cessário que um pedido destinado a obter a inscrição de um aditivo na lista em questão só possa ser indeferido pelas autoridades administrativas competentes se esse aditivo não corresponder a qualquer necessidade real, nomeadamente de ordem tecnológica, ou representar algum risco para a saúde pública.

Daí resulta que só se pode considerar que um Estado-membro que proíbe, sob reserva de autorização, a importação de um produto alimentar determinado proveniente de outros Estados-membros, pelo facto de ele conter um certo aditivo, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 30.° e 36.° do Tratado, se esse Estado não tiver instituído um processo conforme com as referidas exigências ou as suas autoridades tiverem indeferido injustificadamente um pedido de um ou vários operadores económicos destinado a obter a inscrição da substância em questão na lista dos aditivos autorizados.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-293/89 *

I — Factos e quadro regulamentar

O artigo 7.°, n.° 1, da decisão n.° 3000/1970 do Conselho Superior de Química, relativa ao «Código dos alimentos, bebidas e objectos de uso comum» (*Jornal Oficial da República Helénica*, B, 677, de 24.8.1971), dispunha que:

«Os produtos alimentares, importados para venda a retalho, bem como qualquer substância ou preparação destinada a melhorar a sua qualidade, devem ser conformes com as condições e disposições do presente código e da legislação grega em geral, aplicáveis aos produtos de origem grega.»

O artigo 29.° do mesmo código previa, por seu turno:

«1. São incluídas na categoria dos aditivos, em conformidade com a definição dada no artigo 2.° do presente código, as substâncias que, de uma forma geral, (com excepção dos corantes) sirvam para a conservação dos produtos aos quais sejam adicionadas, quer directamente (como os agentes conservantes microbicidas e os antioxidantes) quer indirectamente ao melhorar ou ao estabilizar certas propriedades naturais ou o estado natural dos produtos ou ao regular a sua acidez, de uma maneira que impeça de qualquer forma o desenvolvimento de microrganismos ou de outras alterações e, em geral, de uma forma que tenha resultados benéficos nas suas características organolépticas e na sua capacidade para conservar as suas propriedades de inalterabilidade no decurso

* Língua do processo: grego.

da sua armazenagem ou da sua transformação.

2. De acordo com a sua acção e finalidade de utilização precisas, distinguem-se as seguintes categorias de aditivos: a) agentes conservantes; b) antioxidantes; c) emulsionantes, estabilizadores e gelificantes; d) ácidos e bases; e) agentes para melhoria de farinhas; f) corantes; g) outros aditivos.

...

4. A adição a um género de um aditivo citado no presente capítulo e que não seja objecto de uma menção explícita nos artigos do presente código relativos a esse género, pode ser autorizada única e exclusivamente após aprovação pelo Conselho Superior de Química, na falta da qual é considerada uma prática perigosa para a saúde pública e, como tal judicialmente punível.»

Finalmente, o artigo 83.° do mesmo código define o queijo como sendo:

«1. ... o produto obtido a partir de leite, de leite parcialmente desnatado, de nata ou da sua mistura, pela maturação da coalhada escorrida na proporção desejada, e resultante da acção do coalho ou de outros enzimas activos (ou da acidificação) e ao qual nada foi adicionado, a não ser sal de cozinha, sorbato de sódio enquanto agente conservante e na proporção máxima de 0,2 %, e certas substâncias especialmente previstas para o processo de fabrico de cada tipo de queijo, tais como:

a) as seguintes matérias corantes inofensivas: açafrão, curcuma, caroteno, urucu ou anato;

b) as culturas de bactérias ou de bolores próprias de cada tipo, que conferem aos queijos as suas características organolépticas específicas;

c) a clorofila, cuja adição apenas é autorizada no leite de vaca destinado ao fabrico de queijos.»

A decisão n.° 3000/1970 foi substituída pela decisão n.° 1100/1987 do Conselho Superior de Química (*Jornal Oficial da República Helénica*, B, 788, de 31.12.1987). Esta última decisão contém disposições semelhantes às que figuram na decisão n.° 3000/1970.

Posteriormente, o artigo 83.° da decisão n.° 1100/1987 foi alterado pela decisão n.° 2109/1988 do Conselho Superior de Química (*Jornal Oficial da República Helé-*

nica, B, 892, de 13.12.1988). Esta disposição tem a seguinte redacção:

«*Produtos à base de queijo*

A. Queijos

1. Queijos obtidos a partir de leite por maturação

1.1. Definição

Entendem-se por estes queijos os produtos obtidos por maturação da coalhada escorrida na proporção desejada e elaborados por meio do coalho ou de outros enzimas que actuam sobre o leite (fresco ou pasteurizado, de vaca, de ovelha, de cabra, de búfalo e da sua mistura), ou sobre o leite parcialmente desnatado, ou sobre uma mistura destes, ou/e sobre uma mistura destes últimos com nata de leite (nata).

Nota: a presença de nitratos e de nitritos apenas é justificada e permitida enquanto substâncias naturais e nos seguintes limites:

— nitrato de sódio e de potássio (E 251, E 252)	10 mg/kg (expresso em iões nítricos)
— nitrito de sódio e de potássio (E 249, E 250)	2 mg/kg (expresso em iões nitrosos)

(Decisão n.° 1853/1986 do Conselho Superior de Química, *Jornal Oficial da República Helénica*, 319/B, de 24/6/1987).»

Resulta destas disposições que a importação e a comercialização de queijos com adição de nitratos é proibida na Grécia. Todavia, não obstante esta proibição, a importação foi tolerada até Maio de 1986. A partir desta data, os queijos provenientes de outros Estados-membros foram submetidos a controlos sanitários destinados a detectar a eventual presença de nitratos. Estes controlos implicaram a imobilização de um certo número de camiões nos postos fronteiriços. Proibia-se a importação de queijos sempre que as análises revelassem qualquer quantidade de nitratos, mesmo que se tratasse apenas de resíduos naturais. A Comissão pediu então ao Governo helénico que lhe fornecesse certas informações.

Em 28 de Julho de 1986, este Governo informou a Comissão de que a legislação nacional proíbe o emprego dos nitratos em virtude de serem cancerígenos. Por outro lado, informou que, em relação aos carregamentos recentemente chegados à Grécia, os queijos foram colocados em entrepostos frigoríficos, até que a questão fosse resolvida pelos ministérios competentes.

Em 20 de Agosto de 1986, a Comissão dirigiu ao Governo helénico uma carta de notificação de incumprimento. A Comissão considerou que os controlos sistemáticos efectuados em queijos que naturalmente contêm nitratos e o bloqueio de camiões constituiam medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa proibida pelo artigo 30.° do

Tratado e não justificadas pelo artigo 36.°. Pelo contrário, relativamente aos queijos aos quais foram adicionados nitratos, a Comissão convidou o Governo helénico a demonstrar-lhe que, tendo em conta os hábitos alimentares nacionais e os resultados dos trabalhos de investigação científica efectuados a nível internacional, a substância proibida, mesmo que corresponda a uma necessidade tecnológica, representa um risco para a saúde das pessoas.

Em 22 de Setembro de 1986, esse Governo respondeu que não tinha empreendido uma acção deliberada destinada a entravar a livre circulação dos produtos em causa. Todavia, reconheceu que alguns camiões tinham sofrido atrasos por causa dos controlos destinados a detectar a presença de nitratos nos queijos. Segundo esse Governo, devem distinguir-se os queijos que naturalmente contêm nitratos daqueles aos quais foram adicionadas estas substâncias. Os primeiros podem ser importados na medida em que o seu teor em nitratos não ultrapasse o teor admitido para a produção nacional. Em contrapartida, os segundos não podem ser importados por razões de saúde pública. Com efeito, existe uma relação entre a absorção de nitratos e o aparecimento do cancro do estômago.

Em 10 de Junho de 1988, o Governo helénico transmitiu à Comissão um quadro que indica que na Grécia a média da absorção diária de nitratos é de 1 720,23 mg. Todavia observou que este número não pôde ser determinado com exactidão porque não existem dados analíticos sobre o teor de todos os géneros alimentícios nem sobre o consumo dos produtos inventariados.

Em 25 de Outubro de 1988, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual retirou a acusação relativa à proibição de comercializar queijos contendo resíduos naturais de nitratos, em virtude de ter sido instituída uma tolerância para estes produtos pela decisão n.° 1853/1986 do Conselho Superior de Química (*Jornal Oficial da República Helénica*, B, 319, de 24.6.1987). Em contrapartida, manteve a sua acusação relativa à proibição de importação aplicada aos queijos aos quais foram adicionados nitratos durante o processo de fabrico. Tal proibição, com efeito, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, proibida pelo artigo 30.° do Tratado e não justificada pelo artigo 36.° do Tratado. Na ausência de qualquer medida eficaz destinada a reduzir a absorção de nitratos, em particular os nitratos contidos nos legumes, esta proibição também é uma discriminação arbitrária, proibida pelo segundo período do artigo 36.°

Em 10 de Janeiro de 1989, o Governo helénico informou que a decisão n.° 1853/1986, já referida, fixou em 10 mg/kg a tolerância em relação aos nitratos considerados como resíduos naturais, para todas as categorias de queijo. Na realidade, este teor é de 15 mg/kg já que o Conselho Superior de Química concedeu, em casos isolados, autorizações de circulação para esses produtos. Uma vez que é impossível determinar a origem dos nitratos, já não existe entrave à importação de queijos com um baixo teor de nitratos.

Por outro lado, o Governo helénico recordou que a proibição de se adicionarem nitratos corresponde a uma necessidade de protecção da saúde pública já que estas substâncias se transformam em nitritos e, seguidamente, em nitrosaminas cancerígenas. Aliás, em resposta a uma questão parlamen-

tar, a Comissão reconheceu esta situação pois mandou efectuar um relatório respeitante à utilização deste aditivo.

A Comissão manteve o seu ponto de vista e intentou a presente acção.

II — Tramitação processual

A acção intentada pela Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Setembro de 1989.

A fase escrita do processo seguiu a tramitação regular. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, decidiu colocar uma questão ao Governo helénico. A resposta a esta questão consta do ponto IV deste relatório.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar que, ao proibir a importação de queijos, legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-membros, aos quais durante o fabrico foram adicionados nitratos, dentro dos limites admitidos pelos meios científicos internacionais (50 mg/kg), a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE;

— condenar a República Helénica nas despesas.

O *Governo helénico* conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Argumentos das partes

A *Comissão* sublinha que a regulamentação em litígio admite um teor de 10 mg/kg de nitratos enquanto resíduos naturais. A este respeito, a Comissão formula três observações. Em primeiro lugar, esta tolerância não elimina o entrave às trocas comerciais referido pela Comissão. Em segundo lugar, o Governo helénico não pode considerar que, na prática, a tolerância é aumentada para 15 mg/kg, quando esta está fixada em 10 mg/ /kg. Em terceiro lugar, a tolerância aplica-se unicamente aos nitratos residuais e não aos nitratos adicionados. Ora, se é verdade que é impossível distingui-los por análise, é, contudo, possível determinar a sua origem. Por um lado, a adição de nitratos ao queijo deve ser indicada no rótulo, em conformidade com o artigo 6.° da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO L 33, p. 1; EE 13 F09 p. 162). Por outro lado, esta adição pode ser controlada por um pedido de informação ao fabricante ou por verificações efectuadas pelas autoridades nacionais no centro de produção.

A Comissão afirma que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-membros podem autorizar, no seu território, por um acto de alcance geral, a utilização de determinados aditivos quer para todos os produtos quer apenas para alguns de entre eles quer tendo em vista certas utilizações.

A utilização de um aditivo deve ser autorizada, tendo em consideração os resultados da investigação científica internacional e os hábitos alimentares do Estado-membro de importação, se corresponder a uma necessidade real de ordem tecnológica e se este aditivo não representar um perigo para a saúde pública.

Quanto à necessidade tecnológica, a adição de nitratos justifica-se pela necessidade de inibir certos organismos anaeróbios, que provocam a formação de gás e de odores desagradáveis. Além disso, o Governo helénico reconhece implicitamente que os métodos de substituição a que se refere, como seja a utilização de lisosimas e a bactofugação, não constituem uma solução tão eficaz como a utilização dos nitratos para o problema do crescimento tardio dos queijos.

No que diz respeito à saúde pública, a Comissão sustenta que na Grécia a absorção de nitratos está longe de atingir a dose diária admissível (300 mg/dia) fixada pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura). A este respeito, baseia-se num relatório do Conselho Superior de Saúde italiano, de Novembro de 1980, que avalia a ingestão de nitratos em 245 mg/dia em Itália, país com hábitos de consumo e clima semelhantes aos da Grécia. Em qualquer caso, o consumo de queijo contendo nitratos implica um aumento ínfimo (menos de 1 %) da absorção diária deste aditivo.

As autoridades helénicas avaliaram em 1 720,23 mg/kg a ingestão diária média de nitratos. Quatro razões demonstram que este valor não se baseia em dados reais e científicos. Antes de mais, o Governo helénico reconhece que não dispõe de dados analíticos sobre o teor em nitratos de todos os géneros alimentícios que inventariou nem sobre o seu consumo. Seguidamente, as estatísticas em que se baseia referem-se às vendas totais dos produtos destinados ao consumo divididas pelo número de habitantes e não o consumo real. Além disso, o teor em nitratos aceite para cada um dos géneros inventariados não é uma média real mas valores máximos baseados no limite fixado pela regulamentação nacional para os produtos em causa. Finalmente, o teor médio estimado de nitratos nos legumes (2 500 mg/kg) é muito exagerado.

Tendo em conta estas considerações, a proibição de importar constitui um entrave às trocas comerciais totalmente desproporcionado e não justificado à luz do artigo 36.° do Tratado. Na ausência de qualquer medida eficaz tendente a reduzir uma absorção natural dos nitratos, em particular dos nitratos provenientes dos legumes para cuja produção foram utilizados adubos, esta proibição também é uma discriminação proibida pelo segundo período do artigo 36.°.

O *Governo helénico* observa que a decisão n.º 1853/1985 do Conselho Superior de Química autoriza a presença de nitratos residuais na proporção de 10 mg/kg. Todavia, uma vez que as análises não permitem determinar a origem da substância, a tolerância também diz respeito aos nitratos adicionados. Aliás, este limite é, na prática, aumentado para 15 mg/kg. A este respeito, o Governo helénico salienta que a Comissão não visa a total eliminação de qualquer regulamentação relativa a um teor máximo de nitratos nos queijos, uma vez que admite o limite de 50 mg/kg reconhecido pela legislação de vários Estados-membros. Apenas no caso de o limite fixado por um Estado originar entraves às importações é que este é proibido por força do direito comunitário. Ora, isso não sucede no caso vertente já que o limite previsto pela regulamentação helénica permite a importação da maior parte dos queijos.

A adição de nitratos não é justificada por uma necessidade tecnológica. Com efeito, existem outras substâncias inofensivas e outros métodos que permitem atingir o mesmo resultado. Por um lado, a utilização de lisosimas ou, em certos casos, a utilização conjunta de lisosimas e de uma pequena quantidade de nitratos, impedem o fenómeno do crescimento tardio dos queijos. Por outro lado, o processo de bactofugação elimina até 90 % dos esporos contidos no leite.

A regulamentação em litígio é fundamentada por considerações baseadas na protecção da saúde. A este propósito, o Governo helénico observa que a nocividade dos nitratos não é contestada pelos meios científicos nem pela Organização Mundial da Saúde. Três elementos confirmam este ponto de vista. Antes de mais, a ausência de harmonização das legislações na matéria demonstra a prudência do legislador comunitário. Além disso, o Conselho remeteu recentemente o problema para o Comité Científico de Alimentação Humana. Finalmente, admite-se que os nitratos são responsáveis pela formação de nitrosaminas cancerígenas. De uma forma geral, é contrário ao espírito do Tratado que os Estados que proíbem o emprego de um aditivo sejam obrigados a harmonizar a sua legislação com a dos Estados que adoptaram uma posição mais branda no que diz respeito à protecção da saúde.

Quanto às quantidades de nitratos absorvidos, a República Helénica considera que a Comissão não teve suficientemente em conta a realidade grega. A dose diária admissível de 300 mg é ultrapassada devido à presença de nitratos nos legumes, na carne e na água. O valor de 1 720,23 mg de nitratos não é, de modo algum, exagerado. Antes de mais, baseia-se em dados do Eurostat que são utilizados pelos serviços da Comunidade. Seguidamente, os valores fornecidos ao Eurostat pelo Ministério da Agricultura grego têm em conta as quantidades perdidas durante a comercialização. Finalmente, a avaliação não é calculada com base em valores máximos, já que se reconhece que certos legumes, tais como a beterraba, o aipo ou o melão, têm um teor de nitratos sensivelmente superior ao teor aceite para o conjunto dos legumes.

Finalmente, não existe a nível comunitário regulamentação coerente e exaustiva em ma-

téria de nitratos. Em semelhante situação, e na medida em que subsistem incertezas no estado actual da investigação científica, cabe aos Estados-membros decidir a que nível pretendem assegurar a protecção da saúde. As autoridades nacionais podem, portanto, adoptar diferentes medidas preventivas de protecção da saúde pública em função dos hábitos alimentares da população, na condição de respeitarem o princípio da proporcionalidade que está na base da disposição do artigo 36.°, *in fine*, do Tratado. A regulamentação em litígio respeita este princípio já que não proíbe, de forma geral, os nitratos, mas limita-se ao que é necessário para atingir o objectivo de protecção da saúde.

IV — Resposta à questão colocada pelo Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça pediu ao Governo helénico que o informasse das medidas que adoptou tendo em vista limitar o consumo diário de nitrato, que este avalia em 1 720,23 mg.

Este Governo respondeu que foi instituido um programa a fim de reduzir a dose de nitrato presente nos adubos utilizados para a agricultura; esta dose é, segundo ele, responsável pelo valor elevado referido pelo Tribunal de Justiça. Observou, sobre este ponto, que a Grécia já utiliza nos adubos uma quantidade de azoto claramente inferior à utilizada em muitos Estados-membros.

Por outro lado, o Governo helénico deu conta de um programa relativo à aplicação de estrume nas culturas e à criação de laboratórios regionais destinados a aconselhar os agricultores em certas matérias, nomeadamente sobre a referida aplicação de estrume e sobre a utilização dos adubos.

R. Joliet
Juiz-relator