CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO TIZZANO

apresentadas em 10 de Outubro de 2002 [1]

1. Por despacho de 1 de Junho de 2001, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Junho, o Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (a seguir «Verwaltungssenat») apresentou ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial sobre a interpretação da Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final, e da sua publicidade (a seguir «Directiva 79/112») [2], e sobre a interpretação da Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios (a seguir «Directiva 2000/13» ou «directiva») [3], que revogou a Directiva 79/112 a partir de 26 de Maio de 2000.

2. Em especial, o Verwaltungssenat pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 15.º da Directiva 79/112 ou o artigo 18.º da Directiva 2000/13 se opõem à legislação de um Estado-Membro com base na qual, quando se colocam no mercado produtos alimentares cuja durabilidade mínima de conservação já tenha caducado, essa circunstância deve ser indicada de modo claro e compreensível para todos, sem que possa bastar a indicação do referido prazo mínimo na rotulagem.

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

3. Tal como indica o seu próprio preâmbulo (primeiro considerando), a directiva procede à codificação desta matéria, refundindo a Directiva 79/112 e as directivas que a alteraram posteriormente.

4. Sempre do preâmbulo, retira-se ainda que a directiva foi adoptada porque «[a]s diferenças entre as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, dos géneros alimentícios são susceptíveis de entravar a livre circulação desses produtos e podem criar condições de concorrência

1 — Língua original: italiano.
2 — JO 1979 L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162.
3 — JO L 109, p. 29.

desigual» (segundo considerando), e que «[a]ssim sendo, [era] necessário aproximar essas legislações a fim de contribuir para o funcionamento do mercado interno» (terceiro considerando). Por conseguinte, a directiva tem «[o] objecto [...] [de] estabelecer normas comunitárias, de natureza geral e horizontal, aplicáveis ao conjunto dos géneros alimentícios colocados no mercado» (quarto considerando), inspirando-se, para esse efeito, no princípio de que «[q]ualquer recomendação relativa à rotulagem dos géneros alimentícios deve ter como imperativo principal a necessidade de informação e protecção dos consumidores» (sexto considerando). Nesta perspectiva, «[a] rotulagem pormenorizada relativa à natureza exacta e às características do produto, que permite ao consumidor efectuar a sua escolha com pleno conhecimento, é a mais adequada, na medida em que cria menor número de obstáculos à liberdade de comércio» (oitavo considerando).

5. Por outro lado, a mesma directiva precisa, no décimo considerando, que «[...] a natureza horizontal da presente directiva não permitiu, numa primeira frase, incluir nas indicações obrigatórias todas as que devem ser acrescentadas à lista em princípio aplicável ao conjunto dos géneros alimentícios, e é conveniente, numa fase seguinte, adoptar disposições comunitárias que completem as regras presentemente estabelecidas».

6. O undécimo considerando precisa, por seu turno, que «[a]pesar de os Estados-Membros conservarem, na ausência de normas comunitárias de natureza específica, a faculdade de prever certas disposições nacionais que virão completar as disposições gerais da presente directiva, importa, contudo, submeter estas disposições a um procedimento comunitário».

7. Dito isto, o artigo 1.° da directiva define o âmbito *ratione materiae* da mesma e define os conceitos nela utilizados, dispondo:

«1. A presente directiva diz respeito à rotulagem dos géneros alimentícios destinados a serem fornecidos directamente ao consumidor final, bem como a certos aspectos relacionados com a sua apresentação e respectiva publicidade.

[...]

3. Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por:

a) 'Rotulagem': as menções, indicações, marcas de fabrico ou de comércio, imagens ou símbolos referentes a um género alimentício e que figurem em

qualquer embalagem, documento, aviso, rótulo, anel ou gargantilha que acompanhe ou seja referente a este género alimentício;

b) 'Género alimentício pré-embalado': unidade de venda destinada a ser apresentada como tal ao consumidor final e às colectividades, constituída por um género alimentício e pela embalagem em que foi acondicionado, antes de ser apresentado para venda, quer a embalagem o cubra na totalidade ou parcialmente, mas de tal modo que o conteúdo não possa ser alterado sem que a embalagem seja aberta ou alterada.»

8. O artigo 2.° prevê, na parte que aqui nos interessa:

«1. A rotulagem e as modalidades em que é realizada não podem:

a) Ser de natureza a induzir em erro o comprador, nomeadamente:

i) no que respeita às características do género alimentício e, em especial, no que se refere à natureza, identidade, qualidades, composição, quantidade, durabilidade, origem ou proveniência, modo de fabrico ou de obtenção,

[...]»

9. Por seu turno, o artigo 3.°, n.° 1, da directiva dispõe:

«1. A rotulagem dos géneros alimentícios incluirá, nas condições e sem prejuízo das derrogações previstas nos artigos 4.° a 17.°, unicamente as seguintes indicações obrigatórias:

1) Denominação de venda;

2) Lista dos ingredientes;

3) A quantidade de determinados ingredientes ou categorias de ingredientes, nos termos do artigo 7.°;

4) Para os géneros alimentícios pré-embalados, a quantidade líquida;

5) A data de durabilidade mínima ou, no caso de géneros alimentícios muito perecíveis do ponto de vista microbiológico, a data-limite de consumo;

6) As condições especiais de conservação e de utilização;

7) O nome ou a firma e endereço do fabricante ou do acondicionador, ou de um vendedor estabelecido na Comunidade.

Todavia, os Estados-Membros podem, no que respeita à manteiga produzida no seu território, exigir apenas a indicação do fabricante, do acondicionador ou do vendedor.

Sem prejuízo da informação prevista no artigo 24.°, os Estados-Membros comunicarão à Comissão e aos outros Estados-Membros todas as medidas tomadas por força do segundo parágrafo.

8. O local de origem ou de proveniência, quando a omissão desta indicação for susceptível de induzir em erro o consumidor quanto à origem ou proveniência real do género alimentício.

9. O modo de emprego, quando a sua omissão não permitir fazer uma utilização adequada do género alimentício.

10. Para as bebidas com um teor alcoométrico superior a 1,2% vol., a referência ao teor alcoométrico volúmico [*sic*] adquirido.»

10. Por seu lado, o artigo 4.° dispõe:

«1. As disposições comunitárias aplicáveis a determinados géneros alimentícios e não aos géneros alimentícios em geral podem derrogar, a título excepcional e sem prejudicar a informação do comprador, das obrigações previstas no n.° 1, pontos 2 e 5, do artigo 3.°

2. As disposições comunitárias aplicáveis a determinados géneros alimentícios e não

aos géneros alimentícios em geral podem prever outras indicações obrigatórias para além das enumeradas no artigo 3.°

Na ausência de disposições comunitárias, os Estados-Membros podem prever tais indicações em conformidade com o procedimento previsto no artigo 19.°»

11. Na acepção do artigo 9.°:

«1. A data de durabilidade mínima de um género alimentício é a data até à qual este género alimentício conserva as suas propriedades específicas nas condições de conservação adequadas.

[...]

2. Será anunciada pela indicação:

— 'a consumir de preferência antes de...', quando a data indique o dia,

— 'a consumir de preferência antes do fim de...', nos outros casos.»

12. O subsequente artigo 10.° precisa, por seu turno:

«1. No caso de géneros alimentícios microbiologicamente muito perecíveis e que, por essa razão, sejam susceptíveis de, após um curto período, apresentar um perigo imediato para a saúde humana, a data de durabilidade mínima deve ser substituída pela data-limite de consumo.

2. A data deve ser precedida da menção:

[...]

'a consumir até'.»

13. O artigo 17.° especifica:

«Os Estados-Membros abster-se-ão de especificar, para além do que está previsto nos artigos 3.° a 13.°, as modalidades de acordo com as quais as indicações previstas no artigo 3.° e no n.° 2 do artigo 4.° devem ser fornecidas».

14. O artigo 18.° da directiva, que retoma integralmente o texto do artigo 15.° da revogada Directiva 79/112, dispõe:

«1. Os Estados-Membros não podem proibir o comércio dos géneros alimentícios que estejam conformes às regras previstas na presente directiva, através da aplicação de disposições nacionais não harmonizadas que regulem a rotulagem e apresentação de certos géneros alimentícios ou dos géneros alimentícios em geral.

2. O n.° 1 não é aplicável às disposições nacionais não harmonizadas justificadas por razões:

— de protecção da saúde pública,

— de repressão de fraudes, sob condição de essas disposições não serem de natureza a entravar a aplicação das definições e normas previstas pela presente directiva,

— de protecção da propriedade industrial e comercial, de indicações de proveniência, de denominação de origem e de repressão da concorrência desleal.»

15. Finalmente, o artigo 19.° dispõe:

«Nos casos em que for feita remissão para o presente artigo, aplicar-se-á o procedimento seguinte quando um Estado-Membro achar necessário adoptar uma nova legislação.

Este deve comunicar à Comissão e aos outros Estados-Membros as medidas previstas, especificando os motivos que as justificam. A Comissão consultará os Estados-Membros no âmbito do Comité Permanente dos Géneros Alimentícios, instituído pela Decisão 69/414/CEE do Conselho(6), quando julgue útil tal consulta ou quando um Estado-Membro o solicite.

O Estado-Membro só pode adoptar as medidas previstas três meses após ter feito esta comunicação e sob condição de não ter recebido, da Comissão, parecer contrário.

Neste último caso e antes do termo do prazo acima referido, a Comissão dará início ao procedimento previsto no n.° 2 do artigo 20.° para decidir se as medidas propostas podem ser aplicadas, mediante alterações adequadas, se for caso disso.»

A legislação nacional

16. A Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993 (regulamento relativo à rotulagem dos produtos alimentares, a seguir «LMKV») [4] regula a aposição de indicações nos produtos alimentares confeccionados e destinados aos consumidores finais.

17. Em particular, o seu § 10 [5] determina:

«1. Não é permitido o prolongamento da data de durabilidade mínima de conservação nem da data-limite de consumo.

2. Se a data de durabilidade mínima já tiver sido atingida, esta circunstância deve ser indicada de modo claro e compreensível para todos.

3. Uma vez passada a data-limite de consumo, o produto deixa de poder ser posto à venda» [6].

18. Por força do artigo 74.° da Lebensmittelgesetz 1975 (lei sobre os produtos alimentares, a seguir «LMG») [7], a violação das disposições da LMKV é punida com coima.

Matéria de facto e tramitação processual

19. Em 26 de Fevereiro de 2001, a Bezirkshauptmannschaft Zwettl, autoridade administrativa competente nesta matéria, aplicou à Sr.ª Müller, na sua qualidade de representante da sociedade Spar österreichische Warenhandels AG, uma coima de 2 000 ATS por violação do § 10, n.° 2, da LMKV, por ter posto à venda, em 22 de Agosto de 2000, produtos de cerveja cuja data de durabilidade mínima tinha sido ultrapassada, sem que essa circunstância fosse indicada de modo claro e compreensível para todos.

20. A Sr.ª Müller interpôs recurso da coima no Verwaltungssenat, que, admitindo uma possível contradição da legislação austríaca em causa com o direito comunitário, suspendeu o processo e perguntou ao Tribunal de Justiça:

«A Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à

4 — Publicado no BGBl n.° 72/1993.

5 — Que passou, após alteração, a § 9, BGBl II n.° 462/1999.

6 — Tradução não oficial.

7 — Publicada no BGBl n.° 86/1975; a última alteração consta do BGBl I n.° 157/1999.

aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final, na versão antes da entrada em vigor da Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios [...], em especial o seu artigo 15.°, ou a Directiva 2000/13/CE [...], em especial o seu artigo 18.°, obstam à aplicação de uma regra nacional que prevê que, quando os géneros alimentícios são postos à venda depois de esgotado o seu prazo mínimo de validade, esse facto deve, além da necessária indicação da data de validade, ser claramento mencionado e de um modo inteligível para o público em geral?»

21. No seu despacho, o juiz do reenvio, embora considerando necessária uma decisão do Tribunal de Justiça sobre esta questão, mostra-se, todavia, inclinado para considerar que a norma nacional em questão é compatível com o direito comunitário. Em seu entender, com efeito, essa norma não especifica as modalidades do fornecimento da informação ao público e, além disso, aplica-se a todos os produtos independentemente da sua origem. Em todo o caso, observa aquele juiz, a disposição em questão pode justificar-se nos termos do artigo 18.°, n.° 2, da Directiva 2000/13, uma vez que tem por objecto a repressão das fraudes. Com efeito, quando compra um produto alimentar, um consumidor normalmente avisado pressupõe que a data de durabilidade mínima não tenha sido ultrapassada; se assim não for, justifica-se a obrigação de indicar essa circunstância de modo claro e inequívoco, para evitar todo e qualquer possível engano ou confusão.

22. No processo no Tribunal de Justiça intervieram a Sr.ª Müller, o Governo austríaco e a Comissão.

Análise jurídica

23. Como também resulta claramente do seu preâmbulo, a directiva destina-se a eliminar os obstáculos às trocas comerciais entre Estados-Membros, fixando regras harmonizadas em matéria de rotulagem dos produtos, resultantes da necessidade de informação e de protecção dos consumidores. Respeitando esse imperativo, a directiva pretende, com efeito, garantir que

a circulação de um produto alimentar no interior do mercado comum não seja prejudicada pelo facto de este não conter na rotulagem as indicações exigidas pela legislação do Estado de importação, ou de conterem menções proibidas pela referida legislação. Para este efeito, a directiva fixa uma série de regras de carácter geral e horizontal para todos os produtos alimentares.

24. Em particular, recordo, para o que aqui nos interessa, que o artigo 3.° da directiva refere uma série de indicações que devem obrigatoriamente ser utilizadas para todos os produtos alimentares, com a consequência de essas indicações serem, ao mesmo tempo, as únicas cuja aposição pode ser exigida obrigatoriamente e cuja inexistência pode determinar a proibição de comercializar o produto, na acepção do artigo 18.°, n.° 1.

25. Esta consequência resulta, antes de mais, da inequívoca regra constante do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, segundo a qual «[a] rotulagem dos géneros alimentícios incluirá [...] *unicamente* as seguintes indicações obrigatórias [...]» [8]. Por outro lado, essa consequência parece-me ser a única coerente com o sistema da directiva, em especial com uma leitura conjugada dos artigos 3.° e 18.° Com efeito, se assim não fosse, perderia sentido a previsão do artigo 18.°, n.° 1, segundo a qual «[o]s Estados-Membros não podem proibir o comércio dos géneros alimentícios que estejam conformes às regras previstas na presente directiva, através da aplicação de disposições nacionais não harmonizadas que regulem a rotulagem e apresentação [...]». Com efeito, a imposição de outras indicações não poderia deixar de ser punida, na eventualidade da sua violação, com uma proibição (ou com uma agravação das condições) de comercialização dos produtos que não contivessem essas indicações suplementares.

26. De resto, parece-me ser esta a linha de pensamento que inspirou também o Tribunal de Justiça ao interpretar a Directiva 79/112, quando declarou que «[e]m matéria de rotulagem, os limites da competência [...] deixada aos Estados-Membros são estabelecidos na própria directiva, uma vez que esta enumera de forma exaustiva, no seu artigo 15.°, n.° 2 [actual artigo 18.°, n.° 2, da Directiva 2000/13], as razões susceptíveis de justificar a aplicação de normas nacionais não harmonizadas que proíbam o comércio de géneros alimentícios conformes à directiva» [9].

27. Dito isto, acrescente-se que nenhuma das partes contesta que a lista das indicações obrigatórias aplicáveis a todos os produtos alimentares, contida no

8 — (O sublinhado é meu). Assinale-se que a disposição refere, no texto francês, que «[l'] étiquetage des denrées alimentaires comporte, dans les conditions et sous réserve des dérogations prévues aux articles 4 à 17, les seules mentions obligatoires suivantes»; no texto inglês, «[i]n accordance with Articles 4 to 17 and subject to the exceptions contained therein, indication of the following particulars alone shall be compulsory on the labelling of foodstuffs». Finalmente, no texto alemão, utiliza-se o advérbio *nur*, no espanhol, *solamente*, no português, *unicamente*.

9 — V. acórdão de 12 de Dezembro de 1990, SARPP (C-241/89, Colect., p. I-4695, n.° 15). V., no mesmo sentido, também as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo C-221/00, Comissão/Áustria (acórdão de 23 de Janeiro de 2003, Colect., p.p. I-1007 e I-1009), e nos processos apensos C-421/00, C-426/00 e C-16/01, Sterbenz e Haug, acórdão de 23 de Janeiro de 2003. Colect., pp. I-1065 e I-1067, n.° 38.

artigo 3.°, seja exaustiva. O que se discute, na realidade, é se a indicação prevista no § 10 da LMKV faz parte da matéria harmonizada pela directiva, devendo, portanto, concluir-se, em caso de resposta positiva, que ela impõe uma condição suplementar em relação às previstas no artigo 3.°

28. A Sr.ª Müller responde positivamente a essa questão e considera, consequentemente, que a norma nacional é incompatível com o artigo 3.° da directiva.

29. Segundo a Comissão, pelo contrário, o § 10 da LMKV não entra no âmbito da directiva, pois diz respeito a aspectos desta ainda não harmonizados e, em especial, aos requisitos de rotulagem para o período posterior à data de durabilidade mínima de conservação. Segundo a Comissão, com efeito, a directiva limita-se a impor, no artigo 3.°, n.° 1, a indicação da data-limite de consumo, para depois especificar, nos subsequentes artigos 9.° e 10.°, qual deve ser essa indicação consoante se trate, respectivamente, de artigos não perecíveis (data de durabilidade mínima: «a consumir de preferência antes de...») ou de produtos «muito perecíveis» (data-limite de consumo: «a consumir antes de»). Em contrapartida, nada se prevê na directiva quanto às obrigações de rotulagem, para o período posterior à indicada data-limite. Portanto, enquanto não houver, a este respeito, uma harmonização completa, os Estados-Membros manterão a sua competência para regular a matéria, no respeito, bem entendido, dos requisitos processuais previstos no artigo 4.° da directiva e dos requisitos materiais previstos no artigo 28.° CE.

30. Em apoio da sua tese, a Comissão refere-se ao facto de, tal como reconhece abertamente o décimo considerando da directiva (v., *supra*, n.° 5), a harmonização horizontal por esta feita para todos os produtos alimentares estar incompleta. Quanto aos aspectos que aqui interessam, recorda a Comissão, só em regulamentações específicas relativas a determinados produtos alimentares foram adoptadas disposições específicas para proibir a venda dos produtos muito perecíveis depois da data-limite de consumo, enquanto nenhuma regra foi adoptada para todos os outros produtos. Isto mais não faz do que confirmar que, a nível horizontal e geral, não existe a este respeito harmonização comunitária. De resto, prossegue a Comissão, exactamente por este motivo ela tinha inscrito na proposta de regulamento que estabelece os princípios gerais e as regras gerais da legislação alimentar, institui a autoridade alimentar europeia e fixa os procedimentos relativos à segurança dos produtos alimentares [10], o princípio geral segundo o qual nenhum produto alimentar pode ser colocado no mercado se for perigoso. Este princípio está actualmente consagrado no artigo 14.° do Regulamento (CE) n.° 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002 (a seguir «Regulamento n.° 178/2002») [11], que é resultado daquela proposta.

10 — Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a autoridade alimentar europeia e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios, de 7 de Agosto de 2001, COM(2001) 475 final (JO C 304 E, p. 273).

11 — JO L 31, p. 1.

31. Por minha parte, devo dizer que concordo com as conclusões a que chega a Comissão, pois também eu acredito que o § 10 da LMKV está fora do âmbito da directiva. Tenho algumas perplexidades, todavia, sobre os motivos adoptados para chegar a esse resultado.

32. Antes de mais, não creio que possa invocar o décimo «considerando» da directiva para sustentar que os Estados-Membros manterão o poder de impor posteriores indicações obrigatórias não harmonizadas. Com efeito, esse considerando limita-se a registar o carácter, pelo menos inicial, incompleto do elenco indicado na directiva, devido ao carácter horizontal da mesma, para antecipar essencialmente que, num segundo momento, será necessário introduzir novas indicações aplicáveis em geral a todos os produtos alimentares. Porém, parece-me que isto não avaliza de modo algum a tese da manutenção da competência dos Estados-Membros em matéria de etiquetagem; pelo contrário, confirma que, tendo em conta a harmonização horizontal introduzida pela directiva, se entretanto se verificarem lacunas, estas podem ser colmatadas a nível comunitário ou, se isso não for possível, também por intervenções *específicas* dos diversos Estados-Membros, na condição, todavia de serem respeitados os limites os processos expressamente previstos para esse efeito na directiva (v. undécimo considerando e artigos 4.° e 19.°).

33. De igual modo, não vejo como é que pode apoiar a tese da Comissão o facto de não existir, antes da adopção do Regulamento n.° 178/2002 (v., *supra*, n.° 30), uma proibição geral de comercializar alimentos não seguros e que apenas para os produtos rapidamente perecíveis do ponto de vista microbiológico existissem regras específicas que não proibiam de modo absoluto a comercialização após a data-limite de consumo. De facto, mesmo que isto confirmasse, *a contrario*, a falta de uma disciplina horizontal e geral em matéria de etiquetagem para o período posterior à data-limite de consumo dos alimentos não perecíveis, também não se poderia inferir, face ao que se disse no número anterior, a liberdade dos Estados-Membros para adoptarem disposições nacionais nesta matéria. Sobretudo, porém, fico perplexo com a remessa para a proibição constante do Regulamento n.° 178/2002, uma vez que essa proibição (tal como a prevista nas regulamentações específicas mencionadas) não se refere às regras da etiquetagem, mas antes aos princípios gerais da legislação alimentar e da segurança dos respectivos produtos.

34. Estas últimas considerações levam-me a colocar a hipótese de uma apreciação diferente da questão em discussão, que talvez possa fundamentar melhor o resultado a que Comissão (em meu entender, repito, correctamente) chega. Parece-me que se pode, talvez, chegar mais correctamente a esse resultado não alegando que as indicações a que se refere o § 10 da LMKV cabem no âmbito geral da directiva, mas não são, de momento, devido ao carácter incompleto desta, todavia, objecto de harmonização que ela prossegue, mas susten-

tando, mais radicalmente, que essas indicações não são, efectivamente, abrangidas pelo âmbito da directiva, uma vez que são estranhas ao objecto e à finalidade desta última.

35. Com efeito, o objectivo da directiva são as indicações necessárias para dar conhecimento ao consumidor das características *intrínsecas e originais* do produto, nomeadamente da sua natureza, das suas qualidades, composição, quantidade, regras de conservação, origem e proveniência, ou do seu modo de fabrico (v. artigo 2.º; confrontar com o oitavo «considerando»). Ora, parece-me que a disposição nacional aqui em discussão não se refere às indicações exigidas para informar o consumidor sobre essas características do produto, antes serve apenas para indicar uma possível alteração das mesmas, ocorrida na fase *posterior* à colocação do produto nos circuitos comerciais e, portanto, o termo da sua vida comercial normal. Neste sentido, portanto, essas indicações não se referem à «etiquetagem» do produto, pelo menos no sentido adoptado pela directiva.

36. Isto parece-me ser confirmado, em especial, pelo facto de que, tal como reconhecem todos os intervenientes, a informação em causa poder ser dada sem ser necessário apor uma etiqueta adicional em todas as embalagens colocadas no comércio e, portanto, sem ter que intervir de algum modo na «etiquetagem» dos diversos produtos na acepção da directiva. Com efeito, a disposição austríaca limita-se a exigir que o público seja informado da passagem da data de durabilidade mínima, sem exigir, para esse efeito, a observância de condições exactas, de modo que será suficiente, por exemplo, apresentar o produto «fora de validade» em prateleiras separadas e precisar, com um simples cartaz, que todos os produtos que se encontram nessas prateleiras já não são produtos «frescos» [12].

37. Por outro lado, as indicações exigidas pelo § 10 da LMKV também nada têm a ver com a finalidade da directiva. Como já recordei anteriormente, com efeito, esta última introduz uma disciplina harmonizada da etiquetagem para fins de contribuir para o funcionamento do mercado interno e, em especial, para evitar que as eventuais divergências entre as legislações nacionais possam criar obstáculos à livre circulação de mercadorias e falsear as condições da concorrência.

38. Normas como as do § 10 da LMKV não têm, pelo contrário, em princípio,

12 — O facto de um cartaz informativo afixado num estabelecimento comercial não ser equiparável à etiquetagem na acepção da directiva parece ser indirectamente confirmado pelo acórdão de 14 de Julho de 1998, Goerres (C-385/96, Colect., p. I-4431, n.º 25), no qual o Tribunal de Justiça precisou que «todas as menções obrigatórias previstas pela directiva *devem constar do rótulo* numa língua facilmente compreensível pelos consumidores do Estado ou da região em causa, ou através de outras medidas, tais como desenhos, símbolos ou pictogramas. Um letreiro complementar ('Zusatzschild') colocado no estabelecimento, no local onde se encontra o produto em causa, não é uma medida suficiente para garantir a informação e a protecção do consumidor final» (o sublinhado é meu). Pode-se, portanto, deduzir deste acórdão que as informações fornecidas ao consumidor através de um cartaz afixado «no estabelecimento, no local em que se encontra o produto em causa» não são as que «constam do rótulo»; o que me parece precisamente confirmar que a afixação de um tal cartaz não constitui uma forma de «etiquetagem» na acepção da directiva.

qualquer influência na livre circulação de mercadorias e nas condições de concorrência no interior do mercado comum, tanto mais que, como já foi sublinhado de modo unânime, a disposição em causa se aplica indistintamente a todos os produtos. Tais prescrições apenas se tornam, com efeito, actuais no momento em que o produto já tiver percorrido todos os estádios do processo que vai da produção até à colocação em venda ao consumidor final e, por conseguinte, já circulou livremente no interior do mercado comum. Assim sendo, é evidente que nenhum obstáculo à circulação intracomunitária das mercadorias pode resultar da obrigação de o vendedor a retalho indicar ao público a passagem da data-limite de consumo. Por outras palavras, e quanto ao que nos interessa, a prescrição de tal obrigação não tem nada a ver com a finalidade da directiva.

39. Dito isto, há ainda que acrescentar que, mesmo que, seguindo o caminho que vimos a percorrer ou o raciocínio da Comissão, se chegue à conclusão de que a norma austríaca em causa não entra no âmbito da directiva, resta, apesar de tudo, verificar se ela respeita os limites impostos pelos princípios e pelas disposições gerais do Tratado pertinentes nesta matéria. Em especial, há ainda que avaliar a disposição à luz da proibição geral de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, a que se refere o artigo 28.° CE. Pelo contrário, se se chegar à conclusão de que a matéria entra no âmbito da directiva, creio que não há que pôr o problema de verificar, como, pelo contrário faz a Comissão (mesmo que seja para excluir a relevância), também o respeito das exigências processuais previstas no artigo 4.° da mesma directiva para adopção de disposições nacionais que imponham indicações obrigatórias de etiquetagem apenas aplicáveis a determinados produtos alimentares.

40. Na verdade, também no que respeita à relevância no presente caso do artigo 28.° CE, é lícito expressar algumas dúvidas, se se considerar, tal como o Governo austríaco, que estão preenchidas neste caso as condições enunciadas no célebre acórdão Keck e Mithouard; quer dizer, se se considerar que a disposição nacional em causa regula simplesmente condições ou situações de venda e «[aplica-se] a todos os operadores interessados que exerçam a sua actividade no território nacional e que, por outro, [afecte] da mesma forma, tanto juridicamente como de facto, a comercialização dos produtos nacionais e dos provenientes de outros Estados-Membros» [13]. Se assim fosse, tal como efectivamente sou levado a crer, a disposição nacional em questão escaparia também ao âmbito da proibição de medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, a que se refere o artigo 28.° CE [14].

41. Mesmo que assim não seja, estou, em todo o caso, de acordo com a Comissão e

13 — Acórdão de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.° 16).

14 — V. acórdão Keck, já referido, n.° 17.

com o próprio Governo austríaco em considerar que o § 10 da LMKV satisfaz os requisitos do artigo 28.° CE e as condições que a jurisprudência do Tribunal de Justiça dele deduziu. Com efeito, como se sabe, segundo essa jurisprudência, o artigo 28.° CE «proíbe os obstáculos à livre circulação de mercadorias que resultam de regras relativas às condições que devem preencher essas mercadorias (tais como as que se referem à respectiva denominação, forma, dimensão, peso, composição, apresentação, rotulagem ou embalagem), mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis a todos os produtos nacionais e importados, quando essa aplicação não possa ser justificada por um objectivo de interesse geral susceptível de primar sobre as exigências da livre circulação de mercadorias» [15]. Com efeito, no presente caso, as medidas *de quibus*, para além de serem indistintamente aplicáveis, são, além disso, justificadas pela finalidade de interesse geral, dado que têm por escopo a protecção do consumidor. Além disso, devem ser ainda consideradas compatíveis com o princípio da proporcionalidade, pois instituem uma simples obrigação de apresentação e não uma proibição *tout court* de comercialização.

42. Dito isto a título principal, devo acrescentar, para o caso de o Tribunal de Justiça considerar, pelo contrário, que a medida austríaca em causa entra no âmbito da directiva, que sou levado a compartilhar da tese, igualmente desenvolvida a título subsidiário pelo Governo austríaco e pela Comissão, que legitima a referida medida com base no artigo 18.°, n.° 2, da directiva. Com efeito, também me parece que a medida em causa pode manter-se graças a essa norma, na qualidade de disposição nacional «não harmonizada» (seria mais correcto dizer derrogatória) justificada por razões de repressão das fraudes e da concorrência desleal.

43. Esta conclusão, na verdade, é contestada pela Sr.ª Müller, segundo a qual a indicação exigida pelo § 10 da LMKV não é nem necessária, nem proporcionada em relação às finalidades indicadas. Isto antes de mais porque, contrariamente ao que considera o Verwaltungssenat, é infundada a ideia de que o consumidor, encontrando-se perante um produto regularmente posto no comércio, parte do pressuposto de que a data de durabilidade mínima de conservação não tenha passado; uma advertência suplementar em relação à mera indicação dessa data não seria, portanto, necessária. Em segundo lugar, uma tal advertência não é proporcionada em relação às suas finalidades indicadas, pois é suficiente para o efeito a simples indicação da data de durabilidade mínima de conservação, prevista na directiva; ónus suplementares de etiquetagem, pelo contrário, vão manifestamente para além do necessário para a protecção do consumidor.

44. Não concordo com estas objecções. Pelo contrário, creio que a experiência demonstra que um consumidor, mesmo avisado, parte normalmente da ideia de que os produtos postos à venda, embora

15 — V., em especial, acórdão de 3 de Junho de 1999, Colim (C-33/97, Colect., p. I-3175, n.° 38), e acórdão de 13 de Setembro de 2001, Schwarzkopf (C-169/99, Colect., p. I-5901, n.° 38).

embalados, são produtos «frescos», no sentido de que a sua data de durabilidade mínima de conservação ainda não foi atingida. A verificação desta expiração, com efeito, nem sempre e necessariamente ocorre no momento da compra, mas antes no momento da utilização do produto, quando o consumidor verifica se os que conserva na sua despensa não estão, por esquecimento, «fora de validade».

45. Nem se diga, a este propósito, que um consumidor normalmente avisado deve sempre ler todas as indicações contidas no rótulo dos produtos que compra. A este propósito também me parece, tal como à Comissão, que impor sempre ao consumidor uma tal obrigação de leitura prévia não parece justificado nem oportuno, especialmente à luz do evidente desequilíbrio dos interesses contraditórios em causa. Com efeito, o interesse do vendedor em escoar em todos os casos produtos alimentares cuja data de durabilidade mínima de conservação já passou, e cuja qualidade pode, portanto, ter-se reduzido, não parece certamente digno de tanta protecção como o interesse do consumidor em comprar alimentos cujas qualidades estejam intactas.

46. Em meu entender, portanto, uma medida como a que está em causa responde certamente de modo adequado à exigência de evitar os enganos e as fraudes, chamando a atenção do consumidor para a inexistência de uma qualidade que, de outro modo, se pressupõe presente.

47. Dito isto, é necessário ainda verificar se a referida medida respeita também o princípio da proporcionalidade. Uma tal apreciação, vendo bem, antes de ser exigida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à livre circulação de mercadorias [16], é exigida pela própria directiva, quando prevê que as disposições nacionais justificadas por motivos de repressão das fraudes não devem ser «susceptíveis de criar obstáculos à aplicação das definições e das normas» nela fixadas e, portanto, não devem essencialmente prejudicar o efeito útil da directiva. Por outras palavras, o Estado-Membro que pretenda valer-se da faculdade de derrogação contemplada no artigo 18.°, n.° 2, adoptando uma medida destinada reprimir os enganos e as fraudes, é obrigado a adoptar pelas medidas que menos obstáculos criem à liberdade de trocas comerciais.

48. Ora bem, parece-me que a medida *de qua* se mostra idónea para prosseguir a finalidade indicada, sem, no entanto, exceder o que é necessário para esse efeito. Na verdade, a obrigação de indicar de modo claro e compreensível para todos a expiração da data de durabilidade mínima de conservação limita as trocas de mercadorias na medida certamente menos sensível do que uma proibição *tout court* de comercialização. Além disso, como nota o Verwaltungssenat e confirma a própria recorrente no processo principal, a disposição austríaca não exige necessariamente a apo-

16 — V., para a jurisprudência relativa ao artigo 28.° CE, os acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe (120/78, Colect., p. 327, n.° 13); de 10 de Novembro de 1982, Rau (261/81, Recueil, p. 3961, n.° 12); e de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha, Reinheitsgebot (178/84, Colect., p. 1227, n.° 28).

sição de uma etiqueta suplementar em todas as embalagens comercializadas após o termo da data de durabilidade mínima de conservação. Assim sendo, deve reconhecer-se que a medida controvertida não excede o estritamente necessário para protecção do consumidor e deve, portanto, ser considerada em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

49. Em conclusão, considero que, à questão submetida pelo Verwaltungssenat se responda que a Directiva 2000/13 não se opõe à aplicação da regulamentação de um Estado-Membro com base na qual, quando se coloquem no mercado produtos alimentares cuja data de durabilidade mínima já passou, essa circunstância deve ser indicada de modo claro e inteligível para todos, sem que se possa limitar à menção, na etiqueta, da data de durabilidade mínima.

Conclusão

50. Face às considerações que antecedem, sugiro, portanto, que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão submetida pelo Verwaltungssenat, por despacho de 1 de Junho de 2001:

«A Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios, não se opõe à aplicação da legislação de um Estado-Membro com base na qual, quando se colocam no mercado produtos alimentares cuja data de durabilidade mínima já ocorreu, essa circunstância deva ser indicada de modo claro e compreensível para todos, sem que se possa limitar à indicação, na etiqueta, da data de durabilidade mínima.»