CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 15 de Maio de 1997 *

Introdução

1. No presente processo, o Bundesverwaltungsgericht submeteu ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais relativas à interpretação da Directiva 80/777/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à aproximação de legislações dos Estados-Membros respeitantes à exploração e à comercialização de águas minerais naturais [1] (a seguir a «directiva»).

Regulamentação comunitária aplicável

2. As disposições da directiva pertinentes neste processo são as seguintes:

«*Artigo* 1.°

1. A presente directiva diz respeito às águas extraídas do solo de um Estado-Membro e reconhecidas pela autoridade responsável desse Estado-Membro como águas minerais naturais correspondendo às disposições da parte I do anexo I.

...

Anexo I

I. Definição

1. Entende-se por "água mineral natural" uma água bacteriologicamente pura, no sentido do artigo 5.°, tendo por origem um lençol ou um jazigo subterrâneo e proveniente de uma nascente explorada através de uma ou várias emergências naturais ou perfuradas.

A água mineral natural distingue-se claramente da água de bebida ordinária:

a) Pela sua natureza, caracterizada pelo seu teor em minério, oligo-elementos ou outros constituintes e, eventualmente, por determinados efeitos;

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 229, p. 1; EE 13 F11 p. 47.

b) Pela sua pureza original;

tendo ambas as características permanecido intactas devido à origem subterrânea dessa água que a manteve ao abrigo de qualquer risco de poluição.

2. Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: [2]

a) Dos pontos de vista:

1. Geológico e hidrológico;

2. Físico, químico e físico-químico;

3. Microbiológico;

4. Se necessário, farmacológico, fisiológico e clínico;

b) De acordo com os critério enumerado na parte II;

c) De acordo com os métodos cientificamente aceites pela autoridade responsável.

Os exames referidos na alínea a) do ponto 4 devem ser facultativos quando a água apresentar as características de composição em função das quais uma água foi considerada como água mineral natural num Estado-Membro de origem antes da entrada em vigor da presente directiva. Será este o caso, nomeadamente, quando a água considerada contiver, na origem e após engarrafamento, um mínimo de 1 000 mg de sólidos totais em solução ou um mínimo de 250 mg de gás carbónico livre por quilograma.

...

II. Prescrições e critérios para a aplicação da definição

...

1.4. Prescrições aplicáveis aos exames clínicos e farmacológicos

2 — Nas línguas oficiais da Comunidade no momento da adopção da directiva esta frase está assim redigida:
«Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: ...»
«Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: ...»
«These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: ...»
«Disse karakteristika, der kan give naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: ...»
«Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: ...»
«Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: ...»
Nas outras línguas que se tornaram oficiais após a adopção da directiva a frase está assim redigida:
«Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: ...»
«Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκες για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί: ...»
«Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: ...»
«Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda: ...».

1.4.1. A natureza dos exames, que devem ser efectuados de acordo com métodos cientificamente reconhecidos, deve ser adaptada às características específicas da água mineral natural e aos seus efeitos no organismo humano, tais como a diurese, o funcionamento gástrico ou intestinal, a compensação das carências em substâncias minerais.

...»

O litígio no processo principal

3. No fim dos anos 80, a Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (a seguir a «sociedade») encontrou uma nascente de água. Uma análise da água recolhida para exame na nascente apresentava um teor por litro de 617 mg de sólidos em solução e de 34 mg de gás carbónico livre. Um exame dos efeitos fisiológico-nutricionais da água revelou um fraco teor em sódio e em cloreto.

4. A sociedade apresentou um pedido para o reconhecimento da água como água mineral natural nos termos da directiva, mas este pedido foi indeferido pelo Land Baden-Württemberg em 28 de Novembro de 1989 e em 2 de Abril de 1990, com o fundamento de que uma água não podia ter os «efeitos fisiológico-nutricionais» exigidos pela legislação alemã sem um teor positivo de componentes essenciais.

Tramitação processual no órgão jurisdicional nacional e questões prejudiciais

5. Por acórdão de 8 de Novembro de 1991, o Verwaltungsgericht Karlsruhe negou provimento ao recurso através do qual a sociedade reclamava o reconhecimento da água como água mineral natural.

6. Esta decisão foi confirmada pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg em 30 de Novembro de 1993, com o fundamento de que a sociedade não tinha feito prova dos efeitos fisiológicos-nutricionais da água resultantes dos seus constituintes, como exige a legislação alemã. A falta ou o fraco teor em determinadas substâncias não basta para lhe conferir a qualidade de água mineral natural.

7. A sociedade interpôs recurso para o Bundesverwaltungsgericht, que, no acórdão de 31 de Agosto de 1995, interpretou a legislação alemã de transposição no sentido de que tem de existir um nexo de causalidade entre o teor positivo em constituintes da água e os seus efeitos fisiológico-nutricionais e que esse nexo de causalidade deve ser demonstrado cientificamente no âmbito do

reconhecimento de águas com fraco teor em minerais e/ou em gás carbónico. O Bundesverwaltungsgericht tem no entanto dúvidas quanto a saber se essas exigências que decorrem da legislação alemã estão em conformidade com a directiva e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O n.º 1 do artigo 1.º em conjugação com o anexo I (I. Definição) da Directiva 80/77/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, deve ser interpretado no sentido de que, à excepção do caso das águas a que se refere o anexo I (I. Definição), ponto 2, segundo parágrafo (águas antigas), apenas pode ser reconhecida como água mineral natural aquela que possua propriedades favoráveis à saúde e, em caso afirmativo, que tais propriedades devem ser demonstradas?

2) As propriedades favoráveis à saúde eventualmente exigidas podem resultar também da inexistência ou do baixo teor de constituintes referidos na parte I, ponto 1, alínea a), do anexo I (por exemplo, águas com baixo teor em sódio)?

3) Como se delimitam entre si os elementos caracterizadores "propriedades favoráveis à saúde", do ponto 2 do anexo I, e "determinados efeitos", da alínea a) do ponto 1, também do anexo I (v., igualmente, no anexo I, parte II, ponto 1.4.1.)?»

Primeira questão

8. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se uma água apenas pode ser reconhecida como água mineral natural se possuir propriedades favoráveis à saúde e, sendo esse o caso, se essas propriedades devem ser demonstradas.

9. A sociedade, apoiada pelo Reino Unido e pela Irlanda, alegou que uma água mineral natural pode ter propriedades favoráveis à saúde devido às suas características, a saber, a sua natureza e a sua pureza original. O reconhecimento de uma água como água mineral natural não está no entanto subordinado à condição de que esta possua efectivamente propriedades favoráveis à saúde. Nesse caso, o legislador comunitário teria utilizado o termo «devem» em lugar do termo «são de natureza» do anexo I, parte I, ponto 2, da directiva. As propriedades favoráveis à saúde mencionadas no anexo I, parte I, ponto 2, não constam da definição que figura no ponto 1.

10. O Land Baden-Württemberg, apoiado pelos Governos francês e italiano, alegou que uma água apenas pode ser reconhecida como água mineral natural se possuir propriedades favoráveis à saúde. A água mineral natural não se define unicamente por referência à sua origem, ao seu teor e ao seu estado, mas também aos seus efeitos fisiológico-nutricionais, resultando estes últimos do

teor em minerais, oligo-elementos e outros constituintes que determinam a natureza da água. Decorre do anexo I, parte I, ponto 2, que as propriedades da água favoráveis à saúde devem ser demonstradas. A disposição do ponto 2 completa e clarifica o ponto 1, ao exigir que se proceda a uma apreciação das características enumeradas no ponto 1 para verificar concretamente a existência de propriedades favoráveis à saúde.

11. A Comissão referiu que importa ler conjuntamente o ponto 1 e o ponto 2 do anexo I, parte I, ambos constituindo elementos da definição de água mineral natural. As versões alemã, inglesa, neerlandesa e dinamarquesa do ponto 2 são semelhantes e equívocas quanto à questão de saber se as águas minerais naturais devem sempre ter propriedades favoráveis à saúde. Ao invés, as versões francesa, italiana e espanhola do mesmo ponto não deixam subsistir qualquer dúvida quanto ao facto de que a água mineral natural deve sempre possuir tais propriedades.

12. Recordemos que resulta do disposto no artigo 1.°, n.° 1, da directiva que esta diz respeito às águas extraídas do solo de um Estado-Membro e reconhecidas pela autoridade responsável desse Estado-Membro como águas minerais naturais correspondendo às disposições da parte I do anexo I.

13. O ponto 1 do anexo I, parte I, primeiro parágrafo, indica expressamente que contém as precisões quanto ao que se deve entender por água mineral natural. O ponto 1, primeiro parágrafo, define em seguida a água mineral natural pela sua origem subterrânea. O ponto 1, segundo parágrafo, limita-se a precisar que a água mineral natural se distingue da água para beber ordinária por duas características: por um lado, a sua natureza, caracterizada pelo seu teor em minério, oligo-elementos ou outros constituintes e, eventualmente, por determinados efeitos e, por outro lado, pela sua pureza original.

14. O ponto 2 do anexo I, parte I, prevê no período principal que «Estas características» devem ser avaliadas em determinados planos segundo os critérios enumerados na parte II e de acordo com métodos cientificamente aceites. É inserida uma oração subordinada nesta oração principal imediatamente após a expressão «Estas características». A subordinada inicia-se com o sujeito da oração «que». Este pronome relativo refere-se à expressão «Estas características» da oração principal. Transformando-a em oração independente, a subordinada ler-se-ia do seguinte modo: «Estas características são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde.»

15. Esta oração apresenta algumas variantes em diferentes versões linguísticas. Assim, as versões dinamarquesa, alemã, inglesa, neerlandesa, grega, finlandesa e sueca utilizam todas o verbo «poder» no presente e indicam assim que é possível que uma água mineral natural tenha propriedades favoráveis à saúde.

16. As versões francesa, italiana, espanhola e portuguesa apresentam a redacção «qui sont de nature à...», «che sono tali da conferire...», «que son las que confieren...» e «que são de natureza a conferir...». Estas formulações não parecem contudo ter conteúdo normativo, surgindo antes como mero enunciado descritivo, referindo-se ao facto de as características mencionadas serem de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde.

17. Se o legislador comunitário tivesse pretendido subordinar o reconhecimento de uma água como água mineral natural à existência de propriedades favoráveis à saúde, teria sido simples afastar qualquer dúvida, utilizando nas diferentes versões linguísticas o verbo «dever» no presente. Além disso, teria eventualmente sido lógico inserir essa condição no ponto 1, que contém a definição de água mineral natural, e não numa oração subordinada no ponto 2, que contém regras relativas à apreciação dos critérios enumerados no ponto 1. Na proposta de directiva inicial da Comissão [3] a exigência relativa às propriedades favoráveis à saúde estava aliás igualmente inserida no ponto 1. À luz desta proposta de directiva, o posicionamento final do ponto 2 parece precisamente indicar que o Conselho não pretendeu subordinar o reconhecimento de uma água mineral natural à existência de propriedades favoráveis à saúde.

3 — JO 1970, C 69, p. 14.

18. Esta interpretação é corroborada pelo facto de a directiva não conter a definição das propriedades favoráveis à saúde. É portanto muito justamente que o órgão jurisdicional de reenvio pede, na segunda e terceira questões, precisões quanto a este conceito, para a eventualidade de o Tribunal de Justiça concluir que o reconhecimento de uma água como água mineral natural está subordinado à existência de propriedades favoráveis à saúde. É também muito justamente que o órgão jurisdicional de reenvio pede, na segunda parte da primeira questão, esclarecimentos quanto a saber como devem, sendo esse o caso, ser demonstradas tais propriedades. Não se encontra resposta na directiva. Teria sido necessário incluir tais disposições na directiva se o Conselho tivesse pretendido submeter o reconhecimento de uma água como água mineral natural à existência de propriedades favoráveis à saúde. Isso é particularmente claro quando se considera a redacção geralmente bastante minuciosa da directiva.

19. Pelas razões que precedem, propomos que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão que as disposições conjugadas do artigo 1.°, n.° 1, e do anexo I, parte I, pontos 1 e 2, da directiva, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro exija que uma água tenha propriedades favoráveis à saúde para poder ser reconhecida como água mineral natural.

Segunda e terceira questões

20. Resulta expressamente da sua redacção que a segunda questão apenas é colocada para o caso de se responder à primeira questão que apenas pode ser considerada como água mineral natural uma água que tenha propriedades favoráveis à saúde. A terceira questão tem a ver com os limites do conceito de «propriedades favoráveis à saúde» referido no ponto 2 do anexo I, parte I. Decorre da resposta que propomos para a primeira questão que uma água pode ser reconhecida como água mineral natural independentemente de se saber se tem ou não «propriedades favoráveis à saúde». Uma delimitação do conceito de propriedades favoráveis à saúde não terá portanto qualquer alcance prático (v. os desenvolvimentos anteriores relativos à primeira questão).

Não há por isso que responder às segunda e terceira questões.

Conclusão

21. Propomos, em consequência, que o Tribunal de Justiça responda às questões colocadas pelo Bundesverwaltungsgericht do seguinte modo:

«As disposições conjugadas do artigo 1.°, n.° 1, e do anexo I, parte I, pontos 1 e 2, da Directiva 80/777/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à aproximação de legislações dos Estados-Membros respeitantes à exploração e à comercialização de águas minerais naturais, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro exija que uma água tenha propriedades favoráveis à saúde para poder ser reconhecida como água mineral natural.»