RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 255/86 *

1. Matéria de facto

O arrêté royal (decreto real) belga relativo ao comércio de produtos hortícolas e frutas, adoptado em 26 de Novembro de 1982 e entrado em vigor em 1 de Abril de 1983, incluía normas que complementavam a regulamentação comunitária sobre a matéria, estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 1035/72, que institui a organização comum de mercado no referido sector das frutas e produtos hortícolas, e em especial as normas comuns de qualidade definidas nos regulamentos n.os 23/62 do Conselho, 58/62, 183/64, 1641/71 e 778/83 da Comissão. As exigências que iam além das previstas a nível comunitário eram as seguintes:

— a obrigação de registo dos operadores económicos no Office national des débouchés agricoles et horticoles (ONDAH) (artigo 4.° do decreto real);

— a obrigação, no que respeita ao primeiro interveniente no circuito comercial, de fazer figurar o número de inscrição no ONDAH na embalagem de venda por grosso (artigos 5.° e 6.°, n.° 1, do decreto real);

— a indicação do peso mínimo líquido, do número de unidades ou do número de molhos nas embalagens de venda por grosso dos produtos a importar (artigo 7.°, E, n.° 1, do decreto real) e nacionais (artigo 7.°, E, n.° 4, do decreto real);

— a obrigação, no que respeita aos produtos cultivados na Bélgica, de utilizar tipos determinados de embalagens de venda por grosso (artigo 7.°, A, do decreto real);

— a menção obrigatória do país de origem nas embalagens pequenas (artigos 7.°, A, n.° 4, e 7.°, E, n.° 1, do decreto real).

Por carta de 10 de Janeiro de 1984, a Comissão convidou o Governo belga, em aplicação do artigo 169.° do Tratado CEE, a apresentar as suas observações a respeito de certas disposições do decreto real de 26 de Novembro de 1982 que eram susceptíveis de violar, por um lado, a regulamentação comunitária no sector das frutas e produtos hortícolas, especialmente as disposições relativas às normas de qualidade contidas no regulamento citado, e, por outro, o artigo 30.° do Tratado CEE.

Por carta de 20 de Março de 1984, o Governo belga apresentou diversas observações e elementos de informação em sua defesa.

Em 26 de Julho de 1984, a Comissão formulou o parecer fundamentado previsto no primeiro parágrafo do artigo 169.° do Tratado CEE, reiterando as suas observações quanto ao incumprimento pelo Reino da Bélgica das obrigações decorrentes da regulamentação do sector das frutas e produtos hortícolas e do artigo 30.° do Tratado CEE, e convidando este Estado-membro a proceder em conformidade com o parecer no prazo de dois meses.

* Língua do processo: francês.

O Governo belga apresentou à Comissão, por carta da representação permanente de 10 de Outubro de 1984, observações suplementares, nas quais manifestava a sua intenção de modificar em certos aspectos a regulamentação em causa, a fim de a tornar conforme com o direito comunitário.

O decreto real belga de 12 de Janeiro de 1987, que modifica o citado decreto real de 26 de Novembro de 1982, suprimiu todas as exigências em causa, com excepção das relativas à indicação do peso mínimo líquido, do número de unidades ou do número de molhos nas embalagens de venda por grosso dos produtos nacionais, de acordo com a nova redacção do artigo 7.°, n.° 3, do decreto real.

Em consequência, o litígio restringe-se apenas a essa acusação, como reconheceu a Comissão, em resposta a uma pergunta do Tribunal.

2. Fase escrita do processo e pedidos das partes

A presente acção deu entrada na Secretaria do Tribunal em 8 de Outubro de 1986.

A fase escrita do processo decorreu normalmente.

O Tribunal, com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. Todavia, convidou a Comissão a prestar esclarecimentos por escrito, até 11 de Maio de 1987, acerca de duas questões — o que foi feito dentro do prazo fixado.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar, em conformidade com o artigo 169.° do Tratado CEE, que, ao adoptar e manter uma regulamentação nacional em matéria de comercialização de frutas e produtos hortícolas que inclui disposições contrárias às regras da organização comum de mercado nesse sector, estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 1035/72, e em especial às normas comuns de qualidade definidas nos regulamentos n.os 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 e 778/83, bem como ao artigo 30.° do Tratado CEE, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas disposições;

— condenar o Reino da Bélgica nas despesas do processo.

O *Reino da Bélgica* conclui pedindo que o tribunal se digne:

— negar provimento ao pedido da Comissão.

3. Fundamentos e argumentos das partes

O Governo belga justificou as modificações introduzidas no decreto real de 26 de Novembro de 1982 e declarou considerar que o litígio se restringe apenas a uma das acusações da Comissão, a saber, a relativa à obrigação de fazer figurar nas embalagens de venda por grosso dos produtos nacionais a indicação do peso mínimo líquido, do número de unidades ou do número de molhos.

Na resposta às questões que lhe foram colocadas pelo Tribunal, a Comissão indicou que mantinha apenas essa acusação e limitou-se a recordar que a medida regulamentar em causa é contrária, tanto às regras da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, na medida em que acrescenta exigências que vão além

das previstas no plano comunitário, como ao artigo 30.° do Tratado CEE, quando aplicável aos produtos importados, dado que constitui um entrave às trocas e que, por outro lado, não encontra qualquer justificação baseada no artigo 36.° do Tratado de Roma ou em exigências imperativas. Tratando-se de uma matéria regulada pela organização comum de mercado do sector em causa e que escapa assim, por natureza, à competência dos Estados-membros, as citadas disposições nacionais seriam incompatíveis com o direito comunitário.

Quanto ao carácter pretensamente incompleto da regulamentação comunitária do sector das frutas e produtos hortícolas, a Comissão considera que o Governo belga confunde duas situações totalmente distintas.

— A primeira é a de não existirem, numa organização comum de mercado, normas comunitárias necessárias ao bom funcionamento da mesma, ou seja, a de toda uma parte da matéria permanecer por regulamentar. Foi numa situação deste tipo que o Tribunal admitiu que os Estados-membros podiam, a título interino e provisório, adoptar tais medidas, desde que compatíveis com os princípios da organização comum de mercado.

— Completamente diferente é a situação no caso em apreço, desde logo por não haver dúvidas de que a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas comporta uma regulamentação circunstanciada em matéria de normas de qualidade e de comercialização. A este respeito, a Comissão recorda que a obrigação cujo campo de aplicação foi generalizado através da regulamentação nacional impugnada — a saber, a obrigação de fazer figurar o peso mínimo líquido, o número de unidades ou o número de molhos — existe em relação a certos legumes: cebolas, alcachofras, aipos alongados e couves-repolhos.

Na opinião da Comissão, uma interpretação diferente conduz, com efeito, a admitir que cada Estado-membro está autorizado a introduzir, em complemento da regulamentação comunitária em vigor, qualquer regulamentação nacional que lhe pareça oportuna, apenas com a reserva de que não seja manifestamente contrária a uma disposição comunitária expressa ou aos objectivos da organização comum de mercado no sector em causa.

O Governo belga não contesta o facto de os Estados-membros já não poderem exercer competências numa matéria que é efectiva e completamente regulada pela norma comunitária. Mas para isso é necessário que todas as normas comunitárias tenham sido adoptadas, de forma que o objectivo prosseguido pela regulamentação comum de mercado seja integralmente realizado. Não é apenas pelo facto de um sector como o da comercialização das frutas e produtos hortícolas ser objecto de uma regulamentação comum de mercado que se tem de concluir necessariamente que todas as normas de execução foram adoptadas; certas medidas de execução podem estar omissas. Esta situação permite aos Estados-membros adoptarem uma regulamentação complementar, enquanto a Comunidade não realizar inteiramente as suas tarefas e obrigações.

Esta competência residual dos Estados-membros teria, aliás, sido explicitamente reconhecida pelo Tribunal, nomeadamente nos acórdãos de 7 de Fevereiro de 1984 (Jongeneel Kaas/Países Baixos, 237/83, Recueil, p. 483) e de 28 de Março de 1984 (Pluimveeslachterijen Midden-Nederland e Van Miert, 47 e 48/83, Recueil, p. 1721).

O demandado considera que a medida regulamentar impugnada corresponde inteiramente às exigências do direito comunitário e ao objectivo prosseguido pela organização comum de mercado das frutas e produtos hortícolas, visto que tem um duplo objectivo: assegurar a lealdade das transacções comerciais, criando condições de concorrência iguais, e proteger o consumidor, oferecendo-lhe uma certa transparência na apresentação do produto, por forma a que esteja prevenido contra qualquer prática desonesta ou susceptível de o induzir em erro, como seja a menção «peso bruto por líquido», corrente em alguns Estados-membros, e que consiste em vender a embalagem ao preço do produto que contém.

O Governo belga sustenta também que, como resulta do decreto real de 26 de Novembro de 1982, a embalagem de venda por grosso, contrariamente ao que pretende a Comissão, pode percorrer o circuito comercial completo e, assim, chegar ao consumidor final.

O Governo belga observa que o decreto real acima mencionado se aplica a todas as frutas e produtos hortícolas e que, portanto, fazem parte do seu campo de aplicação frutas e produtos hortícolas que não são objecto de normas comuns de qualidade. Recorda, aliás, que o Tribunal, em diferentes acórdãos, afirmou que:

«a existência de uma organização comum de mercado não impede automaticamente os Estados-membros de adoptarem medidas nacionais, relativas ao sector dos produtos submetidos a essa organização e susceptíveis de influenciar o comércio desses produtos, se essas medidas não estiverem em contradição com uma norma específica ou com a finalidade do regulamento em causa.» (Tradução provisória).

Do mesmo modo, o demandado considera que não resulta das normas comuns de qualidade a razão pela qual a menção obrigatória do peso mínimo líquido, do número de unidades ou de molhos, numa embalagem de venda por grosso, é fixada para um determinado produto e não para um outro; assim, a extensão dessa obrigação a todas as frutas e produtos hortícolas, que não derroga o regime comunitário e visa uma idêntica finalidade de protecção do consumidor e de lealdade das transacções comerciais, não pode ser incompatível com o direito comunitário.

4. Respostas da Comissão às questões colocadas pelo Tribunal

Por carta de 8 de Abril de 1987, o Tribunal convidou a Comissão a precisar o objecto do litígio, face às informações fornecidas pelo Governo belga, indicando se mantinha todas as acusações ou somente algumas delas e informando o Tribunal das razões pelas quais as normas comuns de qualidade para as frutas e produtos hortícolas relativas à marcação exigem a indicação, na embalagem de venda por grosso, do peso mínimo líquido, do número de unidades ou do número de molhos de certos produtos, mas não de outros.

Em 11 de Maio de 1987, a Comissão respondeu à primeira questão colocada pelo Tribunal no sentido de que mantinha como objecto do seu pedido apenas uma das acusações. Quanto à segunda questão, a Comissão indicou que as normas comunitárias de qualidade só contêm disposições relativas à marcação das embalagens de cebolas, alcachofras, aipos alongados e couves-repolhos, e explicou esta situação pelas dificuldades que as delegações de diversos Estados-membros têm levantado face às tentativas da Comissão para alargar a outros produtos a obrigação de marcação, nomeadamente devido ao acréscimo de trabalho de

acondicionamento que daí resultaria, e — no que respeita à indicação do peso — pelo risco de reclamações aquando da venda dos produtos, em consequência da perda de peso natural dos mesmos no decurso do processo de comercialização, de forma que a Comunidade só pôde impor essa normalização obrigatória em relação a um certo número de frutas e produtos hortícolas, retomando as normas que já tinham sido elaboradas pela Commission économique pour l'Europe criada em Genebra no início dos anos 50.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator