CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN apresentadas em 5 de Julho de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo a Comissão solicita ao Tribunal que declare verificado que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem ao subordinar à adição de óleo de sésamo de reacção cromática a comercialização dos óleos vegetais comestíveis, com excepção do azeite, bem como da margarina e das gorduras alimentares sólidas de origem animal e vegetal, com excepção da manteira e das gorduras de porco, importados de outros Estados-membros.

2. Deve salientar-se que existe uma organização comum de mercado tanto no sector das matérias gordas [1] como no sector do leite e dos produtos lácteos [2]. Todavia, a Comissão não pede ao Tribunal que declare verificado que a República Italiana infringiu qualquer disposição destas organizações comuns de mercado. O seu pedido funda-se exclusivamente no artigo 30.° do Tratado CEE. É um facto que a proibição de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas faz parte integrante das duas organizações comuns de mercado [3].

3. O Governo italiano não contesta que a obrigação de adicionar óleo de sésamo aos produtos em causa deve ser considerada, em princípio, uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas na acepção do acórdão Dassonville [4].

Além disso, as partes estão de acordo em que esta medida é indistintivamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados em causa.

Por último, as partes acordam igualmente em considerar que o litígio deve ser decidido em conformidade com a jurisprudência assente do Tribunal (ver, em primeiro lugar, o acórdão «Cassis de Dijon» [5]) de acordo com a qual, na ausência de uma regulamentação comum, os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes de disparidades das legislações nacionais devem ser aceites, na medida em que essas prescrições sejam indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos produtos importados e desde que sejam necessárias para satisfazer exigências imperiosas relativas, nomeadamente, à protecção dos consumidores e à lealdade das transacções comerciais e que o entrave que criam à livre circulação de mercadorias não seja desproporcionado em relação ao objectivo que prosseguem e à realização concreta do mesmo.

4. No caso concreto, a condição segundo a qual a medida nacional deve ser *necessária*

* Língua original: neerlandês.

1 — Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, p. 3025; EE 03 F1 p. 214).

2 — Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO 1968, L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146).

3 — Ver o n.° 1 do artigo 3.° do regulamento de base no sector do azeite e o n.° 1 do artigo 22.° do regulamento de base no sector do leite.

4 — Acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, n.° 5 (8/74, Recueil, p. 837).

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

para satisfazer as mencionadas exigências imperiosas assume especial importância. Como já referimos noutras conclusões [6] (no n.º 8), esta condição apresenta dois aspectos: a medida em questão deve ser pertinente, ou seja, susceptível de realizar o objectivo prosseguido, e indispensável, porque não existe alternativa à medida em causa, que realize igualmente o objectivo prosseguido, mas de forma menos restritiva para a livre circulação de mercadorias.

A condição segundo a qual a medida nacional deve ser *proporcional* à finalidade prosseguida é igualmente relevante no caso concreto. Esta condição obriga os Estados-membros a renunciar, se for caso disso, a uma medida que é «necessária» na acepção atrás referida, ou a contentar-se com uma medida menos eficaz, quando a primeira medida encarada crie um entrave desproporcionado em relação ao objectivo prosseguido (n.º 10 das conclusões referidas).

5. Segundo o Governo italiano, a medida controvertida é válida porque se destina a proteger os consumidores e a garantir a lealdade das transacções comerciais. O raciocínio seguido pela defesa surge mais claramente no que diz respeito aos óleos vegetais comestíveis, com excepção do azeite. No final dos anos 20 o legislador italiano proibiu a mistura de azeite com outros óleos vegetais comestíveis na esperança de assim pôr termo a uma prática fraudulenta que consistia em vender tais misturas — dificilmente identificáveis como tais pelos métodos de análise existentes na época — como azeite puro. A obrigação de adicionar óleo de sésamo aos óleos vegetais comestíveis, com excepção do azeite, foi introduzida como um prolongamento desta proibição. Quando é adicionado óleo de sésamo em proporção suficiente a outros óleos vegetais, produz-se, com efeito, uma coloração. O azeite puro pode, desta maneira, ser distinguido «de visu» de uma mistura de azeite e de outros óleos vegetais. A medida controvertida seria, por esta razão, necessária a fim de lutar contra certas práticas fraudulentas destinadas a enganar o consumidor no sector do azeite. Este objectivo não poderia ser atingido através de uma rotulagem adequada. A medida tornaria, além disso, supérfluas as análises de laboratório cuja fiabilidade, no estado actual da técnica, é posta em dúvida pelo Governo italiano nos seus memorandos. Por último, serviria os interesses da Comunidade, dado que o consumo de azeite é objecto de ajudas financiadas pelo orçamento comunitário.

No que diz respeito à margarina e às gorduras alimentares sólidas de origem animal e vegetal, com excepção da manteiga e das gorduras de porco, o raciocínio do Governo italiano limita-se a dar a seguinte justificação: impedir que estas mercadorias sejam comercializadas sob a designação «manteiga».

6. Estamos de acordo com a Comissão em afirmar que a obrigação de adicionar óleo de sésamo a outros óleos vegetais comestíveis não oferece protecção eficaz contra a mistura fraudulenta de azeite com outros óleos. Como a Comissão observa, acertadamente, os óleos vegetais não adicionados de óleo de sésamo podem ser comprados sem dificuldade. Com efeito, a obrigação de adicionar óleo de sésamo refere-se apenas aos óleos vegetais destinados ao consumo directo, ou seja, mais ou menos 50 % da produção, observando a Comissão, além disso, que não é efectuado, em relação a tais óleos

6 — Conclusões apresentadas em 20 de Março de 1990 no processo C-169/89, Processo penal contra Gourmetterie Van den Burg BV (acórdão de 23 de Maio de 1990, Colect., p. I-2143, I-2151).

destinados ao consumo, qualquer controlo relativo à obrigação de adicionar óleo de sésamo. Acresce ainda que outros óleos não contendo óleo de sésamo podem ser comprados livremente noutros Estados-membros.

Nestas circunstâncias, é pouco verosímil que um produtor que queira infringir a proibição de proceder a misturas seja ingénuo ou ignorante ao ponto de misturar ao azeite óleos vegetais aos quais foi adicionado óleo de sésamo em vez de outros óleos vegetais não adicionados de óleo de sésamo e disponíveis livremente no comércio. A obrigação de adição de óleo de sésamo não dá a certeza de que um óleo não colorado, comercializado como azeite, seja realmente azeite puro. Constitui, em contrapartida, em relação ao comerciante honesto um sério entrave ao comércio intracomunitário, dado que sujeita a importação em Itália de mercadorias em livre prática noutros Estados-membros a uma modificação da composição destas mercadorias.

Decorre destas verificações que a medida controvertida não é mesmo susceptível de realizar o objectivo prosseguido (evitar enganar os consumidores) de modo eficaz — ou seja de modo *pertinente*, tendo um nexo de causalidade suficiente com este objectivo. A medida não é, assim, por esta razão, «necessária» (ver o n.° 4 anterior).

7. Além disso, o Governo italiano não conseguiu também, em nossa opinião, fazer admitir que a obrigação de adicionar óleo de sésamo era necessária, no sentido de indispensável, porque o objectivo fixado não podia ser atingido através de outros meios, originando menos entraves às trocas comerciais, nem que esta obrigação era, além disso, proporcional ao objectivo fixado.

Neste contexto, desejamos, por outro lado, sublinhar que temos dificuldades em partilhar a dúvida expressa pelo Governo italiano quanto à possibilidade de determinar de maneira cientificamente fiável, com recurso às técnicas de análise actuais, a composição de uma mistura de azeite e de outros óleos vegetais, tendo em conta o facto de estas técnicas serem prescritas por um regulamento comunitário para detectar a presença de outros óleos no azeite[7]. Na audiência o representante do Governo não evocou este argumento. Pretende todavia que a medida italiana tornaria supérflua as análises de laboratório.

Esta última afirmação parece-nos contestável. O único resultado que poderia ter a obrigação de adicionar óleo de sésamo imposta pela Itália é tornar inúteis as análises por amostragem de óleos aos quais foi adicionado óleo de sésamo, porque a cor destes óleos já permite verificar que não se trata de azeite puro. Todavia, como indicámos atrás, trata-se então, por hipótese, de um comerciante honesto que respeitou a obrigação de adicionar óleo de sésamo e a respeito do qual se deve pensar que, mesmo não existindo obrigação de adicionar óleo de sésamo, teria posto as mercadorias em causa à venda, não como azeite puro, mas sob a sua denominação exacta. Nesta hipótese, a obrigação de adicionar óleo de sésamo é no entanto tão supérflua como uma análise por

7 — Ver o artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1058/77 da Comissão, de 18 de Maio de 1977, relativo às características dos azeites e de certos produtos que contêm azeite e que altera a nomenclatura da pauta aduaneira comum no que diz respeito ao azeite (JO L 128, p. 6; EE 03 F12 p. 121).

amostragem e uma rotulagem correcta basta para impedir que o consumidor seja enganado [8].

Chegamos assim à conclusão suplementar de que, mesmo que a medida nacional controvertida fosse pertinente, o que não é o caso, o Governo italiano *não* conseguiu provar que ela fosse igualmente *indispensável.*

8. A fim de sermos exaustivos, acrescentaremos que também não se demonstrou que a medida nacional, que constitui um sério entrave ao comércio comunitário, era proporcional ao objectivo prosseguido, no caso concreto a protecção dos consumidores contra a mistura fraudulenta de produtos alimentares. Convém por outro lado ter igualmente em conta esta exigência, na hipótese de se tratar de tomar em consideração análises (mesmo efectuadas por amostragem), enquanto medida de controlo. Nestes casos seria igualmente necessário demonstrar que tais análises por amostragem são indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos produtos importados e não são multiplicadas ao ponto de serem desproporcionadas em relação ao objectivo prosseguido.

9. Não é assim necessário examinar a obrigação de adicionar óleo de sésamo à margarina e às gorduras alimentares sólidas, com excepção da manteiga e das gorduras de porco. A defesa do Governo italiano apenas justifica esta obrigação de adicionar óleo de sésamo pelo argumento segundo a qual se impede deste modo que as mercadorias em causa sejam comercializadas sob a designação «manteiga».

Na falta de outros argumentos e meios de prova da parte do Governo italiano, partimos do princípio que o que foi anteriormente dito para o azeite vale igualmente para estes produtos.

Conclusão

10. Em resumo, sugerimos ao Tribunal que:

1) declare verificado que, ao subordinar à adição de óleo de sésamo de reacção cromática a comercialização dos óleos vegetais comestíveis, com excepção do azeite, bem como da margarina, das gorduras alimentares hidrogenadas e das gorduras alimentares sólidas de origem animal e vegetal, com excepção da manteiga e das gorduras de porco, importados de outros Estados-membros, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE;

2) condene a República Italiana nas despesas.

8 — Ver o acórdão de 10 de Novembro de 1982, Rau (261/81, Recueil, p. 3961), em que o Tribunal considerou que normas de rotulagem podiam evitar a confusão entre a manteiga e a margarina de modo tão eficaz como medidas coercivas relativas à embalagem dos produtos em questão.