CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 19 de Fevereiro de 1998 *

I — Introdução

1. No presente processo, o Rechtbank van koophandel te Hasselt solicita ao Tribunal de Justiça que interprete a Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas [1], na versão alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 [2].

2. O litígio principal tem origem nas acções intentadas por duas sociedades, a Colim NV por um lado, e a Bigg's Continent Noord NV por outro, que se acusam mutuamente de venderem vários produtos sem procederem a qualquer rotulagem na língua da região, isto é, o neerlandês, ou rotulando-os de forma insuficiente nesta língua, em violação da legislação belga na matéria.

II — As disposições nacionais

3. A lei de 14 de Julho de 1991 sobre as práticas comerciais e a informação e protecção do consumidor (*Moniteur belge* de 29 de Agosto de 1991), cujo texto se encontra anexo às alegações escritas da demandante no processo principal, inclui disposições relativas à venda de produtos aos consumidores em geral e a certas formas específicas de venda, tais como os saldos, as vendas fora do estabelecimento do vendedor, etc., disposições relativas às denominações de origem, à publicidade, ao respeito das boas práticas, às prestações de serviços aos consumidores, etc.

4. O capítulo II, intitulado «Da informação do consumidor», contém, nomeadamente, disposições relativas à indicação obrigatória dos preços dos produtos vendidos (secção 1), e à indicação das quantidades (secção 2). Na secção 3 deste capítulo, intitulada «Da denominação, da composição e da rotulagem dos produtos e dos serviços», o artigo 13.° estipula:

«As menções que devem constar do rótulo e que são tornadas obrigatórias pela presente lei, pelas suas disposições de execução

* Língua original: grego.

1 — JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34.

2 — JO L 81, p. 75. No texto das presentes conclusões, salvo menção em contrário, designarei por «directiva» a Directiva 83/189 na versão alterada pela Directiva 88/182.

ou pelas disposições de execução referidas no segundo parágrafo do artigo 122.°, as instruções de utilização e os certificados de garantia serão redigidos, pelo menos, na língua ou línguas da região em que os produtos são comercializados.

Quando obrigatório, o rótulo deve ser utilizado na forma e com o conteúdo fixados pela regulamentação.

As menções dos rótulos devem ser claras, legíveis e distinguir-se nitidamente da publicidade.

O rótulo não pode, em caso algum, ser apresentado por forma a confundir-se com um certificado de qualidade.»

Por outro lado, o artigo 14.°, igualmente inserido na secção 3, concede uma série de poderes ao Rei que lhe permitem regulamentar um certo número de questões, como, por exemplo, em relação a determinados produtos ou categorias de produtos, tornar obrigatória a aposição de rótulos e determinar as respectivas menções e outros elementos [alínea a)], fixar as condições de composição, de apresentação, de qualidade e de segurança que os produtos devem satisfazer para poderem ser comercializados [alínea b)], proibir ou impor o uso de uma dada denominação [respectivamente, alíneas c) e d)], e impor ou proibir o aditamento de sinais, palavras ou locuções às denominações com que os produtos são comercializados [respectivamente, alíneas e) e f)]. O artigo 15.° concede poderes idênticos no domínio das prestações de serviços.

5. Em seguida, o capítulo V da mesma lei, intitulado «Disposições gerais relativas às vendas de produtos e de serviços ao consumidor», contém na secção 1, intitulada «Da obrigação de informação em relação ao consumidor», o artigo 30.°, que estipula:

«O mais tardar no momento da concretização da venda, o vendedor deve, de boa fé, dar ao consumidor as informações correctas e úteis sobre as características do produto ou do serviço e as condições de venda, tendo em conta a necessidade de informação manifestada pelo consumidor e o uso declarado pelo consumidor ou razoavelmente previsível.»

6. Por último, O capítulo X, intitulado «Das sanções», inclui, na secção 1, intitu-

lada «Das sanções penais», o artigo 102.° que dispõe:

«É punido com multa de 250 a 10 000 F aquele que cometer uma infracção às disposições:

1. ...

2. do artigo 13.° relativo à denominação, à composição e à rotulagem dos produtos e dos serviços e das disposições adoptadas em execução dos artigos 14.° e 15.°

3... 7».

O artigo seguinte, o artigo 103.°, estipula:

«É punido com multa de 500 a 20 000 F aquele que, de má fé, cometer uma infracção ao disposto na presente lei, com excepção do previsto nos artigos 102.°, 104.° e 105.°, e das infracções referidas no artigo 97.°» [3].

3 — Pessoalmente, deduzo destas disposições conjugadas que a violação do referido artigo 30.° é punida com as penas previstas no artigo 103.°

III — Elementos de facto

7. A sociedade Colim, demandante no processo principal, explora um hipermercado em Houthalen-Helchteren, ao passo que a sociedade Bigg's Continent explora, desde há pouco, um hipermercado em Kuringen-Hasselt.

8. A pedido da Colim, um oficial de justiça deslocou-se ao hipermercado da demandada e verificou que numerosos produtos que se encontravam à venda, designadamente géneros alimentícios, cosméticos, produtos de limpeza e alimentos para animais, não continham rótulos redigidos em neerlandês, língua da região, mas sim redigidos noutras línguas. O oficial de justiça também registou a existência, no estabelecimento, de «postos de informação», isto é, aparelhos que reconhecem os artigos graças aos códigos de barra apostos no respectivo rótulo surgindo num ecrã uma série de informações relativas aos produtos, como, por exemplo, uma tradução sumária da denominação de venda do produto, bem como o seu preço.

9. Dando seguimento a essas verificações, a Colim intentou, em 27 de Setembro de 1996, uma acção segundo o procedimento das medidas provisórias no órgão jurisdicional de reenvio, alegando que a venda de 48 produtos nas citadas condições violava, nomeadamente, os artigos 13.° e 30.° da lei de 14 de Julho de 1991 e pediu a cessação da venda dos referidos produtos sob pena de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória.

10. Por outro lado, a pedido da demandada, um oficial de justiça verificou que a demandante também vendia no seu estabelecimento, em violação da legislação belga, vários produtos que não continham rótulos redigidos em neerlandês.

11. Após estas verificações, em 18 de Outubro de 1996, a demandada apresentou um pedido reconvencional no órgão jurisdicional de reenvio, que era idêntico ao formulado pela demandante.

12. No órgão jurisdicional de reenvio, a demandada alegou que as disposições invocadas pela demandante, nomeadamente os artigos 13.° e 30.° da referida lei, não eram válidas em virtude de não terem sido notificadas à Comissão, como prevê a Directiva 83/189.

13. Em contrapartida, para a demandante, a língua do rótulo, as instruções de utilização, etc. não constituem «características» do produto, mas antes um modo de transmitir informações sobre certas características desse produto e, assim, as autoridades belgas não eram obrigadas a notificar as referidas disposições à Comissão, nos termos da Directiva 83/189.

14. O órgão jurisdicional de reenvio declarou parcialmente fundamentados os dois pedidos e ordenou às partes a cessação da venda dos produtos respectivamente em causa, sob pena de sanção pecuniária compulsória. No entanto, considerou que, tratando-se de apreciar a compatibilidade dos artigos 13.° e 30.° da lei de 14 de Julho de 1991 com a Directiva 83/189 e na medida em que estas disposições não foram notificadas à Comissão, havia que submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões.

IV — As questões prejudiciais

«1) Pode um Estado-Membro licitamente dispor que

— as menções que devem constar na rotulagem e que são prescritas com força obrigatória nos termos da lei nacional,

— as informações de utilização e

— os certificados de garantia

deverão, no mínimo, ser redigidos na língua ou nas línguas da região no qual são comercializados os produtos, com a conse-

quência de que as regras de acondicionamento dos produtos importados devem ser consideradas como uma 'regra técnica', na acepção da Directiva 83/189/CEE?

2) a) Quando exista uma regulamentação comunitária específica no que toca às menções que devem constar nos produtos, pode um Estado-Membro impor em relação a produtos importados que neles constem outras menções redigidas na língua da região na qual os produtos são vendidos ou numa outra língua facilmente compreensível pelo consumidor?

b) Sendo afirmativa a resposta à alínea a), pode a referida imposição respeitar a todas as menções apostas numa embalagem ou apenas a algumas e a quais?

c) No que toca a produtos para os quais não existe uma regulamentação comunitária específica, pode um Estado-Membro impor que todas ou algumas (e, nesse caso, quais) das menções que constam nos produtos importados sejam redigidas na língua da região na qual os produtos são vendidos ou numa outra língua facilmente compreensível pelo consumidor?»

V — A Directiva 83/189

15. A directiva prevê um procedimento de informação por força do qual os Estados-Membros são obrigados a transmitir à Comissão qualquer projecto de regra técnica.

16. Os pontos 1, 5, 6 e 7 do artigo 1.° definem os conceitos de «especificação técnica», «regra técnica», «projecto de regra técnica» e «produto». Estas disposições têm a seguinte redacção:

«Para efeitos do disposto na presente directiva entende-se por:

1) 'especificação técnica', a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem, bem como os métodos e processos de produção dos produtos agrícolas ao abrigo do n.° 1 do artigo 38.° do Tratado, dos produtos destinados à alimentação humana e animal, e dos medicamentos, tal como definidos no artigo 1.° da Directiva 65/65/CEE, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/21/CEE;

...

5) 'regra técnica', as especificações técnicas, incluindo as disposições administrativas que se lhes referem, cujo respeito é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante deste Estado, com excepção das fixadas pelas autoridades locais;

6) 'projecto de regra técnica', o texto de uma especificação técnica, incluindo as disposições administrativas, estabelecido com intenção de a adoptar ou de a fazer adoptar como uma regra técnica, e que se encontra numa fase de preparação que permite ainda a introdução de alterações substanciais;

7) 'produto', qualquer produto de fabrico industrial e qualquer produto agrícola.»

17. O artigo 8.°, n.° 1, da directiva dispõe que:

«Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica, excepto se se tratar de mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando nesse caso uma simples informação relativamente a essa norma; devem igualmente enviar à Comissão uma notificação referindo sucintamente as razões pelas quais o estabelecimento de uma tal regra técnica é necessário, a menos que estas razões resultem já do projecto. Se for caso disso, os Estados-Membros comunicar-se-ão simultaneamente o texto das disposições legislativas e regulamentares de base principal e directamente relacionadas, se o conhecimento desse texto for necessário para a apreciação do alcance do projecto de norma técnica.

A Comissão levará imediatamente o projecto ao conhecimento dos outros Estados-Membros; a Comissão pode igualmente apresentá-lo para parecer ao comité referido no artigo 5.° e, se necessário, ao comité competente no sector em questão».

18. Na sequência desta comunicação, a Comissão e os Estados-Membros podem enviar ao Estado-Membro que tiver apresentado um projecto de regra técnica observações que, nos termos do n.° 2 do artigo 8.°, esse Estado-Membro tomará em consideração, na medida do possível, aquando da elaboração definitiva da regra técnica.

19. Nos termos do n.° 4 do artigo 8.°, as informações fornecidas por força do artigo 8.° são confidenciais. No entanto, a Comissão e os Estados-Membros podem, tomando as necessárias precauções, consul-

tar por peritagem pessoas singulares ou colectivas que podem pertencer ao sector privado [4].

20. Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º, os Estados-Membros só adoptarão um projecto de regra técnica decorridos seis meses a contar da data da comunicação, se a Comissão ou um outro Estado-Membro emitir, no prazo de três meses a contar desta data, um parecer circunstanciado, de acordo com o qual a medida prevista deve ser alterada, a fim de eliminar ou limitar os entraves à livre circulação de bens que daí podem eventualmente resultar. O Estado-Membro em causa apresentará um relatório à Comissão sobre a sequência que prevê dar a tais pareceres circunstanciados. A Comissão comentará essa reacção. Nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, o referido prazo será aumentado de seis para doze meses se a Comissão, no prazo de três meses após a comunicação referida no n.º 1 do artigo 8.º, der a conhecer a sua intenção de propor ou adoptar uma directiva sobre essa matéria.

No entanto, resulta do n.º 1 do artigo 9.º que o Estado-Membro pode aplicar o projecto comunicado se a Comissão ou outro Estado-Membro não formularem observações antes da expiração do prazo de três meses.

4 — O n.º 4 do artigo 8.º foi, aliás, alterado pela Directiva 94/10/CE do Parlamento e do Conselho, de 23 de Março de 1994 (JO L 100, p. 30), no sentido de que as informações fornecidas deixam de ser consideradas confidenciais, salvo pedido expresso do Estado-Membro autor da notificação. No entanto, esta directiva não se aplica ao caso vertente.

21. O artigo 10.º da directiva dispõe que:

«Os artigos 8.º e 9.º não são aplicáveis quando os Estados-Membros cumpram as obrigações decorrentes das directivas e dos regulamentos comunitários; o mesmo vale igualmente para os compromissos decorrentes de um acordo internacional que tenham por efeito a adopção de especificações uniformes na Comunidade.»

IV — Quanto ao mérito

Observações preliminares

22. Em primeiro lugar, na minha opinião justamente, todos os Estados-Membros estão de acordo em considerar que, sendo as disposições belgas controvertidas anteriores à Directiva 94/10/CE [5], que alterou substancialmente a Directiva 83/189, há que interpretar esta última na versão alterada pela Directiva 88/182.

23. Para além disso, como justamente observa o Governo francês, nem as instruções de utilização nem o certificado de garantia figuram na enumeração das prescrições que constituem especificações téc-

5 — Directiva já referida na nota 4.

nicas na acepção do ponto 1 do artigo 1.º da directiva e, assim, não são abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Uma vez que o artigo 13.º da lei belga impõe uma obrigação de ordem linguística relativamente a estes elementos, a questão da compatibilidade desta disposição não se coloca portanto [6].

Quanto à primeira questão

24. Tendo em conta os elementos que precedem, a dúvida do órgão jurisdicional de reenvio, na primeira questão, é a de saber se a obrigação imposta pelo artigo 13.º da lei belga de 14 de Julho de 1991, nos termos do qual as menções constantes do rótulo e que são obrigatórias por força de outras disposições devem ser redigidas, pelo menos, na língua ou línguas da região, constitui uma «especificação técnica» e se a disposição que a consagra constitui uma «regra técnica» na acepção da Directiva 83/189.

6 — Importa salientar que, desde as alterações introduzidas pela Directiva 94/10, as instruções de utilização podem, a partir de agora, integrar a noção de «outra exigência», imposta a propósito de um produto por razões decorrentes da defesa dos consumidores e que visa o seu ciclo de vida após colocação no mercado [v. n.os 3 e 9 do artigo 1.º da Directiva 83/189, na versão em vigor após as alterações e aditamentos introduzidos pelo artigo 1.º, n.º 1, alíneas b) e f), respectivamente, da Directiva 94/10]. Para além disso, as instruções de utilização são exigidas em diferentes directivas, em diversos casos: é o que acontece no artigo 3.º, n.º 1, ponto 8), e no artigo 10.º 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 (JO L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162), no artigo 3.º, n.º 2, da Directiva do Conselho, de 29 de Junho de 1992, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 228, p. 4), desde que não existam, no âmbito da regulamentação comunitária, disposições específicas (artigo 1.º, n.º 2, da mesma directiva), etc.

25. Quanto a este ponto, a demandante no processo principal, a Colim, e o Governo francês sustentam que esta obrigação de ordem linguística não constitui um regra técnica na acepção da directiva. Nesta perspectiva, sublinham, mais especificamente, que esta exigência não diz respeito ao produto em si, nem às suas características ou ao modo como é concebido, fabricado e acondicionado. Por outro lado, no contexto da directiva, os termos «marcação» e «rotulagem» devem ser entendidos como referindo-se ou ao aspecto exterior ou ao conteúdo dos rótulos e não à sua formulação linguística.

26. Pelo contrário, a Bigg's, demandada no processo principal, sustenta que a referida obrigação constitui uma regra técnica. Afirma que a terminologia, os símbolos e a rotulagem constituem um veículo que permite comunicar informações sobre as características do produto e que o uso obrigatório de uma língua está intimamente ligado à rotulagem, à embalagem e à terminologia. Para além disso, esta obrigação é susceptível de entravar a livre circulação das mercadorias na Comunidade ao obrigar os operadores económicos a mudar a embalagem ou a acrescentar um outro rótulo aos produtos importados e constitui, por isso, uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas, proibida pelo Tratado.

O Governo do Reino Unido alega que, em princípio, a expressão «características exigidas de um produto», constante do n.º 1 do artigo 1.º da directiva, inclui prescrições relativas ao fornecimento de informações nos rótulos e que, por conseguinte, uma prescrição relativa à língua em que esta

informação deve ser dada é igualmente uma característica exigida do produto. No entanto, o Governo do Reino Unido sustenta que, na medida em que as disposições nacionais se limitam a reproduzir medidas já existentes, utilizando a terminologia que já tinha sido utilizada em disposições nacionais anteriores à Directiva 83/189, não constituem um «projecto de regra técnica» na acepção do n.º 6 do artigo 1.º da directiva.

27. Por último, a Comissão entende que a questão podia ser abordada de dois modos distintos.

i) Numa primeira análise, a obrigação controvertida resulta de prescrições técnicas «no que respeita à terminologia, aos símbolos, à marcação e à rotulagem» do produto. Com efeito, esta obrigação constitui uma regra relativa às condições que as próprias mercadorias devem satisfazer e é susceptível de tornar necessária a adaptação do produto ao mercado em causa. Para a Comissão, caso o Tribunal de Justiça opte por tal resposta, seria útil fixar um limite no tempo dos efeitos dessa interpretação, tendo em conta as consequências que o acórdão poderia implicar para os Estados-Membros que adoptaram disposições idênticas e que as não notificaram à Comissão.

ii) Numa segunda análise, em favor da qual parece inclinar-se a Comissão, a língua utilizada para transmitir certas informações relativas a um produto não se confunde com essas informações. Qualquer disposição nacional que preveja que as menções constantes do rótulo devem ser expressas numa língua facilmente compreensível ou numa língua particular equivale a exigir o respeito de uma característica inerente a qualquer mensagem linguística, isto é, ser acessível ao leitor (destinatário).

28. Em minha opinião, esta diferença de pontos de vista das partes, bem como a incerteza patenteada pela Comissão quanto à natureza da obrigação controvertida, devem-se essencialmente à falta de clareza dos termos do artigo 1.º da directiva. Esta falta de clareza é agravada pela grande extensão do seu âmbito de aplicação, continuadamente alargado por alterações sucessivas entretanto ocorridas, e em especial pela última alteração, e isto apesar do esforço manifesto no sentido de determinar de maneira precisa esse âmbito de aplicação através das definições dadas nesse artigo 1.º Estas deficiências, que não são consentâneas com normas legais e originam insegurança jurídica, tornam-se ainda mais sensíveis depois da interpretação draconiana dada pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 30 de Abril de 1996, CIA Security International [7] e de 20 de Março de 1997, BIC Benelux [8], respeitantes às consequências de uma ausência de notificação, pelos Estados-Membros à Comissão, de projectos técnicos, isto é, a inaplicabilidade aos particulares dos projectos não notificados, susceptível de paralisar o

7 — C-194/94, Colect., p. I-2201.
8 — C-13/96, Colect., p. I-1753.

exercício da função legislativa dos Estados-Membros.

29. Tendo em conta estes elementos, não surpreende que o Tribunal de Justiça não tenha ainda formulado uma premissa maior quanto ao significado dos n.os 1 e 5 do artigo 1.º da directiva, limitando-se a submeter diversas situações ao teor literal dessas disposições.

30. Assim, o Tribunal de Justiça considerou que constituíam regras técnicas, nomeadamente, as disposições seguintes:

— a disposição do direito alemão que tornou extensiva aos instrumentos médicos esterilizados de utilização única as exigências aplicáveis aos medicamentos em matéria de rotulagem (prazos de validade) [9];

— a disposição do direito neerlandês que determinou os modos de fabrico e de comercialização de novos tipos de margarina, bem como dos produtos de substituição, introduzindo derrogações às normas adoptadas relativamente à margarina vulgar [10];

— a disposição que introduziu exames obrigatórios relativos à qualidade e ao bom funcionamento dos sistemas e centrais de alarme, dos quais dependia a concessão de autorização e respectiva comercialização na Bélgica [11];

— as disposições do direito italiano que diziam respeito, respectivamente, à qualidade das águas exigidas para os moluscos lamelibrânquios, à produção e à comercialização dos moluscos, bem como a certas exigências de precaução relativas às especialidades medicinais provenientes de órgãos e de tecidos de bovinos [12];

— a disposição do direito belga que impunha a marcação de certos produtos, isto é, a aposição de um símbolo distintivo que evidenciasse claramente o facto de que estão sujeitos à ecotaxa [13].

9 — Acórdão de 1 de Junho de 1994, Comissão/Alemanha (C-317/92, Colect., p. I-2039).

10 — Acórdão de 11 de Janeiro de 1996, Comissão/Países Baixos (C-273/94, Colect., p. I-31).

11 — Acórdão CIA Security, já referido na nota 7.

12 — Acórdão de 17 de Setembro de 1996, Comissão/Itália (C-289/94, Colect., p. I-4405).

13 — Acórdão Bic Benelux, já referido na nota 6.

31. Em contrapartida, não constituem regras técnicas, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça:

— a disposição de habilitação com base na qual foi adoptada uma regra técnica [14];

— a disposição do direito belga que definiu as condições de funcionamento das empresas de segurança, uma vez que esta disposição não dizia respeito às características dos produtos [15].

32. Julgo que a obrigação imposta pela disposição nacional controvertida é uma obrigação de aplicação geral que abrange indistintamente qualquer caso de venda de produtos e de serviços, não dizendo respeito às características dos produtos ou às especificações aplicáveis aos produtos e, portanto, não constitui uma especificação técnica na acepção da directiva.

33. Começarei por evocar brevemente o objectivo da directiva. O Tribunal de Justiça considerou que «o objectivo desta directiva é proteger, graças a um controlo preventivo, a livre circulação de mercadorias, que constitui um dos fundamentos da Comunidade. Este controlo impõe-se sempre que regras técnicas abrangidas pela directiva sejam susceptíveis de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, as trocas intracomunitárias de mercadorias» [16].

34. Tenho a sensação que esse objectivo constitui a finalidade indirecta e mais afastada da directiva [17]. O objectivo específico e directo deduz-se do título, da economia e do preâmbulo da directiva, e mais especialmente do artigo 213.° do Tratado CE que, conjugado com o artigo 100.° (ver o primeiro considerando da directiva), constitui a sua base jurídica e é longamente evocado no seu décimo considerando. Este objectivo é, em meu entender, a instauração de um procedimento de informação da Comissão e dos outros Estados-Membros (ver os terceiro, quarto e quinto considerandos) no que diz respeito a *certas* regras técnicas, relativas a certos produtos, que um Estado-Membro se propõe adoptar. A instauração deste procedimento destina-se, tendo em conta os entraves às trocas comerciais que resultam da adopção de regras técnicas não indispensáveis, por um lado, a evitar a adopção de especificações técnicas desiguais e não indispensáveis (ver o segundo considerando) e, por outro, a dar às instituições comunitárias, e em especial à Comissão, a possibilidade de adoptar regras comuns na matéria (ver o sexto considerando).

14 — Acórdão Comissão/Alemanha, já referido na nota 9, n.° 26.

15 — Acórdão CIA Security, já referido na nota 7, n.° 25.

16 — Acórdão Bic Benelux, já referido na nota 8, n.° 19.

17 — Noutras palavras, a salvaguarda da livre circulação das mercadorias é um «γένος γενικώτατον» («summum genus»), isto é, um objectivo prosseguido por uma profusão de directivas. Ora, procuramos a «ειδοποιός διαφορά» («differentia specifica») isto é, o objectivo específico da directiva, que a caracteriza e deve ser valorizado a título principal para efeitos da interpretação dos silêncios da directiva e das disposições obscuras.

35. Abordarei agora o âmbito de aplicação material da directiva que, embora extenso, não é ilimitado. Como o objecto da directiva diz respeito às especificações técnicas aplicáveis a certos produtos, convém, antes de mais, a fim de delimitar o âmbito de aplicação da directiva, precisar os produtos a que ela se aplica.

36. Deste ponto de vista, ao sabor das alterações introduzidas, o âmbito de aplicação da directiva ora se alarga ora se restringe. Assim, na sua versão inicial, o artigo 1.°, n.° 7, designava por produtos, na acepção da directiva, os produtos de fabrico industrial com excepção dos produtos agrícolas, de qualquer produto destinado à alimentação humana ou animal, dos medicamentos e dos produtos cosméticos.

37. Depois da alteração introduzida pela Directiva 88/182, a referida disposição passou a incluir os produtos agrícolas. Os outros produtos inicialmente enumerados na excepção estão doravante submetidos a um regime intermédio: nos termos do n.° 1 do artigo 1.°, que define a noção de especificação técnica, na versão completada pela Directiva 88/112, aparecem como únicos abrangidos *os métodos* e *processos de produção* dos produtos agrícolas [18], dos produtos destinados à alimentação humana e animal e dos medicamentos (e, portanto, não dos cosméticos) [19].

38. Terei em conta a definição dos produtos aos quais se aplica a directiva para determinar o âmbito de aplicação do artigo 1.°, n.° 1, o qual inclui a definição da noção de «especificação técnica», bem como, por extensão, do n.° 5 do mesmo artigo, que define a noção de «regra técnica», uma vez que a directiva entende por regra técnica aquela que inclui especificações técnicas.

39. Importa observar, a título preliminar, que as disposições dos n.os 1 e 5 do artigo 1.° prendem-se com questões de ordem técnica, noutras palavras, com questões que pertencem ao domínio da «técnica». Esta noção pode entender-se, num plano geral, como designando um conjunto de conhecimentos e de métodos científicos e práticos, utilizados para a produção de um bem, e, de maneira geral, para a obtenção de um resultado.

18 — Em relação à menção dos produtos agrícolas constante igualmente dos n.os 1 e 7 do artigo 1.°, v. *infra* n.° 41, alíneas a) e b).

19 — Importa salientar que, posteriormente, a Directiva 94/10 alargou ainda mais o âmbito de aplicação, acrescentando ao segundo parágrafo do n.° 1 do artigo 1.° (que passou a n.° 2) a parte da frase: «bem como aos métodos e processos de produção relativos aos outros produtos, desde que estes tenham incidência sobre as características destes últimos». Independentemente do seu significado, esta parte da frase, que não se aplica ao caso vertente, só diz de qualquer modo respeito aos métodos e processos de produção.

40. O n.º 1 define como «especificação técnica» as «características exigidas» de um produto, isto é, as características técnicas que são indispensáveis para o reconhecer, identificar e apreciar, mencionando para o efeito, na primeira parte da frase, um certo número de exemplos, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões [20]. A segunda parte da frase do mesmo número prevê que as referidas características incluem as prescrições que, à excepção dos ensaios e métodos de ensaio, dizem essencialmente respeito ao modo geral de apresentação do produto no comércio.

41. Tendo em conta o que precede, resulta das disposições conjugadas dos n.os 1 e 7 do artigo 1.º que, por especificações técnicas, deve entender-se:

a) os métodos e processos de produção dos produtos agrícolas, dos produtos destinados à alimentação humana e animal e dos medicamentos, e

b) as características técnicas de todos os produtos de fabrico industrial e dos produtos agrícolas, bem como as prescrições aplicáveis aos produtos no que respeita à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem.

42. No entanto, a directiva não abrange todas as prescrições aplicáveis aos referidos produtos. Assim,

a) nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, os Estados-Membros não são obrigados a comunicar à Comissão um projecto de regra técnica quando se tratar apenas da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia. Neste caso, basta uma simples informação à Comissão [21];

b) nos termos da primeira frase do artigo 10.º, não é necessário comunicar à Comissão as especificações técnicas que são adoptadas em cumprimento de uma obrigação decorrente das directivas comunitárias. Isto significa, creio, que não há necessidade de comunicar à Comissão prescrições técnicas que são abrangidas pelo âmbito de aplicação de directivas específicas que impõem aos Estados-Membros a adopção de medidas de execução em domínios «técnicos» na acepção da Directiva 83/189. Este ponto de vista é razoável, uma vez que, nesse caso, a necessidade de adoptar prescrições técnicas decorre de regras específicas do direito comunitário que já existem e são vinculativas

20 — Em minha opinião, importa admitir, visto esta parte da frase começar por «tais como», que a enumeração que a directiva faz destas características é exemplificativa e não taxativa. Assim, por exemplo, parece ser de admitir também como característica técnica o peso de um produto.

21 — Suponho que esta excepção se justifica pelo facto de se presumir, nesse caso, a necessidade de introduzir a referida norma, que, aliás, é já uma norma uniforme.

para os Estados-Membros. Essas regras são conhecidas dos outros Estados-Membros, bem como da Comissão, a qual, a partir desse momento, não precisa de conceber medidas comunitárias no referido domínio, dado que essas medidas já existem. Para além disso, as directivas contêm, em geral, cláusulas por força das quais as medidas tomadas pelos Estados-Membros para efeitos de sua execução são comunicadas à Comissão: nesse caso, a dupla comunicação contribuiria para aumentar a burocracia sem nada trazer de substancial;

c) finalmente, nos termos da última frase do artigo 10.°, o mesmo vale igualmente para as especificações técnicas decorrentes de um acordo internacional que, por isso, já são uniformes.

43. Resulta do que precede que o direito comunitário não se opõe à existência das próprias especificações técnicas, mas sim à instauração de prescrições não coordenadas, não iguais e não indispensáveis. Assim, o objectivo do legislador comunitário é, por via da informação recíproca, a *uniformização*, da qual um dos elementos é a *normalização* das especificações técnicas por produto ou categoria de produtos, para que existam regras uniformes no interior da Comunidade [22].

44. Com base nestes elementos, examinarei em seguida se uma disposição como a do artigo 13.° da lei belga, uma vez que é dessa disposição que aqui principalmente se trata [23], inclui um especificação técnica e se, a esse título, constitui uma regra técnica.

45. Em primeiro lugar, é manifesto, em meu entender, que a inscrição das menções obrigatórias no rótulo numa dada língua, e, eventualmente, num dado dialecto ou numa certa forma linguística dessa mesma língua [24], não constitui uma «característica» do produto. Com efeito, por muito lata que seja a interpretação dada a esse termo do n.° 1 do artigo 1.° da directiva, ele remeterá sempre para propriedades ou qualidades intrínsecas do produto em causa. A língua ou a forma linguística utilizadas para exprimir e transmitir ao comprador informações sobre essas qualidades e propriedades, constituem um sistema geral de transmissão de informações de todo o tipo, das quais fazem simplesmente parte as informações ora em causa. A língua é pois um «aliud» e não pode ser confundida com as informações transmitidas.

22 — Importa considerar esse objectivo um objectivo intermédio entre, por um lado, o objectivo directo, que é a informação dos Estados-Membros e da Comissão, e, por outro, o objectivo de salvaguarda da livre circulação de mercadorias. O preâmbulo da Directiva 94/10 insiste especialmente na sua normalização.

23 — É evidente, creio, que o artigo 30.° da lei belga, que impõe aos vendedores uma obrigação geral de informação aos compradores, não constitui uma regra técnica na acepção da directiva. Aliás, essa obrigação decorre dos princípios gerais do direito das obrigações dos Estados-Membros e consta geralmente dos códigos civis ou dos textos legais que regulam a compra e venda. É por isso que não me vou debruçar sobre esse artigo.

24 — Tratando-se desta última possibilidade, direi por exemplo que, até ao início dos anos 80, a língua aceite na Grécia era uma forma purista (katharevoussa), isto é, uma forma erudita com vários elementos arcaicos da língua grega, contrariamente à língua vulgarmente falada (demotica).

46. Resta examinar se a inscrição das referidas menções numa dada língua constitui uma prescrição aplicável ao produto, na acepção da segunda parte do n.º 1 do artigo 1.º

47. Observo, antes do mais, que as duas partes da frase estão intimamente ligadas, a primeira incluindo a segunda [25]. Resulta daí, em meu entender, que as prescrições referidas na segunda parte da frase constituem, também elas, em substância, características técnicas do produto ou dos produtos de que se trata em cada caso concreto, isto é, meios técnicos que permitem reconhecer, identificar e apreciar os referidos produtos.

48. Nesta perspectiva, a língua em que se encontra expresso um termo respeitante ao produto ou em que é redigido o rótulo não constitui, em minha opinião, uma «prescrição aplicável ao produto» por razões idênticas, em substância, às que levam a dizer que não é uma «característica» do produto.

Assim, a «terminologia» a que se refere a directiva é a escolha dum termo científico, de entre muitos, que caracteriza o produto ou uma das suas propriedades. Este termo deverá ser o mesmo nos diferentes Estados-Membros: deve-se, portanto, encontrar em cada Estado-Membro o termo equivalente. Este termo, e não a sua forma linguística, constitui a prescrição, isto é, a *regra* aplicável ao produto [26], cuja uniformização tem interesse para a directiva [27]. Aliás, a Comunidade, entidade plurilingue que abarca simultaneamente onze línguas oficiais com valor equivalente, não pode impor uma uniformização da forma linguística das prescrições, uma vez que precisamente não existe uma língua única comunitária.

49. Isto vale também para a embalagem, marcação e rotulagem dos produtos. Como justamente defende a Comissão na segunda análise que apresentou [28], relativamente a estes elementos, por «prescrições» aplicáveis ao produto há que entender as menções e outros dados que, segundo a respectiva legislação, devem ser obrigatoriamente apostas na embalagem, no rótulo, etc. ou o conteúdo obrigatório destes últimos, incluindo obrigações respeitantes à embalagem enquanto tal ou ao rótulo enquanto tal, como as dimensões, cor, etc. e não a forma linguística. Com efeito, esta última constitui o meio que exprime as características técnicas do produto e os dá a conhecer ao destinatário da mensagem correspondente. Noutras palavras, se a obrigação de

25 — Os termos utilizados para a ligação são, em grego «καθώς και» (literalmente, «bem como»). Pelo contrário, em inglês, é «including», em francês «y compris», em alemão «einschließlich», em italiano «comprese», etc. Deduzo que a segunda acepção, mais forte, é a mais exacta.

26 — Entendendo-se que qualquer prescrição constitui uma regra aplicável ao produto.

27 — V., por exemplo, o artigo 8.º da Directiva 89/108/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos alimentos ultracongelados destinados à alimentação humana (JO L 40, p. 34), que, no n.º 1, alínea a), torna obrigatório o uso do termo «ultracongelado», tal como é traduzido nas diferentes línguas comunitárias. Assim, em alemão, existe a possibilidade de opção entre os termos «tiefgefroren», «Tiefkühlkost», «tiefgekühlt» e «gefrostet», ao passo que em inglês apenas é autorizado o uso do termo «quick-frozen» (e não, por exemplo, «super-frozen» ou «deeply-frozen» ou qualquer outro termo análogo). Neste caso, a imposição dum dado termo (o mesmo em todas as línguas) constitui uma questão técnica, ao passo que a questão da escolha duma dada língua pelos Estados-Membros é uma questão metatécnica.

28 — V. *supra* n.º 27.

fazer constar da embalagem ou do rótulo certas indicações constitui um regra técnica que tem a ver com o produto e que o caracteriza, a obrigação de as enunciar numa língua bem determinada não tem qualquer relação com o produto e não o caracteriza, assim como também não tem qualquer relação com qualquer produto em especial. Esta obrigação constitui pois uma regra, mas uma regra *metatécnica*, isto é, uma regra aplicável à regra técnica e não ao produto.

50. No caso vertente, quanto à questão da identificação das menções obrigatórias, o artigo 13.º da lei belga remete ora para outras disposições do mesmo diploma ora para disposições de execução que já existem, ou serão adoptadas em aplicação da referida lei. O conteúdo desta disposição leva-me a considerar que ela não inclui uma prescrição técnica aplicável a um produto bem determinado ou a uma categoria de produtos e, portanto, não constitui uma regra técnica na acepção da directiva. Para além disso, o facto de a imposição da referida obrigação implicar, se for caso disso, a substituição da embalagem dum produto importado não basta, por si só, para invalidar a interpretação que acima foi feita. Com efeito, independentemente do facto de a nova disposição belga nada acrescentar, em substância, a disposições anteriores que consagram a mesma obrigação e independentemente do facto de várias directivas comunitárias incluírem disposições específicas em matéria de rotulagem na língua nacional ou na língua oficial do Estado de comercialização da mercadoria [29], a referida obrigação de substituição da embalagem ou do rótulo (ou, acrescentarei, a medida menos restritiva relativa à aposição dum autocolante com a tradução das menções obrigatórias na língua do Estado em que se efectua a comercialização) apenas constitui, de qualquer modo, uma obrigação acessória em relação à obrigação fundamental que, ela sim, como já referi, não constitui, por si só, uma regra técnica. Não tem, portanto, qualquer influência para efeitos do caso em apreço.

Quanto à segunda questão prejudicial

51. Com as duas primeiras partes da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, quando existe uma regulamentação comunitária específica respeitante a um certo produto, um Estado-Membro pode exigir outras menções para além das exigidas pela regulamentação comunitária e que essas menções figurem numa dada língua.

52. Penso que a questão prejudicial está colocada em termos muito vagos e hipotéticos: com efeito, não solicita a interpretação de uma disposição concreta, apesar de partir da hipótese de uma regulamentação comunitária específica, e portanto bem

29 — V. as minhas conclusões apresentadas hoje mesmo no processo Goerres (C-386/95), n.º 33.

determinada, e também não permite identificar a situação real em causa. Nessas condições, duvido que seja possível responder de forma útil à questão prejudicial colocada.

53. Com efeito, no domínio da comercialização de produtos de consumo, excepção feita a algumas directivas de aplicação geral [30], a legislação comunitária encontra-se fragmentada e regulamenta a questão por produto ou categorias de produtos, como em relação aos produtos destinados à alimentação humana e animal, os cosméticos, os detergentes, etc. Estas directivas específicas não visam sempre o mesmo grau de aproximação das legislações nacionais. Em regra geral, exigem a inscrição de um número determinado de menções obrigatórias nos rótulos, não podendo os Estados-Membros impor indicações suplementares [31]. Todavia, não se exclui que deixem uma certa margem de apreciação aos Estados-Membros [32]. Assim, a questão de saber se estes podem exigir mais indicações do que as previstas na directiva deve ser apreciada caso a caso, em conformidade com as disposições específicas e com o objectivo da directiva que regulamenta a comercialização do produto em causa [33].

54. O mesmo acontece quando se trata da questão da língua em que é permitido, imposto ou proibido inscrever as indicações obrigatórias ou as menções suplementares eventuais que os Estados-Membros podem legitimamente exigir. Já vimos que as normas comunitárias na matéria não apresentam nem coesão nem coerência [34], e as disposições correspondentes fazem parte das directivas específicas relativas à comercialização de um produto ou de uma categoria de produtos bem determinados. De qualquer maneira, como a questão da língua das indicações suplementares é acessória em relação à questão da sua licitude, se uma directiva proibir aos Estados-Membros exigirem indicações suplementares, ela também lhes proíbe exigirem que essas indicações sejam redigidas numa língua determinada. Em contrapartida, se permitir aos Estados-Membros exigirem indicações suplementares, não é possível deduzir uma regra geral. A língua dessas indicações pode ser, por interpretação da directiva, quer a língua em que as indicações obrigatórias por força da directiva devem ser enunciadas, quer a língua escolhida pelo Estado-Membro, sempre no âmbito do direito comunitário [35].

Seja como for, tendo em conta a imprecisão e a generalidade da segunda questão, já por mim salientadas, proponho que não se responda à segunda questão prejudicial [36].

30 — Como a Directiva 85/374/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria da responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (JO L 210, p. 29; EE 13 F19 p. 8); a Directiva 92/59, etc.

31 — V., por exemplo, o acórdão de 5 de Abril de 1979, Ratti (148/78, Recueil, p. 1629, n.os 26 e 27).

32 — V., para um caso desse tipo, o acórdão de 14 de Julho de 1994, Van der Veldt (C-17/93, Colect., p. I-3537, n.° 22).

33 — Para o caso de uma directiva que inclua disposições que vão num e noutro sentido, v. o acórdão de 12 de Dezembro de 1990, SARPP (C-241/89, Colect., p. I-4695, n.° 15).

34 — V. as conclusões por mim apresentadas hoje mesmo no caso Goerres (C-385/96), n.° 56.

35 — V. *infra* n.os 59 e 60.

36 — V., nomeadamente, os acórdãos de 16 de Julho de 1992, Meilicke (C-83/91, Colect., p. I-4871, n.° 25); de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o. (C-320, C-321 e C-322/90, Colect., p. I-393); de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 60); o despacho de 21 de Dezembro de 1995, Max Mara (C-307/95, Colect., p. I-5083, n.° 9); o acórdão de 27 de Novembro de 1997, Somalfruit e Camar (C-369/95, Colect., p. I-6619, n.° 41), e outros acórdãos.

Quanto à terceira questão prejudicial

55. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, quando não existe regulamentação comunitária, um Estado-Membro pode impor que algumas menções constem do produto colocado à venda e que essas menções sejam redigidas numa dada língua (por exemplo, a língua da região em que o produto é comercializado).

56. Como demonstra a jurisprudência do Tribunal de Justiça já por mim referida [37], na ausência de regulamentação comunitária, os Estados-Membros são livres de adoptar medidas em matéria de comercialização dos produtos, no respeito das regras do direito comunitário e, em especial, dos artigos 30.° a 36.° do Tratado. Assim, essas medidas poderão impor certas restrições ao comércio entre os Estados-Membros, como, em princípio, a exigência da inscrição no produto de certas *indicações*, desde que essas restrições se justifiquem por razões de interesse geral, como a protecção da saúde ou a protecção dos consumidores, e desde que sejam proporcionais ao objectivo pretendido [38]. No entanto, não é possível responder à questão de saber quais são as indicações cuja inscrição obrigatória pode ser admitida ou não: com efeito, a resposta a esta questão varia em função das circunstâncias do caso concreto.

57. É também o que acontece com a imposição da obrigação de apor uma ou várias menções numa dada língua, a qual é susceptível de constituir um «entrave ao comércio intracomunitário na medida em que os produtos provenientes de outros Estados-Membros devem ostentar rótulos diferentes, o que implica despesas suplementares de embalagem» [39].

58. A resposta à questão de saber qual deve ser a língua indicada é definida pelo equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de informar os consumidores sobre as características do produto e a necessidade de evitar confusões e, por outro lado, a exigência de circulação sem entraves das mercadorias entre os Estados-Membros. Neste contexto, o Tribunal de Justiça considerou que a exigência da inscrição de certas menções na língua ou línguas do Estado em que a mercadoria é comercializada constituía o meio adequado de protecção do consumidor e não era desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido, e que o legislador comunitário não tinha ultrapassado, através da adopção dessa medida, os limites do poder de apreciação de que dispõe [40].

59. Já expus o meu ponto de vista nesta matéria: tratando-se de Estados unilingues,

37 — V. as minhas conclusões apresentadas hoje mesmo no processo Goerres (C-385/96), n.° 28.

38 — V. o acórdão Van der Veldt, já referido, n.os 23 a 31.

39 — Acórdão de 9 de Agosto de 1994, Meyhui (C-51/93, Colect., p. I-3879, n.° 13). Recordarei que, neste processo, tratava-se duma disposição comunitária que impunha a inscrição de certas menções na ou nas línguas do Estado-Membro onde os produtos são comercializados (v. as minhas conclusões no processo Goerres, n.° 76). Todavia, a apreciação dessa medida faz apelo aos mesmos princípios, quer ela emane duma instituição comunitária quer dum Estado-Membro (v. o n.° 11 do mesmo acórdão).

40 — Acórdão Meyhui, já referido, n.os 19, 20 e 21.

estes têm, em princípio, legitimidade, na perspectiva do direito comunitário, para exigir que as indicações obrigatórias relativas a um produto sejam redigidas na língua nacional ou na língua oficial do Estado[41]. Do mesmo modo, quando existem várias línguas oficiais, basta a inscrição das indicações pelo menos numa dessas línguas, à escolha do operador económico[42]. Com efeito, importa presumir que, sendo equivalentes, essas línguas são suficientemente conhecidas do comprador médio do referido Estado-Membro e, assim, o operador económico que redige as indicações obrigatórias numa dessas línguas deverá ser considerado como estando a cumprir as obrigações que lhe incumbem para com esse Estado.

60. Nesta perspectiva, a obrigação de redigir as indicações obrigatórias «na língua da região» em que o produto se encontra em circulação constitui uma medida onerosa e desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido, isto é, em princípio, a protecção dos consumidores, uma vez que obriga o interessado ou a saber previamente e de forma casuística em que região o produto vai circular para utilizar a língua correspondente ou a usar todas as línguas oficiais ou locais para não ser excluído de nenhuma região.

61. Este ponto de vista não é contrário ao acórdão Meyhui, já referido. Em meu entender, não resulta deste acórdão que, tratando-se de Estados plurilingues, como é o do caso vertente, as menções dos produtos devam ser inscritas em *todas* as línguas. Nesse processo, a questão colocada não era, como no caso agora em apreço, a questão de saber qual a exigência linguística máxima que um Estado-Membro pode impor em conformidade com o Tratado, mas sim a questão de saber se uma medida comunitária que, segundo convicção geral, fornece aos Estados-Membros uma margem de manobra suficiente, dando-lhes a possibilidade de exigir a inscrição das indicações em várias línguas, viola os limites extremos da margem de apreciação de que dispõe na matéria a instituição comunitária.

Excursus

62. Se o Tribunal de Justiça tiver a intenção de considerar que a disposição belga controvertida constitui uma regra técnica, gostaria de formular, de maneira extremamente sumária, algumas observações relativamente aos efeitos face a terceiros da não comunicação à Comissão de regras técnicas, sem prejuízo de uma análise mais pormenorizada em momento oportuno.

63. A questão foi suscitada pela Comissão, na comunicação 86/C 245/05 (JO 1986, C 245, p. 4), na qual figura uma série de comentários críticos do género: «A experiência tem mostrado que o facto de um Estado pertencer à Comunidade nem sempre se reflecte suficientemente nas atitudes e nas perspectivas da sua administração». Em seguida, recorda as obrigações relativas à comunicação e ao adiamento da adopção

41 — V. as minhas conclusões no processo Goerres, n.º 50.
42 — *Ibidem*, n.º 82.

de regras técnicas, nos termos dos artigos 8.° e 9.° da directiva, e avisa que, se os Estados-Membros não respeitarem estas obrigações, «verificar-se-á a criação de graves quebras no mercado interno, com consequências potencialmente prejudiciais para as trocas comerciais». A Comissão conclui considerando que, quando um Estado-Membro aprova uma regra técnica abrangida pelo âmbito de aplicação da directiva, sem comunicar o projecto à Comissão, a regra assim adoptada «não é aplicável a terceiras partes no sistema legal do Estado-Membro em questão», esperando a Comissão que os tribunais nacionais se recusem a aplicá-la.

64. A questão foi de novo colocada na âmbito de um recurso instaurado pela Comissão, nos termos do artigo 169.° do Tratado, contra os Estados-Membros que não tinham comunicado certas regras técnicas. Durante a fase administrativa, a Comissão acusou os Estados-Membros deste incumprimento e reafirmou nesse momento a tese atrás referida de inoponibilidade. No entanto, como não voltou ao assunto nas alegações feitas perante o Tribunal de Justiça, os advogados-gerais não tomaram posição sobre a matéria [43].

65. Posteriormente, no décimo sexto considerando da proposta de directiva (JO 1992, C 340, p. 7), que levou à adopção da Directiva 94/10, a Comissão tentou incluir um considerando específico com esse alcance no preâmbulo da directiva que ia ser adoptada, mas a sua tese não foi acolhida pelo Conselho.

66. Finalmente, como se sabe, nos acórdãos CIA Security e Bic Benelux, já referidos, que adoptaram plenamente o ponto de vista da Comissão, o Tribunal de Justiça considerou que as regras técnicas nacionais que não tinham sido comunicadas não eram oponíveis a particulares, os quais podiam alegar esta inoponibilidade perante os tribunais nacionais.

67. Este ponto de vista esteve na origem de várias questões prejudiciais colocadas ao Tribunal de Justiça a propósito da directiva, e de uma grande perturbação dos Estados-Membros [44] quando perceberam que numerosas disposições regulamentares se arriscavam a ser consideradas destituídas de validade, tentando-se actualmente limitar a extensão das consequências jurídicas da não comunicação [45]. A própria Comissão, manifestamente inquieta pela extensão que pode cobrir a noção não definida de «regra técnica», solicita a título subsidiário, no caso em apreço, a fixação do limite no tempo dos efeitos do acórdão do

43 — V., nesta matéria, o n.° 7 das conclusões do advogado-geral Van Gerven relativas ao acórdão de 14 de Julho de 1994, Comissão/Países Baixos (C-52/93, Colect., p. I-3591).

44 — O advogado-geral Fennelly menciona discretamente «uma certa emoção», para qualificar as reacções provocadas, só para falar nos Países Baixos, pela constatação que cerca de 400 disposições regulamentares que, não tendo sido comunicadas à Comissão, *poderiam* estar abrangidas pelo âmbito de aplicação da Directiva 83/189/CEE e ser, por isso, consideradas inoponíveis (v. as conclusões recentes apresentadas em 12 de Fevereiro de 1998, no acórdão Lemmens, C-226/97, n.° 2).

45 — V. as conclusões atrás referidas do advogado-geral Fennelly, segundo as quais só os particulares que justifiquem um interesse ligado à livre circulação de mercadorias poderiam invocar a directiva (v., nomeadamente, o n.° 32).

Tribunal de Justiça nesse sentido (ver *supra* n.º 27).

68. Em meu entender, seria desejável que o Tribunal de Justiça reexaminasse a questão da inoponibilidade, pois parece que essa consequência não é aquela que se deduz da directiva, nem a que resulta dos artigos do Tratado nos quais se baseia.

69. Em primeiro lugar, o artigo 213.º do Tratado, que constitui *o fundamento e o limite* dos poderes que o Conselho concede à Comissão, enuncia simplesmente que a Comissão «pode recolher todas as informações e proceder a todas as verificações necessárias». Isto implica que a Comissão só pode solicitar informações sobre as medidas que os Estados-Membros tomaram ou tencionam tomar e efectuar os controlos que, em aplicação expressa do princípio da proporcionalidade, são absolutamente «necessários». Acresce que o exercício destes poderes da Comissão se inscreve nos limites e condições fixados pelo Conselho «nos termos do presente Tratado» [46].

70. Embora a directiva institua o procedimento de informação da Comissão e dos outros Estados-Membros, não faz, em contrapartida, qualquer referência às consequências decorrentes da falta de comunicação de regras técnicas (supostamente) abrangidos pela directiva. Daí resulta que as únicas consequências da falta de comunicação são as consequências gerais que o Tratado prevê em caso de violação das obrigações que cabem aos Estados-Membros, isto é, o recurso para o Tribunal de Justiça interposto, por um lado, pela Comissão, nos termos do artigo 169.º, e, por outro, pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 171.º do Tratado CE.

Quando o legislador comunitário decidiu tomar outras disposições, fê-lo de maneira explícita. Assim, o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, que prevê a informação da Comissão em matéria de projectos de auxílios de Estado, dispõe que: «O Estado-Membro interessado não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de tal procedimento haver sido objecto de uma decisão final.» No caso em apreço, tendo em conta a sua especificidade, essas disposições não podem ser aplicadas por analogia, como se sustenta num tese anteriormente explanada [47].

71. Por outro lado, para além de não estar expressamente prevista, a inoponibilidade das regras nacionais constitui uma medida manifestamente *desproporcionada* em relação ao objectivo prosseguido pela directiva [48]. Tal como os Estados-Membros não têm legitimidade para invocar generalidades a fim de justificar as medidas derrogatórias ao direito comunitário, também as instituições comunitárias não podem invo-

46 — Acórdão de 9 de Novembro de 1995, República Federal da Alemanha/Conselho (C-426/93, Colect., p. I-3723, n.º 11).

47 — V. as conclusões apresentadas pelo advogado-geral Elmer relativas ao acórdão CIA Security (n.º 56).

48 — Para esse objectivo, v. *supra* n.º 34.

car de maneira geral e vaga os princípios do Tratado para justificar qualquer tipo de medida: devem demonstrar o carácter apropriado e proporcional dessas medidas [49].

Em todos os processos submetidos até ao momento ao Tribunal de Justiça relativamente à Directiva 83/189, tratava-se de «regras técnicas», isto é, medidas nacionais de natureza regulamentar cujo texto era oficialmente publicado nos Estados-Membros. Bastaria então ao comité previsto no artigo 5.° da Directiva 83/189, por intermédio de um pequeno número de funcionários nomeados para essa tarefa, percorrer regularmente o jornal oficial dos Estados-Membros a fim de detectar, na sua génese, qualquer infracção, real ou suposta, à directiva, em vez de esperar que o caso fosse levado aos tribunais, se isso alguma vez viesse a acontecer.

72. Tratando-se do artigo 100.° do Tratado, base jurídica da directiva, basta recordar que este artigo exige a *unanimidade* para que possam ser tomadas as medidas nele previstas. Se se tiver em conta a firme oposição manifestada por, pelo menos, três Estados-Membros quanto à tese da Comissão sobre a inoponibilidade [50], bem como a rejeição pelo Conselho, posteriormente ocorrida, duma proposta da Comissão com alcance análogo [51], não restam agora dúvidas de que uma disposição com idêntico teor não tinha qualquer possibilidade de ser aprovada pelo legislador comunitário, isto é, pelo Conselho, aquando da adopção da directiva.

73. No acórdão CIA Security International, o Tribunal de Justiça considerou que os artigos 8.° e 9.° da directiva eram incondicionais e suficientemente precisos, podiam ser invocados pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais (n.° 44), e não era necessária uma disposição expressa neste sentido, bastando que essa consequência facilitasse a prossecução do objectivo da directiva (n.° 48).

74. Não voltarei ao objectivo da directiva, tal como não desenvolverei aqui o meu ponto de vista quanto aos limites que se impõem a qualquer interpretação, incluindo a interpretação teleológica. Direi simplesmente, em primeiro lugar, que, em meu entender, resulta claramente dos quarto, quinto, décimo e décimo primeiro considerandos da directiva, bem como dos seus artigos 8.° [52] e 9.°, que o procedimento de informação instituído pela directiva diz apenas respeito aos Estados-Membros e à Comissão, não gerando, em contrapartida, qualquer direito para os particulares [53]. Em segundo lugar, a consagração jurisprudencial do efeito directo das

49 — V. o acórdão Alemanha/Comissão, já referido na nota 46, n.° 42.

50 — V. os pontos de vista da República Federal da Alemanha, dos Países Baixos e do Reino Unido no acórdão CIA Security International, já referido na nota 7, n.° 39.

51 — V. *supra* n.° 65.

52 — Convém salientar que, em conformidade com o artigo 8.°, n.° 4, «as informações fornecidas por força do presente artigo são confidenciais» (v. igualmente *supra*, nota 4).

53 — V. o acórdão de 13 de Julho de 1989, Enichem Base e o. (380/87, Colect., p. 2491, n.° 23). Nesta perspectiva em meu entender, o facto de os artigos 8.° e 9.° da directiva preverem um controlo informal das medidas nacionais, controlo esse que, de qualquer modo, reveste um carácter consultivo e não vinculativo, não estabelece uma distinção entre essas disposições e as de que trata o acórdão Enichem.

directivas, na realidade excelente, destina-se a permitir aos particulares beneficiarem dum direito previsto em seu favor pela directiva, do qual os Estados-Membros os privam ao não tomarem medidas de aplicação ou ao tomarem medidas de aplicação inadequadas. É por esta razão que a regra material enunciada na directiva se aplica em seu favor. No entanto, a Directiva 83/189 não foi adoptada em favor dos particulares e não contém regras materiais susceptíveis de serem aplicadas na falta de medidas nacionais de aplicação. Assim, a inoponibilidade conduz apenas a colocar o particular numa situação de vazio jurídico, e não à resolução da sua situação por aplicação de uma regra decorrente directamente da directiva.

75. Em minha opinião, o órgão jurisdicional nacional não pode declarar inválida a medida nacional que não foi notificada, com base na simples verificação da falta de comunicação. Mais especialmente, importa agir do seguinte modo. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional nacional deve precisar se a medida nacional integra o âmbito da directiva. Em caso afirmativo, cabe-lhe, em segundo lugar, examinar se se está na presença de uma medida nacional que permite uma derrogação à obrigação de comunicação, nomeadamente em virtude de, nos termos do artigo 10.°, o objecto da referida medida integrar o âmbito de aplicação duma directiva específica [54]. Se for esse o caso, a medida nacional deve ser apreciada com base nas disposições da directiva específica de que depende, segundo os princípios gerais de interpretação indicados pelo Tribunal de Justiça. Se, *finalmente*, a medida nacional não decorrer duma directiva específica, deve então ser apreciada com base nos artigos do Tratado, como acontece em todos os casos de controlo duma medida nacional em função do direito comunitário.

76. Nas suas conclusões já referidas, o advogado-geral Van Gerven, ao considerar que a tese da inoponibilidade defendida pela Comissão era manifestamente improcedente, colocou delicadamente a seguinte questão: «por que razão, entendendo a Comissão que tal tese é indispensável ao bom funcionamento do processo instituído pela Directiva 83/189, jamais propôs ao Parlamento Europeu e ao Conselho a sua adopção no âmbito de uma directiva de alteração» [55].

77. Após o Conselho ter recusado essa eventualidade, perguntamo-nos delicadamente, para seguir o exemplo do advogado-geral Van Gerven, se não seria oportuno para as instituições comunitárias reexaminar a questão das consequências da falta de comunicação dos projectos nacionais de regras técnicas por força da Directiva 83/189.

54 — Para esses casos, v. *supra*, n.° 42.

55 — V. as conclusões referidas na nota 43, n.° 9.

V — Conclusão

78. Tendo em conta a análise que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais:

«1) Os n.os 1 e 5 do artigo 1.º da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, na versão alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988, devem ser interpretados no sentido de que uma obrigação geral de as menções que têm de obrigatoriamente figurar, por força de outras disposições nacionais, nos produtos vendidos serem redigidas pelo menos na língua da região em que os produtos são comercializados não constitui uma 'especificação técnica' e de que uma medida nacional impondo idêntica obrigação não constitui uma 'regra técnica'.

2) Quando não existe regulamentação comunitária específica para a comercialização de um produto, o direito comunitário permite aos Estados-Membros estabelecer condições relativas à sua comercialização, desde que sejam respeitadas as obrigações decorrentes dos artigos 30.º e 36.º do Tratado CE. Estas condições incluem a exigência da inscrição das menções indispensáveis à identificação do produto na língua ou numa das línguas do Estado em cujo território o produto é comercializado.»