



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
GERARD HOGAN  
apresentadas em 16 de julho de 2020<sup>1</sup>

**Processo C-485/18**

**Groupe Lactalis  
contra  
Premier ministre,  
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,  
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,  
Ministre de l'Économie et des Finances**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 1169/2011 — Prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios — Indicação obrigatória do país de origem — Artigo 26.º — Âmbito da harmonização — Artigo 3.º — Medidas nacionais que exigem menções obrigatórias complementares para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios — Requisitos — Medidas nacionais que preveem a indicação obrigatória da origem nacional, UE ou fora UE, do leite»

### I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios<sup>2</sup>.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a sociedade Groupe Lactalis ao Primeiro-Ministro francês, ao Ministro da Justiça, ao Ministro da Agricultura e da Alimentação e ao Ministro da Economia e das Finanças, a respeito da legalidade do Decreto n.º 2016-1137, de 19 de agosto de 2016, relativo à indicação da origem do leite e do leite e da carne utilizados como ingredientes (JORF 2016, n.º 194, texto n.º 18) (a seguir «decreto impugnado»). Este decreto tem por efeito, no que respeita ao leite, a obrigação de os produtores indicarem a origem do leite na sua rotulagem do produto.

3. Talvez não seja surpresa observar que a rotulagem relativa ao país de origem dos produtos tem estado entre as características mais controversas do mercado único. Muitas vezes, esses requisitos são simplesmente um método dissimulado de garantir que seja dada preferência aos produtos nacionais<sup>3</sup>. No entanto, existem casos em que existe uma relação comprovada entre a proveniência do género alimentício em causa e a sua qualidade. A própria existência do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do

<sup>1</sup> Língua original: inglês.

<sup>2</sup> Que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão (JO 2011, L 304, p. 18).

<sup>3</sup> V., por exemplo, Acórdão de 17 de junho de 1981, Comissão/Irlanda (113/80, EU:C:1981:139).

Conselho, de 14 de julho de 1992, relativo à proteção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios<sup>4</sup> constitui, à sua maneira, prova disto. A verdadeira questão que se coloca no presente processo é a de saber se uma medida nacional que impõe essa exigência no caso do leite pode ser justificada à luz do direito da União. No entanto, pelas razões que irei referir, não creio que tal seja o caso na situação descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio.

4. Contudo, antes de iniciar a análise dessas questões é necessário determinar primeiro as disposições legais relevantes.

## II. Quadro jurídico

### A. Direito da União

#### 1. Regulamento n.º 1169/2011

5. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, o regulamento procura estabelecer «a base para garantir um elevado nível de defesa do consumidor no que se refere à informação sobre os géneros alimentícios, tendo em conta as diferenças de perceção e as necessidades de informação dos consumidores, e assegurando simultaneamente o bom funcionamento do mercado interno.»

6. O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento dispõe:

«1. A prestação de informação sobre os géneros alimentícios tem por objetivo obter um elevado nível de proteção da saúde e dos interesses dos consumidores, proporcionando uma base para que os consumidores finais possam fazer escolhas informadas e utilizar os géneros alimentícios com segurança, tendo especialmente em conta considerações de saúde, económicas, ambientais, sociais e éticas.

2. A legislação em matéria de informação sobre os géneros alimentícios tem por objetivo a livre circulação na União de géneros alimentícios produzidos e comercializados legalmente, tendo em conta, quando adequado, a necessidade de proteger os interesses legítimos dos produtores e de promover a produção de produtos de qualidade.

[...]»

7. O artigo 9.º, n.º 1, alínea i), do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Lista de menções obrigatórias», estabelece:

«1. Nos termos dos artigos 10.º a 35.º, e sem prejuízo das exceções previstas no presente capítulo, é obrigatória a indicação das seguintes menções:

[...]

i) O país de origem ou o local de proveniência quando previsto no artigo 26.º;

[...]»

4 JO 1992, L 208, p. 1.

8. O artigo 10.º deste regulamento, sob a epígrafe «Menções obrigatórias complementares para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios», enuncia:

«1. Para além das menções enumeradas no artigo 9.º, n.º 1, são estabelecidas no anexo III menções obrigatórias complementares para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios.

2. A fim de assegurar a informação dos consumidores relativamente a tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios e de ter em conta o progresso técnico, a evolução científica, a proteção da saúde dos consumidores ou a utilização segura de um género alimentício, a Comissão pode alterar o anexo III, através de atos delegados, nos termos do artigo 51.º

[...]»

9. Nos termos do artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011, com a epígrafe «País de origem ou local de proveniência»:

«1. O presente artigo aplica-se sem prejuízo dos requisitos em matéria de rotulagem previstos em disposições específicas da União, em particular no Regulamento (CE) n.º 509/2006 do Conselho, de 20 de março de 2006, relativo às especialidades tradicionais garantidas dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, e no Regulamento (CE) n.º 510/2006 do Conselho, de 20 de março de 2006, relativo à proteção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios.

2. A menção do país ou do local de proveniência é obrigatória:

a) Caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício, em especial se a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo no seu conjunto puderem sugerir que o género alimentício tem um país ou um local de proveniência diferentes;

b) Para a carne dos códigos da Nomenclatura Combinada (NC) enumerados no anexo XI. A aplicação da presente alínea está subordinada à adoção dos atos de execução referidos no n.º 8.

3. Caso o país de origem ou o local de proveniência do género alimentício sejam indicados e não sejam os mesmos que os do seu ingrediente primário;

a) Deve igualmente ser indicado o país de origem ou o local de proveniência do ingrediente primário em causa; ou

b) Deve ser indicado que o país de origem ou o local de proveniência do ingrediente primário é diferente do país de origem ou do local de proveniência do género alimentício.

A aplicação do presente número está subordinada à adoção das regras de execução referidas no n.º 8.

4. No prazo de cinco anos a contar da data de aplicação do n.º 2, alínea b), a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho para avaliar a menção obrigatória do país ou do local de proveniência para os produtos referidos nessa alínea.

5. Até 13 de dezembro de 2014, a Comissão deve apresentar relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho para avaliar a menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência para os seguintes géneros alimentícios:

a) Os tipos de carne distintos da carne de bovino e dos referidos no n.º 2, alínea b);

- b) O leite;
- c) O leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos;
- d) Géneros alimentícios não transformados;
- e) Produtos constituídos por um único ingrediente;
- f) Ingredientes de um género alimentício que representem mais de 50 % do mesmo.

[...]

7. Os relatórios referidos nos n.ºs 5 e 6 devem ter em conta a necessidade de informar o consumidor, a viabilidade da apresentação da menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência e uma análise dos custos e dos benefícios inerentes à introdução dessas medidas, incluindo o impacto jurídico no mercado interno e o impacto no comércio internacional.

A Comissão pode fazer acompanhar esses relatórios de propostas para alterar as disposições relevantes da União.

8. Até 13 de dezembro de 2013, no seguimento de avaliações de impacto, a Comissão deve adotar os atos de execução do n.º 2, alínea b), e do n.º 3 do presente artigo. Os referidos atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 48.º, n.º 2.

[...]»

10. O capítulo VI, intitulado «Medidas nacionais», inclui, nomeadamente, o artigo 38.º e o artigo 39.º
11. O artigo 38.º, sob a epígrafe «Medidas nacionais», enuncia:

«1. Quanto às matérias especificamente harmonizadas pelo presente regulamento, os Estados-Membros não podem adotar nem manter medidas nacionais, salvo se a tal forem autorizados pelo direito da União. As medidas nacionais não podem criar obstáculos à livre circulação de mercadorias, incluindo discriminar géneros alimentícios de outros Estados-Membros.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 39.º, os Estados-Membros podem adotar medidas nacionais relativas a matérias não especificamente harmonizadas pelo presente regulamento desde que não proíbam, entrem ou restrinjam a livre circulação de mercadorias conformes com o presente regulamento.»

12. O artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Medidas nacionais sobre as menções obrigatórias complementares» estabelece:

«1. Para além das menções obrigatórias referidas no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, os Estados-Membros podem adotar, nos termos do artigo 45.º, medidas que exijam menções obrigatórias complementares para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios, justificadas pelo menos por um dos seguintes motivos:

- a) Proteção da saúde pública;
- b) Defesa dos consumidores;
- c) Prevenção de fraudes;

d) Proteção de direitos de propriedade industrial e comercial, de indicações de proveniência e de denominações de origem controlada, e prevenção da concorrência desleal.

2. Os Estados-Membros só podem adotar medidas respeitantes à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios com base no n.º 1 se existir uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência. Quando notificarem essas medidas à Comissão, os Estados-Membros devem fornecer provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação.»

### ***B. Direito francês***

13. O decreto impugnado entrou em vigor em 17 de janeiro de 2017, sendo aplicável até 31 de dezembro de 2018.

14. O artigo 1.º deste decreto contém um ponto I com a seguinte redação:

«A rotulagem dos géneros alimentícios pré-acondicionados na aceção do artigo 2.º do [Regulamento n.º 1169/2011] deve estar em conformidade com as disposições do presente decreto desde que estes géneros alimentícios contenham:

1º leite;

2º como ingrediente, leite utilizado nos produtos lácteos mencionados na lista constante do anexo;

[...]

A rotulagem dos géneros alimentícios pré-acondicionados deve indicar a origem dos ingredientes mencionados nos pontos 1 a 3. Todavia, se esses ingredientes representarem uma percentagem, expressa em peso total dos ingredientes utilizados no género alimentício pré-acondicionado, abaixo de um limiar, a rotulagem deste género alimentício não será sujeita às disposições do presente decreto.»

15. O artigo 3.º deste decreto dispõe:

«I. A indicação da origem do leite ou do leite utilizado como ingrediente nos produtos lácteos referidos no artigo 1.º deve incluir as seguintes menções:

1º “País de recolha: (nome do país onde o leite foi recolhido)”;

2º “País de acondicionamento ou de transformação: (nome do país onde o leite foi acondicionado ou transformado)”.

II. Em derrogação do disposto no ponto I, quando o leite ou o leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos é recolhido, acondicionado ou transformado no mesmo país, a menção da origem pode aparecer sob a forma: “Origem: (nome do país)”.

III. Em derrogação do disposto nos pontos I e II, quando o leite ou o leite utilizado como ingrediente nos produtos lácteos é recolhido, acondicionado ou transformado em um ou mais Estados-Membros da União Europeia, a menção da origem pode aparecer sob a forma: “Origem: UE”.

IV. Em derrogação do disposto nos pontos I e II, quando o leite ou o leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos tiver sido recolhido, acondicionado ou transformado em um ou mais Estados não membros da União Europeia, a menção da origem pode aparecer sob a forma: “Origem: fora UE”.

16. O último parágrafo do artigo 4.º do decreto impugnado dispõe que:

«[...]»

Para efeitos de aplicação do parágrafo I dos artigos 2.º e 3.º, sempre que a indicação da origem implique indicar vários Estados-Membros da União Europeia e não membros da União, ou quando a origem não for determinada, a menção do nome dos países pode ser substituída pela indicação “UE ou fora UE”».

17. O artigo 6.º do referido decreto dispõe:

«Os produtos legalmente fabricados ou comercializados noutro Estado-Membro da União Europeia ou num país terceiro não estão sujeitos às disposições do presente decreto.»

18. Em 24 de dezembro de 2018, o Decreto 2018-1239, relativo à indicação da origem do leite e do leite e da carne utilizada como ingrediente (JORF n.º 2018, n.º 298, texto n.º 70), prorrogou a aplicação do decreto impugnado até 31 de março de 2020.

19. Tanto este decreto como o decreto impugnado foram notificados à Comissão Europeia, antes da sua entrada em vigor, nos termos do artigo 45.º do Regulamento n.º 1169/2011. A Comissão não emitiu qualquer parecer negativo, na aceção do artigo 45.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1169/2011, relativamente a qualquer um dos decretos<sup>5</sup>.

### III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

20. Por Petição registada em 24 de outubro de 2016, a Lactalis intentou uma ação perante o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) com vista à anulação do decreto impugnado. Para fundamentar este pedido, a Lactalis invocou, *inter alia*, dois fundamentos baseados na violação, pelo decreto em causa, dos artigos 26.º, 38.º e 39.º do Regulamento n.º 1169/2011. O órgão jurisdicional de reenvio considerou que, para se pronunciar sobre estes dois fundamentos, importa antes de mais determinar a interpretação a dar a determinadas disposições do referido regulamento, interpretação essa que suscita algumas dificuldades.

21. Nestas circunstâncias, o Conseil d'État (Conselho de Estado em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 26.º do Regulamento 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que prevê, designadamente, que a Comissão apresente relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente, procedeu especificamente à harmonização desta matéria na aceção do n.º 1 do artigo 38.º do mesmo regulamento e obsta a que os Estados-Membros adotem medidas que exijam menções obrigatórias complementares ao abrigo do artigo 39.º deste regulamento?
- 2) Caso as medidas nacionais se justifiquem em razão da proteção dos consumidores ao abrigo do n.º 1 do artigo 39.º, os dois requisitos previstos no n.º 2 do referido artigo, ou seja, por um lado, uma relação comprovada entre certas [qualidades] do género alimentício e a sua origem ou proveniência e, por outro lado, a prova de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação, devem ser lidos de modo conjugado,

<sup>5</sup> Tanto a Lactalis como a Comissão alegam, no entanto, que o projeto do decreto impugnado notificado à Comissão não era idêntico à versão final.

designadamente a apreciação da relação comprovada pode basear-se apenas em elementos subjetivos atinentes à importância da associação que os consumidores podem maioritariamente fazer entre as [qualidades] de um género alimentício e a sua origem ou proveniência?

- 3) Na medida em que as [qualidades] do género alimentício poderão ser entendidas como sendo todos os elementos que contribuem para a qualidade do género alimentício, as considerações ligadas à capacidade de resistência do género alimentício aos transportes e aos riscos de alteração durante o trajeto podem contribuir para a apreciação da existência de uma relação comprovada entre certas [qualidades] do género alimentício e a sua origem ou proveniência para a aplicação do n.º 2 do artigo 39.º?
- 4) A apreciação dos requisitos previstos no artigo 39.º pressupõe que as [qualidades] de um género alimentício sejam consideradas como sendo únicas devido à sua origem ou proveniência ou como sendo garantias devido a essa origem ou proveniência e, neste último caso, não obstante a harmonização das normas sanitárias e ambientais aplicáveis na União Europeia, a menção da origem ou proveniência pode ser mais precisa do que a menção sob a forma “UE” ou “fora UE”?»

#### IV. Análise

##### A. Quanto à primeira questão

22. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011, que prevê, designadamente, que a Comissão apresente relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente, deve ser interpretado no sentido de que procedeu especificamente à harmonização das regras relativas à indicação do país de origem ou do local de proveniência do leite utilizado como produto final ou como ingrediente e se essa disposição obsta a que um Estado-Membro torne obrigatória essa indicação por força do artigo 39.º desse regulamento.

23. Antes de mais, importa salientar que a obrigação de a Comissão, nos termos do artigo 26.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1169/2011, apresentar relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite, não pode constituir uma presunção de que este regulamento harmonizou, ou não, as regras relativas à menção do país de origem ou do local de proveniência do leite. Com efeito, a única conclusão que se pode retirar dessa obrigação é que a referida menção não é atualmente obrigatória nos termos do direito da União.

24. Em segundo lugar, pode igualmente realçar-se que a adoção de um ato legislativo da União num domínio de competência partilhada implica necessariamente uma certa harmonização das legislações nacionais, liberando assim os Estados-Membros das suas competências nacionais em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, TFUE. Todavia, esta harmonização só pode prever normas mínimas ou incidir apenas sobre certos aspetos do domínio especificado, de modo que os Estados-Membros podem continuar a basear-se, quanto aos outros aspetos deste domínio, nas suas próprias competências para adotar medidas específicas.

25. Quanto à harmonização realizada pelo Regulamento n.º 1169/2011 no que respeita à menção do país de origem ou da proveniência dos géneros alimentícios, há que recordar que o artigo 9.º deste regulamento estabelece uma lista das menções obrigatórias que os operadores de empresas devem apor nos rótulos dos géneros alimentícios. Além desta lista, o artigo 10.º fornece uma lista de menções obrigatórias complementares que devem ser mencionadas, mas apenas para tipos e

categorias específicos de géneros alimentícios<sup>6</sup>.

26. Entre as menções obrigatórias, sejam quais forem os tipos ou as categorias de géneros alimentícios em causa, o artigo 9.º, n.º 1, alínea i), do Regulamento n.º 1169/2011 menciona o país de origem ou de proveniência, mas unicamente quando essa menção obrigatória estiver prevista no artigo 26.º do referido regulamento.

27. Nos termos do artigo 26.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, a menção do país de origem ou do local de proveniência é obrigatória em dois casos, concretamente:

- Caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício, em especial se a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo no seu conjunto puderem sugerir que o género alimentício tem um país ou um local de proveniência diferentes<sup>7</sup>;
- Para a carne dos códigos da Nomenclatura Combinada («NC») enumerados no anexo XI, a saber, carnes frescas, refrigeradas ou congeladas de animais da espécie suína, ovina, caprina ou das aves da posição 0105.

28. Embora esta disposição não especifique se harmoniza ou não as legislações nacionais relativas à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência, o contexto em que a mesma está inserida ajuda a esclarecer o seu âmbito de aplicação. A este respeito, pode salientar-se que o capítulo VI do Regulamento n.º 1169/2011 é especificamente consagrado às medidas nacionais.

29. É verdade que o artigo 38.º, n.º 2 desse regulamento, que está inserido nesse capítulo, prevê que «[s]em prejuízo do disposto no artigo 39.º, os Estados-Membros podem adotar medidas nacionais relativas a matérias não especificamente harmonizadas pelo presente regulamento desde que não proibam, entrem ou restrinjam a livre circulação de mercadorias conformes com o presente regulamento». No entanto, o artigo 38.º, n.º 1, pelo contrário, declara que «[q]uanto às matérias especificamente harmonizadas pelo presente regulamento, os Estados-Membros não podem adotar nem manter medidas nacionais, salvo se a tal forem autorizados pelo direito da União». Embora o significado exato da expressão «[s]em prejuízo do disposto no artigo 39.º» nesse contexto seja, porventura, pouco claro, considero que as regras referidas no artigo 39.º (a saber, as que regem as menções obrigatórias nos rótulos dos géneros alimentícios) não são afetadas pelo artigo 38.º, n.º 2<sup>8</sup>.

30. Daqui resulta que o artigo 38.º, que serve de introdução ao capítulo VI, se limita a reconhecer que determinadas disposições só procedem a uma harmonização parcial, enquanto outras procedem a uma harmonização completa das menções relativas à rotulagem dos géneros alimentícios e estabelece quais as consequências de cada situação. A dificuldade de interpretação assim apresentada prende-se com o facto de o artigo 38.º não precisar que disposições são abrangidas por uma ou outra destas duas hipóteses.

6 A este respeito, resulta das hipóteses previstas no anexo III do Regulamento n.º 1169/2011, para as quais remete o artigo 10.º, que o conceito de «tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios» deve ser interpretado no sentido de que inclui os métodos de produção e a composição dos géneros alimentícios.

7 V. artigo 26.º, n.º 2, alínea a) deste regulamento. O artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1169/2011 estabelece que caso o país de origem ou o local de proveniência do género alimentício sejam indicados e não sejam os mesmos que os do seu ingrediente primário, deve igualmente ser indicado o país de origem ou o local de proveniência do ingrediente primário ou deve ser indicado como sendo diferente do país de origem ou do local de proveniência do género alimentício. O âmbito de aplicação desta disposição foi precisado no Regulamento de Execução (UE) 2018/775 da Comissão, de 28 de maio de 2018, que estabelece regras para a aplicação do artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 (JO 2018, L 131, p. 8). Todavia, na medida em que esta última é de norma hierarquicamente inferior, não pode ser tida em conta na interpretação do âmbito de aplicação do artigo 26.º.

8 Na minha opinião, esta expressão deve ser entendida como indicando simplesmente que, apesar de as situações referidas no artigo 39.º pertencerem a um domínio harmonizado, os Estados-Membros podem, apesar disso, tomar medidas nacionais se respeitarem as condições previstas nesta disposição.

31. Em contrapartida, o disposto no artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 parece-me ser decisivo. Com efeito, o primeiro parágrafo deste artigo prevê expressamente que os Estados-Membros podem, sob certas condições, adotar medidas que exijam menções obrigatórias complementares para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios. Interpretar esta disposição no sentido de que não procede a uma harmonização total das condições em que os Estados-Membros podem adotar menções obrigatórias complementares permitiria, por conseguinte, que fossem adotadas medidas nacionais autorizadas pelo artigo 38.º, n.º 2 que derogassem o artigo 39.º, prejudicando assim o efeito útil desta disposição. Daqui resulta que o Regulamento n.º 1169/2011 deve necessariamente ser interpretado no sentido de que se opõe a que os Estados-Membros introduzam menções obrigatórias com base em competências nacionais completamente autónomas.

32. Esta conclusão é confirmada pelos *objetivos* prosseguidos pelo Regulamento n.º 1169/2011. Com efeito, os considerandos 6 e 9 do Regulamento 1169/2011 indicam que um dos objetivos deste regulamento era simplesmente consolidar a legislação existente, resultante da Diretiva 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<sup>9</sup>. Uma vez que o artigo 3.º, n.º 1, dessa diretiva, estabelecia que «a rotulagem de géneros alimentícios incluirá *unicamente as seguintes* [menções a que essa disposição se refere] *obrigatórias*»<sup>10</sup>, pode também inferir-se dos referidos considerandos que o Regulamento n.º 1169/2011 manteve, pelo menos, o princípio de que os Estados-Membros deixaram de ter uma competência puramente autónoma para decidir que indicações devem ser obrigatórias.

33. Além disso, segundo os considerandos 13 e 14 do Regulamento n.º 1169/2011, este tem designadamente por objeto estabelecer «definições, princípios, requisitos e procedimentos comuns a fim de criar um enquadramento claro e uma base comum para as medidas da União e nacionais em matéria de informação sobre os géneros alimentícios [...] [a fim de estabelecer] uma abordagem *abrangente* [...] da informação prestada aos consumidores sobre os géneros alimentícios que consomem»<sup>11</sup>. A utilização do adjetivo «abrangente» é bastante explícita.

34. Tudo isto me parece suficiente para ilustrar que tanto o contexto como os objetivos do seu artigo 26.º demonstram que o Regulamento n.º 1169/2011 harmonizou as legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de menções obrigatórias. Todavia, esta harmonização não é exaustiva, uma vez que os Estados-Membros continuam livres de adotar menções obrigatórias complementares, mas *apenas* de acordo com os requisitos fixados neste regulamento<sup>12</sup>.

35. Quanto à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência, uma vez que o artigo 26.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 especifica os casos em que, em conformidade com o artigo 9.º deste regulamento, os operadores de uma empresa do setor alimentar devem indicar esta menção nos rótulos alimentares, essa disposição deve, portanto, ser interpretada no sentido de que harmonizou pelo menos os requisitos em que determinadas menções podem ser tornadas obrigatórias. Por conseguinte, os Estados-Membros não têm competência nacional para legislar no que respeita a

9 JO 2000, L 109, p. 29.

10 O sublinhado é meu. A lista de indicações mencionada no artigo 3.º, n.º 1 da Diretiva 2000/13 é a mesma, com algumas adições, que a prevista no artigo 9.º do Regulamento n.º 1169/2011.

11 O sublinhado é meu.

12 Acessorariamente podemos observar que a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à informação sobre géneros alimentícios prestada aos consumidores, COM(2008) 40 final, parece confirmar que o Regulamento n.º 1169/2011 visa harmonizar as condições sob as quais certas menções podem ser tornadas obrigatórias. Com efeito, esta proposta indicava que «[a]s regras não harmonizadas prejudicariam o mercado interno, conduziriam à falta de informação e reduziriam o nível de defesa do consumidor. As regras em vigor provaram os seus méritos ao permitir a livre circulação de bens e a defesa dos consumidores» (página 6). Por conseguinte, a revogação das «regras harmonizadas» não foi considerada uma abordagem viável. Pelo contrário, «[a] indicação, quer obrigatória quer voluntária, do país de origem ou do local de proveniência dos alimentos utilizada como ferramenta de comercialização não deve ser equívoca para o consumidor e deve basear-se em critérios harmonizados» (página 8). Por conseguinte, «[a] proposta harmoniza o quadro regulamentar para as disposições horizontais relativas à rotulagem dos géneros alimentícios e, assim, contribui para a defesa do consumidor, assegurando que este receba informações adequadas que lhe permitam fazer escolhas informadas, seguras, saudáveis e sustentáveis» (página 10).

essas indicações segundo as suas próprias modalidades<sup>13</sup>. No entanto, o artigo 39.º do referido regulamento delega novamente uma parte das competências que tinham sido retiradas ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, TFUE, *atribuindo* competência aos Estados-Membros para adotarem as suas próprias indicações obrigatórias, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos previstos nesta disposição<sup>14</sup>.

36. Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento apresentado por algumas partes no processo principal, segundo as quais a harmonização operada pelo Regulamento n.º 1169/2011 não diz respeito à indicação do país de origem ou de proveniência, uma vez que tal menção é necessária para assegurar a rastreabilidade dos géneros alimentícios e dos seus ingredientes. Com efeito, além do facto de não haver nenhum motivo que suporte esse argumento na redação do Regulamento n.º 1169/2011, a necessidade de assegurar um rastreio dos produtos alimentares não é, em si mesma, incompatível com a falta de indicação obrigatória do país de origem ou de proveniência dos géneros alimentícios. De facto, o artigo 3.º, n.º 15 do Regulamento da Legislação Alimentar Geral<sup>15</sup>, define rastreabilidade como a «capacidade de detetar a origem e de seguir o rasto de um género alimentício, de um alimento para animais, de um animal produtor de géneros alimentícios ou de uma substância, destinados a ser incorporados em géneros alimentícios ou em alimentos para animais, ou com probabilidades de o ser, ao longo de todas as fases da produção, transformação e distribuição». A rastreabilidade não exige portanto a menção expressa do país de origem ou do local de proveniência no rótulo, uma vez que tal pode ser alcançado, por exemplo, através de um código de identificação<sup>16</sup>.

37. Na falta de exclusão expressa do leite da harmonização operada pelo Regulamento n.º 1169/2011, deve considerar-se que este último abrange a indicação do país de origem ou do local de proveniência do leite. Todavia, o artigo 26.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1169/2011 prevê que a menção do país ou do local de proveniência é obrigatória caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício. No entanto, esta disposição não pode ser interpretada, como sugerem algumas partes, no sentido de que confere aos Estados-Membros o direito de exigirem a indicação do país de origem ou de proveniência do leite em todas as circunstâncias. Com efeito, esta disposição não habilita os Estados-Membros a adotar medidas derogatórias gerais. Pelo contrário, especifica que os operadores de empresas do setor alimentar são obrigados a indicar o país de origem ou local de proveniência dos géneros alimentícios quando a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício<sup>17</sup>. Além disso, pode deduzir-se do artigo 26.º,

13 Uma vez que o Regulamento n.º 1169/2011 harmoniza as regras nacionais sobre menções obrigatórias e prevê, no artigo 45.º, um procedimento específico para quando um Estado-Membro pretende estabelecer outras menções obrigatórias, considero que o Regulamento (CE) n.º 764/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutro Estado-Membro, e que revoga a Decisão n.º 3052/95/CE (JO 2008, L 218, p. 21) não se aplica ao presente processo.

14 De resto, o facto de o Regulamento n.º 1169/2011 harmonizar o domínio das menções obrigatórias, deixando aos Estados-Membros a possibilidade de preverem outras menções obrigatórias, parece corresponder à redação do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, que refere que «[este regulamento] [e]stabelece igualmente meios para garantir o direito dos consumidores à informação e procedimentos para a prestação de informações sobre os géneros alimentícios, tendo em conta a necessidade de proporcionar flexibilidade suficiente para dar resposta a evoluções futuras e a novas exigências em matéria de informação». O sublinhado é meu.

15 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).

16 V. também o artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento da Legislação Alimentar Geral.

17 É verdade que o artigo 26.º, n.º 2, alínea a), utiliza a expressão «em especial» para precisar que a menção do país de origem é obrigatória «se a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo no seu conjunto puderem sugerir que o género alimentício tem um país ou um local de proveniência diferentes», o que implica que o âmbito de aplicação desta disposição não se limita a situações em que a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo é enganosa. Todavia, não considero que daí se possa deduzir que tal indicação seria igualmente obrigatória na falta de qualquer risco de confusão. Interpreto antes a necessidade de utilizar o termo «em especial» no sentido de que a informação enganosa pode estar relacionada com o género alimentício ou com o rótulo, mas não exclusivamente. Por exemplo, algumas marcas podem igualmente suscitar tal confusão.

n.ºs 5 e 7 do Regulamento 1169/2011, nos termos do qual a Comissão deve avaliar a viabilidade da introdução de uma indicação obrigatória da origem do leite, que, atualmente, os operadores de empresas do setor alimentar, não são obrigados a mencionar essa indicação, exceto no caso referido no artigo 26.º, n.º 2, alínea a)<sup>18</sup>.

38. À luz das considerações precedentes, proponho que se responda à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio do seguinte modo: o artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que procedeu à harmonização dos requisitos para que a indicação do país de origem ou do local de proveniência do leite utilizado como produto final ou como ingrediente possa ser tornada obrigatória pelos Estados-Membros. Todavia, esta disposição não obsta a que os Estados-Membros tornem esta indicação obrigatória com base no artigo 39.º do referido regulamento, quando tal se justifique por considerações relativas à proteção da saúde pública, aos direitos dos consumidores, à prevenção da fraude ou à prevenção da concorrência desleal e se estiverem preenchidos os requisitos previstos nessa disposição.

### ***B. Quanto à segunda questão***

39. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, quando uma medida que exige a indicação do país de origem ou de proveniência é justificada nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, há que ler os dois requisitos enunciados no n.º 2 deste artigo de forma conjugada ou se, em especial, a apreciação do primeiro requisito, a saber, a existência de uma «relação comprovada», pode assentar unicamente em elementos subjetivos relativos à importância da associação que a maior parte dos consumidores pode fazer entre as propriedades do género alimentício e a sua proveniência.

40. Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, os Estados-Membros podem exigir menções obrigatórias além das referidas no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º desse regulamento, sem prejuízo dos requisitos previstos nesta disposição. Esta disposição prevê três requisitos para a adoção de medidas nacionais que imponham esses esclarecimentos complementares, a saber:

- em primeiro lugar, as menções obrigatórias só devem dizer respeito a certos tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios;
- em segundo lugar, podem ser justificadas por, pelo menos, uma das razões enumeradas no artigo 39.º, n.º 1, entre as quais figura a defesa dos consumidores;
- em terceiro lugar, a medida nacional que o exige deve cumprir o procedimento previsto no artigo 45.º do referido regulamento.

41. Por último, quando as menções obrigatórias digam respeito à indicação do país de origem ou de proveniência dos géneros alimentícios, o artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 precisa, no seu primeiro período, que «[o]s Estados-Membros só podem adotar medidas respeitantes a [essa indicação] se existir uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência» e, no segundo período, que, «[q]uando notificarem essas medidas à Comissão, os Estados-Membros devem fornecer provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação».

42. Além destes três requisitos expressamente enunciados no referido artigo 39.º, n.º 1, qualquer medida nacional que exija menções deve igualmente respeitar os princípios gerais da informação sobre os géneros alimentícios enunciados no capítulo II do referido regulamento, bem como os princípios gerais do direito da União.

<sup>18</sup> V. também a última frase do considerando 32 do Regulamento n.º 1169/2011.

43. Nenhum considerando do regulamento é consagrado ao artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011. Todavia, a estrutura desta disposição sugere que a mesma enuncia dois requisitos distintos. Embora se possa admitir que certos elementos, tanto da redação ou do contexto desta disposição como de certos objetivos prosseguidos por este regulamento, permitem considerar que a existência de uma «relação comprovada» poderia assentar em elementos subjetivos relativos à importância da associação que a maior parte dos consumidores pode fazer entre as qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência, considero que a interpretação mais correta desta disposição é a de que a mesma visa elementos puramente objetivos.

44. Qualquer outra conclusão permitiria, em última instância, abrir uma via para a reintrodução indireta de normas nacionais relativas a produtos alimentares cujo objetivo fosse fazer apelo a instintos puramente nacionalistas, ou mesmo chauvinistas, por parte do consumidor. Considerando que um dos objetivos do projeto de mercado interno consiste em eliminar (sempre que possível) essas normas, é difícil acreditar que o legislador da União pretendia autorizar a sua reintrodução indireta através do mecanismo do artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011. É neste contexto que podemos, no entanto, analisar a linguagem desta disposição.

45. Em primeiro lugar, o termo «qualidade» pode remeter para um conjunto de propriedades e de características de um produto que permita satisfazer as expectativas dos consumidores<sup>19</sup>. Em segundo lugar, a referência feita pelo artigo 39.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 1169/2011 à opinião da maior parte dos consumidores enquanto elemento de prova a fornecer quando um Estado-Membro notifica essa medida à Comissão pode levar a pensar que esta disposição se limita a precisar o momento em que as provas devem ser apresentadas. Em terceiro lugar, o Regulamento n.º 1169/2011 declara repetidamente que os consumidores devem receber a informação apropriada que lhes permita fazer «escolhas informadas», incluindo as de natureza ambiental e ética<sup>20</sup>. Em especial, o artigo 4.º, n.º 2, refere que, «[a]o considerar a necessidade de impor informação obrigatória sobre os géneros alimentícios e de permitir que os consumidores façam escolhas informadas, deve ser tido em conta o facto de que a maior parte dos consumidores consideram largamente necessárias certas informações às quais atribuem um valor importante, bem como certos benefícios para os consumidores geralmente aceites<sup>21</sup>.»

46. Pela minha parte, no entanto, considero que uma análise detalhada do regulamento demonstra, como acabo de expor, que a intenção do legislador da União ao formular o primeiro período era precisamente excluir a possibilidade de que, no caso de medidas específicas que exijam a indicação do local de origem, a respetiva adoção possa basear-se *exclusivamente* em considerações meramente subjetivas.

47. A definição do termo «qualidade», utilizado no plural, refere-se geralmente às características ou às funções intrínsecas do produto em causa<sup>22</sup>. Aqui, é interessante observar que o termo utilizado na versão francesa do artigo 39.º, n.º 2, não é «*qualités*», mas «*propriétés*» (propriedades) que remete claramente para a qualidade ou funcionalidade considerada como uma característica ou uma parte intrínseca de qualquer coisa. Além disso, o primeiro período do artigo 39.º, n.º 2 especifica, no que diz respeito à relação que tem de existir entre certas qualidades dos géneros alimentícios e a sua origem ou proveniência, que tem de ser «comprovada», o que conduz, assim, ao pressuposto implícito de que

19 Por exemplo, a norma ISO 9000:2000 define «qualidade» como a capacidade de um conjunto de características intrínsecas para satisfazer exigências.

20 V. o artigo 3.º, n.º 1, e o considerando 4.

21 V. artigo 4.º, n.º 2, e, neste sentido, considerandos 16 a 18. Uma vez que esta disposição enuncia um princípio geral da legislação sobre géneros alimentícios, considero que se dirige aos Estados-Membros, quando fazem uso do referido artigo 39.º, bem como à Comissão, quando exerce o poder que lhe delegou o legislador da União no artigo 10.º, n.º 2, para alterar a lista das menções obrigatórias complementares.

22 Este termo pode, assim, ser entendido no sentido de que se refere às qualidades físicas, nutricionais, organolépticas e, em especial, aos atributos ligados ao sabor de um género alimentício.

essas qualidades podem ser determinadas objetivamente<sup>23</sup>. Por último, resulta do artigo 1.º, n.º 1 e do artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento n.º 1169/2011 que os objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1169/2011 não são apenas garantir um elevado nível de defesa do consumidor, mas também assegurar que a liberdade de circulação é respeitada em matéria de géneros alimentícios. Contudo, mesmo quando aplicada sem distinção a géneros alimentícios nacionais ou importados, a menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência provavelmente prejudicará a liberdade de circulação de mercadorias, talvez ainda mais do que qualquer outra forma de informação não discriminatória<sup>24</sup>. De facto, conforme o Tribunal de Justiça defendeu antes da adoção deste regulamento, esses requisitos «permitem aos consumidores distinguir entre os produtos nacionais e os produtos importados e isso permite-lhes fazer valer quaisquer preconceitos que possam ter contra produtos estrangeiros»<sup>25</sup>.

48. Tudo isto significa que o artigo 39.º, n.º 2, deve, por conseguinte, ser entendido no sentido de que impõe requisitos complementares para a adoção de medidas que exijam a indicação do país de origem ou do local de proveniência. O objetivo desta disposição é, com efeito, assegurar um justo equilíbrio entre os dois objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1169/2011 que consistem, por um lado, em assegurar aos consumidores uma informação adequada que lhes permita fazer escolhas informadas, seguras, saudáveis e duradouras e, por outro, em assegurar o respeito pela livre circulação dos géneros alimentícios. Estas condições visam limitar as justificações que podem ser apresentadas para fundamentar tal medida e impor uma relação mais estrita de proporcionalidade entre as duas<sup>26</sup>.

49. Voltando agora ao disposto no artigo 39.º, resulta por seu turno do mesmo, que no seu n.º 1 são enunciadas as razões de interesse geral suscetíveis de justificar medidas nacionais que impõem exigências complementares para uma determinada categoria de géneros alimentícios. No entanto, no que respeita às indicações relativas ao local de origem, o referido artigo 39.º, n.º 2, impõe dois requisitos mais restritivos, a saber, por um lado, a existência de uma relação comprovada entre certas propriedades do género alimentício em causa e a sua origem ou proveniência e, por outro, o facto de a maior parte dos consumidores darem um valor importante ao fornecimento dessas informações<sup>27</sup>.

50. Tendo em conta a redação, a estrutura e o objetivo específico prosseguidos pelo artigo 39.º, n.º 2, considero, por conseguinte, que o primeiro e segundo requisitos são distintos e cumulativos<sup>28</sup>. Em especial, o requisito da existência de uma relação comprovada entre as qualidades dos géneros alimentícios e a sua origem ou proveniência não pode ser cumprido apenas por referência a elementos meramente subjetivos relacionados com a importância da associação que a maior parte dos consumidores atribui a essa característica.

23 Quanto ao artigo 4.º, n.º 2, este último figura no capítulo II do Regulamento n.º 1169/2011, que é consagrado, como indica o seu título, aos princípios gerais da informação sobre os géneros alimentícios. Uma vez que esta disposição enuncia um princípio geral da informação sobre os géneros alimentícios, a regra que institui pode ser objeto de exceções.

24 Na medida em que as medidas nacionais que impõem uma obrigação de fornecer informação sobre a origem ou a proveniência das mercadorias se apliquem indistintamente a todas as mercadorias, não constituem discriminações diretas, mas medidas que podem ter um efeito equivalente a uma restrição quantitativa. V, neste sentido, Acórdão de 25 de abril de 1985, Comissão/Reino Unido (207/83, EU:C:1985:161, n.º 17). No caso em apreço, o decreto impugnado não se aplica aos produtos transformados fora da União. Todavia, o Tribunal de Justiça declarou que «a aplicação de [...] medida[s] nacional[ais] pode igualmente ter consequências ao nível da livre circulação de mercadorias [...], embora limitada apenas aos produtores nacionais», uma vez que favorece a compra pelos transformadores nacionais de mercadorias produzidas localmente, no caso concreto, leite. V., neste sentido, Acórdão de 7 de maio de 1997, Pistre e o. (C-321/94 a C-324/94, EU:C:1997:229, n.º 45).

25 Acórdão de 25 de abril de 1985, Comissão/Reino Unido (207/83, EU:C:1985:161, n.º 17).

26 Por exemplo, embora o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 preveja que, ao avaliarem a necessidade de informação obrigatória sobre os géneros alimentícios, os Estados-Membros apenas devem ter em conta o facto de a maior parte dos consumidores considerar largamente necessárias certas informações, às quais atribuem valor importante, ou certos benefícios para os consumidores que são geralmente aceites, no caso específico em que essas informações obrigatórias sejam o país de origem ou o local de proveniência, os Estados-Membros devem igualmente demonstrar que a maior parte dos consumidores atribui um valor importante ao fornecimento dessas informações.

27 Mais precisamente, estes dois requisitos visam impedir que medidas nacionais que exijam a indicação do país de origem se baseiem nos preconceitos dos consumidores relativos às alegadas propriedades de certos produtos alimentares provenientes de certos países e excluam implicitamente a possibilidade de um Estado-Membro utilizar qualquer característica dos géneros alimentícios como pretexto para exigir a indicação do país de origem.

28 É certo que estes dois requisitos devem ser lidos de forma conjugada, mas apenas no sentido de que não é qualquer propriedade relativamente à qual exista uma relação comprovada com a origem ou a proveniência do género alimentício que pode justificar a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios, mas apenas aquelas que são importantes para os consumidores.

51. Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos avançados pelo Governo francês e italiano segundo os quais, se o artigo 39.º, n.º 2, devesse ser interpretado no sentido de que estabelece dois requisitos distintos, esta disposição ficaria privada de qualquer efeito útil (*effet utile*), tanto mais que as únicas medidas nacionais suscetíveis de preencher estes dois requisitos colidiriam com a harmonização exaustiva realizada pelo Regulamento n.º 1151/2012<sup>29</sup>.

52. É verdade que ao interpretar o artigo 39.º, n.º 2, no sentido de que o mesmo exige, não só que exista uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência, mas também que a maior parte dos consumidores atribua uma importância significativa a essa informação, o âmbito de aplicação desta disposição pode parecer bastante limitado. Todavia, uma vez que esta disposição só se aplica às medidas que exigem a indicação do país de origem ou de proveniência, parece lógico interpretar esta disposição como tendo um âmbito de aplicação limitado. Não obstante, contrariamente ao que alegam algumas partes, interpretar esta disposição no sentido de que prevê dois requisitos distintos não priva este artigo de qualquer efeito útil (*effet utile*). A fasquia, apesar de ser muito alta, não é intransponível.

53. Quanto à harmonização levada a cabo pelo Regulamento n.º 1151/2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, este último não se opõe à adoção de medidas que exijam a indicação do país de origem ou do local de proveniência. Embora este regulamento preveja um regime de proteção uniforme e exaustivo para indicações geográficas qualificadas utilizadas para designar produtos para os quais existe uma relação específica entre as suas qualidades e a sua proveniência geográfica<sup>30</sup>, esta harmonização apenas abrange a utilização de certas denominações para designar produtos<sup>31</sup>. Não é esse o caso da menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência.

54. Tendo em conta o que precede, proponho que se responda à segunda questão prejudicial no sentido de que o artigo 39.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de que prevê dois requisitos distintos. Por conseguinte, a análise do primeiro requisito relativo à existência de uma relação comprovada não se pode basear numa apreciação meramente subjetiva relativa à importância da associação que a maior parte dos consumidores pode fazer entre as propriedades do género alimentício e a sua origem ou proveniência. O artigo 39.º, n.º 2, exige, pelo contrário, que os géneros alimentícios em causa, provenientes de certos países ou locais, possuam certas propriedades ou características objetivas que os diferenciem dos mesmos géneros alimentícios que tenham outra origem.

### **C. Quanto à terceira questão**

55. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que as considerações ligadas à capacidade de resistência do género alimentício aos transportes e aos riscos de alteração durante o trajeto podem contribuir para a apreciação da existência de uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência para a aplicação do n.º 2 do artigo 39.º

<sup>29</sup> Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO 2012, L 343, p. 1).

<sup>30</sup> V., neste sentido, Acórdão de 8 de setembro de 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, n.º 114).

<sup>31</sup> V., por analogia, Acórdão de 8 de maio de 2014, Assica and Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, n.º 29 a 31).

## 1. Quanto à admissibilidade

56. Desde logo, não resulta dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que as autoridades francesas tenham apresentado considerações relativas à resistência do leite aos transportes para justificar o decreto impugnado aquando da sua notificação à Comissão antes da sua adoção. Além disso, nas suas observações escritas, o Governo francês apresentou outra explicação, a saber, que este decreto foi adotado «a fim de satisfazer a forte expectativa expressa pelos consumidores a favor da rotulagem do leite [...] após os escândalos como o da carne de cavalo objeto de uma utilização fraudulenta em vez da carne de bovino» e «o facto de a obrigação de indicar a origem melhorar a transparência e a rastreabilidade ao longo da cadeia de abastecimento alimentar de modo a combater de forma mais eficaz a fraude alimentar e restaurar a confiança dos consumidores.»

57. Todavia, importa salientar que as questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas<sup>32</sup>.

58. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio não parece excluir a possibilidade de que o legislador nacional tenha tido em conta considerações relativas à resistência do leite aos transportes aquando da adoção deste decreto. Uma vez que o Tribunal de Justiça não tem competência para interpretar o direito nacional — e, portanto, para determinar se os objetivos prosseguidos pelo decreto impugnado são efetivamente os visados pela questão submetida —, considero que a questão deve ser considerada admissível.

## 2. Quanto ao mérito

59. Tendo em conta a minha conclusão relativamente à segunda questão prejudicial, importa, em primeiro lugar, lembrar que o artigo 39.º, n.º 2 estabelece dois requisitos para a adoção de uma medida nacional que exija a indicação do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios por um Estado-Membro. De acordo com o primeiro requisito, tal indicação pode ser adotada apenas se existir uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência.

60. No que se refere ao conceito de «qualidades», como já foi salientado, este termo refere-se às características de qualquer coisa, tais como, em agronomia, as características físicas, nutricionais, organoléticas e, nomeadamente, as características relacionadas com o sabor de um género alimentício.

61. Na medida em que o artigo 39.º, n.º 2, utiliza a expressão «certas qualidades», sem precisar quais podem ser estas características, considero que esta disposição se aplica a todos os casos em que possa ser identificada uma relação entre uma das características de um género alimentício e a sua origem ou proveniência. Neste contexto, a capacidade de resistência do género alimentício aos seus transportes pode ser considerada uma das qualidades do mesmo<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> V., por exemplo, Acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 25).

<sup>33</sup> Embora existam normas de higiene e de segurança parcialmente harmonizadas ao nível europeu (manutenção da cadeia de frio, etc.) que visam manter algumas das suas propriedades durante o transporte, nem todos os géneros alimentícios têm a mesma capacidade de resistência aos transportes.

62. Todavia, para cumprir o primeiro requisito previsto no referido artigo 39.º, n.º 2, é necessário que exista uma relação entre a qualidade identificada pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua questão, a saber, por um lado, a *capacidade de resistência do género alimentício aos seus transportes* e, por outro, a sua origem ou proveniência. No que respeita a este último requisito, essa qualidade não é, em geral, específica da origem do produto. Assim, a título de exemplo, no caso de certas frutas ou vegetais específicos, as técnicas de produção utilizadas no cultivo podem eventualmente influenciar a respetiva capacidade de resistência ao transporte. No entanto, no que respeita ao leite, a sua capacidade de resistência ao transporte, de modo que a sua qualidade não fique comprometida, não pode, pelo menos nos tempos modernos, variar em função do local de produção. Pode-se assim presumir — certamente na falta de qualquer prova em contrário — que o leite produzido em França ou o produzido na Bélgica têm a mesma capacidade de resistência ao transporte.

63. É verdade que outras qualidades dos géneros alimentícios, a começar pelo seu sabor, podem ser afetadas pelo transporte. Uma vez que o transporte levará mais ou menos tempo em função da origem dos géneros alimentícios, pode, portanto, existir uma relação entre a sua origem e algumas das suas qualidades. Todavia, para satisfazer o primeiro requisito enunciado no referido artigo 39.º, a saber, a existência de uma relação comprovada entre certas qualidades desse género alimentício e a sua origem ou proveniência, é ainda necessário que se demonstre que o transporte de um determinado género alimentício apresenta riscos objetivos de alteração de certas qualidades. No que respeita ao leite, tendo em conta o segundo requisito, essa alteração deve afetar algumas das suas qualidades que são valorizadas pela maior parte dos consumidores.

64. Além disso, quando atuam no âmbito de aplicação do direito da União<sup>34</sup> e, por conseguinte, de aplicação do artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011, os Estados-Membros são obrigados a respeitar os princípios gerais do direito da União, incluindo o princípio da proporcionalidade. Daqui resulta que, quaisquer medidas que os Estados-Membros têm a faculdade de adotar devem ser aptas a realizar o objetivo visado e não ir além do que é necessário para o atingir. Isto implica que, quando existe uma escolha entre várias medidas adequadas, há que recorrer à menos restritiva<sup>35</sup>. Por último, importa salientar que uma legislação nacional só é adequada a garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática<sup>36</sup>.

65. No caso do leite, mesmo que se aceite que algumas das suas propriedades possam ser afetadas pelo transporte, isso só parece ser verdade quando se trate de leite fresco (cru ou pasteurizado). Na medida em que resulta dos autos que o decreto impugnado se aplica indistintamente a todos os tipos de leite tanto «fresco» como «UHT», o referido decreto parece ir além do que é necessário para atingir o objetivo invocado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

66. Se, no entanto, puder ser *cientificamente* demonstrado que certas qualidades, sejam físicas, nutricionais, organoléticas ou de sabor, do leite, mesmo do leite UHT, são suscetíveis de ser alteradas pelo seu transporte e se os consumidores atribuírem importância a essas qualidades específicas — como foi explicado no âmbito da análise da segunda questão — as considerações relativas à capacidade de resistência do género alimentício aos transportes e o risco de alteração durante o trajeto podem ser tidas em conta.

34 V., neste sentido, Acórdão de 1 de dezembro de 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, n.ºs 105 e 106).

35 V., por exemplo, Acórdão de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o. (C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 165 e jurisprudência referida).

36 V., por exemplo, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Memoria e Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, n.º 52).

67. É, de facto, verdade que, no caso do leite «fresco», a própria questão da frescura é, ela própria, mais ou menos importante consoante o tipo de leite em causa — relacionada com a distância percorrida pelo leite desde a produção até ao mercado<sup>37</sup>. No entanto, neste contexto não posso deixar de observar que o artigo 3.º do decreto impugnado prevê que, para o leite que foi produzido em qualquer outro Estado-Membro, com exceção da França, a indicação de origem pode revestir a seguinte forma: «Origem: UE». Em contrapartida, o artigo 3.º IV prevê que, quando o leite ou o leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos tiver sido recolhido, acondicionado ou transformado num ou em vários Estados não membros da União Europeia, a indicação de origem pode assumir a forma: «Origem: Fora UE».

68. Na medida em que a alternativa prevista por estas disposições se situa entre a indicação, «França», «UE» ou «fora UE», não é suficientemente precisa para que os consumidores possam avaliar, ainda que indiretamente, a distância percorrida pelo leite, parece que o decreto impugnado é incompatível com o objetivo invocado pelo Governo francês a título de justificação, a saber, o de informar os consumidores do risco de alteração do leite durante o trajeto.

69. Em concreto, poder-se-ia pensar que o decreto impugnado com a sua formulação atual não passa no teste da proporcionalidade, na medida em que não consegue alcançar o objetivo de informar os consumidores sobre uma eventual relação entre um transporte do leite de longa duração e as qualidades desse leite de forma coerente e sistemática<sup>38</sup>. Isto é tanto mais assim quanto, segundo o artigo 6.º do referido decreto, os produtos lácteos legalmente produzidos noutra Estado-Membro não estão sujeitos às disposições do mesmo. Assim, por exemplo, um queijo produzido em Itália com leite alemão e posteriormente comercializado em França não estaria em causa.

70. Contudo, não sendo o Tribunal de Justiça competente, por força do artigo 267.º TFUE, para aplicar uma norma do direito da União a um caso concreto e, por extensão, para apreciar a validade de uma lei nacional à luz de tal norma, compete exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, à luz de quaisquer explicações complementares avançadas pelo Governo francês, se os quatro requisitos mencionados no n.º 64 das presentes conclusões estão preenchidos.

71. Nestas circunstâncias, proponho que se responda à terceira questão que o artigo 39.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de que as considerações ligadas à capacidade de resistência do género alimentício ao transporte e aos riscos de alteração durante o trajeto podem ser tomadas em conta aquando da apreciação da existência de uma relação comprovada entre certas qualidades desse género alimentício e a sua origem ou proveniência, para efeitos de aplicação deste artigo 39.º, n.º 2, se, em primeiro lugar, se demonstrar que o leite se pode estragar durante o transporte, em segundo lugar, se essa alteração for suscetível de afetar certas qualidades do leite a que a maior parte dos consumidores atribui importância, em terceiro lugar, se esse requisito for mais simples de pôr em prática do que qualquer outra medida que possa estar mais diretamente relacionada com a distância da viagem ou a duração do transporte do leite, em quarto lugar, se o objetivo de informar os consumidores dos riscos para as qualidades dos géneros alimentícios associados ao seu transporte for prosseguido de uma forma coerente e sistemática.

<sup>37</sup> Com efeito, pode considerar-se que a indicação do país ou do local de origem não é necessariamente a maneira mais exata de informar os consumidores da distância percorrida pelo leite desde a produção até ao mercado. Se, por exemplo, nos reportarmos ao leite importado da Bélgica para França, a distância entre a área de produção e o local do seu consumo ou a sua utilização posterior pode, eventualmente, ser mais curta do que para alguns leites produzidos noutra local em França. Todavia, a obrigação de o acondicionamento fornecer essas menções apresenta a vantagem de ser simples e provavelmente menos onerosa para os operadores de empresas do que qualquer outra alternativa, como uma menção relacionada mais diretamente com a distância percorrida pelo leite, podendo esta distância variar em função do circuito de distribuição.

<sup>38</sup> V., por exemplo, Acórdão de 14 de novembro de 2018, *Memoria e Dall'Antonia* (C-342/17, EU:C:2018:906, n.º 52).

#### *D. Quanto à quarta questão*

72. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a apreciação dos requisitos previstos no artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 pressupõe que as qualidades de um género alimentício sejam consideradas como sendo únicas devido à sua origem ou como sendo garantias devido a essa origem e, neste último caso, não obstante a harmonização das normas de sanitárias e ambientais aplicáveis na União Europeia, se a menção da origem ou proveniência deve ser mais precisa do que a menção sob a forma «UE» ou «fora UE».

73. A este respeito, como acima exposto no âmbito da resposta à segunda questão, o artigo 39.º, n.º 2, prevê dois requisitos distintos relativos, por um lado, à existência de uma relação comprovada entre determinadas propriedades do género alimentício e à sua origem ou proveniência e, por outro, à necessidade de os Estados-Membros provarem que esta informação reveste, para a maior parte dos consumidores, uma importância significativa.

74. Uma vez que a relação entre determinadas qualidades do género alimentício e a sua origem tem de ser «comprovada», o primeiro requisito exige que os géneros alimentícios com uma certa origem possuam normalmente certas qualidades que sejam específicas dessa origem. No entanto, a letra do artigo 39.º, n.º 2, não exige nem que essas qualidades sejam únicas, no sentido de que sejam específicas de um único país, nem que seja necessário que o Estado-Membro que exija essa menção figure entre os países cujos géneros alimentícios possuem essas qualidades.

75. Todavia, para que essa medida seja conforme com o princípio da proporcionalidade, como sublinha, em substância, o artigo 39.º, n.º 2, segundo período, não só é necessário que a maior parte dos consumidores atribua uma importância considerável às qualidades específicas dos géneros alimentícios provenientes de certos países ou locais, mas também é necessário que as consigam associar a certos países ou locais. Caso contrário, a indicação do país ou do local de origem não cumpriria a sua função, que é, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, fornecer ao consumidor uma base para tomarem uma decisão informada.

76. Quanto ao grau de certeza que se deve atribuir à presença destas qualidades particulares nos géneros alimentícios provenientes de um país ou de um determinado local de proveniência, considero suficiente que seja demonstrado que as condições especiais de produção, nomeadamente as condições técnicas ou climáticas que se aplicam geralmente no país em causa, estão relacionadas com essas qualidades. Por conseguinte, considero que as qualidades dos géneros alimentícios provenientes de um grupo determinado de países ou regiões geográficas podem ser específicas em razão da sua origem sem estarem necessariamente garantidas em razão dessa origem.

77. Na medida em que essas qualidades podem ser a consequência de fatores como o clima, as propriedades do solo ou as normas de produção aplicáveis, a indicação da origem ou da proveniência pode ser mais precisa do que uma indicação sob a forma «UE» ou «fora UE», não obstante a harmonização das normas sanitárias e ambientais aplicáveis na União Europeia.

78. Mesmo quando estas qualidades decorrem do padrão de produção aplicável, a harmonização pode, como no caso em apreço, deixar aos Estados-Membros alguma discricionariedade para adotar medidas concretas. Com efeito, esta harmonização pode não ser exaustiva, como sugere a presente questão, podendo abranger apenas as matérias ligadas à saúde e ao ambiente, ao passo que as normas nacionais aplicadas podem prosseguir outros objetivos, como a garantia de um certo grau de excelência do género alimentício. A fim de incentivar um «nivelamento por cima» os consumidores devem poder identificar a origem de um género alimentício que tenha uma qualidade a que atribuam elevado valor, caso seja demonstrado que alguns Estados-Membros aplicam critérios de produção mais exigentes.

79. Assim sendo, quando as qualidades particulares dos géneros alimentícios estiverem relacionadas com fatores climáticos ou com as propriedades do solo ou com as normas de produção aplicadas, um Estado-Membro pode, com base no artigo 39.º, n.º 2, tornar obrigatória a indicação do país de origem, a fim de permitir que os consumidores interessados nessas propriedades façam uma escolha informada. Todavia, se se verificar que as qualidades dos géneros alimentícios procuradas pelos consumidores são garantidas pela aplicação de normas de produção plenamente harmonizadas na União, um Estado-Membro só pode exigir a indicação «UE/fora UE». Com efeito, uma indicação mais precisa seria necessariamente inútil e, por conseguinte, ultrapassaria o que é necessário, contrariamente ao exigido pelo princípio da proporcionalidade.

80. No que diz respeito ao leite, ainda que a questão não incida especificamente sobre este género alimentício, não estou totalmente convencido de que a harmonização operada pelo direito da União represente plenamente todas as condições de produção leiteira que dependem, nomeadamente, da alimentação e do bem-estar das vacas. Com efeito, saliento, por exemplo, que o Regulamento n.º 178/2002, no qual a Lactalis baseia as suas observações, se limita a enunciar, como menciona o artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, determinados princípios gerais que os Estados-Membros devem respeitar. Do mesmo modo, o artigo 1.º, n.º 1 da Diretiva 98/58/CE<sup>39</sup> especifica que esta apenas estabelece normas mínimas de proteção dos animais nas explorações pecuárias<sup>40</sup>. Outros instrumentos legais, como o Regulamento (CE) n.º 853/2004<sup>41</sup>, preveem a possibilidade de os Estados-Membros adotarem medidas derrogatórias<sup>42</sup>. Além disso, na audiência, a Comissão confirmou que as regras relativas à produção de leite não foram totalmente harmonizadas.

81. Tendo em conta o que precede, considero que há que responder à quarta questão no sentido de que o artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 exige apenas que as qualidades dos géneros alimentícios provenientes de um grupo determinado de países ou de regiões geográficas possam ser específicas devido à sua origem, sem que essas qualidades sejam necessariamente garantidas devido a essa origem. Esta disposição não obsta necessariamente a que um Estado-Membro imponha uma menção obrigatória complementar relacionada com o local de produção que seja mais precisa do que a simples menção de «UE»/«fora UE», não obstante a harmonização das normas sanitárias e ambientais aplicáveis na União.

## V. Conclusão

82. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) da seguinte forma:

- 1) O artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que procedeu à harmonização dos requisitos para que a indicação do país de origem ou do local de proveniência do leite utilizado como produto final ou como ingrediente possa ser tornada obrigatória pelos Estados-Membros. Todavia, esta disposição não obsta a que os mesmos tornem esta indicação obrigatória com base no artigo 39.º do referido regulamento quando tal se justifique por considerações relativas à proteção da saúde pública, aos direitos dos consumidores, à prevenção da fraude ou à prevenção da concorrência desleal e se estiverem preenchidos os requisitos previstos nessa disposição.

39 Diretiva de 20 de julho de 1998 relativa à proteção dos animais nas explorações pecuárias (JO 1998, L 221, p. 23).

40 Por conseguinte, considero que estas regras visam garantir que os géneros alimentícios comercializados na União tenham certas propriedades mínimas e não idênticas.

41 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece as regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal (JO 2004, L 139, p. 55, e retificação JO 2004, L 226, p. 22).

42 V. artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 853/2004.

- 2) O artigo 39.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de que prevê dois requisitos distintos. Por conseguinte, a apreciação do primeiro requisito relativo à existência de uma relação comprovada não se pode basear em elementos subjetivos relativos à importância da associação que a maior parte dos consumidores pode fazer entre as propriedades do género alimentício e a sua origem ou proveniência, mas no sentido de que o referido artigo exige que os géneros alimentícios em causa, provenientes de certos países ou locais, possuam certas propriedades ou características objetivas que os diferenciem dos mesmos géneros alimentícios que tenham outra origem.
- 3) O artigo 39.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de que considerações ligadas à capacidade de resistência do género alimentício ao transporte e aos riscos de alteração durante o trajeto podem ser tomadas em conta aquando da apreciação da existência de uma relação comprovada entre certas qualidades desse género alimentício e a sua origem ou proveniência, para efeitos da aplicação do n.º 2 do artigo 39.º, se, em primeiro lugar, se demonstrar que o leite se pode estragar durante o transporte, em segundo lugar, se essa alteração for suscetível de afetar certas qualidades do leite a que a maior parte dos consumidores atribui importância, em terceiro lugar, se esse requisito for mais simples de pôr em prática do que qualquer outra medida que possa estar mais diretamente relacionada com a distância da viagem ou a duração do transporte do leite e, em quarto lugar, se o objetivo de informar os consumidores dos riscos para as qualidades dos géneros alimentícios associados ao seu transporte for prosseguido de uma forma coerente e sistemática.
- 4) O artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 apenas exige que as qualidades dos géneros alimentícios provenientes de um grupo determinado de países ou de regiões geográficas possam ser específicas devido à sua origem, sem que essas qualidades sejam necessariamente garantidas devido a essa origem. Esta disposição não obsta necessariamente a que um Estado-Membro imponha uma menção obrigatória complementar relacionada com o local de produção que seja mais precisa do que a simples menção de «UE»/«fora UE», não obstante a harmonização das normas sanitárias e ambientais aplicáveis na União.