



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

1 de outubro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 1169/2011 — Informação dos consumidores sobre os géneros alimentícios — Artigo 9.º, n.º 1, alínea i), e artigo 26.º, n.º 2, alínea a) — Menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios — Omissão suscetível de induzir em erro os consumidores — Artigo 38.º, n.º 1 — Matérias especificamente harmonizadas — Artigo 39.º, n.º 2 — Adoção de medidas nacionais que preveem menções obrigatórias complementares relativas ao país de origem ou ao local de proveniência de tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios — Requisitos — Existência de uma relação comprovada entre uma ou várias qualidades dos géneros alimentícios em causa e a sua origem ou proveniência — Conceitos de “relação comprovada” e de “qualidades” — Prova de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação — Medida nacional que prevê a menção obrigatória da origem nacional, europeia ou não europeia do leite»

No processo C-485/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), por Decisão de 27 de junho de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de julho de 2018, no processo

Groupe Lactalis

contra

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Ministre de l'Économie et des Finances,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, L. S. Rossi, J. Malenovský (relator), F. Biltgen e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de junho de 2020,

* Língua do processo: francês.

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Groupe Lactalis, por F. Molinié e S. Bensusan, avocats,
- em representação do Governo francês, por A.-L. Desjonquères e C. Mosser, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo helénico, por G. Kanellopoulos, I. E. Krompa e E. Leftheriotou, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Van Hoof e K. Herbout-Borczak, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 9 de julho de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 26.º, 38.º e 39.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão (JO 2011, L 304, p. 18).
- 2 Esse pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Groupe Lactalis (a seguir «Lactalis») ao Premier ministre (Primeiro-ministro, França) ao Garde des Sceaux, ministre de la Justice (Ministro da Justiça, França), ao ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (Ministro da Agricultura e Alimentação, França) e ao ministre de l'Économie et des Finances (Ministro da Economia e Finanças, França), quanto à legalidade do décret n.º 2016-1137, du 19 août 2016, relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients (Decreto n.º 2016-1137, de 19 de agosto de 2016, relativo à Indicação da Origem do Leite e do Leite e da Carne Utilizados como Ingredientes) (JORF de 21 de agosto de 2016, texto n.º 18, a seguir «decreto em causa»).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 1 a 4 e 29 do Regulamento n.º 1169/2011 indicam:
 - «(1) O artigo 169.º [TFUE] dispõe que a União [Europeia] deverá contribuir para assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores através das medidas que adotar em aplicação do artigo 114.º [TFUE].

- (2) A livre circulação de géneros alimentícios seguros e sãos constitui um aspeto essencial do mercado interno e contribui significativamente para a saúde e o bem-estar dos cidadãos e para os seus interesses sociais e económicos.
- (3) A fim de atingir um elevado nível de proteção da saúde dos consumidores e de garantir o seu direito à informação, importa assegurar uma informação adequada dos consumidores sobre os alimentos que consomem. Os consumidores podem ser influenciados nas suas escolhas por considerações de saúde, económicas, ambientais, sociais e éticas, entre outras.
- (4) De acordo com o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios [(JO 2002, L 31, p. 1)], um dos princípios gerais da legislação alimentar consiste em fornecer aos consumidores uma base para que façam escolhas informadas em relação aos géneros alimentícios que consomem e para prevenir todas as práticas que possam induzir o consumidor em erro.

[...]

- (29) A indicação do país de origem ou do local de proveniência de um género alimentício deverá ser fornecida sempre que a falta dessa indicação for suscetível de induzir os consumidores em erro quanto ao país de origem ou ao local de proveniência reais desse produto. Em qualquer caso, o país de origem ou o local de proveniência deverão ser indicados de uma forma que não induza o consumidor em erro e com base em critérios claramente definidos que garantam condições equitativas para a indústria e permitam que o consumidor compreenda melhor as informações relacionadas com o país de origem ou o local de proveniência dos géneros alimentícios. [...]

- 4 O artigo 1.º deste regulamento, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», indica, no seu n.º 1:

«O presente regulamento estabelece a base para garantir um elevado nível de defesa do consumidor no que se refere à informação sobre os géneros alimentícios, tendo em conta as diferenças de perceção e as necessidades de informação dos consumidores, e assegurando simultaneamente o bom funcionamento do mercado interno.»

- 5 O artigo 3.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Objetivos gerais», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

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

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

- 6 O artigo 7.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Práticas leais de informação», contém um n.º 1 que estabelece que:

«A informação sobre os géneros alimentícios não deve induzir em erro, em especial:

- a) No que respeita às características do género alimentício [...]

- b) Atribuindo ao género alimentício efeitos ou propriedades que não possua;
- c) Sugerindo que o género alimentício possui características especiais quando todos os géneros alimentícios similares possuem essas mesmas características [...];

[...]»

- 7 O capítulo IV do Regulamento n.º 1169/2011, intitulado «Informação obrigatória sobre os géneros alimentícios», inclui, nomeadamente, os artigos 9.º e 26.º
- 8 O artigo 9.º deste regulamento, sob a epígrafe «Lista de menções obrigatórias», inclui um n.º 1, que tem a seguinte redação:

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

[...]

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

[...]»

- 9 Nos termos do artigo 26.º do referido regulamento, sob a epígrafe «País de origem ou local de proveniência»:

«[...]

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

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

- b) Para a carne dos códigos da Nomenclatura Combinada (NC) enumerados no anexo XI. [...]

[...]

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

[...]

- b) O leite;
- c) O leite utilizado como ingrediente em produtos lácteos;

[...]

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

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

[...]»

10 O capítulo VI do mesmo regulamento, intitulado «Medidas nacionais», inclui, nomeadamente, os artigos 38.º e 39.º

11 O artigo 38.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Medidas nacionais», enuncia:

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

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

12 Nos termos do artigo 39.º deste regulamento, sob a epígrafe «Medidas nacionais sobre as menções obrigatórias complementares»:

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

- a) Proteção da saúde pública;
- b) Defesa dos consumidores;
- c) Prevenção de fraudes;
- d) Proteção de direitos de propriedade industrial e comercial, de indicações de proveniência e de denominações de origem controlada, e prevenção da concorrência desleal.

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

Direito francês

13 O decreto em causa entrou em vigor em 17 de janeiro de 2017 e devia ser aplicado até 31 de dezembro de 2018.

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

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

1.º leite;

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

[...]

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

15 O artigo 3.º do referido decreto prevê:

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

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

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

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

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

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

16 O artigo 6.º do mesmo decreto dispõe que «[o]s produtos legalmente fabricados ou comercializados noutro Estado-Membro da União Europeia ou num país terceiro não estão sujeitos às disposições do presente decreto».

17 Com o décret no 2018-1239, du 24 décembre 2018, relatif à l’indication de l’origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu’ingrédient (Decreto n.º 2018-1239, de 24 de dezembro de 2018, relativo à indicação da origem do leite e do leite e da carne utilizada como ingrediente) (JORF de 2 de dezembro de 2018, texto n.º 70), a aplicação do decreto em causa foi prorrogada.

Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 18 Por petição registada em 24 de outubro de 2016, a Lactalis intentou uma ação no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) com vista à anulação do decreto em causa. Para fundamentar os seus pedidos, invoca, designadamente, dois fundamentos baseados na violação, pelo decreto em causa, dos artigos 26.º, 38.º e 39.º do Regulamento n.º 1169/2011.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio considera que as questões levantadas pelo exame desses dois fundamentos são determinantes para a solução do litígio nele pendente e que apresentam uma dificuldade séria de interpretação.
- 20 Nestas circunstâncias, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 26.º do Regulamento [n.º 1169/2011], que prevê, designadamente, que a Comissão apresente relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente, procedeu especificamente à harmonização desta matéria na aceção do n.º 1 do artigo 38.º do mesmo regulamento e obsta a que os Estados-Membros adotem medidas que exijam menções obrigatórias complementares ao abrigo do artigo 39.º deste regulamento?
- 2) Caso as medidas nacionais se justifiquem em razão da proteção dos consumidores ao abrigo do n.º 1 do artigo 39.º [do Regulamento n.º 1169/2011], os dois requisitos previstos no n.º 2 do referido artigo, ou seja, por um lado, uma relação comprovada entre certas [qualidades] do género alimentício e a sua origem ou proveniência e, por outro lado, a prova de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação, devem ser lidos de modo conjugado, designadamente a apreciação da relação comprovada pode basear-se apenas em elementos subjetivos atinentes à importância da associação que os consumidores podem maioritariamente fazer entre as [qualidades] de um género alimentício e a sua origem ou proveniência?
- 3) Na medida em que as [qualidades] do género alimentício poderão ser entendidas como sendo todos os elementos que contribuem para a qualidade do género alimentício, as considerações ligadas à capacidade de resistência do género alimentício aos transportes e aos riscos de alteração durante o trajeto podem contribuir para a apreciação da existência de uma relação comprovada entre certas [qualidades] do género alimentício e a sua origem ou proveniência para a aplicação do n.º 2 do artigo 39.º [do Regulamento n.º 1169/2011]?
- 4) A apreciação dos requisitos previstos no artigo 39.º [do Regulamento n.º 1169/2011] pressupõe que as [qualidades] de um género alimentício sejam consideradas como sendo únicas devido à sua origem ou proveniência ou como sendo garantias devido a essa origem ou proveniência e, neste último caso, não obstante a harmonização das normas sanitárias e ambientais aplicáveis na União Europeia, a menção da origem ou proveniência pode ser mais precisa do que a menção sob a forma “UE” ou “fora UE”?»
- 21 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de fevereiro de 2019, o processo foi suspenso até à prolação do acórdão a proferir no processo C-363/18, relativo a um pedido de decisão prejudicial apresentado em 4 de junho de 2018 pelo órgão jurisdicional de reenvio e também relativo à interpretação do Regulamento n.º 1169/2011. Na sequência da prolação do Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), a instância no presente processo foi retomada por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de novembro de 2019.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 22 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente deve ser considerada uma «matéria especificamente harmonizada» por este regulamento, na aceção do seu artigo 38.º, n.º 1, e, em caso afirmativo, que o mesmo se opõe a que os Estados-Membros adotem medidas que imponham menções obrigatórias complementares, com base no artigo 39.º do referido regulamento.
- 23 Antes de mais, importa salientar que o artigo 38.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Medidas nacionais», distingue claramente a categoria das «matérias especificamente harmonizadas» por este regulamento da categoria das matérias que não o são. Em relação às primeiras, o n.º 1 deste artigo estabelece que os Estados-Membros não podem adotar nem manter medidas nacionais, salvo se a tal forem autorizados pelo direito da União. No que diz respeito às segundas, o n.º 2 do referido artigo prevê, em contrapartida, que, sem prejuízo do artigo 39.º do mesmo regulamento, os Estados-Membros podem adotar medidas nacionais desde que não proíbam, entrem ou restrinjam a livre circulação de mercadorias.
- 24 Por outro lado, o artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Medidas nacionais sobre as menções obrigatórias complementares», prevê, no seu n.º 1, que os Estados-Membros podem adotar medidas que exijam menções obrigatórias complementares para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios, desde que tais medidas sejam justificadas por um ou mais motivos relacionados com a proteção da saúde pública, a defesa dos consumidores, a prevenção de fraudes, a proteção de direitos de propriedade industrial e comercial, de indicações de proveniência e de denominações de origem controlada, bem como a prevenção da concorrência desleal. Além disso, o n.º 2 deste artigo precisa que os Estados-Membros só podem adotar medidas respeitantes à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios se existir uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência, antes de acrescentar que, quando notificarem essas medidas à Comissão, os Estados-Membros devem fornecer provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação.
- 25 No que se refere, em primeiro lugar, à questão de saber se o artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «País de origem ou local de proveniência», deve ser considerado, na medida em que torna obrigatória a menção do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente, «matéria especificamente harmonizada» pelo referido regulamento, deve considerar-se que nenhuma das suas disposições enumera essas matérias. No entanto, tendo em conta essa expressão, a identificação dessas questões deve ser efetuada no estrito cumprimento da redação do Regulamento n.º 1169/2011.
- 26 A este respeito, o artigo 9.º do Regulamento n.º 1169/2011 estabelece, como resulta da sua epígrafe, a lista das menções que devem obrigatoriamente figurar nos géneros alimentícios. Em conformidade com o n.º 1, alínea i), deste artigo, a menção do país de origem ou do local de proveniência de um género alimentício é obrigatória quando previsto no artigo 26.º do referido regulamento.
- 27 Por sua vez, este artigo 26.º enuncia, no seu n.º 2, alíneas a) e b), que a menção do país de origem ou do local de proveniência é obrigatória, por um lado, caso a sua omissão seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência real do género alimentício, e, por outro, relativamente à carne abrangida pelos códigos da Nomenclatura Combinada cuja lista figura no anexo XI deste regulamento.

- 28 Decorre desta disposição que o Regulamento n.º 1169/2011 harmoniza especificamente, na aceção do seu artigo 38.º, n.º 1, a questão da indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios, caso a omissão dessa indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor, e que, em contrapartida, não harmoniza especificamente outras hipóteses ou situações.
- 29 Por outro lado, decorre do artigo 26.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 que, com a única exceção da carne abrangida pelos códigos da Nomenclatura Combinada, todos os géneros alimentícios estão sujeitos a essa harmonização expressa, incluindo o leite e o leite utilizado como ingrediente.
- 30 No que diz respeito, em segundo lugar, à questão de saber se a referida harmonização expressa se opõe à adoção de eventuais medidas nacionais complementares, resulta do n.º 24 do presente acórdão que os Estados-Membros podem adotar essas medidas desde que cumpram os requisitos previstos no artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011.
- 31 A este respeito, decorre do artigo 39.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, por um lado, que as menções que podem ser exigidas pelos Estados-Membros devem ser «complementares» em relação às previstas no próprio Regulamento n.º 1169/2011, que incluem, como indicado no n.º 27 do presente acórdão, a indicação do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios, caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor. Daqui resulta que essas menções devem não só ser compatíveis com o objetivo prosseguido pelo legislador da União através da harmonização expressa da questão da indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência, mas também formar um todo coerente com essa indicação.
- 32 Por outro lado, estas menções obrigatórias complementares só podem referir-se a «tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios» e não a esses géneros alimentícios indistintamente considerados. Por conseguinte, podem dizer respeito, nomeadamente, ao país de origem ou local de proveniência de um tipo ou categoria específico de géneros alimentícios, como o leite e o leite utilizado como ingrediente, desde que digam respeito a hipóteses ou situações diferentes dos casos em que a omissão da indicação desse país de origem ou local de proveniência seja suscetível de induzir em erro o consumidor.
- 33 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente deve ser considerada uma «matéria especificamente harmonizada» pelo referido regulamento, na aceção do seu artigo 38.º, n.º 1, caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor, e que não se opõe a que os Estados-Membros adotem medidas que imponham menções obrigatórias complementares, com base no artigo 39.º do referido regulamento, desde que essas medidas sejam compatíveis com o objetivo prosseguido pelo legislador da União através da harmonização expressa da questão da indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência e que formem um todo coerente com essa indicação.

Quanto à segunda questão

- 34 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que, perante medidas nacionais justificadas, ao abrigo do n.º 1 deste artigo, pela defesa dos consumidores, os dois requisitos previstos no n.º 2 deste artigo, a saber, a existência de uma «relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência», por um lado, e as «provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação», por outro, devem ser considerados de forma conjugada, de forma que a existência dessa relação

comprovada possa ser apreciada apenas com base em elementos subjetivos relacionados com a importância da associação que a maioria dos consumidores pode fazer entre certas qualidades do género alimentício em causa e a sua origem ou proveniência.

- 35 A este respeito, há que sublinhar que o artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 se caracteriza por uma estrutura e uma redação precisas. Com efeito, este artigo enuncia, na sua primeira frase, que os Estados-Membros só podem adotar medidas complementares respeitantes à indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios se existir uma relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência, antes de acrescentar, na sua segunda frase, que, quando notificarem essas medidas à Comissão Europeia, os Estados-Membros devem fornecer provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação.
- 36 Daqui decorre que o legislador da União pretendeu separar claramente os dois requisitos a que sujeitou a adoção de medidas nacionais complementares, atribuindo a cada uma destas um objetivo distinto e uma função diferente na aplicação do artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011.
- 37 Com efeito, o requisito de uma «relação comprovada» entre certas qualidades dos géneros alimentícios em causa e a sua origem ou proveniência destina-se a demonstrar, a montante, a existência dessa relação em cada caso concreto.
- 38 Por seu lado, o requisito relativo à perceção comum da maioria dos consumidores exige que o Estado-Membro em causa apresente provas de que, aos olhos dessa maioria, essa informação reveste uma importância considerável. Este segundo requisito surge assim a jusante e de forma acessória e complementar ao primeiro.
- 39 Consequentemente, há que examinar sucessivamente estes dois requisitos, verificando, numa primeira fase e em todo o caso, se existe ou não uma relação comprovada entre certas qualidades dos géneros alimentícios em causa num dado caso concreto e a sua origem ou proveniência e, em segundo lugar, e apenas se essa relação for estabelecida, se foi demonstrado que a maioria dos consumidores atribui uma importância considerável à prestação dessa informação.
- 40 Essa interpretação é confirmada tanto pelo contexto em que se insere o artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 como pelos objetivos prosseguidos por este regulamento.
- 41 No que se refere ao contexto desta disposição, decorre, com efeito, do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011 que as informações sobre os géneros alimentícios não devem sugerir que estes últimos possuem características especiais, quando, na realidade, outros géneros alimentícios similares possuem essas mesmas características.
- 42 Ora, uma medida nacional que torne obrigatória a indicação do país de origem ou local de proveniência de um género alimentício apenas com base na associação subjetiva que a maioria dos consumidores pode fazer entre essa origem ou proveniência e certas qualidades do género alimentício em causa seria suscetível de sugerir que este último possui qualidades particulares relacionadas com a sua origem ou proveniência, mesmo que não seja objetivamente demonstrada a existência de uma relação comprovada entre si.
- 43 Os objetivos do Regulamento n.º 1169/2011, incluem, como resulta do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento, lidos à luz dos seus considerandos 1, 3 e 4, o que consiste em garantir um elevado nível de defesa do consumidor no que se refere à informação sobre os géneros alimentícios, tendo em conta as suas diferenças de perceção (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.ºs 52 e 53).

- 44 Este objetivo exige, como o Tribunal de Justiça já declarou, que a informação relativa aos géneros alimentícios seja correta, neutra e objetiva (v., neste sentido, Acórdão de 22 de setembro de 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, n.º 69).
- 45 Ora, tal não seria o caso se a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência dos géneros alimentícios pudesse ser exigida apenas com base na associação subjetiva que a maioria dos consumidores faz entre a origem ou proveniência desses géneros alimentícios e algumas das suas qualidades, ainda que a existência de uma relação comprovada entre si não fosse objetivamente demonstrada.
- 46 À luz de todas estas considerações, há que responder à segunda questão que o artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que, perante medidas nacionais justificadas, à luz do n.º 1 deste artigo, pela defesa dos consumidores, os dois requisitos previstos no n.º 2 do mesmo artigo, concretamente, por um lado, a existência de uma «relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência» e, por outro, a existência de «provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação», não devem ser considerados de forma combinada, de modo que a existência dessa relação comprovada não pode ser apreciada apenas com base em elementos subjetivos relacionados com a importância da associação que a maioria dos consumidores pode fazer entre certas qualidades do género alimentício em causa e a sua origem ou proveniência.

Quanto à terceira e quarta questões

- 47 Com a sua terceira e quarta questões, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «qualidades do género alimentício» inclui a capacidade de resistência de um género alimentício ao transporte e aos riscos de alteração durante o trajeto, de forma a que essa capacidade possa contribuir para a apreciação de uma eventual existência de uma «relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência», referida nesta disposição.
- 48 A este respeito, decorre da própria redação do artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 que o conceito de «qualidades», cuja utilização é precedida do adjetivo «certas», não se estende a todas as características que os géneros alimentícios apresentem, como referido no artigo 7.º, n.º 1, alíneas a) a c), deste regulamento.
- 49 Com efeito, ao contrário dessas características, que refletem as várias qualidades dos géneros alimentícios, incluindo as resultantes do seu fabrico ou transformação, as «qualidades» referidas no artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 são exclusivamente as que têm uma «relação comprovada» com a origem ou proveniência dos géneros alimentícios que as possuam.
- 50 Daqui resulta que o conceito de «qualidades» referido nesta disposição se refere exclusivamente às qualidades que distinguem os géneros alimentícios que as possuem dos géneros semelhantes que, tendo outra origem ou proveniência, não as possuem.
- 51 Ora, a capacidade de resistência de um género alimentício ao transporte e aos riscos de alteração durante o trajeto, como o leite ou o leite utilizado como ingrediente, não pode ser classificada de «qualidade» na aceção do artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, na medida em que essa capacidade não está relacionada, de forma comprovada, com uma origem ou proveniência precisa, na medida em que, por conseguinte, géneros alimentícios semelhantes que não tenham essa origem ou proveniência podem possuir essa capacidade e que, desta forma, a mesma pode ser garantida independentemente da referida origem ou proveniência.

- 52 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira e quarta questões que o artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «qualidades do género» não inclui a capacidade de resistência de um género alimentício ao transporte e aos riscos de alteração durante o trajeto, pelo que essa capacidade não pode contribuir para a apreciação da existência de uma eventual «relação comprovada entre certas qualidades do género e a sua origem ou proveniência» prevista pela referida disposição.

Quanto às despesas

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

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

- 1) O artigo 26.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão, deve ser interpretado no sentido de que a indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência do leite e do leite utilizado como ingrediente deve ser considerada uma «matéria especificamente harmonizada» pelo referido regulamento, na aceção do seu artigo 38.º, n.º 1, caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor, e que não se opõe a que os Estados-Membros adotem medidas que imponham menções obrigatórias complementares, com base no artigo 39.º do referido regulamento, desde que essas medidas sejam compatíveis com o objetivo prosseguido pelo legislador da União através da harmonização expressa da questão da indicação obrigatória do país de origem ou do local de proveniência e que formem um todo coerente com essa indicação.
- 2) O artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que, perante medidas nacionais justificadas, à luz do n.º 1 deste artigo, pela defesa dos consumidores, os dois requisitos previstos no n.º 2 do mesmo artigo, concretamente, por um lado, a existência de uma «relação comprovada entre certas qualidades do género alimentício e a sua origem ou proveniência» e, por outro, a existência de «provas de que a maior parte dos consumidores atribui considerável importância à prestação dessa informação», não devem ser considerados de forma combinada, de modo que a existência dessa relação comprovada não pode ser apreciada apenas com base em elementos subjetivos relacionados com a importância da associação que a maioria dos consumidores pode fazer entre certas qualidades do género alimentício em causa e a sua origem ou proveniência.
- 3) O artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «qualidades do género» não inclui a capacidade de resistência de um género alimentício ao transporte e aos riscos de alteração durante o trajeto, pelo que essa capacidade não pode contribuir para a apreciação da existência de uma eventual «relação comprovada entre certas qualidades do género e a sua origem ou proveniência» prevista pela referida disposição.

Assinaturas