ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)
13 de Dezembro de 1990 *

No processo C-42/90,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE pelo tribunal de grande instance de Marseille, destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Jean-Claude Bellon,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Directiva 64/54/CEE do Conselho, de 5 de Novembro de 1963, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos conservantes que podem ser utilizados nos géneros destinados à alimentação humana (JO 1964, 12, p. 161; EE 13 F1 p. 13), completada e alterada pelas directivas 67/427/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967 (JO 148, p. 1; EE 13 F1 p. 39), 71/160/CEE do Conselho, de 30 de Março de 1971 (JO L 87, p. 12; EE 13 F2 p. 4), e 74/62 CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1973 (JO 1974, L 38, p. 29; EE 13 F3 p. 169), bem como dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

constituído pelos Srs. G. C. Rodríguez Iglesias, presidente de secção, Sir Gordon Slynn e R. Joliet, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações escritas apresentadas:

* Língua do processo: francês.

— em representação de J.-C. Bellon, por M. Grisoli, advogado no foro de Marselha,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Blanca Rodríguez Galindo, membro do Serviço Jurídico, assistida por Hervé Lehman, funcionário francês colocado à disposição do Serviço Jurídico da Comissão, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de J.-C. Bellon, do Governo francês, representado por G. de Bergues, secretário adjunto principal no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e da Comissão, na audiência de 23 de Outubro de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Novembro de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 20 de Novembro de 1987, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de Fevereiro de 1990, o tribunal de grande instance de Marselha submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à interpretação da Directiva 64/54/CEE do Conselho, de 5 de Novembro de 1963, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos conservantes que podem ser utilizados nos géneros destinados à alimentação humana (JO 1964, 12, p. 161; EE 13 F1 p. 13), bem como dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE.

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um processo penal contra a SARL Bellon Import, na pessoa do seu gerente, Jean-Claude Bellon. Este importou e colocou à venda em França, provenientes de Itália, produtos de pastelaria fabricados neste último país sob a denominação «panettone», contendo ácido sórbico, conservante autorizado pela legislação italiana.

3 Resulta dos autos que a regulamentação francesa aplicável [decreto de 15 de Abril de 1912 (JORF de 29.6.1912)] proíbe a adição aos géneros alimentares de quaisquer substâncias que não sejam objecto de uma autorização prévia expressa, atribuída por via de despacho interministerial. Uma circular de 8 de Agosto de 1980 (JORF de 25.9.1980) regulamenta o teor dos pedidos de autorização, que devem, nomeadamente, demonstrar, por um lado, o interesse que a substância em questão apresenta para os utilizadores e consumidores e, por outro, a inocuidade dessa substância em condições normais de utilização.

4 O tribunal de grande instance de Marselha, ao qual foi submetido o litígio, decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie a título prejudicial sobre a seguinte questão:

«É conforme com o direito comunitário recusar a entrada em França — sem que para isso exista uma razão imperiosa — de um género alimentar, legalmente fabricado e comercializado por um Estado-membro, pelo facto de conter ácido sórbico, conservante admitido pela Directiva 64/54/CEE, de 5 de Novembro de 1963, completada e alterada pela Directiva 67/427/CEE, de 27 de Junho de 1967, pela Directiva 71/160/CEE, de 30 de Março de 1971, e pela Directiva 74/62/CEE, de 17 de Dezembro de 1973, substância que só é autorizada pela regulamentação francesa em determinados géneros taxativamente enumerados?»

5 Para mais ampla exposição dos factos do litígio no processo principal, da tramitação processual, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

6 A título liminar, deve observar-se que, embora não caiba ao Tribunal, no âmbito do artigo 177.° do Tratado, pronunciar-se sobre a compatibilidade de uma regulamentação nacional com o Tratado, ele é, em contrapartida, competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação que relevem do direito comunitário que possam permitir-lhe apreciar essa compatibilidade para a decisão do litígio que lhe foi submetido.

7 Por conseguinte, deve considerar-se que a questão prejudicial incide sobre o ponto de saber se os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, para a aplicação de uma regulamentação nacional relativa à repressão de fraudes e de falsificações na venda de géneros alimentares, um Estado-membro proíba a comercialização no seu território de um produto, legalmente fabricado noutro Estado-membro, que contenha ácido sórbico, conservante cuja utilização é admitida pela Directiva 64/54, já referida.

8 Em primeiro lugar, deve declarar-se que, por força do artigo 1.° da Directiva 64/54, alterada em diversas ocasiões, os Estados-membros não podem autorizar, para protecção dos géneros alimentares contra as alterações provocadas por microrganismos, a utilização de conservantes diversos dos enumerados no seu anexo, entre os quais figura o ácido sórbico.

9 Segundo os seus considerandos, a directiva constitui apenas a primeira fase da aproximação das legislações nacionais neste domínio. Nesta fase, os Estados-membros não estão, por conseguinte, obrigados a autorizar a utilização de todas as substâncias mencionadas no anexo da directiva. Contudo, a sua liberdade de fixar regras, quanto à adição de conservantes aos géneros alimentares, só pode ser exercida na dupla condição de não ser autorizada a utilização de qualquer conservante não mencionado no anexo da directiva e de não ser totalmente excluída a utilização de um conservante que aí figure, excepto quando se trate de produtos alimentares produzidos e consumidos no próprio território, nos casos particulares em que a utilização desse conservante não corresponda a qualquer necessidade tecnológica (ver os acórdãos de 12 de Junho de 1980, Grunert, 88/79, Recueil, p. 1827, e de 5 de Fevereiro de 1981, Kugelmann, 108/80, Recueil, p. 433).

10 Tratando-se, no caso do processo principal, de produtos importados de outro Estado-membro, no qual são legalmente fabricados e comercializados, deve admi-

tir-se que a aplicação de uma regulamentação nacional do tipo da que é objecto do litígio no processo principal entrava o comércio intracomunitário e constitui por esse facto, em princípio, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.° do Tratado. Contudo, existindo uma harmonização comunitária parcial no domínio considerado, deve examinar-se se essa medida pode ser justificada por razões de protecção da saúde das pessoas, nos termos do artigo 36.° do Tratado.

11 Deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal (ver, nomeadamente, o acórdão de 14 de Julho de 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, p. 2445), na medida em que, no estado actual da investigação científica, subsistam incertezas, compete aos Estados-membros, na falta de harmonização completa, decidir do nível a que pretendem assegurar a protecção da saúde e da vida das pessoas, tendo ao mesmo tempo em conta as exigências da livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade.

12 Da jurisprudência do Tribunal (em especial dos acórdãos de 14 de Julho de 1983, Sandoz, já referido; de 10 de Dezembro de 1985, Motte, 247/84, Recueil, p. 3887; de 6 de Maio de 1986, Muller, 304/84, Colect., p. 1511; e de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha, 178/84, Colect., p. 1227), resulta igualmente que, nestas condições, o direito comunitário não se opõe a que os Estados-membros instituam uma legislação que sujeite a utilização de aditivos a uma autorização prévia concedida por um acto de alcance geral para determinados aditivos, quer para todos os produtos quer apenas para alguns deles quer ainda relativamente a certas utilizações. Uma legislação deste tipo corresponde a um objectivo legítimo de política sanitária, que é o de restringir o consumo incontrolado de aditivos alimentares.

13 A aplicação aos produtos importados das proibições de comercializar produtos contendo aditivos autorizados no Estado-membro de produção, mas proibidos no Estado-membro de importação, não é, todavia, admissível, a não ser que seja conforme com as exigências do artigo 36.° do Tratado, como vem sendo interpretado pelo Tribunal.

14 A este respeito, há que lembrar, em primeiro lugar, que, nos acórdãos 174/82, Sandoz; 247/84, Motte; 304/84, Muller; e 178/84, Comissão/Alemanha, já referidos, o Tribunal deduziu do princípio da proporcionalidade, que está na base do

último período do artigo 36.° do Tratado, que as proibições de comercializar produtos que contenham aditivos autorizados no Estado-membro de produção, mas proibidos no Estado-membro de importação, devem ser limitadas ao que é efectivamente necessário para protecção da saúde pública. O Tribunal também conclui daí que a utilização de um determinado aditivo, admitido noutro Estado-membro, deve ser autorizada no caso de um produto importado desse Estado-membro, quando, tendo em conta, por um lado, os resultados da investigação científica internacional e especialmente os trabalhos do Comité Científico Comunitário da Alimentação Humana e da Comissão do *Codex alimentarius* da FAO e da Organização Mundial da Saúde, e, por outro lado, os hábitos alimentares no Estado-membro de importação, esse aditivo não represente um perigo para a saúde pública e corresponda a uma necessidade real, designadamente de ordem tecnológica.

15 Convém, em segundo lugar, lembrar que, tal como o Tribunal concluiu nos acórdãos 304/84, Muller, e 178/84, Comissão/Alemanha, já referidos, o princípio da proporcionalidade exige igualmente que os operadores económicos tenham a possibilidade de pedir, por um processo que lhes seja facilmente acessível e que possa ser concluído em prazos razoáveis, que o emprego de determinados aditivos seja autorizado por um acto de alcance geral.

16 Há que esclarecer que uma ausência injustificada de autorização deve poder ser posta em causa pelos operadores económicos através de um recurso jurisdicional. Sem prejuízo da faculdade que as autoridades nacionais competentes do Estado-membro de importação têm de pedir aos operadores económicos os dados de que estes dispõem e que possam ser úteis para a apreciação dos factos, é — como já foi decidido nos acórdãos Muller e Comissão/Alemanha, já referidos — a essas autoridades nacionais que compete demonstrar que a proibição se justifica por razões de protecção da saúde da sua população.

17 Por conseguinte, deve responder-se à questão prejudicial que os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-membro proíba a comercialização de um género alimentar, importado de outro Estado-membro onde é legalmente produzido e comercializado, a que tenha sido adicionada uma das substâncias enumeradas no anexo I da Directiva 64/54 do Conselho, de 5 de Novembro de 1963, desde que, no Estado-membro de importação, a comercialização desse género seja autorizada, segundo um procedimento facilmente acessível aos operadores económicos e que possa ser concluído em prazos razoáveis, quando a adição da substância em questão corresponda a

uma necessidade real, designadamente de ordem tecnológica, e não represente um risco para a saúde pública. Cabe às autoridades nacionais competentes demonstrar em cada caso, à luz dos hábitos alimentares nacionais e tendo em conta os resultados da investigação científica internacional, que a sua regulamentação é necessária para proteger eficazmente os interesses referidos no artigo 36.° do Tratado.

Quanto às despesas

18 As despesas efectuadas pelo Governo da República Francesa e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pelo tribunal de grande instance de Marselha, por acórdão de 20 de Novembro de 1987, declara:

Os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-membro proíba a comercialização de um género alimentar, importado de outro Estado-membro onde é legalmente produzido e comercializado, a que tenha sido adicionada uma das substâncias enumeradas no anexo I da Directiva 64/54/CEE do Conselho, de 5 de Novembro de 1963, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos conservantes que podem ser utilizados nos géneros destinados à alimentação humana, desde que, no Estado-membro de importação, a comercialização desse género seja autorizada, segundo um procedimento facilmente acessível aos operadores económicos e que possa ser concluído em prazos razoáveis, quando a adição da substância em questão corresponda a uma necessidade real, designadamente de ordem tecnológica, e não represente um risco para a saúde pública. Cabe às autoridades nacionais competentes demonstrar em cada caso, à luz dos hábitos alimentares nacionais e tendo em

conta os resultados da investigação científica internacional, que a sua regulamentação é necessária para proteger eficazmente os interesses referidos no artigo 36.° do Tratado.

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Dezembro de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Primeira Secção

G. C. Rodríguez Iglesias