ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5 de Novembro de 2002 *

No processo C-325/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. C. Schieferer e C. Schmidt, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por W.-D. Plessing, na qualidade de agente, assistido por M. Loschelder, Rechtsanwalt,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao conceder o selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen» (qualidade de marca tradicional) a produtos acabados de determinada qualidade produzidos na Alemanha, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet e M. Wathelet, presidentes de secção, C. Gulmann (relator), A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Março de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Setembro de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou uma acção, nos termos do artigo 226.° CE, que tem por objecto obter a declaração de que, ao conceder o selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen» (qualidade de marca tradicional) a produtos acabados de determinada qualidade produzidos na Alemanha, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE).

Antecedentes do litígio

2 A Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) [lei relativa à criação de um fundo central para a promoção da agricultura e da indústria alimentar alemãs, de 26 de Junho de 1969 (BGBl 1969 I, p. 635), na sua versão consolidada de 21 de Junho de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 998, a seguir «AbsFondsG»)], criou um fundo designado «Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds)» (a seguir «Fundo»). Nos termos do § 2, n.° 1, da AbsFondsG, o Fundo tem como objectivo, designadamente, promover, a nível central, a comercialização e a valorização de produtos da agricultura e da indústria alimentar alemãs através da prospecção e do desenvolvimento de mercados no interior e no exterior do país.

3 Nos termos do § 4 da AbsFondsG, o Fundo é administrado por um conselho directivo composto de três membros, escolhidos por um conselho de administração e designados pelo presidente deste conselho, sendo esta designação submetida a aprovação do ministro federal competente. Nos termos do § 5 da mesma lei, o conselho de administração é constituído por vinte e um membros que são designados pelo ministro federal, cinco dos quais designados por proposta dos partidos com assento no Bundestag, treze por proposta dos sectores agrícola e alimentar alemães e três por proposta dos corpos gerentes do organismo central responsável pela execução das missões do Fundo, referido no n.° 5 do presente acórdão.

4 Segundo o § 10 da AbsFondsG, as missões do Fundo são financiadas por contribuições obrigatórias pagas pelas empresas dos sectores agrícola e alimentar alemães. A obrigação de contribuir para o Fundo aplica-se a todas as empresas dos sectores em questão. O Fundo é uma organização de entreajuda económica fundada numa comunidade de solidariedade. As receitas que constituem as

contribuições obrigatórias são utilizadas exclusivamente para fins de interesse da comunidade de solidariedade.

5 O § 2, n.º 2, da AbsFondsG prevê que o Fundo desempenha as suas missões através de um organismo central («einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft»). Este organismo central é o Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (a seguir «CMA»). Esta última é uma sociedade de responsabilidade limitada (GmbH) que, nos termos do § 2, n.os 2 e 4, da AbsFondsG, é responsável por promover a comercialização e a valorização dos produtos dos sectores em causa da economia alemã, através de recursos que lhe são atribuídos por intermédio do Fundo.

6 Os estatutos do CMA — que foram aprovados pelo ministro federal competente — prevêem, no seu § 9, a criação de um conselho de fiscalização composto por vinte e seis membros designados pela assembleia geral dos sócios. Os sócios são associações empresariais dos sectores alimentar e agrícola alemães que têm participações na sociedade. Três dos membros do referido conselho são designados, nos termos do § 2, n.º 2, da AbsFondsG, por proposta do Fundo e os restantes 23, nos termos do § 9 dos estatutos do CMA, pelas associações empresariais em causa.

7 O § 2 dos estatutos do CMA dispõe:

«1) A sociedade está ao serviço do fundo de promoção da agricultura e da indústria alimentar alemãs e tem por objectivo promover, a nível central, a comercialização e a valorização dos produtos agro-alimentares alemães.

2) Para realizar este objectivo, a sociedade deve aplicar todos os meios adequados para a prospecção e o desenvolvimento dos mercados no interior e no exterior do país, designadamente:

[...]

d) a promoção de indicações de origem e de selos de qualidade,

[...]

3) A sociedade está obrigada a observar as orientações do Fundo e, além disso, a pautar a sua actividade, designadamente no que respeita à afectação dos seus meios financeiros, pelo interesse geral do sector agro-alimentar alemão.

4) A sociedade não está autorizada a fornecer por sua conta, a título lucrativo, bens ou serviços. Sem prejuízo da obrigação de gerir as suas actividades segundo princípios comerciais, a sociedade não prossegue fins lucrativos e limita-se a promover o sector agro-alimentar alemão.»

8 Nos termos do § 2, n.° 2, alínea d), dos seus estatutos, o CMA atribui um selo de qualidade («Gütezeichen») que dá o direito de colocar nos produtos em causa a menção «Markenqualität aus deutschen Landen» (a seguir «selo CMA»). Este selo é atribuído, a pedido de uma empresa agro-alimentar alemã, aos produtos que preencham determinados critérios de qualidade fixados pelo CMA. Este último verifica constantemente — com a ajuda de laboratórios independentes —

que os produtos autorizados a utilizar o seu selo preenchem as exigências de qualidade correspondentes. Reserva a utilização do seu selo aos produtos produzidos na Alemanha, independentemente de serem produzidos a partir de matérias-primas produzidas na Alemanha ou importadas.

9 Quando o CMA verifica que os produtos de uma empresa preenchem as condições para a atribuição do seu selo, celebra um contrato de licença com esta.

10 O selo CMA existe desde o início dos anos 70 e é, segundo as informações constantes dos autos, utilizado por 2 538 empresas para 11 633 produtos diferentes repartidos por 23 sectores de produção.

Procedimento administrativo

11 Na sequência de um inquérito levado a cabo em 1992 para fazer um levantamento dos selos de qualidade existentes nos Estados-Membros no domínio dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, a Comissão, por cartas de 6 de Julho de 1994 e de 18 de Outubro de 1995, informou o Governo alemão de que a concessão do selo CMA nas condições descritas nos n.os 2 a 9 do presente acórdão (a seguir «regime controvertido») constituía, na sua opinião, uma violação do princípio da livre circulação de mercadorias enunciado no artigo 30.° do Tratado.

12 A Comissão, em 22 de Janeiro de 1998, enviou ao Governo alemão uma notificação de incumprimento relativa ao selo CMA, à qual este respondeu em 3 de Junho de 1998. Considerando insatisfatória esta resposta, a Comissão, em

11 de Dezembro de 1998, enviou um parecer fundamentado à República Federal da Alemanha, convidando-a a cumprir as obrigações resultantes do artigo 30.° do Tratado no prazo de dois meses a contar da notificação deste parecer. O Governo alemão respondeu, em 16 de Março de 1999, considerando que a concessão do referido selo era compatível com o direito comunitário.

13 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

A acção

Quanto à natureza de medida pública imputável ao Estado-Membro do regime controvertido

14 O Governo alemão alega que as actividades do CMA não fazem parte das competências dos poderes públicos e escapam, portanto, ao âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado. Com efeito, segundo este governo, diferentemente da situação em causa no acórdão de 24 de Novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, Recueil, p. 4005), o CMA não só tem a forma jurídica de uma sociedade de capitais privada como os seus órgãos são designados de acordo com as regras do direito privado e os seus recursos provêm dos agentes económicos.

15 Este governo refere, além disso, que a utilização do selo CMA não se baseia numa lei ou em qualquer outro acto do Estado, mas em contratos celebrados entre o CMA e as empresas. O CMA, por sua própria iniciativa, celebra contratos de licença com as empresas e nenhum detentor de licença está obrigado, por actos do Estado ou por outras razões, a celebrar o referido contrato. Além do mais, os

recursos financeiros do CMA provêm exclusivamente das contribuições das empresas e as receitas que constituem estas contribuições são exclusivamente utilizadas para fins que são no interesse comum da comunidade de solidariedade.

16 Por último, o Governo alemão sustenta que, embora o Fundo seja efectivamente um organismo de direito público, apenas tem influência nos órgãos do CMA na medida em que três membros do conselho de fiscalização do CMA, que tem vinte e seis, são designados por proposta do Fundo. A actividade e a influência do Estado no CMA limitam-se à cobrança e ao controlo das contribuições pagas a este último e que provêm exclusivamente da economia.

•

17 A este respeito, importa recordar que o CMA, ainda que constituído sob a forma de uma sociedade privada:

— foi criado com base numa lei, a AbsFondsG, é qualificado por esta lei de organismo central da economia e, entre os objectivos previstos na referida lei, incumbe-lhe promover, a nível central, a comercialização e a valorização dos produtos agro-alimentares alemães;

— está obrigado, segundo os estatutos, aprovados originariamente pelo ministro federal competente, a observar as orientações do Fundo, ele próprio um organismo público, e, além disso, a pautar a sua actividade, designadamente no que respeita à afectação dos seus meios financeiros, pelo interesse geral do sector agro-alimentar alemão;

— é financiado, segundo as regras previstas pela AbsFondsG, por contribuições obrigatórias de todas as empresas dos sectores em causa.

18 Um organismo deste tipo, que é criado por um lei nacional de um Estado-Membro e que é financiado por uma contribuição imposta aos produtores, não pode, em relação ao direito comunitário, ter a mesma liberdade, no que respeita à promoção da produção nacional, do que aquela de que gozam os próprios produtores ou associações de produtores de carácter voluntário (v., neste sentido, acórdão de 13 de Dezembro de 1983, Apple and Pear Development Council, 222/82, Recueil, p. 4083, n.° 17). Assim, este organismo é obrigado a respeitar as regras fundamentais do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias quando aplica um regime, aberto a todas as empresas dos sectores em causa, que pode ter efeitos no comércio intracomunitário análogos aos decorrentes de um regime aprovado pelas autoridades públicas.

19 Importa observar, além disso, que:

— o Fundo é um organismo de direito público;

— o CMA tem de observar as orientações do Fundo;

— o financiamento das actividades do CMA, definido por regras legais, é assegurado por recursos que lhe são atribuídos através do Fundo, e

— o Fundo supervisiona as actividades do CMA e a gestão correcta dos meios financeiros que lhe são atribuídos pelo Fundo.

20 Nestas circunstâncias, importa referir que a Comissão considerou, com razão, que o regime controvertido era imputável ao Estado.

21 Consequentemente, o regime controvertido deve ser considerado uma medida pública na acepção do artigo 30.° do Tratado, imputável ao Estado.

Quanto à restrição das trocas comerciais

22 Segundo jurisprudência constante, o artigo 30.° do Tratado visa proibir qualquer medida dos Estados-Membros susceptível de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário (v., designadamente, acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, n.° 5, Colect., p. 423).

23 Ora, o regime controvertido tem, pelo menos potencialmente, efeitos restritivos sobre a livre circulação de mercadorias entre Estados-Membros. Com efeito, este regime, instituído a fim de promover a comercialização dos produtos agro-alimentares produzidos na Alemanha e cuja mensagem publicitária sublinha a

origem alemã dos produtos em causa, pode levar os consumidores a comprar os produtos com o selo CMA com exclusão dos produtos importados (v., neste sentido, acórdãos já referidos Comissão/Irlanda, n.° 25, e Apple and Pear Development Council, n.° 18)

24 O facto de a utilização do selo CMA ser facultativa não lhe retira o carácter de entrave às trocas comerciais, desde que a utilização desse selo favoreça ou for susceptível de favorecer a comercialização dos produtos em causa em relação aos produtos que não beneficiam da sua utilização (v., neste sentido, acórdão de 12 de Outubro de 1978, Eggers, 13/78, Colect., p. I-661, n.° 26).

25 Da mesma forma, importa rejeitar o argumento segundo o qual o facto de o regime controvertido prosseguir uma política de qualidade faz com que não esteja abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 30.° do Tratado. Com efeito, a existência de uma restrição na acepção do artigo 30.° do Tratado deve ser apreciada à luz do efeito da medida em causa sobre as trocas comerciais.

Quanto à justificação a título da protecção da propriedade industrial e comercial

26 Importa rejeitar o argumento segundo o qual o regime controvertido é justificado ao abrigo do artigo 36.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 30.° CE) como beneficiando da derrogação relativa à protecção da propriedade industrial e comercial na medida em que o selo CMA constitui uma simples indicação geográfica de origem.

27 Embora seja verdade, como refere o Governo alemão, que o Tribunal de Justiça reconheceu, no seu acórdão de 10 de Novembro de 1992, Exportur (C-3/91, Colect., p. I-5529), que a protecção de simples indicações geográficas de origem, sob determinadas condições, se enquadra na protecção da propriedade industrial e comercial, na acepção do artigo 30.° do Tratado, um regime como o que está em causa, uma vez que define a zona de origem em função da extensão do território alemão e que se aplica a todos os produtos agro-alimentares que preencham certas condições de qualidade, não pode, de forma alguma, ser considerado uma indicação geográfica susceptível de ser justificada pela disposição do artigo 36.° do Tratado.

28 Tendo em conta o que precede, importa declarar que, ao conceder o selo de qualidade CMA a produtos acabados de determinada qualidade produzidos na Alemanha, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado.

Quanto às despesas

29 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Federal da Alemanha nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Ao conceder o selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen» (qualidade de uma marca tradicional alemã) a produtos acabados de determinada qualidade produzidos na Alemanha, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE).

2) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Gulmann La Pergola Jann

Skouris Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Novembro de 2002.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias