ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quinta Secção)
6 de Maio de 1986 *

No processo 304/84,

que tem por objecto um pedido apresentado ao Tribunal, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CEE, pela cour d'appel de Colmar e que visa obter no litígio pendente nesse tribunal entre

Ministère public

e

1) Claude Muller,

2) SARL Kampfmeyer-France,

3) Comité national des associations populaires familiales et syndicales,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação, designadamente, da Directiva 74/329 do Conselho, de 18 de Junho de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos emulsionantes, estabilizadores, espessantes e gelificantes que podem ser utilizados nos géneros alimentícios (JO L 189, p. 1; EE 13, fasc. 03, p. 240 e seguintes),

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

constituído pelos Srs. U. Everling, presidente de secção, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: J. A. Pompe, secretário-adjunto

tendo em consideração as observações apresentadas por:

— Claude Muller e a SARL Kampfmeyer-France, representados pelos advogados Lise Funck-Brentano e François Jemoli,

* Língua do processo: francês.

— pelo Governo alemão, representado por Martin Seidel e Ernst Röder,

— pelo Governo italiano, representado por Pier Giorgio Ferri,

— pelo Governo francês, representado por R. Abraham,

— pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Michel van Ackere,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de Fevereiro de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

(a parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por decisão de 25 de Outubro de 1984, entrada no Tribunal em 21 de Dezembro seguinte, a cour d'appel de Colmar colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado, duas questões prejudiciais sobre a interpretação da Directiva 74/329 do Conselho, de 18 de Junho de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos emulsionantes, estabilizadores, espessantes e gelificantes que podem ser utilizados nos géneros alimentares (JO L 189, p. 1; EE 13, fasc. 03, p. 240) bem como sobre a interpretação dos artigos 30.° a 36.° do Tratado.

2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um processo criminal instaurado contra a SARL Kampfmeyer-France (seguidamente, Kampfmeyer), na pessoa do seu mandatário, Claude Muller. A Kampfmeyer importou da República Federal da Alemanha um preparado especial de base para a pastelaria, denominado «Phénix». Este preparado, legalmente comercializado na República Federal da Alemanha, continha o emulsionante E 475 (esteres poliglicéridos de ácidos gordos), cujo em-

prego em bens alimentares não é autorizado em França. A presença desta substância no produto importado não era mencionada na embalagem, na qual figurava contudo a menção «conforme com a legislação francesa».

3 Resulta dos autos que a legislação francesa (decreto de 15 de Abril de 1912, JORF de 29.6.1912) proíbe a utilização de qualquer substância química nos produtos alimentares, salvo se o emprego dessa substância tiver sido autorizado por decisão interministerial. Tal autorização não fora contudo ainda concedida para a utilização do emulsionante E 475. Por outro lado, uma circular de 8 de Agosto de 1980 (JORF de 25.9.1980) regulamenta o conteúdo dos pedidos de autorização, os quais devem designadamente provar o interesse que tem a substância em questão para os utilizadores e consumidores e devem demonstrar a inocuidade dessa substância nas condições normais de emprego.

4 Com base nestes elementos, o Tribunal Correccional de Estrasburgo, por sentença de 13 de Outubro de 1983, considerou que C. Muller praticou os delitos de indução em erro sobre a qualidade substancial de uma mercadoria e de falsificação de géneros alimentícios, condenando-o numa multa, na publicação da sentença na imprensa bem como no pagamento de uma indemnização de perdas e danos.

5 O réu interpôs recurso desta sentença, invocando em sua defesa as disposições quer da citada Directiva 74/329, quer do artigo 30.° do Tratado. Foi com vista à apreciação desta argumentação que a cour d'appel de Colmar suspendeu a instância e colocou ao Tribunal as seguintes questões a título prejudicial:

«1) Tem a Directiva 74/329 do Conselho, de 18 de Junho de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos emulsionantes, estabilizadores, espessantes e gelificantes que podem ser utilizados nos géneros alimentares, como efeito impedir um Estado-membro de estabelecer uma proibição de utilização de um dos agentes enumerados no anexo I e, no caso de a resposta ser negativa, quais seriam as condições em que essa proibição de emprego seria admissível face ao direito comunitário?

2) O Estado-membro que tenha licitamente proibido a utilização de uma das substâncias referidas no anexo I pode opor-se à importação e comercialização no seu território de um produto que contenha essa substância e que tenha sido fabricado noutro Estado-membro em conformidade com a legislação comuni-

tária, com um fundamento diferente dos indicados no artigo 8.°, n.° 4, da directiva de 18 de Junho de 1974, sem violar as disposições do artigo 30.° do Tratado de Roma?»

Quanto à primeira questão

6 Com esta questão pretende-se obter a interpretação da citada Directiva 74/329, cujo objectivo é alcançar, numa primeira fase de aproximação das legislações nacionais, «o estabelecimento de uma lista única das substâncias... que podem ser autorizadas nos Estados-membros para o tratamento dos géneros alimentícios» (quarto considerando). Os géneros alimentícios a que estas substâncias podem ser adicionadas e as condições dessa adição devem ser determinados pelo Conselho numa segunda fase (sexto considerando e artigo 4.°). Não foi, contudo, até ao momento, adoptada pelo Conselho qualquer medida para esse efeito.

7 Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, da directiva «os Estados-membros só autorizarão, para o tratamento dos géneros alimentícios com emulsionantes, estabilizadores, espessantes e gelificantes, a utilização dos agentes enumerados no anexo I e, se for caso disso, apenas nas condições que nele são fixadas». O artigo 5.° prevê que os Estados-membros podem, por um período máximo de um ano, suspender a autorização de utilização de uma das substâncias enumeradas no anexo I ou reduzir o teor máximo autorizado, se a utilização dessa substância nos géneros alimentares ou o seu teor for susceptível de apresentar perigo para a saúde humana. Finalmente, o artigo 8.° fixa as regras em matéria de rotulagem das substâncias referidas na directiva; nos termos do n.° 4 deste artigo, os Estados-membros não podem proibir a introdução no seu território e a comercialização das substâncias enumeradas no anexo I unicamente por considerarem a rotulagem insuficiente, desde que ela corresponda às condições exigidas por esse mesmo artigo.

8 Todas as partes que apresentaram observações estão de acordo em que as normas citadas, consideradas no seu conjunto, demonstram que a Directiva 74/329 não obriga os Estados-membros a admitirem a utilização, em todos os casos, das substâncias enumeradas na lista anexa a essa directiva. As partes não estão porém de acordo no que respeita à margem de apreciação de que dispõem os Estados-membros para proibir a utilização de uma dessas substâncias.

9 Segundo defendem Muller, a sociedade Kampfmeyer e ainda os governos alemão e italiano, resulta da finalidade da directiva que tal proibição deve ser fundamentada por razões atinentes à protecção da saúde humana e que ela se deve limitar a géneros alimentares determinados, sendo, portanto, excluída a possibilidade de uma proibição geral e absoluta de uma das substâncias consideradas.

10 Em compensação, o Governo francês considera que a lista dos aditivos enumerados no anexo I da directiva é uma lista puramente limitativa que não implica qualquer obrigação de autorizar o emprego de qualquer desses aditivos. Por consequência, se é certo que os Estados-membros só podem autorizar as substâncias que figuram nessa lista, ser-lhes-ia, no entanto, possível proibir, mesmo completamente, a utilização dessas substâncias se considerassem que elas são perigosas para a saúde do consumidor.

11 A Comissão, admitindo embora que o Estado-membro possa proibir, mesmo completamente, a utilização de uma das substâncias indicadas na lista taxativa da directiva no que respeita aos géneros alimentícios originários desse Estado-membro, considera no entanto que tal proibição não poderá ser aplicada quando se tratar da importação de géneros alimentícios que não apresentem qualquer perigo para a saúde e que sejam provenientes de outros Estados-membros em que são legalmente comercializados. Além disso, a Comissão sublinha que a liberdade que têm os Estados-membros de proibir a utilização das substâncias em questão é limitada pelas disposições específicas dos artigos 5.° e 8.° da directiva e pelas disposições do Tratado relativas à livre circulação das mercadorias.

12 Como se referiu acima, a Directiva 74/329 apenas visa uma harmonização parcial no domínio das substâncias em questão e será apenas numa fase ulterior que as condições de emprego destas substâncias deverão ser reguladas no plano comunitário. Limitando-se a especificar os agentes emulsionantes, estabilizadores, espessantes e gelificantes «que podem ser utilizados nos géneros alimentícios», a directiva deixa aos Estados-membros o poder de estabelecer as suas próprias regras quanto à utilização das referidas substâncias, nomeadamente no que diz respeito à determinação dos géneros alimentícios adequados e às condições da adição. Porém, resulta simultaneamente da economia da própria directiva e das outras normas do direito comunitário que este poder não é ilimitado.

13 A este respeito, convirá, em primeiro lugar, sublinhar que, nos termos do citado artigo 5.° da directiva, o Estado-membro que tenha autorizado a utilização de uma das substâncias enumeradas no anexo I em géneros alimentícios só pode suspender essa autorização ou limitar-lhe o alcance por razões atinentes à protecção da saúde humana e durante um período limitado, aguardando uma decisão definitiva do Conselho. Além disso, o artigo 8.°, n.° 4, não permite uma proibição desse género fundamentada apenas na insuficiência da rotulagem, desde que esta satisfaça as condições estabelecidas por este mesmo artigo.

14 Em segundo lugar, é necessário observar, como mais recentemente delarou o Tribunal no acórdão de 10 de Dezembro de 1985 (Motte, 247/84, Recueil 1985, p. 3887), que a existência de directivas de harmonização não exclui a aplicação do artigo 30.° do Tratado e que, por outro lado, é apenas quando as normas comunitárias prevêem a harmonização completa de todas as medidas necessárias para assegurar a protecção da saúde e instituem processos comunitários de controlo da sua observância que o recurso ao artigo 36.° deixa de ser justificado. Por consequência, a aplicação de proibições de utilização das substâncias enumeradas no anexo I da directiva aos produtos importados de outros Estados-membros deve ser feita no respeito dos artigos 30.° e seguintes do Tratado, os quais são objecto da segunda questão.

15 Deve portanto responder-se à primeira questão no sentido de que a Directiva 74/329 do Conselho, de 18 de Junho de 1974, não se opõe a que um Estado-membro proíba a utilização de uma das substâncias enumeradas no seu anexo I, desde que sejam respeitadas as condições estabelecidas nos artigos 5.° e 8.° da directiva e, no que se refere à aplicação dessa proibição aos géneros alimentícios importados de outros Estados-membros, nos artigos 30.° e seguintes do Tratado.

Quanto à segunda questão

16 Quanto à segunda questão, relativa à interpretação dos artigos 30.° e seguintes do Tratado, não se poderá negar que a aplicação de uma legislação nacional do género daquela que é objecto do litígio no processo principal aos produtos importados de outros Estados-membros em que são legalmente comercializados, é susceptível de constituir um entrave ao comércio intracomunitário e constitui, por isso, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, no sentido do artigo 30.° do Tratado. Convém, no entanto, examinar, face a uma harmonização comunitária apenas parcial no domínio considerado, se essa aplicação pode ser justificada por razões de protecção da saúde das pessoas, na acepção do artigo 36.° do Tratado.

17 Claude Muller e a sociedade Kampfmeyer sustentam a este respeito que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, as derrogações ao princípio da livre circulação de mercadorias e, designadamente, as derrogações por motivos de protecção da saúde pública, não devem ser interpretadas extensivamente. Mais especificamente, no que respeita ao agente E 475, sustentam que não existe qualquer motivo de saúde pública que permita a um Estado-membro opôr-se à comercialização de um produto que contenha o referido agente nas condições da Directiva 74/329. Esta substância não seria nociva em si mesma; aliás, o Comité Científico da Alimentação Humana ter-lhe-ia reconhecido múltiplas vantagens simultaneamente para o utilizador e para o consumidor. De qualquer modo, o ónus da prova de circunstâncias justificativas de uma derrogação ao princípio da livre circulação de mercadorias incumbiria ao Estado-membro cuja regulamentação é a causadora do entrave.

18 O Governo francês sustenta que as autoridades nacionais têm o direito e o dever, em matéria de aditivos, de garantir a protecção da saúde dos consumidores, tendo em conta os seus hábitos alimentares. No que se refere ao agente E 475, subsistiriam sérias dúvidas sobre a sua inocuidade, tendo em conta especialmente os hábitos alimentares da população francesa. Tal como resulta de um estudo recentemente realizado em França, correr-se-ia o risco de a dose diária admissível proposta pelo Comité Científico Comunitário da Alimentação Humana ser ultrapassada neste Estado-membro, especialmente pelas crianças, grandes consumidoras de produtos de pastelaria.

19 A Comissão sustenta que uma proibição geral de importação e de comercialização de produtos legalmente comercializados noutro Estado-membro por conterem um dos agentes mencionados na lista taxativa da Directiva 74/329 seria excessiva sempre que a adição do agente em causa permaneça nos limites admissíveis face aos conhecimentos científicos internacionais. No que mais especificamente diz respeito ao agente E 475, o Comité Científico Comunitário da Alimentação Humana teria reconhecido certas vantagens tecnológicas do referido agente, especialmente aquando da sua utilização em produtos de padaria e teria concluído que a utilização deste agente pode ser feita até ao limite de uma dose diária admissível de 25 mg por quilo de peso.

20 Convém sublinhar, em primeiro lugar, que não é contestado pelas partes no processo que, se é certo que as substâncias referidas pela Directiva 74/329 não são nocivas em si mesmas, o seu consumo para além de um certo limite pode provocar

um risco para a saúde humana. Isto é, aliás, confirmado pelo próprio facto de o legislador comunitário tencionar fixar, numa segunda fase da aproximação das legislações nacionais, quais os géneros alimentícios apropriados e as doses máximas admissíveis. Dos autos resulta que subsistem, no estádio actual da investigação científica, incertezas inerentes à apreciação dos limites críticos de nocividade, visto que esses limites são função das quantidades de aditivos absorvidos com a totalidade da alimentação e dependem, portanto, em larga medida, dos hábitos alimentares nos diferentes Estados-membros.

21 Tal como reconheceu o Tribunal, entre outros, nos acórdãos de 14 de Julho de 1983 (Sandoz, 174/82, Recueil 1983, p. 2445) e de 10 de Dezembro de 1985 (Motte, citado), nestas condições cabe aos Estados-membros, na falta de uma harmonização comunitária completa na matéria, decidir do nível a partir do qual entendem assegurar a protecção da saúde e da vida das pessoas face aos hábitos alimentares das suas populações, tendo em consideração as exigências da livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade.

22 Convém, além disso, salientar que a Directiva 74/329, da mesma forma aliás que as outras directivas de base no domínio dos aditivos alimentares, estruturadas de maneira análoga, testemunha uma grande prudência relativamente à nocividade potencial dessas substâncias, partindo, a este respeito, do princípio de que convém restringir, tanto quanto possível, o seu consumo incontrolado na alimentação. Este princípio, que deve ser considerado como conforme a um objectivo legítimo de política sanitária, é concretizado de forma que só os aditivos que correspondam a uma necessidade real, especialmente de ordem tecnológica ou económica, são permitidos para fins de alimentação humana.

23 Do que resulta que o direito comunitário, no seu estádio actual, não se opõe a que um Estado-membro proíba a comercialização de géneros alimentares provenientes de outros Estados-membros aos quais tais substâncias tenham sido adicionadas. Contudo, o princípio da proporcionalidade, que está na base da última frase do artigo 36.° do Tratado, exige que essa proibição seja limitada ao que for necessário para atingir os objectivos de protecção da saúde legitimamente prosseguidos. Assim, devem ser concedidas autorizações de comercialização desses produtos através de um processo facilmente acessível aos operadores económicos, desde que essas autorizações sejam compatíveis com os objectivos indicados.

24 No quadro das apreciações de facto que os Estados-membros devem levar a cabo a este respeito, cabe-lhes avaliar se a comercialização dos géneros alimentícios com estes aditivos pode representar um risco para a saúde pública e se existe uma necessidade real de adicionar os agentes considerados a determinados géneros alimentícios. Ao aplicarem esses critérios, os Estados-membros devem ter em conta os resultados da investigação científica internacional e, designadamente, os trabalhos do Comité Científico Comunitário da Alimentação Humana, avaliando-os à luz dos hábitos alimentares do Estado-membro importador.

25 Cabe às autoridades nacionais competentes demonstrar, caso a caso, que a sua regulamentação é necessária para proteger efectivamente os interesses visados pelo artigo 36.° do Tratado e, especialmente, que a comercialização do produto em questão representa um risco para a saúde pública e, eventualmente, que a adição dos agentes referidos não corresponde a uma necessidade real.

26 Por estas razões, deve responder-se à segunda questão no sentido de que os artigos 30.° a 36.° do Tratado não se opõem a que um Estado-membro proíba a comercialização de géneros alimentícios a que foi adicionada uma das substâncias enumeradas no anexo I da Directiva 74/329, de 18 de Junho de 1974, importados de outros Estados-membros em que são legalmente comercializados, desde que a comercialização seja autorizada através de um processo facilmente acessível aos operadores económicos, sempre que a adição da substância em causa corresponda a uma necessidade real e não represente um risco para a saúde pública. Cabe às autoridades nacionais competentes demonstrar, caso a caso, à luz dos hábitos alimentares nacionais e tendo em consideração os resultados da investigação científica internacional, que a sua regulamentação é necessária para a protecção efectiva dos interesses visados pelo artigo 36.° do Tratado.

Quanto às despesas

27 As despesas em que incorreram os governos alemão, francês e italiano bem como a Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser objecto de reembolso. Tendo o processo, relativamente às partes no processo principal, o carácter de um incidente suscitado perante o tribunal nacional, cabe a este decidir sobre as despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

decidindo sobre as questões que lhe foram submetidas pela cour d'appel de Colmar, por decisão de 25 de Outubro de 1984, declara:

1) **A Directiva 74/329 do Conselho, de 18 de Junho de 1974, não se opõe a que um Estado-membro proíba a utilização de uma das substâncias enumeradas no seu anexo I, desde que sejam respeitadas as condições estabelecidas nos artigos 5.° e 8.° da directiva e, no que diz respeito à aplicação desta proibição aos géneros alimentícios importados de outros Estados-membros, os artigos 30.° e seguintes do Tratado.**

2) **Os artigos 30.° a 36.° do Tratado não se opõem a que um Estado-membro proíba a comercialização de géneros alimentícios aos quais tenha sido adicionada uma das substâncias enumeradas no anexo I da Directiva 74/329, de 18 de Junho de 1974, importados de outros Estados-membros em que são legalmente comercializados, desde que a comercialização seja autorizada através de um processo facilmente acessível aos operadores económicos sempre que a adição da substância em causa corresponda a uma necessidade real e não represente um risco para a saúde pública. Cabe às autoridades nacionais competentes demonstrar, caso a caso, à luz dos hábitos alimentares nacionais e tendo em consideração os resultados da investigação científica internacional, que a sua regulamentação é necessária para a protecção efectiva dos interesses visados pelo artigo 36.° do Tratado.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 6 de Maio de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente da Quinta Secção

U. Everling