



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

13 de novembro de 2014 *

«Agricultura — Organização comum dos mercados — Setor das frutas e produtos hortícolas —
Citros — Recurso de anulação — Ato confirmativo — Factos novos e substanciais —
Admissibilidade — Condições de comercialização — Disposições relativas à marcação —
Indicações dos agentes conservantes ou outras substâncias químicas utilizadas tratamento após
colheita — Recomendações relativas às normas adotadas no âmbito da Comissão Económica das
Nações Unidas para a Europa»

No processo T-481/11,

Reino de Espanha, representado por A. Rubio González, abogado del Estado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por I. Galindo Martin, B. Schima e K. Skelly, na qualidade de
agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da disposição do Anexo I, parte B 2, ponto VI D, quinto
travessão, do Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que
estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos setores das frutas
e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados (JO L 157, p. 1),

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: D. Gratsias (relator), presidente, M. Kancheva e C. Wetter, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 18 de junho de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: espanhol.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 O artigo 113.º do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO L 299, p. 1), que faz parte do título II «Regras relativas à comercialização e à produção», conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 361/2008 do Conselho, de 14 de abril de 2008 (JO L 121, p. 1), prevê o seguinte:

«1. A Comissão pode prever o estabelecimento de normas de comercialização para um ou mais dos produtos dos seguintes sectores:

[...]

b) Frutas e produtos hortícolas;

c) Produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas; [...].

2. As normas referidas no n.º 1:

a) São estabelecidas tendo em conta, designadamente:

i) as especificidades dos produtos em causa;

ii) a necessidade de assegurar as condições de um escoamento harmonioso desses produtos no mercado;

iii) o interesse dos consumidores em receberem uma informação adequada e transparente sobre os produtos, incluindo, em especial, os produtos dos sectores das frutas e produtos hortícolas e dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, no que se refere ao respetivo país de origem, categoria e, se for caso disso, variedade (ou tipo comercial); [...]

v) no que se refere aos sectores das frutas e produtos hortícolas e dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, as normas e recomendações adotadas pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE).

b) podem incidir, nomeadamente, sobre a [...] rotulagem».

- 2 Além disso, em conformidade com o artigo 113.º -A, n.º 2, do Regulamento OCM única, introduzido pelo Regulamento n.º 361/2008, «as normas de comercialização [previstas para os sectores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados] são aplicáveis a todos os estádios de comercialização, incluindo a importação e a exportação, salvo disposição em contrário da Comissão».

- 3 Por outro lado, o artigo 121.º, do Regulamento OCM única, conforme alterado pelo Regulamento n.º 361/2008, dispõe o seguinte:

«A Comissão aprova as regras de execução do presente capítulo, que podem, designadamente, dizer respeito:

- a) Às normas de comercialização referidas nos artigos 113.º e 113.º-A, incluindo regras sobre:
- i) as derrogações ou isenções da aplicação das normas,
 - ii) a apresentação de dados exigidos pelas normas, bem como sobre a comercialização e rotulagem;
 - iii) a aplicação das normas a produtos importados para a Comunidade e a produtos exportados da Comunidade, [...]»

- 4 Importa, a este respeito, referir que o artigo 4.º do Regulamento OCM única prevê o seguinte:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, sempre que lhe sejam conferidas competências a Comissão atua pelo procedimento a que se refere o n.º 2 do artigo 195.º»

- 5 Por seu turno, o artigo 195.º do Regulamento OCM única, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 491/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 (JO L 154, p. 1), dispõe o seguinte:

«Procedimento de comité

1. A Comissão é assistida por um comité designado Comité para a Organização Comum dos Mercados Agrícolas. [...].

2. Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os artigos 4.º e 7.º da Decisão 1999/468/CE.

O prazo previsto no artigo 4.º, n.º 3, da Decisão 1999/468/CE é de um mês. [...]»

- 6 A Decisão 1999/468 foi revogada pelo artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55, p. 13), que entrou em vigor, por força do seu artigo 16.º, em 1 de março de 2011. Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, respetivamente alíneas b) e e), do mesmo regulamento, o seu artigo 5.º, com exceção do n.º 4, segundo e terceiro parágrafos, aplica-se em vez do artigo 4.º da Decisão 1999/468, para o qual remete o artigo 195.º do Regulamento OCM única, e o artigo 10.º do Regulamento n.º 182/2011 aplica-se em vez do artigo 7.º da Decisão 1999/468.

- 7 O artigo 5.º do Regulamento n.º 182/2011 dispõe, nomeadamente, que um comité que se enquadre no seu âmbito de aplicação emitirá o seu parecer com a maioria definida no artigo 16.º, n.ºs 4 e 5, TUE e, se for caso disso, no artigo 238.º, n.º 3, TFUE para os atos a adotar sob proposta da Comissão Europeia e que os votos dos representantes dos Estados-Membros no comité são ponderados da forma definida nos referidos artigos. Se emitir um parecer favorável, a Comissão adota o projeto de ato de execução. Se emitir um parecer desfavorável, a Comissão não adota, em princípio, o projeto de ato de execução. Quando seja considerado necessário um ato de execução, o presidente pode apresentar uma versão alterada do projeto de ato de execução ao mesmo comité, no prazo de dois meses a partir da emissão do parecer desfavorável, ou submeter o projeto de ato de execução, no prazo de um mês a contar da

emissão de parecer, ao comité de recurso para uma nova deliberação. Por último, quando não for dado nenhum parecer, a Comissão pode, em princípio, adotar o projeto de ato de execução, exceto nos casos enunciados no segundo parágrafo do artigo 5.º do Regulamento n.º 182/2011.

- 8 Pelo seu lado, o artigo 10.º do Regulamento n.º 182/2011 diz respeito à obrigação de a Comissão conservar um registo dos trabalhos dos comités e de publicar um relatório anual relativo a esses trabalhos, bem como os direitos do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de acesso às informações e documentos que figuram no registo mantido pela Comissão.
- 9 Foi, nomeadamente, com fundamento no artigo 121.º, alínea a), do Regulamento OCM única que a Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos sectores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados. O considerando 56 deste regulamento declara que o Comité de Gestão para a Organização Comum dos Mercados Agrícolas (a seguir «comité de gestão») não emitiu parecer no prazo fixado pelo seu presidente.
- 10 O artigo 3.º do Regulamento n.º 543/2011 dispõe o seguinte:

«1. Os requisitos do artigo 113.º-A, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 constituem a norma de comercialização geral. Esta norma de comercialização geral é especificada no Anexo I, parte A, do presente regulamento.

As frutas e produtos hortícolas não abrangidos por uma norma de comercialização específica devem ser conformes com a norma de comercialização geral. Todavia, se o detentor puder mostrar que os produtos são conformes com alguma norma aplicável adotada pela Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas (UNECE), esses produtos são considerados conformes com a norma de comercialização geral.

2. As normas de comercialização específicas a que se refere o artigo 113.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento [OCM única] são estabelecidas no Anexo I, parte B, do presente regulamento para os seguintes produtos:

[...]

b) Citrinos; [...]»

- 11 A parte B 2 do Anexo I do Regulamento n.º 543/2011 contém, segundo a sua epígrafe, a «Norma de comercialização aplicável aos citrinos». O seu ponto VI, intitulado «Disposições relativas à marcação», dispõe o seguinte:

«Cada embalagem deve apresentar, em caracteres legíveis, indelévels, visíveis do exterior e agrupados do mesmo lado, as seguintes indicações [...]

D. Características comerciais

[...]

— Se for caso disso, indicação dos conservantes ou de outras substâncias químicas utilizadas no tratamento pós-colheita.»

- 12 É esta a disposição cuja anulação se pede no presente recurso (a seguir «disposição impugnada»).

- 13 A Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas (UNECE) foi instituída em 1947 pela Resolução n.º 36 (IV) de 28 de março de 1947 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A Comissão reúne atualmente 56 países da Europa (incluindo todos os Estados-Membros da União Europeia), da Comunidade de Estados Independentes e da América do Norte. Uma vez que a União não é membro das Nações Unidas, também não é membro da UNECE. Em contrapartida, participa na UNECE na qualidade de observador.
- 14 A UNECE inclui o grupo de trabalho das normas de qualidade dos produtos agrícolas (a seguir «grupo de trabalho») encarregado, nomeadamente, da definição de normas comuns para os géneros alimentícios perecíveis.
- 15 Em 1958, o grupo de trabalho aprovou o Protocolo de Genebra sobre a normalização das frutas e produtos hortícolas frescos e dos produtos secos (revisto em 1964 e 1985; a seguir «Protocolo de Genebra»). Este prevê, no seu ponto I, o seguinte:

«Cada produto sujeito à normalização comercial de qualidade deve ser definido por uma norma específica que lhe diga respeito pelo nome do género e da espécie a que pertence (referência botânica latina seguido eventualmente da indicação do autor). [...]

Não obstante, um grupo de produtos pode igualmente ser objeto de uma norma mais geral aplicável a esse grupo na medida em que as suas características o permita.»

- 16 Por força do ponto IX do Protocolo de Genebra, o grupo de trabalho está encarregado de prever, nomeadamente, a redação de novas normas especiais e as adaptações possíveis das normas existentes. Nos termos do ponto X do Protocolo de Genebra, o grupo de trabalho tem igualmente por missão elaborar as cláusulas de um acordo internacional suscetível de conferir às normas estabelecidas no quadro da UNECE para as frutas e produtos hortícolas um estatuto definitivo.

Tramitação do processo e pedidos das partes

- 17 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de setembro de 2011, o Reino de Espanha interpôs o presente recurso.
- 18 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de novembro de 2011, a Comissão, ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, suscitou uma exceção de inadmissibilidade. Por despacho do Tribunal Geral de 13 de julho de 2012, a questão prévia de inadmissibilidade foi junta à decisão de mérito.
- 19 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi afetado à Oitava Secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, distribuído.
- 20 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu dar início à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, convidou as partes a responderem por escrito a várias questões e a apresentarem certos documentos. As partes cumpriram este pedido no prazo fixado.
- 21 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 18 de junho de 2014. Na audiência, o Tribunal fixou às partes um prazo para juntarem aos autos uma cópia do Protocolo de Genebra e, até ser junto esse documento, decidiu não encerrar a fase oral. As partes deram cumprimento ao pedido do Tribunal no prazo fixado e, em 26 de junho de 2014, na sequência da apresentação de uma cópia do Protocolo de Genebra, a fase oral do processo foi encerrada por decisão do presidente da Oitava Secção.

- 22 O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a disposição impugnada;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 23 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar o recurso inadmissível ou, a título subsidiário, negar-lhe provimento;
 - condenar o Reino de Espanha nas despesas.

Quanto à admissibilidade

- 24 A Comissão alega que o recurso é inadmissível, uma vez que a disposição impugnada constitui um ato meramente confirmativo e, por isso, insuscetível de recurso de anulação interposto com base no artigo 263.º TFUE.
- 25 Segundo a Comissão, a obrigação de mencionar os tratamentos aplicados aos citrinos após a colheita não é nova, pois consta da regulamentação da União desde 1971. Vários regulamentos anteriores a 2002 já continham disposições essencialmente idênticas à disposição recorrida. Desde 2002, a redação da disposição aplicável é idêntica à da disposição impugnada.
- 26 É este o caso do ponto VI D, quarto travessão, do Anexo do Regulamento (CE) n.º 1799/2001 da Comissão, de 12 de setembro de 2001, que fixa as normas de comercialização aplicáveis aos citrinos (JO L 244, p. 12), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2010/2002 da Comissão, de 12 de novembro de 2002 (JO L 310, p. 3), e do Anexo I, parte B 2, ponto VI D, quarto travessão, do Regulamento (CE) n.º 1580/2007 da Comissão, de 21 de dezembro de 2007, que estabelece, no sector das frutas e produtos hortícolas, regras de execução dos Regulamentos (CE) n.º 2200/96 (CE) n.º 2201/96 e (CE) n.º 1182/2007 do Conselho, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1221/2008 da Comissão, de 5 de dezembro de 2008 (JO L 336, p. 1). Por outro lado, o contexto em que se insere a adoção da disposição impugnada não difere das circunstâncias existentes à data de entrada em vigor do Regulamento n.º 2010/2002.
- 27 A este respeito, refira-se a título preliminar que resulta dos próprios termos do artigo 263.º TFUE e do seu objetivo de garantir a segurança jurídica que um ato que não tenha sido impugnado dentro do prazo de recurso se torna definitivo. Esse caráter definitivo diz respeito não só ao próprio ato mas também a qualquer ato posterior que tenha caráter puramente confirmativo. Esta solução, que se justifica pela necessária estabilidade jurídica, é válida tanto para os atos individuais como para os que têm caráter normativo, como um regulamento. Importa, no entanto, precisar, no que se refere aos atos normativos como os regulamentos, que, quando uma disposição desse ato é alterada, abre-se nova possibilidade de recurso, não só dessa disposição concreta mas de todas as que, mesmo não alteradas, formam com ela um todo (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de outubro de 2007, Comissão/Parlamento e Conselho, C-299/05, Colet., p. I-8695, n.ºs 29 e 30; acórdãos do Tribunal Geral de 10 de junho de 2009, Polónia/Comissão, T-257/04, Colet., p. II-545, n.º 70; e de 2 de outubro de 2009, Chipre/Comissão, T-300/05 e T-316/05, não publicado na Coletânea, n.º 258).
- 28 Quanto à questão de saber em que circunstâncias um ato é considerado puramente confirmativo de um ato anterior, resulta de jurisprudência assente que é esse o caso se o ato em questão não contiver nenhum elemento novo em relação ao ato anterior e não tiver sido precedido de um reexame da situação do destinatário desse ato (acórdãos do Tribunal Geral de 7 de fevereiro de 2001,

Inpesca/Comissão, T-186/98, Colet., p. II-557, n.º 44; de 6 de maio de 2009, M/EMEA, T-12/08 P, ColetFP, p. I-B-1-31 e II-B-1-159, n.º 47; e de 15 de setembro de 2011, CMB e Christof/Comissão, T-407/07, não publicado na Coletânea, n.º 89).

- 29 Esta jurisprudência, que visa os atos individuais, deve ser transposta igualmente para o caso dos atos normativos, pois nada justifica uma diferenciação face a estes. Importa assinalar, por outro lado, que, no acórdão Chipre/Comissão, referido no n.º 27, *supra* (n.º 276), o Tribunal Geral concluiu que a disposição em causa nesse processo era confirmativa de uma disposição anterior idêntica depois de ter verificado que a sua adoção não tinha sido precedida de um reexame da situação.
- 30 É evidente que a questão da existência de um ato confirmativo nem sequer se coloca nos casos em que o conteúdo do ato posterior é diferente do ato anterior. No entanto, há que precisar que as alterações puramente de redação, que não alteram a substância do conteúdo do ato em causa, não obstam a que esse ato seja qualificado de confirmativo. Assim, no seu acórdão Chipre/Comissão, referido no n.º 27, *supra* (n.º 270), o Tribunal Geral considerou que «o termo do prazo de recurso dev[ia] ser oponível ao recurso de anulação interposto de uma disposição alterada não só quando essa disposição reproduz[isse] a disposição contida no ato em relação ao qual o prazo de recurso [tivesse expirado], mas também quando, apesar de a nova redação ser diferente [...] a sua substância não [fosse] afetada».
- 31 A jurisprudência acima referida no n.º 28 visa, assim, os casos em que o conteúdo do ato impugnado (por outras palavras, no caso de um ato normativo, a redação da disposição em causa) é, em substância, idêntico ao do ato anterior.
- 32 Coloca-se então a questão de saber em que circunstâncias pode haver um «reexame», que impede que um ato posterior, de conteúdo idêntico em substância ao de um ato anterior, possa ser qualificado de confirmativo desse ato anterior.
- 33 A este respeito, não se pode admitir que uma mera verificação dos elementos de facto e de direito que justificaram a adoção de um ato, levada a cabo pelo autor desse ato antes de confirmar novamente o seu conteúdo, constitua um reexame, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 28. Nas suas conclusões apresentados no processo que deu origem ao acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de março de 1986, Adams e o./Comissão (294/84, Colet., pp. 977, 978 e 981), o advogado-geral G. Slynn considerou igualmente que um simples «segundo exame» dos elementos de facto e de direito que justificaram a adoção de um ato não constituía um reexame que obstasse à existência de um ato confirmativo.
- 34 Importa, igualmente, recordar que, segundo jurisprudência constante, a existência de factos novos e substanciais pode justificar a apresentação de um pedido de reexame de uma decisão anterior já definitiva (v. acórdão Inpesca/Comissão, referido no n.º 28, *supra*, n.º 47, e acórdão M/EMEA, referido no n.º 28, *supra*, n.º 49 e jurisprudência aí referida). Se um ato constituir a resposta a um pedido em que sejam invocados factos novos e substanciais e se pede à administração que proceda a um reexame da decisão anterior, esse ato não pode ser considerado puramente confirmativo, na medida em que se pronuncia sobre os alegados factos novos e substanciais e contém, assim, um elemento novo em relação à decisão anterior (v. acórdão Inpesca/Comissão, referido no n.º 28, *supra*, n.º 46 e jurisprudência aí referida).
- 35 Assim, na sequência do reexame, baseado em factos novos e substanciais, de uma decisão que se tornou definitiva, a instituição em causa deve tomar uma nova decisão, cuja legalidade pode eventualmente ser contestada nos tribunais da União. Em contrapartida, na inexistência de factos novos e substanciais, a instituição não é obrigada a proceder ao reexame da sua decisão anterior (acórdãos Inpesca/Comissão, referido no n.º 28, *supra*, n.º 48, e M/EMEA, referido no n.º 28, *supra*, n.º 51).

- 36 Decorre desta jurisprudência que um ato é considerado adotado após reexame da situação, o que exclui o seu carácter confirmativo, quando esse ato tiver sido adotado, a pedido do interessado ou por iniciativa do seu autor, com base em elementos substanciais que não tinham sido tidos em conta na adoção do ato anterior. É precisamente por esses elementos não terem sido tidos em conta na adoção do ato anterior que são novos.
- 37 Em contrapartida, se os elementos de facto e de direito em que assenta o novo ato não forem diferentes dos que justificaram a adoção do ato anterior, esse novo ato é puramente confirmativo do ato anterior.
- 38 No que respeita às circunstâncias em que certos elementos podem ser qualificados de novos e substanciais, um elemento tanto deve ser qualificado de novo quando não existia no momento da adoção do ato anterior (v., neste sentido, acórdão M/EMEA, referido no n.º 28, *supra*, n.º 53 e jurisprudência aí referida; v. igualmente, neste sentido, despacho do Tribunal Geral de 29 de abril de 2004, SGL Carbon/Comissão, T-308/02, Colet., p. II-1363, n.º 57), como quando for um elemento já existente no momento da adoção do ato anterior, mas que, por qualquer razão, incluindo uma falta de diligência do autor deste último ato, não foi tomado em consideração no momento da sua adoção (v., neste sentido, acórdão Adams e o./Comissão, referido no n.º 33, *supra*, n.º 15, e acórdão do Tribunal Geral de 3 de março de 1994, Cortes Jimenez e o./Comissão, T-82/92, ColetFP, pp. I-A-69 e II-237, n.º 16).
- 39 Quanto ao carácter substancial de um elemento na aceção da jurisprudência acima referida, para apresentar tal carácter, esse elemento deve ser suscetível de alterar substancialmente a situação jurídica conforme tomada em conta pelos autores do ato anterior (v., neste sentido, despacho SGL Carbon/Comissão, referido no n.º 38 *supra*, n.º 58 e jurisprudência aí referida). Por outras palavras, é necessário que o elemento em causa seja suscetível de modificar substancialmente as condições que regeram o ato anterior, como, nomeadamente, um elemento que suscite dúvidas quanto ao fundado da solução adotada pelo referido ato (v. acórdão M/EMEA, referido no n.º 28, *supra*, n.º 54 e jurisprudência aí referida).
- 40 Há que observar ainda que uma medida sujeita à perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à sua adoção deve poder ser objeto de um pedido de reexame, com vista a verificar se se justifica a sua manutenção (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral, M/EMEA, referido no n.º 28, *supra*, n.ºs 64 a 66, e de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão, T-306/10, n.ºs 62 e 63). Um novo exame destinado a verificar se tal medida anteriormente adotada continua a justificar-se face a uma alteração da situação jurídica ou factual entretanto ocorrida leva à adoção de um ato que não é meramente confirmativo do ato anterior, antes constituindo um ato recorrível, passível de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, Colet., p. I-669, n.ºs 56 a 62).
- 41 No caso, como alega a Comissão, a redação da disposição impugnada é idêntica à da disposição anterior, que substituiu, a saber, o Anexo I, parte B 2, ponto VI D, quarto travessão, do Regulamento n.º 1580/2007, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1221/2008. Esta última disposição era, por sua vez, idêntica à do ponto VI D, quarto travessão, do Anexo do Regulamento n.º 1799/2001, conforme alterado pelo Regulamento n.º 2010/2002. Por outras palavras, a redação da disposição impugnada não teve qualquer evolução desde 2002.
- 42 Nestas condições, há que verificar, à luz das considerações acima expostas nos n.ºs 28 a 40, se, não obstante, a disposição impugnada foi adotada na sequência de um reexame da situação, caso em que não pode ser considerada puramente confirmativa e pode ser objeto de recurso de anulação.
- 43 O Tribunal considera que é esse o caso pelas seguintes razões.

- 44 Em primeiro lugar, a disposição impugnada está, em certa medida, sujeita à perpetuação das circunstâncias que presidiram à sua adoção. Com efeito, numa era de evolução científica constante, justifica-se considerar que as possibilidades de tratamento após colheita dos citrinos e os conservantes ou outras substâncias químicas utilizados são suscetíveis de conhecer regularmente alterações significativas. Nessa situação, é lógico esperar um reexame periódico das medidas aplicáveis, destinado a verificar se estas continuam a justificar-se à luz de uma eventual alteração da situação jurídica ou factual entretanto ocorrida. Ora, a vontade dos autores da disposição impugnada parece justamente ter sido a de proceder a essa verificação e não exclusivamente a uma reformulação das disposições já existentes.
- 45 A este respeito, há que referir que o considerando 2 do Regulamento n.º 543/2011 refere, nomeadamente, que «é conveniente incorporar todas as regras de execução num novo regulamento [que abranja os setores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados], juntamente com as alterações que a experiência revelou necessárias».
- 46 Daqui resulta, assim, que, ao adotar o Regulamento n.º 543/2011, a Comissão não apenas tinha a intenção de consolidar, num texto único, todas as regras de execução já em vigor, antes pretendendo aproveitar essa ocasião para efetuar as eventuais «alterações que a experiência revelou necessárias». Esta última intenção constitui um indício de que a adoção da disposição impugnada, como os de qualquer outra disposição do Regulamento n.º 543/2011, pode ter sido precedida de um reexame da situação, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 28.
- 47 Em segundo lugar, há que observar que, após a adoção do Regulamento n.º 1221/2008, que, antes da adoção do Regulamento n.º 543/2011, é o último ato a incluir uma disposição idêntica à disposição impugnada, a situação de direito e de facto relevante sofreu uma alteração que, eventualmente, poderia ter levado a uma alteração da disposição impugnada e que, por este motivo, exigia um reexame da situação.
- 48 Há que recordar, a este respeito, que, nos termos do artigo 113.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento OCM única (v. n.º 1, *supra*), as normas de comercialização dos produtos são estabelecidas pela Comissão tendo em conta, designadamente, «as recomendações adotadas pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE)» (v. n.ºs 13 a 16, *supra*).
- 49 As partes estão de acordo quanto ao facto de a norma relevante no caso vertente ser a norma UNECE FFV-14 respeitante à comercialização e ao controlo da qualidade comercial dos citrinos. Foi adotada pelo grupo de trabalho e alterada por diversas vezes.
- 50 O ponto VI da edição de 2000 da Norma, intitulada «Norma UNECE FFV-14 respeitante à comercialização e controlo da qualidade comercial dos citrinos entregues no tráfego internacional entre os países membros da UNECE e com destino a esses países», continha disposições relativas à marcação das encomendas: estes deviam, segundo os seus termos, «ostentar, em caracteres agrupados no mesmo lado, legíveis, indeléveis e visíveis do exterior», um certo número de indicações. O ponto VI da secção D dessa norma, intitulado «Características Comerciais», previa, no seu quarto travessão, que as embalagens deviam ostentar «tal sendo o caso, a indicação da utilização do agente conservante ou a substância química utilizada, na medida em que o seu emprego esteja em conformidade com a legislação do país importador». A edição de 2004 da norma UNECE FFV-14 nada alterou face às disposições acima referidas.
- 51 Em contrapartida, a edição de 2009 da norma UNECE FFV-14 introduziu alterações às referidas disposições. Com efeito, o ponto VI da edição de 2009 da norma, intitulada «Norma UNECE FFV-14 respeitante à comercialização e controlo da qualidade comercial dos citrinos», previa que as embalagens deviam «ostentar, em caracteres agrupados no mesmo lado, legíveis, indeléveis e visíveis do exterior», um certo número de indicações. O ponto VI da secção D dessa norma, intitulado

«Características Comerciais», previa no seu sexto travessão, que as embalagens deviam ostentar a indicação do «[t]ratamento após colheita (eventualmente, em função da legislação nacional do país importador)».

- 52 O ponto VI da edição de 2010 da Norma UNECE FFV-14 (a versão dessa norma aplicável no momento da adoção do Regulamento n.º 543/2011) reproduz, no que respeita à marcação, a norma UNECE FFV-14 de 2009, com a única diferença de que se refere à marcação dos «acondicionamentos», quando a norma de 2009 se referia à marcação das «embalagens». Dispõe, portanto, que os «acondicionamentos» devem «ostentar, em caracteres agrupados no mesmo lado, legíveis, indelével e visíveis do exterior», um certo número de indicações. O ponto VI D, intitulado «Características Comerciais», prevê no seu sexto travessão, que as embalagens devem ostentar a indicação do «[t]ratamento após colheita (eventualmente, em função da legislação nacional do país importador)».
- 53 Daí resulta, assim, que segundo as edições de 2000 e de 2004 da Norma UNECE FFV-14, se um conservante ou, mais geralmente, uma substância química tiverem sido utilizados nos citrinos (desde que essa utilização tenha sido em conformidade com a regulamentação do país importador), deve figurar obrigatoriamente uma informação relativa a essa utilização nas embalagens que contenham os citrinos em questão. Em contrapartida, sob a égide das edições de 2009 e de 2010 da mesma norma, a indicação dessa utilização apenas é exigida se a legislação do país importador o exigir. Por outras palavras, se a legislação do país importador em causa autorizar a utilização do conservante ou da substância química em causa sem exigir que conste das embalagens ou acondicionamentos dos citrinos em causa uma informação relativa à sua utilização, as edições de 2009 e de 2010 da Norma UNECE FFV-14, também não exigem essa indicação.
- 54 As partes divergem sobre a questão de saber em que sentido se deve entender a nova redação da Norma UNECE FFV-14, nas edições de 2009 e de 2010. Assim, a Comissão interpreta como uma «falta de tomada de posição sobre a questão da obrigação de mencionar os tratamentos realizados nos citrinos após a colheita e, por conseguinte, como uma renúncia da UNECE a recomendar essa menção». Segundo a Comissão, «a ‘opção’ a que se refere a recomendação dirige-se unicamente aos Estados importadores, e não aos operadores». Na opinião da Comissão, a alteração da Norma UNECE FFV-14 «reveste um carácter meramente formal e não afeta a substância». Considera, assim, que «essa alteração não desvirtua não as circunstâncias» que formam o contexto da adoção da disposição impugnada.
- 55 Por seu turno, o Reino de Espanha sustenta que as normas adotadas pela UNECE se destinam tanto aos Estados que participam no grupo de trabalho como a todos quantos as adotem por sua própria iniciativa. Por isso, considera que, «a marcação opcional do tratamento após colheita é uma exigência destinada a ser respeitada por todos os destinatários da norma em cada país que a adota». Na réplica, o Reino de Espanha vai mais longe e acusa a Comissão de ter feito uma interpretação errada da norma UNECE FFV-14, no sentido de que confia aos Estados que participam na UNECE a faculdade de exigirem ou não uma rotulagem para o tratamento após colheita dos citrinos, ao passo que, em seu entender, «a faculdade em causa [...] é destinada aos operadores».
- 56 Para decidir da admissibilidade do recurso, não é necessário, neste momento, analisar a interpretação precisa das edições de 2009 e de 2010 dessa norma nem a questão de saber se se destina exclusivamente aos Estados que participam na UNECE ou também aos operadores. Estas questões apresentam uma certa importância para o mérito da causa e é nesse contexto que for caso disso, devem ser analisadas.
- 57 Para efeitos de decisão da admissibilidade do recurso, basta observar que a redação da Norma UNECE FFV-14 sofreu, em 2009, isto é, posteriormente à adoção do Regulamento n.º 1221/2008 (que incluía uma disposição idêntica à disposição impugnada), uma alteração que não é puramente de redação. Com efeito, enquanto as edições anteriores dispunham, de forma inequívoca, que as encomendas ou as embalagens que contivessem citrinos tinham que ostentar indicações quanto ao tratamento após

colheita, a partir da edição de 2009, a norma em questão prevê uma simples faculdade a este respeito, «em função da legislação nacional do país importador». Contrariamente às afirmações da Comissão, é indubitável que não é uma alteração puramente formal.

- 58 Mesmo embora se admita que a Comissão não tinha que alterar a regulamentação relevante da União em conformidade com a alteração da Norma UNECE FFV-14, certamente era obrigada a ter em conta essa alteração, como exige o artigo 113.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento OCM única e, por conseguinte, devia, pelo menos, reexaminar a oportunidade de tal alteração. Ora, tal reexame tem a consequência de a disposição impugnada, embora de conteúdo idêntico à disposição relevante anteriormente em vigor, não ser confirmativa desta última.
- 59 Em terceiro e último lugar, a tramitação do processo que levou à adoção da disposição impugnada, conforme resulta dos elementos juntos aos autos pelas partes, das suas respostas escritas às questões que o Tribunal Geral lhes colocou no âmbito de uma medida de organização do processo e das explicações fornecidas pelas partes na audiência, confirma que houve efetivamente um reexame da situação de direito e de facto.
- 60 Como confirmaram as partes, o projeto de regulamento de execução do Regulamento OCM única que, seguidamente e com alterações, veio a ser adotado pela Comissão como Regulamento n.º 543/2011, foi examinado pelo grupo de peritos para a normalização das frutas e produtos hortícolas (a seguir «grupo de peritos») da Comissão. O projeto transmitido ao referido grupo e por ele examinado, junto aos autos pelo Reino de Espanha, continha um preceito que dispunha que a indicação do tratamento após colheita dos citrinos era facultativa [«post-harvest treatment (optional)», segundo o original inglês desse documento]. Nesse mesmo projeto, uma disposição idêntica à disposição impugnada tinha sido cortada, sem dúvida para indicar que iria desaparecer e ser substituída pela nova disposição acima referida. Na audiência, em resposta a uma questão do Tribunal, a Comissão confirmou que o projeto apresentado pelo Reino de Espanha era aquele que tinha sido transmitido ao grupo de peritos. Ainda assim, afirmou que a redação da disposição relevante desse projeto, diferente da redação da disposição impugnada, era fruto de um «erro» que ela teria cometido.
- 61 Resulta igualmente dos documentos juntos aos autos pelas partes e das explicações dadas por estas, tanto nos articulados como na audiência, que, em 6 de abril de 2011, tinha sido transmitido ao comité de gestão um projeto de regulamento que continha uma disposição idêntica à mencionada acima no n.º 60, com vista ao seu exame na sua reunião de 13 de abril de 2011. O Reino de Espanha juntou com a petição uma cópia desse projeto. Todavia, em 11 de abril de 2011, a Comissão apresentou ao comité de gestão uma versão modificada do seu projeto, que continha, desta vez, uma disposição idêntica à disposição impugnada. Nos seus articulados, a Comissão confirmou a exatidão material dessas informações, mas referiu, ainda relativamente a esse projeto, que a redação da disposição relevante tinha resultado de um «erro», que imediatamente corrigiu logo que dele se deu conta.
- 62 O Reino de Espanha também juntou com a petição uma cópia das cartas de dois ministérios espanhóis dirigidas à Comissão, na sequência da reunião do comité de gestão de 13 de abril de 2011, para exprimir o seu desacordo com a sua proposta de regulamento, bem como das respostas da Comissão a essas cartas. Assim, em 4 de maio de 2011, o diretor-geral do Comércio e dos Investimentos do Ministério espanhol da Indústria, do Turismo e do Comércio, enviou ao diretor-geral da diretor-geral (DG) «Saúde e consumidores» da Comissão uma carta na qual afirmava que tinha sido acordado no grupo de peritos que o regulamento a adotar pela Comissão estaria em conformidade com a nova redação da norma UNECE FFV-14, segundo a qual a indicação dos agentes conservantes ou outras substâncias químicas utilizadas no tratamento após colheita dos citrinos era facultativa.

- 63 O mesmo funcionário espanhol enviou outra carta, igualmente datada de 4 de maio de 2011, ao diretor-geral da Direção-Geral (DG) «Agricultura e Desenvolvimento Rural» da Comissão. Além disso, a diretora-geral dos Recursos Agrícolas e da Pecuária do Ministério espanhol do Ambiente, do Meio Rural e Marinho, enviou igualmente uma carta, datada de 3 de maio de 2011, ao diretor-geral da mesma Direção-Geral da Comissão.
- 64 O diretor-geral da DG «Agricultura e Desenvolvimento Rural» respondeu às duas cartas acima mencionadas por duas cartas, respetivamente de 14 e 30 de junho de 2011. As duas cartas, redigidas respetivamente em inglês e em espanhol, têm um teor idêntico. Aí se indica que o projeto de regulamento da Comissão atualizava dez normas de comercialização específicas, à luz das últimas normas da UNECE. No que respeita à norma de comercialização de citrinos, refere-se que a obrigação de rotulagem relativa ao tratamento após colheita fora introduzida pelo Regulamento n.º 1799/2001 e que «até agora, foi aplicada sem grandes problemas para os operadores da indústria alimentar». Acrescenta-se que «os serviços da Comissão consideram que a revogação da obrigação de rotulagem não se justifica e suscita objeções no que respeita à aplicação correta da legislação relativa aos aditivos alimentares».
- 65 Por seu turno, o diretor-geral da DG «Saúde e consumidores» respondeu à carta que lhe tinha sido enviada pelo diretor-geral do Comércio e dos Investimentos do Ministério espanhol da Indústria, do Turismo e do Comércio (v. n.º 62, *supra*) por carta de 29 de junho de 2011, na qual considerava que o conteúdo da carta que recebera era idêntico ao da carta enviada pelo mesmo funcionário espanhol ao diretor-geral da DG «Agricultura e Desenvolvimento Rural» e limita-se a remeter para a sua resposta de 14 de junho de 2011.
- 66 Resulta de todos estes elementos que, no momento da redação do projeto de regulamento que, seguidamente e após alterações, foi adotado como Regulamento n.º 543/2011, os serviços da Comissão alinharam inicialmente com a versão em vigor da Norma UNECE FFV-14 e tinham a intenção de inserir, no regulamento que a Comissão ia adotar, uma disposição idêntica a essa norma.
- 67 Todavia, posteriormente, considerou-se que tal redação da disposição relevante era contrária a outras considerações, incluindo as que diziam respeito à «correta aplicação da legislação relativa aos aditivos alimentares», evocada pelo diretor-geral da DG «Agricultura e Desenvolvimento Rural», na carta acima referida no n.º 64. O Tribunal considera que é nesse sentido que se deve entender a afirmação da Comissão de que a redação inicial da disposição relevante do seu projeto resultou de um «erro». Foi assim que, em 11 de abril de 2011, com vista à reunião do comité de gestão, foi comunicado aos Estados-Membros um novo projeto, no qual a disposição relevante voltava à redação já em vigor.
- 68 Daqui resulta que a adoção da disposição impugnada foi precedida de um reexame da situação, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 28, o que, segundo a mesma jurisprudência, impede que esta disposição possa ser considerada puramente confirmativa das disposições anteriores idênticas.
- 69 Com efeito, as disposições anteriores, embora de conteúdo idêntico ao da disposição impugnada, constituíam apenas a mera transposição, para o direito da União, da versão em vigor da norma UNECE FFV-14. Foi só no momento da adoção da disposição impugnada que a Comissão, que, num primeiro momento, tinha a intenção de alterar a disposição relevante do direito da União para se manter alinhada com a norma em questão, analisou seguidamente a questão de saber se podia ou devia divergir dessa norma, nomeadamente para assegurar a «aplicação correta da legislação [da União] relativa aos aditivos alimentares». Tendo dado resposta afirmativa a essa questão, manteve na mesma a disposição em causa e afastou-se, pela primeira vez desde 2002, pelo menos, da redação da Norma UNECE FFV-14.

- 70 Por outras palavras, a disposição impugnada foi adotada na sequência do exame de uma questão que não tinha sido examinada anteriormente. Esse exame constitui um elemento novo e substancial, tomado em consideração na adoção da disposição impugnada ao passo que não o tinha sido na adoção das disposições idênticas anteriores, o que impede que a disposição impugnada seja puramente confirmativa das disposições anteriores, assim constituindo um ato recorrível.
- 71 Por conseguinte, o presente recurso é admissível e deve ser julgado quanto ao mérito.

Quanto ao mérito

- 72 O Reino de Espanha invoca cinco fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, a uma violação do princípio do respeito da hierarquia das normas, o segundo, a um desvio de poder, o terceiro, a falta de fundamentação, o quarto, a violação do princípio da igualdade de tratamento e, o quinto, a violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao primeiro fundamento, violação do princípio do respeito da hierarquia das normas

- 73 O Reino de Espanha alega que, ao adotar, na forma da disposição impugnada, uma norma de comercialização que diverge da norma UNECE FFV-14, a Comissão violou o artigo 113.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OCM única e, por conseguinte, o princípio do respeito da hierarquia das normas. Neste contexto, baseia-se também no considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011, nos termos do qual: «[para] evitar entraves desnecessários ao comércio, nos casos em que haja que estabelecer normas de comercialização específicas para determinados produtos estas devem corresponder às normas adotadas pela [UNECE]».
- 74 Há que recordar que, por força do princípio do respeito da hierarquia das normas, um regulamento de execução não pode derrogar as disposições contidas no ato a que dá execução (v. acórdão do Tribunal Geral de 13 de abril de 2011, Alemanha/Comissão, T-576/08, p. II-1578, n.º 100 e jurisprudência aí referida).
- 75 A este respeito, há que observar que, nos termos do artigo 113.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento OCM única, as «recomendações adotadas pela [UNECE]» constituem apenas um dos elementos a que a Comissão deve atender quando aprova normas de comercialização para um ou vários produtos. Assim, de modo nenhum resulta unicamente da letra dessa disposição que as normas aprovadas pela Comissão devem ser reproduções idênticas das aprovadas pela UNECE.
- 76 Por outro lado, não existe na argumentação do Reino de Espanha nem nos autos nenhum elemento suscetível de justificar uma conclusão diferente, de acordo com a qual, apesar dos seus termos claros e inequívocos, se devesse interpretar a referida disposição no sentido de que, na adoção de uma norma de comercialização para um ou vários produtos, a Comissão tem de transpor tal qual a norma correspondente adotada pela UNECE.
- 77 Em especial, resulta da ata da reunião do grupo de trabalho realizada em Genebra de 4 a 8 de maio de 2009, cuja cópia foi junta aos autos pela Comissão com a contestação, que as normas adotadas pela UNECE não têm caráter vinculativo, mesmo para os Estados que participam na UNECE. Com efeito, o n.º 78 desse relatório salienta que o secretariado do grupo de trabalho explicou aos participantes da reunião que «as normas desenvolvidas na UNECE [...] [eram] meras recomendações e não [podiam] ser impostas aos Estados. Os Estados decidem por si próprios que normas irão utilizar a nível nacional e regional».

- 78 Por outro lado, na audiência, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, tanto o Reino de Espanha como a Comissão confirmaram que as normas adotadas pela UNECE não tinham caráter vinculativo, mesmo para os Estados que participavam na UNECE.
- 79 Daí resulta que a adoção de uma norma pela UNECE não implica nenhuma obrigação para os Estados-Membros da União, que participam todos na UNECE.
- 80 Em face destas considerações, há que interpretar o artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento OCM única, de acordo com a sua redação clara e inequívoca, no sentido de que a Comissão dispõe de uma margem de apreciação na adoção, a nível da União, das normas de comercialização para um ou vários produtos. Uma vez que, em matéria de política agrícola, a jurisprudência reconhece às instituições, tendo em conta as responsabilidades que lhes incumbem na matéria, um amplo poder de apreciação (v. acórdão do Tribunal Geral de 3 de maio de 2007, Espanha/Comissão, T-219/04, Colet., p. II-1323, n.º 105 e jurisprudência aí referida), há que concluir que a margem de apreciação de que a Comissão dispõe, por força da disposição acima referida, é igualmente ampla. Todavia, nos termos dessa mesma disposição, compete-lhe, no exercício desse amplo poder de apreciação, ter em conta, entre outros elementos, as normas adotadas no âmbito da UNECE. De resto, o caráter não vinculativo destas últimas normas constitui uma explicação para a utilização, nessa disposição, da palavra «normas e recomendações», utilizado na referida disposição.
- 81 Por conseguinte, uma vez que a Comissão não era obrigada, nos termos da disposição acima referida do regulamento de base, a adotar, a nível da União, uma norma de comercialização para os citrinos em termos idênticos aos da UNECE FFV-14, não pode ser acusada de ter violado o regulamento de base e, portanto, o princípio do respeito da hierarquia das normas.
- 82 Quanto ao argumento do Reino de Espanha relativo à redação do considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011 (acima lembrado no n.º 73), há que observar, antes de mais, que se trata de um considerando do próprio Regulamento n.º 543/2011, e não de uma norma hierarquicamente superior, como o Regulamento OCM única. Por conseguinte, não está em causa, seja como for, uma violação do princípio do respeito da hierarquia das normas.
- 83 De qualquer forma, há que referir que a expressão «devem corresponder», utilizada no referido considerando 6, não pode ser interpretada no sentido de que as normas adotadas pela Comissão devem ter exatamente o mesmo conteúdo que as normas adotadas pela UNECE.
- 84 Por outro lado, há que lembrar que, segundo jurisprudência assente, um regulamento de execução deve, se possível, ser objeto de interpretação conforme com as disposições do regulamento de base (acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de junho de 1993, Dr. Tretter, C-90/92, Colet., p. I-3569, n.º 11, e de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, Colet., p. I-3989, n.º 52).
- 85 Ora, no caso, como já acima se referiu, o artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento OCM única, que é o regulamento de base, exige que a Comissão, quando adota normas de comercialização para produtos específicos, tenha em conta vários elementos, dos quais as normas adotadas pela UNECE são apenas um. Se a Comissão, quando adotou o Regulamento n.º 543/2011, pretendesse reproduzir exatamente todas as normas relevantes adotadas pela UNECE sem ter em conta nenhum outro elemento que, eventualmente, apontasse para um conteúdo diferente de uma ou de outra norma a adotar, violaria o regulamento de base. Não se pode, portanto, admitir que essa era a sua intenção quando adotou o Regulamento n.º 543/2011. O considerando 6 do Regulamento n.º 958/2003 deve, pelo contrário, ser entendido no sentido de que, quando devem ser aprovadas normas de comercialização específicas para produtos individuais, devem basear-se em normas adotadas pela UNECE, com as alterações eventuais necessárias, exigidas para ter em conta os outros elementos mencionados no artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento OCM única.

- 86 Na réplica, o Reino de Espanha acrescenta que, na medida em que a Comissão sustenta nos seus articulados (v., a este respeito, n.º 54, *supra*), que a norma UNECE FFV-14 não sofreu alterações substanciais, é claro que esta não cumpriu a sua obrigação, decorrente do artigo 113.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento OCM única, de ter em conta esta alteração. O Reino de Espanha invoca igualmente, no mesmo contexto, a tese da Comissão de que a faculdade conferida pela norma em causa se dirige unicamente aos Estados importadores, tese que o Reino de Espanha considera errada, como acima se refere no n.º 55.
- 87 Estes argumentos não colhem, pelo menos no âmbito do primeiro fundamento, relativo à violação do princípio do respeito da hierarquia das normas.
- 88 Com efeito, não há dúvida de que, no momento da redação da disposição impugnada, a Comissão teve em conta a norma UNECE FFV-14, como exige o artigo 113.º, n.º 1, alíneas a), v), do Regulamento OCM única. Prova disto é o facto, invocado pelo Reino de Espanha, de um primeiro projeto, redigido pela Comissão, do que veio a ser a disposição impugnada, conter uma disposição idêntica à disposição relevante da norma UNECE FFV-14 (v. n.ºs 60 e 61, *supra*). Por conseguinte, não se pode acusar a Comissão de não ter cumprido a sua obrigação de ter em conta a norma em questão.
- 89 Quanto à tese alegadamente errada da Comissão, segundo a qual a norma em causa se dirige unicamente aos Estados e não, como parece sustentar o Reino de Espanha, igualmente aos operadores, basta observar, no contexto do presente fundamento, que uma eventual perceção errada do conteúdo da norma em causa pela Comissão não pode, em qualquer caso, constituir uma violação sua do princípio do respeito da hierarquia das normas. Tal erro, a ter sido cometido, poderia, em contrapartida, justificar a anulação da disposição impugnada por erro manifesto cometido pela Comissão no exercício do poder de apreciação que lhe reconhece o artigo 113.º, n.º 2, alínea a), v), do Regulamento OCM única. Ora, a questão de saber se a apreciação da Comissão está viciada de erro manifesto será examinada no âmbito do quinto fundamento. A argumentação apresentada pelo Reino de Espanha em apoio deste último fundamento exige essa fiscalização do Tribunal e é nesse contexto que há que examinar também se a Comissão entendeu corretamente o conteúdo da disposição relevante da norma UNECE FFV-14.
- 90 Em face de todas estas considerações, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a um desvio de poder

- 91 Com o segundo fundamento, invocado a título subsidiário para o caso de o Tribunal não julgar procedente o primeiro, o Reino de Espanha acusa a Comissão de desvio de poder, na medida em que, em seu entender, adotou a disposição impugnada com fins diversos dos invocados. O Reino de Espanha invoca, a este respeito, quatro indícios, a saber: primeiro, a redação do considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011 (v. n.º 73, *supra*); segundo, a alteração do projeto de regulamento da Comissão, durante os trabalhos preparatórios prévios à sua adoção e as explicações alegadamente apresentadas pela Comissão para a justificar; terceiro, o conteúdo das cartas acima mencionadas nos n.ºs 64 e 65; quarto, o conteúdo da obrigação de rotulagem prevista na disposição impugnada que, segundo o Reino de Espanha, apresenta um «caráter seletivo».
- 92 Em particular, segundo o Reino de Espanha, a justificação que é avançada pela Comissão para fundamentar a manutenção da obrigação de rotulagem prevista pela disposição impugnada destina-se a uma substância particular, o ortofenilfenol, e do seu sal de sódio, designado «ortofenilfenato sódico» (a seguir, em conjunto, «OPP»). Ora, segundo o Reino de Espanha, na medida em que o OPP está abrangido pela regulamentação em matéria de aditivos alimentares, devia constar dessa regulamentação. O Reino de Espanha considera igualmente que a obrigação instituída pela disposição impugnada apresenta um caráter seletivo, na medida em que não se aplica a todas as frutas e produtos hortícolas.

- 93 O Reino de Espanha alega, a este respeito, que a aplicação da regulamentação em matéria de aditivos alimentares é uma finalidade alheia às competências de execução conferidas à Comissão pelo artigo 113.º do Regulamento OCM única. Daí infere que a Comissão agiu com fins diversos dos invocados no ato impugnado. Por outro lado, teria agido com fins diversos dos definidos no Regulamento n.º 543/2011 e no artigo 113.º do Regulamento OCM única, dos quais ela retirou a competência para adotar a disposição impugnada.
- 94 O Reino de Espanha alega ainda que a aprovação de normas de comercialização é um instrumento que faz parte da organização comum dos mercados agrícolas, prevista no artigo 40.º TFUE, tendo em vista alcançar os objetivos da política agrícola comum enumerados no artigo 39.º TFUE. Mesmo que a jurisprudência admitisse que a prossecução dos objetivos da política agrícola comum não pode ignorar exigências de interesse geral, como a proteção dos consumidores ou da saúde e da vida das pessoas e dos animais, tal consideração não pode permitir à Comissão apresentar uma obrigação geral e absoluta sem nenhum fundamento jurídico concreto. Tal obrigação só é possível ao abrigo do artigo 169.º TFUE que, no seu n.º 1, prevê que, «[a] fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a União contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses». Ora, este artigo não confere nenhuma competência direta à Comissão. Segundo o Reino de Espanha, trata-se de uma prova suplementar do desvio de poder de que acusa a Comissão.
- 95 A este respeito, há que recordar, a título preliminar, a jurisprudência assente segundo a qual um ato só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido adotado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de maio de 2008, Espanha/Conselho, C-442/04, Colet., p. I-3517, n.º 49 e jurisprudência aí referida).
- 96 Ora, no caso em apreço, nenhum dos indícios invocados pelo Reino de Espanha na sua argumentação visa demonstrar que a disposição impugnada foi adotada com fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado.
- 97 No que diz respeito ao argumento do Reino de Espanha relativo à redação do considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011, já acima se referiu no n.º 85 que a expressão «devem corresponder» não pode ser entendida no sentido de que a Comissão pretendia adotar exatamente todas as normas pertinentes adotadas pela UNECE, sem qualquer possibilidade de alteração. Em todo o caso, quaisquer que tivessem sido as intenções da Comissão na adoção do Regulamento n.º 543/2011, este considerando não demonstra que ela ia prosseguir um fim diferente do invocado, isto é, a fixação de normas de comercialização específicas para certos produtos, entre os quais os citrinos.
- 98 No tocante ao segundo e terceiro indícios invocados pelo Reino de Espanha, é certo que demonstram que, no momento da adoção da disposição impugnada, a Comissão levou em consideração nomeadamente o OPP, que, durante um longo período, estava abrangido pela regulamentação relativa aos aditivos alimentares. Todavia, nada confirma a alegação do Reino de Espanha (v. n.º 93, *supra*) segundo a qual a disposição impugnada se destina a dar execução a esta última regulamentação.
- 99 Neste contexto, há que observar que resulta claramente da redação do artigo 113.º, n.º 2, alínea a), iii), do Regulamento OCM única, que as normas de comercialização que a Comissão pode prever são aprovadas tendo em conta, nomeadamente, «o interesse dos consumidores em receberem uma informação adequada e transparente». Por outro lado, como o próprio Reino de Espanha reconhece, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a prossecução dos objetivos da política agrícola comum não pode ignorar as exigências de interesse geral, como a proteção dos consumidores ou da saúde e da vida das pessoas e dos animais, exigências que as instituições da União Europeia devem ter

em conta ao exercer as suas competências (acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colet., p. 855, n.º 12, e de 5 de maio de 1998, Reino Unido/Comissão, C-180/96, Colet., p. I-2265, n.º 120).

- 100 Ao contrário, portanto, do que parece sustentar o Reino de Espanha, não se pode admitir que a Comissão tenha desviado o processo de adoção das normas de comercialização em conformidade com o artigo 113.º do Regulamento OCM única, a fim de aprovar uma disposição destinada à proteção dos consumidores, cuja adoção não fosse da sua competência. Pelo mesmo motivo, improcede o argumento segundo o qual a Comissão não tem qualquer fundamento jurídico concreto para aprovar uma disposição como a disposição impugnada, uma vez que a sua adoção só é possível ao abrigo do artigo 169.º TFUE que não confere nenhuma competência direta à Comissão (v. n.º 94, *supra*).
- 101 Daí resulta que, em todo o caso, os argumentos acima examinados não podem demonstrar que a adoção da disposição impugnada constitui um desvio de poder, o único objeto do presente fundamento.
- 102 É verdade que a própria Comissão salienta, nos seus articulados, que a sua «posição oficial» quanto aos fundamentos que justificaram a adoção da disposição impugnada, idêntica à disposição análoga anterior, apesar da modificação da norma UNECE FFV-14 entretanto ocorrida, é a que foi exposta na carta acima referida no n.º 64. Por conseguinte, se, como o Reino de Espanha parece alegar, essa posição se baseia num erro de direito relativo às exigências da «legislação relativa aos aditivos alimentares», esse erro pode justificar a anulação da decisão impugnada. Com efeito, a própria Comissão reconhece que esse erro, a confirmar-se, poderia levar à anulação da disposição impugnada. Sustenta, apesar de tudo, que tal anulação hipotética se basearia num erro manifesto de apreciação ou numa violação do princípio da proporcionalidade.
- 103 Por conseguinte, tal como a questão acima mencionada no n.º 89 e pelas mesmas razões aí mencionadas, a questão acima suscitada no n.º 102 será analisada no âmbito do exame do quinto fundamento.
- 104 O quarto indício invocado pelo Reino de Espanha, relativo ao conteúdo da disposição impugnada, também não pode demonstrar um desvio de poder pela Comissão. O facto de prever uma obrigação de rotulagem para todas as substâncias utilizadas no tratamento após colheita de citrinos, essencialmente por motivos relacionados com uma única dessas substâncias, o OPP, bem como limitar essa obrigação unicamente aos citrinos e não às outras frutas poderia, eventualmente, justificar a anulação da disposição impugnada por erro manifesto de apreciação ou por violação dos princípios da igualdade de tratamento ou do princípio da proporcionalidade, mas não constitui nem mesmo um indício de desvio de poder. Trata-se, também neste caso, de argumentos que devem ser examinados no âmbito da análise do quarto e quinto fundamentos.
- 105 Em face de todas estas considerações, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

- 106 O Reino de Espanha acusa a Comissão de violação do dever de fundamentação, pela divergência que existe, em seu entender, entre, por um lado, o considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011 e, por outro, a disposição impugnada (v. igualmente n.º 73, *supra*). O Reino de Espanha considera que é certo que a fundamentação da disposição impugnada é clara, mas que é equívoca, na medida em que, apesar de, em conformidade com a norma UNECE FFV-14, a imposição de uma obrigação de etiquetagem em matéria de tratamento após colheita dos citrinos ser facultativa, o Regulamento n.º 543/2011 não expõe de forma alguma os motivos que levaram a Comissão a afastar-se desta norma e a introduzir, pela disposição impugnada, uma obrigação de rotulagem geral e incondicional.

Essa obrigação foi introduzida sem qualquer justificação, o que constitui uma violação do dever de fundamentação, como decorre do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e da jurisprudência na matéria.

- 107 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa. Deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e aos tribunais da União exercerem a sua fiscalização. Todavia, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito relevantes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato preenche as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de setembro de 2006, Espanha/Conselho, C-310/04, Colet., p. I-7285, n.º 57 e jurisprudência aí referida). Isto é tanto mais assim quanto os Estados-Membros tiverem sido estreitamente associados ao processo de elaboração do ato controvertido, conhecendo, portanto, as razões que estão na base desse ato (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2001, Países Baixos/Conselho, C-301/97, Colet., p. I-8853, n.º 188 e jurisprudência aí referida).
- 108 Além disso, quando se trata, como no caso vertente, de um ato de aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que se propõe alcançar (acórdãos Países Baixos/Conselho, referido no n.º 107, *supra*, n.º 189, e de 7 de setembro de 2006, Espanha/Conselho, referido no n.º 107, *supra*, n.º 59).
- 109 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou reiteradamente que, se o ato impugnado revelar o essencial do objetivo prosseguido pela instituição, seria excessivo exigir uma fundamentação específica para as diferentes opções técnicas efetuadas (v. acórdão Países Baixos/Conselho, referido no n.º 107, *supra*, n.º 190 e jurisprudência aí referida). Isto é tanto mais assim quanto os órgãos da União dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha dos meios necessários para a realização de uma política complexa como, no presente caso, a política agrícola comum (v. acórdão Países Baixos/Conselho, referido no n.º 107, *supra*, n.ºs 191, 192 e jurisprudência aí referida).
- 110 No caso, há que observar, desde logo, que toda a argumentação do Reino de Espanha se baseia numa leitura errada do considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011, como já acima se expôs nos n.ºs 83 a 85.
- 111 Com efeito, pelas razões acima expostas nos n.ºs 83 a 85, não se deve entender este considerando no sentido de que é necessário assegurar que as normas de comercialização da União, adotadas pela Comissão, sejam idênticas às adotadas pela UNECE. Se a Comissão assim agisse, violaria a sua obrigação, decorrente do artigo 113.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OCM única, de levar em conta, na adoção dessas normas, outros fatores para além das normas adotadas pela UNECE, igualmente mencionadas nessa disposição. Por conseguinte, como acima igualmente se refere, há que entender este considerando no sentido de que a Comissão procurou, no momento da adoção das normas de comercialização a nível da União, assegurar uma correspondência, nas grandes linhas, entre essas normas e as normas adotadas pela UNECE, por outras palavras, assegurar-se de que, salvo se exigências especiais o impuserem, as normas de comercialização da União têm o mesmo alcance e o mesmo conteúdo que as adotadas pela UNECE e alinham com estas últimas.
- 112 Esta leitura do considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011 é confirmada por uma comparação de conjunto entre, por um lado, a edição 2010 da Norma UNECE FFV-14 e, por outro, a norma de comercialização da União para os citrinos, conforme estabelecida pelo referido regulamento. Tal comparação revela que, apesar de a norma de comercialização da União seguir geralmente a estrutura e a apresentação da Norma UNECE FFV-14 (edição 2010) existem várias diferenças de pormenor entre as duas normas, que vão de simples divergências de redação menores até diferenças de fundo, das quais a divergência entre a disposição impugnada e a disposição correspondente da Norma UNECE

FFV-14 é só um exemplo. Nomeadamente, como o próprio Reino de Espanha assinala, há que observar que o pomelo, a toranja e a lima estão excluídos do âmbito de aplicação da norma de comercialização da União, tal como estabelecida pelo Regulamento n.º 543/2011, ao passo que todos são abrangidos pela Norma UNECE FFV-14.

- 113 Daqui se conclui que não existe qualquer incoerência entre o enunciado no considerando 6 do Regulamento n.º 543/2011 e a escolha da Comissão de incluir, na nova norma a nível da União, a disposição impugnada, idêntica às correspondentes disposições anteriores, apesar da modificação que, entretanto, tinha sofrido a disposição correspondente da Norma UNECE FFV-14. O argumento do Reino de Espanha de que a fundamentação da disposição impugnada é «inequívoca» não pode, portanto, ser aceite.
- 114 Além disso, à luz da jurisprudência acima referida nos n.ºs 108 e 109, não se pode acusar a Comissão de violação do dever de fundamentação por não expor, nos diferentes considerandos do Regulamento n.º 543/2011, os motivos precisos pelos quais tinha decidido incluir, na norma de comercialização relativa aos citrinos, a disposição impugnada, diferente da disposição correspondente da Norma UNECE FFV-14. Com efeito, tendo em conta as numerosas divergências entre a norma de comercialização da União dos citrinos, adotada por esse regulamento e a Norma UNECE FFV-14 (v. n.º 112, *supra*), seria indubitavelmente excessivo exigir que a Comissão expusesse uma justificação especial para cada divergência.
- 115 A conclusão acima mencionada no n.º 114 impõe-se tanto mais quanto ao Reino de Espanha foi dada, como confirmam os elementos que invoca (v. n.ºs 64 e 65 *supra*), a possibilidade de conhecer as razões que justificaram a decisão da Comissão de não adotar, a nível da União, a modificação da disposição relativa à etiquetagem da Norma UNECE FFV-14.
- 116 Em termos mais gerais, e tendo em conta o facto de a disposição impugnada fazer parte da norma de comercialização da União relativa aos citrinos, que é um ato destinado a ser aplicado diretamente, há que reconhecer que a situação de conjunto que levou à adoção de normas de comercialização específicas, nomeadamente a relativa aos citrinos, e os objetivos gerais que esse ato se propõe atingir, resultam, como exige a jurisprudência acima referida no n.º 108, com suficiente clareza dos considerandos 5 e 6 do Regulamento n.º 543/2011. Importa referir, a este respeito, que o Reino de Espanha não formulou qualquer outra alegação contra essa fundamentação, com exceção da alegada incoerência entre a redação do considerando 6 do referido regulamento e o conteúdo da disposição impugnada.
- 117 O Reino de Espanha baseia-se igualmente nos acórdãos do Tribunal de Justiça de 1 de abril de 1993, *Diversinte e Iberlacta* (C-260/91 e C-261/91, Colet., p. I-1885, n.ºs 11 e 12), e do Tribunal Geral de 15 de novembro de 2007 (*Hungria/Comissão*, T-310/06, Colet., p. II-4619, n.ºs 83 e 84), que declararam ambos que os regulamentos em causa estavam feridos de falta de fundamentação.
- 118 Ora, como alega acertadamente a Comissão, as circunstâncias dos processos que conduziram a esses dois acórdãos são inteiramente diferentes das do presente processo, de modo que deles não resulta qualquer ensinamento útil para o presente processo.
- 119 Com efeito, no acórdão *Diversinte e Iberlacta*, referido no n.º 117, *supra* (n.ºs 11 e 12), tratava-se de uma disposição com efeito retroativo, para o qual a jurisprudência exige uma justificação especial nos fundamentos do ato impugnado, como resulta do n.º 10 desse mesmo acórdão. Ora, no caso presente, não foi alegado que a disposição impugnada tivesse efeito retroativo.
- 120 Quanto ao acórdão *Hungria/Comissão*, referido no n.º 117, *supra* (n.ºs 82 a 88), o Tribunal Geral considerou que determinadas disposições do regulamento que estava em causa nesse processo deviam ser anuladas por falta de fundamentação, uma vez que esse regulamento não indicava minimamente as razões pelas quais as novas medidas introduzidas por essas disposições se deviam aplicar

imediatamente. Porém, essa consideração do Tribunal Geral deve ser integrada no seu contexto, recordado nos n.ºs 66 a 72 do mesmo acórdão, dos quais resulta que a introdução das medidas em causa tinha violado a confiança legítima dos produtores afetados por elas. Com efeito, os n.ºs 82 a 88 do acórdão em causa enunciam um fundamento por acréscimo, na medida em que o Tribunal Geral já tinha concluído, no n.º 72 do mesmo acórdão, que as disposições em causa do regulamento em causa deviam ser anuladas por violação da confiança legítima dos produtores.

121 Ora, no caso em apreço, o Reino de Espanha nem sequer alega que a disposição impugnada violava a confiança legítima dos produtores de citrinos, dos operadores do setor, ou de outra categoria de interessados.

122 Em face destas considerações, há que julgar improcedente o terceiro fundamento.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento

123 Com o seu quarto fundamento, o Reino de Espanha acusa a Comissão de violação do princípio da igualdade de tratamento e da não-discriminação entre produtores, consagrado no artigo 40.º, n.º 2, TFUE. O Reino de Espanha alega, em substância, que todos os produtores das diferentes frutas e produtos hortícolas se encontram numa situação semelhante quanto à possibilidade de aplicação de tratamentos após colheita nos seus produtos. O Reino de Espanha menciona, a este respeito, vários exemplos de substâncias que são aplicados após colheita, nomeadamente na fruta com sementes (maçãs e peras), na fruta com caroço, na banana e na batata.

124 Ora, entre as dez normas de comercialização específicas adotadas pelo Regulamento n.º 543/2011, só a relativa aos citrinos impõe, pela disposição impugnada, uma obrigação de rotulagem para os agentes conservantes e outras substâncias químicas utilizados no tratamento após colheita. Daí resulta, segundo o Reino de Espanha, que a disposição impugnada é uma medida discriminatória prejudicial aos produtores de citrinos, que não assenta em qualquer justificação objetiva. A rotulagem imposta pela disposição impugnada transmite ao consumidor a mensagem de que os citrinos são os únicos frutos tratados com produtos químicos depois da colheita. Essa impressão errada é prejudicial para a comercialização e consumo desses frutos e coloca-os numa situação concorrencial desfavorável.

125 O artigo 40.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, invocado pelo Reino de Espanha, dispõe que a organização comum dos mercados, instituída no quadro da política agrícola comum da União, deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da União.

126 Segundo jurisprudência assente, a proibição de qualquer discriminação no âmbito da política agrícola comum enunciada nessa disposição não é mais do que a expressão específica do princípio geral da igualdade, que exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que as situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que tal tratamento seja objetivamente justificado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de maio de 2010, Agrana Zucker, C-365/08, Colet., p. I-4341, n.º 42 e jurisprudência aí referida). Resulta, portanto, da jurisprudência que, se a análise das disposições de uma medida revelar uma diferença de tratamento arbitrário, isto é, uma diferença sem justificação suficiente e não assente em critérios de natureza objetiva (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, Recueil, p. 2885, n.º 22, e de 13 de novembro de 1990, Marshall, C-370/88, Colet., p. I-4071, n.º 24; acórdão do Tribunal Geral de 20 de março de 2001, T. Port/Comissão, T-52/99, Colet., p. II-981, n.º 82), essa medida deve ser anulada por violação da proibição de discriminação prevista no artigo 40.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, a menos que a diferenciação seja objetivamente justificada (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colet., p. I-4973, n.º 67, e acórdão Espanha/Comissão, referido no n.º 80, *supra*, n.º 106).

- 127 A violação do princípio da igualdade de tratamento devido a um tratamento diferenciado pressupõe que as situações em causa sejam comparáveis no que respeita a todos os elementos que as caracterizam. Os elementos que caracterizam situações diferentes e, portanto, o seu caráter comparável devem ser determinados e apreciados à luz do objeto e do objetivo do ato da União que institui a distinção em causa. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objetivos do domínio a que pertence o ato em questão (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de dezembro de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e o.*, C-127/07, Colet., p. I-9895, n.ºs 25, 26 e jurisprudência aí referida). Para se poder acusar o legislador da União de violação do princípio da igualdade de tratamento, é necessário que este tenha tratado de modo diferente situações comparáveis, causando uma desvantagem de certas pessoas face a outras (v. acórdão *Arcelor Atlantique et Lorraine e o.*, já referido, n.º 39 e jurisprudência aí referida).
- 128 Resulta da leitura do Regulamento n.º 543/2011 nem, de resto, a Comissão impugna que, como alega o Reino de Espanha, nenhuma das outras normas instituídas por esse regulamento contém uma disposição análoga à disposição impugnada. Não se pode negar que a obrigação de rotulagem imposta pela disposição impugnada unicamente aos citrinos implica uma desvantagem para os produtores dessas frutas, em relação aos produtores de outras frutas ou produtos hortícolas.
- 129 No entanto, à luz da jurisprudência acima referida no n.º 126, para determinar se isso constitui uma violação do princípio da igualdade de tratamento e da não-discriminação, há que identificar o objeto e a finalidade da disposição impugnada e examinar se a situação dos produtores de citrinos abrangidos pela disposição impugnada e a situação dos produtores de outras frutas ou produtos hortícolas são comparáveis, tendo em conta este elemento.
- 130 É indiscutível que o objetivo prosseguido pela disposição impugnada é garantir uma melhor informação dos consumidores dos citrinos referidos por esta comunicação, alertando, se for caso disso, a sua atenção para o facto de as frutas que lhes são proporcionadas e estão a consumir terem sido objeto de um tratamento após colheita com agentes conservantes ou outras substâncias químicas.
- 131 A este respeito, é um facto notório que resulta da experiência comum que, do ponto de vista de um eventual tratamento, por um conservante ou por outra substância química, da sua superfície externa, as frutas e produtos hortícolas podem ser repartidos em duas grandes categorias. O primeiro abrange os produtos cuja pele ou casca não é de grande espessura, pelo que não é um obstáculo suficiente à penetração de uma substância no interior do fruto ou do produto hortícola em causa; de resto, essa fruta e esses produtos hortícolas são frequentemente ou mesmo exclusivamente consumidos com a pele. A segunda abrange os produtos cuja casca tem suficiente espessura para impedir a penetração das substâncias que se encontrem na sua superfície para o interior e que são consumidos após ter sido descascados, o que significa que a casca não é consumida, sendo deixada fora.
- 132 Visto que a casca das frutas e produtos hortícolas pertencentes à segunda categoria impede que as substâncias utilizadas no tratamento de superfície penetrem no interior e não é consumida, pode-se concluir logicamente, como, aliás, alega a Comissão, que é possível autorizar, nessas frutas e produtos hortícolas, a utilização, designadamente no tratamento de superfície após colheita, de substâncias cuja utilização não é autorizada nas frutas e produtos hortícolas da primeira categoria, ou autorizar, nas frutas e produtos hortícolas da segunda categoria, a utilização de doses maiores de substâncias autorizadas para todas as frutas e produtos hortícolas, partindo da premissa de que os resíduos das substâncias utilizadas nas frutas e produtos hortícolas da segunda categoria permanecerão na casca, que será deixada fora, e não serão ingeridos pelo consumidor.
- 133 Esta consideração é confirmada pela leitura do Regulamento (UE) n.º 304/2010 da Comissão, de 9 de abril de 2010, que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos limites máximos de resíduos de 2-fenilfenol no interior e à superfície de determinados produtos (JO L 94, p. 1), que diz respeito aos limites máximos de resíduo

de OPP. Com efeito, para os citrinos, este regulamento fixou um limite máximo de resíduo «válido até 30 de setembro de 2012, na pendência da apresentação e avaliação de dois ensaios de resíduos adicionais», pelo menos, 50 vezes superior ao de outras frutas ou produtos hortícolas.

- 134 Ora, importa igualmente declarar que, no interior da segunda das categorias acima mencionadas no n.º 131, os citrinos constituem uma subcategoria específica e especial. Com efeito, enquanto, regra geral, a casca dos citrinos não é consumida com a polpa e sim deitada fora, como é o caso em diversas outras frutas (banana, melancia, melão), é um facto notório, como alega acertadamente a Comissão, que a sua casca tem uma utilização específica na cozinha, para fazer compotas, licores (como o limoncello) ou para aromatizar certos produtos culinários preparados como as bolachas ou as sopas.
- 135 Por conseguinte, embora seja possível partir da premissa de que a casca de um citrino não será diretamente consumida com a sua polpa e permitir, assim, para os citrinos, tratamentos que apenas são autorizados para a frutas e produtos hortícolas pertencentes à segunda das categorias acima mencionadas no n.º 131, há que declarar igualmente que, ao contrário do que sucede com os outros produtos pertencentes a essa categoria, o consumidor pode ser levado a utilizar a casca da forma acima indicada no n.º 134 e, desse modo, a consumi-la. Por conseguinte, é necessário, no caso dos citrinos, informar o consumidor do que o citrino que lhe é proporcionado, embora perfeitamente conveniente para um consumo normal, foi objeto de um tratamento após colheita, o que pode ter efeitos na utilização da sua casca para fins culinários. Não se verifica, nem o Reino de Espanha o alegou, que uma necessidade análoga exista no caso de outras frutas e produtos hortícolas cuja casca não é consumida.
- 136 Daqui resulta que, em razão das referidas especificidades dos citrinos, os seus produtores se encontram numa situação diferente da dos produtores de outras frutas e produtos hortícolas, no que respeita ao objetivo de informação dos consumidores em matéria de substâncias utilizadas tratamento após colheita. Por conseguinte, não se pode acusar a Comissão de violação do princípio da igualdade de tratamento e da não-discriminação, com o fundamento de a disposição impugnada apenas visar os citrinos e não as outras frutas e produtos hortícolas.
- 137 A este respeito, o Reino de Espanha recorda que a disposição impugnada não é aplicável a todos os citrinos, uma vez que estão excluídos do seu âmbito de aplicação o pomelo, a toranja e a lima (v. n.º 112, *supra*).
- 138 Ora, isso não pode levar a uma conclusão diferente, na medida em que não resulta dos autos nem, de resto, o Reino de Espanha alega que a casca desses três citrinos é igualmente suscetível de utilização para os fins acima efeitos indicadas no n.º 134. Por outro lado, interrogadas sobre os motivos que justificaram a exclusão dessas três citrinos da norma específica para os citrinos aprovada pelo Regulamento n.º 543/2011, as partes indicaram que essa exclusão era, designadamente, justificada pelos seus volumes de venda pouco significativos na Europa.
- 139 O Reino de Espanha alega igualmente que outras frutas são igualmente suscetíveis de ser utilizadas, como os citrinos, nos produtos culinários preparados para a preparação de compotas ou de licores. No entanto, esse argumento é irrelevante. O que importa para os citrinos previstos na disposição impugnada é o facto de essa utilização representar uma alteração radical em relação ao consumo habitual desses frutos: apesar de, normalmente, a casca dessa fruta ser deitada fora e não ser consumida, não é esse o caso quando são utilizados para os fins acima indicados. O Reino de Espanha não mencionou qualquer exemplo de outra fruta cuja casca seja normalmente deitada fora sem ser consumida mas que é utilizada para fins culinários.

- 140 O argumento do Reino de Espanha de que a rotulagem imposta pela disposição impugnada pode dar a impressão errada de que só os citrinos são tratados com substâncias químicas depois da colheita e criar, assim, uma desvantagem concorrencial para os produtores dessa fruta em relação às outras frutas (v. n.º 124, *supra*) também não é relevante no contexto de uma alegada violação do princípio da igualdade de tratamento e da não-discriminação.
- 141 Este argumento não põe em causa a conclusão de que os produtores dos citrinos previstos na disposição impugnada não se encontram numa situação comparável à dos produtores de outras frutas e produtos hortícolas. Destina-se a contestar o carácter adequado e necessário da medida em causa e, assim, visa, na realidade, alegar uma violação do princípio da proporcionalidade (que é objeto do quinto fundamento) e, mais genericamente, um erro manifesto de apreciação por parte da Comissão. Assim, é no contexto do quinto fundamento que se deve analisar este argumento, que, no contexto do presente fundamento, é inoperante.
- 142 O mesmo se diga de uma grande parte dos argumentos apresentados, em relação ao quarto fundamento, pelo Reino de Espanha na réplica. Também eles se destinam a demonstrar que a disposição impugnada implica uma desvantagem concorrencial injustificada para os produtores de citrinos e, mais geralmente, a pôr em causa o carácter adequado e necessário da medida introduzida por essa disposição.
- 143 Em conclusão, pelas razões acima referidas, há que julgar improcedente o quarto fundamento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

- 144 Com o seu quinto fundamento, o Reino de Espanha alega que a obrigação de rotulagem imposta pela disposição impugnada não é compatível com as exigências do princípio da proporcionalidade. Alega ainda que a apreciação da Comissão que a levou a adotar a disposição impugnada se baseou em dados de base inexatos, que não são concordantes nem aptos a justificar a manutenção da obrigação de rotulagem prevista nessa disposição.
- 145 O Reino de Espanha refere, a este respeito, que a Comissão apresentou sucessivamente, nos trabalhos preparatórios da adoção do Regulamento n.º 543/2011, duas justificações para a adoção da disposição impugnada: por um lado, teria tomado como referência o «regime especial» do OPP e, por outro, invocou, de forma mais geral, o cumprimento das exigências impostas pela regulamentação da União relativa aos aditivos alimentares.
- 146 Ora, segundo o Reino de Espanha, nenhuma destas duas justificações é válida. Não existe, no direito da União, nenhuma disposição que imponha a indicação numa etiqueta da utilização das substâncias em causa, nem para as frutas e produtos hortícolas frescos em geral, nem para os citrinos em particular.
- 147 O Reino de Espanha alega, a este respeito, que os tratamentos da fruta após colheita, tal como os restantes tratamentos com produtos fitofarmacêuticos, são estritamente regulamentados, nos termos da Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO L 230, p. 1), substituída, a partir de 13 de junho de 2011, pelo Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO L 309, p. 1), e do Regulamento n.º 396/2005. Trata-se de um quadro legislativo específico, baseado em estudos toxicológicos exaustivos que assegura a inocuidade dessas substâncias para os consumidores e garante normas estritas de segurança, nomeadamente pela fixação de limites máximos aplicáveis aos resíduos.

- 148 É certo que o Regulamento n.º 396/2005 não impõe a obrigação de rotulagem no que respeita à utilização dos pesticidas, mas impõe outras obrigações, a fim de garantir uma informação adequada do consumidor. Assim, o Reino de Espanha considera que, se o legislador da União tivesse considerado que era necessária uma rotulagem especial que chamasse a atenção para a utilização de produtos fitossanitários, teria imposto uma obrigação correspondente.
- 149 Afirmar que também existem outras substâncias químicas utilizadas em diferentes frutas na fase após colheita. Constituem aditivos e estão sujeitas à regulamentação correspondente, isto é, a 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 (JO L 109, p. 29). Contudo, por força do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), dessa diretiva, as frutas e produtos hortícolas frescos, que não tenham sido descascados, cortados ou submetidos a um tratamento semelhante, estão isentos da obrigação de mencionar os ingredientes na rotulagem.
- 150 No que diz respeito, em particular, ao OPP, o Reino de Espanha sublinha que deixou de fazer parte do grupo dos aditivos alimentares, desde a sua incorporação no âmbito de aplicação da Diretiva 91/414. Foi-lhe fixado um limite máximo de resíduo (v. n.º 133, *supra*). Por conseguinte, deixou de haver qualquer possibilidade de impor uma obrigação de rotulagem relativamente a essa substância em particular. A natureza provisória do seu limite máximo de resíduo não constitui um argumento válido a favor da imposição de tal obrigação, dado que o Regulamento n.º 396/2005 faz referência a uma pluralidade de substâncias ativas e não requer uma rotulagem especial privilegiada para nenhuma delas.
- 151 A título preliminar, há que observar que, embora o presente fundamento, de acordo com o seu título na petição, seja relativo à violação do princípio da proporcionalidade, os argumentos apresentados nesse título pelo Reino de Espanha pretendem demonstrar não só uma violação desse princípio mas, mais geralmente, um erro manifesto de apreciação da Comissão.
- 152 Em seguida, há que lembrar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que for adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, sendo que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos. No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições de aplicação de tal princípio, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe em matéria de política agrícola comum o legislador da União, neste caso a Comissão (v. n.º 81, *supra*), só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesse domínio, face ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (v. acórdão de 7 de setembro de 2006, Espanha/Conselho, referido no n.º 107, *supra*, n.ºs 97, 98 e jurisprudência aí referida). É o que reconhece, de resto, o Reino de Espanha na petição.
- 153 No entanto, mesmo quando a jurisprudência reconhece à Comissão um amplo poder de apreciação, o exercício desse poder não está excluído da fiscalização jurisdicional. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que, no âmbito dessa fiscalização, o juiz da União deve verificar o cumprimento das regras processuais, a exatidão material dos factos tidos em conta pela Comissão, a inexistência de erros manifestos na apreciação desses factos ou a ausência de desvio de poder. Em especial, a fim de verificar se a instituição competente cometeu um erro manifesto de apreciação, o juiz da União deve fiscalizar se essa instituição examinou, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso, elementos esses que apoiam as conclusões deles extraídas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de dezembro de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Colet., p. I-13533, n.ºs 56, 57 e jurisprudência aí referida).

154 Ora, na petição, o Reino de Espanha alega, precisamente, que a análise da Comissão no caso em apreço se baseia em «dados inexatos». Assim, para efeitos de exame do presente fundamento, há que verificar, numa primeira fase, se os elementos de base, em que a Comissão baseou a sua análise não enfermam de nenhum erro. Em especial, neste contexto, importa verificar se o entendimento da Comissão quanto ao conteúdo da norma UNECE FFV-14 é correto (v. n.º 89, *supra*). Há que analisar também os argumentos das partes relativos às exigências especiais eventualmente resultantes das diferentes disposições adotadas em relação ao OPP, uma vez que o Reino de Espanha acusa a Comissão, quanto ao mesmo assunto, de perceção errada do quadro regulamentar relevante (v. n.º 150, *supra*).

155 Seguidamente, numa segunda fase, há que apreciar, se for caso disso, se a disposição impugnada constitui uma medida de carácter manifestamente inadequado face ao objetivo que a Comissão pretendia prosseguir, caso em que se verificará uma violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao conteúdo da Norma UNECE FFV-14 (edições de 2009 e 2010)

156 Como acima se refere nos n.ºs 51 e 52, as edições de 2009 e de 2010 da Norma UNECE FFV-14 indicam que, respetivamente, as «embalagens» ou os «acondicionamentos» dos citrinos devem ostentar uma indicação do «[t]ratamento após colheita (eventualmente, em função da legislação nacional do país importador)». Como acima igualmente se refere (v. n.ºs 54 e 55, *supra*), as partes divergem sobre a interpretação dessa menção.

157 Em especial, o Reino de Espanha imputa à Comissão uma interpretação errada da norma em questão, por esta considerar que dava aos Estados a possibilidade de preverem ou não uma rotulagem para o tratamento após colheita dos citrinos, ao passo que, em sua opinião, essa possibilidade era destinada aos operadores.

158 Esta tese não pode ser aceite. É verdade que as normas adotadas pela UNECE são acessíveis ao público, o que significa que qualquer pessoa que queira, incluindo os operadores do setor dos citrinos, pode levar em conta as suas exigências e cumpri-las voluntariamente. Não é menos verdade que, nos termos do ponto VII do Protocolo de Genebra, cabe a cada Governo «que tenha aceite esse protocolo» tomar «as medidas exigidas pelo seu direito interno com vista a adaptar as suas normas de produtos», reportando-se, a esse respeito, «às normas especiais que serão elaboradas» como, no caso em apreço, a Norma UNECE FFV-14, recordando-se que não se trata de uma obrigação juridicamente vinculativa (v. n.º 77, *supra*).

159 Daí resulta que, quando, nos termos dessa norma, uma medida é facultativa, é necessariamente uma faculdade deixada à apreciação dos Estados cujos Governos aceitaram o Protocolo de Genebra. Na realidade, tal faculdade equivale, para a UNECE, a uma ausência de recomendação relativamente a uma medida especial, tendo a decisão de adotar ou não essa medida sido deixada à livre apreciação, por cada Estado, das circunstâncias pertinentes.

160 O Reino de Espanha recorda igualmente que a disposição impugnada vai além da faculdade reconhecida pela Norma UNECE FFV-14, na medida em que, em conformidade com o artigo 113.º-A, n.º 2, do Regulamento OCM única (v. n.º 2, *supra*), essa diretiva aplica-se a todas as fases da comercialização, incluindo a fase da exportação, e não visa apenas as importações.

161 Se essa afirmação vier a ser entendida no sentido de que o Reino de Espanha alega que o conteúdo da norma UNECE FFV-14, ao fazer referência à «legislação nacional do país importador», se opõe à imposição dessa obrigação pela legislação do país exportador, tal argumento não pode ser acolhido.

162 Como resulta do que foi acima exposto nos n.ºs 13 e 14, um dos principais objetivos prosseguidos pela UNECE, nomeadamente através da elaboração de normas como a Norma UNECE FFV-14 em causa no caso em apreço, é favorecer a integração económica dos seus membros. Em particular, a harmonização

de normas de comercialização visa, com toda a evidência, evitar a criação de entraves inúteis no comércio, resultantes de divergências entre as normas de comercialização estabelecidas pelos diferentes Estados.

- 163 Ora, uma disposição que obriga à marcação particular de certos produtos pode constituir um tal entrave unicamente na hipótese de ser imposta pelo país importador. Se o país importador não exigir uma marcação particular dos produtos em causa, não se opõe manifestamente à sua importação de outro país, mesmo que ostentem uma marcação exigida pela legislação deste último país (o país de exportação).
- 164 Daqui decorre que, num caso como o presente, a norma de comercialização adotada pela UNECE não visa nem pretende visar a legislação do país exportador. Por conseguinte, quando a norma UNECE FFV-14 refere que a indicação do tratamento após colheita dos citrinos é facultativa, em função da legislação nacional do país importador, essa disposição não pode ser compreendida como uma recomendação aos países de exportação para não imporem essa indicação através da sua legislação nacional. Significa, simplesmente, que o país importador tem a faculdade de exigir essa indicação, ainda que não seja exigida pela legislação do país de exportação dos produtos.
- 165 Por outras palavras, não se pode acusar a Comissão de não ter seguido, no momento da adoção da disposição impugnada, uma recomendação que figurava na Norma UNECE FFV-14, independentemente do carácter não vinculativo de tais normas. Também não pode ser criticada por entendimento errado do conteúdo dessa norma, nem, consequentemente, por erro manifesto de apreciação por esse motivo.

Quanto às disposições relativas ao OPP

- 166 Em seguida, importa examinar a questão das disposições que autorizam a utilização do OPP para o tratamento dos citrinos e, sendo caso disso, de outras frutas e produtos hortícolas, na medida em que as partes fazem afirmações divergentes a esse respeito. Ora, um eventual entendimento errado da Comissão quanto ao âmbito e conteúdo das disposições pertinentes e das obrigações delas decorrentes vicia a sua apreciação da oportunidade de adoção da disposição impugnada e poderia justificar a sua anulação.
- 167 A utilização do OPP foi autorizada pela primeira vez nos termos da Diretiva 67/427/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1967, relativa à utilização de certos conservantes no tratamento de superfície dos citrinos e às medidas de controlo para a pesquisa e doseamento dos conservantes nos citrinos (JO L 148, p. 1; EE 13 F1 p. 39). O artigo 1.º, n.º 2, dessa diretiva alterou a secção I do anexo da Diretiva 64/54/CEE do Conselho, de 5 de novembro de 1963, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos conservantes que podem ser utilizados nos géneros destinados à alimentação humana (JO L 12, p. 161; EE 13 F1 p. 17), de modo a acrescentar uma inscrição relativa, nomeadamente, ao OPP. Tal como resulta do artigo 1.º desta última diretiva, o seu anexo incluía os conservantes que os Estados-Membros podem autorizar para a proteção dos géneros alimentícios destinados à alimentação humana (géneros alimentícios). A inscrição relativa ao OPP, acrescentada pela Diretiva 67/427, previa que podia ser utilizado «Exclusivamente para o tratamento de superfície de citrinos», indicando ainda que o tratamento devia ser indicado, «no comércio a retalho, por uma indicação visível que assegure de maneira inequívoca a informação do consumidor».
- 168 A Diretiva 91/414 visava, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, a autorização, a colocação no mercado, a utilização e o controlo de produtos fitofarmacêuticos apresentados no seu formato comercial, a colocação no mercado e o controlo das substâncias ativas destinadas ao uso definido no artigo 2.º, n.º 1, dessa diretiva. Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, dessa diretiva, a expressão «produtos fitofarmacêuticos» designava as substâncias ativas destinadas a assegurar a conservação dos produtos vegetais, desde que essas substâncias ou produtos não fossem objeto de disposições específicas

relativas aos agentes conservantes. Precisamente porque o OPP era, à época, objeto de tais disposições especiais (a saber, as da Diretiva 64/54, conforme alterada pela Diretiva 67/427), não se enquadrava no âmbito de aplicação da Diretiva 91/414.

- 169 A Diretiva 64/54 foi revogada, a partir de 25 de março de 1995, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 95/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 1995, relativa aos aditivos alimentares com exceção dos corantes e dos edulcorantes (JO L 61, p. 1), que a substituiu. A Diretiva 95/2 continha igualmente, no seu anexo, uma inscrição relativa ao OPP. Esta precisava que este estava autorizado unicamente para o tratamento em superfície dos citrinos e fixava uma quantidade máxima autorizada. Em contrapartida, não continha uma disposição análoga à da Diretiva 64/54, conforme alterada pela Diretiva 67/427, segundo a qual este tratamento devia ser indicado na etiquetagem. Importa, no entanto, observar que, como afirma a Comissão, tal obrigação estava prevista, à época, pela norma específica da União relativa aos citrinos, adotada pelo Regulamento (CEE) n.º 920/89 da Comissão de 10 de abril de 1989 que fixa as normas de qualidade para as cenouras, os citrinos e as maçãs e peras de mesa e que altera o Regulamento n.º 58 (JO L 97, p. 19).
- 170 A Comissão explicou nos seus articulados que o OPP não só pode ser utilizado como conservante da fruta, mas também na desinfecção dos armazéns, e que os operadores do setor tinham pedido a sua avaliação com base na Diretiva 91/414. Assim, decidiu propor a sua supressão do anexo da Diretiva 95/2, para que o OPP pudesse ser inscrito na lista das substâncias autorizadas constante do anexo I da Diretiva 91/414.
- 171 A proposta da Comissão conduziu à adoção da Diretiva 2003/114/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de dezembro de 2003, que altera a Diretiva 95/2 (JO L 24, p. 58). Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, e do n.º 3, ponto B, do anexo desta diretiva, a inscrição relativa ao OPP, que consta do anexo da Diretiva 95/2, foi suprimida. Todavia, uma nota de pé de página nessa parte do anexo da Diretiva 2003/114 precisava o seguinte: «A supressão [do OPP] entra em vigor logo que os requisitos relativos à rotulagem de alimentos tratados com estas substâncias sejam aplicáveis por força da legislação comunitária relativa aos limites máximos dos resíduos de pesticidas».
- 172 Há que referir ainda que, com o seu artigo 3.º, a Diretiva 2003/114 revogou expressamente a Diretiva 67/427. Todavia, esta revogação não respeitava, evidentemente, ao artigo 1.º, n.º 2, dessa diretiva, que alterou a Diretiva 64/54 (v. n.º 168, *supra*). Esta disposição já tinha sido revogada, com o resto da Diretiva 64/54, pela Diretiva 95/2. A revogação, consagrada pelo artigo 3.º da Diretiva 2003/114 visava as outras disposições da Diretiva 67/427 relativas às modalidades de colheita de amostras de citrinos para o controlo dos agentes de conservação (v., nomeadamente, no artigo 2.º e no anexo da Diretiva 67/427).
- 173 A Comissão refere igualmente que a nota de pé de página acima referida no n.º 171 não figurava na sua proposta de diretiva, mas foi introduzida por uma alteração do Parlamento, aceite pelo Conselho. Segundo a Comissão, a sua introdução «criou uma situação delicada uma vez que, por um lado, a condição imposta [por essa nota] não podia ser preenchida literalmente na falta de uma base jurídica para a legislação sobre os teores máximos de resíduos pesticidas e que, por outro, era necessário autorizar a inscrição do OPP na lista das substâncias ativas autorizadas nos termos da Diretiva [91/414], uma vez que os operadores do setor que já tinham tido grandes despesas no âmbito do procedimento de avaliação». A Comissão explica que «[n]estas circunstâncias, decidiu em 2009 adotar uma posição pragmática e considerar que a intenção do legislador de manter a obrigação de mencionar a utilização do OPP [...] continuava a ser satisfeita pela existência da norma de comercialização sobre os citrinos, que aplicava a referida obrigação a todo e qualquer tratamento após colheita».
- 174 Com efeito, por força da Diretiva 2009/160/UE da Comissão, de 17 de dezembro de 2009, que altera a Diretiva 91/414/CEE com o objetivo de incluir a substância ativa 2-fenilfenol (JO L 338, p. 83), o OPP foi inscrito na lista dos produtos fitofarmacêuticos enumerados na Diretiva 91/414.

- 175 O Reino de Espanha alega que teria sido possível definir as condições de identificação, para o OPP, no quadro da legislação relativa aos pesticidas. Essa oportunidade não foi aproveitada e já não seria possível justificar a disposição impugnada invocando a nota de rodapé que consta do anexo da Diretiva 2003/114.
- 176 Ora, há que referir que, no âmbito do presente processo, o Tribunal Geral não é chamado a decidir se a condição imposta pela Diretiva 2003/114 para a supressão da OPP da lista dos aditivos alimentares foi respeitada nem se a Diretiva 2009/160, que a inscreve na lista dos produtos fitofarmacêuticos enumerados na Diretiva 91/414, está ferida de ilegalidade.
- 177 O que importa, para efeitos do presente processo, é o facto de a Comissão ter considerado que a nota de pé de página constante do anexo da Diretiva 2003/114 era a prova da vontade do legislador da União de prever uma obrigação de rotulagem dos géneros alimentícios tratados com OPP e tomou em consideração esse elemento na adoção da disposição impugnada. Com efeito, quando o diretor-geral da DG «Agricultura e Desenvolvimento Rural», na carta acima referida no n.º 64, referiu que a revogação da obrigação de rotulagem prevista na disposição impugnada «levantaria objeções a respeito da aplicação correta da legislação relativa aos aditivos alimentares», era manifesto que fazia referência, precisamente, à vontade do legislador da União expressa na nota de pé de página acima referida, que figurava num diploma de legislação da União relativa aos aditivos alimentares.
- 178 Feitas estas precisões, torna-se evidente que não se pode acusar a Comissão de entendimento errado da vontade do legislador na matéria. Essa vontade resulta claramente da nota de pé de página em questão, cujo texto não tem qualquer ambiguidade. Assim, igualmente no que respeita a essa questão, não existe nenhum elemento que permita declarar a existência de um erro manifesto de apreciação da Comissão.
- 179 Por outro lado, não é necessário determinar se, como o Reino de Espanha parece sustentar, a Comissão poderia ter suprimido a obrigação de rotulagem prevista na disposição impugnada, sem violar a Diretiva 2003/114 nem outro texto do direito da União. Basta observar que a Comissão, que dispõe de um amplo poder de apreciação na matéria, decidiu não proceder a tal supressão.

Quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade

- 180 Há que analisar, portanto, a questão de saber se a disposição impugnada respeita o princípio da proporcionalidade, isto é, tendo em conta a jurisprudência acima referida no n.º 152, se é ou não manifestamente inadequada face ao objetivo prosseguido.
- 181 O objetivo prosseguido pela disposição impugnada é o mencionado acima no n.º 130; visa assegurar uma melhor informação dos consumidores dos citrinos em causa, chamando a sua atenção para o facto de esses frutos terem sido objeto de um tratamento após colheita com agentes conservantes ou outras substâncias químicas.
- 182 O argumento acima resumido no n.º 124, segundo o qual a rotulagem obrigatória dos citrinos cria, para os seus produtores, uma desvantagem concorrencial em relação aos produtores de outras frutas ou de produtos hortícolas, parece, é certo, apontar para um carácter inadequado da medida introduzida pela disposição impugnada relativamente a esse objetivo.
- 183 No entanto, esse argumento parte da premissa de que os consumidores ignoram que todas as frutas e produtos hortícolas são objeto de tratamentos por diferentes substâncias, sejam elas qualificadas de conservantes, de aditivos alimentares, ou de produtos fitossanitários. Não se pode deixar de observar que se trata de uma premissa errada.

- 184 Com efeito, é o próprio Reino de Espanha que invoca, nos seus articulados, uma sondagem publicada em 2010, segundo a qual, quando uma lista de potenciais problemas associados aos alimentos é apresentada aos consumidores, 31% das pessoas interrogadas designam os produtos pesticidas como o maior risco.
- 185 Por outro lado, é notório que existem, para quase todas as frutas e produtos hortícolas, rótulos especiais para indicar que são provenientes da agricultura biológica e que não foram tratados com substâncias químicas. Os consumidores, por conseguinte, estão, em geral, conscientes do facto de as frutas e produtos hortícolas que não ostentam esse rótulo podem ter sido sujeitos a esse tratamento. Assim, não se pode aceitar que, ao verificarem uma marcação especial nos citrinos, os consumidores, *a contrario*, chegarão à conclusão errada de que as outras frutas e produtos hortícolas, que não incluem tal marcação, não foram tratados com substâncias químicas.
- 186 O Reino de Espanha alega também que a disposição impugnada, uma vez que visa igualmente os citrinos destinados à exportação, conduz a uma desvantagem concorrencial para os citrinos provenientes da União, nos mercados dos países terceiros, cuja legislação não exige uma rotulagem análoga à imposta pela disposição impugnada. Nesses mercados, os citrinos provenientes da União entram em concorrência com citrinos provenientes de outros países, cuja legislação também não exige tal rotulagem. O consumidor do país importador em causa pode, assim, ter a impressão errada de que os produtos provenientes de países terceiros são preferíveis aos da União porque, diversamente destes últimos, não foram tratados com substâncias químicas após a colheita.
- 187 A este respeito, há que recordar que, segundo o artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, «[a]s políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores». Ora, nem esta disposição nem o artigo 169.º TFUE (v. n.º 94, *supra*) fazem qualquer distinção entre os consumidores no interior ou no exterior da União. Por conseguinte, quando a Comissão considera que uma medida como, no caso em apreço, a rotulagem dos citrinos relativa ao seu eventual tratamento após colheita, é necessária para assegurar a proteção adequada dos consumidores, não se pode admitir que distinga entre consumidores de dentro e fora da União, impondo essa obrigação relativamente aos produtos destinados aos primeiros mas não aos segundos.
- 188 Por outro lado, um nível uniforme elevado de proteção dos consumidores, tanto no interior ou no exterior da União, faz parte de uma imagem de qualidade e de fiabilidade dos produtos provenientes da União e contribui para a manutenção ou mesmo para o reforço da sua posição nos mercados internacionais. Aliás, foi o que indicou, no essencial, a Comissão, quando interrogada, na audiência, sobre os motivos que a levaram a não excluir do âmbito de aplicação da disposição impugnada os citrinos destinados à exportação para um país cuja legislação não exige uma marcação como a prevista nessa disposição. Importa igualmente sublinhar que o Reino de Espanha não avançou nenhum argumento específico suscetível de pôr em causa estas considerações.
- 189 Com efeito, no caso de uma violação da saúde dos consumidores no exterior da União em razão da inexistência de marcação relativa ao tratamento após colheita dos citrinos provenientes desta última, a imagem de qualidade e de fiabilidade dos produtos provenientes da União pode ser prejudicada. Daqui resulta que o argumento do Reino de Espanha acima resumido no n.º 186 não pode proceder.
- 190 Em face de todas estas considerações, há que concluir que não se pode acusar a Comissão de erro manifesto de apreciação nem de violação do princípio da proporcionalidade na adoção da disposição impugnada. Por conseguinte, improcede o quinto fundamento e, com ele, todo o recurso.

Quanto às despesas

¹⁹¹ Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino de Espanha sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de novembro de 2014.

Assinaturas