CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 28 de Fevereiro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O artigo 36.° da Milchgesetz (lei alemã relativa ao leite) dispõe, sob a epígrafe «Imitação do leite e dos produtos lácteos»:

«1) É proibida a imitação do leite e dos produtos lácteos para utilização como géneros alimentícios, bem como oferecer, pôr à venda, vender ou, por qualquer outra forma, colocar em circulação tais imitações.

2) Esta proibição não se aplica ao fabrico da margarina.»

2. A Comissão entendeu que a proibição contida no n.° 1, do artigo 36.°, da lei alemã era incompatível com o artigo 30.° do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, na medida em que restringia a importação e venda, na República Federal da Alemanha, de sucedâneos do leite legalmente produzidos e comercializados noutros Estados-membros.

3. Em consequência, em acção intentada em 12 de Março de 1986, a Comissão pediu que o Tribunal se dignasse declarar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE, ao proibir a comercialização no mercado alemão de sucedâneos do leite legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-membros.

4. Por despacho do presidente do Tribunal, de 26 de Maio de 1986, a instância foi suspensa. Em 2 de Julho de 1987, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1898/87 (JO 1987, L 182, p. 36), que estabelece no seu artigo 5.°: «Até ao fim do quinto período de aplicação do artigo 5.° C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (ou seja, até 31 de Março de 1989), os Estados-membros, no respeito pelas regras gerais do Tratado, podem manter a sua regulamentação nacional que restringe o fabrico e a comercialização no seu território dos produtos que não correspondem às condições referidas no artigo 2.° do presente regulamento». O artigo 2.° define as noções de «leite» e «produtos lácteos» e estabelece quais os produtos que podem ser denominados «leite» e quais as denominações que podem ser utilizadas para os produtos lácteos.

5. Por despacho de 6 de Outubro de 1987, o presidente do Tribunal ordenou o recomeço da instância. Foram apresentadas contestação e réplica, bem como observações da República Francesa, que interveio em apoio da República Federal da Alemanha. Em 23 de Fevereiro de 1988, o Tribunal proferiu, no processo 216/84, Comissão das Comuni-

* Língua original: inglês.

dades Europeias/República Francesa (Recueil, p. 793), um acórdão do seguinte teor:

«Ao proibir a importação dos sucedâneos do leite em pó e do leite concentrado, sob toda e qualquer denominação, bem como a venda destes produtos importados, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE.»

6. Este acórdão resolveu determinado número de pontos em que as partes tinham estado, até então, em desacordo. Só a tréplica e as observações orais formuladas durante a audiência foram apresentadas após ter sido proferido o acórdão no processo 216/84. Em vez de repetirmos os argumentos inicialmente apresentados, podemos, portanto, examinar brevemente as questões que ainda não foram resolvidas.

7. A República Federal da Alemanha fez uma observação liminar quanto ao objecto da acção, sobre que insistiu particularmente durante a audiência, a saber, que a proibição em causa diz respeito, não aos «sucedâneos» do leite, mas apenas aos produtos que «imitam» o leite. Na medida em que não possam ser confundidos com o leite, os sucedâneos não caem sob a alçada da proibição. Contudo, a Comissão reconheceu claramente este facto no seu pedido. Na opinião da Comissão, a questão decisiva reside no facto de um produto constituir uma «imitação», na acepção do artigo 36.° da lei alemã, em virtude das suas características objectivas (não revestindo qualquer relevância, a este respeito, as intenções do produtor ou do operador) e aquela disposição proibir a comercialização de «imitações», mesmo que no rótulo se diga claramente que não são leite ou produtos lácteos. A distinção que o Governo alemão pretende estabelecer não nos parece procedente. Ambas as partes aceitam que a disposição nacional tem por efeito impor uma proibição absoluta de comercialização dos géneros alimentícios que se assemelham ao leite ou aos produtos lácteos, sem o serem. Em nossa opinião, o objecto da acção é claro e os termos do pedido são de molde a abranger a proibição nacional em causa, apesar de ter sido utilizada a palavra «sucedâneos», em vez da palavra «imitações».

8. O Governo da República Federal da Alemanha sustenta que o recurso é inadmissível, pois a Comissão devia ter retomado *ab initio* o processo administrativo previsto no artigo 169.°, na sequência da adopção do Regulamento (CEE) n.° 1898/87. Ora, é claro que o artigo 5.° do citado regulamento apenas é aplicável «no respeito», pela regulamentação nacional em causa, «das regras gerais do Tratado» (ver, em especial, o n.° 22 dos fundamentos do acórdão proferido no processo 216/84), pelo que se mantém em aberto a questão de saber se a disposição nacional é contrária ao artigo 30.° do Tratado. Dado que o citado regulamento não altera os dados do problema e que a acção da Comissão não foi modificada de forma a fazer-lhe referência, pensamos que a acção se mantém admissível.

9. Quanto ao mérito da causa, não é objecto de contestação o facto de a disposição nacional em questão ser uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, contrária ao artigo 30.° do Tratado. O debate entre as partes visa determinar se essa medida se justifica pelas disposições do artigo 36.° ou pelas exigências imperativas que o Tribunal admitiu no processo 120/78, Rewe («Cassis de Dijon»,

Recueil 1979, p. 649, p. 662), e confirmou nos n.os 6 e 7 dos fundamentos do acórdão proferido no processo 216/84. A este respeito, o Governo da República Federal da Alemanha, apoiado pelo Governo francês, invoca três justificações possíveis. Sustenta que o artigo 36.° da lei alemã se justifica pelas exigências imperativas atinentes à defesa do consumidor e à protecção da lealdade das transacções comerciais, bem como por exigências imperativas da política agrícola comum, ou seja, as que asseguram a defesa do rendimento dos produtores comunitários de leite ao limitarem a concorrência dos produtos de substituição numa altura em que as próprias normas comunitárias restringem a produção de leite.

10. No que se refere à defesa dos consumidores e à protecção da lealdade das transacções comerciais, os argumentos da República Federal da Alemanha encontram resposta no acórdão do Tribunal proferido no processo 216/84. Além disso, são contraditados pelo facto de o n.° 2 do artigo 36.° da lei alemã autorizar o fabrico da margarina. Tal demonstra que a proibição não tem por objectivo, pelo menos principal, proteger o consumidor ou a lealdade das transacções comerciais, tendendo antes a proibir o acesso ao mercado de sucedâneos do leite, para proteger as vendas de leite e de produtos lácteos. Mesmo que se admita que a finalidade principal da disposição em causa consiste em proteger os consumidores ou a lealdade das transacções comerciais, uma proibição absoluta de comercialização, como a que está em causa no presente processo, é desproporcionada. Esses objectivos podem ser atingidos por medidas menos restritivas, como a obrigação de facultar uma informação adequada sobre o produto: ver processo 216/84, n.os 9 a 13 dos fundamentos do acórdão, e acórdão de 2 de Fevereiro de 1989 proferido no processo 274/87, Comissão das Comunidades Europeias/República Federal da Alemanha (o chamado «processo das salsichas»), n.os 12 a 19 dos fundamentos do acórdão.

11. Quanto às pretensas exigências imperativas atinentes à política agrícola comum, decorre do acórdão proferido no processo 216/84 (n.os 18 a 19 dos fundamentos do acórdão), confirmado pelo acórdão proferido no processo 274/87 (n.os 21 e 22 dos fundamentos do acórdão), que incumbe à Comunidade, e não a um Estado-membro, unilateralmente, fixar o regime apropriado dos sucedâneos do leite no âmbito da política agrícola comum, e que as medidas nacionais não podem ir contra um princípio fundamental da Comunidade, como o da livre circulação de mercadorias. Conclui-se, em nossa opinião, que nenhuma das três justificações apresentadas pelo Governo da República Federal da Alemanha pode ser acolhida e que a medida nacional em causa está proibida por força do artigo 30.° do Tratado.

12. Finalmente, o Governo da República Federal da Alemanha, apoiado pelo Governo francês, argumenta que o Regulamento (CEE) n.° 1898/87 autoriza a manutenção da disposição nacional. Contudo, somos de parecer que esta disposição, enquanto contrária ao artigo 30.° do Tratado, não pode ser mantida «no respeito pelas regras gerais do Tratado», como o exige o artigo 5.° do citado regulamento, pelo que se não pode justificar por esse regulamento: ver n.° 22 dos fundamentos do acórdão proferido no processo 216/84. O Governo da República Federal da Alemanha sustentou, na audiência, que o artigo 36.° da lei alemã perdera a natureza de disposição puramente nacional e que o citado regula-

mento lhe conferira dimensão comunitária. Não nos parece possível conciliar este argumento com o articulado do artigo 5.° do citado regulamento, que se refere especificamente a medidas nacionais e que, longe de pretender incluí-las na regulamentação comunitária, estabelece um prazo máximo durante o qual podem ser mantidas. Este argumento deve, pois, ser igualmente rejeitado.

13. Gostaríamos de acrescentar, antes de concluir, que o pedido apresentado no presente processo remete para o parecer fundamentado formulado no processo pré-contencioso, completado por determinadas considerações suplementares. A réplica foi apresentada da mesma forma. Embora seja desejável que os articulados sejam sucintos, evitando repetições inúteis, é igualmente desejável, até mesmo indispensável, para dar cumprimento às disposições do n.° 1 do artigo 38.° do Regulamento Processual do Tribunal de Justiça, que o pedido contenha, ainda que de forma sumária, o essencial das pretensões da demandante.

14. Em conclusão, entendemos dever ser dado provimento ao pedido da Comissão de que o Tribunal declare que, ao proibir a comercialização no mercado alemão dos sucedâneos do leite legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-membros, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE, e condene a demandada nas despesas.