CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 14 de Março de 2002 [1]

1. Com esta acção, intentada nos termos do artigo 226.° CE, a Comissão pretende obter a declaração de que, ao conceder o direito de utilizar o selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen» [selo de qualidade de origem alemã] em produtos acabados de determinada qualidade produzidos na Alemanha, a República Federal da Alemanha violou o artigo 28.° CE.

•

2. O caso suscita, em especial, a questão de saber se uma medida como o estabelecimento de um sistema de selo de qualidade, adoptada por uma instituição de direito privado (uma sociedade por quotas), se inscreve no âmbito de aplicação do artigo 28.° CE, quando i) a sociedade prossegue um objectivo definido em termos amplos por disposições do direito nacional, ii) as suas actividades são financiadas por um organismo público («Fundo») que, por sua vez, é financiado através de uma contribuição obrigatória dos produtores de géneros alimentícios e produtos agrícolas e iii) o governo exerce directamente ou através do Fundo algum controlo sobre as actividades da sociedade.

1 — Língua original: inglês.

O selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen»

3. O que está em questão é a lei alemã relativa à criação de um fundo central para a promoção do sector alimentar, florestal e agrícola alemão [Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz)] (a seguir «AFG»). Esta lei foi inicialmente adoptada em 1969 [2]. Foi posteriormente objecto de várias alterações, tendo sido publicadas em 1972 [3], 1976 [4] e 1993 [5] versões consolidadas da lei. Com a entrada em vigor da mais recente versão consolidada da AFG [6], as suas disposições deixaram de se aplicar ao sector florestal alemão. Resulta das explicações apresentadas ao Tribunal de Justiça que as disposições desta última versão da AFG continuam em vigor. Assim, irei referir-me às disposições da AFG tal como figuram na versão consolidada de 1993.

4. A AFG criou um fundo central para a promoção do sector alimentar, florestal e

2 — AFG de 26 de Junho de 1969, BGBl. I, p. 635.
3 — AFG de 12 de Junho de 1972, BGBl. I, p. 1021.
4 — AFG de 8 de Novembro de 1976, BGBl. I, p. 3109.
5 — AFG de 21 de Junho de 1993, BGBl. I, p. 998.
6 — *Ibidem*.

agrícola alemão (a seguir «Fundo»). Nos termos do § 2, n.º 1, da AFG, o Fundo tem como objectivo promover a distribuição e a exploração (*den Absatz und die Verwertung*) de produtos do sector agro-alimentar alemão. Para esse efeito, procura abrir novos mercados e desenvolver os já existentes, tanto no interior como no exterior da Alemanha, estimulando a utilização de tecnologia moderna neste sector e procurando melhorar a qualidade dos seus produtos.

5. O § 2, n.º 2, da AFG prevê que o Fundo deverá desempenhar a sua missão através de um organismo central (*einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft*). Este organismo é financiado pelo Fundo. Destina-se a promover a exploração e distribuição de produtos do sector agro-alimentar alemão, não podendo prosseguir fins lucrativos decorrentes da venda de produtos.

6. O Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (a seguir «CMA») é o organismo central responsável pelo exercício das funções do Fundo. O CMA adoptou uma série de medidas com vista à promoção de géneros alimentícios e produtos agrícolas alemães. No caso em apreço, está em questão uma medida específica que aparentemente se destina a melhorar a qualidade de produtos alemães. O CMA definiu requisitos de qualidade para um grande número de diferentes produtos. Os produtores cujos produtos satisfazem esses requisitos podem, mediante requerimento ao CMA, ser autorizados a apor nos seus produtos o selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen» (a seguir «selo CMA»). O CMA averigua — com a ajuda de laboratórios independentes — se os produtos autorizados a apresentar o selo satisfazem os requisitos de qualidade pertinentes. Contudo, o CMA reserva a utilização do selo para produtos produzidos na Alemanha, a partir de matérias-primas alemãs ou importadas. Parece que o selo CMA existe há cerca de 30 anos e, segundo o Governo alemão, é actualmente utilizado por 2 538 empresas em 11 633 produtos diferentes.

Delimitação das questões e tramitação processual

7. Do ponto de vista da Comissão, ao conceder o selo CMA a produtos *produzidos na Alemanha*, a República Federal da Alemanha violou o artigo 28.º CE. A Comissão começou por comunicar este ponto de vista ao Governo alemão, por cartas de 6 de Julho de 1994 e de 18 de Outubro de 1995. Em 22 de Janeiro de 1998, emitiu uma notificação formal. Considerando insatisfatória a resposta do Governo alemão, de 3 de Junho de 1998, em 11 de Dezembro de 1998 a Comissão formulou um parecer fundamentado, nos termos do primeiro parágrafo do

artigo 226.° CE, ao qual o Governo alemão respondeu, em 16 de Março de 1999, considerando o sistema do selo de qualidade em questão compatível com o direito comunitário. Perante esta resposta, a Comissão intentou a presente acção no Tribunal de Justiça, em 4 de Setembro de 2000. Nenhuma das partes requereu a realização de audiência.

8. O Governo alemão refuta as alegações da Comissão. No Tribunal de Justiça, alega, essencialmente, que as actividades do Fundo e do CMA são de natureza privada e que, como tal, não são abrangidas no âmbito de aplicação do artigo 28.° CE; que não decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a reserva de utilização do selo CMA para produtos alemães viole o artigo 28.° CE, e que, na medida em que o sistema de selo de qualidade de origem alemã restringe a livre circulação de mercadorias, essa restrição se justifica, nomeadamente, pelas dificuldades inerentes à verificação da qualidade de produtos produzidos fora da Alemanha e pela necessidade de proteger direitos de propriedade industrial.

9. À luz destes argumentos, há que analisar i) se as actividades do Fundo e do CMA se inscrevem no âmbito de aplicação do artigo 28.° CE; em caso afirmativo, ii) se a reserva de utilização do selo de qualidade em questão para produtos produzidos na Alemanha implica restrições à livre circulação de mercadorias, contrárias ao artigo 28.° CE e, se assim for, iii) se essas restrições são justificadas.

Âmbito de aplicação do artigo 28.° CE

A jurisprudência do Tribunal de Justiça

10. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 28.° CE apenas «visa[m] medidas públicas, e não comportamentos de empresas» [7]. No entanto, é óbvio — e a Alemanha também o reconhece no presente caso — que medidas adoptadas por organismos, incluindo sociedades constituídas segundo normas de direito privado, que formalmente não fazem parte do Estado, podem cair na alçada do artigo 28.° CE, se essas medidas forem imputáveis ao Estado [8].

11. Assim, no processo Buy Irish [9], o Tribunal de Justiça decidiu que, ao adoptar uma série de medidas destinadas a promover produtos irlandeses incluindo, designadamente, o incitamento à utilização de um selo «Guaranteed Irish» e a organização de uma grande campanha publicitária, a Irlanda violara o artigo 28.° CE. O facto de essas medidas terem sido tomadas por uma sociedade de direito privado (o Irish Goods Council) não foi considerado decisivo, porque o Council fora criado por

7 — Acórdão de 1 de Outubro de 1987, VVR (311/85, Colect., p. 3801, n.° 30). V., também, acórdão de 5 de Abril de 1984, Van de Haar e Kaveka de Meern (177/82 e 178/82, Recueil, p. 1797, n.os 11 e 12).

8 — V. Oliver, P., *Free Movement of Goods in the European Community* (3.ª ed., 1996), pp. 43 e 44, e 56 a 60.

9 — Acórdão de 24 de Novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, Recueil, p. 4005).

iniciativa do Governo irlandês [10], era o Governo irlandês que nomeava os membros da comissão directiva do Irish Goods Council, concedia-lhe subsídios públicos que cobriam a maior parte das suas despesas e definia as finalidades e as linhas gerais da campanha publicitária organizada por esta instituição [11]. Nessas circunstâncias, as medidas adoptadas eram «todas imputáveis ao Governo [irlandês]» e, por conseguinte, caíam na alçada do artigo 28.° CE [12].

12. No processo Apple and Pear Development Council [13], foi perguntado ao Tribunal de Justiça, *inter alia*, se as actividades de um organismo (o Development Council), que incluíam, nomeadamente, a organização de uma campanha publicitária para variedades de maçãs e peras de produção tipicamente inglesa e galesa, constituíam uma violação do artigo 28.° CE. Salientando que o Development Council fora criado por acto legislativo nos termos do direito nacional, que era composto por membros nomeados pelo governo e que era financiado através de uma contribuição que, nos termos daquele acto, o Council tinha poderes para cobrar a todos os produtores de peras e maçãs em Inglaterra e no País de Gales, o Tribunal de Justiça decidiu que «um organismo como o 'Council', que é instituído pelo governo de um Estado-Membro e que é financiado através de uma contribuição paga pelos produtores, não pode, à luz do direito comunitário, beneficiar da mesma liberdade, no que respeita aos meios publicitários a que recorre, de que beneficiam os próprios produtores ou as associações de produtores com carácter voluntário» [14].

13. Infere-se desta jurisprudência que, para determinar se uma medida — como o sistema de selo da qualidade, em questão no caso em apreço — pode ser considerada como pública para efeitos do artigo 28.° CE, é necessário analisar as funções, base jurídica, gestão e financiamento, respectivamente do Fundo e do CMA.

O Fundo

14. O Fundo foi criado por iniciativa do Governo alemão, em conformidade com as disposições da AFG [15]. Deve ser considerado — como a própria Alemanha parece aceitar — um organismo público, para efeitos do artigo 28.° CE. É o que claramente resulta dos §§ 1, n.° 1, e 7, n.° 1, da AFG, nos termos dos quais o Fundo está sujeito ao direito público alemão (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) e à fiscalização (*Aufsicht*) do Governo federal alemão. O estatuto público do Fundo é ainda confirmado por uma análise das normas que regem o seu financiamento e gestão.

10 — V. n.° 24 do acórdão.
11 — V. n.° 15 do acórdão.
12 — V. n.° 29 do acórdão.
13 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1983 (222/82, Recueil, p. 4083).
14 — N.° 17 do acórdão.
15 — V. n.° 4, *supra*.

15. Em primeiro lugar, o § 10 da AFG (epigrafado «Financiamento») dispõe que o Fundo é financiado por contribuições obrigatórias devidas — de acordo com o disposto no § 10, n.os 3 a 9, da AFG e com as disposições de execução a adoptar pelo ministro competente — pelas empresas (*den Betrieben*) do sector agro-alimentar alemão. A obrigação de contribuir para o Fundo nos termos do § 10 da AFG aplica-se a todas as empresas do sector em questão e não está condicionada à inscrição em qualquer das associações empresariais existentes no sector [16].

16. Em segundo lugar, nos termos dos §§ 3 a 6 da AFG, o Fundo é administrado por um conselho directivo (*Vorstand*) cujos membros são nomeados, mediante aprovação do Governo alemão, pelo conselho de administração (*Verwaltungsrat*). O conselho de administração é composto por um total de 21 membros, todos eles nomeados pelo Governo alemão [17]. Nos termos do § 5, n.º 1, da AFG, 5 membros do conselho de administração são nomeados mediante proposta dos partidos com assento no Bundestag, 13 mediante proposta do sector agro-alimentar alemão, e 3 mediante proposta dos corpos gerentes do CMA.

O CMA

17. Desde que o Fundo foi instituído, o CMA tem actuado como o organismo central responsável pelo exercício das funções do Fundo, de acordo com o disposto no § 2, n.º 2, da AFG [18]. Segundo o previsto pelas disposições da AFG, o CMA é financiado pelo Fundo. Dos autos decorre que o CMA não recebe financiamentos de outras fontes, ou que, se os recebe, são diminutos.

18. O CMA é uma sociedade por quotas (GmbH), cujo capital se encontra subscrito pelas associações empresariais (*Spitzenverbände*) do sector agro-alimentar alemão. Embora não seja claro se o CMA foi criado por iniciativa do Governo alemão ou do sector alimentar, florestal e agrícola alemão, é pacífico que foi criado (em 1969) para assumir as funções de organismo central previsto pelas disposições da AFG. Além disso, do exame dos antecedentes legislativos da AFG resulta que os estatutos originais do CMA foram aprovados pelo Governo alemão [19].

19. De acordo com o artigo 2.º dos estatutos (epigrafado «Objecto»), o CMA coadjuvará o Fundo no exercício das suas

16 — V., a propósito, o n.º 17 do acórdão Apple and Pear Development Council, referido na nota 13.

17 — V., a este respeito, o n.º 15 do acórdão Comissão/Irlanda, referido na nota 9.

18 — V. n.º 6, *supra*.

19 — O § 2, n.º 2, da AFG de 26 de Junho de 1969 dispunha, em substância, que os estatutos do órgão central careciam da aprovação (*Genehmigung*) dos Ministros federais competentes.

funções e procurará promover a distribuição e a exploração dos produtos do sector agro-alimentar alemão [20]. Para tanto, deverá tomar todas as medidas apropriadas incluindo a «promoção da utilização de selos de origem e de qualidade» [21]. O CMA deve ainda ter em conta as orientações gerais (*Richtlinien*) definidas pelo Fundo e não pode prosseguir fins lucrativos decorrentes da venda de produtos [22].

20. Em 12 de Junho de 1972 o Fundo definiu orientações gerais [23]. No que ao presente caso interessa, essas orientações dispõem que cabe à direcção do Fundo (*Vorstand*) a fiscalização das actividades do CMA e da correcta administração dos financiamentos que o Fundo lhe atribui [24]. Para desempenhar essa tarefa, a direcção do Fundo pode, *inter alia*, exigir o acesso a toda a documentação comercial pertinente que se encontre na posse do CMA [25].

21. O CMA é administrado por um conselho de gestão (*Geschäftsführung*) [26] composto por um máximo de 3 membros, nomeados pelo conselho de fiscalização (*Aufsichtsrat*) [27]. O conselho de fiscalização é composto por 26 membros nomeados pela assembleia geral (*Gesellschaftsversammlung*) [28]. Nos termos do § 2, n.º 2, da AFG, 3 dos membros são nomeados por proposta do Fundo e os restantes 23 por proposta das associações empresariais pertinentes [29].

22. É com base nestes factos que tem de ser apreciada a alegação do Governo alemão de que o sistema do selo de qualidade adoptado e administrado pelo CMA não cai na alçada do artigo 28.º CE. O Governo alemão salienta que o CMA é uma sociedade de direito privado que o Estado alemão não controla, directamente ou através do Fundo: o Fundo propõe somente 3 dos 26 membros do conselho de fiscalização e o Ministro alemão competente apenas tem poderes para decidir o nível das contribuições devidas pelas empresas do sector, nos termos da AFG e para fiscalizar a forma como o CMA aplica os financiamentos que recebe através do Fundo.

23. Estes argumentos não me convencem. Podendo embora ser verdade que as actividades do CMA não são integralmente controladas pelo Fundo ou pelo Governo alemão, considero que são ainda assim imputáveis ao Estado e que, por conseguinte, caem, *prima facie*, na alçada do artigo 28.º CE.

20 — Artigo 2.º, n.º 1, dos estatutos.
21 — Artigo 2.º, n.º 2, alínea d), dos estatutos.
22 — Artigo 2.º, n.º 3, dos estatutos.
23 — Anexas à contestação do Governo alemão.
24 — Secção IV das orientações, intitulada «Überwachung und Sicherung der Durchführung der Absatzförderung».
25 — *Ibidem*.
26 — Artigo 6.º dos estatutos.
27 — Artigo 7.º dos estatutos.
28 — Artigo 9.º dos estatutos.
29 — Artigo 9.º, n.º 1, dos estatutos.

24. Em primeiro lugar, é óbvio que o CMA age com um objectivo — designadamente a promoção de produtos agrícolas e géneros alimentícios alemães — definido em termos amplos pelo Governo alemão e enunciado em disposições do direito nacional. Em meu entender, esta consideração não é prejudicada pelo facto de a AFG não definir em pormenor que medidas o organismo central (o CMA) pode tomar para alcançar esse objectivo, nem prever expressamente a adopção de um sistema de selo de qualidade como o que está em questão no caso em apreço.

25. Em segundo lugar, considero importante o facto de as actividades do CMA, incluindo o sistema do selo de qualidade em questão, serem financiadas por um organismo público (o Fundo) que, por sua vez, é financiado através de uma contribuição *obrigatória* devida por produtores de géneros alimentícios e de produtos agrícolas. Deste modo, o sistema de financiamento do CMA diferencia-o das empresas privadas e das associações empresariais de inscrição voluntária [30].

26. Em terceiro lugar — como o próprio Governo alemão reconhece — o CMA não escapa totalmente ao controlo do Fundo. O CMA deve respeitar as orientações definidas pelo Fundo e este supervisiona as actividades do CMA e a sua gestão financeira. Além disso, o § 7, n.º 5, da AFG dispõe, essencialmente, que o próprio Fundo pode exercer as funções que lhe são confiadas ou acordar o exercício dessas funções com uma entidade que actue em seu nome, caso o órgão central (o CMA) não cumpra as obrigações que lhe incumbem. É incontestável que, se ameaçasse tomar essa medida, o Fundo poderia, até certo ponto, influenciar a conduta do CMA.

27. Nestes termos, concluo que as medidas adoptadas pelo CMA, que são sustentadas financeiramente pelas autoridades públicas e que contam com o reconhecimento legal da AFG, não escapam ao âmbito de aplicação do artigo 28.º CE.

A existência de restrições à livre circulação de mercadorias

28. A questão a analisar em seguida é a de saber se um sistema de selo de qualidade como o praticado pelo CMA implica restrições ao comércio intracomunitário, contrárias ao disposto no artigo 28.º CE.

29. Na sua petição, reportando-se aos acórdãos nos processos Eggers [31] e Pistre e o. [32], a Comissão defende que a resposta a

30 — A este respeito, v. o n.º 17 do acórdão Apple and Pear Development Council, referido na nota 13.

31 — Acórdão de 12 de Outubro de 1978 (13/78, Recueil, p. 1935, Colect., p. 661).

32 — Acórdão de 7 de Maio de 1997 (C-321/94 a C-324/94, Colect., p. I-2343).

esta questão deve ser inequivocamente afirmativa. No processo Eggers estavam em causa disposições da lei alemã segundo as quais as aguardentes apenas poderiam ser designadas por «Qualitätsbranntwein aus Wein» ou «Weinbrand» se i) pelo menos 85% do seu teor alcoólico fosse derivado de destilado de vinho produzido na Alemanha e ii) a totalidade do destilado utilizado tivesse sido guardada durante seis meses, pelo menos, na fábrica, na Alemanha, que confeccionou o destilado produzido em território nacional. O Tribunal de Justiça salientou que, embora os Estados-Membros tenham «competência para estabelecer normas de qualidade dos produtos comercializados no seu território e subordinar ao respeito por essas normas a utilização das denominações de qualidade», decorre do artigo 28.° CE que o direito de utilizar denominações de qualidade não pode ser associado à exigência de os produtos em questão serem produzidos no Estado-Membro em causa [33]. O direito à utilização de denominações de qualidade pode ser subordinado «unicamente à existência das características objectivas intrínsecas que dão aos produtos a qualidade exigida por lei» [34]. No processo Pistre e o., o Tribunal declarou que as disposições do direito francês, que reservavam a utilização da denominação «montanha» para géneros alimentícios fabricados em determinadas regiões francesas, eram contrárias ao artigo 28.° CE porque, no essencial, essas disposições eram discriminatórias em detrimento das mercadorias importadas [35].

30. O Governo alemão alega que a jurisprudência citada pela Comissão não é pertinente, porque o selo CMA não pode ser considerado uma denominação de produto. Essencialmente, o selo constitui uma forma de publicidade e, nestes termos, a sua legalidade deve ser apreciada à luz dos acórdãos do Tribunal de Justiça proferidos nos processos Buy Irish [36] e Apple and Pear Development Council [37]. Na opinião do Governo alemão, decorre desses acórdãos — e de determinadas passagens de duas comunicações da Comissão [38] — que os selos de qualidade nacional são compatíveis com o direito comunitário, desde que procurem genuinamente melhorar a qualidade de produtos agrícolas e não sejam utilizados como pretexto para prosseguir «tendências chauvinistas».

31. Concordo com o Governo alemão em que a legalidade do sistema em questão no caso em apreço não pode ser decidida por simples transposição dos acórdãos Eggers e Pistre e o. Embora as denominações de produto, em questão naqueles casos, fossem aptas para identificar produtos independentemente da sua origem, o selo CMA limita-se, no essencial, a indicar que o produto em que foi aposto é feito na Alemanha e tem uma determinada qualidade. Este selo não pode logicamente ser considerado uma denominação genérica de produto, que deva ser aberta a todos os produtos de qualidade independentemente da sua origem.

33 — V. n.° 25 do acórdão.

34 — *Ibidem.*

35 — V. n.° 49 do acórdão, em que o Tribunal cita o acórdão Eggers.

36 — Referido na nota 9.

37 — Referido na nota 13.

38 — O Governo alemão refere-se à Comunicação relativa ao envolvimento do Estado na promoção dos produtos agrícolas e da pesca (JO 1986, C 272, p. 3) e ao enquadramento dos auxílios nacionais à publicidade dos produtos agrícolas e de determinados produtos não incluídos no Anexo II do Tratado CEE, mas com exclusão dos produtos das pescas (JO 1987, C 302, p. 6).

32. Para determinar se o sistema do selo CMA é contrário ao artigo 28.° CE, torna-se necessário, por conseguinte, verificar se origina restrições ao comércio intracomunitário, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a interpretação deste conceito. Segundo essa jurisprudência, a proibição vertida no artigo 28.° CE engloba todas as medidas susceptíveis de prejudicar directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário [39]. Além disso, tal como o próprio Governo alemão assinala, está bem assente que o artigo 28.° CE engloba medidas susceptíveis de constituírem entraves ao comércio [40], por incitarem à compra de produtos exclusivamente nacionais.

33. Em minha opinião, o sistema do selo CMA é susceptível, pelo menos potencialmente, de prejudicar o comércio intracomunitário. Ao associar explicitamente a qualidade dos produtos em causa à sua origem nacional (alemã), o sistema pode gerar no espírito dos consumidores a ideia de que os produtos alemães são de qualidade superior à de outros produtos. Deste modo, tal como observa a Comissão, os produtos alemães beneficiam de uma caracterização positiva que pode incitar os consumidores à sua compra, com exclusão de produtos importados.

34. Em meu entender, esta conclusão não é prejudicada pela asserção do Governo alemão, de que é difícil ou impossível verificar se produtos produzidos fora da Alemanha preenchem os requisitos de qualidade fixados pelo CMA. A inexistência de informações pormenorizadas quanto à natureza específica dessas dificuldades, este argumento não pode ser acolhido. A propósito, recorde-se que, no processo Eggers, o Governo alemão alegou que a fiscalização da qualidade das aguardentes, que considerava essencial para a informação dos consumidores, só poderia ser conseguida se existisse uma «responsabilidade única», ou seja, se a destilação final e o armazenamento tivessem lugar na mesma fábrica, na Alemanha [41]. O Tribunal de Justiça rejeitou esse argumento, com base no facto de que «esses controlos podem ser efectuados, com a mesma eficácia, por meios menos restritivos das trocas comerciais entre os Estados-Membros» [42].

35. Também não é relevante o facto de não ser obrigatório que os produtores cujos produtos preenchem os requisitos de qualidade definidos pelo CMA utilizem o selo CMA. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Eggers, «o facto de a utilização de uma denominação de qualidade ser facultativa não lhe retira o carácter de entrave injustificado às trocas comerciais se a utilização dessa denominação favorecer ou for susceptível de favorecer a comercialização do produto em causa, em

39 — N.° 5 do acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, Colect., p. 423).

40 — V., em especial, o acórdão Buy Irish, referido na nota 9. V., também, o artigo 2.°, n.° 3, alínea k), da Directiva 70/50/CEE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1969, baseada nas disposições do artigo 33.°, n.° 7, relativa à abolição de medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas à importação não abrangidas por outras disposições adoptadas em aplicação do Tratado CEE (JO 1970, L 13, p. 29).

41 — V. n.° 13 do acórdão.

42 — V. n.° 25 do acórdão.

detrimento dos produtos que não beneficiam da sua utilização» [43].

36. Por último, é de assinalar que o selo CMA difere, num aspecto essencial, das campanhas publicitárias em causa nos processos Buy Irish e Apple and Pear Development Council. Enquanto nesses casos as campanhas publicitárias se destinavam exclusivamente à promoção de produtos nacionais ou de produtos típicos de determinadas regiões nacionais, o sistema do selo CMA tem um duplo objectivo: visa melhorar a qualidade dos produtos agrícolas alemães e — graças às consequentes melhorias de qualidade — promover a venda desses produtos. O facto de o sistema em questão prosseguir uma política de qualidade não pode, todavia, excluí-lo do âmbito de aplicação do artigo 28.° CE. A existência de uma violação do artigo 28.° CE deve ser determinada com referência aos efeitos que a medida em questão produz nas trocas comerciais e não com referência aos objectivos prosseguidos pelas autoridades alemãs.

Justificação

O Regulamento (CEE) n.° 2081/92

37. No caso em apreço, é pacífico que o selo CMA não foi, nem podia ter sido, registado como denominação de origem ou como indicação geográfica, na acepção do Regulamento (CEE) n.° 2081/92 do Conselho, de 14 de Julho de 1992, relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios [44]. As restrições à livre circulação de mercadorias resultantes da utilização do selo CMA não podem, por isso, ser justificadas por referência às disposições deste regulamento.

O artigo 30.° CE

38. Segundo o Governo alemão, o sistema em questão justifica-se, contudo, nos termos do artigo 30.° CE. O artigo 30.° CE permite restrições à importação justificadas por diversas razões, incluindo a protecção da propriedade industrial e comercial, desde que tais restrições não constituam nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros. O Governo alemão alega que o sistema do selo de qualidade cabe no âmbito desta derrogação, referindo, em apoio da sua tese, o acórdão proferido no processo Exportur [45], no qual o Tribunal de Justiça pareceu aceitar que a protecção de simples

43 — V. n.° 26 do acórdão.

44 — JO L 208, p. 1.

45 — Acórdão de 10 de Novembro de 1992 (C-3/91, Colect., p. I-5529).

indicações geográficas de origem[46] se enquadra na protecção da propriedade industrial e comercial, na acepção do artigo 30.°[47].

39. Em minha opinião, as alegações do Governo alemão não devem proceder.

40. Em primeiro lugar, recorde-se, nomeadamente, que, no processo Sekt[48], o Tribunal de Justiça decidiu que «uma zona de proveniência definida em função da extensão do território nacional [...] não pode ser suficiente para constituir uma zona geográfica [...] apta a justificar uma indicação de proveniência [...]»[49]. Não obstante, o sistema do selo CMA define como zona de proveniência a totalidade do território alemão e aplica-se a uma vasta gama de produtos agrícolas. Uma medida com contornos tão amplos não pode, como salienta a Comissão, ser considerada indicação de proveniência, susceptível de justificação nos termos do artigo 30.° CE, por razões atinentes à protecção da propriedade industrial e comercial. Note-se, a este respeito, que o artigo 2.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 2081/92[50], prevê a possibilidade, em casos excepcionais, de registo de indicações geográficas que englobem a totalidade de um país. No entanto, essa disposição deve ser entendida no sentido de que se aplica essencialmente nos casos em que o Estado-Membro em questão é particularmente pequeno (por exemplo, o Luxemburgo) e, porventura, nos casos em que o registo é pedido para a totalidade de um Estado-Membro, relativamente a um determinado produto cuja qualidade e reputação é imputável a esse Estado-Membro.

41. Em segundo lugar, seja como for, o caso em apreço difere do processo Exportur num aspecto fundamental. Naquele, o Tribunal de Justiça pareceu aceitar que indicações de proveniência tivessem direito a protecção porque «[e]stas denominações podem [...] gozar de grande reputação junto dos consumidores e constituir para os produtores, estabelecidos nos lugares por elas designados, um meio fundamental de obtenção de clientela»[51]. A protecção destas indicações de proveniência era, por conseguinte, justificada pelo risco de a sua reputação poder ser explorada por outrem. No caso em apreço, porém, o CMA recusa conceder autorização para a utilização do selo de qualidade em *todos* os produtos produzidos fora da Alemanha, independentemente de existir, ou não, para cada produto ou categoria de produtos, qualquer reputação associada à indicação geográfica «aus deutschen Landen».

46 — Por «simples indicações geográficas de origem», o Governo alemão parece referir-se ao nome de um local que serve para designar um produto relativamente ao qual, em primeiro lugar, não exista uma conexão entre as respectivas características e a sua origem geográfica e, em segundo lugar, cujo nome possa, ou não, induzir os consumidores a pensar que os produtos são originários desse local.

47 — V. n.° 37 do acórdão.

48 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1975, Comissão/Alemanha (12/74, Recueil, p. 181, Colect., p. 95).

49 — N.° 8 do acórdão.

50 — Referido na nota 44.

51 — V. n.° 28 do acórdão.

42. Além disso, discordo da interpretação que a demandada faz do acórdão proferido no processo Exportur. Nesse processo, o Tribunal de Justiça teve de apreciar uma convenção cujo objecto era muito mais amplo do que o do sistema do selo de qualidade em questão no presente caso: a convenção destinava-se a proteger denominações de origem, indicações de proveniência e nomes de determinados produtos, nenhum dos quais, à data dos factos que deram origem ao processo principal, se encontrava protegido a nível comunitário [52]. Não estou convencido de que a declaração genérica do Tribunal de Justiça, de que o objectivo da convenção «se enquadra na protecção da propriedade industrial e comercial, na acepção do artigo 36.°» deva aplicar-se ao domínio muito mais restrito de simples indicações geográficas de proveniência, sobretudo actualmente, em que as denominações de origem são abrangidas no âmbito do Regulamento n.° 2081/92 [53] e por este protegidas a nível comunitário.

43. Por último, parece que as explicações da Comissão no caso em apreço, segundo as quais, nos termos do direito alemão, as simples indicações geográficas só encontram protecção no § 127, n.° 1, da Markengesetz (lei relativa às marcas comerciais) que dispõe que «as indicações geográficas de proveniência não podem ser utilizadas no comércio de bens ou serviços que não sejam originários do local, zona, região ou país que indicam se, devido à utilização desses nomes, indicações ou sinais, em bens ou serviços doutra origem, existir o risco de induzir em erro quanto à proveniência geográfica». O objecto desta disposição não é manifestamente salvaguardar direitos que constituem o objecto específico da propriedade intelectual [54]; com efeito, na falta de atribuição da indicação de proveniência a um determinado titular exclusivo, não se pode apropriadamente falar — tal como o Bundesgerichtshof (Tribunal Federal de Justiça, Alemanha) assinalou, no seu despacho de reenvio a título prejudicial no processo Warsteiner Brauerei [55] — em direitos de propriedade intelectual. Em meu entender, os princípios desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça no contexto da propriedade industrial e comercial, no sentido estrito de direitos alienáveis, tais como patentes, marcas comerciais e direitos de autor, formam uma moldura intrinsecamente inadequada para a apreciação da legalidade de uma regulamentação nacional relativa a simples indicações geográficas de proveniência.

44. Nestes termos, concluo que um sistema de selos de qualidade como o que está em questão no caso em apreço não é englobado pela derrogação relativa às medidas de protecção da propriedade comercial e industrial, na acepção do artigo 30.° CE.

52 — Embora o acórdão tivesse sido proferido alguns meses depois da entrada em vigor do Regulamento n.° 2081/92, os factos ocorreram antes dessa data.

53 — Referido na nota 44.

54 — V. n.° 11 do acórdão de 8 de Junho de 1971, Deutsche Gramophon (78/70, Colect., p. 183), desde então várias vezes reafirmado.

55 — Acórdão de 7 de Novembro de 2000 (C-312/98, Colect., p. I-9187).

Conclusão

45. Com base nas considerações que antecedem, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) declare que, ao conceder o direito à utilização do selo de qualidade «Markenqualität aus deutschen Landen» a produtos acabados de determinada qualidade produzidos na Alemanha, a República Federal da Alemanha violou o artigo 28.° CE;

2) condene a República Federal da Alemanha nas despesas.