

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
SIEGBERT ALBER

apresentadas em 22 de Maio de 2003 ¹

I — Introdução

II — Enquadramento jurídico

A — *A regulamentação comunitária*

2. O artigo 28.º CE proíbe, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente. O artigo 30.º dispõe que as derrogações ao artigo 28.º CE podem ser justificadas, entre outras, por razões de protecção da saúde e da vida das pessoas. Todavia, as proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária, nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

1. A presente acção por incumprimento diz respeito à livre circulação de detergentes com lixívia. O Reino de Espanha proíbe a comercialização de produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «limpiador con lejía» (detergente com lixívia), ou semelhante (a seguir, apenas sob a denominação «detergente com lixívia»), quando a sua concentração de cloro activo é inferior ao mínimo de 35 gramas por litro exigido em Espanha. O Reino de Espanha considera que este teor mínimo é necessário para que seja exercida uma acção desinfec-tante.

3. A Decisão n.º 3052/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1995 ² (a seguir «Decisão n.º 3052/95»), instituiu um procedimento de informação mútua relativo a medidas nacionais que derogam o princípio da livre circulação de mercadorias na Comunidade. O artigo 1.º desta decisão é do seguinte teor: «Sempre que um Estado-Membro impedir a livre circulação ou a colocação no mercado [...] de um determinado tipo de produto legalmente fabricado, comerciali-

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 321, p. 1.

zado ou colocado em livre prática noutro Estado-Membro, esse Estado-Membro deve notificar a medida à Comissão, caso a medida tenha por efeito directo ou indirecto:

— uma proibição geral,

— uma recusa de autorização de colocação no mercado,

— [...].»

4. A Directiva 88/379/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem dos preparados perigosos³ (a seguir «Directiva 88/379/CEE») é igualmente aplicável ao caso em apreço. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, a directiva em questão é aplicável aos preparados colocados no mercado nos Estados-Membros e que contenham, pelo menos, uma substância perigosa, na acepção do artigo 2.º É facto assente que o cloro faz parte das substâncias perigosas, tal

como definidas no artigo 2.º⁴ O artigo 7.º desta directiva determina as indicações que as embalagens devem exibir de forma legível e indelével, que incluem, nomeadamente, a designação química da ou das substâncias presentes no preparado.

5. A recomendação da Comissão de 13 de Setembro de 1989 relativa à rotulagem de detergentes e produtos de limpeza⁵ (a seguir «recomendação») prevê no seu artigo 2.º que a embalagem dos detergentes e produtos de limpeza deve indicar o teor de determinados constituintes, designadamente agentes de branqueamento à base de cloro, quando forem adicionados numa concentração superior a 0,2%.

6. O artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 84/450/CEE do Conselho, de 10 de Setembro de 1984, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de publicidade enganosa⁶ (a seguir «Directiva 84/450/CEE») define a publicidade enganosa como «a publicidade que, por qualquer forma, incluindo a sua apresentação, induz em erro ou é susceptível de induzir em erro as pessoas a quem se dirige ou que afecta e cujo comportamento eco-

4 — O artigo 2.º da Directiva 88/379/CEE remete para as definições constantes do artigo 2.º da Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO P 169, p. 1; EE 13 F01, p. 50). O artigo 4.º desta directiva remete para o seu Anexo I que contém a lista das substâncias perigosas classificadas em conformidade com o disposto no artigo 3.º

5 — JO L 291, p. 55.

6 — JO. L 250, p. 17.

3 — JO L 187, p. 14.

nómico pode afectar, em virtude do seu carácter enganador ou que, por estas razões, prejudica ou pode prejudicar um concorrente.» O artigo 3.º dispõe:

«Para determinar se uma publicidade é enganosa, devem ter-se em conta todos os seus elementos e, nomeadamente, todas as indicações que digam respeito:

a) às características dos bens ou serviços, tais como a sua disponibilidade, natureza, execução, composição, o modo e a data de fabrico ou de prestação, o carácter adequado, as utilizações, a quantidade, as especificações, a origem geográfica ou comercial ou os resultados que podem ser esperados da sua utilização, ou os resultados e as características essenciais dos testes ou controlos efectuados sobre os bens ou serviços;

b) [...].»

B — A legislação espanhola

7. No presente caso, é aplicável o Real Decreto 349/1993⁷ (a seguir «decreto»). O

artigo 2.º, n.º 2, do decreto define «lejía» (lixívia) como uma solução de hipoclorito alcalino com um teor de cloro activo entre 35 e 100 gramas por litro. O artigo 5.º define as condições que a lixívia deve satisfazer para poder exhibir o rótulo «adequada à desinfectação de água potável». Para este efeito, é necessário que o teor de cloro activo se situe entre 35 e 60 gramas por litro.

O artigo 17.º do decreto regula o intercâmbio intracomunitário de produtos e dispõe que as regras relativas à composição não são aplicáveis a produtos de origem intracomunitária que sejam legalmente fabricados e comercializados no Estado de origem. Desde que não representem qualquer risco para a saúde humana, estes produtos podem ser comercializados em Espanha com a mesma denominação que utilizam no país de origem, nesta incluída uma descrição que permita ao comprador do produto determinar as suas verdadeiras propriedades.

A primeira disposição adicional do Decreto 349/1993 regula as situações em que a «lixívia» integra a composição de um produto. Do rótulo de um desses produtos apenas pode constar a expressão «lixívia» ou «com lixívia» quando a concentração de cloro activo corresponde à legalmente prescrita e se indique que o produto não é apropriado para a desinfectação de água

7 — B.O.E de 20 de Abril de 1993, p. 1251.

potável. O decreto prevê no artigo 2.º que a concentração de cloro activo deve atingir, no mínimo, 35 gramas por litro.

8. Por circular de 7 de Abril de 1998, o Instituto nacional del consumo declarou que o responsável pela comercialização dos produtos que pretenda beneficiar da cláusula do reconhecimento mútuo (artigo 17.º do Decreto 349/1993) deve por à disposição da administração os seguintes documentos:

- um rótulo que indique claramente a concentração real de cloro activo,
- comprovativos suficientes de que os referidos produtos têm uma capacidade de desinfecção igual à dos produtos à base de lixívia tradicionais [ou seja, os espanhóis], e
- um certificado de comercialização destes produtos no país de origem

III — Matéria de facto e tramitação processual

9. As empresas Procter&Gamble España, S.A. e Colgate-Palmolive España, S.A. comercializaram em Espanha produtos de limpeza em cujo rótulo constava a denominação «lixívia», apesar de o seu teor em lixívia ser inferior a 35 gramas por litro. Após a Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (a seguir «administração da cidade de Madrid») ter tomado conhecimento desta situação, instaurou um processo de contra-ordenação contra as duas empresas com fundamento na violação da legislação espanhola em matéria de rotulagem.

10. A Comissão adquiriu conhecimento deste caso com base numa denúncia. Em consequência da mesma, iniciou um procedimento nos termos do artigo 226.º CE e remeteu, em 4 de Novembro de 1999, uma notificação ao Governo espanhol. Nesta notificação, a Comissão censura o Reino de Espanha de incumprir as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º e segs. CE, ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros países membros sob a denominação de «limpiador con lejía» (detergente com lixívia), ou semelhante.

11. Juntamente com a sua resposta escrita de 28 de Dezembro 1999, o Reino de Espanha enviou à Comissão um relatório

do Ministerio de Sanidad y Consumo (a seguir «Ministério da Saúde e do Consumo») que esclarecia que a comercialização de lixívia ou de produtos com lixívia que não satisfazem o teor mínimo de hipoclorito previsto na lei espanhola só é autorizada quando os produtos sejam produzidos de acordo com a lei, os consumidores sejam informados sobre o seu teor efectivo de cloro activo e quando os produtos possuam uma capacidade de desinfectação igual à da lixívia tradicional.

tida era susceptível de ser justificada por razões de protecção da saúde e dos consumidores, sendo ainda proporcionada. Seguidamente, a Comissão interpôs, em 19 de Setembro de 2001, uma acção contra o Reino de Espanha.

IV — Os pedidos

12. Em 17 de Fevereiro de 2000, a Comissão remeteu uma notificação adicional ao Governo espanhol, na qual afirmava que as decisões da administração da cidade de Madrid, que negam aos referidos produtos o acesso ao mercado constituem medidas que lesam o princípio da livre circulação de mercadorias na Comunidade. O Reino de Espanha incumpria as obrigações que lhe são impostas pela Decisão n.º 3052/95 (já referida no n.º 3), uma vez que não notificou estas medidas à Comissão. O Governo espanhol supriu esta omissão por e-mail de 1 de Agosto de 2000.

13. Porém, o Governo de Espanha não deu resposta à notificação adicional, de forma que a Comissão dirigiu-lhe, em 24 de Julho de 2000, um parecer fundamentado, ao qual o Governo espanhol respondeu por carta de 30 de Novembro de 2000. Nesta carta, permaneceu firme na sua posição e salientou que a regulamentação controver-

14. A Comissão pede que o Tribunal se digne:

1. declarar que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE, ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «limpiador con lejía» (detergente com lixívia), ou semelhante, quando o seu conteúdo em cloro activo seja inferior a 35 gramas por litro, e
2. condenar o Reino de Espanha nas despesas.

15. O Reino de Espanha pede que o Tribunal se digne: **V — Quanto à admissibilidade da acção**

1. declarar que as informações contidas na contestação e nos seus anexos sobre as empresas Procter&Gamble España, S.A. e Colgate-Palmolive España, S.A., bem como sobre os respectivos produtos, em causa nos processos de contra-ordenação, são fidedignas;

A — As observações das partes

1. O Reino de Espanha

2. julgar a acção inadmissível ou, a título subsidiário, limitar o seu objecto à parte que diz respeito aos processos de contra-ordenação instaurados pela administração da cidade de Madrid e considerá-la improcedente,

3. a título subsidiário, julgar a acção improcedente, e

4. condenar a Comissão nas despesas.

16. O primeiro pedido do Governo Espanhol não será apreciado, visto que os factos a que diz respeito são irrelevantes para o litígio em apreço.

17. O Reino de Espanha alega que acção é inadmissível, uma vez que o objecto da fase pré-contenciosa não coincide com o do processo principal. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a petição da acção por incumprimento do Tratado deve ter o mesmo objecto que o parecer fundamentado. Na petição, a Comissão não pode ampliar o objecto da acção, mas, quando muito, reduzi-lo ou reformulá-lo. Não obstante, no presente caso, a Comissão ampliou o objecto do litígio.

18. Na notificação, a Comissão sustenta que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º e segs. CE, ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia». Ao invés, na notificação adicional, a atenção da Comissão centra-se nos processos de contra-ordena-

ção instaurados pela administração da cidade de Madrid. Nesta última, a Comissão afirma que as decisões proferidas nestes processos constituem medidas incompatíveis com a livre circulação de mercadorias na Comunidade.

19. No parecer fundamentado, a Comissão acusa o Reino de Espanha de desrespeitar o artigo 28.º CE através da adopção de decisões administrativas, nomeadamente as já referidas. Ao invés, as acusações que constam da petição não se limitam às decisões administrativas, sendo, pelo contrário, vagas e formuladas de um modo muito geral. Nesta, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º e segs. CE, ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia», quando o seu conteúdo em cloro activo é inferior a 35 gramas por litro. Esta referência ao teor mínimo aparece pela primeira vez na petição. Nesta medida, esta ampliação de forma ilícita o objecto da acção, que deve, por conseguinte, ser julgada inadmissível.

2. A Comissão

20. Na opinião da Comissão, o ponto de vista do Governo espanhol assenta num entendimento incorrecto do parecer fundamentado. Este incide fundamentalmente

sobre o problema da recusa do acesso ao mercado a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia», quando o seu conteúdo em cloro activo é inferior a 35 gramas por litro. Resulta claramente do seu teor literal que as referências às sanções administrativas e à circular do instituto nacional do consumo espanhol, de 7 de Abril de 1998, têm um carácter exemplificativo. A referência à circular assume um papel particularmente importante, uma vez que quer o parecer fundamentado quer a petição declaravam que aquele documento procede à interpretação da cláusula do reconhecimento mútuo constante do artigo 17.º do Decreto 349/1993. A circular tem aplicação em todo o território espanhol e o seu significado decorre igualmente do facto de ser referida expressamente pelo tribunal administrativo de Madrid na fundamentação do seu acórdão de 11 de Dezembro de 2000.

21. Face ao exposto, há que concluir que o parecer fundamentado tem por objecto o problema muito geral da recusa de acesso ao mercado e que a fase pré-contenciosa também não incidiu apenas sobre as sanções impostas no processo contra-ordenacional. Com efeito, na petição, a Comissão limita-se a reproduzir as suas conclusões do parecer fundamentado, sem alterar o objecto do litígio. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, é permitido reformular o objecto do litígio, facto que o Governo espanhol também admite no seu articulado. Por este motivo, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente a questão prévia da inadmissibilidade.

B — *Apreciação*

22. De acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a fase pré-contenciosa da acção por incumprimento do Tratado tem por objectivo dar ao Estado-Membro a possibilidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito comunitário e de apresentar utilmente os seus fundamentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão⁸. O objecto do litígio é, por conseguinte, delimitado pela fase pré-contenciosa e não pode ser ampliado na petição. A carta de interpelação e o parecer fundamentado circunscrevem o objecto do litígio. A ampliação do objecto do litígio na petição constitui uma violação dos direitos de defesa dos Estados-Membros, não podendo assim a petição basear-se em acusações diversas das indicadas no parecer fundamentado⁹.

23. Todavia, como o Tribunal de Justiça afirmou no n.º 56 do acórdão que proferiu no processo C-191/95¹⁰, «esta exigência não pode ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado das acusações na carta de interpelação, a parte decisória do parecer fundamentado e os pedidos formulados na

petição, sempre que o objecto do litígio não tenha sido alargado ou alterado mas, pelo contrário, simplesmente restringido».

24. No caso em apreço, a Comissão não pode ser acusada de, na petição, ter alargado o objecto do litígio, tal como delimitado na fase pré-contenciosa. Decorre claramente da sua notificação que o processo tem por objecto a questão muito geral da recusa de acesso ao mercado de produtos estrangeiros, que é consequência da forma como as autoridades espanholas interpretam o Decreto 349/1993. Na notificação, a Comissão conclui que o Reino de Espanha violou as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.º e segs. CE, ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia». A Comissão não faz referência às decisões da administração da cidade de Madrid nesta carta, mas apenas na notificação adicional.

25. Tal como foi descrito no n.º 22 das presentes conclusões, a fase pré-contenciosa da acção tem por objectivo dar ao Estado-Membro a possibilidade de apresentar utilmente os seus fundamentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão. Nomeadamente no acórdão que proferiu no processo C-51/83¹¹, o Tribunal de Justiça concluiu que «a possibilidade de o Estado-Membro em causa

8 — V. sobre esta questão os acórdãos de 10 de Maio de 2000, Comissão/Países-Baixos (C-152/98, Colect., p. I-3463, n.º 23) e de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália (C-439/99, Colect., p. I-305, n.º 10).

9 — Acórdãos de 11 de Julho de 1984, Comissão/Itália (51/83, Recueil, p. 2793, n.º 4); de 11 de Julho de 1998, Comissão/Luxemburgo (C-206/96, Colect., p. I-3401, n.º 13); de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 51); e de 22 de Abril de 1999, Comissão/Grã-Bretanha (C-340/96, Colect., p. I-2023, n.º 36).

10 — Acórdão de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha (C-191/95, Colect., p. I-5449).

11 — Já referido na nota 9, n.º 5.

apresentar as suas observações constitui, mesmo se ele pensa não a dever utilizar, uma garantia essencial querida pelo Tratado e o respeito dessa garantia é uma formalidade substancial da regularidade do processo que verifica um incumprimento de um Estado-Membro.» O Reino de Espanha teve oportunidade de apresentar as suas observações sobre a acusação geral de que obsta ao acesso ao mercado. A forma ampla como a carta de interpelação da Comissão foi formulada permitiu às autoridades espanholas pronunciarem-se sobre as acusações formuladas e, por conseguinte, exercer os seus direitos de defesa.

26. Embora seja correcto que a Comissão nomeia as referidas decisões administrativas como o objecto do parecer fundamentado, decorre do desenvolvimento do texto que a acusação é mais abrangente. Com efeito, a Comissão repete no parágrafo decisivo das conclusões que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe são impostas pelo artigo 28.º CE, ao adoptar medidas *como* as referidas decisões administrativas ou a circular do instituto nacional do consumo espanhol que negam aos produtos estrangeiros o acesso ao mercado espanhol. É possível depreender da resposta escrita ao parecer fundamentado que as autoridades espanholas tinham consciência deste facto, uma vez que aquela se refere literalmente «ao parecer fundamentado da Comissão relativo aos entraves ao comércio intracomunitário provocados pela legislação espanhola relativa à lixívia».

27. O Tribunal de Justiça afirmou por diversas vezes na sua jurisprudência¹² que o parecer fundamentado deve conter uma exposição coerente e precisa das razões que levaram a Comissão à convicção de que o Estado interessado não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado. Estas exigências encontram-se integralmente satisfeitas no presente caso.

28. Em suma, o facto de, na petição, a Comissão acusar o Reino de Espanha de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º, ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente produzidos e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia», não representa um alargamento do objecto do litígio. A fase pré-contenciosa e a acção baseiam-se em acusações idênticas. Embora a Comissão tenha adoptado uma forma de exposição diferente nas diversas peças processuais, é, em qualquer caso, evidente que o objecto do litígio não se restringe às decisões administrativas. A fase preliminar proporcionou às autoridades espanholas todas as informações necessárias à sua defesa na ulterior acção por incumprimento. Assim, a acção deve ser considerada admissível e o seu objecto também não pode ser reduzido às decisões da administração da cidade de Madrid. Por conseguinte, o pedido do Reino de Espanha deve, nesta parte, ser julgado improcedente.

12 — V., nomeadamente, os acórdãos de 28 de Março de 1985, Comissão/Itália (274/83, Recueil, p. 1077, n.º 21); de 11 de Julho de 1991, Comissão/Portugal (C-247/89, Colect., p. I-3659, n.º 22); e de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália (C-33/96, Colect., p. I-3851, n.º 30).

VI — Quanto ao mérito da acção

A — *As observações das partes*

1. A Comissão

29. A Comissão acusa o Reino de Espanha de as disposições do Decreto 349/1993, tal como são interpretadas pelas autoridades espanholas, constituírem restrições. O argumento do Governo espanhol, segundo o qual estas medidas são justificadas por razões de protecção dos consumidores, deve ser recusado. É, de todo, impossível e, consequentemente, desproporcionado exigir que um produto composto por vários ingredientes apresente as mesmas características que só um dos ditos ingredientes, nomeadamente a lixívia pura. Na verdade, a interpretação do Decreto 349/1993 levada a cabo pelas autoridades espanholas priva de qualquer conteúdo o princípio do reconhecimento mútuo previsto no seu artigo 17.º Com efeito, esta cláusula de reciprocidade visa precisamente permitir a comercialização em Espanha de lixívia e, por maioria de razão, de produtos com lixívia.

30. Por outro lado, a Comissão invoca a abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de rotulagem. A aposição de um rótulo que contenha uma descrição da natureza e dos ingredientes do

produto comercializado, afecta em muito menor medida o comércio do que uma proibição. Existem diversas regulamentações comunitárias sobre a rotulagem de detergentes e de produtos de limpeza, designadamente a Directiva 88/379/CEE e a recomendação da Comissão de 13 de Setembro de 1989. A aplicação destas normas permite que os consumidores se informem sobre a composição do produto e, desta forma, excluir, de igual modo, o risco de confusão entre a «lixívia» e um «produto com lixívia».

31. Na sua resposta, a Comissão sublinha que a comercialização em Espanha de detergentes com um baixo teor de lixívia não representa um risco para a saúde humana. Continuavam a existir no mercado produtos à base de lixívia pura, aos quais os consumidores interessados na sua especial capacidade de desinfecção podiam recorrer. Não se deve partir do princípio de que os consumidores irão deixar de adquirir produtos à base de lixívia pura.

32. Relativamente ao teor de cloro activo, a Comissão remete para diversos documentos que demonstram que um detergente já exerce uma acção desinfectante a partir de um teor bastante inferior a 35 gramas por litro. Na perspectiva da Comissão, a proibição de comercialização é, por conseguinte, desproporcionada.

2. O Reino de Espanha

de protecção da saúde, porque o consumidor deve poder dispor de um produto que proporcione uma desinfeccção total.

33. Antes de tomar posição a respeito das acusações formuladas pela Comissão, o Reino de Espanha descreve as propriedades da lixívia e o modo como é utilizada pelos consumidores espanhóis. O principal constituinte da lixívia é o hipoclorito. Em Espanha, a lixívia é principalmente utilizada para fins de limpeza e desinfeccção doméstica, pelo facto de constituir o meio mais eficaz de desinfeccção.

36. Existe um perigo para a saúde e para a protecção dos consumidores quando os produtos importados não possuem um teor de cloro activo igual àquele a que os consumidores espanhóis estão habituados e que esperam obter. A comercialização de produtos que apenas possuem uma fraca capacidade de desinfeccção sob a denominação de «lixívia» constitui ainda publicidade enganosa, na acepção da Directiva 84/459.

34. Na ausência de normas comunitárias de harmonização sobre a lixívia, compete aos Estados-Membros regulamentar no seu território nacional tudo o que diga respeito ao fabrico e à comercialização de um produto. Os obstáculos à circulação intra-comunitária decorrentes de disparidades entre legislações nacionais relativas à comercialização dos produtos em causa devem ser aceites, caso tais medidas sejam consideradas necessárias à satisfação de razões imperativas como, por exemplo, a protecção da vida humana.

37. Caso o Tribunal de Justiça considere este entendimento incorrecto, as medidas são justificadas por razões de protecção dos consumidores. O consumidor espanhol conhece a lixívia pela sua acção branqueadora e desinfectante e escolhe o produto partindo do princípio de que a informação constante do rótulo é de confiança. Nos casos dos referidos produtos importados, o rótulo não descreve a verdadeira natureza do produto. A aposição de um rótulo adequado não soluciona o problema, visto que um consumidor normalmente informado e atento não está em condições de entender as informações que constam do rótulo de um detergente. Sob este aspecto, a lixívia é comparável a um género alimentício. Quando um consumidor espanhol compra um produto em cujo rótulo consta a denominação «lixívia», associa-lhe a melhor capacidade de desinfeccção possível.

35. O Reino de Espanha admite que a proibição controvertida se traduz numa medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação. No entanto, esta pode ser justificada por razões

38. Na sua réplica, o Governo espanhol sublinha que, para os produtos legalmente produzidos e comercializados nos outros Estados-Membros, também existe a possibilidade efectiva de aceder ao mercado espanhol. Para este efeito, exige-se que aquele que pretende comercializar o produto prove que o mesmo apresenta a mesma capacidade de desinfectação do que os produtos à base de lixívia tradicionais. Esta exigência não é desproporcionada e não viola o Tratado CE.

B — *Apreciação*

39. O artigo 28.º CE proíbe, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente. De acordo com uma jurisprudência constante, qualquer medida susceptível de dificultar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa¹³. Na ausência de harmonização das legislações, o artigo 28.º CE proíbe, em princípio, os obstáculos ao comércio intracomunitário que resultem da aplicação a mercadorias provenientes de outros Estados-Membros, onde são legalmente fabricadas e comercializadas, de regras relativas às condições a que essas mercadorias devem obedecer,

tais como as relativas, por exemplo, à sua apresentação, etiquetagem e acondicionamento, mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos produtos importados¹⁴.

40. Há que apreciar, portanto, em que medida a proibição espanhola de pôr em circulação produtos com um teor de cloro activo inferior a 35 gramas por litro, mas que sejam, porém, legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros, sob a denominação de «detergente com lixívia», constitui um entrave à livre circulação de mercadorias.

1) Existência de um entrave à livre circulação de mercadorias

41. As partes são de opinião unânime de que a proibição espanhola constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação. Este entendimento deve ser perfilhado.

42. O Decreto 349/1999 proíbe a comercialização de produtos legalmente fabricados noutros Estados-Membros com a denominação de «detergente com lixívia», sob

13 — Acórdãos de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, n.º 5) e de 24 de Novembro de 1997, Keck e Mithouard (C- 267/91 e C-268/91, Collect., p. I-6097, n.º 11).

14 — Acórdão de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Bélgica (C-217/99, Collect., p. I-10251, n.º 16).

esta denominação, quando o seu conteúdo em cloro activo seja inferior a 35 gramas por litro. Tal como já afirmei nas conclusões que apresentei no processo C-14/00¹⁵, uma proibição desta natureza obriga os produtores estabelecidos noutros Estados-Membros a modificar a composição dos seus produtos se pretenderem comercializá-los em Espanha sob a denominação de «detergente com lixívia». Deste modo, a regulamentação limita o acesso dos produtos legalmente fabricados noutros Estados-Membros ao mercado espanhol e entrava, por isso, a sua livre circulação na Comunidade¹⁶.

43. É verdade que, no caso em apreço, a denominação de venda «detergente com lixívia» não está reservada aos produtos espanhóis, podendo, pelo contrário, ser utilizada por todos os produtos com um conteúdo mínimo de cloro activo de 35 gramas por litro. Segundo dados da Comissão, são comercializados noutros Estados-Membros produtos comparáveis, embora com um teor de cloro inferior. Apenas na Bélgica a concentração é tão elevada como em Espanha. As autoridades espanholas afirmam que o teor de cloro activo dos produtos em causa nos processos de contra-ordenação era nitidamente inferior, designadamente, 9 gramas e 10,4 gramas por litro. A regulamentação espanhola privile-

gia assim um produto nacional típico e desfavorece, na mesma medida, os produtos fabricados noutros Estados-Membros sob a denominação de venda «detergente com lixívia». Uma sistema deste tipo constitui, segundo a mencionada jurisprudência, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa¹⁷.

44. O Governo espanhol alega que os referidos produtos podem ser comercializados sob a denominação de «detergente com lixívia», caso as três condições estabelecidas na circular do Instituto nacional del consumo estejam preenchidas, o que não impede, em princípio, o acesso ao mercado espanhol. A interpretação da cláusula do reconhecimento mútuo levada a cabo pelo referido instituto não viola nem a letra do artigo 17.º do Decreto 349/1993 nem, por conseguinte, as regras comunitárias sobre a livre circulação de mercadorias.

45. Este argumento não pode ser acolhido. O preenchimento das condições estabelecidas e a apresentação dos comprovativos necessários traduzem-se numa exigência adicional para os produtos estrangeiros, que afecta a livre circulação dos produtos à base de lixívia. A forma, já descrita, como as autoridades espanholas interpretam a cláusula do reconhecimento mútuo priva-a de qualquer sentido útil.

15 — Conclusões apresentadas em 6 de Dezembro de 2001 no processo Comissão/Itália (C-14/00, acórdão de 16 de Janeiro de 2003, Colect., p. I-515, n.ºs 33 e 36).

16 — V também a este respeito os acórdãos de 9 de Dezembro de 1981, Comissão/Itália (193/80, Recueil, p. 3019, n.º 26) e de 22 de Setembro de 1988, Ministère public/Deserbais (286/86, Colect., p. 4097, n.º 12).

17 — V. o n.º 20 do acórdão referido na nota 16 (193/80).

46. Além do mais, o Governo espanhol esclarece que os produtos podem ser comercializados em Espanha sob a denominação de venda «contiene blanqueantes a base de cloro» (contém agentes branqueadores à base de cloro). Relativamente a esta possibilidade, importa constatar que a utilização desta indicação encerra uma possível percepção negativa por parte do consumidor. Quando o consumidor vê um produto com esta inscrição, pode facilmente crer que não está a adquirir um detergente tradicional, uma vez que neste encontra normalmente a inscrição «lixívia». Consequentemente, pode acontecer que o consumidor considere que não se trata de um produto na verdadeira acepção da palavra ou que o julgue inferior aos produtos à base de lixívia. Daqui decorre que a possibilidade de denominar o produto de uma forma diferente não exclui que decorra da proibição em causa uma restrição à livre circulação de mercadorias.

47. Deve, assim, concluir-se a título provisorio que a regulamentação espanhola controvertida cria um entrave à livre circulação de mercadorias.

2) Justificação da restrição à livre circulação de mercadorias

48. A fim de justificar a regulamentação controvertida, o Governo espanhol invoca,

em primeira linha, razões de protecção da saúde e, para a hipótese de o Tribunal de Justiça não perfilhar esta opinião, exigências de protecção dos consumidores.

3) Quanto à justificação por razões de protecção da saúde

49. A protecção da saúde é reconhecida quer no artigo 30.º CE, quer a título de exigência imperativa como sendo susceptível de justificar uma medida de efeito equivalente. Para que uma medida possa ser considerada justificada por razões de protecção da saúde, deve satisfazer o princípio da proporcionalidade, ou seja, ser adequada, necessária e proporcionada.

50. A regulamentação espanhola é, sem dúvida, adequada a proteger a saúde da população espanhola. A proibição conduz a que os consumidores espanhóis possam exclusivamente adquirir produtos com um teor de cloro activo relativamente elevado, os quais possuem uma acção desinfectante muito forte. Nesta medida, existe uma probabilidade mais elevada de que, com a utilização destes produtos, se consiga eliminar o maior número possível de bactérias.

51. Porém, para que a regulamentação controvertida seja compatível com o direito

comunitário, não pode exceder a medida do necessário para alcançar o objectivo prosseguido. Resulta das observações da Comissão que não existem nos outros Estados-Membros proibições comparáveis. Nestes, são comercializados produtos com um teor de cloro activo nitidamente inferior. A favor do seu carácter necessário é invocável o argumento do Governo espanhol, segundo o qual, em termos comparativos, as temperaturas atmosféricas em Espanha são predominantemente elevadas. Por conseguinte, existe uma elevada probabilidade de os microrganismos se multiplicarem e, com o objectivo último de deter os riscos associados a esta circunstância, a desinfecção é considerada uma medida necessária para salvaguardar a saúde pública.

52. Neste contexto, cumpre sublinhar que os referidos detergentes com lixívia são utilizados na limpeza doméstica e não na desinfecção de instrumentos médicos, hospitais ou outros locais públicos. As partes também concordam em que os mesmos não se destinam à desinfecção de água potável ou de frutas e legumes. Este facto é relevante, porque a capacidade de desinfecção exigível a um produto é determinada pela sua utilização. No presente caso, não podem, portanto, ser impostas exigências tão elevadas à capacidade de desinfecção dos produtos como se estes fossem, por exemplo, empregues para desinfectar água potável.

53. A Comissão observa que o consumo de produtos nacionais à base de lixívia em Espanha não irá desaparecer com a comercialização de produtos de outros Estados-

-Membros. O consumidor interessado numa acção desinfectante particularmente forte continua a poder optar por um produto espanhol. Este argumento deve ser acolhido. Na sua jurisprudência assente¹⁸, o Tribunal de Justiça toma como referência um consumidor adulto e informado, que é inteiramente capaz de tomar de uma forma consciente esta decisão de compra.

54. As duas partes juntam diversos estudos que dizem respeito aos efeitos do cloro activo e indicam a partir de que teor a acção desinfectante se verifica. Destes estudos decorre que a concentração necessária é influenciada por diversos factores, designadamente a espécie de microrganismos a eliminar, e que já há lugar a uma desinfecção efectiva a partir de um teor nitidamente inferior a 35 gramas de cloro activo. Neste contexto, cumpre também fazer referência a uma decisão do tribunal administrativo de Madrid, de 11 de Dezembro de 2000¹⁹, na qual se admite que a partir de um teor de cloro activo de 10 gramas por litro é alcançada uma acção desinfectante igual à da lixívia pura. Até à alteração introduzida pelo Decreto 349/1993, as próprias disposições técnico-sanitárias espanholas previam que a denominação «lixívia» podia ser utilizada a partir de um teor de cloro activo de 20 gramas por litro. A concentração exigida na regulamentação espa-

18 — V., nomeadamente, o acórdão de 13 de Janeiro de 2000, Estée Lauder (C-220/98, Colect., p. I-117, n.º 30).

19 — Anexo 6 da contestação.

nhola actualmente em vigor é, assim, consideravelmente mais elevada do que o necessário.

protecção dos consumidores, uma vez que esta problemática se coloca, nesse âmbito, em termos semelhantes. Face ao exposto, há que concluir que a proibição total de comercialização não pode ser justificada por razões de protecção da saúde.

55. As medidas nacionais que tenham ou possam ter efeitos restritivos sobre a importação de produtos apenas são compatíveis com o Tratado se forem necessárias para proteger de um modo eficaz a saúde e a vida das pessoas. Por conseguinte, uma regulamentação ou prática nacional é contrária ao artigo 30.º CE quando a saúde e a vida das pessoas possam ser protegidas de forma igualmente eficaz por medidas menos restritivas do comércio intracomunitário ²⁰.

4) Quanto à justificação por razões de protecção dos consumidores

56. Dado que os detergentes com lixívia são legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros, não é de admitir que estes representem um perigo para a saúde da população espanhola. As circunstâncias específicas existentes em Espanha e que podem tornar necessária uma utilização de produtos desinfectantes particularmente fortes podem ser levadas em conta através de medidas que restringem em menor grau o comércio intracomunitário do que uma proibição total de comercialização. Pode ser considerada, por exemplo, uma rotulagem adequada dos produtos. Esta possibilidade será ainda analisada mais detalhadamente a propósito da questão da justificação por razões de

57. Como já afirmei nas conclusões que apresentei no processo 14/00, constitui jurisprudência assente ²¹ que, nos domínios que não são objecto de uma regulamentação comunitária, os obstáculos ao comércio intracomunitário resultantes de disparidades entre regulamentações nacionais devem ser aceites, desde que tais regulamentações sejam indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos produtos importados e que possam ser justificadas pela necessidade de satisfazer as exigências imperativas atinentes, designadamente, à defesa dos consumidores ou à lealdade das trocas comerciais. Todavia, para que possam ser admitidas, é necessário que essas regulamentações sejam proporcionadas ao objectivo prosseguido e que esse objectivo não possa ser atingido por medidas que restrinjam em menor grau as trocas intracomunitárias ²².

20 — V., a este respeito, os acórdãos de 7 de Março de 1989, Schumacher (215/87, Colect., p. 617, n.º 18) e de 10 de Novembro de 1994, Ortscheit (C-320/93, Colect., p. I-5343, n.º 16 e 17).

21 — V., por exemplo, o acórdão de 26 de Novembro de 1996, Graffione (C-313/94, Colect., p. I-6039, n.º 17).

22 — V. as conclusões apresentadas no processo C-14/00 (já referido na nota 15, n.º 39).

58. A regulamentação espanhola é indistintamente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos estrangeiros. A primeira condição encontra-se assim preenchida.

59. O Governo espanhol sustenta que a proibição controvertida é justificada por razões de protecção dos consumidores. A Espanha é o país membro da Comunidade Europeia com o maior consumo *per capita* de lixívia. Tradicionalmente, o consumidor espanhol conhece apenas produtos à base de lixívia com um elevado teor de cloro activo e também espera o mesmo dos produtos importados. A comercialização destes últimos em Espanha cria para o consumidor o risco de confusão entre os produtos e o de que a acção desinfectante que espera e pretende obter não se venha, consequentemente, a verificar, com as repercussões negativas que daqui podem resultar para os consumidores.

60. O Tribunal de Justiça reconheceu a protecção dos consumidores como uma exigência imperativa²³ que é, em princípio, adequada a justificar medidas que restrinjam a livre circulação de mercadorias. Por conseguinte, a segunda condição também está preenchida.

61. Em seguida, terá de verificar-se se a medida é proporcionada ao objectivo prosseguido. A Comissão entende que não é possível exigir que um produto composto por vários ingredientes apresente as mesmas características que só um dos ditos ingredientes. Além disso, a protecção dos consumidores pode ser alcançada através de medidas que restrinjam em menor grau as trocas intracomunitárias. Segundo jurisprudência assente, na ausência de harmonização comunitária, as medidas nacionais necessárias para garantir as denominações correctas dos produtos, evitando qualquer confusão no espírito do consumidor e assegurando a lealdade das transacções comerciais, são compatíveis com os artigos 28.º e segs. do Tratado²⁴.

62. A proibição de comercializar «detergentes com lixívia» sob esta denominação é adequada a evitar que o consumidor espanhol seja induzido em erro. A proibição permite assegurar que são exclusivamente postos à venda produtos com um conteúdo mínimo de cloro activo de 35 gramas por litro e que satisfazem, por conseguinte, os hábitos e as expectativas dos consumidores.

63. Cumpre assim esclarecer se a proibição é igualmente necessária para alcançar o objectivo prosseguido. A Comissão sus-

23 — V., por exemplo, o acórdão de 6 de Julho de 1995, Mars (C-470/93, Colect., p. I-923, n.º 15).

24 — Acórdãos de 26 de Outubro de 1995, Comissão/Alemanha (C-51/94, Colect., p. I-3599, n.º 31); de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/França (216/84, Colect., p. 739, n.º 11); e de 11 de Maio de 1989, Comissão/Alemanha (76/86, Colect., p. 1021, n.º 17).

tenta que a proibição não é necessária e propõe, nomeadamente, a aposição de um rótulo adequado que contenha informações sobre a qualidade e as principais características do produto. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça reconhece que uma rotulagem, da qual resulte a natureza e as características do produto vendido, constitui, em princípio, um meio menos restritivo²⁵. Na opinião do Governo espanhol, esta solução não pode garantir, na mesma medida, a protecção dos consumidores, visto que o consumidor não é efectivamente capaz de entender e avaliar as informações constantes do rótulo. Acresce ainda que, para verificar a capacidade de desinfecção de um produto, são necessárias análises científicas que não podem ser efectuadas pelo próprio consumidor.

64. O Tribunal de Justiça declarou de forma constante em diversos acórdãos anteriores que o facto de os consumidores de um Estado-Membro possuírem representações bem definidas a respeito da composição de um produto não é adequado a justificar restrições à livre circulação de mercadorias²⁶. Além do mais, declarou existir uma incompatibilidade com o artigo 28.º CE e os objectivos do mercado comum quando um Estado-Membro proíbe que produtos importados da mesma qualidade, legalmente fabricados e comercializados num outro Estado-Membro, utilizem uma determinada denominação. O Estado-

-Membro de importação não pode obstar à importação e à comercialização destes produtos sob esta denominação genérica desde que esteja assegurada a informação dos consumidores²⁷.

65. Tal como já observei nas conclusões que apresentei no processo C-14/00²⁸, o Tribunal de Justiça, numa jurisprudência entretanto muito abundante relativa à utilização de denominações de venda de géneros alimentícios, tomou sempre como referência um consumidor diligente do qual podemos razoavelmente pensar e também exigir que se informe pelos seus próprios meios. Assim, segundo esta jurisprudência, há que admitir que os consumidores, cuja decisão de comprar é determinada pela composição dos produtos em causa, lêem em primeiro lugar a lista dos ingredientes²⁹. O Tribunal de Justiça reconheceu o risco de, em certos casos, os consumidores poderem ser induzidos em erro³⁰. Deste ponto de vista, a reserva colocada pelo Governo espanhol é, em princípio, fundada. Todavia, segundo a jurisprudência actual, este risco deve ser considerado mínimo e não pode justificar entraves à livre circulação de mercadorias³¹. No caso em apreço, não vemos nenhuma razão para afastar esta jurisprudência bem assente.

25 — V., entre outros, o acórdão de 22 de Outubro de 1998, Comissão/França (C-184/96, Colect., p. I-6197, n.º 22).

26 — V., sobre esta questão, o acórdão já referido na nota 16 (193/80), n.º 23; o acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha (178/84, Colect., p. 1227, n.º 26); e o acórdão já referido na nota 24 (C-51/94), n.º 32.

27 — Acórdão de 11 de Outubro de 1990, Comissão/Itália (C-210/89, Colect., p. I-3697, n.º 13).

28 — V. as conclusões apresentadas no processo C-14/00 (já referido na nota 15, n.º 50).

29 — Acórdão de 12 de Outubro de 2000, Ruwet (C-3/99, Colect., p. I-8749, n.º 53).

30 — Acórdão já referido na nota 24 (C-51/94), n.º 34.

31 — Acórdão já referido na nota 24 (C-51/94), n.º 34.

66. O Governo espanhol argumenta que a jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça em matéria de rotulagem não é aplicável ao caso em apreço. Esta jurisprudência foi desenvolvida a propósito de géneros alimentícios e produtos cosméticos e não pode ser transposta para a matéria dos detergentes com lixívia, uma vez que, ao ler o rótulo, o consumidor não é capaz de avaliar a capacidade de desinfecção do produto. Esta tese não pode ser perfilhada.

produtores que pretendem importar lixívia para Espanha devem observar. O artigo 7.º da Directiva define as indicações que as embalagens devem exibir de forma legível e indelével. O artigo 7.º, alínea c) impõe a indicação da designação química da ou das substâncias do produto, de acordo com as condições aí descritas. Deve admitir-se que o nível de segurança fixado na directiva é suficiente para satisfazer as razões de protecção dos consumidores invocadas pelo Governo espanhol.

67. Tal como a Comissão alega de forma pertinente, não é possível afirmar de um modo geral que os detergentes contêm rótulos menos inteligíveis do que os géneros alimentícios ou os produtos cosméticos. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça toma como referência um consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e advertido³². Não existe qualquer razão para admitir que um consumidor apenas está em condições de decifrar o rótulo de um género alimentício ou de um produto cosmético por oposição ao de um detergente. Em consequência, a jurisprudência em matéria de rotulagem é aplicável ao caso vertente.

69. O argumento do Governo espanhol segundo o qual os produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia» violam a Directiva 84/450/CEE em matéria de publicidade enganosa deve igualmente ser rejeitado. Os rótulos apostos nestes produtos não induzem os consumidores em erro sobre as verdadeiras características do produto, uma vez os produtos exibem a denominação «Gel com lixívia» ou «Spray com lixívia». A palavra «com» mostra claramente ao consumidor que está a adquirir um produto composto, entre outros e não exclusivamente, por lixívia. Além disso, os produtos que foram objecto das decisões administrativas também contêm indicações sobre a sua composição. A verdadeira natureza do produto não é ocultada ao consumidor. Assim, não existe qualquer publicidade enganosa, na acepção da Directiva 84/450.

68. A favor deste entendimento, há igualmente que salientar que a Directiva 88/379/CEE prevê as regras respeitantes à rotulagem dos preparados perigosos que os

32 — Acórdãos já referidos na nota 23 (C-470/93), n.º 24 e na nota 18 (C-220/98), n.º 30.

70. Em conclusão, há que reconhecer que a proibição de comercializar produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de «detergente com lixívia» é desproporcionada, porque não constitui o meio menos restritivo de garantir a protecção do consumidor espanhol de uma confusão com produtos à base de lixívia espanhóis. A exigência de uma rotulagem adequada restringe em menor grau a livre circulação de mercadorias. Nesta medida, a regulamentação espanhola não é susceptível de justificar a restrição à livre circulação de mercadorias que foi constatada. Nestas condições, há que dar provimento à acção da Comissão.

VII — Despesas

71. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

VIII — Conclusão

72. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

«1. Ao negar o acesso ao mercado espanhol a produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de ‘limpiador com lejía’ (detergente com lixívia), ou semelhante, quando o seu conteúdo em cloro activo seja inferior a 35 gramas por litro, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE.

2. O Reino de Espanha é condenado nas despesas.»