CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS CRUZ VILAÇA
apresentadas em 3 de Dezembro de 1987

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A — O problema que se discute neste processo é, essencialmente, o de saber se um Estado-membro pode adoptar uma regulamentação nacional em matéria de comercialização de frutas e produtos hortícolas como a que consta, actualmente, do artigo 7.°, n.° 3, do decreto real belga de 26 de Novembro de 1982 [1], com a redacção que lhe foi dada pelo decreto real de 12 de Janeiro de 1987, o qual alarga a outros produtos certas exigências formuladas pela regulamentação comunitária sobre a matéria apenas para alguns produtos. A referida regulamentação comunitária consta, designadamente, do Regulamento n.° 1035/72, do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que instituiu a organização comum de mercado no sector dos produtos em causa [2], do Regulamento n.° 23/62, do Conselho, de 4 de Abril de 1962 e dos regulamentos n.° 58/62, de 15 de Junho de 1962, n.° 183/64, de 17 de Novembro de 1964, n.° 1641/71, de 27 de Julho de 1971 e n.° 778/83, de 30 de Março de 1983, todos da Comissão [3].

2. Tal como sucedera na fase pré-contenciosa do processo, e é explicado no relatório para a audiência, a Comissão começou por dirigir o seu recurso contra diversas disposições do decreto real de 26 de Novembro de 1982, que continham várias exigências suplementares relativamente às que estão previstas no plano comunitário.

3. A publicação do decreto real de 12 de Janeiro de 1987, que suprimiu quase todas as exigências suplementares formuladas pelo decreto real de 26 de Novembro de 1982, permitiu à Comissão retirar a maior parte das acusações, mantendo apenas a que se refere à obrigação de indicar, quanto aos produtos cultivados na Bélgica, o peso líquido mínimo, o número de unidades ou o número de molhos nas embalagens de produtos vendidos por junto.

4. O que está em causa, suprimidos que foram os motivos para eventual aplicação do artigo 30.° do Tratado, é apenas a análise da compatibilidade deste ponto da legislação belga com as disposições relativas à organização comum de mercado no sector das frutas e dos produtos hortícolas, constante do Regulamento n.° 1035/72, em especial com as normas de qualidade adoptadas pelos demais regulamentos precedentemente citados.

5. Mais precisamente, pretende-se saber se a existência de uma regulamentação comunitária no quadro da organização comum de mercado para este sector dos produtos agrícolas preclude a competência dos Estados-membros para adoptarem legislação sobre a mesma matéria.

6. B — A este propósito, o *Governo belga* sustenta que a organização comum de mercado para as frutas e produtos hortícolas não está completa, na medida em que só prevê a obrigação de apor as menções a que já nos referimos nas embalagens de quatro produtos: cebola, alcachofra, aipo alongado e couve-repolho.

1 — *Moniteur belge* de 16.2.1983.

2 — JO L 118 de 20.5.1972, p. 1.

3 — Respectivamente, JO 30 de 20.4.1962, p. 965; JO 56 de 7.7.1962, p. 1606; JO 192 de 25.11.1964, p. 321; JO L 172 de 31.7.1971, p. 1; JO L 86 de 31.3.1983, p. 14.

7. Estendendo essa obrigação a outros produtos cobertos pela organização comum de mercado, a Bélgica estaria a completar essa organização, usando da competência residual que o Tribunal já reconheceu, nestes casos, aos Estados-membros [4] para adoptarem uma medida que, no entender do Estado recorrido, não está em contradição com a norma comunitária e visa prosseguir a realização integral dos objectivos da organização comum de mercado. Concretamente, a medida em causa visaria assegurar a lealdade das transacções comerciais e a protecção dos consumidores.

8. A *Comissão* entende, pelo contrário, que a argumentação do Estado recorrido assenta numa confusão entre duas situações totalmente distintas:

a) a primeira é a de falta das regras comunitárias necessárias ao bom funcionamento da organização comum de mercado, de tal modo que possa dizer-se que uma parte da matéria ficou por regulamentar;

b) a segunda é a de existência de uma organização comum de mercado que comporte uma regulamentação circunstanciada e completa das matérias nela compreendidas.

9. Só no primeiro caso os Estados-membros poderiam, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, editar normas destinadas a obviar à abstenção das instituições da Comunidade, desde que compatíveis com os princípios da organização comum de mercado.

10. Não seria, todavia, esse o caso do Estado belga relativamente às normas de qualidade incluídas na organização comum do mercado das frutas e produtos hortícolas, cuja disciplina estaria fixada, de modo exaustivo, nas regras comunitárias.

11. C — a) Encontramos na jurisprudência do Tribunal elementos suficientes para decidir o litígio.

12. b) Inicialmente, o Tribunal concluiu de modo geral [5] que, «nos domínios cobertos por uma organização comum de mercado, especialmente quando esta organização é baseada num regime comum de preços, os Estados-membros não podem interferir, através de disposições nacionais adoptadas unilateralmente, no mecanismo de formação dos preços tal como resulta da organização comum».

13. c) Depois disso, o Tribunal, reconhecendo o carácter incompleto de algumas organizações comuns de mercado, admitiu a possibilidade de medidas nacionais supletivas, de execução ou de desenvolvimento, desde que respeitadas certas condições.

14. Assim, logo no acórdão de 23 de Janeiro de 1975, Van der Hulst [6], num processo em que estavam em causa certas contribuições cobradas pelas autoridades neerlandesas no sector do comércio de bolbos de flores, o Tribunal — embora tivesse considerado necessário examinar ainda os elementos constitutivos do mecanismo nacional de intervenção relativamente às normas comunitárias — reconheceu que um mecanismo como o que fora estabelecido pela regulamentação neerlandesa poderia contribuir efectivamente para a realização dos objectivos da organização comum de mercado (concretamente, para favorecer o escoa-

4 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, processo 237/83, Jongeneel Kaas, Recueil p. 483, 502, ponto 13; acórdão de 28 de Março de 1984, processos apensos 47 e 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland e Van Miert, Recueil, p. 1721.

5 — Acórdão de 23 de Janeiro de 1975, processo 31/74, Galli, Recueil 1975, p. 47, 64, 66, vigésimo nono considerando e dispositivo n.° 1.

6 — Processo 51/74, Recueil 1975, p. 79, 95, vigésimo oitavo e vigésimo nono considerandos.

mento racional da produção e assegurar a estabilidade do mercado). Mas, já no vigésimo quinto considerando do mesmo acórdão, o Tribunal fizera questão de salientar que «desde que a Comunidade tenha adoptado, ao abrigo do artigo 40.° do Tratado, uma regulamentação a estabelecer uma organização comum de mercado num determinado sector, os Estados-membros são obrigados a abster-se de qualquer medida que seja de molde a alterá-la ou a prejudicá-la». Idêntica prevenção foi formulada nos acórdãos Van den Hazel, de 18 de Maio de 1977 [7], Pigs Marketing Board, de 29 de Novembro de 1978 [8] e Pigs and Bacon Commission, de 26 de Junho de 1979 [9], bem como, mais tarde, no acórdão Jongeneel Kaas, de 7 de Fevereiro de 1983 [10].

15. No acórdão Amsterdam Bulb, de 2 de Fevereiro de 1977 [11], o Tribunal considerou que não era incompatível com o direito comunitário uma disposição neerlandesa, adoptada num domínio coberto por uma organização comum de mercado e prevendo a imposição de preços mínimos à exportação para países terceiros de certas variedades de bolbos diferentes daquelas para as quais a Comissão havia fixado preços mínimos no seu Regulamento n.° 369/75 (ponto 30).

16. É, no entanto, importante reter as condições em que o Tribunal o admitiu.

17. Em primeiro lugar, o Tribunal considerou que a medida em causa não derrogava o regime comunitário, não limitava o seu alcance e tendia a realizar a mesma finalidade (ponto 30).

18. Por outro lado, o Tribunal teve em conta: a) que nenhuma disposição comunitária proibia expressamente essa medida; b) que não era possível deduzir do conjunto da regulamentação comunitária que a Comissão tivesse implicitamente previsto que os produtos não cobertos fossem exportados aos preços livres de mercado; c) que, pelo contrário, as modalidades de aplicação do regime de preços mínimos aprovados pela Comissão permitiam inferir que os Estados-membros poderiam continuar a impor preços mínimos à exportação até que a Comissão tivesse decidido, à escala comunitária, impor, ela própria, tais preços.

19. Depois disso, no acórdão Jongeneel Kaas, o Tribunal admitiu que a existência de uma organização comum de mercado para o queijo, prevista no Regulamento n.° 804/68, não impedia os Estados-membros de adoptar, unilateralmente, dentro de certas condições (ver ponto 13, parte final do acórdão) uma regulamentação relativa à qualidade dos queijos produzidos no seu território, com vista a promover a venda de queijos e de produtos à base de queijo (ponto 16).

20. Fê-lo, contudo, perante uma organização comum de mercado que não incluía, na altura, qualquer regra relativa às denominações e à qualidade do queijo, nem qualquer sistema de intervenção para os queijos (ponto 9 do acórdão). Nestas condições, o Tribunal considerou que não era possível «deduzir do silêncio da regulamentação em causa, no domínio das denominações e da qualidade do queijo, que a Comunidade tenha decidido consciente e necessariamente impor aos Estados-membros, no referido sector, a obrigação de respeitar um sistema de liberdade absoluta de produção».

21. Igualmente no acórdão Prantl, de 13 de Março de 1984 [12], o Tribunal admitiu que,

7 — Processo 111/76, Recueil 1977, p. 901, 908, décimo terceiro considerando.

8 — Processo 83/78, Recueil 1978, p. 2347.

9 — Processo 177/78, Recueil 1979, p. 2161, 2188, ponto 14.

10 — Processo 237/83, Recueil 1984, p. 483, 501 e 502, ponto 12.

11 — Processo 50/76, Recueil 1977, p. 137, 149, 150.

12 — Processo 16/83, Recueil 1984, p. 1299, 1324 a 1326.

ao adoptar disposições relativas à protecção a conceder a uma certa forma de garrafas de vinho alsaciano, o legislador comunitário não tinha esgotado a competência em matéria de designação e apresentação dos vinhos que lhe havia conferido o artigo 54.°, n.° 1, do Regulamento n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que instituiu a organização comum do mercado vitivinícola.

22. Por isso, de acordo com a mesma disposição, e enquanto não eram aprovadas normas comunitárias (para as quais estavam em curso negociações desde há alguns anos) os Estados-membros poderiam manter, em relação a outros tipos de garrafas de vinho as regras nacionais adoptadas, desde que não fossem contrárias aos artigos 30.° e seguintes do Tratado.

23. O Tribunal concluiu, pois, que a legislação comunitária não tinha atribuído uma exclusividade de protecção à referida garrafa de tipo alsaciano (ponto 16 do acórdão).

24. Fê-lo, aliás, depois de declarar, em termos gerais, que «sempre que uma regulamentação instituindo uma organização comum de mercado possa ser considerada como constitutiva de um sistema completo, os Estados-membros perdem toda a competência na matéria, ressalvadas as disposições especiais em contrário» (ponto 13).

25. Da mesma forma, foi perante lacunas do direito comunitário que, no acórdão Midden-Nederland, de 28 de Março de 1984 [13], o Tribunal considerou compatíveis com o artigo 2.° do Regulamento n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que instituiu uma organização comum de mercado no sector da carne de aves de capoeira, as prescrições nacionais que aprovaram normas de qualidade e de comercialização respeitantes às aves de capoeira abatidas e que estabeleceram as sanções para o seu incumprimento.

26. Com efeito, neste caso, estava-se perante uma omissão quase total do Conselho que, num sector regido desde 1967 por uma organização comum de mercado, não tinha ainda (ao contrário do que prescrevia o referido artigo 2.°) posto em vigor as regras indispensáveis ao funcionamento normal dessa organização; a própria Comissão, perante as resistências encontradas no Conselho, tinha retirado as propostas de regulamentação que havia apresentado (ponto 21 do acórdão).

27. Também aqui o Tribunal definiu as condições em que a intervenção dos Estados-membros seria admissível: as medidas a tomar só podem ter um carácter intercalar e provisório, uma vez que não derivam de uma competência própria dos estados, mas do seu dever de cooperação à luz do artigo 5.° do Tratado (ponto 23); as disposições adoptadas ou mantidas devem ser compatíveis com os princípios da organização comum de mercado e não podem constituir um entrave à importação (pontos 24 a 27).

28. Finalmente, cite-se o acórdão proferido no processo 148/85, Marie-Louise Forest [14], em que o Tribunal considerou que as disposições do Regulamento n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que instituiu a organização comum dos mercados no sector dos cereais, não se opunham à adopção, por um Estado-membro, de um sistema de contingentes de esmagamento de trigo respeitante unicamente ao consumo humano interno do Estado-membro em causa (ponto 15).

13 — Recueil 1984 p. 1721, 1740, ponto 29.

14 — Acórdão de 25 de Novembro de 1986, Colect. p. 3449.

29. Mas tratava-se aí de um domínio, o da moagem, que o legislador comunitário não tinha regulamentado (ponto 14 do acórdão) e, além disso, o Tribunal pôde concluir que, no quadro daquele sistema, a quantidade total dos contingentes era de tal modo superior à necessária para cobrir o consumo interno que não constituía um factor de limitação da produção de trigo nem tinha um efeito desfavorável sobre a produtividade agrícola.

30. d) Muito diferente é o caso de que agora nos ocupamos.

31. Como sabemos, apenas alguns produtos hortícolas (quatro) são abrangidos pela obrigação «comunitária» de apor nas embalagens as menções do peso e do número de unidades ou de molhos, que a disposição nacional incriminada alargou à generalidade dos produtos.

32. Que não se trata aqui de uma lacuna resultante de falta de previsão do legislador é a própria jurisprudência do Tribunal que no-lo permite concluir.

33. Com efeito, no acórdão Apple and Pear, de 13 de Dezembro de 1983 [15], o Tribunal considerou que «a regulamentação que instituiu a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas comporta um sistema de normas de qualidade... que apresenta um carácter exaustivo», ficando os Estados-membros impedidos (salvo disposição em contrário) de adoptar unilateralmente disposições neste domínio (ponto 23), as quais só podem ser aprovadas segundo os processos comunitários estabelecidos.

34. Confirmando-o, o Tribunal declarou, no acórdão Association comité économique agricole régional, de 25 de Novembro de 1986 (processo 218/85, Colect. p. 3513), que «é contrário ao carácter exaustivo do sistema comunitário de normas de qualidade que disciplinas de triagem, calibragem, peso e apresentação, estabelecidas por organizações de produtores e relativas a produtos abrangidos pelo Regulamento n.° 1035/72, sejam tornadas obrigatórias para produtores não filiados nas organizações de produtores, uma vez que esta extensão não está prevista pelas disposições de direito comunitário sobre a matéria» (ponto 16).

35. Saliente-se que os regulamentos relativos a esta organização comum de mercado contêm, praticamente todos, regras detalhadas e anexos circunstanciados relativos às normas de qualidade para um grande número de produtos, incluindo designadamente as menções a figurar nas embalagens, pelo que não pode falar-se sequer de aparência de uma lacuna. Acontece, simplesmente, que as normas de qualidade para os vários produtos são diferentes.

36. Por outro lado, a Comissão prestou ao Tribunal explicações sobre a génese das normas comunitárias relativas às indicações a apor nas embalagens dos produtos de que se ocupa o presente processo. Delas resulta que a limitação a quatro dos produtos abrangidos decorre, de momento, de uma opção consciente e deliberada do legislador comunitário.

37. Constata-se, com efeito, que a Comissão, tendo pensado em estender as obrigações de indicação das características de peso e quantidade a outros produtos, abandonou o seu projecto por causa da forte oposição encontrada no Comité de Gestão das Frutas e Produtos Hortícolas. Tal oposição foi motivada pelas dificuldades que alguns Estados-membros encontravam em aceitar aquele alargamento devido à sobrecarga de trabalho de acondicionamento e aos riscos de contestação à chegada dos produtos ao

15 — Processo 222/82, Recueil 1983, p. 4083, 4121, ponto 23.

destino, por causa da eventual perda de peso do produto durante o transporte.

38. Foi, portanto, em virtude de uma opção deliberada, e não por causa de uma omissão ocasional ou de um mero bloqueamento político, que a Comissão não alargou a outros as obrigações estabelecidas para quatro dos produtos incluídos na organização comum de mercados.

39. Por razões semelhantes — «a ausência de medidas visando, quando fosse caso disso, retirar produtos do mercado não é fruto de uma omissão ou da vontade de deixar medidas desta natureza à apreciação dos Estados-membros, mas a consequência de uma escolha deliberada de política económica» — o Tribunal declarou, no acórdão Van den Hazel, já citado, incompatíveis com o Regulamento n.° 123/67, que instituiu uma organização comum de mercado no sector da carne de aves de capoeira, as medidas nacionais destinadas a contingentar o abate dessas aves.

40. Tratando-se de uma matéria atribuída à competência da Comunidade, não está ao alcance dos Estados-membros impor obrigações não previstas e dar, assim, origem a regulamentações díspares da mesma matéria.

41. **D** — Em face do que precede, não há sequer lugar a apreciar os argumentos do Governo belga tirados da lealdade das transacções e da protecção dos consumidores ou da aplicação por analogia da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros no que respeita à rotulagem e à apresentação dos géneros alimentares destinados ao consumidor final.

42. Para além de se tratar agora de embalagens que são, em regra, destinadas a ser usadas na fase de comércio por grosso, os argumentos avançados não valem contra as normas exaustivas da organização comum de mercado; a sua invocação mais pareceria ter, aliás, cabimento numa discussão sobre o artigo 30.° do Tratado, que a Comissão confirmou, por várias vezes, na audiência, não estar em causa.

43. **E** — Nesta conformidade, propomos ao Tribunal que declare que, ao aprovar e manter em vigor, no artigo 7.°, n.° 3, do decreto real de 12 de Janeiro de 1987, disposições que obrigam a apor, nas embalagens de produtos vendidos por junto, cultivados na Bélgica, a indicação do peso líquido mínimo e do número de unidades ou de molhos, exigências que a regulamentação comunitária só prevê para quatro produtos, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que sobre ele impendem em virtude do Tratado e em especial dos regulamentos que disciplinam a organização comum de mercado das frutas e produtos hortícolas, particularmente o Regulamento n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, e o Regulamento n.° 23/62, também do Conselho, de 4 de Abril de 1962, bem como os Regulamentos n.° 58/62, de 15 de Junho de 1962, n.° 183/64, de 17 de Novembro de 1964, n.° 1641/71, de 27 de Julho de 1971 e n.° 778/83, de 30 de Março de 1983, todos da Comissão.

44. Em consequência, o Reino da Bélgica deverá ser condenado nas despesas do processo.