CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON apresentadas em 5 de Março de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. As questões prejudiciais que são postas ao Tribunal de Justiça pelo Verwaltungsgerichtshof de Baden-Württemberg convidam-no a confrontar as exigências da livre circulação de mercadorias, tais como são reconhecidas pelo Tratado CEE, com as necessidades da harmonização das legislações nacionais, particularmente em matéria de rotulagem.

2. Os factos são simples. A Denkavit Futtermittel GmbH (a seguir «Denkavit»), sociedade constituída ao abrigo do direito alemão, tem por principal actividade a importação e a venda no mercado alemão de alimentos compostos para animais provenientes de outros Estados-membros da Comunidade e, nomeadamente, dos Países Baixos. Pretendeu importar deste último Estado alimentos destinados aos animais, sem observar a obrigação, instituída pelo n.° 2 do artigo 13.° do quinto regulamento alemão relativo à alteração do Futtermittelverordnung [1], de indicar a percentagem de todos os ingredientes utilizados (declaração dita «aberta»). O Reino dos Países Baixos não exige, ao que parece, a menção dos ingredientes em relação aos alimentos compostos para animais [2]. O Land Baden-Württemberg recusou reconhecer a susceptibilidade de comercialização desses produtos. A Denkavit alegou, perante o Verwaltungsgericht Stuttgart, que o n.° 2 do artigo 13.°, já referido, era contrário à Directiva 79/373/CEE [3]. Esse órgão jurisdicional julgou a alegação procedente.

3. Interposto recurso de apelação, o Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg considerou a alteração da regulamentação alemã aplicável ao litígio. Com efeito, desde o sexto regulamento relativo à alteração do Futtermittelverordnung de 22 de Junho de 1988 [4], o n.° 2 do artigo 13.° desse texto obriga, doravante, à indicação dos ingredientes utilizados, por ordem decrescente do seu peso (declaração dita («semiaberta»). A Denkavit sustentou perante esse órgão jurisdicional que a nova versão do n.° 2 do artigo 13.°, seria igualmente contrária às disposições da Directiva 79/373 e, ou pelo menos, às do artigo 30.° do Tratado CEE.

4. O tribunal *a quo*, em consequência, apresentou três questões prejudiciais que visam, em primeiro lugar, a interpretação das disposições pertinentes da Directiva 79/373, em segundo lugar, a compatibilidade desse texto com o disposto no artigo 30.° do Tratado CEE, por fim, a sua justificação, tal sendo o caso, com recurso às disposições do artigo 36.°

5. Examinemo-las sucessivamente.

* Língua original: francês.

1 — Regulamento de 2 de Janeiro de 1987 (BGBl. I, p. 94 e 423).

2 — Obervações da Denkavit, p. 5 da tradução francesa.

3 — Directiva do Conselho de 2 de Abril de 1979 relativa à comercialização dos alimentos compostos para animais (JO L 86, p. 30; EE 03 F16 p. 75), com a última alteração introduzida pela Directiva 86/354/CEE do Conselho, de 21 de Julho de 1986 (JO L 212, p. 27); essas alterações não têm qualquer influência no presente processo.

4 — BGBl. I, p. 869.

6. A primeira questão refere-se ao artigo 5.° da Directiva 79/373. Segundo o n.° 4 desse artigo, «os Estados-membros poderão exigir apenas a totalidade ou parte das seguintes indicações complementares...; b) os ingredientes». Nos termos do n.° 7 do mesmo artigo, «na medida em que forem fornecidas todas as indicações relativas aos ingredientes, todos os ingredientes utilizados deverão ser mencionados, quer indicando o seu conteúdo, quer por ordem decrescente de peso no alimento composto». O tribunal *a quo* pergunta ao Tribunal de Justiça, no fundo, se essas disposições instituem ou não uma cláusula de «standstill» que permitia aos Estados-membros manter a obrigação de indicar os ingredientes apenas na condição de que o seu direito interno conheça já, à data da entrada em vigor da directiva, obrigação idêntica. O direito alemão, ao que parece, conheceu um período, de 1 de Julho de 1976 a 1 de Outubro de 1985, durante o qual a indicação dos ingredientes não era exigida [5].

7. As observações apresentadas por diferentes intervenientes perante este Tribunal são bastante divergentes quanto à resposta a dar a essa primeira questão. O Conselho [6], o Land Baden-Würtemberg e o Governo italiano entendem que as disposições claras e desprovidas de ambiguidade contidas no artigo 5.° da directiva já referida não limitam de forma alguma a faculdade de um Estado-membro introduzir no seu direito interno a obrigação de indicar os ingredientes por ordem decrescente de peso, mesmo se essa obrigação não existia na sua ordem jurídica no momento da entrada em vigor da directiva. Pelo contrário, a Denkavit bem como a Comissão afirmam que os objectivos, a economia geral, os fundamentos da directiva e, particularmente, o seu quinto considerando levam a interpretar o seu artigo 5.° como instituindo uma obrigação de «standstill».

8. Antes de abordar essa problemática, convém lembrar que a directiva em causa faz parte de um processo de harmonização das legislações nacionais que tende a assegurar progressivamente a livre circulação na Comunidade dos alimentos compostos para animais. Não poderá ser considerado como a última pedra do edifício. Com efeito, por um lado, o seu artigo 5.° permite aos Estados-membros exigir ou não menções suplementares obrigatórias e, por outro, o seu artigo 15.° dispõe expressamente que «a Comissão, com base na experiência adquirida, transmitirá ao Conselho, o mais tardar três anos após a notificação da presente directiva, propostas de alteração à mesma directiva no sentido de permitir a livre circulação dos alimentos compostos para animais e eliminar certas disparidades, em particular no que diz respeito à utilização dos ingredientes e à rotulagem. O Conselho deliberará sobre estas propostas o mais tardar cinco anos após a notificação da presente directiva». Isto é afirmar o carácter inacabado da harmonização à qual pretendeu proceder. Esta só conseguiu avançar mais um pouco com a adopção da Directiva 90/44/CEE [7] cujo segundo e terceiro considerandos declaram que «nos termos da legislação comunitária actual, os Estados-membros podem derrogar, em certos casos, as regras comunitárias, nomeadamente no que diz respeito à rotulagem e à escolha dos ingredientes... que é conveniente, na perspectiva da realização do mercado interno, eliminar todas as derrogações nacionais que possam entravar a livre circulação dos alimentos compostos ou que criem condições desiguais de concorrência». Assim, o novo artigo 5.° da Di-

5 — Denkavit, observações escritas, p. 7 da tradução francesa.

6 — Observações escritas, n.° 12.

7 — Directiva do Conselho de 22 de Janeiro de 1990 que altera a Directiva 79/373/CEE relativa à comercialização dos alimentos compostos para animais (JO L 27, p. 35).

rectiva 79/373, tal como resulta de ora em diante da Directiva 90/44, *obriga* os Estados-membros a exigir[8] a indicação dos ingredientes por ordem decrescente do seu peso[9]. Na falta desta menção, os produtos não poderão ser comercializados[10].

9. Assim convém-nos tomar nota dos dois traços essenciais da Directiva 79/373, à luz do seu papel no processo de harmonização, isto é, o seu carácter *parcial* e *temporário*.

10. Examinemos, por isso, se os seus objectivos, a sua economia geral ou os fundamentos que presidiram à sua adopção conduzem a interpretar o seu artigo 5.° como tendo instituído uma obrigação de «stands-till», sendo entendido — o que não é contestado pelos intervenientes — que a leitura desse artigo 5.° estabelece que tal obrigação não poderá ser deduzida apenas *do seu texto*.

11. Os objectivos da directiva, tais como resultam, nomeadamente, dos terceiro e décimo considerandos são proteger a saúde das pessoas e dos animais e chegar — de forma gradual, tal como acabamos de referir — à livre circulação na Comunidade dos alimentos compostos para animais.

12. Ora, o quinto considerando citado pela Denkavit e pela Comissão não tem, lido de modo correcto, o sentido que pensam poder atribuir-lhe. Aí diz-se que, «enquanto não forem adoptadas disposições suplementares, e dadas as práticas existentes em certos Estados-membros, se verifica a necessidade de prever — provisoriamente — a possibilidade de exigir a nível nacional uma declaração mais completa da composição dos alimentos quanto aos seus componentes e aos ingredientes neles utilizados; que, todavia, tais declarações apenas poderão ser exercidas na medida em que estejam previstas na presente directiva». Este texto não estabelece a ligação necessária entre o facto «das práticas existentes em certos Estados-membros» e a possibilidade de exigir uma declaração sobre a composição dos alimentos. Constata simplesmente que certos Estados exigem essa declaração e outros não, e daí tira a consequência de que é necessário, no estado actual, deixar à livre escolha dos Estados-membros o cuidado de impor ou não tal obrigação. Por fim, o termo «provisoriamente» tanto pode significar que a possibilidade de impor em direito interno tal exigência será mais tarde revogada como, pelo contrário, que se tornará não mais uma faculdade, mas uma obrigação.

13. A economia geral da Directiva 79/373 milita igualmente no sentido de uma rejeição da tese avançada pela Denkavit e pela Comissão. Assim, o artigo 8.° do texto comunitário prevê que «os Estados-membros ficam autorizados, desde que a legislação nacional assim o permita à data da adopção da presente directiva, a limitar a comercialização dos alimentos compostos àqueles:

— que forem obtidos a partir de certos ingredientes,

8 — Com excepção dos alimentos compostos destinados aos animais de companhia, com excepção dos cães e dos gatos para os quais a indicação é facultativa [alínea g) do n.° 3 e alínea d) do n.° 1 do artigo 5.°].

9 — Novo artigo 5.°-C, n.° 2 alínea a) da Directiva 79/373.

10 — Novo n.° 1, do artigo 5.° da Directiva 79/373.

ou

— que não contenham certos ingredientes».

Além do facto de esse artigo mostrar claramente como é redigida uma cláusula de «standstill», permite compreender a economia geral da directiva. No que respeita aos ingredientes que podem ser utilizados, a salvaguarda da saúde das pessoas e dos animais conduz a permitir excluir a comercialização de certos alimentos compostos, medida mais restritiva das trocas que uma obrigação de rotulagem, mas que se encontra compensada pela existência de uma cláusula de «standstill». Pelo contrário, em relação às exigências em matéria de rotulagem, as quais, por natureza, têm um efeito menos restritivo sobre as trocas, não é necessário prever tal cláusula.

14. Além disso, admitir aqui a existência de uma cláusula de «standstill» conduziria a um resultado absurdo. A República Federal da Alemanha, desde a entrada em vigor da Directiva 79/373, ter-lhe-ia sido vedada a possibilidade de prever tal obrigação, ao passo que, a partir da data prescrita pela Directiva 90/44, é, doravante, obrigada a introduzi-la no seu direito interno.

15. A Comissão entende, por fim, que não está excluído que o agravamento, por uma directiva do Conselho, das disparidades existentes entre as legislações nacionais constitua um fundamento de invalidade. Assim propõe ao Tribunal interpretar a directiva no sentido de que teria instituído uma obrigação de «standstill» a fim de tornar o texto comunitário necessariamente compatível com o artigo 30.°, em caso de necessidade, pelo recurso ao princípio da interpretação conforme ao Tratado.

16. A jurisprudência do Tribunal entende, com efeito, que,

«quando um texto de direito derivado comunitário é susceptível de mais do que uma interpretação, convém dar a preferência à que torna a disposição conforme ao Tratado, em detrimento daquela que conduza a verificar a sua incompatibilidade com este» [11].

17. Parece-nos, no entanto, que o texto do artigo 5.° da Directiva 79/373 não é «susceptível de mais de uma interpretação». A Comissão reconhece, ela própria, que a existência de uma cláusula «standstill» não poderá ser deduzida *apenas dos termos* dessa disposição. Por isso, não nos parece que a jurisprudência do Tribunal seja aqui aplicável.

18. Todos esses elementos nos conduzem a propor ao Tribunal que responda à primeira questão no sentido de que os n.os 4 e 7 do artigo 5.° da Directiva 79/373 não constituem obstáculo a que um Estado-membro introduza na sua legislação nacional a obrigação de indicar os ingredientes utilizados no fabrico dos alimentos compostos para animais por ordem decrescente do peso.

19. Examinaremos conjuntamente as segunda e terceira questões, na medida em

11 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1983, Comissão/Conselho, n.° 15 (218/82, Recueil, p. 4063); ver igualmente acórdão de 20 de Maio de 1976, De Peijper (104/75, Recueil, p. 613); acórdão de 28 de Março de 1979, Rivoira (179/78, Recueil, p. 1147).

que a segunda tem a ver com o artigo 30.° e a terceira com o artigo 36.° do Tratado, pois é evidente a ligação entre estes dois artigos.

20. Examinemos, previamente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto ao confronto das necessidades da harmonização à luz das exigências da livre circulação de mercadorias.

21. É, em primeiro lugar, incontestável que

«A proibição de restrições quantitativas bem como de medidas de efeito equivalente, vale... não somente para medidas nacionais, mas igualmente para medidas que emanem das instituições comunitárias» [12].

22. Isto significará que as regras da livre circulação de mercadorias tais como são interpretadas face a medidas nacionais devam ser aplicadas segundo regras idênticas à luz das directivas de harmonização adoptadas pelo Conselho? Não entendemos assim.

23. No acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Outubro de 1973 [13], em que estava em causa a compatibilidade dos montantes compensatórios monetários com os artigos 8.°, 9.°, 12.° e 13.° do Tratado, o Tribunal declarou que, se bem que os montantes compensatórios monetários fossem constitutivos duma comparticipação do mercado, procuravam evitar as perturbações nas trocas subsequentes à variação das taxas de câmbio, que, além disso, as distorções de tráfico devidas a causas de ordem monetária eram mais prejudiciais ao interesse comum, que esses montantes tendiam a assegurar a manutenção de correntes de trocas normais nas circunstâncias excepcionais e provisórias provocadas pela situação monetária, que, finalmente, essas medidas não eram unilateralmente decididas pelos Estados-membros e que tinham por objecto evitar a desorganização do sistema de intervenção previsto pela regulamentação comunitária [14].

24. Parece que o Tribunal se tenha atido sobretudo ao *carácter temporário e uniforme* [15] da medida, aos seus *objectivos*, bem como ao *interesse geral* da Comunidade, critério a propósito do qual o Tribunal procedeu a um «balancing test» (ponderação) entre os inconvenientes dos montantes compensatórios monetários e as vantagens que se pretendia obter com a sua instituição.

25. No seu acórdão *Bauhuis* [16], o Tribunal de Justiça examinou a compatibilidade da Directiva 64/432/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964 [17], que harmoniza as medidas de controlo sanitário sobre certos animais, à luz do princípio da livre circulação de mercadorias e declarou que

«a organização desses controlos foi... tornada obrigatória para o Estado-membro expedidor e isto para tornar supérfluos os controlos na fronteira unilateralmente organizados pelo Estado-membro importador» [18],

12 — Acórdão de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, n.° 15 (15/83, Recueil, p. 2171), em que era invocado o artigo 34.° do Tratado CEE; ver também acórdão de 20 de Abril de 1978, SARL Les fils de Henri Ramel, n.° 35 (80/87 e 81/77, Recueil, p. 927).

13 — Rewe-Zentrale (10/73, Recueil, p. 1175).

14 — N.° 20.

15 — Para uma outra aplicação desse critério, ver acórdão de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi n.° 51 a 57 (5/77, Recueil, p. 1555).

16 — Acórdão de 25 de Janeiro de 1977 (46/76, Recueil, p. 5).

17 — Relativa a problemas de fiscalização sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais das espécies bovina e suína (JO 1964, 121, p. 1977; EE 03 F1 p. 77).

18 — N.° 27.

que

«essas medidas não são unilateralmente impostas por cada Estado-membro, mas tornadas obrigatórias e uniformes para o conjunto dos produtos em causa» [19],

e que

«não são adoptadas por cada Estado-membro... mas pelo Conselho no interesse geral da Comunidade» [20],

para concluir que

«não se poderá por isso considerá-las como medidas unilaterais que entravem as trocas, mas antes como operações destinadas a favorecer a livre circulação de mercadorias, nomeadamente neutralizando obstáculos que podem resultar, para essa livre circulação, das medidas de controlo sanitário adoptadas em conformidade com o artigo 36.°» [21].

26. Aí ainda, o Tribunal de Justiça tomou em consideração o carácter uniforme [22] da medida, os seus objectivos e o interesse geral da Comunidade [23].

27. Por fim, em acórdão mais recente [24], o Tribunal de Justiça viu-se confrontado com o exame da conformidade com o artigo 30.° da Directiva 77/93/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976 [25], que harmonizava parcialmente as medidas de protecção contra os organismos prejudiciais às plantas.

28. Após ter lembrado que as instituições comunitárias são obrigadas a respeitar a liberdade das trocas intracomunitárias, o Tribunal declarou:

«Convém notar que a directiva em causa não visa de forma nenhuma constituir entrave a essas trocas. Pelo contrário, procura-se suprimir *progressivamente* medidas tomadas unilateralmente pelos Estados-membros e que eram à época justificadas, em princípio, pelo artigo 36.° do Tratado... Ao mesmo tempo, a directiva visa reforçar, no interesse geral da Comunidade, a protecção da produção agrícola contra os desgastes importantes susceptíveis de serem causados por organismos prejudiciais» [26].

O Tribunal acrescentou que,

«no quadro de tal exercício dos poderes conferidos às instituições comunitárias pelos artigos 43.° e 100.° do Tratado, convém necessariamente reconhecer a essas instituições uma margem de apreciação, nomeadamente no que concerne à possibilidade de *proceder a uma harmonização apenas por etapas e exigir apenas uma supressão progressiva* das medidas unilaterais adoptadas pelos Estados-

19 — N.° 29.

20 — N.° 29.

21 — N.° 30.

22 — Ver, a este propósito, acórdão de 8 de Novembro de 1979 Denkavit Futtermittel, n.° 11 (251/78, Recueil, p. 3369), donde resulta que a mesma medida será apreciada diferentemente conforme seja unilateral ou resulte de uma directiva de harmonização.

23 — Essa jurisprudência foi aplicada, *mutatis mutandis*, aos custos dos controlos instituídos pela convenção internacional das Nações Unidas para a protecção dos vegetais de 6 de Dezembro de 1951; acórdão de 12 de Julho de 1977, Comissão/Países Baixos (89/76, Recueil, p. 1355).

24 — Acórdão de 29 de Fevereiro de 1984, Rewe Zentrale (37/83, Recueil, p. 1229).

25 — Relativa às medidas de protecção contra a introdução nos Estados-membros de organismos prejudiciais às plantas e aos produtos vegetais (JO L 26, p. 20; EE 03 F11 p. 121).

26 — N.° 19, sublinhado nosso.

-membros. Tendo em conta as especificidades da matéria tais como são expostas nos considerandos já referidos da directiva bem como *do carácter muito parcial da harmonização efectuada até aqui*, não está de forma alguma estabelecido que o Conselho, ao permitir, pela disposição em litígio, controlos por sondagem até ao limite de um terço da remessa, ultrapassou os limites do seu poder de apreciação» [27].

29. Ao lado dos critérios que já mencionámos, o Tribunal de Justiça prestou atenção, nessa decisão, ao carácter parcial da harmonização em causa. Pode, todavia, avançar-se que esse critério é, de qualquer forma, uma formulação diferente da extraída do carácter temporário da medida, critério que o Tribunal de Justiça utilizou em relação a montantes compensatórios monetários [28].

30. Alguns comentadores entendem aliás que, se as instituições comunitárias devem respeitar o princípio da livre circulação das mercadorias, a jurisprudência do Tribunal reconhece-lhe, todavia, uma margem de apreciação maior que a dos Estados-membros [29]. Pode, aliás, salientar-se que, se o Tribunal nunca levou em conta os objectivos de uma legislação nacional para examinar a sua compatibilidade com as regras do Tratado relativas à livre circulação das mercadorias, em contrapartida, o Tribunal presta particular atenção a esse problema quando é posta em causa uma medida comunitária [30].

31. Todavia, se nos parece que o regime do artigo 30.° à luz das medidas comunitárias de harmonização não poderá obedecer obrigatoriamente às mesmas regras que as que governam a jurisprudência do Tribunal em relação a medidas nacionais, não é menos verdade que não se poderão harmonizar infracções e que a medida que é tornada obrigatória em todos os Estados-membros ou, a título provisório, deixada à apreciação desses Estados, deve ser justificada por um dos objectivos do artigo 36.° ou pelas exigências imperiosas derivadas da jurisprudência do Tribunal dita «Cassis de Dijon» [31]. Com efeito, se nos acórdãos do Tribunal Rewe-Zentrale [32] e Bauhuis [33] o Tribunal fez unicamente referência ao facto de a medida de harmonização em causa ter por objectivo favorecer a livre circulação de mercadorias, foi manifestamente pelo facto de essa medida estar confrontada com a proibição relativa a encargos de efeito equivalente, proibição essa instituída pelos artigos 9.° e 12.° do Tratado que não contêm disposições similares às do artigo 36.° ou às que o acórdão «Cassis de Dijon» deduziu do artigo 30.° Em contrapartida, no acórdão do Tribunal de Justiça Rewe- Zentrale, de 29 de Fevereiro de 1984, o Tribunal de Justiça teve cuidado em declarar que as medidas de controlo mantidas provisoriamente pela Directiva 73/93 se justificavam pelo artigo 36.° do Tratado [34].

27 — N.° 20, sublinhado nosso.

28 — A favor de uma opinião idêntica, ver Curral, J.: «Some Aspects of the Relation between Articles 30.°-36.° e Article 100.° of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization», *Yearbook of European Law*, 1984, p. 169, ver p. 195.

29 — Oliver, P.: *Free Movement of Goods in the EEC*, segunda edição, 1988, 4-13, p. 46.

30 — Ao lado dos critérios que citámos, a doutrina acrescenta o respeito do princípio da proporcionalidade (Oliver, P., já citado, 4-16, p. 51; Curral, J., já citado, p. 194), l'égalité de traitement entre les États membres (Curral, J., já citado, p. 194); alguns entendem que o ónus da prova deve ser invertido em benefício das medidas comunitárias que se presumiriam compatíveis ao passo que as medidas nacionais que criam obstáculos às trocas intracomunitárias presumir-se-iam injustificadas (Oliver, P., já citado, 4-17, p. 51).

31 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentrale (120/78, Recueil, p. 649).

32 — 10/73, já citado.

33 — 46/76, já citado.

34 — 37/83, já citado, n.° 19.

32. O advogado-geral Mayras, nas suas conclusões a propósito do processo De Peijper [35], declarara quanto a este ponto que

«a competência residual, aliás importante, deixada aos Estados-membros pelo artigo 36.° em matéria de saúde pública, não poderá ser alargada pela via de directivas adoptadas a título da aproximação das legislações (artigo 100.°). As directivas adoptadas em cumprimento desse artigo pode... apenas coordenar as medidas existentes nos Estados-membros; não poderão afectar o alcance do artigo 36.°» [36].

33. Por isso, as questões apresentadas pelo tribunal *a quo* abrangem, de facto, duas problemáticas. Por uma lado, a exigência da menção dos ingredientes no rótulo dos alimentos compostos justificar-se-á à luz do disposto no artigo 36.° ou a exigências imperiosas? Por outro, a opção deixada aos Estados-membros de manter ou introduzir tal exigência, deixando assim subsistir disparidades na legislação, será conforme ao artigo 30.°? Convirá examinar, um a seguir ao outro, estes dois pontos.

34. É, em primeiro lugar, incontestável que a obrigação de fazer constar certas menções sobre um produto, na medida em que impõe eventualmente ao fabricante ou ao importador alterar a apresentação do produto, é susceptível de tornar mais onerosa a sua comercialização em certos Estados-membros e, por isso, tem um efeito restritivo das trocas intracomunitárias. A jurisprudência do Tribunal de Justiça é clara neste sentido [37].

35 — 104/75, já citado.

36 — P. 653.

37 — Acórdão de 16 de Dezembro de 1980, Fietje, n.os 8 a 10 (27/80, Recueil, p. 3889); acórdão de 17 de Março de 1983, De Kikvorsch, n.° 10 (94/82, Recueil, p. 947).

35. Escusado será dizer, em segundo lugar, que a medida em causa é indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados.

36. Convém por isso, em terceiro lugar, examinar se essa obrigação de indicar os ingredientes que entram na composição dos alimentos compostos para animais pode justificar-se por um dos objectivos referidos no artigo 36.° ou por uma das exigências imperiosas.

37. No acórdão de 3 de Outubro de 1985 [38] o Tribunal de Justiça declarou já que a Directiva 79/373 se inscrevia

«no contexto da política agrícola comum e no da harmonização das legislações susceptíveis de ter uma incidência directa sobre o funcionamento do mercado comum»

e tinha por objecto

«contribuir de maneira específica, no sector considerado, para a realização da livre circulação das mercadorias» [39].

38. Em acórdão proferido meses antes [40] e que dizia respeito igualmente à Directiva 79/373, o Tribunal declarou que esta não tinha

«por objecto regular o controlo sanitário dos alimentos compostos» [41]

38 — Comissão/Alemanha (28/84, Recueil, p. 3097).

39 — N.° 12.

40 — Acórdão de 27 de Março de 1985, Denkavit Futtermittel (73/84, Recueil, p. 1013).

41 — N.° 12.

e que esse cuidado era ainda devolvido aos Estados-membros. O Tribunal, com efeito, lembrou o artigo 3.° do texto em causa, nos termos do qual

«os Estados-membros deverão estipular que os alimentos compostos apenas poderão ser comercializados se forem sãos, não adulterados e de qualidade comercial. Deverão igualmente estipular que os alimentos compostos não poderão apresentar qualquer perigo para a saúde animal ou humana nem poderão ser apresentados ou comercializados de forma que induza em erro»,

para deduzir daí que

«esse artigo se limita... a impor aos Estados-membros a obrigação geral de adoptar todas as disposições úteis... *com vista a impor o respeito de certas normas de qualidade, a assegurar o controlo sanitário dos alimentos e a garantir a lealdade das transacções*, qualquer que seja a origem das regras aplicáveis» [42].

39. Assim, o Tribunal de Justiça julgou já que os objectivos da Directiva 79/373 participavam, ao mesmo tempo, da exigência da lealdade nas transacções comerciais e da protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais referida no artigo 36.° do Tratado CEE.

40. Parece, no entanto, que a medida especial que é a obrigação de indicar os ingredientes satisfaz, no essencial, a necessidade de assegurar a lealdade nas transacções comerciais e a protecção do consumidor. Pode entender-se, com efeito, que a obrigação de indicar os ingredientes permite ao utilizador saber quais são as substâncias (nomeadamente cereais, carnes, legumes) que entram na composição do produto e tê-los em conta para a alimentação dos seus animais. É em vão que a Denkavit se refere aqui ao acórdão do Tribunal de Justiça Provide [43]. Nesse processo, a directiva em causa *não permitia* a indicação dos ingredientes em relação aos produtos cosméticos. O Tribunal de Justiça, a esse propósito, declarou somente que a exigência de tal menção seria «susceptível de levantar obstáculos às trocas intracomunitárias pela obrigação que ela implica de alterar a embalagem na qual os produtos são legalmente comercializados em certos Estados-membros» [44] Como acabamos de o assinalar, é incontestável que uma obrigação de colocar certas menções sobre o produto tem um efeito restritivo sobre as trocas intracomunitárias. O acórdão do Tribunal de Justiça Provide não pretendeu, no entanto, julgar que qualquer obrigação em matéria de rotulagem nunca possa ser justificada por exigências imperiosas ou pelos objectivos referidos no artigo 36.° do Tratado.

41. A Denkavit indica, aliás, as razões de facto que parecem estar na base da sua hostilidade à medida em causa. Sendo especializada nos alimentos para os animais jovens, mais sensíveis às doenças que os outros, teria investido custos importantes para o aperfeiçoamento, no termo de uma investigação científica dispendiosa, desses alimentos. Assim, a obrigação de indicar os ingredientes seria contrária aó segredo dos negócios. Especifica, todavia, na exegese que faz da Directiva 90/44, que o novo artigo 5.°-C permite, no seu n.° 3, substituir a indicação dos ingredientes pela das «categorias agrupando vários ingredientes», o que, em seu modo de ver, salvaguarda a propriedade in-

42 — N.° 12, sublinhado nosso.

43 — Acórdão de 23 de Novembro de 1989 (C-150/88, Colect., p. 3891).

44 — N.° 18.

dustrial e comercial [45]. Omite, no entanto, lembrar que a Directiva 79/373, no n.° 7 do seu artigo 5.°, autoriza já aos Estados-membros a «classificar os ingredientes por categoria ou manter categorias existentes e permitir que a indicação dos ingredientes seja substituída pela das categorias». O argumento aduzido é, por isso, desprovido de pertinência.

42. Finalmente, convém reconhecer às instituições comunitárias, quando procedem à harmonização das legislações nacionais tornada necessária para assegurar o estabelecimento do mercado interno e, nomeadamente, a livre circulação de mercadorias, um amplo poder de apreciação [46] na escolha das medidas que permitem a salvaguarda dos objectivos referidos no artigo 36.° ou das exigências imperiosas, sem prejuízo, evidentemente, do respeito do princípio da proporcionalidade. Notemos, aliás, que o n.° 3 do artigo 100.°-A do Tratado, tal como resulta do Acto Único Europeu, compromete a Comissão a basear-se, nas suas propostas em matéria, nomeadamente, de protecção dos consumidores, «num nível de protecção elevado». Assim, as instituições comunitárias podem legitimamente considerar que a indicação dos ingredientes em relação aos produtos cosméticos deva ser proibida, desde que não permita realmente aos utilizadores avaliar os efeitos do produto, contanto que, em contrapartida, tal indicação seja útil no caso de alimentos compostos para animais em relação aos quais o criador de gado está em condições de apreciar o interesse do produto para a sua exploração.

45 — Lembremo-lo, ela também tida em vista no artigo 36.° do Tratado.

46 — 10/73, 46/76 e 37/83, já citados.

43. A medida em causa, para concluir quanto a este ponto, parece por isso ser das que são justificadas à luz das exigências imperiosas da lealdade nas transacções comerciais e da protecção do consumidor.

44. Examinemos agora a compatibilidade da Directiva 79/373 com o artigo 30.° naquilo que essa directiva teria «agravado» as disparidades de legislações nacionais. Essa dificuldade é, sem dúvida, no caso em apreço mais simples de resolver.

45. Em primeiro lugar, as medidas harmonizadas são, acabamos de verificá-lo, justificadas por exigência imperiosas. Essas medidas, na falta de harmonização, tê-lo-iam sido igualmente se tivessem sido adoptadas por um legislador nacional. Por isso, mesmo se a directiva deixa subsistir disparidades de legislações e permite a certos Estados-membros cujo direito interno não previa essa obrigação de a introduzir, não é menos verdade que, para retomar os próprios termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça,

«os obstáculos à circulação intracomunitária resultantes»

dessas disparidades

«devem ser tolerados na medida em que essas exigências possam ser reconhecidas como sendo necessárias para satisfazer exigências imperiosas atinentes, nomeadamente, ... à lealdade nas transacções comerciais e à protecção dos consumidores» [47].

47 — 120/78, já citado, n.° 8.

46. Em segundo lugar, pode seriamente contestar-se que a directiva em causa tenha tido por efeito «agravar» as disparidades de legislações. Na verdade, o n.° 4 do seu artigo 5.°, fornece uma *lista limitativa* das menções que os Estados-membros podem exigir, além das tornadas obrigatórias pelo n.° 1 do mesmo artigo. A harmonização tem, por isso, essencialmente incidido sobre o *número* e a *natureza das menções,* cujo próprio princípio da exigência é ainda provisoriamente deixado à apreciação dos Estados-membros. Na prática, o operador económico conhece, de ora em diante, a integralidade das menções que poderão ser exigidas por tal ou tal outro Estados-membro e por isso, se escolher fazê-las figurar todas nos seus produtos, pode estar seguro de que esses últimos poderão circular livremente em toda a Comunidade. Já não é obrigado a proceder a uma investigação fastidiosa das exigências estabelecidas pelos diferentes direitos dos Estados-membros e não se encontra mais à mercê de uma alteração dessas legislações. O carácter limitativo das menções autorizadas permite-lhe tomar, com toda a segurança, as medidas de acondicionamento dos seus produtos que se impõem. Neste sentido, a Directiva 79/373 favorece manifestamente a livre circulação de mercadorias.

47. Finalmente, o facto de essa harmonização parcial ser, evidentemente, menos satisfatória para o estabelecimento do mercado interno que uma medida de harmonização total, tal como a realizada pela Directiva 90/44, é todavia justificada, segundo o acórdão do Tribunal de Justiça Rewe-Zentrale [48], pela possibilidade reconhecida às instituições comunitárias

«de proceder a uma harmonização apenas por etapas e de exigir apenas uma supressão progressiva» [49]

das disparidades de legislações.

48. O exame das segunda e terceira questões prejudiciais não revela por isso elementos susceptíveis de porem em causa a validade do artigo 5.° da Directiva 79/373. É nesse sentido que propomos ao Tribunal que responda ao tribunal *a quo.*

49. Concluímos portanto no sentido de que o Tribunal declare:

«1) As disposições dos n.os 4 e 7 do artigo 5.°, da Directiva 79/373/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à comercialização dos alimentos compostos para animais, devem ser interpretadas no sentido de que permitem a um Estado-membro, mesmo quando as suas disposições nacionais não o previam à data da adopção da directiva, introduzir no seu direito interno a obrigação de indicar todas ou parte das menções constantes no n.° 4 do artigo 5.°

2) O exame dessas disposições não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a sua validade».

48 — 37/83, já citado.
49 — N.° 20.