

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
16 de Janeiro de 2003 *

No processo C-14/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana e G. Bisogni, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por O. Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao proibir que os produtos de chocolate que contenham gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, e que são legalmente fabricados nos Estados-Membros que autorizam a adição dessas substâncias, possam ser comercializados em Itália sob a denominação

* Língua do processo: italiano.

utilizada no Estado de proveniência e ao estabelecer que esses produtos só podem ser comercializados sob a denominação «sucedâneo de chocolate», a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.º CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, R. Schintgen, V. Skouris (relator), N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: S. Alber,

secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 25 de Outubro de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Dezembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 18 de Janeiro de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao proibir que os produtos de chocolate que contenham gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, e que são legalmente fabricados nos Estados-Membros que autorizam a adição dessas substâncias, possam ser comercializados em Itália sob a denominação utilizada no Estado de proveniência e ao estabelecer que esses produtos só podem ser comercializados sob a denominação «sucedâneo de chocolate», a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.º CE).

O enquadramento jurídico

A legislação comunitária

2 A Directiva 73/241/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos produtos de cacau e de chocolate destinados à alimentação humana (JO L 228, p. 23; EE 13 F3 p. 26), afirma, no seu quarto considerando, «que se deve fazer a aproximação das disposições relativas a esses produtos e que é necessário fixar definições e regras comuns para a composição, características de fabrico, acondicionamento e rotulagem, a fim de assegurar a livre circulação destes produtos».

3 O quinto considerando da directiva afirma «que não é possível harmonizar na presente directiva todas as disposições aplicáveis aos géneros alimentícios que podem impedir as trocas comerciais respeitantes aos produtos de cacau e de chocolate, mas que o número de entraves que por esse facto subsistem tende a reduzir-se à medida que progride a harmonização das disposições nacionais relativas aos géneros alimentícios».

4 Nos termos do sétimo considerando da Directiva 73/241, «a utilização nos produtos de chocolate de gorduras vegetais que não sejam a manteiga de cacau é admitida em determinados Estados-Membros nos quais se recorre muito frequentemente a essa possibilidade; [...] no entanto, não podem ser decididas, desde já, as possibilidades e modalidades de extensão da utilização destas gorduras a toda a Comunidade, dado que as informações económicas e técnicas disponíveis até à data não permitem tomar uma posição definitiva e que, por conseguinte, a situação deve ser reexaminada tendo em conta evoluções futuras».

5 O artigo 1.º da Directiva 73/241 dispõe:

«Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por produtos de cacau e de chocolate os produtos destinados à alimentação humana definidos no anexo I.»

6 O artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 73/241 prevê:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para que o comércio dos produtos referidos no artigo 1.º, conformes às definições e normas

previstas na presente directiva e seu anexo I, não possa ser entravado pela aplicação das disposições nacionais não harmonizadas que regulam a composição, características de fabrico, acondicionamento ou rotulagem desses produtos ou dos géneros alimentícios em geral.»

7 O artigo 14.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 73/241 tem a seguinte redacção:

«A presente directiva não prejudica as disposições das legislações nacionais:

a) Por força das quais é actualmente admitida ou proibida a adição, aos diferentes produtos de chocolate definidos no anexo I, de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau. O Conselho decidirá, sob proposta da Comissão e no termo de um prazo de três anos a contar da data da notificação da presente directiva, relativamente às possibilidades e modalidades de extensão da utilização dessas gorduras ao conjunto da Comunidade.»

8 O anexo I, n.º 1, ponto 1.16, da Directiva 73/241 define chocolate como o «[p]roduto obtido a partir de granulado de cacau, pasta de cacau, cacau em pó, cacau magro em pó e de sacarose, com ou sem adição de manteiga de cacau, e contendo, sem prejuízo das definições de granulado de chocolate, chocolate de avelãs 'gianduja' e chocolate de cobertura, no mínimo 35% de matéria seca total de cacau, no mínimo 14% de cacau seco desengordurado e 18% de manteiga de cacau, sendo estas percentagens calculadas após dedução do peso das adições previstas nos pontos 5 a 8.»

- 9 O anexo I, n.º 7, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 73/241 tem a seguinte redacção:

«Sem prejuízo do n.º 2, alínea a), do artigo 14.º, podem ser adicionados ao chocolate, chocolate para culinária, chocolate de cobertura, chocolate de leite, chocolate de leite para culinária, chocolate de leite de cobertura e chocolate branco outros géneros alimentícios, com excepção de farinhas, amidos e féculas, bem como de matéria gorda e seus preparados que não provenham exclusivamente do leite.»

- 10 Nos termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Directiva 2000/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Junho de 2000, relativa aos produtos de cacau e de chocolate destinados à alimentação humana (JO L 197, p. 19), a Directiva 73/241 é revogada com efeitos a 3 de Agosto de 2003.

- 11 A Directiva 2000/36 afirma, nos seus considerandos quinto a sétimo:

«(5) Alguns Estados-Membros admitem a adição aos produtos de chocolate de um máximo de 5% de outras gorduras vegetais, além da manteiga de cacau.

(6) Deve-se permitir em todos os Estados-Membros a adição aos produtos de chocolate de um máximo de 5% de certas gorduras vegetais, além da manteiga de cacau. Essas gorduras vegetais devem consistir em equivalentes à

manteiga de cacau e devem, por conseguinte, ser definidas segundo critérios técnicos e científicos.

- (7) Para garantir a unidade do mercado interno, todos os produtos de chocolate abrangidos pela presente directiva devem poder circular na Comunidade sob as denominações de venda previstas no anexo I.»

12 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2000/36 prevê:

«1. Podem ser adicionadas aos produtos de chocolate definidos nos pontos 3, 4, 5, 6, 8 e 9 da parte A do anexo I as outras gorduras vegetais, além da manteiga de cacau, definidas e enumeradas no anexo II. Essa adição não poderá exceder 5% do produto acabado, após dedução da massa total das outras matérias comestíveis eventualmente utilizadas nos termos da parte B do anexo I e sem qualquer redução dos teores mínimos de manteiga de cacau ou de matéria seca total de cacau.

2. Os produtos de chocolate que, nos termos do n.º 1, contenham outras gorduras vegetais além da manteiga de cacau podem ser comercializados em todos os Estados-Membros, desde que, nos termos do artigo 3.º, a sua rotulagem seja completada pela seguinte referência, que deve chamar a atenção e ser perfeitamente legível: ‘contém outras gorduras vegetais além da manteiga de cacau’. Esta referência deve aparecer no mesmo campo visual que a lista dos ingredientes, claramente distinta dessa lista, em caracteres pelo menos tão grandes e a negro e com a denominação de venda do produto na proximidade. Não obstante este requisito, a denominação de venda pode também figurar noutra lugar.»

13 Finalmente, nos termos do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2000/36:

«1. Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 3 de Agosto de 2003. Do facto informarão imediatamente a Comissão.

2. Estas disposições devem ser aplicadas de modo a:

- autorizar a comercialização dos produtos definidos no anexo I conformes com as definições e regras previstas na presente directiva, a partir de 3 de Agosto de 2003,

- proibir a comercialização dos produtos não conformes com a presente directiva, a partir de 3 de Agosto de 2003.

Contudo, é autorizada a comercialização dos produtos não conformes com a presente directiva que tiverem sido rotulados nos termos da Directiva 73/241/CEE do Conselho antes de 3 de Agosto de 2003, até ao esgotamento das respectivas existências.»

14 O artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), 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 (JO 1979, L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162), na redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 1997 (JO L 43, p. 21), dispõe:

«A denominação de venda de um género alimentício será a denominação prevista nas disposições legislativas da Comunidade Europeia aplicáveis a esse género.

[...]

- b) Será igualmente permitida no Estado-Membro de comercialização a utilização da denominação de venda sob a qual o produto é legalmente fabricado e comercializado no Estado-Membro de produção.

Todavia, quando a aplicação das outras disposições da presente directiva, nomeadamente as previstas no artigo 3.º, não for suficiente para que o consumidor do Estado-Membro de comercialização possa conhecer a natureza real de um género e o possa distinguir dos géneros com os quais poderiam ser confundidos, a denominação de venda será acompanhada de outras informações descritivas que devem figurar próximo da mesma.

- c) Em casos excepcionais, quando as disposições da alínea b) não forem suficientes para garantir uma informação correcta do consumidor porque o género designado pela denominação de venda do Estado-Membro de comercialização, pela sua composição ou fabrico, difere substancialmente do género conhecido sob esta denominação, não deverá ser utilizada no Estado-Membro de comercialização a denominação de venda do Estado-Membro de produção.»

A legislação nacional

- 15 A produção e a comercialização, em Itália, dos produtos à base de cacau e de chocolate destinados à alimentação humana estão reguladas pela Lei n.º 351, de 30 de Abril de 1976 (GURI n.º 146, de 4 de Junho de 1976, p. 4332, a seguir «Lei n.º 351/76»).
- 16 Nos termos do artigo 6.º desta lei, «[c]onstitui um produto de imitação do chocolate qualquer preparado alimentar que contenha cacau e cuja textura, consistência, cor e sabor façam lembrar os do chocolate, mas cuja composição não corresponda à definição de um dos produtos enumerados no anexo da presente lei». Os produtos referidos no anexo em causa não contêm quaisquer gorduras vegetais para além da manteiga de cacau.
- 17 Segundo uma circular ministerial de 28 de Março de 1994, o artigo 6.º da Lei n.º 351/76 não era aplicável aos produtos contendo gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, que eram legalmente fabricados nos outros Estados-Membros com observância dos teores mínimos e dos outros requisitos de composição previstos na lei em causa.
- 18 Uma circular posterior do Ministério da Saúde, de 15 de Março de 1996 (a seguir «circular ministerial»), veio alterar a interpretação do artigo 6.º da Lei n.º 351/76, determinando que os produtos à base de cacau e de chocolate que contêm gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, originários do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, só poderiam ser comercializados no território italiano se satisfizessem, do ponto de vista da sua composição, as regras do Estado de proveniência e se a sua denominação de venda correspondesse à prevista no artigo 6.º da Lei n.º 351/76, ou seja, «sucedâneo de chocolate».

O procedimento pré-contencioso

- 19 Por carta de 12 de Fevereiro de 1997, a Comissão informou as autoridades italianas que considerava incompatível com o artigo 30.º do Tratado a proibição, decorrente da circular ministerial, de comercialização sob a denominação «chocolate» dos produtos de cacau e de chocolate que continham gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau.
- 20 Por carta de 8 de Julho de 1997, as autoridades italianas contestaram a necessidade de adaptarem a sua legislação nacional, alegando que, como a Directiva 73/241 tinha procedido a uma harmonização total em matéria de comercialização dos produtos de cacau e de chocolate, a livre circulação em todos os Estados-Membros só estava garantida para os produtos conformes à directiva.
- 21 Em desacordo com esta interpretação, a Comissão enviou à República Italiana, em 22 de Dezembro de 1997, uma notificação de incumprimento. Tendo as reuniões realizadas e a correspondência trocada posteriormente confirmado esta divergência de pontos de vista, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 29 de Julho de 1998, um parecer fundamentado, convidando-o a cumprir as obrigações para ele decorrentes do artigo 30.º do Tratado, no prazo de dois meses a contar da notificação do parecer.
- 22 Na sua resposta a este parecer, datada de 15 de Setembro de 1998, o Governo italiano comunicou a sua intenção de manter a proibição em causa a respeito dos produtos de cacau e de chocolate não conformes às prescrições da Lei n.º 351/76, enquanto a Directiva 73/241 não fosse alterada.
- 23 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto ao mérito

Argumentação das partes

- 24 A Comissão afirma que é fabricado em seis Estados-Membros (Dinamarca, Irlanda, Portugal, Suécia, Finlândia e Reino Unido), sob a denominação «chocolate», um chocolate que contém gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau até ao limite de 5% do peso total do produto, que este é aceite com esta denominação em todos os Estados-Membros, com excepção de Espanha e de Itália, e que consta com esta denominação da Directiva 73/241.
- 25 A Comissão observa também que esse produto responde, quanto aos ingredientes à base de cacau, às normas de composição do «chocolate» fixadas pela Directiva 73/241, já que a adição de gorduras diferentes da manteiga de cacau não implica qualquer redução dos teores mínimos exigidos por esta directiva.
- 26 A Comissão sustenta que a circular ministerial se baseia numa interpretação da Directiva 73/241 que é contrariada pela própria letra das disposições da directiva. Referindo-se ao artigo 14.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 73/241, conjugado com o anexo I, n.º 7, alínea a), da mesma, a Comissão afirma, com efeito, que, uma vez que esta directiva não resolveu definitivamente a questão da utilização, em toda a Comunidade, de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, na confecção de produtos de cacau e de chocolate, qualquer legislação nacional de um Estado-Membro que proíba ou autorize a sua utilização nos produtos de cacau e de chocolate fabricados no território desse Estado é conforme à Directiva 73/241, desde que respeite as restantes disposições desta.
- 27 A Comissão entende, por conseguinte, que um produto de cacau ou de chocolate legalmente fabricado num dos Estados-Membros que autorizam a adição de

gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau deve poder circular livremente no interior da Comunidade, inclusivamente nos Estados-Membros que não autorizam a adição dessas gorduras vegetais aos produtos fabricados no seu território, desde que os teores mínimos impostos pela Directiva 73/241 sejam observados.

- 28 Com efeito, segundo a Comissão, embora os Estados-Membros sejam, em princípio, livres de autorizar ou proibir a utilização dessas gorduras vegetais, a sua legislação nacional não pode deixar de ser compatível com os princípios do direito comunitário, como é o caso do princípio da livre circulação de mercadorias enunciado no artigo 30.º do Tratado.
- 29 Ora, a Comissão considera que a obrigação que decorre da legislação italiana, de se comercializar os produtos de cacau e de chocolate contendo gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau sob a denominação «sucedâneo de chocolate», entrava de forma significativa o seu acesso ao mercado italiano, constituindo assim uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, contrária ao artigo 30.º do Tratado.
- 30 Com efeito, por um lado, a obrigação de se modificar a denominação de venda implicaria operações complementares de acondicionamento e rotulagem, levando assim a um aumento dos custos de comercialização em Itália. Por outro lado, a utilização de uma expressão pejorativa como «sucedâneo de chocolate» teria como efeito uma depreciação dos produtos em causa aos olhos dos consumidores.
- 31 Baseando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comissão sustenta que a proibição de utilização da denominação de venda admitida no Estado-Membro de produção só se pode justificar quando o produto em causa se afasta de tal modo, pela sua composição ou pelo seu fabrico, das características das

mercadorias geralmente conhecidas sob essa mesma denominação na Comunidade que já não pode ser considerado integrado na mesma categoria.

- 32 Ora, segundo a Comissão, não se pode sustentar que a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau a um produto de chocolate que contenha os teores mínimos exigidos pela Directiva 73/241 modifica substancialmente a natureza do produto, a tal ponto que o uso da denominação «chocolate» cria confusão quanto às características essenciais deste.
- 33 Além disso, a Comissão argumenta que a legislação italiana não pode ser justificada por um imperativo ligado à protecção dos consumidores, porque existem neste caso outras medidas menos restritivas da livre circulação dos produtos de cacau e de chocolate e que garantem a protecção dos interesses dos consumidores, tais como a inserção, na rotulagem, de uma indicação neutra e objectiva, que informam os consumidores de que o produto contém gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau.
- 34 O Governo italiano sublinha que, se está de acordo com a Comissão quanto ao facto de que a Directiva 73/241 não realizou uma harmonização completa quanto à presença de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau nos produtos de cacau e de chocolate, considera, porém, que esta directiva efectuou uma harmonização total relativamente aos produtos que podem ser comercializados sob a denominação «chocolate».
- 35 Com efeito, este governo interpreta o artigo 14.º, n.º 2, alínea a), conjugado com o anexo I, n.º 7, alínea a), da Directiva 73/241, no sentido de que, regra geral, não é permitida a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, deduzindo daí que esta directiva só garante a livre circulação no interior da

Comunidade aos produtos de cacau e de chocolate fabricados em conformidade com esta regra.

36 O Governo italiano sustenta ainda que, no que toca à questão precisa da utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, o artigo 14.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 73/241 estabilizou as legislações nacionais existentes, limitando-se a tolerar as diferenças entre essas legislações, sem prejuízo de uma medida de harmonização futura. Esta estabilização teria como consequência que, enquanto se aguarda a harmonização a nível comunitário, os Estados-Membros cujas legislações proíbem a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau já não poderão alterá-las no sentido de autorizar a adição desse tipo de gorduras.

37 Na audiência, este governo acrescentou que a sua interpretação da Directiva 73/241 era corroborada pelo artigo 8.º da Directiva 2000/36, dado que este artigo se opõe a uma alteração da sua legislação nacional antes de 3 de Agosto de 2003.

38 Ora, segundo o Governo italiano, nestas condições, não se pode interpretar a Directiva 73/241 no sentido de que impõe aos Estados-Membros de importação o dever de aceitar que produtos de cacau e de chocolate fabricados noutros Estados-Membros segundo métodos proibidos pelas suas próprias legislações circulem nos seus territórios sob a denominação «chocolate» com que são comercializados no Estado-Membro de produção e, portanto, de instituir uma discriminação em detrimento dos produtores nacionais.

39 O Governo italiano explica que, se a interpretação da Directiva 73/241 preconizada pela Comissão fosse aceite, os fabricantes estabelecidos em Itália ficariam em desvantagem concorrencial em relação aos fabricantes estabelecidos noutros Estados-Membros, que poderiam comercializar em Itália sob a denomi-

nação «chocolate» produtos contendo gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau.

- 40 Em qualquer dos casos, o Governo italiano contesta que a sua legislação nacional constitua uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, afirmando que a obrigação de se modificar a denominação de venda do produto se justifica pela protecção dos consumidores.
- 41 Mais precisamente, apoiando-se tanto na jurisprudência do Tribunal de Justiça como no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 79/112, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/4, o Governo italiano sustenta que o Estado-Membro de importação e de comercialização pode legitimamente proibir a utilização de uma denominação de venda admitida no Estado-Membro de produção, quando esta designa um género alimentício que difere a tal ponto, pela sua composição ou pelo seu fabrico, do género conhecido sob esta denominação, que deixe de ser possível garantir uma informação correcta dos consumidores sobre a natureza real desse género e sobre o que o distingue de outros géneros alimentícios com os quais pode ser confundido, apenas através da inserção de informações descritivas adequadas na embalagem do produto.
- 42 Segundo o Governo italiano, estas condições estão reunidas no caso ora em apreço, dado que as características dos produtos de cacau e de chocolate que contêm gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau são substancialmente diferentes das dos produtos de cacau e de chocolate que não contêm esse tipo de gorduras. Assim, se os produtos que contêm essas gorduras fossem comercializados sob a denominação «chocolate», os consumidores italianos, que, por tradição, esperam que só os produtos que não contêm estas gorduras usem essa denominação, correriam o risco de ser induzidos em erro. Por este motivo, a comercialização dos produtos de cacau e de chocolate que contêm gorduras

vegetais diferentes da manteiga de cacau é permitida em Itália, mas unicamente sob a denominação «sucedâneo de chocolate», para assinalar a diferença.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto ao alcance da harmonização realizada pela Directiva 73/241

43 Registe-se liminarmente que a alegação da Comissão de que a legislação italiana é incompatível com o direito comunitário porque impõe restrições à livre circulação dos produtos de cacau e de chocolate que contêm gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau suscita a questão do alcance da harmonização realizada pela Directiva 73/241.

44 Com efeito, se as partes estão de acordo em que a questão da utilização dessas gorduras vegetais nos produtos de cacau e de chocolate não foi harmonizada por esta directiva, divergem, porém, quanto às consequências que daí advêm para a comercialização dos produtos que contêm essas substâncias.

45 Assim, entendendo que a falta de harmonização em matéria de utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau nos produtos de cacau e de chocolate não pode afastar a aplicação do princípio da livre circulação de mercadorias à comercialização dos produtos que contêm essas gorduras, a Comissão conclui que eventuais medidas restritivas da livre circulação destes produtos devem ser apreciadas à luz do artigo 30.º do Tratado.

- 46 Em contrapartida, o Governo italiano sustenta que a Directiva 73/241 regula completamente a questão da comercialização dos produtos de cacau e de chocolate a que se refere, excluindo assim a aplicação do artigo 30.º do Tratado, uma vez que, por um lado, enuncia o princípio da proibição da utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau na confecção dos produtos de cacau e de chocolate e que, por outro, institui um regime de livre circulação sob a denominação «chocolate» unicamente para os produtos de cacau e de chocolate que não contenham essas gorduras vegetais.
- 47 Daqui, o Governo italiano conclui que a Directiva 73/241 permite aos Estados-Membros, cuja legislação nacional proíbe a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau aos produtos fabricados no seu território, que proibam igualmente a comercialização no seu território, sob a denominação «chocolate», de produtos cuja confecção não seja conforme à sua legislação nacional.
- 48 A este propósito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição de direito comunitário, há que ter em conta não apenas os seus termos mas também o seu contexto e os objectivos prosseguidos pela regulamentação em que está integrada (v., designadamente, acórdãos de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 50, e de 14 de Junho de 2001, Kvaerner, C-191/99, Colect., p. I-4447, n.º 30).
- 49 No que respeita, antes de mais, aos objectivos prosseguidos pelas disposições em questão e ao contexto em que as mesmas se inscrevem, deve reconhecer-se que a Directiva 73/241 não tinha por objectivo regulamentar definitivamente a questão da utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau nos produtos de cacau e de chocolate a que se refere.

- 50 Recorde-se a este propósito que a directiva em causa foi adoptada pelo Conselho, por unanimidade, com fundamento no artigo 100.º do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 100.º do Tratado CE, que por sua vez passou a artigo 94.º CE), que se refere à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que têm incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum.
- 51 Mais precisamente, ao adoptar a Directiva 73/241, o legislador comunitário entendeu fixar, como resulta do seu quarto considerando, definições e regras comuns sobre a composição, as características de fabrico, o acondicionamento e a rotulagem dos produtos de cacau e de chocolate, a fim de assegurar a livre circulação destes produtos no interior da Comunidade.
- 52 Todavia, no sétimo considerando da Directiva 73/241, o legislador comunitário indicou claramente que, dadas as disparidades entre as legislações dos Estados-Membros e a insuficiência das informações económicas e técnicas de que dispunha, não estava em condições, no momento da adopção da directiva, de assumir uma posição definitiva sobre a questão da utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau nos produtos de cacau e de chocolate.
- 53 Deve ainda precisar-se que, tal como resulta dos autos, a referência, feita no mesmo considerando, a certos Estados-Membros nos quais a utilização dessas outras gorduras vegetais era, nessa altura, não apenas autorizada mas, mais do que isso, largamente generalizada, visava três Estados-Membros que tinham aderido à Comunidade pouco tempo antes da adopção da Directiva 73/241, a saber, o Reino da Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido, que autorizavam tradicionalmente a adição dessas gorduras vegetais, até ao limite de 5% do peso total, aos produtos de cacau e de chocolate fabricados no seu território.

- 54 Nestas condições, o Conselho limitou-se a instituir, em matéria de utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, um regime provisório, destinado a ser reexaminado, de acordo com o disposto no artigo 14.º, n.º 2, alínea a), segundo parágrafo, da Directiva 73/241, no termo do prazo de três anos a contar da notificação desta.
- 55 É à luz destes elementos que se deve analisar tanto o texto como a economia das disposições da Directiva 73/241 relativas à utilização das gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau nos produtos de cacau e de chocolate a que a mesma se refere.
- 56 Antes de mais, deve observar-se que a proibição de adição, aos diferentes produtos de cacau e de chocolate definidos no anexo I da Directiva 73/241, de gorduras e das suas preparações que não provenham exclusivamente do leite, prevista no anexo I, n.º 7, alínea a), da mesma, impõe-se «sem prejuízo do artigo 14.º, n.º 2, alínea a)».
- 57 Ora, este artigo 14.º, n.º 2, alínea a), dispõe expressamente que a Directiva 73/241 não prejudica as legislações nacionais que admitem ou proíbem a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau.
- 58 Resulta portanto claramente desta última disposição que, no que respeita à utilização destas outras gorduras vegetais, a Directiva 73/241 não pretende estabelecer um regime de harmonização total, no qual as regras comuns substituam inteiramente as regras nacionais existentes nessa matéria, uma vez que autoriza expressamente os Estados-Membros a estabelecerem regras nacionais diferentes da regra comum que ela própria prevê.

- 59 Além disso, atendendo à sua letra, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que apenas prevê uma mera derrogação ao princípio da proibição de adição, aos produtos visados, de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau constante do anexo I, n.º 7, alínea a), da Directiva 73/241.
- 60 Com efeito, por um lado, o disposto no artigo 14.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 73/241 refere-se não apenas às legislações nacionais que admitem a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau mas também àquelas que proíbem tal adição.
- 61 Por outro lado, esta disposição indica que o Conselho deve decidir posteriormente as possibilidades e as modalidades da extensão da utilização destas gorduras ao conjunto da Comunidade, o que confirma que o legislador comunitário apenas encarou a possibilidade de admitir ou recusar tal extensão e não a possibilidade de proibir essa utilização em toda a Comunidade.
- 62 Resulta, por conseguinte, tanto da letra como da economia da Directiva 73/241 que ela enuncia uma regra comum, a saber, a proibição prevista no anexo I, n.º 7, alínea a), e institui, através do seu artigo 10.º, n.º 1, a liberdade de circulação dos produtos conformes com essa regra, ao mesmo tempo que confere aos Estados-Membros, pelo seu artigo 14.º, n.º 2, alínea a), a faculdade de prever regras nacionais que autorizem a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau aos produtos de cacau e de chocolate fabricados no seu território.
- 63 Daí resulta igualmente que a interpretação proposta pelo Governo italiano, segundo a qual a Directiva 73/241 proíbe os Estados-Membros de modificarem as suas legislações nacionais sobre a questão da utilização de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau até à harmonização desta matéria a nível comunitário, não pode ser aceite.

- 64 Com efeito, além de não ter qualquer apoio na letra desta directiva, essa interpretação ignora tanto o carácter provisório como a própria finalidade do regime por ela instituído, tal como a descrevemos nos n.ºs 48 a 62 do presente acórdão.
- 65 O artigo 8.º da Directiva 2000/36 também não pode ser invocado para sustentar essa interpretação.
- 66 Basta recordar a este propósito que, como resulta de jurisprudência constante, uma norma de direito derivado, como é o caso do artigo 8.º da Directiva 2000/36, não pode ser interpretada no sentido de que autoriza os Estados-Membros a introduzirem ou a manterem em vigor condições que sejam contrárias às regras do Tratado sobre a livre circulação de mercadorias (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 9 de Junho de 1992, Delhaize e Le Lion, C-47/90, Colect., p. I-3669, n.º 26; de 2 de Fevereiro de 1994, Verband Sozialer Wettbewerb, dito «Clinique», C-315/92, Colect., p. I-317, n.º 12; e de 11 de Julho de 1996, Bristol-Myers Squibb e o., C-427/93, C-429/93 e C-436/93, Colect., p. I-3457, n.º 27).

Quanto à aplicabilidade do artigo 30.º do Tratado

- 67 Resulta da análise que precede que, ao contrário da tese defendida pelo Governo italiano, os produtos de cacau e de chocolate que contêm gorduras não referidas no anexo I, n.º 7, alínea a), da directiva, mas cujo fabrico e comercialização sob a denominação «chocolate» são autorizados em certos Estados-Membros em conformidade com a directiva, não podem ser privados do benefício da livre circulação de mercadorias garantida pelo artigo 30.º do Tratado, pelo único motivo de outros Estados-Membros imporem no seu território o fabrico dos

produtos de cacau e de chocolate segundo a regra de composição comum prevista no anexo I, n.º 7, alínea a), da directiva (v., por analogia, acórdão de 12 de Outubro de 2000, Ruwet, C-3/99, Colect., p. I-8749, n.º 44).

68 Com efeito, como resulta de jurisprudência assente, o artigo 30.º do Tratado visa proibir qualquer medida dos Estados-Membros susceptível de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário (acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, n.º 5, Colect., p. 423).

69 Mais precisamente, de harmonia com o acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (129/78, Colect., p. 327), o artigo 30.º do Tratado proíbe os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes — quando não houve harmonização das legislações nacionais — 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 (por exemplo, as respeitantes à sua denominação, à sua forma, às suas dimensões, ao seu peso, à sua composição, à sua apresentação, à sua rotulagem e ao seu acondicionamento), mesmo que essas regras sejam indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos importados (v., designadamente, acórdãos de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard, C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.º 15; de 6 de Julho de 1995, Mars, C-470/93, Colect., p. I-1923, n.º 12; e Ruwet, já referido, n.º 46).

70 Daí resulta que esta proibição se aplica também aos obstáculos à comercialização de produtos cujo fabrico não foi objecto de harmonização completa, mas que são fabricados em conformidade com regras nacionais cuja existência é expressamente permitida pela directiva de harmonização. Neste caso, uma interpretação contrária equivaleria a autorizar os Estados-Membros a compartimentarem o seu mercado nacional no que se refere aos produtos não previstos nas regras comunitárias de harmonização, em contradição com o objectivo da livre

circulação prosseguido pelo Tratado (v., por analogia, acórdão Ruwet, já referido, n.º 47).

- 71 O argumento do Governo italiano segundo o qual se deve afastar a aplicação do artigo 30.º do Tratado, porque tal equivaleria a estabelecer uma discriminação em detrimento dos produtores nacionais, também não merece acolhimento.
- 72 Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 30.º do Tratado não tem por fim garantir que as mercadorias de origem nacional beneficiem, em todos os casos, do mesmo tratamento que as mercadorias importadas, e que uma diferença de tratamento entre mercadorias que não seja susceptível de entrar a importação nem de desfavorecer a comercialização de mercadorias importadas não está abrangida pela proibição estabelecida por este artigo (v., designadamente, acórdãos de 18 de Fevereiro de 1987, Mathot, 98/86, Colect., p. 809, n.º 7, e de 5 de Dezembro de 2000, Guimont, C-448/98, Colect., p. I-10663, n.º 15).
- 73 Não é, pois, relevante que a obrigação, imposta pelo artigo 30.º do Tratado a um Estado-Membro que proíbe a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau aos produtos de cacau e de chocolate fabricados no seu território, de autorizar a comercialização sob a denominação «chocolate» de produtos de cacau e de chocolate que contêm essas gorduras, legalmente fabricados noutros Estados-Membros, seja susceptível de desfavorecer os produtos nacionais desse Estado.
- 74 Há assim que apurar se, e em que termos, o artigo 30.º do Tratado se opõe à legislação italiana, que proíbe a comercialização, em Itália, sob a denominação de venda «chocolate» com que são legalmente fabricados e comercializados no Estado-Membro de produção, de produtos de cacau e de chocolate que contêm

gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau e que impõe que esses produtos só possam ser comercializados sob a denominação «sucedâneo de chocolate».

75 Saliente-se a este propósito que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, embora uma proibição como a decorrente da legislação italiana, que implica a obrigação de se utilizar uma denominação de venda diferente da utilizada no Estado-Membro de produção, não exclua, de modo absoluto, a importação no Estado-Membro em causa de produtos originários de outros Estados-Membros, não deixa de ser susceptível de tornar a sua comercialização mais difícil e, por conseguinte, de entravar as trocas comerciais entre os Estados-Membros (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 26 de Novembro de 1985, Miro, 182/84, Recueil, p. 3731, n.º 22; de 14 de Julho de 1988, Smanor, 298/87, Colect., p. 4489, n.º 12; de 22 de Setembro de 1988, Deserbais, 286/86, Colect., p. 4907, n.º 12; e Guimont, já referido, n.º 26).

76 Com efeito, há que reconhecer que, neste caso, a proibição de se utilizar a denominação de venda «chocolate» sob a qual os produtos de cacau e de chocolate que contêm gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau são legalmente fabricados no Estado-Membro de produção pode obrigar os operadores em causa a proceder a uma apresentação diferente dos seus produtos consoante o local de comercialização e, por conseguinte, a suportar despesas suplementares de acondicionamento. Verifica-se, portanto, que é susceptível de entravar o comércio intracomunitário (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Mars, n.º 13, e Ruwet, n.º 48).

77 Esta conclusão é tanto mais verdadeira quanto é certo que a denominação «sucedâneo de chocolate», cuja utilização a legislação italiana impõe aos operadores em causa, pode ter uma influência negativa no modo como os produtos em causa são vistos pelo consumidor, porque esta denominação subentende que se trata de produtos de substituição, levando assim à sua

depreciação (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Miro, n.º 22; Smanor, n.ºs 12 e 13; e Guimont, n.º 26).

78 Quanto à questão de saber se essa legislação pode, ainda assim, ser compatível com o direito comunitário, deve recordar-se a jurisprudência constante segundo a qual os entraves ao comércio intracomunitário resultantes de disparidades entre as disposições nacionais devem ser aceites, desde que essas disposições sejam indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos produtos importados e possam ser justificadas pela necessidade de satisfazer exigências imperativas atinentes, designadamente, à defesa dos consumidores. Todavia, para que possam ser admitidas, é necessário que essas disposições sejam proporcionadas ao objectivo prosseguido e que esse objectivo não possa ser atingido por medidas que restrinjam em menor grau as trocas intracomunitárias (v., designadamente, acórdãos Mars, já referido, n.º 15; de 26 de Novembro de 1996, Graffione, C-313/94, Colect., p. I-6039, n.º 17; Ruwet, já referido, n.º 50; e Guimont, já referido, n.º 27).

79 Neste contexto, o Tribunal de Justiça já decidiu que era legítimo que um Estado-Membro velasse por uma correcta informação dos consumidores sobre os produtos que lhes são oferecidos, dando-lhes assim a possibilidade de escolher em função dessa informação (v., designadamente, acórdãos de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/França, 216/84, Colect., p. 793, n.º 11, e Smanor, já referido, n.º 18).

80 Mais precisamente, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros podem, com o fim de garantir a defesa dos consumidores, exigir aos interessados que alterem a denominação de um género alimentício quando um produto apresentado sob uma certa denominação seja de tal modo diferente, do ponto de vista da sua composição ou do seu fabrico, das mercadorias geralmente conhecidas sob essa mesma denominação na Comunidade, que já não possa ser considerado abrangido na mesma categoria (v.,

designadamente, acórdãos Deserbais, já referido, n.º 13; de 12 de Setembro de 2000, Geffroy, C-366/98, Colect., p. I-6579, n.º 22; e Guimont, já referido, n.º 30).

81 Em contrapartida, quando a diferença é menos importante, uma etiquetagem adequada deve bastar para fornecer as informações necessárias ao adquirente ou ao consumidor (v., designadamente, acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Bonfait, C-269/89, Colect., p. I-4169, n.º 15; de 9 de Fevereiro de 1999, Van der Laan, C-383/97, Colect., p. I-731, n.º 24; Geffroy, já referido, n.º 23; e Guimont, já referido, n.º 31).

82 É, pois, necessário verificar se a adição aos produtos de cacau e de chocolate de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau implica uma modificação substancial da sua composição, de forma a que deixem de apresentar as características com que contam os consumidores ao comprarem produtos que contêm a denominação «chocolate» e a que um rótulo que forneça uma informação apropriada quanto à sua composição já não possa ser considerado suficiente para evitar qualquer confusão no espírito dos consumidores.

83 A este propósito, deve reconhecer-se que o elemento característico dos produtos de cacau e de chocolate na acepção da Directiva 73/241 é a presença de certos teores mínimos em cacau e em manteiga de cacau.

84 Em particular, deve recordar-se que, de acordo com o anexo I, n.º 1, ponto 1.16, da Directiva 73/241, os produtos que entram na definição de chocolate, na acepção desta directiva, devem conter pelo menos 35% de matéria seca total de cacau, pelo menos 14% de cacau seco sem gordura e 18% de manteiga de cacau.

- 85 Com efeito, as percentagens fixadas pela Directiva 73/241 constituem teores mínimos que devem ser observados em qualquer produto de chocolate fabricado e comercializado sob a denominação «chocolate» na Comunidade, independentemente da questão de saber se a legislação do Estado-Membro de produção autoriza ou não a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau.
- 86 Importa sublinhar ainda que, como a Directiva 73/241 permite expressamente aos Estados-Membros autorizar a utilização, na confecção de produtos de cacau e de chocolate, de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, não se pode alegar que os produtos aos quais estas substâncias tenham sido adicionadas, no respeito desta directiva, são desnaturados a ponto de deixarem de estar abrangidos pela mesma categoria que os que não contêm essas substâncias.
- 87 Deve portanto admitir-se que a adição de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau a produtos de cacau e de chocolate que respeitem os teores mínimos exigidos pela Directiva 73/241 não pode ter como efeito modificar substancialmente a natureza destes produtos a ponto de os transformar em produtos diferentes.
- 88 Daí resulta que a inserção, no rótulo, de uma indicação neutra e objectiva que informe os consumidores da presença, nesse produto, de gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau seria suficiente para assegurar uma informação correcta dos consumidores.
- 89 Nestas condições, a obrigação de se modificar a denominação de venda destes produtos, que é imposta pela legislação italiana, não parece necessária à satisfação de um imperativo ligado à protecção dos consumidores.

90 Resulta do exposto que a legislação em causa, ao impor a obrigação de se modificar a denominação dos produtos que são legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros sob a denominação de venda «chocolate», apenas porque contêm gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, é incompatível com o artigo 30.º do Tratado.

91 Tendo presente quanto precede, há que concluir que, ao proibir que os produtos de cacau e de chocolate, com os teores mínimos fixados no anexo I, n.º 1, ponto 1.16, da Directiva 73/241, aos quais foram adicionadas gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, e que são legalmente fabricados nos Estados-Membros que autorizam a adição dessas substâncias, possam ser comercializados em Itália com a denominação utilizada no Estado de produção e ao estabelecer que esses produtos só podem ser comercializados sob a denominação «sucedâneo de chocolate», a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado.

Quanto às despesas

92 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Ao proibir que os produtos de cacau e de chocolate, com os teores mínimos fixados no anexo I, n.º 1, ponto 1.16, da Directiva 73/241/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos produtos de cacau e de chocolate destinados à alimentação humana, aos quais foram adicionadas gorduras vegetais diferentes da manteiga de cacau, e que são legalmente fabricados nos Estados-Membros que autorizam a adição dessas substâncias, possam ser comercializados em Itália com a denominação utilizada no Estado de produção e ao estabelecer que esses produtos só podem ser comercializados sob a denominação «sucedâneo de chocolate», a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.º CE).
- 2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Colneric

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Janeiro de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet