CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 16 de Janeiro de 2001 [1]

1. O Tribunal de première instance de Bruxelles (Bélgica) pede, nos termos do artigo 234.° CE, a interpretação dos artigos 28.° CE e 30 CE, para decidir se constituem restrições quantitativas à importação ou medidas de efeito equivalente as normas belgas que proíbem a venda de pão cujo teor de sal seja superior a 2% e a publicidade de um género alimentício que sugira características especiais quando as mesmas são comuns aos produtos similares, bem como as que impõem as menções «inteiro» e «pasteurizado» nas embalagens de leite fresco.

I — Os factos do processo principal

2. C. Bellamy, administradora da sociedade SA English Shop Wholesale, que importa géneros alimentícios do Reino Unido e os vende a retalho na Bélgica, foi condenada à revelia em Dezembro de 1998 por ter infringido, em 1994 e 1995, as disposições do Decreto real de 2 de Setembro de 1985, sobre o pão e outros produtos de panificação [2], (a seguir «Decreto real de 1985»), do Decreto real de 17 de Abril de 1980, relativo à publicidade dos géneros alimentícios [3] (a seguir «Decreto real de 1980») e o artigo 14.° da Lei de 24 de Janeiro de 1977, relativa à protecção da saúde dos consumidores [4] (a seguir «Lei de 1977»).

As infracções consistiram na venda de pão com um teor de 2,88% de sal, contra o disposto no artigo 3.°, n.° 2, do Decreto real de 1985, na apresentação de leite fresco inteiro pasteurizado como se possuísse qualidades especiais ao mencionar que o produto não continha aditivos nem conservantes, em infracção ao artigo 4.°, n.° 2, do Decreto real de 1980, e na venda de leite denominado «Breakfast Milk» sem a denominação «leite fresco inteiro pasteurizado».

3. C. Bellamy deduziu oposição à sentença, alegando que as acusações são contrárias

1 — Língua original: espanhol.

2 — *Moniteur belge* de 7 de Novembro de 1985.

3 — *Moniteur belge* de 6 de Maio de 1980.

4 — *Moniteur belge* de 8 de Abril de 1977.

ao disposto na legislação da Comunidade Europeia e, em particular, ao artigo 28.° CE.

II — As questões prejudiciais

4. Para decidir a causa, o Tribunal de Bruxelas colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 1.°, n.° 3, e 8.° do Decreto real de 2 de Setembro de 1985, sobre o pão e outros produtos de panificação, e o artigo 14.° da Lei de 24 de Janeiro de 1977, sobre a protecção da saúde dos consumidores em matéria de géneros alimentícios e outros produtos, na medida em que proíbem a comercialização de pão cujo teor em sal de cozinha expresso em cloreto de sódio e calculado sobre a matéria seca seja superior a 2%, são conformes ao estabelecido no artigo 28.° [...] e susceptíveis de justificação nos termos do artigo 30.° [do Tratado da União Europeia]?

2) Os artigos 1.°, n.° 3 e 8.° do Decreto real de 2 de Setembro de 1985, sobre o pão e outros produtos de panificação, e o artigo 14.° da Lei de 24 de Janeiro de 1977, sobre a protecção da saúde dos consumidores em matéria de géneros alimentícios e outros produtos, são conformes ao estabelecido no artigo 28.° do Tratado da União Europeia e susceptíveis de justificação nos termos do artigo 30.° do mesmo diploma?

3) Os artigos 4.°, n.° 2, e 5.° do Decreto real de 17 de Abril de 1980, sobre a publicidade dos géneros alimentícios, e o artigo 14.° da Lei de 24 de Janeiro de 1977, sobre a protecção da saúde dos consumidores em matéria de géneros alimentícios e outros produtos, são conformes ao disposto no artigo 28.° do Tratado da União Europeia e susceptíveis de justificação nos termos do artigo 30.° do mesmo diploma?»

5. Quero referir que, apesar de a decisão de reenvio pedir a interpretação dos artigos 28.° e 30.° do Tratado da União Europeia, na realidade, refere-se aos artigos 28.° e 30.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia, na numeração e redacção que lhe foram dadas pelo Tratado de Amesterdão.

III — O processo no Tribunal de Justiça

6. Apresentaram observações escritas neste processo, dentro do prazo fixado para o

efeito pelo artigo 20.° do Estatuto CE do Tribunal de Justiça, a demandante no processo principal e a Comissão. Visto nenhum dos interessados ter pedido para formular alegações orais, o Tribunal decidiu não realizar audiência, de acordo com o disposto no artigo 104.°, n.° 4, do seu Regulamento de Processo.

IV — Análise das questões prejudiciais colocadas

A — *A primeira questão prejudicial*

7. Por meio desta pergunta, o órgão jurisdicional belga pretende saber se o artigo 28.° CE se opõe à legislação de um Estado-Membro que proíbe no seu território a venda de pão e outros produtos de panificação cujo teor de sal, calculado sobre a matéria seca, ultrapasse 2%, quando tiverem sido legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro. Em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se essa legislação se pode justificar ao abrigo do artigo 30.° CE.

8. O artigo 28.° CE proíbe, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como as medidas de efeito equivalente. Pelo seu lado, o artigo 30.° CE estabelece que as disposições dos artigos 28.° e 29.° são aplicáveis sem prejuízo das proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas, entre outras, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas e animais desde que não constituam um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

9. Esta questão colocou-se, segundo refere o despacho de reenvio, em consequência da pena de multa aplicada a C. Bellamy por infracção aos artigos 1.°, n.° 3, e 8.° do Decreto real de 1985, e o artigo 14.° da Lei de 1977. A bem de uma maior clareza, devo especificar que a exigência relativa ao teor máximo de sal no pão se encontra no artigo 3.°, n.° 2, do Decreto real de 1985, e não no artigo 1.°, n.° 3, nem no artigo 8.°

10. Esta questão já foi decidida pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Van der Veldt [5], proferido a pedido de outro órgão jurisdicional belga que conhecia de factos similares aos descritos.

11. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que, na falta de normas comuns ou harmonizadas relativas ao fabrico e à

5 — Acórdão de 14 de Julho de 1994 (C-17/93, Colect., p. I-3537).

comercialização do pão e dos outros produtos de panificação, compete aos Estados-Membros adaptar todas as normas respeitantes às características de composição, fabrico e comercialização desde que não criem discriminações em detrimento de produtos importados nem obstáculos à importação de produtos provenientes de outros Estados-Membros [6].

12. A obrigação de não ultrapassar um teor máximo de sal, calculado sobre a matéria seca, propicia que, num Estado-Membro, não se possa comercializar pão e outros produtos de panificação originários de outros Estados-Membros. Com efeito, se não se estabelecerem critérios idênticos de fabrico, o cumprimento dessa obrigação exigirá um fabrico diferenciado consoante o destino dos produtos assim dificultando a sua circulação.

Por esse motivo, concluiu que a aplicação, a produtos legalmente fabricados e comercializados num Estado-Membro, da legislação de outro, que proíbe a comercialização de pão e outros produtos de panificação cujo teor de sal, calculado sobre a matéria seca, ultrapasse o limite máximo de 2%, constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo actualmente 28.° CE.

13. Considero também válidos os fundamentos jurídicos do Tribunal para não aceitar que a legislação belga pudesse ser justificada por razões de protecção da saúde pública, tendo as autoridades nacionais responsáveis pela política sanitária afirmado que, com a norma neerlandesa sobre o teor de sal no pão, a ingestão diária desse cloreto elevar-se-ia a 3,1 g, que é demasiado elevada.

Mas, segundo o acórdão [7], considerações tão gerais não demonstravam que um aumento do consumo de sal nas proporções acima mencionadas apresentassem um verdadeiro risco para a saúde humana; além disso, embora a existência de um simples risco para os consumidores baste para que a legislação seja considerada conforme com as exigências do agora artigo 30.° CE [8], esse risco não deve ser ponderado à luz de considerações de ordem geral, mas sim com base em pesquisas científicas apropriadas [9]. Uma vez que não tinham sido fornecidos dados dessa natureza nos quais o legislador

6 — Acórdãos de 19 de Fevereiro de 1981, Kelderman (130/80, Recueil, p. 527, n.° 5), e de 7 de Fevereiro de 1984, Jongeneel Kaas e o. (237/82, Recueil, p. 483, n.° 13).

7 — N.° 17 do acórdão.

8 — Acórdão de 6 de Junho de 1984, Melkunie (97/83, Recueil, p. 2367, n.° 18).

9 — Acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha (178/84, Colect., p. 1227, n.° 44).

belga se tivesse apoiado, o Tribunal concluiu que, em vez de proibir e punir penalmente a comercialização de pão e de outros produtos de panificação cujo teor de sal fosse superior a 2%, poderia ter-se previsto uma rotulagem adequada, que desse aos consumidores as informações pretendidas quanto à composição do produto, solução que cumpriria o objectivo de protecção da saúde pública e teria provocado restrições menos importantes à livre circulação de mercadorias [10].

14. No processo que agora analiso, não foram apresentados novos argumentos destinados a demonstrar a necessidade da legislação para a protecção da saúde pública nem a sua proporcionalidade relativamente a esse fim. Por conseguinte, cabe declarar que o artigo 28.° CE se opõe à aplicação da legislação de um Estado-Membro que proíbe no seu território a venda de pão e de outros produtos de panificação cujo teor de sal, calculado sobre a matéria seca, ultrapasse 2%, quando esses produtos tiverem sido legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro e que essa legislação não se pode justificar ao abrigo do artigo 30.° CE por razões de protecção da saúde pública.

10 — Acórdão Van der Veldt, já referido na nota 5, *supra*, n.os 18 e 19.

B — *A segunda questão prejudicial*

15. Confesso a minha perplexidade perante a redacção desta pergunta, que coincide em grande parte com a primeira, embora não fazendo referência ao teor máximo de sal no pão.

Reanalisando a legislação nacional referida no despacho de reenvio, verifico que o artigo 1.°, n.° 3, do Decreto real de 1985 define o pão especial; que, de acordo com o artigo 8.°, as infracções ao que aí se dispõe são investigadas, perseguidas e punidas nos termos da lei sobre a protecção dos consumidores; e que o artigo 14.° dessa lei dispõe que será punido com prisão de oito dias a seis meses e com multa de cinquenta a mil francos, ou com uma dessas penas, quem fabricar ou importar e quem, sem ser o fabricante ou o importador, introduzir conscientemente no comércio géneros alimentícios ou outros produtos referidos nessa lei.

O órgão jurisdicional nacional pergunta se essa legislação é conforme ao artigo 28.° CE e se pode ser justificada ao abrigo do artigo 30.° CE.

16. Tal como indica acertadamente a Comissão nas suas observações, decorre

da descrição dos factos feita pelo órgão jurisdicional de Bruxelas que a causa que lhe cabe decidir não é relativa à legislação aplicável, nem à natureza das penas aplicadas aos autores da infracção nem ao montante das multas e que não se discute sobre a definição do pão.

C — *A terceira questão prejudicial*

17. O Tribunal de Justiça [11] insistiu igualmente na importância da indicação, pelo juiz de reenvio, das razões precisas que o conduziram a interrogar-se sobre a interpretação do direito comunitário e a apresentar questões prejudiciais [12], e considerou indispensável um mínimo de explicações sobre os motivos da escolha das disposições comunitárias cuja interpretação pede e sobre a relação entre estas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio [13].

18. Tendo em conta que o órgão jurisdicional de reenvio não fornece tais explicações e que C. Bellamy e a SA English Shop Wholesale são acusadas de infracção à proibição contida no artigo 3.°, n.° 2, do referido Decreto real, questão que é objecto da primeira questão prejudicial, considero que o Tribunal deve abster-se de responder à questão suscitada em segundo lugar.

19. Por meio desta pergunta, que há que reformular, o Tribunal de première instance de Bruxelles pretende determinar se o artigo 28.° CE se opõe a uma legislação como a que consta do artigo 4.°, n.° 2, do Decreto real de 1980, que proíbe que se apresente um produto de marca de forma que induza à convicção de que possui qualidades especiais quando estas são comuns a todos os produtos similares. Pretende também saber se a referida disposição do Tratado proíbe a aplicação de uma norma nacional como a do artigo 5.° do mesmo Decreto real, de acordo com o qual qualquer mensagem publicitária relativa a géneros alimentícios deve utilizar, de forma visível, uma denominação estabelecida, se for o caso, por disposição legal ou regulamentar, para evitar o erro do consumidor sobre a natureza do alimento. No caso de a resposta ser afirmativa, há que analisar se essa legislação nacional pode ser justificada ao abrigo do artigo 30.° CE.

20. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, constituem medidas de efeito equivalente, proibidas pelo actual artigo 28.° CE, os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes de normas relativas aos requisitos que devem preencher (como as relativas à sua designação,

11 — Despacho de 28 de Junho de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Colect., p. I-4979, n.° 16).

12 — Despachos de 25 de Junho de 1996, Italia Testa (C-101/96, Colect., p. I-3081), n.° 6, de 30 de Abril de 1998, Testa e Modesti (C-128/97, C-137/97, Colect., p. 2181, n.° 15), e Agostini (C-9/98, Colect., p. I-4261, n.° 6).

13 — Despacho de 7 de Abril de 1995, Grau Gomis e o. (C-167/94, Colect., p. I-1023, n.° 9).

forma, dimensões, peso, composição, apresentação, etiquetagem, acondicionamento), mesmo que essas normas sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos e quando não forem justificadas por objectivos de interesse geral susceptíveis de prevalecer sobre as exigências dessa liberdade de circulação [14].

O Tribunal considerou também que decorre do artigo 28.° CE que a aplicação de uma regulamentação nacional, adoptada na falta de regras comuns ou harmonizadas, aos produtos importados de outros Estados-Membros, em que tenham sido legalmente fabricados e comercializados, apenas é compatível com o citado Tratado na medida em que se revele necessária para satisfazer os motivos de interesse geral enumerados no artigo 30.° CE ou exigências imperativas atinentes, em especial, à lealdade das transacções comerciais e à defesa dos consumidores [15].

No entanto, deixa de se justificar o recurso ao referido artigo 30.° CE quando existem directivas comunitárias, adoptadas nos termos do artigo 100.° do Tratado CE (actual artigo 94.° CE), que prevêem a harmonização das medidas necessárias para assegurar a protecção da saúde das pessoas e dos animais, e que estabelecem os procedimentos comunitários de controlo da sua observância. É no âmbito fixado nessas directivas que deverão ser efectuados os controlos apropriados e tomadas as medidas de precaução [16].

21. Tal como assinala a Comissão nas suas observações, a Directiva 79/112/CEE [17] (a seguir «Directiva 79/112») constitui a primeira etapa do processo de harmonização destinado a eliminar, de forma progressiva, todos os obstáculos à livre circulação de géneros alimentícios que surgem devido às diferenças existentes entre as legislações dos Estados-Membros relativas à rotulagem [18]. De igual modo, a Directiva 92/46/CEE [19] harmoniza as normas que regulam os tratamentos térmicos aplicados ao leite destinado ao consumo e contém, no anexo C, capítulo III, as normas aplicáveis à apresentação e ao acondicionamento.

22. De acordo com o artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/112, a rotulagem

14 — Acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect., p. 327, n.° 14), e de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 15).

15 — Acórdão de 11 de Maio de 1989, Comissão/Alemanha (76/86, Colect., p. 1021, n.° 13).

16 — Acórdão de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi (5/77, Recueil, p. 1555, n.° 35, Colect., p. 555).

17 — Directiva 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 1979, L 33 p. 1; EE 13 F9 p. 162).

18 — Esta Directiva, com as alterações introduzidas desde a sua adopção, foi codificada pela Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000 (JO L 109, p. 29).

19 — Directiva 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).

e as modalidades em que é realizada não podem ser de natureza a induzir em erro o comprador, nomeadamente, i) no que respeita às características do género alimentício e, em especial, no que se refere à natureza, identidade, qualidades, composição, quantidade, durabilidade, origem ou proveniência, modo de fabrico ou de obtenção; ii) atribuindo ao género alimentício efeitos ou propriedades que não possua; e iii) sugerindo que o género alimentício possui características especiais quando as mesmas forem comuns a todos os géneros alimentícios similares.

23. O artigo 4.°, n.° 2, do Decreto real de 1980, ao proibir, na publicidade dos géneros alimentícios, que se faça crer que possuem características particulares, quando, na realidade, são comuns a todos os produtos similares, incorpora no direito interno a disposição contida no artigo 2.°, n.° 1, alínea a), iii), da Directiva 79/112.

24. Há que considerar, portanto, que o artigo 28.° CE e o artigo 2.° da Directiva 79/112 não se opõem a uma disposição nacional como a que consta do artigo 4.°, n.° 2, do Decreto real de 1980.

25. A obrigação de utilização de uma denominação estabelecida, em qualquer mensagem publicitária, para se evitar induzir em erro, imposta pelo artigo 5.° do Decreto real de 1980, foi aplicada no processo principal ao leite inteiro pasteurizado, denominado «Breakfast Milk», por se ter omitido a menção «leite fresco inteiro pasteurizado».

26. Tal como a Comissão, deduzo do contexto factual exposto pelo órgão jurisdicional nacional que, no caso concreto, o artigo 5.° do Decreto real foi aplicado à rotulagem da embalagem do leite. A obrigação imposta refere-se às características do produto e não afecta uma mensagem publicitária. Distinto do produto em si e da sua embalagem, a mensagem publicitária constituiria uma «modalidade de venda» das referidas no n.° 16 do acórdão Keck e Mithouard [20], que ficaria fora do âmbito de aplicação do artigo 28.° CE.

27. De acordo com o disposto no artigo 3.°, n.° 1, ponto 1, da Directiva 79/112, a denominação de venda figura entre as indicações obrigatórias a incluir na rotulagem dos géneros alimentícios. Assim, quando o artigo 5.° do Decreto real de 1980 é aplicado à rotulagem de um género alimentício, constitui exactamente a aplicação no direito interno da disposição da directiva.

20 — Já referido na nota 14, *supra*.

28. Fica por analisar se a legislação comunitária se opõe a que um Estado-Membro imponha que o leite comercializado sob a designação «Breakfast Milk» inclua na sua denominação de venda as menções «inteiro» e «pasteurizado».

O artigo 5.°, n.° 2, da Directiva 79/112 dispõe que a denominação de venda não poderá ser substituída por uma marca de fabrico ou comercial ou por uma denominação de fantasia.

De acordo com o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento (CE) n.° 2597/97 [21] (a seguir «Regulamento n.° 2597/97»), as denominações de venda do leite de consumo são as indicadas no artigo 3.°, cujo n.° 1 impõe que a denominação de venda do leite indique se se trata de leite cru, gordo, meio-gordo ou magro.

29. No que respeita à obrigação de constar da embalagem a menção «pasteurizado», o artigo 5.°, n.° 3, da Directiva 79/112 exige que a denominação de venda inclua ou seja acompanhada de uma indicação do estado físico em que se encontra o género alimentício ou do tratamento específico a que foi submetido (por exemplo, em pó, liofilizado, congelado, concentrado, fumado) quando a omissão desta indicação for susceptível de originar confusão no espírito do comprador.

Apesar de o processo de pasteurização não ser mencionado entre os exemplos, concordo com a Comissão em que deve ser considerado um tratamento específico aplicado ao género alimentício cuja não inclusão na denominação de venda pode confundir o consumidor.

30. Além disso, de acordo com o artigo 5.° da Directiva 92/46, os Estados-Membros velarão por que o leite de consumo só seja colocado no mercado se satisfizer, entre outras, as exigências de ter sido tratado da forma prevista na parte A do capítulo I do anexo C, rotulado nos termos do capítulo IV do anexo C e acondicionado nos termos do capítulo III do anexo C no estabelecimento de tratamento em que foi submetido ao tratamento final. O anexo C, capítulo III, desta directiva, que regula o acondicionamento e embalagem, exige, no ponto 5, que o concessionário ou o gestor do estabelecimento façam constar, de forma visível e legível, no acondicionamento do leite e dos produtos à base de leite, para além das menções previstas no capítulo IV, a natureza e os demais dados que permitam identificar a data do tratamento térmico a que o leite cru tenha sido submetido e a temperatura a que o leite pasteurizado deverá ser armazenado.

21 — Regulamento do Conselho, de 18 de Dezembro de 1997, que estabelece as regras complementares da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos no que diz respeito ao leite de consumo (JO L 351, p. 13).

31. À luz destas disposições, devo concluir que a exigência contida no artigo 5.° do Decreto real de 1980 não pode ser considerada contrária ao direito comunitário, a partir do momento em que as menções «gordo» e «pasteurizado» foram impostas pelo Regulamento n.° 2597/97 e pelas Directivas 79/112 e 92/46, adoptadas a fim de harmonizar as legislações dos Estados-Membros.

Desse modo, cabe responder ao órgão jurisdicional nacional que o artigo 28.° CE e o artigo 5.° da Directiva 79/112 não se opõem a uma norma nacional como o artigo 5.° do Decreto real de 17 de Abril de 1980, que exige que qualquer mensagem publicitária relativa a géneros alimentícios utilize, de forma visível, uma denominação do produto estabelecida, sendo caso disso, por disposição legal ou regulamentar.

V — Conclusão

32. De acordo com as considerações acima expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais colocadas pelo Tribunal de première instance de Bruxelles da seguinte forma:

«1) O artigo 28.° CE opõe-se à aplicação da legislação de um Estado-Membro que proíbe a comercialização no seu território de pão e outros produtos de panificação cujo teor em sal, calculado sobre a matéria seca, seja superior a 2% quando tiverem sido legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro. Essa legislação não se pode considerar justificada ao abrigo do artigo 30.° CE por razões de protecção da saúde pública.

2) O artigo 28.° CE e o artigo 2.° 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 não se opõem a uma disposição nacional como o artigo 4.°, n.° 2, do Decreto real de 17 de Abril de 1980, que proíbe a publicidade que atribua aos géneros alimentícios qualidades especiais que são comuns a todos os produtos similares.

O artigo 28.° CE e o artigo 5.° da Directiva 79/112 não se opõem a uma disposição nacional como o artigo 5.° do Decreto real de 17 de Abril de 1980, que exige que em qualquer mensagem publicitária relativa a géneros alimentícios seja utilizada, de forma visível, uma denominação estabelecida, se for caso disso, por disposição legal ou regulamentar, como as menções 'inteiro' e 'pasteurizado' relativamente a um produto com tais características.»