

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de Abril de 2011 *

No processo C-327/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Alemanha), por decisão de 1 de Julho de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 14 de Agosto de 2009, no processo

Mensch und Natur AG

contra

Freistaat Bayern,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, E. Juhász (relator), G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 9 de Setembro de 2010,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Mensch und Natur AG, por H. Schmidt, Rechtsanwalt,

- em representação do Governo grego, por E. Leftheriotou e A. Vasilopoulou, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo polaco, por M. Dowgielewicz, na qualidade de agente,

- em representação do Governo sueco, por A. Falk, A. Engman e S. Johannesson, na qualidade de agentes,

- em representação da Comissão Europeia, por L. Pignataro-Nolin e T. Scharf, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 23 de Novembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 249.º, quarto parágrafo, CE do Regulamento (CE) n.º 258/97 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 1997, relativo a novos alimentos e ingredientes alimentares (JO L 43, p. 1), bem como da Decisão 2000/196/CE da Comissão, de 22 de Fevereiro de 2000, que recusa a colocação no mercado de «*Stevia rebaudiana* Bertoni: plantas e folhas secas» como novo alimento ou novo ingrediente alimentar nos termos do Regulamento n.º 258/97 (JO L 61, p. 14).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Mensch und Natur AG (a seguir «Mensch und Natur») e o Freistaat Bayern (*Land* da Baviera) a propósito da proibição de colocação no mercado, na Alemanha, de determinados produtos comercializados pela referida sociedade, pelo facto de a composição desses produtos conter *Stevia rebaudiana* Bertoni (a seguir «*stevia*»).

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 258/97

- 3 O primeiro e segundo considerandos do Regulamento n.º 258/97 têm a seguinte redacção:

«(1) Considerando que as disparidades entre as legislações nacionais relativas a novos alimentos e ingredientes alimentares podem prejudicar a livre circulação de géneros alimentícios e criar condições de concorrência desleal, afectando directamente o funcionamento do mercado interno;

(2) Considerando que, para proteger a saúde pública, é necessário garantir que os novos alimentos e ingredientes alimentares sejam sujeitos a uma avaliação de inocuidade única mediante um procedimento comunitário, antes de serem colocados no mercado da Comunidade; [...]

- 4 O artigo 1.º do referido regulamento dispõe:

«1. O presente regulamento tem por objecto a colocação no mercado de novos alimentos ou ingredientes alimentares[.]

2. O presente regulamento é aplicável à colocação no mercado de alimentos ou de ingredientes alimentares ainda não significativamente utilizados para consumo humano na Comunidade e que se integrem numa das seguintes categorias:

[...]

e) [a]limentos e ingredientes alimentares que consistam em ou tenham sido isolados a partir de plantas e ingredientes alimentares isolados a partir de animais, excepto os alimentos e ingredientes alimentares obtidos por meio de práticas de multiplicação ou de reprodução tradicionais, cujos antecedentes sejam seguros no que se refere à utilização como géneros alimentícios;

[...]

3. Se necessário, poder-se-á determinar, nos termos do artigo 13.º, se um tipo de alimento ou de ingrediente alimentar é abrangido pelo n.º 2 do presente artigo.»

5 O artigo 3.º do mesmo regulamento prevê:

«1. Os alimentos ou ingredientes alimentares abrangidos pelo presente regulamento não devem:

— apresentar riscos para o consumidor,

- induzir o consumidor em erro,

- diferir dos alimentos e ingredientes alimentares que estejam destinados a substituir de tal forma que o seu consumo normal possa implicar, em termos nutritivos, uma desvantagem para o consumidor.

2. Os procedimentos previstos nos artigos 4.º, 6.º, 7.º e 8.º são aplicáveis à colocação no mercado da Comunidade de alimentos e ingredientes alimentares abrangidos pelo presente regulamento, com base nos critérios definidos no n.º 1 do presente artigo e noutros factores pertinentes mencionados nos referidos artigos.

[...]»

6 Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 258/97:

«1. O responsável pela colocação no mercado comunitário, adiante designado “requerente”, apresentará o pedido ao Estado-Membro onde o produto seja colocado no mercado pela primeira vez e transmitirá, simultaneamente, uma cópia do pedido à Comissão.

2. Proceder-se-á à avaliação inicial prevista no artigo 6.º

No final do procedimento previsto no n.º 4 do artigo 6.º, o Estado-Membro referido no n.º 1 informará sem demora o requerente de que:

- pode proceder à colocação no mercado do alimento ou ingrediente alimentar, sempre que a avaliação complementar referida no n.º 3 do artigo 6.º não seja requerida e não tenha sido formulada qualquer objecção fundamentada nos termos do n.º 4 do artigo 6.º,

ou,

- é necessária uma decisão de autorização nos termos do artigo 7.º

3. Todos os Estados-Membros notificarão a Comissão do nome e do endereço dos organismos de avaliação dos alimentos competentes no seu território, para elaborar os relatórios de avaliação preliminar previsto[s] no n.º 2 do artigo 6.º

4. Antes da data de entrada em vigor do presente regulamento, a Comissão publicará recomendações sobre os aspectos científicos respeitantes:

- às informações que devem acompanhar o pedido, bem como à respectiva apresentação,

- à elaboração dos relatórios de avaliação preliminar previstos no artigo 6.º

[...]»

7 O artigo 6.º do referido regulamento prevê:

«1. O pedido referido no n.º 1 do artigo 4.º incluirá as informações necessárias, incluindo uma cópia dos estudos efectuados e quaisquer outros elementos que permitam comprovar que o alimento ou ingrediente alimentar preenche os requisitos do n.º 1 do artigo 3.º, bem como uma proposta adequada de apresentação e rotulagem do alimento ou ingrediente alimentar, de acordo com os requisitos do artigo 8.º Além disso, o pedido será acompanhado de um resumo do processo.

2. Após recepção do pedido, o Estado-Membro referido no n.º 1 do artigo 4.º garantirá a realização de uma avaliação preliminar. Para o efeito, comunicará à Comissão a designação do organismo competente em matéria de avaliação de géneros alimentícios que elaborará o relatório de avaliação preliminar ou solicitará à Comissão que contacte outro Estado-Membro para que o referido relatório seja elaborado por um dos organismos competentes em matéria de avaliação de géneros alimentícios previstos no n.º 3 do artigo 4.º

A Comissão comunicará sem demora a todos os Estados-Membros uma cópia do resumo do processo apresentado pelo requerente e a designação do organismo encarregado de proceder à avaliação preliminar.

3. O relatório de avaliação preliminar será elaborado num prazo de três meses a contar da data de recepção do pedido que preencha os requisitos do n.º 1, de acordo com as recomendações referidas no n.º 4 do artigo 4.º, e indicará se o alimento ou ingrediente alimentar deve ou não ser sujeito a uma avaliação complementar, nos termos do artigo 7.º

4. O Estado-Membro em questão comunicará sem demora à Comissão o relatório do organismo competente em matéria de avaliação de géneros alimentícios, e esta

transmiti-lo-á aos restantes Estados-Membros. No prazo de sessenta dias a contar da data de envio do relatório pela Comissão, os Estados-Membros ou a Comissão podem apresentar observações ou objecções fundamentadas em relação à comercialização do alimento ou do ingrediente alimentar em questão. As observações ou objecções poderão incidir também sobre a apresentação ou a rotulagem do alimento ou ingrediente alimentar.

As observações ou objecções formuladas deverão ser enviadas à Comissão, que as comunicará aos Estados-Membros no prazo de sessenta dias referido no parágrafo anterior.

A pedido de um Estado-Membro, o requerente fornecerá uma cópia das informações úteis incluídas no pedido.»

8 O artigo 7.º deste mesmo regulamento dispõe:

«1. Será tomada uma decisão de autorização, nos termos do artigo 13.º, sempre que for exigida uma avaliação complementar, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º, ou que for apresentada uma objecção, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º

2. A decisão definirá o âmbito da autorização e especificará, se necessário:

— as condições de utilização do alimento ou do ingrediente alimentar,

— a designação do alimento ou do ingrediente alimentar, bem como as suas características,

— os requisitos específicos de rotulagem referidos no artigo 8.º

3. A Comissão informará sem demora o requerente da decisão tomada. As decisões serão publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.»

9 O artigo 13.º do Regulamento n.º 258/97 prevê:

«1. Se for aplicável o procedimento definido no presente artigo, a Comissão será assistida pelo Comité permanente dos géneros alimentícios, adiante designado “comité”.

2. O comité será chamado a pronunciar-se pelo seu [p]residente, por iniciativa deste, ou a pedido do representante de um Estado-Membro.

3. O representante da Comissão submeterá à apreciação do comité um projecto das medidas a tomar. O comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão. O parecer será emitido por maioria, nos termos previstos no n.º 2 do artigo [205.º CE] para a adopção das decisões que o Conselho é chamado a tomar sob proposta da Comissão. Nas votações no comité, os votos dos representantes dos Estados-Membros estão sujeitos à ponderação definida no artigo atrás referido. O [p]residente não participa na votação.

4. a) A Comissão adoptará as medidas projectadas desde que sejam conformes com o parecer do comité.

[...]»

- 10 Nos termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 258/97, este entra em vigor noventa dias depois da data da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Decisão 2000/196

- 11 O terceiro ponto do preâmbulo da Decisão 2000/196 menciona «o pedido apresentado em 5 de Novembro de 1997 pelo professor J. Geuns, do laboratório de fisiologia das plantas da KUL (Universidade Católica de Lovaina), às autoridades belgas competentes, relativo à colocação no mercado do produto “[*stevia*]: plantas e folhas secas” como novo alimento ou novo ingrediente alimentar».

- 12 Os considerandos da Decisão 2000/196 têm a seguinte redacção:

«(1) O relatório de avaliação inicial elaborado pelas autoridades belgas competentes concluiu, com base na informação providenciada, que o produto não devia receber autorização de colocação no mercado.

- (2) O requerente tinha fornecido à Comissão, em reacção ao relatório de avaliação inicial, documentação adicional, que foi transmitida aos Estados-Membros e ao Comité Científico da Alimentação Humana.

- (3) Foi efectuada uma avaliação complementar em conformidade com o artigo 7.º do [R]egulamento [n.º 258/97]. O Comité Científico da Alimentação Humana adoptou, em 17 de Junho de 1999, um parecer que essencialmente confirmou o relatório de avaliação inicial.

- (4) O [...] “[*stevia*]: plantas e folhas secas” é um novo alimento na acepção do Regulamento [...] n.º 258/97. Não foi demonstrado que o produto satisfaz os critérios do n.º 1 do artigo 3.º do regulamento, pelo que não será colocado no mercado na Comunidade.

- (5) As medidas previstas na presente decisão estão em conformidade com o parecer do Comité Permanente dos Géneros Alimentícios.»

13 Os artigos 1.º e 2.º da Decisão 2000/196 dispõem:

«*Artigo 1.º*

O [...] “[*stevia*]: plantas e folhas secas” não pode ser colocado no mercado da Comunidade como alimento ou ingrediente alimentar.

Artigo 2.º

O professor J. Geuns, KUL – Laboratory of Plant Physiology, Kardinal Mercierlaan 92, 3001 Heverlee, Bélgica, é o destinatário da presente decisão.»

Direito nacional

- 14 Nos termos do § 2, n.º 1, ponto 1, da Lei do *Land* da Baviera relativa à supervisão dos alimentos (*Bayerisches Lebensmittelüberwachungsgesetz*) de 11 de Novembro de 1997, para o cumprimento das suas missões, as autoridades podem tomar decisões individuais destinadas a evitar ou impedir infracções às disposições da legislação relativa aos géneros alimentícios.
- 15 O § 3, n.º 1, do Regulamento relativo aos novos alimentos e ingredientes alimentares (*Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung*) prevê que os alimentos e ingredientes alimentares, na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97, não podem ser colocados no mercado pelo responsável pela sua comercialização sem uma autorização concedida no âmbito dos procedimentos referidos no artigo 3.º, n.º 2, do referido regulamento.

Factos no processo principal e questões prejudiciais

- 16 A *Mensch und Natur* produz e comercializa vários tipos de chá. Em determinadas variedades, são utilizados, como adoçantes, extractos de folhas de *stevia*.

- 17 Na sua Decisão 2000/196, a Comissão decidiu que o *stevia* não podia ser colocado no mercado da União como alimento ou ingrediente alimentar. Esta decisão foi tomada na sequência do pedido apresentado pelo professor J. Geuns, que é o seu destinatário.
- 18 Por decisão de 8 de Abril de 2003 dirigida à Mensch und Natur, o Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen (autoridade administrativa do círculo de Bad Tölz-Wolfratshausen) proibiu a comercialização de vários tipos de chá, sob pena de uma coima.
- 19 Nesta decisão, a referida autoridade declarou que a autorização de *stevia* como novo alimento tinha sido recusada pela Decisão 2000/196, que obrigava todos os Estados-Membros a proibir a sua comercialização. Afirmou também que a Mensch und Natur não fizera prova de que, antes da entrada em vigor, em 15 de Maio de 1997, do Regulamento n.º 258/97, já tinham sido comercializadas na União Europeia, para consumo humano, quantidades significativas de variedades do chá em causa.
- 20 A Mensch und Natur interpôs recurso da decisão de 8 de Abril de 2003 do Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen para o Bayerisches Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique), alegando que os produtos que continham *stevia* tinham sido desenvolvidos no início dos anos 90 pelos seus antecessores e que já tinham sido comercializados na União em grande quantidade antes de 15 de Maio de 1997, através da venda por correspondência e de lojas de produtos naturais. Por outro lado, a Mensch und Natur sustentou que a Decisão 2000/196 da Comissão não a vinculava.
- 21 Por sentença de 13 de Maio de 2004, o Verwaltungsgericht München julgou o recurso procedente.

- 22 O Freistaat Bayern interpôs recurso dessa sentença para o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo da Baviera).
- 23 Considerando que para se pronunciar necessita de obter determinados esclarecimentos relativamente à interpretação do direito da União, o Bayerischer Verwaltungsgerichtshof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 249.º, quarto parágrafo, CE opõe-se a que uma decisão da Comissão, que, segundo a sua redacção, só é dirigida a um interessado nela determinado, seja interpretada no sentido de que também é obrigatória para outras empresas que, de acordo com o espírito e a finalidade [dessa] decisão, devam ser tratadas do mesmo modo?
- 2) Deve considerar-se que a [D]ecisão [2000/196], cujo artigo 1.º se opõe à colocação no mercado comunitário de [*stevia*] como alimento ou ingrediente alimentar, é igualmente obrigatória para [a Mensch und Natur], que actualmente [o] comercializa na Comunidade?»

Quanto às questões prejudiciais

- 24 Com as suas duas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça, no essencial, para precisar os efeitos jurídicos de uma decisão da Comissão que recusa a autorização de colocação no mercado da União de um produto como alimento ou ingrediente alimentar ao abrigo do artigo 7.º do Regulamento n.º 258/97.

- 25 Nos termos do artigo 249.º, quarto parágrafo, CE, «[a] decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar». Esta disposição passou a artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE, que dispõe que «[a] decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes».
- 26 A natureza do procedimento instituído pelo Regulamento n.º 258/97 exclui também uma interpretação extensiva relativamente aos destinatários de uma decisão tomada em virtude desse acto.
- 27 A este respeito, deve observar-se, por um lado, que este regulamento só é aplicável aos novos alimentos e aos novos ingredientes alimentares, na acepção do seu artigo 1.º, n.º 2. Esta qualificação depende de saber se o consumo humano desses alimentos ou ingredientes alimentares na União foi ou não significativo antes da entrada em vigor do referido regulamento.
- 28 O artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 258/97 apenas prevê a possibilidade de determinar, «se necessário», se um tipo de alimento ou de ingrediente alimentar é abrangido pelo âmbito de aplicação do referido regulamento, mediante o procedimento dito de «comitologia» previsto no seu artigo 13.º (v. acórdão de 15 de Janeiro de 2009, M-K Europa, C-383/07, Colect., p. I-115, n.º 40). Contudo, não incumbe ao empresário iniciar o procedimento previsto neste artigo 13.º (acórdão M-K Europa, já referido, n.º 43).
- 29 Por outro lado, uma decisão da Comissão relativa à recusa de autorização de colocação no mercado de um produto baseia-se essencialmente no pedido de uma pessoa que visa a colocação no mercado do produto em questão e nas informações por ela prestadas, como decorre, nomeadamente, dos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 258/97.

- 30 Não resulta claramente do texto da Decisão 2000/196 que a Comissão examinou a questão de saber se houve ou não consumo humano significativo do produto em causa na União antes da entrada em vigor do referido regulamento.
- 31 Em contrapartida, os Estados-Membros, que estão vinculados pelo dever de cooperação leal expresso no artigo 10.º CE e, actualmente, no artigo 4.º, n.º 3, TUE, devem respeitar o Regulamento n.º 258/97 e, portanto, assegurar que um alimento ou ingrediente alimentar «novo», na acepção do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, sendo por esse facto abrangido pelo seu âmbito de aplicação, não seja comercializado no seu território sem a verificação, pela autoridade competente do Estado-Membro em causa, de que não é necessária uma autorização, em conformidade com o artigo 4.º do referido regulamento, e, se necessário, sem a autorização da Comissão, em conformidade com o seu artigo 7.º
- 32 Segundo o artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento n.º 258/97, as decisões adoptadas com base neste artigo são publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- 33 Nestas condições, quando as autoridades de um Estado-Membro estão na posse de informações segundo as quais são comercializados, no seu território, produtos cujas características parecem corresponder às dos produtos cuja colocação no mercado da União foi recusada pela Comissão, devem verificar as circunstâncias dessa comercialização com base nas disposições do regulamento e, se necessário, impedir a comercialização desses produtos.
- 34 Antes de mais, a sua tarefa consiste em determinar se o produto em causa constitui ou não um novo alimento ou um novo ingrediente alimentar, na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 258/97, dando a possibilidade ao interessado de demonstrar que esse produto foi comercializado em quantidades significativas na União antes da entrada em vigor deste regulamento.

- 35 Em seguida, se se verificar que esse produto constitui um novo alimento ou um novo ingrediente alimentar, a autoridade competente do Estado-Membro em causa deve tomar as medidas necessárias para que as disposições do Regulamento n.º 258/97 sejam efectivamente aplicadas, o que pode implicar a intimação dirigida ao interessado para apresentar um pedido nos termos do artigo 4.º deste regulamento para poder continuar a comercializar o referido produto.
- 36 Em face do exposto, há que responder às questões submetidas que uma decisão da Comissão adoptada com base no artigo 7.º do Regulamento n.º 258/97 e que recusa a colocação no mercado da União de um alimento ou de um ingrediente alimentar não é obrigatória para outras pessoas além das que essa decisão designa como destinatárias. Em contrapartida, as autoridades competentes de um Estado-Membro devem verificar se um produto comercializado no território desse Estado-Membro, cujas características parecem corresponder às do produto objecto dessa decisão da Comissão, constitui um novo alimento ou um novo ingrediente alimentar, na acepção do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, e, se necessário, devem obrigar a pessoa em causa a respeitar as disposições do referido regulamento.

Quanto às despesas

- 37 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

Uma decisão da Comissão adoptada com base no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 258/97 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 1997, relativo a novos alimentos e ingredientes alimentares, e que recusa a colocação no mercado da União de um alimento ou de um ingrediente alimentar não é obrigatória para outras pessoas além das que essa decisão designa como destinatárias. Em contrapartida, as autoridades competentes de um Estado-Membro devem verificar se um produto comercializado no território desse Estado-Membro, cujas características parecem corresponder às do produto objecto dessa decisão da Comissão, constitui um novo alimento ou um novo ingrediente alimentar, na acepção do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, e, se necessário, devem obrigar a pessoa em causa a respeitar as disposições do referido regulamento.

Assinaturas