CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER

apresentadas em 17 de Novembro de 1970 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O litígio que se encontra na origem da questão prejudicial que hoje nos ocupa diz respeito à legalidade de uma informação sobre a pauta dos direitos aduaneiros, fornecida oficialmente pela administração, que a vincula e foi comunicada à demandante no processo principal pela Oberfinanzdirektion München, em 24 de Outubro de 1968. Esta informação refere-se a um produto denominado «Voltem», emulsionante destinado ao fabrico de produtos de padaria, constituído por 51,35% de sacarose e, na parte restante, por éster diacetil tartárico e triglicéridos, na proporção aproximada de 2 para 3. Esta substância é utilizada no fabrico de produtos de padaria e pastelaria na proporção máxima de 2% a 3% da quantidade de farinha. Como emulsionante e estabilizador permite obter uma fermentação regular da massa, um aumento do volume do produto acabado e, no caso do pão, um miolo mais fino. Trata-se de saber se o produto pode ser classificado na posição pautal 38.19 da pauta aduaneira comum, que está redigida da seguinte forma: «produtos químicos e preparados das indústrias químicas e conexas (compreendendo os constituídos por misturas de produtos naturais) não especificados nem compreendidos noutras posições; produtos residuais das mesmas indústrias não especificados nem compreendidos noutras posições». Se o produto for classificado nessa posição, não terá de pagar os direitos de importação previstos na pauta aduaneira comum. Por outro lado, poder-se-ia igualmente pretender classificá-lo na posição pautal 21.07 da pauta aduaneira comum, intitulada: «preparados alimentares não especificados nem compreendidos noutras posições, contendo açúcar, produtos lácteos, cereais e produtos transformados à base de cereais». Neste caso, uma taxa mais elevada do direito deve ser cobrada na importação proveniente de países terceiros, em conformidade com o artigo 10.° do Regulamento n.° 160/66/CEE, do Conselho, de 27 de Outubro de 1966 (JO L 1966, p. 3361), relativo à instituição de um regime de trocas para determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas (alterado pelos Regulamentos n.os 61/67/CEE e 80/67/CEE — JO 1967, p. 837 e 1593), pois os «preparados alimentares, etc...» incluem-se no âmbito de aplicação deste regulamento. Como é sabido, essas taxas têm nomeadamente por objecto compensar a diferença entre os preços dos produtos de base transformados no Estado-membro importador e os preços dos correspondentes produtos de base provenientes de países terceiros.

Perante esta questão, a Oberfinanzdirektion München decidiu, na sua «informação pautal» de 24 de Outubro de 1968, que, sendo o emulsionante «Voltem» destinado ao fabrico de produtos de padaria, constituído por substâncias nutritivas, apenas podia estar classificado na posição pautal 21.07, devendo portanto ser considerado como «preparado alimentar».

A empresa Bakels, contudo, não aceitou esta classificação. Considera que o «Voltem» é um produto químico e solicita, por conseguinte, que este produto seja classificado na posição

* Língua original: alemão.

pautal 38.19. Por esta razão, dirigiu-se directamente ao Bundesfinanzhof, com o fim de obter a correcção daquela «informação pautal». Em apoio da sua tese, referiu-se ao texto das notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas, publicadas pelo Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, ao abrigo da Convenção sobre a Nomenclatura para Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras, de 15 de Dezembro de 1950, e da Convenção relativa à criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, assinada na mesma data. O comentário relativo à posição 21.07 — «Preparados alimentares não especificados» está redigido da seguinte forma: «Desde que não se classifiquem por outras posições da nomenclatura: ... B — Os preparados que entrem, devido ao seu valor nutritivo ou gosto que conferem, na preparação de bebidas ou alimentos destinados a consumo humano. Por conseguinte, a presente posição não inclui os preparados que, devido à natureza dos seus componentes e à fraca proporção com que são normalmente empregues, sejam manifestamente utilizados para fins diferentes dos acima visados. Esse é o caso, por exemplo, dos produtos destinados a tornar a carne tenra, dos emulsionantes, dos estabilizadores, dos clarificantes, dos emolientes, misturados ou não com produtos alimentares (por exemplo, açúcar, leite em pó) destinados a servir-lhes de suporte, a fim de facilitar a dosagem (geralmente classificados no n.° 38.19)». Daqui concluiu a empresa Bakels que a posição pautal 21.07 apenas se refere aos preparados destinados à alimentação humana e que são utilizados no fabrico de produtos alimentares destinados a serem consumidos pelo homem devido ao seu valor nutritivo e ao seu gosto. Em contrapartida, considera que os preparados que, devido à natureza dos seus componentes e à fraca proporção em que são normalmente empregues, são expressamente acrescentados para fins diferentes dos acima referidos, como por exemplo os emulsionantes e os estabilizadores, se classificam normalmente da posição pautal 38.19, mesmo quando misturados com produtos alimentares destinados a servir-lhes de suporte a fim de facilitar a dosagem. Como a função do açúcar contido no «Voltem» é simplesmente a de servir de suporte a fim de facilitar e permitir a dosagem, como o «Voltem» apenas é utilizado na fraca proporção de 1% a 2% e como não modifica o valor nutritivo nem o gosto, não pode logicamente deixar de ser classificado na posição pautal 38.19. Por seu lado, a Oberfinanzdirektion manteve a opinião formulada na sua «informação pautal». A este respeito, invocou nomeadamente as notas explicativas alemãs da pauta aduaneira. Nos termos das referidas notas, os preparados constituídos por substâncias nutritivas devem ser excluídos da posição pautal 38.19. Compreendidos nesta posição, segundo as notas explicativas alemãs, apenas se encontram os coadjuvantes dos produtos de padaria e de pastelaria constituídos por monoglicéridos e diglicéridos e matérias não nutritivas. Todavia e uma vez que o «Voltem» é constituído por matérias nutritivas, deve ser integrado na posição pautal 21.07.

O Bundesfinanzhof viu-se assim confrontado com um problema de classificação pautal que, na época abrangida pela informação pautal, não pôde ser resolvido com o auxílio de notas explicativas comunitárias (como é sabido, estas notas apenas foram publicadas, em relação à posição pautal 21.07, pelo Regulamento (CEE) n.° 107/70 da Comissão, de 21 de Janeiro de 1970, JO L 16, p. 9; EE 02 F1 p. 64). Uma vez que a delimitação de duas posições da pauta aduaneira comum adoptada pelo Regulamento (CEE) n.° 950/68 (JO L 172), de entre as quais uma era além disso abrangida pelo Regulamento n.° 160/66/CEE do Conselho, relativo à instituição de um regime de trocas para determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas, é um problema de direito comunitário, o Bundesfinanzhof, por despacho de 25 de Fevereiro de 1970, suspendeu a instância e pediu ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial e em confor-

midade com o artigo 177.° do Tratado CEE, sobre as seguintes questões:

1) Enquanto as posições da pauta aduaneira comum não forem objecto de notas explicativas adoptadas a nível comunitário, pode reconhecer-se às notas explicativas aprovadas pelas autoridades nacionais o efeito de uma interpretação obrigatória das referidas posições pautais?

2) Em caso de resposta negativa à questão 1): enquanto as posições da pauta aduaneira comum não forem objecto de notas explicativas adoptadas a nível comunitário, deve essa interpretação fazer-se com base nas notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas de 1955 relativas a essas posições?

3) Em caso de resposta negativa à questão 2): como se deve fazer a delimitação entre os «preparados alimentares», referidos na posição n.° 21.07, e as «chemische Zubereitungen» (preparados químicos), visados na posição n.° 38.19 da pauta aduaneira comum?

Após termos tomado conhecimento das observações escritas apresentadas pelo Governo federal, pela Comissão da Comunidade Económica Europeia e pela demandante no processo principal, e tendo em conta as alegações orais das partes, vamos seguidamente tomar posição sobre os problemas deste modo suscitados.

1. Seremos breves em relação à primeira questão, ou seja, a de saber é possível reconhecer às notas explicativas adoptadas pelas autoridades *nacionais* o efeito de uma interpretação obrigatória das posições da pauta aduaneira comum. No estado actual da nossa jurisprudência, ou seja, a constante dos acórdãos 40/69 (Colect. 1969-1970, p. 265) e 74/69 (Colect. 1969-1970, p. 381), tudo o que havia a dizer já foi dito, tal como sublinharam unanimamente as partes. Além disso, estas não invocaram qualquer fundamento susceptível de produzir qualquer alteração desta jurisprudência.

Considera-se portanto que, no interesse da realização uniforme do mercado agrícola comum, as designações de mercadorias correspondentes às posições da pauta aduaneira comum devem ter o mesmo alcance em todos os Estados-membros, não gozando estes de qualquer soberania pautal no domínio dos direitos de importação comuns (tal como se encontram fixados ao abrigo de regulamentos adoptados em conformidade com o artigo 189.° do Tratado CEE). Considera-se igualmente que, enquanto as posições da pauta aduaneira incluídas nesses regulamentos não forem objecto de notas explicativas comunitárias (o que é válido para o período em causa no litígio principal, ou seja, o período anterior à adopção do Regulamento n.° 107/70, da Comissão), os Estados-membros não devem em caso algum adoptar, em aplicação destes regulamentos, medidas nacionais que prejudiquem ou alterem o alcance das disposições de direito comunitário. Exclui-se, por conseguinte, que os Estados-membros possam, de forma autónoma, adoptar disposições neste domínio, quer dizer, aprovar regras de interpretação obrigatórias sobre o alcance de designações de mercadorias na hipótese de surgirem dificuldades em matéria de classificação pautal. Deve admitir-se que estas considerações, proferidas pelo Tribunal relativamente às designações de produtos abrangidos pelas organizações de mercados agrícolas, são igualmente aplicáveis ao Regulamento n.° 160/66 do Conselho, relativo à instituição de um regime de trocas para determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas, em discussão neste caso, bem como ao regime de

tributação por ele instaurado, pois mostra ter um estreito vínculo material com as organizações de mercados agrícolas, das quais constitui um necessário complemento.

Consideramos supérfluo debruçarmo-nos com mais pormenor sobre o problema e, por esta razão, propomos que se responda de forma negativa à primeira questão.

2. A segunda questão apresentada pelo Bundesfinanzhof tem por objecto esclarecer se a interpretação deverá ter como base as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas de 1955, enquanto as posições da pauta aduaneira comum não forem objecto de notas explicativas adoptadas a nível comunitário. No essencial, as partes chegaram a resultados concordantes quanto a este aspecto (analisaremos seguidamente em que medida as suas opiniões são divergentes).

Esta questão explica-se pelo facto de todos os Estados-membros da Comunidade terem aderido à Convenção sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras, de 15 de Dezembro de 1950, e de, portanto, serem obrigados a basear a sua própria pauta aduaneira na nomenclatura aduaneira anexa à referida convenção. A questão explica-se ainda pelo facto de a pauta aduaneira comum, em que se baseia o regime de trocas comerciais em causa, ter retomado a Nomenclatura de Bruxelas. É contudo necessário ter em atenção que esta nomenclatura apenas compreende as posições principais da pauta aduaneira e que as designações de mercadorias são necessariamente formuladas de uma forma muito geral. Por esta razão, a Convenção relativa à criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, celebrada na mesma data da referida convenção, atribuiu ao Conselho criado o poder de elaborar notas explicativas oficiais detalhadas e de dar esclarecimentos relativamente a determinados produtos, a fim de garantir a interpretação e a aplicação uniformes da nomenclatura. Parece, portanto, natural o recurso a estas notas explicativas em caso de dúvida quanto à classificação pautal na pauta aduaneira comum — tal como aliás já referimos nas nossas conclusões relativas ao processo 40/69 (Colect. 1969-1970, p. 265) e aos processos apensos 72/69 e 74/69 (Colect. 1969-1970, p. 377).

Esta observação não pode, evidentemente, bastar no presente processo. Temos de acrescentar determinados esclarecimentos suplementares (ao fazê-lo, há que analisar igualmente as divergências existentes entre as concepções das partes, de que já falámos).

Um primeiro esclarecimento para precisar que não se pode pensar apenas em recorrer às notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas, sendo igualmente necessário ter em consideração os pareceres sobre classificação pautal formulados pelo Comité da Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira relativamente a determinadas mercadorias. A existência destes pareceres explica-se pelo facto de mesmo as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas não serem suficientemente precisas e necessitarem de esclarecimentos em relação a determinados produtos. Além disso, a novidade de certos produtos ou a utilização de novos meios de investigação científica e técnica pode tornar necessário um desenvolvimento das notas explicativas. Também neste caso, isto é, para lançar uma nova prática em matéria de classificação pautal, os pareceres desempenham uma função importante, contrariamente à opinião da demandante no processo principal. Têm, portanto razão a República Federal da Alemanha e a Comissão ao solicitar que os pareceres de classificação sejam igualmente tomados em consideração, enquanto não tiverem sido adoptadas a nível comunitário notas explicativas inequívocas.

Uma segunda precisão é ainda mais importante. Sendo incontestável que o Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas não possui qualquer competência legislativa, nem poderes de decisão, as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas não podem certamente gozar de força obrigatória. Existirá no máximo uma obrigação indirecta de os Estados-membros as respeitarem, pois pode admitir-se a existência da obrigação de aplicar a nomenclatura aduaneira de modo uniforme. É manifestamente neste sentido que se orientou a prática seguida até ao momento pelas autoridades nacionais, pois as notas explicativas de Bruxelas serviram amplamente de base à elaboração de notas explicativas nacionais e são regularmente aplicadas pelas administrações aduaneiras. Nestas condições, as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas podem ser consideradas, quando muito, como *vinculativas em determinada medida* (limita-se, aliás, a este aspecto a questão do Bundesfinanzhof), quer dizer, essas notas apenas intervêm na resolução dos problemas de classificação pautal a título de apoio, enquanto instrumentos de trabalho emanados de uma fonte autorizada. Esta restrição é importante porque, apesar da inexistência de notas explicativas pormenorizadas a nível da Comunidade, é por vezes possível ir buscar ao direito comunitário indicações inequívocas que imponham uma interpretação diferente da decorrente das notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas. As regras gerais de tributação ou as disposições interpretativas especiais têm neste domínio uma importante função a desempenhar. Além disso, o facto de determinados regulamentos especiais do domínio agrícola se referirem às posições da pauta aduaneira comum, pode igualmente ser relevante. Esta circunstância exige, evidentemente, que se tomem em consideração, no trabalho de interpretação das designações de mercadorias, interesses especiais visados por tais regulamentos. Pode suceder que o alcance da designação considerada se afaste ocasionalmente e em determinada medida da designação das posições da pauta aduaneira comum. Voltaremos a este aspecto do problema quando analisarmos a resposta a dar à terceira questão.

Pensamos, com efeito, que é unicamente conjugando todas estas considerações que se pode responder acertadamente à segunda questão, o que prejudica evidentemente, ninguém o nega, a sua clareza. Em resumo, somos de opinião que, enquanto as posições da pauta aduaneira comum não forem objecto de notas explicativas específicas elaboradas a nível comunitário ou enquanto estas tiverem lacunas, as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas e os pareceres de classificação do Conselho de Cooperação Aduaneira se revestem de uma importância indiscutível na interpretação destas posições (solução que, aliás, o preâmbulo das notas explicativas da Comissão parece igualmente apontar) já que, embora não gozem de força obrigatória, não deixam de constituir uma indicação e um auxílio de importância decisiva para essa interpretação. Devem, todavia, ser preteridos quando as normas comunitárias imponham claramente uma classificação pautal diferente.

3. Em consequência e uma vez que não podemos responder à segunda questão declarando que as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas constituem a única autoridade na interpretação das posições da pauta aduaneira comum, há que passar à apreciação da terceira questão do Bundesfinanzhof. Todavia, é evidente que não se pode procurar estabelecer aqui critérios gerais de distinção entre os conceitos de «preparados alimentares» e de «preparados químicos», como poderia fazer pressupor o teor da questão apresentada. Com efeito, tal delimitação contribuiria para nos afastarmos sensivelmente da origem do presente litígio e, como observa justamente a demandante no processo principal, seria uma tarefa bastante difícil devido à multiplicidade dos produtos a considerar. Trata-se antes de ter em atenção os produtos como os que são objecto do processo principal, ou seja, os coadjuvantes dos produtos de padaria e de pastelaria e tentar responder à questão em função desta limitação.

O Tribunal recordar-se-á certamente das posições que as partes defenderam a este respeito. Por um lado, o Governo federal e a Comissão consideram que os critérios a aplicar são aqueles que integram os coadjuvantes dos produtos de padaria e de pastelaria nos preparados alimentares; por outro lado, a demandante preconiza a aplicação de um método que permita definir o produto que importa como um preparado químico. Vejamos então como se deverá decidir esta controvérsia.

Assim, parece adequado fazer, em primeiro lugar, algumas observações em relação aos textos do Conselho de Cooperação Aduaneira, que, como referimos, poderiam constituir uma autoridade na classificação pautal. Nos termos das notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas relativas à posição 21.07, de que já falámos, os preparados alimentares são aqueles «que entram, devido ao seu valor nutritivo ou ao seu gosto, na preparação de bebidas ou alimentos para a alimentação humana». O texto refere mais adiante que a posição em causa não inclui os preparados que, «devido à natureza dos seus componentes e à fraca proporção com que são normalmente empregues, sejam manifestamente utilizados para fins diferentes dos acima visados» (aspecto que pode interessar especialmente os coadjuvantes de produtos de padaria). Trata-se aqui, por conseguinte, do fim com que são utilizados os produtos, dos seus efeitos específicos e da dosagem habitual. Em contrapartida, os referidos pareceres de classificação do ano de 1967 incluem determinados coadjuvantes dos produtos de padaria nos preparados alimentares. A explicação reside no facto de esses compostos serem por vezes utilizados em proporções importantes na preparação de produtos alimentares e também devido a substâncias essenciais à sua composição. Como é sabido, o Governo federal e a Comissão apoiam-se largamente nesses pareceres de classificação. Na sua opinião, estes marcam o início de uma prática nova em matéria de classificação pautal, à qual as notas explicativas se deverão em breve adaptar.

Estas notas explicativas suscitam duas questões. Em primeiro lugar, devemos examinar se os pareceres de classificação, que prevalecem sobre as notas explicativas por serem mais recentes e mais especializados, dizem igualmente respeito aos produtos em causa no processo principal (nesta hipótese, seria desnecessário apreciar os argumentos em que a Comissão baseia a sua interpretação, argumentos que fundamenta nos regulamentos da Comunidade em matéria agrícola e que apontam no mesmo sentido). Em segundo lugar, temos ainda de esclarecer se os coadjuvantes de produtos de padaria, em causa neste processo, estão submetidos às normas gerais estabelecidas pelas notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas relativamente à posição pautal 21.07 ou se antes estão abrangidos pelas excepções a estas (pois, consoante a resposta dada a esta questão, poderia ser igualmente desnecessário aprofundar as considerações em matéria de tributação pautal que foram deduzidas dos regulamentos da Comunidade).

No que diz respeito à primeira destas questões, existem, como o Tribunal sabe, divergências de opinião entre as partes. A demandante no processo principal sustentou que os pareceres em questão diziam respeito a um outro caso: a composição dos coadjuvantes de produtos de padaria que importa difere consideravelmente da dos produtos a que se referem os pareceres e são sempre utilizados em fraca proporção. Daí conclui que não se lhes pode, portanto, pretender aplicar os pareceres de classificação. O Governo federal e a Comissão consideram, em contrapartida, que as divergências sublinhadas pela demandante são irrelevantes. Estas questões não podem, contudo, ser resolvidas neste processo, pois não se trata apenas de um problema de dosagem, mas também da comparabilidade dos compostos químicos (monoglicéridos e diglicéridos referidos no parecer de classificação, por um lado, e, por outro, éster diacetil tartárico, que, na opinião da demandante, caracteriza o «Voltem»). De resto, estes problemas podem ser solucionа-

dos pelo tribunal *a quo*, o que permite, como referimos, limitar o presente caso à análise da classificação pautal. Consequentemente, a única lição a tirar neste contexto, é a de que os pareceres de classificação não são susceptíveis de dar directamente resposta à questão submetida ao Tribunal.

As questões suscitadas pelo Governo federal e pela Comissão em relação às notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas sugerem as observações seguintes. Se bem entendemos, o Governo federal deseja aplicar a primeira frase das notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas relativas à posição pautal 21.07 aos coadjuvantes de produtos de padaria, em causa no litígio principal, pelo facto de, como emulsionantes, terem por objectivo melhorar o gosto do produto. Parece-nos, todavia, evidente que não se pode sustentar essa argumentação, pois, nesta frase se mencionam expressamente as «Geschmackseigenschaften» (*propriedades* gustativas), isto é, as qualidades próprias dos coadjuvantes de produtos de padaria. Por conseguinte, os argumentos da República Federal não podem justificar a classificação pautal que preconiza. Por outro lado, a Comissão parece ter dúvidas em relação à aplicação das excepções previstas nas notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas, ou seja, quanto à aplicação da frase: «A presente posição não inclui os preparados que, devido à natureza dos seus componentes e à fraca proporção com que são normalmente empregues, sejam *manifestamente* utilizados para fins diferentes dos acima visados». A Comissão não está convencida de que os coadjuvantes dos produtos de padaria, tal como o que está em causa neste processo, sejam utilizados por razões diversas do seu valor nutritivo ou gosto (Geschmackseigenschaften). A Comissão considera, pelo contrário, *que não é possível* determinar com rigor os motivos nem as quantidades em que estes coadjuvantes são utilizados. Na medida em que o «Voltem» é, na sua maior parte, constituído por açúcar e gorduras, não se exclui que possa ser utilizado em maior proporção nos produtos de padaria e de pastelaria, cujo fabrico exige açúcar e gordura, servindo assim para melhorar o seu gosto. A demandante no processo principal opõe-se com vigor a esta argumentação, alegando que o éster diacetil tartárico, que caracteriza o «Voltem», implica uma deterioração das propriedades gustativas do produto quando utilizado em grande quantidade apenas permitindo, portanto, uma dosagem reduzida. Por outro lado, a demandante defende que o custo de produção do éster diacetil tartárico é consideravelmente mais elevado que o do açúcar e das gorduras, facto que exclui igualmente a utilização do «Voltem» em grande quantidade e, finalmente, que o direito alimentar alemão considera este produto como um coadjuvante («Fremdstoff») e apenas permite a sua utilização em determinados produtos de padaria e de pastelaria em quantidades limitadas. Contudo, cabe igualmente ao órgão jurisdicional nacional decidir esta questão; por outras palavras, devido à controvérsia resultante das questões de facto, não é possível decidir, no âmbito do reenvio a título prejudicial, se as considerações desenvolvidas pela Comissão em relação às notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas levam a uma solução do problema da classificação pautal no sentido que defende.

Assim, resta-nos decidir se existem normas comunitárias, na acepção definida anteriormente a respeito da questão n.° 2, que obriguem a integrar os coadjuvantes dos produtos de padaria nos preparados alimentares, contrariamente à classificação pautal que as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas parecem impor. Chegamos, portanto, à fase da nossa análise que deve ser efectuada com base no direito comunitário, embora em princípio as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas constituam provisoriamente autoridade na matéria.

É evidentemente necessário excluir desta apreciação o Regulamento n.° 107/70, de 21 de Janeiro de 1970, relativo à classificação

de mercadorias na subposição 21.07 F. da pauta aduaneira comum, quer dizer, o texto legal por força do qual os preparados destinados a serem adicionados à farinha ou à massa utilizada para o fabrico de produtos de padaria ou de pastelaria devem ser classificados com base em critérios *quantitativos* e incluídos na posição 21.07 (preparados alimentares), quando compostos maioritariamente por produtos alimentares. Com efeito, este regulamento apenas entrou em vigor em 30 de Janeiro de 1970, ainda não existindo, por conseguinte, na época do litígio no processo principal e não podendo ser aplicado retroactivamente, como a demandante sublinha a justo título. Além disso, deve ser rejeitada, em nossa opinião, a referência que a Comissão faz ao espírito e à letra das posições pautais em causa, bem como à sua posição no sistema da pauta aduaneira, pois daí não se pode pretender deduzir conclusões seguras a favor de uma determinada interpretação, devido precisamente à sua analogia com a Nomenclatura de Bruxelas e devido ainda às notas explicativas e pareceres de classificação acima referidos.

Por conseguinte, só o Regulamento n.° 160/66 do Conselho, relativo à instituição de um regime de trocas para determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas, que define o seu domínio de aplicação por referência a determinadas posições da pauta aduaneira comum e, nomeadamente, às relativas aos preparados alimentares, deve ser tomado em consideração. Consequentemente, é conveniente verificar se, devido aos objectivos deste regulamento e dos interesses que tem em vista, é possível delimitar o conceito de «preparados alimentares», na medida em que este diga respeito aos coadjuvantes dos produtos de padaria, sem ter em consideração as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas. A Comissão definiu de forma convincente o objectivo deste regulamento. Na sua opinião, o sistema de tributação especial instituído pelo Regulamento n.° 160/66 tem por fim proteger a indústria de transformação de produtos agrícolas e, indirectamente, a agricultura. O regulamento responde assim a uma necessidade efectiva; com efeito, os produtores estabelecidos fora da Comunidade podem comprar no mercado mundial os produtos agrícolas que lhes são necessários a preços menos elevados e detêm assim uma vantagem sobre os seus concorrentes estabelecidos no mercado comum. Na falta de medidas adequadas, as importações a baixo preço de produtos transformados, efectuadas em grande escala, seriam susceptíveis de fazer surgir uma ameaça grave à realização das organizações comuns de mercados. Pode, portanto, concluir-se dos interesses visados pelo Regulamento n.° 160/66 e do regime por ele instituído, que o que caracteriza um produto alimentar, na óptica deste regulamento, são não só as suas propriedades e destino, mas igualmente o seu *teor* em substâncias nutritivas. O regulamento abrange, assim, todas as mercadorias que são constituídas em grande parte por produtos agrícolas e em que a essa parte constitui um factor determinante do preço. Chegamos, por conseguinte, à conclusão de que são os critérios *quantitativos* que revestem uma importância decisiva, como defendem o Governo federal e a Comissão. No que diz respeito à classificação pautal dos coadjuvantes dos produtos de padaria, o objectivo do Regulamento n.° 160/66 mostra serem determinantes os mesmos critérios que foram posteriormente estabelecidos de forma expressa pelo Regulamento n.° 107/70, da Comissão, de 21 de Janeiro de 1970. Por outras palavras, a inclusão destes produtos nos preparados alimentares depende essencialmente da questão de saber se entram na preparação de produtos alimentares e se são predominantemente compostos por substâncias alimentares. Esta deve ser a resposta à terceira questão, permitindo ao órgão jurisdicional nacional proceder à classificação pautal controvertida na medida em que a solução dos problemas relacionados com os referidos pareceres de classificação não seja suficientemente clara. Contrariamente à opinião da demandante no processo principal, não é necessário recorrer às normas gerais de classificação pautal adoptadas a nível comunitário (classificação

consoante a substância determinante do carácter do produto ou a mais semelhante); com efeito, o recurso a este método apenas seria necessário se a classificação não fosse possível com base na interpretação sistemática das disposições relevantes.

4. Em resumo, propomos que se responda da seguinte forma às questões apresentadas pelo Bundesfinanzhof:

a) Mesmo não existindo notas explicativas da pauta aduaneira comum adoptadas a nível comunitário, as notas explicativas aprovadas pelas autoridades nacionais não podem ter o efeito de uma interpretação obrigatória.

b) Enquanto as posições da pauta aduaneira comum não forem objecto de notas explicativas adoptadas a nível comunitário, as notas explicativas da Nomenclatura de Bruxelas, incluindo os pareceres de classificação do Conselho de Cooperação Aduaneira, constituem uma indicação e um auxiliar de importância determinante para a interpretação destas posições, a menos que normas comunitárias (em especial as do sector agrícola) contenham elementos que imponham uma classificação diferente.

c) Os preparados alimentares, na acepção do anexo do Regulamento n.° 160/66/ /CEE, do Conselho, de 27 de Outubro de 1966, incluem igualmente os coadjuvantes dos produtos de padaria que entram na preparação de produtos alimentares, desde que sejam constituídos principalmente por substâncias alimentares.