



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

12 de outubro de 2017*

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Produtos biológicos — Sistema de controlo instituído pelo Regulamento (CE) n.º 834/2007 — Conceito de “venda direta ao consumidor ou ao utilizador final”»

No processo C-289/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal Federal, Alemanha), por decisão de 24 de março de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de maio de 2016, no processo

Kamin und Grill Shop GmbH

contra

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: E. Juhász (relator), exercendo funções de presidente de secção, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Kamin und Grill Shop GmbH, por B. Ackermann, Rechtsanwältin,
- em representação da Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, por C. von Gierke, C. Rohnke e T. Winter, Rechtsanwälte,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Lewis e B. Eggers, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de junho de 2017,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho, de 28 de junho de 2007, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2092/91 (JO 2007, L 189, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (Associação de luta contra a concorrência desleal, a seguir «Zentrale») à Kamin und Grill Shop GmbH (a seguir «Kamin») a respeito da legalidade da comercialização de produtos biológicos quando não são respeitadas as obrigações em matéria de notificação e de controlo previstas no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 834/2007.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 3, 5, 22, 31 e 32 do Regulamento n.º 834/2007 enunciam:
 - «(3) O quadro jurídico comunitário que rege o setor da produção biológica deverá perseguir o objetivo de garantir uma concorrência leal e o funcionamento adequado do mercado interno dos produtos biológicos, bem como o de manter e justificar a confiança dos consumidores nos produtos rotulados como tal. Além disso, deverá procurar criar condições em que esse setor se possa desenvolver em sintonia com a evolução da produção e do mercado.
 - [...]
 - (5) Por conseguinte, é conveniente definir mais explicitamente os objetivos, princípios e regras aplicáveis à produção biológica, a fim de aumentar a transparência e a confiança dos consumidores e contribuir para uma perceção harmonizada do conceito de produção biológica.
 - [...]
 - (22) É importante preservar a confiança dos consumidores nos produtos biológicos. As derrogações dos requisitos aplicáveis à produção biológica deverão, por conseguinte, ser estritamente limitadas a casos em que a aplicação de regras excecionais seja considerada justificada.
 - [...]
 - (31) A fim de assegurar que os produtos biológicos sejam produzidos em conformidade com os requisitos estabelecidos no quadro jurídico comunitário para a produção biológica, as atividades dos operadores em todas as fases da produção, preparação e distribuição de produtos biológicos deverão ser sujeitas a um sistema de controlo criado e gerido em conformidade com as regras estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais [(JO 2004, L 165, p. 1)].
 - (32) Em certos casos, poderá parecer desproporcionado aplicar requisitos de notificação e de controlo a certos tipos de retalhistas, como os que vendem produtos diretamente ao consumidor ou ao utilizador final. Por conseguinte, é conveniente permitir que os Estados-Membros isentem esses operadores de tais requisitos. Todavia, a fim de evitar as fraudes, é necessário excluir dessa

isenção os retalhistas que produzam, preparem ou armazenem produtos fora do ponto de venda, ou que importem produtos biológicos ou ainda que tenham subcontratado a terceiros essas atividades.»

4 O artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 834/2007 tem a seguinte redação:

«O presente regulamento constitui a base para o desenvolvimento sustentável da produção biológica, garantindo simultaneamente o funcionamento eficaz do mercado interno, assegurando a concorrência leal, garantindo a confiança dos consumidores e protegendo os seus interesses.»

5 Nos termos do artigo 2.º deste regulamento:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) “Produção biológica”, a utilização do método de produção conforme com as regras estabelecidas no presente regulamento em todas as fases da produção, preparação e distribuição;
- b) “Fases da produção, preparação e distribuição”, qualquer fase desde a produção primária de um produto biológico até à sua armazenagem, transformação, transporte, venda ou fornecimento ao consumidor final e, se for caso disso, a rotulagem, publicidade, importação, exportação e atividades de subcontratação;

[...]»

6 O artigo 27.º do regulamento prevê:

«1. Os Estados-Membros estabelecem um sistema de controlo e designam uma ou várias autoridades competentes responsáveis pelos controlos no que diz respeito às obrigações previstas no presente regulamento em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 882/2004.

[...]

13. Os Estados-Membros garantem que o sistema de controlo assim estabelecido permita assegurar a rastreabilidade de cada produto em todas as fases da produção, transformação e distribuição em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 [Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO 2002, L 31, p. 1)], nomeadamente a fim de oferecer aos consumidores garantias de que os produtos biológicos foram produzidos em conformidade com os requisitos estabelecidos no presente regulamento.

[...]»

7 O artigo 28.º do Regulamento n.º 834/2007 enuncia:

«1. Os operadores que produzam, preparem, armazenem, ou importem de um país terceiro produtos na aceção do n.º 2 do artigo 1.º ou que coloquem no mercado tais produtos devem, antes de colocar no mercado um produto como sendo biológico ou proveniente de uma exploração em conversão a biológico:

- a) Declarar a sua atividade às autoridades competentes do Estado-Membro em que a referida atividade é exercida;
- b) Sujeitar a sua empresa ao sistema de controlo a que se refere o artigo 27.º

[...]

2. Os Estados-Membros podem isentar da aplicação do presente artigo os operadores que vendam produtos diretamente ao consumidor ou ao utilizador final, desde que não os produzam, não os preparem, não os armazenem senão no ponto de venda, nem os importem de um país terceiro, ou que não tenham subcontratado a terceiros essas atividades.

[...]»

Direito alemão

8 O legislador alemão utilizou a possibilidade prevista no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 no § 3, n.º 2, da Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus — Öko-Landbaugesetz (Lei sobre a aplicação dos atos jurídicos da União Europeia no domínio da agricultura biológica, a seguir «ÖLG»).

9 O § 3, n.º 2, da ÖLG prevê:

«(2) Estão dispensados do cumprimento das obrigações previstas no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 834/2007, os operadores que vendam produtos na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 como produtos biológicos ou provenientes de uma exploração em conversão para a agricultura biológica diretamente ao consumidor ou ao utilizador final, desde que os não produzam, preparem ou armazenem fora de um local associado ao ponto de venda e não os importem de um país terceiro, ou não tenham subcontratado a terceiros essas atividades.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 A Kamin explora um comércio de venda à distância na Internet de utensílios para lareiras e grelhadores. Entre os produtos que tinha à venda em dezembro de 2012 figuravam diferentes misturas de especiarias que comercializava sob a denominação «Bio-Gewürze» (especiarias biológicas). Nessa data, a Kamin não estava ainda sujeita ao sistema de controlo previsto no artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 834/2007.

11 Por carta de 28 de dezembro de 2012, intitulada «Advertência», a Zentrale contestou a venda dos produtos referidos no número anterior do presente acórdão. Considerando que se tratava de uma prática comercial desleal que infringe o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 834/2007, nos termos do qual um operador que comercializa produtos biológicos é obrigado a sujeitar a sua empresa a um sistema de controlo, ordenou à Kamin que assumisse o compromisso, acompanhado por uma cláusula penal, de pôr termo a essa infração. Esta sociedade cumpriu o pedido, sem admitir, no entanto, a existência de tal infração.

12 Posteriormente, a Zentrale propôs uma ação de indemnização de uma parte das despesas da advertência, no montante de 219,35 euros acrescido de juros.

13 A ação foi julgada improcedente em primeira instância, mas foi-lhe dado provimento no recurso de apelação.

14 O Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal Federal, Alemanha), onde foi interposto um recurso de «Revision», considera que o disposto no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007, nos termos do qual os produtos devem ser vendidos diretamente ao consumidor ou ao utilizador final, presta-se a várias interpretações.

- 15 Com efeito, por um lado, é possível considerar que essa venda deve ocorrer no local do armazenamento dos produtos, na presença simultânea do operador ou do seu pessoal encarregado da venda e do comprador. Segundo esta interpretação, o comércio eletrónico, bem como outras formas de venda à distância, não podem ser abrangidos pela isenção prevista no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007. Por outro lado, esta disposição pode igualmente ser interpretada no sentido de que a exigência segundo a qual a venda deve ser diretamente efetuada exclui as vendas em que participou um intermediário.
- 16 Especialmente, esse órgão jurisdicional observa que é pouco provável que o consumidor ou o utilizador final, que adquire ao operador produtos não fabricados pelo próprio, dispõe de melhores possibilidades de controlo do cumprimento das exigências que decorrem do Regulamento n.º 834/2007 quando a venda for efetuada no quadro do comércio a retalho fixo, no local de armazenamento dos produtos e na presença simultânea do operador ou do seu pessoal encarregado da venda, do que quando a venda for realizada à distância, inclusivamente pela Internet.
- 17 Nestas circunstâncias, o Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal Federal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:
- «Deve considerar-se que se verifica uma venda “diretamente” ao consumidor final na aceção do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 834/2007, quando o operador ou o seu pessoal encarregado venda ao consumidor final os produtos sem intermediação de um terceiro ou a referida venda “direta” pressupõe, além disso, que a venda ocorra no local do armazenamento dos produtos na presença simultaneamente do operador ou do seu pessoal encarregado da venda e do consumidor final?»

Quanto à questão prejudicial

- 18 Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 deve ser interpretado no sentido de que, para que os produtos sejam considerados vendidos «diretamente», na aceção desta disposição, ao consumidor ou ao utilizador final, é necessário que a venda seja efetuada na presença simultânea do operador ou do seu pessoal encarregado da venda e do consumidor final, ou basta que a venda ocorra sem a intervenção de um terceiro.
- 19 Em conformidade com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007, os Estados-Membros podem isentar da aplicação do n.º 1 deste artigo os operadores que vendam produtos diretamente ao consumidor ou ao utilizador final, desde que não os produzam, não os preparem, não os armazenem senão no ponto de venda, nem os importem de um país terceiro, ou que não tenham subcontratado a terceiros essas atividades.
- 20 Antes de mais, há que sublinhar que esta disposição, na medida em que permite aos Estados-Membros não sujeitarem determinados operadores, nas condições por ela previstas, ao controlo referido no artigo 27.º do Regulamento n.º 834/2007, introduz uma derrogação ao princípio consagrado no artigo 28.º, n.º 1, deste regulamento e deve ser, como exceção a uma norma, interpretada de forma estrita (v., por analogia, acórdão de 26 de setembro de 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, n.º 41).
- 21 Por outro lado, a circunstância de o considerando 22 do Regulamento n.º 834/2007 sublinhar que as derrogações dos requisitos aplicáveis à produção biológica deverão ser estritamente limitadas a casos em que a aplicação de regras excecionais seja considerada justificada, apoia também a interpretação estrita da isenção prevista no artigo 28.º, n.º 2, deste regulamento, tendo em conta que, em conformidade com o artigo 2.º, alínea a), do mesmo regulamento, entende-se por «produção biológica» a utilização do método de produção conforme com as regras estabelecidas no mesmo regulamento em todas as fases de produção, preparação e distribuição.

- 22 Em seguida, em conformidade com a jurisprudência constante, para interpretar uma disposição do direito da União, deve ter-se em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra (acórdão de 6 de julho de 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, n.º 22 e jurisprudência referida).
- 23 Estando em causa, sob este aspeto, o disposto no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007, segundo o qual podem ser isentos da aplicação do artigo 28.º, n.º 1, deste regulamento os operadores que vendam produtos diretamente ao consumidor ou ao utilizador final, há que salientar que este artigo 28.º, n.º 2, prevê vários requisitos com o objetivo de restringir as categorias de vendedores que podem beneficiar da isenção prevista.
- 24 Assim, embora a utilização do termo «diretamente» ter incontestavelmente por objetivo excluir qualquer intervenção de um terceiro, é necessário ter igualmente em consideração os outros elementos que figuram nesta disposição.
- 25 O contexto em que se insere a legislação da qual a disposição em causa no processo principal faz parte e os objetivos dessa legislação impõem igualmente uma interpretação estrita.
- 26 O artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 faz parte das disposições relativas ao controlo dos requisitos fixados no âmbito do quadro jurídico da União para a produção biológica. Como recorda o considerando 31 do Regulamento n.º 834/2007, a fim de assegurar que os produtos biológicos sejam produzidos em conformidade com estes requisitos, as atividades dos operadores em todas as fases da produção, preparação e distribuição de tais produtos deverão ser sujeitas ao sistema de controlo previsto no artigo 27.º, n.º 1, deste regulamento.
- 27 Com efeito, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 13, do referido regulamento, este sistema de controlo visa assegurar a rastreabilidade de cada produto em todas as fases da produção, transformação e distribuição, nomeadamente a fim de oferecer aos consumidores garantias de que os produtos biológicos foram produzidos em conformidade com os requisitos estabelecidos no mesmo regulamento.
- 28 Neste contexto, o considerando 32 do Regulamento n.º 834/2007, longe de perspetivar a isenção geral da obrigação prevista no artigo 28.º, n.º 1, deste regulamento, menciona expressamente «certos tipos de retalhistas» e «certos casos», a fim de circunscrever os exemplos em que a aplicação dos requisitos em matéria de notificação e de controlo pudesse ser desproporcionada.
- 29 Por conseguinte, seria contrário ao sistema instituído pelo referido regulamento confirmar uma interpretação que transformaria uma exceção, concebida para casos efetivamente determinados e limitados no que diz respeito tanto ao seu número como à sua importância económica, numa regra suscetível de constituir uma derrogação ao sistema de controlo para uma grande parte do comércio eletrónico e para outras formas de venda à distância, não obstante o facto de esses canais de distribuição terem uma importância considerável e crescente na produção biológica.
- 30 Além disso, tendo em conta o objetivo de proteção dos consumidores, que implica, especialmente, como é enunciado nos considerandos 3 e 5 do Regulamento n.º 834/2007, preservar e justificar a confiança dos consumidores nos produtos rotulados como produtos biológicos, seria contrário a este objetivo aceitar que a derrogação que figura no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 pudesse ser aplicada para além dos casos expressamente previstos pelo legislador.
- 31 Por último, esta interpretação do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 não é colocada em causa pelo argumento segundo o qual não está provado que o consumidor final pode controlar melhor o cumprimento dos requisitos previstos no Regulamento n.º 834/2007 no momento de compras efetuadas num retalhista do que aquando de compras eletrónicas ou à distância.

- 32 Como observou a Comissão, a isenção prevista no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 não é baseada nestas considerações, mas tem por objetivo, após a avaliação geral dos riscos no contexto da produção biológica, respeitar o princípio da proporcionalidade, admitindo uma exceção nos casos em que a aplicação dos requisitos em matéria de notificação e de controlo pudesse ser considerada excessiva.
- 33 A este respeito, convém salientar, como fez a Comissão, que a aplicação de tais requisitos parece ser plenamente justificada no caso do comércio retalhista eletrónico ou à distância, porque o armazenamento dos produtos, geralmente em grande quantidade, e a distribuição por intermediários correm o risco de nova rotulagem, de troca e de contaminação, risco que, no seu conjunto, não pode ser considerado reduzido.
- 34 Tendo em consideração as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 834/2007 deve ser interpretado do sentido de que, para que os produtos sejam considerados vendidos «diretamente», na aceção desta disposição, ao consumidor ou ao utilizador final, é necessário que a venda seja efetuada na presença simultânea do operador ou do seu pessoal encarregado da venda e do consumidor final.

Quanto às despesas

- 35 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 efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho, de 28 de junho de 2007, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2092/91, deve ser interpretado do sentido de que, para que os produtos sejam considerados vendidos «diretamente», na aceção desta disposição, ao consumidor ou ao utilizador final, é necessário que a venda seja efetuada na presença simultânea do operador ou do seu pessoal encarregado da venda e do consumidor final.

Assinaturas