CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 22 de Outubro de 1998 *

1. A. van der Laan, demandado na causa principal, é gerente da empresa Th. S. v. d. Laan Internacional, com sede em Almelo, nos Países Baixos, que comercializa produtos à base de carne. Através da empresa Bentheimer Fleischwarenvertriebs GmbH, com sede em Bad Bentheim, distribui na Alemanha três produtos à base de carne, cuja conformidade com a legislação alemã constitui o objecto do litígio na causa principal.

2. Estes produtos são produzidos e legalmente comercializados nos Países Baixos. Os respectivos rótulos contêm as seguintes indicações:

«Lupack

Fiambre de forma holandês, composto de pedaços de carne dos quartos dianteiros, sem toucinho nem courato. Produto com 75% de carne de porco.

Ingredientes: carne de porco, água potável, sal, edulcorantes, estabilizador E 450 (a), antioxidante E 301, conservante E 250.

Bristol

Produto à base de carne: fiambre holandês de carne dos quartos dianteiros [1] sem toucinho nem courato.

Ingredientes: carne de porco, sal, edulcorantes, estabilizador E 450 (a), antioxidante E 301, conservante E 250.

Benti

Fiambre de forma holandês composto de pedaços de carne dos quartos dianteiros, sem toucinho nem courato. Produto com 70% de carne de porco.

1 — Segundo a decisão de reenvio, o rótulo contém a indicação «Holländischer Vorderschinken», ou seja, fiambre holandês de carne dos quartos dianteiros. Na tradução em língua francesa da decisão de reenvio, a palavra «d'épaule» foi omitida e, por conseguinte, também não figura no relatório para audiência.

* Língua original: francês.

Ingredientes: carne de porco, água potável, sal, edulcorantes, estabilizador E 450 (a), antioxidante E 301, conservante E 250.»

3. O Landkreis Grafschaft Bentheim aplicou a A. van der Laan uma coima de 7 500 DM. Seguidamente, o Ministério Público competente requereu a instauração de um processo penal.

4. O Landkreis e o Ministério Público consideram que a designação dos produtos em causa induz em erro e que diferem de tal modo dos usos comerciais que não é possível a rotulagem nos termos do § 17, n.° 1, pará grafo 2, alínea b), da Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (lei alemã relativa aos géneros alimentícios de utilização corrente, a seguir «LMBG»). Por conseguinte, o demandado na causa principal teria infringido as normas nacionais aplicáveis, em especial a proibição de publicidade enganosa contida no § 17, n.° 1, parágrafos 2, alínea b), e 5, da LMBG, em conjugação com as normas orientadoras aplicáveis à carne do código alemão sobre os géneros alimentícios.

5. As normas pertinentes do LMBG têm a seguinte redacção:

«§ 17 — Proibições destinadas a proteger os consumidores contra a fraude.

1) É proibido

...

2. b) Colocar no mercado géneros alimentícios que, do ponto de vista da sua composição, não respeitam os usos e costumes e cujo valor, especialmente o nutritivo e de satisfação, ou utilização diminui significativamente devido à rotulagem insuficiente.

5. Colocar no mercado géneros alimentícios sob denominações ou com indicações ou apresentações susceptíveis de induzir em erro e, de forma geral ou pontualmente, proceder a publicidade enganosa ou outras declarações do mesmo tipo. Em especial, há fraude quando

a) se atribuem aos géneros alimentícios efeitos que não possuem, segundo os conhecimentos científicos, ou não estão suficientemente comprovados do ponto de vista científico,

b) se utilizam denominações, indicações, apresentações, mensagens publicitárias, ou outras declarações susceptíveis de induzir em erro, relativas à origem dos géneros alimentícios, quantidade, peso, fabrico ou embalagem, período de conservação ou a outras circunstâncias que são igualmente determinantes para avaliar o produto,

c) se apresentam géneros alimentícios como se fossem medicamentos.

...

§ 33 — Código alemão sobre os géneros alimentícios

1) O código alemão sobre os géneros alimentícios é uma colectânea de normas de orientação onde são descritos o fabrico, composição e outras características dos géneros alimentícios importantes para a natureza comercializável destes produtos.

2) As normas orientadoras serão adoptadas pela Comissão do código alemão sobre os géneros alimentícios, tomando em consideração normas internacionais sobre géneros alimentícios reconhecidas pelo Governo federal.

3) As normas orientadoras serão publicadas pelo ministro federal em acordo com os ministros federais da Justiça, Alimentação, Agricultura e Florestas e da Economia. A publicação das normas orientadoras poderá ser recusada ou retirada por razões legais ou de facto.

...

§ 47, n.° 1 — Produtos provenientes de outros Estados-Membros ou de outros Estados contratantes do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

1) Por derrogação ao § 47, n.° 1, primeira frase, os produtos, na acepção da presente lei, que sejam regularmente fabricados e introduzidos no comércio noutro Estado-Membro da Comunidade ou noutro Estado parte no Acordo sobre o Espaço

Económico Europeu, ou que provenham de um Estado terceiro e tenham sido regularmente introduzidos no comércio num Estado-Membro da Comunidade ou noutro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, podem entrar no país e aí ser introduzidos no comércio, mesmo que não cumpram o disposto no direito da República Federal da Alemanha sobre produtos alimentares. A primeira frase não se aplica aos produtos que

1. não respeitem as proibições dos §§ 8, 24 ou 30 ou

2. não satisfaçam outras disposições jurídicas adoptadas para efeitos da protecção da saúde, na medida em que a natureza comercializável dos produtos na República Federal da Alemanha não tenha sido reconhecida, de acordo com o n.° 2, pela publicação no *Bundesanzeiger* de uma decisão de alcance geral do ministro federal.»

2) A requerimento do interessado que tenciona introduzir os produtos no mercado nacional, serão adoptadas, nos termos do n.° 1, segunda frase, parágrafo 2, pelo ministro federal, em acordo com os ministros federais da Alimentação, da Agricultura e das Florestas e da Economia, decisões de alcance geral a que não se oponham razões imperativas de protecção da saúde. Na apreciação dos riscos que um produto apresenta para a saúde, o ministro federal tomará em consideração os conhecimentos da investigação internacional e, em relação aos géneros alimentícios, os hábitos alimentares na República Federal da Alemanha. Todos os importadores dos produtos em causa, provenientes de outros Estados-Membros ou de outros Estados contratantes do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, poderão invocar as decisões de alcance geral, na acepção da primeira frase.

3) Ao requerimento deve ser junta a descrição exacta do produto, bem como os documentos disponíveis. A decisão sobre o requerimento deve ser tomada num prazo razoável. Se não tiver sido tomada uma decisão definitiva, passados noventa dias, o requerente deve ser informado das razões do atraso.

4) Quando géneros alimentícios não obedeçam integralmente a alguma disposição da presente lei ou da legislação de aplicação, essa informação deve ser dada de forma adequada à protecção dos consumidores».

6. O *órgão jurisdicional nacional* a que foram submetidos os processos penais instaurados contra A. M. van der Laan, com base nas disposições referidas, entendeu que a aplicação destas pelas autoridades interessadas era susceptível de violar os artigos 30.° e seguintes do Tratado CE e, por conseguinte, submeteu

ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O § 17, n.° 1, parágrafos 2, alínea b), e 5, da lei sobre os géneros alimentícios e os bens de consumo (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz — LMBG), em conjugação com os pontos 2.19/2.3411 e seguintes das linhas directrizes aplicáveis à carne e aos produtos à base de carne (Leitsätze für Fleisch und Fleischerzeugnisse) do código alemão sobre os géneros alimentícios, conforme aplicados no presente processo pelo Landkreis Grafschaft Bentheim e pelo Staatsanwaltschaft Osnabrück, viola os artigos 30.° e seguintes do Tratado CE, em especial a proibição de discriminação consagrada nesses artigos?»

7. A Comissão faz notar, a título preliminar, que o Tribunal de Justiça não tem competência para decidir sobre a aplicação do direito nacional, ao entender-se por «aplicação» a conexão entre uma situação de facto concreta e uma ou várias normas nacionais abstractas.

8. Nesta acepção do termo, a «aplicação» do direito nacional é unicamente da responsabilidade dos órgãos competentes, segundo o direito do Estado-Membro considerado.

9. Também é verdade que a questão submetida pelo órgão jurisdicional ao Tribunal de justiça é se o direito comunitário deve ser interpretado no sentido de se opor à proibição da comercialização dos produtos importados anteriormente referidos, em aplicação das disposições nacionais citadas. Essa questão inclui-se incontestavelmente na competência do Tribunal de Justiça.

10. O *Landkreis Grafschaft Bentheim* e o *Ministério Público de Osnabrück* consideram que a comercialização dos produtos controvertidos viola a LMBG pelas seguintes razões.

11. Em primeiro lugar, alegam que o produto designado «Bristol» é um produto à base de carne em salmoura («Formfleischkochpökelware») e não um produto natural que, em conformidade com as normas aplicáveis do código alemão sobre os géneros alimentícios relativas à carne e aos produtos à base de carne, deveria ter sido identificado, como os produtos Lupack e Bristol, com um rótulo contendo a indicação «fiambre de forma composto de pedaços de carne dos quartos dianteiros». Ora, como se viu, este produto tem no rótulo a indicação «Produto à base de carne: fiambre holandês de carne dos quartos dianteiros, sem toucinho nem courato».

12. As outras acusações dos demandantes põem em causa a composição dos produtos.

13. Com efeito, salientam que o Lupack e o Benti contêm apenas, respectivamente, 75% e 70% de carne de porco. Ora, segundo o uso

geral, os produtos de salmoura conteriam 100% de carne de porco. O despacho de reenvio não refere a percentagem de carne de porco contida no produto Bristol. Todavia, como ele informa que este produto tem um teor de água adicionada que varia entre 3,7% e 18%, também não pode ser composto de 100% de carne de porco.

14. Donde os demandantes na causa principal concluem que, devido a este facto, os produtos controvertidos diferem de tal modo dos usos comerciais que nem sequer é possível uma rotulagem na acepção do § 17, n.° 1, parágrafo 2, alínea b), da LMBG e, por conseguinte, estes produtos não podem ser legalmente comercializados na Alemanha.

15. As autoridades nacionais invocam também o facto de o teor de proteínas de carne de tecido muscular variar entre 87,9% e 88,1% no Bristol e de ser de 87,9% no Benti, o que seria «muito inferior» aos 90% exigidos pelo código alemão sobre os géneros alimentícios.

16. Além disso, as amostras analisadas apresentavam um teor de proteínas na parte magra que variava entre 15% e 18,2% no Bristol e entre 16,6% e 17,2% no Lupack, o que representava «uma diferença significativa» relativamente ao mínimo de 19% exigido pelo código alemão sobre os géneros alimentícios.

17. Finalmente, os teores de água adicionada, que variam entre 3,7% e 18% no Bristol e entre 8,7% e 10,6% no Lupack, eram muito superiores ao teor zero estabelecido no caso dos produtos em salmoura cozidos.

Apreciação

18. Por conseguinte, a questão submetida pelo tribunal nacional é se o artigo 30.° do Tratado autoriza as autoridades nacionais a proibir a comercialização de produtos desta natureza, a fim de proteger os consumidores, cujas expectativas em relação a tais produtos seriam significativamente diferentes das características dos produtos controvertidos.

19. Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [2] que, na ausência de regulamentação comum da comercialização dos produtos em causa, os obstáculos à livre circulação intracomunitária resultantes de disparidades entre as regulamentações nacionais devem ser aceites na medida em que essa regulamentação, indistintamente aplicável aos produtos nacionais e importados, possa ser justificada como sendo necessária para dar satisfação a razões de interesse geral enumeradas no artigo 36.° do Tratado, como a protecção da saúde humana, ou a exigências imperativas relacionadas, entre outros aspectos,

2 — V., por exemplo, acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/ /Alemanha, dito «lei de pureza da cerveja» (178/84, Colect., p. 1227, n.° 28), bem como o acórdão de 14 de Julho de 1988, Smanor (298/87, Colect., p. 4489, n.° 15).

com a defesa dos consumidores. É ainda necessário que essa regulamentação seja proporcionada ao objectivo pretendido. Um Estado-Membro, caso possa optar entre diversas medidas capazes de alcançar o mesmo objectivo, deve escolher o meio que cria menores obstáculos à liberdade do comércio.

20. Convém referir, em primeiro lugar, que não há normas comuns harmonizadas relativas ao fabrico e comercialização dos produtos à base de fiambre, excepto as disposições da legislação relativa ao comércio intracomunitário de produtos à base de carne (v. a Directiva 92/5/CEE do Conselho, de 10 de Fevereiro de 1992, que altera e actualiza a Directiva 77/99/CEE relativa aos problemas sanitários em matéria de comércio intracomunitário de produtos à base de carne, e que altera a Directiva 64/433/CEE [3]). Todavia, esta legislação não define a composição dos produtos de salmoura ou dos fiambres de forma compostos de pedaços de carne dos quartos dianteiros.

21. Resulta igualmente dos autos que os produtos em causa são legalmente fabricados e comercializados nos Países Baixos.

22. Em terceiro lugar, há que salientar que não é feita qualquer consideração sobre a saúde pública. O órgão jurisdicional nacional recorda até que, em 28 de Outubro de 1992, foi adoptada uma decisão geral que autoriza a comercialização dos produtos em causa, apesar de conterem um aditivo não admitido na Alemanha.

23. A Comissão nota que os críticas formuladas pelas autoridades alemãs contra a percentagem de água contida nos produtos em causa e o teor de proteínas não têm fundamento nas disposições do código alemão sobre os géneros alimentícios juntas ao despacho de reenvio, quando se supõe ser este a codificar os usos e costumes e é invocado pelas mesmas autoridades em apoio da sua definição das expectativas dos consumidores alemães.

24. Além disso, salienta que o código alemão sobre os géneros alimentícios contém apenas normas orientadoras («Leitsätze»), que não lhe parece terem natureza imperativa.

25. Tendo em consideração estes elementos, podemos questionar-nos sobre qual é o fundamento jurídico concreto, na legislação nacional, da actuação dos demandantes na causa principal.

26. Todavia, concordo com a conclusão da Comissão a este respeito, ou seja, que não incumbe ao Tribunal de Justiça determinar se

3 — JO L 57, p. 1.

a posição de um demandante na causa principal é ou não fundada segundo o direito nacional. Com efeito, o Tribunal de Justiça deve apenas fornecer ao tribunal nacional os elementos que lhe permitam definir a interpretação correcta do direito comunitário no contexto do litígio que lhe foi submetido.

27. Ora, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando estão em causa produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro, a protecção dos consumidores pode ser assegurada geralmente através de medidas menos restritivas que a proibição, em especial através de rotulagem adequada contendo informação apropriada sobre a composição do produto em causa.

28. Neste sentido, pode referir-se o acórdão Deserbais [4], no qual o Tribunal de Justiça declarou que o direito comunitário se opõe a que seja aplicada aos produtos legalmente produzidos e comercializados noutro Estado-Membro a regulamentação de um Estado-Membro que reserva a utilização da denominação de venda de um tipo de queijo para os produtos que contêm um determinado teor de gordura, quando tenha sido assegurada convenientemente a informação dos consumidores.

29. O Tribunal de Justiça seguiu o mesmo raciocínio no acórdão Bonfait [5], no qual estava em causa uma regulamentação neerlandesa que criava obstáculos à importação de produtos de charcutaria provenientes da Alemanha por não respeitarem o teor máximo de água. Com efeito, também aqui declarou que a protecção dos consumidores podia ser assegurada com uma rotulagem adequada.

30. Como existe simetria, pode dizer-se, entre este e o presente processo, devia, pois, seguir-se raciocínio idêntico. Tanto assim é que o órgão jurisdicional de reenvio refere que os consumidores alemães não têm uma expectativa precisa quanto à composição dos produtos em causa, por não se tratar de produtos tradicionais.

31. Por conseguinte, há que admitir, como o Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Alemanha [6], referido por A. van der Laan, que os consumidores verificarão, antes de mais, a lista dos ingredientes. Se esta informar

4 — Acórdão de 22 de Setembro de 1988 (286/86, Colect., p. 4907).

5 — Acórdão de 13 de Novembro de 1990 (C-269/89, Colect., p. I-4169).

6 — Acórdão de 26 de Outubro de 1995 (C-51/94, Colect., p. I-3599).

claramente sobre a composição do produto, é de tal forma mínimo o risco de os consumidores serem induzidos em erro que não se justifica impor qualquer obstáculo à comercialização desses produtos.

32. Por conseguinte, é necessário determinar se a rotulagem dos produtos controvertidos é susceptível de assegurar aos consumidores essa informação para que o artigo 30.° proíba as autoridades nacionais de entravarem a comercialização dos referidos produtos.

33. No domínio específico da rotulagem dos géneros alimentícios, as exigências do artigo 30.° constam 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 [7] (a seguir «directiva relativa à rotulagem»), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/72/CEE da Comissão, de 16 de Janeiro de 1991 [8]. Com efeito, é jurisprudência constante que se a medida nacional em causa se incluir no domínio de aplicação de normas de direito derivado é à luz destas que convém determinar as exigências do direito comunitário.

34. A directiva relativa à rotulagem dispõe no artigo 2.° que:

«1. A rotulagem e as modalidades em que é realizada não devem:

a) 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...»

O artigo 3.° estipula que:

«1 A rotulagem dos géneros alimentícios incluirá, nas condições e sem prejuízo das

7 — JO 1979, L 33, p. 1.
8 — JO L 42, p. 27.

derrogações previstas nos artigos 4.° a 14.°, unicamente as seguintes indicações obrigatórias:

1) denominação de venda;

2) lista dos ingredientes;

...»

Nos termos do artigo 5.°, n.° 1:

«A denominação de venda de um género alimentício é a denominação prevista pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, que lhe são aplicáveis e, na sua ausência, o nome consagrado pela prática do Estado-Membro onde se efectua a venda ao consumidor final ou uma descrição do género alimentício e, se necessário, da sua utilização, suficientemente pormenorizada para permitir ao comprador conhecer a natureza real do produto e distingui-lo dos produtos com os quais poderia ser confundido.»

O artigo 6.°, n.° 5, tem a seguinte redacção:

«5. a) A lista dos ingredientes deve ser estabelecida pela enumeração de todos os ingredientes que constituem o género alimentício, por ordem de peso decrescente no momento do seu fabrico. Deve ser precedida de uma indicação adequada incluindo a palavra "ingredientes".

Contudo:

— a água adicionada e os ingredientes voláteis serão indicados na lista em função do seu peso no produto acabado; a quantidade de água adicionada como ingrediente num género alimentício, será determinada subtraindo à quantidade total do produto acabado a quantidade total dos outros ingredientes utilizados. Esta quantidade pode não ser considerada se o seu peso não for superior a 5% do produto acabado...»

Finalmente, o artigo 15.° prevê que:

«1. Os Estados-Membros não podem proibir o comércio dos géneros alimentícios que estejam conformes às regras previstas na presente directiva, através da aplicação de disposições nacionais não harmonizadas que regulem a rotulagem e a apresentação de certos géneros alimentícios ou dos géneros alimentícios em geral.

2. O n.° 1 não será aplicável às disposições nacionais não harmonizadas justificadas por razões:

— de protecção da saúde pública;

— de repressão de fraudes, sob condição de essas disposições não serem de natureza a entravar a aplicação das definições e normas previstas pela presente directiva;

— de protecção da propriedade industrial e comercial, das indicações de proveniência, de denominação de origem e de repressão da concorrência desleal.»

35. Por conseguinte, o princípio fundamental consagrado no artigo 2.° da directiva relativa à rotulagem é o de proibir a rotulagem susceptível de induzir em erro os consumidores no que respeita às características do género alimentício e, em especial, no que se refere à natureza, identidade e composição. Para o efeito, os referidos artigos 3.° e 5.° da directiva relativa à rotulagem estabelecem várias condições a que a rotulagem deve obedecer no que se refere quer à denominação de venda quer à lista dos ingredientes.

36. Por conseguinte, analisemos sucessivamente estes dois aspectos.

Quanto à denominação dos produtos

37. É ponto assente que disposição alguma da Comunidade estabelece a denominação dos produtos em causa.

38. O órgão jurisdicional de reenvio refere que se trata, nos três casos, de «fiambre de forma holandês composto de pedaços de carne dos quartos dianteiros».

39. Esta denominação aparece nos produtos Lupack e Benti, mas não no Bristol, denominado «produto à base de carne: fiambre

holandês de carne dos quartos dianteiros, sem toucinho nem courato». Isto pode efectivamente dar a impressão de que se trata de um produto natural composto de uma única peça de fiambre de carne dos quartos dianteiros. Ora, o fiambre de forma é composto de pedaços de carne dos quartos dianteiros pressionados em conjunto para imitar fiambre natural. Por conseguinte, estes dois produtos são indiscutivelmente de natureza diferente.

40. A alusão à proveniência do produto Bristol contida no qualificativo «holandês» também não pode ser considerada como dando ao consumidor a possibilidade de deduzir daí que se trata de fiambre de forma.

41. Por outro lado, o rótulo especifica «produto *à base* de carne». Um consumidor especialmente informado talvez pudesse daqui deduzir que o Bristol não é pura e simplesmente composto por uma única peça de fiambre de carne dos quartos dianteiros, antes contém também outros ingredientes e que foi submetido a alguma preparação.

42. Também não é menos verdade que esta denominação não permite ao consumidor médio verificar facilmente que se trata de fiambre de forma.

43. Concordo, pois, com o entendimento da Comissão de que a rotulagem do produto Bristol é efectivamente susceptível de induzir os consumidores em erro, na acepção do artigo 2.° da directiva relativa à rotulagem.

Quanto aos ingredientes

44. Critica-se, antes de mais, o facto de os produtos Lupack e Benti não conterem 100% de carne de porco, mas apenas 75% no primeiro e 70% no segundo, quando na Alemanha esses produtos continham sempre 100% de carne de porco.

45. Especifica-se que o produto Lupack contém uma percentagem de água adicionada que varia entre 8,7% e 10,6% e, por conseguinte, que difere das expectativas dos consumidores alemães, para os quais este teor devia ser zero.

46. No que se refere ao produto Benti, os autos não fornecem indicações sobre a percentagem de água adicionada, mas pode-se deduzir do menor conteúdo de carne de porco que o teor de água adicionada deve ser, pelo menos, igual ao do Lupack.

47. Todavia, não se contesta que a rotulagem dos produtos em causa menciona sem qualquer ambiguidade os ingredientes que entram na composição deste e, em especial, a percentagem de carne de porco e a presença de água nos ingredientes. A respeito desta, resulta da leitura conjugada dos referidos artigos 3.°, n.° 1, e 6.°, n.° 5, alínea a), da directiva relativa à rotulagem que a água adicionada, enquanto ingrediente, deve constar como tal da rotulagem, porque o seu peso excede 5% do produto final.

48. A directiva relativa à rotulagem estipula ainda que os ingredientes de menção obrigatória devem aparecer pela ordem do valor em peso. O facto de a rotulagem do Lupack e do Benti mencionar na lista dos ingredientes a água em segundo lugar permite, pois, ao consumidor saber que esta entra na composição do produto numa percentagem que varia entre 5% e 25% para o Lupack e entre 5% e 30% para o Benti e que constitui o segundo ingrediente principal depois da carne de porco.

49. Por conseguinte, à luz da directiva relativa à rotulagem, não é criticável a apresentação dos ingredientes dos dois produtos referidos. Mesmo a provar-se que o consumidor médio alemão tinha uma expectativa precisa relativa à ausência de água nos produtos em causa, *quod non*, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esse consumidor estava em condições de determinar que o produto diferia desta expectativa e, por conseguinte, o consumidor não podia ser defraudado, na acepção da directiva relativa à rotulagem.

50. Com efeito, sobressai de forma suficientemente clara na lista dos ingredientes, para não ter de constar da denominação de venda, a presença de um ingrediente, a água adicionada, não previsto na legislação alemã.

51. Por conseguinte, quanto a estes dois aspectos, a apresentação dos dois produtos em causa, tal como se descreveu anteriormente, está em conformidade com a directiva relativa à rotulagem. Por conseguinte, as autoridades alemãs não podem entender que há nesta matéria risco de os consumidores serem defraudados. Isto é verdade, mesmo se as autoridades entendessem que as expectativas destes levavam a atribuir ao produto em causa uma composição diferente da que possui. O conteúdo real ou pressuposto das referidas expectativas é indiferente no contexto da directiva relativa à rotulagem.

52. Com efeito, a rotulagem que indica a denominação e os ingredientes de que se compõe o produto, em conformidade com as modalidades definidas para o efeito pela directiva relativa à rotulagem, não pode, deste modo, considerar-se susceptível de induzir em erro sobre a composição do produto.

53. Deixar aberta tal possibilidade era contrário ao primado do direito comunitário e comprometia a realização dos objectivos da directiva relativa à rotulagem, ou seja, «contribuir para o funcionamento do mercado comum» reduzindo os entraves causados pelas diferenças existentes entre as disposições naci-

onais respeitantes à rotulagem dos géneros alimentícios [9].

54. É certo que os considerandos da directiva relativa à rotulagem revelam claramente a natureza não exaustiva desta [10]. Daí resulta a possibilidade de os Estados-Membros continuarem, sem prejuízo da observância de um procedimento comunitário, a adoptar medidas nacionais nesta matéria [11].

55. O referido artigo 15.° da directiva relativa à rotulagem determina em que condições podem os Estados-Membros recorrer a medidas nacionais adicionais. Das três hipóteses do n.° 2 deste artigo só a segunda, ou seja a repressão da fraude, nos interessa no caso em apreço. Com efeito, como se viu, no caso vertente não é invocado o perigo para a saúde pública. Também não são invocadas a protecção da propriedade intelectual, das indicações de proveniência ou das denominações de origem, referidas em terceiro lugar no n.° 2 do artigo 15.°

56. É verdade que nas suas observações o Landkreis Grafschaft Bentheim refere ainda a desvantagem concorrencial a que estão sujeitos os produtos nacionais que devem respeitar o teor zero de água adicionada, quando os produtores estabelecidos noutros Estados-Membros podiam não o respeitar.

57. Se é certo que o Tribunal de Justiça declarou que a lealdade das transacções comerciais é uma exigência imperativa susceptível de justificar restrições às importações [12], não é menos saliente na sua jurisprudência que este interesse não justifica a proibição de comercialização quando, como no caso em apreço, estão em causa produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro e a informação ao consumidor é conveniente assegurada [13].

58. Nesta fase do raciocínio, a questão é, pois, se as normas nacionais em que se baseia a actuação das autoridades alemãs podiam ser consideradas normas nacionais não harmonizadas, justificadas pela repressão de fraudes, na acepção do artigo 15.°, n.° 2, da directiva relativa à rotulagem.

59. Por outras palavras, podiam as autoridades alemãs, apesar de a rotulagem dos produtos Benti e Lupack não ser susceptível de induzir em erro, na acepção da directiva relativa à rotulagem, considerar, porém, que a

9 — V. os três primeiros considerandos.

10 — V., em especial, os décimo e décimo quarto considerandos.

11 — V. o décimo considerando e o artigo 15.°, já referidos.

12 — V., por exemplo, o acórdão sobre a lei de pureza da cerveja referido na nota 2.

13 — V., por exemplo, o acórdão Bonfait, já referido, n.os 16 e 17.

repressão da fraude, referida no artigo 15.°, n.° 2, justifica, no caso em apreço, a imposição de exigências suplementares sobre esses produtos, por diferirem excessivamente dos usos e costumes aplicáveis na Alemanha? Seriam as medidas nacionais em causa justificadas, pois, com base no facto de a rotulagem em causa, embora não sendo objectivamente enganosa, ser susceptível de induzir em erro os consumidores médios alemães devido às expectativas específicas e precisas destes?

60. Nesse caso, havia que analisar a aplicação do artigo 30.° do Tratado às medidas nacionais controvertidas, em especial determinar se são justificadas com a exigência imperativa da protecção dos consumidores.

61. Todavia, tal análise não é defensável no caso em apreço.

62. Com efeito, como se viu anteriormente, a directiva relativa à rotulagem tem como principal objectivo definir as exigências a que deve obedecer a rotulagem de um produto para não poder ser considerado fraudulento. As suas disposições não teriam efeito útil se as autoridades nacionais pudessem considerar em conformidade com a directiva relativa à rotulagem uma rotulagem susceptível de induzir em erro os consumidores a respeito da composição do produto.

63. A natureza não exaustiva da directiva relativa à rotulagem, e, por conseguinte, a possibilidade de um Estado-Membro aplicar ou adoptar medidas nacionais suplementares nas condições substanciais e processuais previstas nos artigos 15.° e 16.° da directiva, em nada prejudica esta conclusão.

64. Com efeito, esta liberdade deixada aos Estados-Membros não pode ser exercida de uma forma que retiraria conteúdo às disposições relativas à directiva relativa à rotulagem.

65. De resto, o artigo 15.°, n.° 2, refere que a aplicação das disposições nacionais não harmonizadas relativas à repressão das fraudes não deve ser «de natureza a entravar a aplicação de definições e normas previstas pela presente directiva». Ora, seria esse precisamente o resultado se fossem aplicadas exigências nacionais suplementares, relativas à indicação da composição do produto, a uma rotulagem que preenche as exigências da directiva relativa a esta indicação.

66. Por conseguinte as medidas nacionais admitidas pela directiva relativa à rotulagem no âmbito da «repressão das fraude» na acepção desta só podem dizer respeito a questões não reguladas pela directiva ou por outras disposições de direito derivado. Em especial, não podem incidir sobre a indicação dos ingredientes que actuam na composição do produto, salvo excepção prevista pela directiva.

67. Deste modo, caso as autoridades alemãs considerassem que os consumidores necessitavam de uma informação precisa sobre a percentagem de água contida em tais produtos quando esta é especialmente elevada, podiam impor uma indicação neste sentido, sem prejuízo do respeito de determinadas condições previstas pela directiva relativa à rotulagem. O seu artigo 7.° precisa, a este respeito, que, na ausência de disposições comunitárias, as disposições nacionais podem prever, para certos ingredientes, a indicação obrigatória de uma quantidade expressa em valor absoluto ou em percentagem. Estas disposições são adoptadas em conformidade com o processo previsto no artigo 16.° da directiva que prevê a informação da Comissão e dos Estados-Membros, a observância de um prazo e a concordância da Comissão.

68. Na ausência de disposições adoptadas em conformidade com este processo, é forçoso concluir que, no que se refere aos ingredientes que entram na composição dos produtos Lupack e Benti e à denominação respectiva, o direito comunitário não autoriza as autoridades alemãs a invocarem as acusações anteriormente referidas.

69. Impõe-se uma observação específica a respeito do produto Bristol. Com efeito, ao contrário dos outros dois produtos, a rotulagem do Bristol não refere a água nos ingredientes. Todavia, como se viu anteriormente, a directiva relativa à rotulagem exige a sua menção, porque a água constituía 5% do produto final. Neste caso, a ausência desta indicação constituía uma violação da directiva, independentemente, aliás, das eventuais expectativas dos consumidores a este respeito.

70. Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional nacional de reenvio verificar se, no caso em apreço, a água adicionada excede, na maioria dos casos, a quantidade de 5%, em peso, do produto final. Com efeito, este órgão jurisdicional já assinalou imediatamente, no despacho de reenvio, que o teor de água neste produto varia entre 3,7% e 18%.

Quanto ao teor de proteínas

71. As outras acusações formuladas pelos demandantes na causa principal referem-se às percentagens de proteínas nos produtos Lupack, Bristol e Benti, independentemente de dizerem respeito à parte magra, nos dois primeiros, ou à carne de tecidos musculares, nos dois últimos. Estas, como salientou correctamente a Comissão, constituem não um ingrediente do produto mas uma qualidade deste. Por conseguinte, as percentagens em causa não têm de constar na lista dos ingredientes prevista nos artigos 3.° e 5.° da directiva relativa à rotulagem.

72. Também é certo que as informações apresentadas a este propósito devem igualmente respeitar o artigo 2.° e, por conseguinte, não serem enganosas. Em consequência, não devem criar nos consumidores a convicção de que

esses produtos contêm uma determinada percentagem de proteínas, quando, na realidade, assim não é.

73. Uma vez que a rotulagem controvertida não refere as percentagens de proteínas, os consumidores só podiam, no caso em apreço, ser induzidos em erro se, devido à natureza dos produtos em causa, houvesse expectativas concretas relativas a essa percentagens e se a rotulagem controvertida não alertasse os consumidores para o facto de os produtos Lupack, Benti e Bristol não corresponderem a essas expectativas concretas.

74. Ora, o órgão jurisdicional de reenvio nota que os consumidores alemães não têm expectativas concretas quanto à composição dos produtos em causa. por conseguinte, seria extremamente surpreendente que, em contrapartida, tivessem expectativas concretas em relação às percentagens de proteínas na parte magra ou nos tecidos musculares.

75. Além disso, mesmo a admitir que houvesse expectativas dos consumidores relativas às percentagens de proteínas dos fiambres de forma, seria extraordinário que essas expectativas tivessem tal precisão que os consumidores se considerassem defraudados ao comprar um produto em que as percentagens relevantes fossem inferiores em 2%, ou menos, do valor definido pelas autoridades alemãs.

76. Pode, aliás, observar-se no mesmo sentido que as disposições do código alemão sobre os géneros alimentícios juntas aos autos não referem tal exigência, quando se pressupõe que este reflecte os usos e costumes.

77. Por conseguinte, daqui deduzo que a ausência de rotulagem relativa às percentagens de proteínas na parte magra dos produtos em causa ou na carne de tecido muscular não infringe a directiva relativa à rotulagem. Não contendo disposições precisas respeitantes às indicações relativas a essas percentagens, há que definir, em conformidade com o raciocínio exposto anteriormente, se, à luz das exigências do artigo 30.° do Tratado, as normas alemãs relativas a essas percentagens podem ser consideradas disposições nacionais adicionais, não harmonizadas, incluídas no domínio de aplicação do referido artigo 15.° da directiva relativa à rotulagem e não se referem a matérias já tratadas por esta.

78. Considero que, no caso em apreço, a protecção dos consumidores não pode justificar uma exigência de rotulagem suplementar destinada a alertar os consumidores para o facto de eventuais expectativas relativas às percentagens de proteínas de fiambres de forma diferirem das características dos produtos controvertidos.

79. Com efeito, são extremamente reduzidas as diferenças referidas pelas autoridades alemãs existentes entre as percentagens encontradas e a norma que elas aplicam, mesmo no pressuposto de esta corresponder, na verdade, às expectativas dos consumidores, e, por conseguinte, não são suficientemente significativas para deverem ser assinaladas especificamente aos consumidores. Como refere a Comissão, no caso em apreço deve aplicar-se um raciocínio *de minimis*.

80. Além disso, deve logicamente continuar excepcional, como se exige, aliás, no artigo 15, n.º 2, uma situação em que uma rotulagem conforme com as disposições da directiva relativa à rotulagem, que, salienta-se, se destina, antes de mais, a proteger das fraudes os consumidores, podia ser considerada enganosa, na acepção de uma disposição nacional. Com efeito, daqui resulta que as eventuais disposições nacionais só são aplicáveis supletivamente. Por conseguinte, as condições de aplicação às disposições nacionais devem ser de interpretação restritiva. No caso em apreço, os autos não contêm elementos para considerar que haja uma tal situação excepcional.

81. Há que notar que a Comissão, para ser exaustiva, lembra que parece resultar dos autos que a rotulagem dos produtos em causa não contém uma referência visível e legível à norma ou legislação nacional que autoriza a denominação de venda utilizada.

82. Tal exigência resulta, porém, da Directiva 92/5 que, no anexo B, capítulo V (Acondicionamento, embalagem e rotulagem), estipula que:

«4. Para além das exigências da Directiva 79/112/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final... devem figurar, de modo visível e legível, no acondicionamento ou no rótulo dos produtos à base de carne as seguintes menções...:

...

— a denominação de venda seguida da referência à norma nacional ou à legislação nacional... que a autoriza».

83. Todavia, resulta expressamente da questão prejudicial que esta se limita às acusações formuladas pelas autoridades nacionais e, por conseguinte, não inclui a falta aqui referida. Aliás, é possível que conste entre as outras infracções às normas alemãs relativas à rotulagem, as quais, segundo refere expressamente o órgão jurisdicional de reenvio, não se incluem no objecto do reenvio prejudicial.

Conclusão

84. Tendo em consideração o que antecede, proponho que o Tribunal responda o seguinte ao órgão jurisdicional de reenvio:

«1) O artigo 30.° do Tratado CE obsta a que a regulamentação de um Estado-Membro entrave a colocação no mercado de géneros alimentícios legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro baseado em razões de protecção e informação dos consumidores quando estas são asseguradas mediante rotulagem conforme com o disposto na 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, nomeadamente no que se refere à denominação dos produtos e à lista dos ingredientes.

2) A utilização de uma denominação de venda que não dá ao comprador no país de comercialização a possibilidade de definir a natureza efectiva do género alimentício infringe os artigos 2.° e 5.° da Directiva 79/112/CEE.

Há violação dos artigos 3.° e 6.° conjugados da Directiva 79/112/CEE se não constar a indicação "água" na lista dos ingredientes, caso tenha sido adicionada água ao género alimentício em quantidade superior a 5% em peso do produto final.»