de um Estado-Membro, as conclusões do advogado-geral Van Gerven no processo Society for the Protection of the Unborn Children, n.° 35 (acórdão de 4 de Outubro de 1991, C-159/90, Colect., p. I-4685), e as conclusões do advogado-geral Jacobs no processo Alpine Investments, n.° 80 (acórdão de 10 de Maio de 1995, C-384/93, Colect., p. I-1141). Este ponto de vista é, igualmente, sustentado pela doutrina: v., por exemplo, Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, p. 91, e De Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, 1993, 13 YEL 105, p. 113.

38. A Bélgica salienta a existência de uma ligação muito estreita entre o processo de notificação em si e a obrigação de indicar o número de notificação. A presença deste número na etiqueta constitui uma garantia para os consumidores de que a notificação foi efectuada e permite-lhes, de igual modo, solicitar informações acerca do produto. Aquele Estado considera que, se a possibilidade de verificar se a notificação foi ou não efectuada não existisse, o processo de notificação em si perderia o seu sentido.

39. Pela nossa parte, não vemos, porém, até que ponto a obrigação de indicar o número de notificação contribui, de modo substancial, para a protecção da saúde pública ou dos consumidores. Presentemente, ao verem o número de notificação na etiqueta, os consumidores ficam a saber, única e simplesmente, que o produto foi notificado ao serviço de inspecção. Este número não fornece qualquer informação adicional acerca da quantidade de um dado nutriente em particular contido no produto, nem acerca de análises que possam ter sido realizadas ao produto, nem quanto ao facto de o serviço de inspecção ter formulado ou não quaisquer observações ou recomendações acerca dele. Os consumidores poderão ter consciência, eventualmente, de que o consumo excessivo de determinado nutriente é nocivo, mas a indicação adicional do número de notificação não irá ajudá-los a decidir se devem ou não consumir o produto etiquetado e, em caso afirmativo, em que quantidades. A presença do número de notificação indica, tão-só, que determinada formalidade foi cumprida, mas não oferece qualquer aconselhamento suplementar aos consumidores em geral, nem tão-pouco aos grupos vulneráveis citados pela Bélgica. É também altamente improvável que ofereça uma contribuição adicional para o objectivo prosseguido pela própria obrigação de notificação.

40. Mais, o número de notificação é supostamente útil, contanto que os consumidores saibam exactamente o que o mesmo significa. A indicação do número não se reveste de significado, a menos que os consumidores saibam da existência do sistema de notificação. Tal facto não é de modo algum certo, visto que a própria Bélgica admitiu que os consumidores são frequentemente «não qualificados» neste domínio. Para além disso, aqueles que estão bem informados dos seus direitos enquanto consumidores *conhecem já* o sistema de notificação e sabem, portanto, que um produto não deve estar à venda se não tiver sido objecto de notificação prévia.

41. Por isso, o argumento segundo o qual, na falta de indicação do número de notificação no produto, os consumidores perderiam a confiança no sistema de notificação, não pode simplesmente ser aceite. A maioria dos consumidores não compreende o significado desse número e, para os que o compreendem, o número não oferece nenhuma informação suplementar. Por outras palavras, a obrigação é não só onerosa, mas também ineficaz e inadequada para atingir o autoproclamado objectivo. Não cumpre, por conseguinte, a primeira condição da proporcionalidade.

42. A Bélgica cita, não obstante, exemplos de menções obrigatórias impostas pela

legislação comunitária no sector veterinário, nos produtos à base de leite [19], nos brinquedos [20], nos aerossóis [21] e nos medicamentos para demonstrar que o próprio direito comunitário institui obrigações idênticas. Mas, tal como assinala a Comissão, estas exigências comunitárias têm uma dupla finalidade: permitir a livre circulação de mercadorias e assinalar a conformidade com a legislação aplicável. Na falta do número ou do símbolo, os produtos em causa não poderiam beneficiar da livre circulação na Comunidade. Em contrapartida, a obrigação de indicar o número de notificação atesta, simplesmente, o cumprimento de uma disposição nacional particular, e nenhum Estado pode arrogar-se a prerrogativa de legislar para toda a Comunidade.

43. A Bélgica sustenta, igualmente, que o número de notificação facilita a localização de produtos relativamente aos quais os consumidores solicitem informações. Aquele Estado sustenta que os consumidores não têm acesso aos outros documentos mencionados pela Comissão e, por isso, a obrigação de indicar o número de notificação é o único meio de os proteger.

44. É verdade que a menção de um número de referência pode facilitar a vida dos consumidores. No entanto, estes devem, ainda assim, apresentar um pedido formal, de modo a obterem as informações desejadas. Não obstante, os consumidores dispõem já de outros dados relativos ao produto, tais como a sua denominação, a identidade do fabricante ou do distribuidor, a data de validade mínima do teor de nutrientes, dados que serão úteis no momento em que solicitarem informações. A maior parte desta informação figura já na embalagem do produto e pode encontrar-se, igualmente, informação suplementar noutros documentos que acompanham os produtos. Existem, portanto, outros meios bem menos restritivos de obter informações, pelo que a segunda condição do princípio da proporcionalidade não se verifica [22].

45. Resulta que a terceira condição também não se verifica, já que as eventuais vantagens que resultam para a protecção da saúde pública ou para a defesa dos consumidores da obrigação de indicar o número de notificação estão manifestamente longe de compensar os inconvenientes daí resultantes para a livre circulação de mercadorias.

19 — Directiva 92/46/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1992, que adopta as normas sanitárias relativas à produção de leite cru, de leite tratado termicamente e de produtos à base de leite e à sua colocação no mercado (JO L 268, p. 1).

20 — Directiva 88/378/CEE do Conselho, de 3 de Maio de 1988, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à segurança dos brinquedos (JO L 187, p. 1).

21 — Directiva 75/324/CEE do Conselho, de 20 de Maio de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às embalagens aerossóis (JO L 147, p. 40; EE 13 F4 p. 119).

22 — V. as nossas conclusões apresentadas em 6 de Abril de 2000 no processo Comissão/França (C-55/99, pendente no Tribunal, n.º 47).

V — Conclusão

46. À luz da análise precedente, propomos ao Tribunal que:

«1) declare que, ao prever no artigo 6.°, n.° 1, ponto 1, do decreto real de 3 de Março de 1992, relativo à colocação no comércio de nutrientes e de géneros alimentícios aos quais foram adicionados nutrientes, a obrigação de ser indicada na etiquetagem dos produtos abrangidos pelo referido decreto o número de notificação previsto no seu artigo 4.°, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.° CE;

2) condene o Reino da Bélgica nas despesas».