Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
RIMVYDAS NORKUS
apresentadas em 8 de maio de 2025 [1]

Processo C-315/24

Nestlé Sverige AB
contra
Miljönämnden i Helsingborgs kommun

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia)]

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Segurança dos alimentos — Alimentos para fins medicinais específicos — Requisitos em matéria de informação — Menções obrigatórias adicionais — Requisitos específicos relativos à declaração nutricional obrigatória — Proibição de repetir no rótulo a informação incluída nessa declaração»

1. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a primeira oportunidade para interpretar as disposições do direito da União relativas às menções obrigatórias adicionais em matéria de rotulagem dos alimentos para fins medicinais específicos.

Quadro jurídico

Regulamento (UE) n.º 1169/2011

2. O considerando 41 do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 [2] enuncia:

«Para chamar a atenção do consumidor médio e atingir os fins informativos a que se destina, dado o nível atual dos conhecimentos no domínio da nutrição, a informação nutricional fornecida deverá ser simples e de fácil compreensão. A exibição da informação nutricional parcialmente no campo visual principal, vulgarmente chamado parte da frente da embalagem, e parcialmente noutro lado da embalagem, por exemplo, na parte de trás da embalagem, poderá causar confusão aos consumidores. Por conseguinte, a informação nutricional deverá estar no mesmo campo visual. Além disso, e a título voluntário, os elementos mais importantes da informação nutricional podem ser repetidos no campo visual principal, a fim de ajudar os consumidores a ver

[1] Língua original: francês.

[2] Regulamento 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; retificação no JO 2013, L 163, p. 32).

facilmente as informações nutricionais essenciais, quando compram géneros alimentícios. Uma escolha livre da informação que pode ser repetida poderá confundir os consumidores. Por conseguinte, é necessário determinar claramente qual a informação que pode ser repetida.»

3. O artigo 9.º deste regulamento, sob a epígrafe «Lista de menções obrigatórias», prevê no seu n.º 1:

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

[…]

l) Uma declaração nutricional.»

4. O artigo 30.º do referido regulamento, relativo ao conteúdo da declaração nutricional prevista nesse artigo 9.º, n.º 1, alínea l), enuncia, nos seus n.ºs 1 e 3:

«1. A declaração nutricional obrigatória deve incluir os seguintes elementos:

a) Valor energético; e

b) Quantidade de lípidos, ácidos gordos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal.

[…]

3. Caso a rotulagem de um género alimentício pré-embalado contenha a declaração nutricional obrigatória referida no n.º 1, podem ser repetidas as informações seguintes na mesma:

a) Valor energético; ou

b) Valor energético juntamente com as quantidades de lípidos, ácidos gordos saturados, açúcares e sal.»

5. Sob a epígrafe «Expressão por 100 g ou por 100 ml», o artigo 32.º, n.º 2, do mesmo regulamento dispõe:

«O valor energético e as quantidades de nutrientes referidos no artigo 30.º, n.ºs 1 a 5, devem ser expressos por 100 g ou por 100 ml.»

6. Nos termos do artigo 33.º, n.ºs 1, 2 e 4, do Regulamento n.º 1169/2011:

«1. Nos seguintes casos, o valor energético e as quantidades de nutrientes referidos no artigo 30.º, n.ºs 1 a 5, podem ser expressos por porção e/ou por unidade de consumo, facilmente reconhecíveis pelo consumidor, desde que a porção ou a unidade utilizada seja quantificada no rótulo e que o número de porções ou unidades contidas na embalagem seja expresso:

a) Para além da forma de expressão por 100 g ou por 100 ml referida no artigo 32.º, n.º 2;

[…]

2. Não obstante o disposto no artigo 32.º, n.º 2, nos casos referidos no artigo 30.º, n.º 3, alínea b), as quantidades de nutrientes e/ou a percentagem das doses de referência definidas no anexo XIII, parte B, podem ser expressas apenas por porção ou por unidade de consumo.

Se as quantidades de nutrientes forem expressas apenas por porção ou por unidade de consumo, nos termos do primeiro parágrafo, o valor energético deve ser expresso por 100 g/100 ml e por porção ou por unidade de consumo.

[…]

4. A porção ou a unidade utilizada devem ser indicadas na proximidade imediata da declaração nutricional.»

Regulamento (UE) n.º 609/2013

7. Nos termos do considerando 24 do Regulamento (UE) n.º 609/2013 [3]:

«O [Regulamento n.º 1169/2011] estabelece requisitos gerais em matéria de rotulagem. Estes requisitos em matéria de rotulagem deverão, regra geral, aplicar-se às categorias de alimentos abrangidas pelo presente regulamento. No entanto, o presente regulamento deverá ainda estabelecer requisitos adicionais ou derrogações ao [Regulamento (UE) n.º 1169/2011], caso necessário, a fim de cumprir os objetivos específicos do presente regulamento.»

8. O artigo 2.º, n.º 2, alínea g), deste regulamento dispõe:

«São […] aplicáveis as seguintes definições:

[…]

g) "Alimentos para fins medicinais específicos", alimentos especialmente transformados ou compostos e destinados a satisfazer os requisitos nutricionais de pacientes, incluindo lactentes, e para consumo sob supervisão médica. Destinam-se à alimentação exclusiva ou parcial de pacientes com capacidade limitada, diminuída ou alterada para ingerir, digerir, absorver, metabolizar ou excretar alimentos correntes ou alguns dos nutrientes neles contidos ou metabolitos, ou cujo estado de saúde determine requisitos nutricionais particulares que não possam ser satisfeitas por uma modificação do regime alimentar normal.»

9. O artigo 9.º, n.ºs 5 e 6, do referido regulamento prevê:

«5. A rotulagem, apresentação e publicidade dos alimentos referidos no artigo 1.º, n.º 1, contêm informações para a utilização adequada desses alimentos e não devem induzir em erro nem atribuir a esses alimentos propriedades de prevenção, tratamento ou cura de doenças humanas, nem sugerir tais propriedades.

[3] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativo aos alimentos para lactentes e crianças pequenas, aos alimentos destinados a fins medicinais específicos e aos substitutos integrais da dieta para controlo do peso e que revoga a Diretiva 92/52/CEE do Conselho, as Diretivas 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE da Comissão, a Diretiva 2009/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º 41/2009 e (CE) n.º 953/2009 da Comissão (JO 2013, L 181, p. 35).

6. O disposto no n.º 5 não impede a divulgação de quaisquer informações ou recomendações úteis exclusivamente destinadas a pessoas com qualificações nos domínios da medicina, nutrição e farmácia e outros profissionais de saúde responsáveis por cuidados infantis e de maternidade.»

Regulamento Delegado (UE) 2016/128

10. Os considerandos 13, 14 e 15 do Regulamento Delegado (UE) 2016/128[4] têm a seguinte redação:

«(13) Os alimentos para fins medicinais específicos têm de respeitar o [Regulamento n.º 1169/2011]. A fim de ter em conta a natureza específica dos alimentos para fins medicinais específicos, o presente regulamento deverá estabelecer aditamentos e exceções àquelas normas gerais, quando conveniente.

(14) Deve ser obrigatório, no caso dos alimentos para fins medicinais específicos, fornecer todas as informações necessárias para assegurar uma utilização adequada deste tipo de alimentos. Assim, devem incluir-se informações sobre as propriedades e características relativas, entre outros aspetos, ao processamento e à formulação especiais, à composição nutricional e à justificação da utilização do produto que o tornam útil para o fim específico a que se destina. Essas informações não devem ser consideradas como alegações nutricionais e de saúde na aceção do [Regulamento n.º 1924/2006].

(15) A declaração nutricional relativa a alimentos destinados a fins medicinais específicos é essencial, a fim de garantir a sua utilização adequada, tanto para os doentes que consomem esses alimentos como para os profissionais de saúde que recomendam o seu consumo. Por esse motivo, e a fim de fornecer informações mais completas aos doentes e aos profissionais de saúde, a declaração nutricional deve incluir mais elementos do que os exigidos pelo [Regulamento n.º 1169/2011] […].»

11. Sob a epígrafe «Requisitos específicos em matéria de informação alimentar», o artigo 5.º, n.º 1 e n.º 2, alínea g), deste regulamento delegado dispõe:

«1. Salvo disposição em contrário do presente regulamento, os alimentos para fins medicinais específicos devem cumprir o disposto no [Regulamento n.º 1169/2011].

2. Além dos elementos obrigatórios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1169/2011], os seguintes elementos constituem elementos obrigatórios adicionais relativamente aos alimentos para fins medicinais específicos:

g) uma descrição das propriedades e/ou características que tornam o produto útil relativamente à doença, distúrbio ou problema de saúde para cuja gestão nutricional o produto se destina, nomeadamente em relação a um processamento e formulação especiais, aos nutrientes que foram aumentados, reduzidos, eliminados ou por outra forma modificados, consoante o caso, e a justificação para a utilização do produto;

[…]».

[4] Regulamento Delegado (UE) 2016/128 da Comissão, de 25 de setembro de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 609/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos requisitos específicos em matéria de composição e informação aplicáveis aos alimentos para fins medicinais específicos (JO 2016, L 25, p. 30).

12. Sob a epígrafe «Requisitos específicos quanto à declaração nutricional», o artigo 6.º, n.º 2, do referido regulamento delegado prevê:

«2. Em derrogação do artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 1169/2011], a informação incluída na declaração nutricional obrigatória dos alimentos para fins medicinais específicos não deve ser repetida no rótulo.»

Factos na origem do litígio, processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

13. A Nestlé Sverige AB (a seguir «Nestlé») é uma empresa do setor alimentar que comercializa vários produtos como alimentos para fins medicinais específicos.

14. Como resulta do pedido de decisão prejudicial, estes produtos contêm, na parte da frente da embalagem, menções relativas ao valor energético e à quantidade de diversos nutrientes, como os lípidos, as proteínas e as fibras alimentares, expressas não por 100 g ou por 100 ml, mas por porção ou por unidade de consumo (a seguir «menções controvertidas»).

15. O Miljönämnden i Helsingborgs kommun (Administração do Ambiente do município de Helsingborg, Suécia) ordenou à Nestlé que suprimisse as menções controvertidas, com o fundamento de que constituíam, em violação do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado 2016/128 (a seguir «Regulamento Delegado»), uma repetição das menções já incluídas na declaração nutricional obrigatória, ao abrigo do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, e que são expressas, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, deste regulamento, por 100 g ou por 100 ml.

16. Após ter tentado, sem sucesso, obter a sua reapreciação, a Nestlé interpôs perante o Förvaltningsrätten i Malmö (Tribunal Administrativo de Malmö, Suécia) um recurso de anulação dessa decisão. No âmbito deste recurso, a Nestlé alegou que as menções controvertidas não eram uma repetição das que figuram na declaração nutricional obrigatória, mas que deviam ser consideradas menções que complementam esta declaração, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado.

17. Foi negado provimento a esse recurso, com o fundamento de que, ainda que as menções controvertidas fossem expressas por porção ou por unidade de consumo e não por 100 g ou por 100 ml, constituíam uma repetição das menções da declaração nutricional obrigatória, proibidas pelo artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado.

18. Tendo sido negado provimento ao recurso pelo Kammarrätten i Göteborg (Tribunal Administrativo de Recurso de Gotemburgo, Suécia), que considerou que as referidas menções controvertidas não estavam abrangidas pelo artigo 5.º, n.º 2, alínea g) do Regulamento Delegado, mas constituíam uma repetição das menções incluídas na declaração nutricional obrigatória, a Nestlé interpôs recurso de cassação para o Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia), o órgão jurisdicional de reenvio.

19. Para determinar se a rotulagem dos produtos em causa está em conformidade com o Regulamento Delegado, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as menções controvertidas constituem uma descrição adicional das propriedades e das características de um

produto, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado, ou se essas menções são uma mera repetição das que figuram na declaração nutricional obrigatória, repetição proibida pelo artigo 6.º, n.º 2, deste regulamento.

20. Nessas circunstâncias, o Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Podem as informações relativas ao valor energético de um produto e às quantidades dos diferentes nutrientes que este contém, que são apresentadas noutro local que não na declaração nutricional, constituir uma descrição adicional das propriedades e das características do produto, referida no artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do [Regulamento Delegado]?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o artigo 6.º, n.º 2, que proíbe a repetição no rótulo das informações incluídas na declaração nutricional obrigatória, opõe-se à indicação, na descrição prevista no artigo 5.º, n.º 2, alínea g), de informações sobre o valor energético e as quantidades dos diferentes nutrientes, se estas informações não forem expressas por 100 g ou por 100 ml?»

21. A Decisão de reenvio, datada de 25 de abril de 2024, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de abril de 2024. Apresentaram observações escritas a recorrente no processo principal, o Governo Checo e a Comissão Europeia. Estas partes interessadas, a recorrente e o Miljönämnden i Helsingborgs kommun (Administração do Ambiente do município de Helsingborg), recorrido no processo principal, também participaram na audiência realizada em 12 de fevereiro de 2025.

Análise

Observações preliminares

22. Importa salientar algumas particularidades inerentes aos alimentos para fins medicinais específicos e as suas consequências no quadro jurídico aplicável à respetiva rotulagem, cuja compreensão é essencial para dar respostas úteis às questões submetidas ao Tribunal de Justiça no presente processo.

23. Há que recordar que, no direito da União, a rotulagem dos géneros alimentícios é regulada pelo Regulamento n.º 1169/2011. Este regulamento estabelece requisitos gerais nesta matéria, impondo que, sobre os géneros alimentícios, seja mencionada informação obrigatória[5]. Este regulamento também prevê a possibilidade de fornecer alguma informação facultativa[6]. Uma vez que os alimentos para fins medicinais específicos constituem antes de mais, e apesar das suas especificidades, géneros alimentícios, os referidos requisitos gerais aplicam-se a estes primeiros alimentos[7].

24. No que respeita as especificidades dos géneros alimentícios em causa no presente processo, segundo a definição legal, os alimentos para fins medicinais específicos são, por um lado, alimentos especialmente transformados ou compostos para satisfazer os requisitos nutricionais

5 Artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1169/2011.

6 Considerando 47, artigos 36.º e 37.º do Regulamento n.º 1169/2011.

7 Considerando 24 e artigo 6.º do Regulamento n.º 609/2013.

de pacientes e que só pode ser consumido sob supervisão médica [8]. Assim, os alimentos para fins medicinais específicos caracterizam-se pela sua função nutricional especial, na medida em que são «especialmente transformados ou compostos» para satisfazer os requisitos nutricionais particulares dos pacientes [9].

25. Por outro lado, ainda segundo a definição legal, esses alimentos são destinados à alimentação exclusiva ou parcial de pacientes com determinadas doenças, distúrbios ou estados de saúde [10]. Assim, os alimentos para fins medicinais específicos destinam-se, pela sua própria natureza, a ser ingeridos e a servir para a alimentação humana de pacientes com capacidade limitada, diminuída ou alterada para ingerir, digerir, absorver, metabolizar ou excretar alimentos correntes ou alguns dos nutrientes neles contidos ou metabolitos ou de pacientes cujo estado de saúde determine requisitos nutricionais particulares que não possam ser satisfeitos por uma modificação do regime alimentar normal [11].

26. Decorre do exposto que os alimentos para fins medicinais específicos apresentam duas diferenças principais em relação aos alimentos correntes: uma referente ao grupo da população a que se destinam e a outra à sua utilização. Por um lado, os primeiros destinam-se a grupos vulneráveis da população, compostos por pacientes que sofrem doenças, distúrbios ou estados de saúde que lhes impõem um regime alimentar específico. Os segundos dizem respeito a consumidores saudáveis ou, por outras palavras, que têm um perfil geral.

27. Por outro lado, estes dois tipos de alimentos diferem quanto à sua utilização. A utilização dos alimentos correntes não está sujeita a qualquer condição, ao passo que a utilização dos alimentos para fins medicinais específicos só pode ser para consumo sob supervisão médica. Assim, esta supervisão médica, que é inerente ao conceito de «alimento para fins medicinais específicos», implica que o recurso a este alimento, que é especial por ser adaptado aos requisitos nutricionais do paciente, deve ser-lhe recomendado por um profissional de saúde, tendo em conta os seus requisitos nutricionais. Neste contexto, a «supervisão médica» pressupõe que um profissional de saúde, como referido nos considerandos 3 e 15 do Regulamento Delegado, se assegure de que o recurso a um alimento para fins medicinais específicos é adequado aos requisitos nutricionais particulares do paciente [12].

28. Estas particularidades justificam o facto de a rotulagem dos alimentos para fins medicinais específicos dever respeitar não só os requisitos aplicáveis aos alimentos correntes, mas também os requisitos específicos aplicáveis a esses alimentos especiais. A rotulagem destes alimentos está, portanto, sujeita a um regime a dois tempos [13]. Assim, o Regulamento n.º 609/2013 (a seguir «Regulamento de Base») e o Regulamento Delegado, que regulam, nomeadamente, os requisitos específicos aplicáveis aos alimentos para fins medicinais específicos, devem ser entendidos à luz do Regulamento n.º 1169/2011, que determina os requisitos gerais aplicáveis a todos os géneros alimentícios.

8 V. artigo 2.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento n.º 609/2013.

9 Acórdão de 2 de março de 2023, Kwizda Pharma (C-760/21, EU:C:2023:143, n.º 39).

10 V. artigo 2.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento n.º 609/2013.

11 V., neste sentido, Acórdão de 27 de outubro de 2022, Orthomol (C-418/21, EU:C:2022:831, n.ºs 26, 31 e 32).

12 V. Acórdão de 2 de março de 2023, Kwizda Pharma (C-760/21, EU:C:2023:143, n.ºs 71 e 74).

13 Considerando 24 do Regulamento n.º 609/2013.

29. No que respeita a estes requisitos gerais, o capítulo IV do Regulamento n.º 1169/2011, intitulado «Informação obrigatória sobre os géneros alimentícios», prevê, nomeadamente, a menção relativa à declaração nutricional [14]. Esta declaração dever conter os elementos relativos ao valor energético e à quantidade de lípidos, ácidos gordos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal. Alguns destes elementos, ou seja, quer o valor energético quer o valor energético juntamente com as quantidades de lípidos, ácidos gordos saturados, açúcares e sal, podem ser repetidos na rotulagem dos alimentos correntes, quanto essa rotulagem contenha a declaração nutricional obrigatória [15].

30. No entanto, a fim de ter em conta a natureza específica dos alimentos para fins medicinais específicos, o legislador considerou necessários determinados aditamentos e determinadas exceções a essas normas. Em especial, considerou que, para assegurar a sua utilização adequada, era obrigatório informar as propriedades e as características desses alimentos e fornecer informações mais completas na respetiva declaração nutricional [16].

31. A este respeito, uma das menções obrigatórias adicionais em relação aos requisitos gerais aplicáveis a todos os géneros alimentícios prevê incluir uma descrição das propriedades e/ou características que tornam o produto útil relativamente à doença, distúrbio ou problema de saúde para cuja gestão nutricional o produto se destina, nomeadamente em relação a um processamento e formulação especiais, aos nutrientes que foram aumentados, reduzidos, eliminados ou por outra forma modificados, consoante o caso, e a justificação para a utilização do produto [17].

32. No que diz respeito aos requisitos específicos relativos à declaração nutricional dos alimentos para fins medicinais específicos, em derrogação das normas gerais, conforme resultam do artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1169/2011, a informação incluída na declaração nutricional obrigatória dos alimentos para fins medicinais específicos não deve ser repetida no rótulo [18]. No entanto, os artigos 31.º a 35.º deste regulamento são aplicáveis a todos os nutrientes incluídos na declaração nutricional dos alimentos para fins medicinais específicos [19].

33. A este respeito, o Governo Checo sustenta, em substância, que nada no Regulamento Delegado impede que uma informação nutricional, expressa por porção ou por unidade de consumo, seja mencionada nos alimentos para fins medicinais específicos, em conformidade com o artigo 33.º do Regulamento n.º 1169/2011 que regula a indicação dessas informações. Este Governo considera que o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado prevê uma derrogação ao artigo 30.º do Regulamento n.º 1169/2011, mas não ao seu artigo 33.º Segundo esse Governo, apenas deve ser analisada a segunda questão prejudicial [20], que tem por objeto o referido artigo 6.º, n.º 2.

34. Importa, portanto, examinar, a este título, a interação entre as diversas disposições referidas pelo Governo Checo e as suas eventuais consequências para o tratamento das questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça no presente processo.

[14] Artigo 9.º, n.º 1, alínea l), do Regulamento n.º 1169/2011.

[15] V. artigo 30.º do Regulamento n.º 1169/2011.

[16] Considerandos 13 a 15 do Regulamento Delegado.

[17] Artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado.

[18] Artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado.

[19] Artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento Delegado.

[20] V. ponto 20 das presentes conclusões.

35. O artigo 30.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Conteúdo», enuncia, em substância, os requisitos relativos ao teor da declaração nutricional dos géneros alimentícios, a saber, designadamente, os elementos obrigatórios que esta deve conter e os elementos que a podem complementar. O n.º 3 deste artigo prevê que determinadas informações, incluídas na declaração nutricional e expressamente referidas neste número, podem, desde que um género alimentício pré-embalado contenha essa declaração, ser repetidas na sua rotulagem desse género alimentício. Assim, esta repetição voluntária é autorizada, no campo visual principal, ou seja, na parte da frente da embalagem, a fim de ajudar os consumidores a ver facilmente as informações nutricionais essenciais, quando compram géneros alimentícios [21].

36. Os artigos que se seguem a esta disposição, nomeadamente os artigos 32.º e 33.º, sob a epígrafe, respetivamente, «Expressão por 100 g ou por 100 ml» e «Expressão por porção ou por unidade de consumo», como resulta da sua redação, preveem as regras sobre a expressão dos elementos que compõem o conteúdo da declaração nutricional. Embora a regra principal, que figura no artigo 32.º, enuncie que essa expressão deve ser feita por 100 g ou por 100 ml, o artigo 33.º prevê casos adicionais em que os referidos elementos podem, além da forma de expressão por 100 g ou por 100 ml, ser expressos por porção e/ou unidade de consumo [22].

37. Todos os artigos acima referidos pertencem à secção 3, relativa à «Declaração nutricional», do capítulo IV, relativo à «Informação obrigatória sobre os géneros alimentícios», do Regulamento n.º 1169/2011.

38. Na minha opinião, as considerações expostas nos pontos 35 a 37 das presentes conclusões permitem considerar o artigo 30.º do Regulamento n.º 1169/2011 como uma disposição geral que define o conteúdo da informação nutricional obrigatória a incluir na declaração nutricional dos géneros alimentícios. Este artigo indica igualmente quais as informações dessa declaração, estritamente circunscritas, que podem ser repetidas na rotulagem, isto é, na parte da frente da embalagem dos géneros alimentícios. Ora, resulta da leitura do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado que este derroga precisamente esta última regra relativa ao conteúdo da informação que pode ser repetida no rótulo.

39. Em contrapartida, os artigos 32.º e 33.º do Regulamento n.º 1169/2011 parecem-me especificar as regras de formalização dos requisitos referentes à apresentação das informações referidas no artigo 30.º Esse artigo 32.º estabelece a regra de forma «principal» que pode, sendo o caso, ser complementada pela regra definida no artigo 33.º Estas regras, enunciadas nesses dois artigos, aplicam-se às informações relativas aos nutrientes incluídos na declaração nutricional. Há que observar que as referidas regras se aplicam igualmente à declaração nutricional dos alimentos para fins medicinais específicos, na medida em que esta deve conter informação expressa por 100 g ou por 100 ml e pode ser complementada pela informação expressa por porção ou por unidade de consumo [23].

[21] V. considerando 41 do Regulamento n.º 1169/2011. A este respeito, considero útil salientar o seguinte. Por um lado, a autorização da repetição está estritamente limitada aos elementos aí referidos, excluindo assim a repetição de qualquer outra informação, e isto para todos os géneros alimentícios. Por outro lado, o artigo 30.º, n.º 3, refere-se a um caso muito específico de repetição na rotulagem de um género alimentício pré-embalado, noutro local que não na declaração nutricional, a saber, na prática, na parte da frente dessa rotulagem, das informações que, em princípio, devem constar da declaração nutricional.

[22] A este respeito, decorre do considerando 35 do Regulamento n.º 1169/2011 que a escolha de manter o preceito de que a indicação obrigatória do valor nutricional deverá ser referente à quantidade de 100 g ou 100 ml e, se for o caso, autorizar indicações suplementares por porção, foi efetuada por razões de comparabilidade dos produtos apresentados em embalagens de diferentes dimensões.

[23] Artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento Delegado. Note-se que a possibilidade de tal complementaridade, que pode estar na proximidade imediata da declaração nutricional, não deve, em caso algum, ser confundida com a repetição da informação no próprio rótulo, a qual é expressamente proibida pelo n.º 2 deste artigo.

40. Assim, as disposições referidas nos artigos 32.º e 33.º do Regulamento n.º 1169/2011, que dizem respeito à expressão dos elementos incluídos na declaração nutricional, por referência à sua quantidade por 100 g ou 100 ml, e, sendo o caso, por porção e/ou unidade de consumo, não teriam razão de ser se esses elementos e a respetiva quantidade não devessem constar da declaração nutricional. Assim, a própria existência das regras enunciadas nesses artigos depende do artigo 30.º, que se impõe, a meu ver, enquanto disposição central da secção do Regulamento n.º 1169/2011 relativa aos requisitos gerais da declaração nutricional em matéria de rotulagem.

41. Feita esta precisão, na minha opinião, a posição do Governo Checo, recordada no ponto 33 das presentes conclusões e expressa na audiência, deixa sem sentido a derrogação prevista no artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado, que não remete para o artigo 32.º nem para o artigo 33.º do Regulamento n.º 1169/2011. Ora, a proibição da repetição da informação nutricional, prevista neste artigo 6.º, n.º 2, não visa expressamente nem a sua expressão por 100 g ou 100 ml, nem a sua expressão por porção ou por unidade de consumo. Assim, a derrogação prevista no artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado deve ser entendida como uma derrogação geral que se aplica independentemente do modo de expressão do valor energético e das quantidades de nutrientes ao abrigo do artigo 32.º ou do artigo 33.º do Regulamento n.º 1169/2011.

42. Por conseguinte, a redação e, nomeadamente, o contexto em torno das disposições constantes dos artigos 30.º, 32.º e 33.º do Regulamento n.º 1169/2011 e do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado opõem-se à posição defendida pelo Governo Checo, que visava excluir da presente análise a primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio. Há que tratar, portanto, esta primeira questão como se segue.

Quanto à primeira questão prejudicial

43. Importa recordar que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o valor energético do produto e as quantidades dos diversos nutrientes que são apresentados noutro local que não na declaração nutricional, podem constituir uma descrição adicional das propriedades e das características do produto, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado.

44. Nos termos desse artigo 5.º, n.º 2, alínea g), «[a]lém dos elementos obrigatórios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, os seguintes elementos constituem elementos obrigatórios adicionais relativamente aos alimentos para fins medicinais específicos: […] g) uma descrição das propriedades e/ou características que tornam o produto útil[24] relativamente à doença, distúrbio ou problema de saúde para cuja gestão nutricional o produto se destina, nomeadamente em relação a um processamento e formulação especiais, aos nutrientes que foram aumentados, reduzidos, eliminados ou por outra forma modificados, consoante o caso, e a justificação para a utilização do produto.»

[24] Esta formulação varia em função da versão linguística desta disposição. Como invoca a Nestlé, na versão sueca, a tónica é, neste caso, colocada na utilidade do produto («[e]n beskrivning av de egenskaper och/eller kännetecken som gör produkten särskilt användbar i relation till […]»). A título complementar, observa-se que também é assim, nomeadamente, nas versões inglesa («a description of properties and/or characteristics that make the product useful in relation to […]»), espanhola («una descripción de las propiedades o características que expliquen la utilidad del producto en el manejo dietético […]») ou ainda lituana [«produkto savybių ir (arba) ypatumų, dėl kurių jis yra naudingas […]»].

45. Para responder à primeira questão prejudicial, parece-me necessário interpretar o conceito de «descrição das propriedades e das características do produto», na aceção do referido artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado. A fim de dar uma resposta útil a esta questão, é também necessário interpretar, a título secundário, o conceito de «elementos obrigatórios adicionais» introduzido por este mesmo artigo, uma vez que a referida descrição dele depende [25].

46. Há que recordar que a interpretação do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), deve ser procurada tendo em conta não só os termos desta disposição mas também o seu contexto e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa [26].

47. Em primeiro lugar, no que respeita à redação do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado, refira-se que este artigo (e, aliás, o próprio Regulamento Delegado) não define o conceito de «descrição das propriedades e/ou características que tornam o produto útil relativamente à doença, distúrbio ou problema de saúde para cuja gestão nutricional o produto se destina». A este respeito, importa proceder à interpretação dos termos «propriedades» e «características» no contexto particular dos alimentos para fins medicinais específicos. Estes termos devem ser entendidos no sentido de que fazem referência a qualidades e a um conjunto de elementos reconhecíveis que permitem distinguir [27], no caso concreto, estes alimentos pela sua capacidade de responder às necessidades nutricionais ou de tornar esses mesmos alimentos particularmente úteis [28] relativamente à doença, distúrbio ou problema de saúde para cuja gestão nutricional se destinam.

48. Esta interpretação literal dos termos «propriedades» e «características» é corroborada pelos exemplos fornecidos no artigo 5.º, n.º 2, alínea g), entre os quais figuram um processamento e formulação *especiais* do produto, as alterações dos nutrientes em termos de aumento, redução, eliminação ou modificação e a justificação para a utilização desse produto [29].

49. No entanto, há que salientar que a redação do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado, relativo à indicação da informação obrigatória para os alimentos específicos que são os alimentos para fins medicinais específicos, é diferente da redação do artigo 9.º, n.º 1, e do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, relativos à indicação da informação obrigatória para todos os géneros alimentícios.

50. Com efeito, os requisitos gerais em matéria de rotulagem dos alimentos correntes, conforme resultam do artigo 9.º e do artigo 30.º do Regulamento n.º 1169/2011, referem-se aos termos «ingredientes» [30] ou «elementos» e designam, portanto, as substâncias que compõem um produto e, mais geralmente, remetem para o seu conteúdo. Ora, os termos utilizados no artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado visam as qualidades ou as particularidades que permitem a

[25] Como resulta da formulação da primeira questão prejudicial pelo órgão jurisdicional de reenvio, que especifica que se trata da interpretação da «descrição adicional […]».

[26] V. Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o. (C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 50 e jurisprudência referida).

[27] Para a definição dos termos «propriétés» e «caractéristiques», v. Robert, Paul. *Le Petit Robert de la langue française*. Paris: Le Robert.

[28] Em função da versão linguística, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a necessidade de uma aplicação e de uma interpretação uniformes de um ato da União exclui a possibilidade de esse ato ser considerado isoladamente numa das suas versões, antes exigindo que seja interpretado em função quer da vontade efetiva do seu autor, quer do fim por ele prosseguido, à luz, nomeadamente, das versões em todas as línguas [Acórdão de 3 de abril de 2014, 4finance (C-515/12, EU:C:2014:211, n.º 19 e jurisprudência referida)].

[29] O sublinhado é meu. Aliás, uma vez que estes exemplos podem variar de caso para caso, deve deduzir-se que a sua lista não é taxativa.

[30] Quanto à definição do termo «ingrediente», v. artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1169/2011, ou seja, «qualquer substância ou produto, incluindo os aromas, aditivos e enzimas alimentares, e qualquer constituinte de um ingrediente composto, utilizados no fabrico ou na preparação de um género alimentício, ainda presentes no produto acabado, eventualmente sob forma alterada; os resíduos não são considerados ingredientes».

utilização adequada do produto, tornando-o adaptado às necessidades nutricionais próprias de uma doença, distúrbio ou problema de saúde [31]. Assim, a diferença dos termos utilizados na redação destas disposições parece-me resultar da vontade do legislador de introduzir uma regra específica de descrição das qualidades inerentes aos alimentos para fins medicinais específicos em relação à regra geral sobre a indicação da composição de todos os géneros alimentícios.

51. Além disso, decorre da letra do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado que este se refere à indicação de informação diferente da prevista no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011. Ora, esta indicação parece-me revestir especial importância no caso presente para concluir que a sua redação se opõe a que o valor energético do produto e a quantidade dos diversos nutrientes possam fazer parte da descrição das propriedades e das características adicionais do produto em comparação com as já exigidas para todos os géneros alimentícios.

52. Esta conclusão impõe-se ainda mais à luz da precisão dada no artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado, que qualifica essa informação de «obrigatória», o que implica que deve figurar em todos os alimentos para fins medicinais específicos.

53. Em segundo lugar, esta interpretação literal é reforçada pelo contexto em que se inscreve o artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado e pelos objetivos visados por este regulamento.

54. Primeiro, no que respeita ao contexto, importa recordar, antes de mais, o contexto da adoção da regra em matéria de rotulagem dos alimentos para fins medicinais específicos, prevista neste artigo 5.º, n.º 2, alínea g). Com efeito, esta regra vem em complemento de todas as regras já aplicáveis a todos os géneros alimentícios, como confirma a sua epígrafe, «[r]equisitos específicos em matéria de informação alimentar».

55. Em seguida, todas as menções referidas no artigo 5.º do Regulamento Delegado, designadamente as relativas ao consumo dos alimentos para fins medicinais específicos sob supervisão médica [32], ao grupo etário específico a que esses alimentos se destinam [33] ou ainda às precauções e contraindicações pertinentes [34], excedem o âmbito do conteúdo nutricional de um género alimentício e visam fornecer informação adicional sobre este último.

56. Por último, neste contexto, é particularmente útil salientar que o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado prevê uma proibição específica de repetir, no rótulo dos alimentos para fins medicinais específicos, a informação incluída na declaração nutricional [35]. A este respeito, importa recordar que as menções controvertidas são, no que respeita à sua própria substância, informação abrangida pela declaração nutricional, por força do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento

[31] A este respeito, há que recordar que, na medida em que esse artigo fornece um exemplo sobre as particularidades dos nutrientes que foram objeto do aumento, redução, eliminação ou outras modificações, observa-se que a modificação do nutriente assim ocorrida deve ser interpretada no sentido de que permite caracterizar as particularidades de um alimento para fins medicinais específicos devido, nomeadamente, à alteração na dosagem dos nutrientes que o compõem. Tal como o órgão jurisdicional de reenvio, também se observa que seria possível satisfazer o requisito específico decorrente do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), sem indicar quantidades específicas.

[32] Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento Delegado.

[33] Artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Delegado.

[34] Artigo 5.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento Delegado.

[35] Importa recordar que, por força do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, as menções relativas ao valor energético e ao teor real em nutrientes (como os lípidos, as proteínas e as fibras alimentares) fazem parte da informação obrigatória que deve ser incluída na declaração nutricional de um género alimentício. Embora o n.º 3 deste artigo preveja uma autorização para a repetição de determinada informação incluída na declaração nutricional para os géneros alimentícios correntes, há que observar que não são abrangidas as menções relativas às proteínas e às fibras alimentares. De qualquer modo, a repetição da informação, a que se refere o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1169/2011, nas embalagens dos alimentos para fins medicinais específicos é expressamente proibida pela própria letra do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado.

n.º 1169/2011. Considero, à semelhança da Comissão, que o valor energético e a quantidade de nutrientes continuam a ser informação da mesma natureza, independentemente da forma como são expressos.

57. Assim, a proibição, prevista neste artigo 6.º, n.º 2, ou a obrigação, por força do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado, relativas à indicação de determinadas menções na rotulagem dos alimentos para fins medicinais específicos, não pode variar em função das diferentes formas de expressão dessa mesma informação, uma vez que não mudam, devido a uma expressão diferente, na sua substância, o único elemento relevante para a aplicação das disposições acima referidas [36]. Ora, admitir o contrário, como sustenta em substância a Nestlé, permitiria, a meu ver, contornar a proibição constante do referido artigo 6.º, n.º 2.

58. Por estas razões, o contexto em que se insere o artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado opõe-se, em meu entender, a que as menções controvertidas possam fazer parte dos elementos obrigatórios adicionais apenas aplicáveis aos alimentos para fins medicinais específicos. Por maioria de razão, não podem constituir uma «descrição das propriedades e das características» a que se refere este artigo 5.º, n.º 2, alínea g).

59. Segundo, a conclusão anterior parece-me ser a mais conforme com os objetivos prosseguidos pelo Regulamento Delegado.

60. A este respeito, importa recordar que o Regulamento Delegado completa o Regulamento de Base ao definir requisitos específicos em matéria de composição e informação aplicáveis aos alimentos para fins medicinais específicos. Estes complementam os requisitos gerais que se aplicam a todos os géneros alimentícios por força do Regulamento n.º 1169/2011 e, consequentemente, que também se aplicam aos alimentos específicos em causa no presente processo.

61. O Regulamento Delegado visa, ao prever esses requisitos específicos para ter assim em conta a natureza específica dos alimentos para fins medicinais específicos [37], garantir que são seguros, benéficos e eficazes para as pessoas a quem se destinam [38]. Assim, ao prever requisitos específicos em matéria de rotulagem de determinados géneros alimentícios, o legislador europeu pretende estabelecer um nível elevado de proteção dos consumidores vulneráveis, a fim de lhes permitir identificar com precisão os produtos que constituem a sua fonte parcial ou exclusiva de alimentação [39].

62. Antes de mais, a interpretação do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado no sentido de que impõe uma obrigação de indicar nas embalagens dos alimentos para fins medicinais específicos, enquanto informação adicional, as menções obrigatórias aplicáveis a todos os géneros alimentícios, como as que estão em causa no caso em apreço, é contrária ao objetivo de estabelecer requisitos específicos na matéria.

[36] O que me parece também confirmado pela leitura do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento Delegado, que prevê, nomeadamente, que as disposições relativas à expressão dos nutrientes incluídos na declaração nutricional, a saber, os artigos 32.º e 33.º do Regulamento n.º 1169/2011, são aplicáveis a todos os nutrientes incluídos nessa declaração.

[37] Considerandos 13 e, neste sentido, 15 do Regulamento Delegado.

[38] Considerando 5 do Regulamento Delegado.

[39] V., a este respeito, considerando 13 do Regulamento Delegado, lido em conjugação com os considerandos 15 e 26 do Regulamento de Base.

63. Em seguida, a garantia da proteção dos consumidores vulneráveis, que permite identificar com precisão os produtos que constituem a sua fonte parcial ou exclusiva de alimentação, também corre o risco de ser comprometida pela interpretação deste artigo 5.º, n.º 2, alínea g), mencionada no ponto 62 das presentes conclusões. Com efeito, tornar obrigatória a indicação de apenas determinada informação nutricional na parte da frente da embalagem pode confundir esses consumidores, ou mesmo induzi-los em erro [40].

64. Por último, contrariamente ao que alega a Nestlé, não estou convencido de que, para justificar a sua interpretação, se possa falar de informação essencial [41] dos alimentos para fins medicinais específicos, como é o caso dos alimentos correntes [42], nomeadamente devido à sua natureza específica descrita nas observações preliminares. Com efeito, a composição desses alimentos pode variar substancialmente, dependendo, entre outras coisas, das doenças, distúrbios ou problemas de saúde específicos para cuja gestão dietética o produto se destina, da idade dos pacientes e do local em que recebem os cuidados de saúde, e da utilização pretendida do produto [43].

65. Assim, a interpretação do artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado no sentido de que autoriza que o valor energético do produto e a quantidade de diversos nutrientes sejam indicados noutro local que não na declaração nutricional e constituam uma descrição adicional das propriedades e das características dos alimentos para fins medicinais específicos, não permite alcançar o objetivo do Regulamento Delegado relativo à elevada proteção dos consumidores vulneráveis. Com efeito, este objetivo exige, a meu ver, que tanto os profissionais de saúde que intervêm no acompanhamento médico da utilização desses alimentos como os consumidores vulneráveis façam uma escolha esclarecida com base em toda a informação nutricional.

66. Em conclusão, decorre de todas estas considerações que, na minha opinião, há que responder à primeira questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado deve ser interpretado no sentido de que as menções controvertidas não podem constituir a descrição adicional das propriedades e das características do produto na aceção deste artigo.

Quanto à segunda questão prejudicial

67. Uma vez que esta questão foi submetida em caso de resposta afirmativa à primeira questão, não deve ser respondida se o Tribunal de Justiça interpretar o disposto no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Delegado no sentido proposto no n.º 66 das presentes conclusões.

[40] A este respeito, note-se que a circunstância, alegada pela Nestlé na audiência, de que comercializa alimentos para fins medicinais específicos, na maioria dos casos, a profissionais de saúde e não diretamente a esses consumidores, não pode infirmar esta conclusão, na medida em que o público-alvo depende das escolhas comerciais de uma empresa, que são, pela sua natureza, subjetivas, sem poder afetar a interpretação dos objetivos do Regulamento Delegado.

[41] Nas suas observações, a Nestlé alega que esta informação essencial é relativa ao valor energético e à quantidade dos diversos nutrientes.

[42] Com efeito, com que base se pode dizer, no caso de uma pessoa que sofre de uma doença, distúrbio ou problema de saúde específico, e para quem, devido a esta situação, os alimentos para fins medicinais específicos constituem, nomeadamente, a fonte exclusiva da sua alimentação, que a indicação de determinação informação nutricional é mais importante do que outra? Se isto parece mais concebível no caso das pessoas para as quais esses alimentos constituem uma fonte parcial de alimentação, como se pode, no entanto, obrigar os operadores do setor a garantir, para as necessidades específicas de cada um desses pacientes vulneráveis, que as menções nutricionais que pretendem indicar na parte da frente da embalagem constituem efetivamente, do ponto de vista médico, informação essencial ou, por outras palavras, informação mais importante do que outra? Na minha opinião, os objetivos do Regulamento Delegado não se prestam a tal abordagem casuística, que, sem dúvida, não permite garantir a segurança jurídica na matéria e, sobretudo, assegurar a proteção dos consumidores vulneráveis.

[43] V. Acórdão de 2 de março de 2023, Kwizda Pharma (C-760/21, EU:C:2023:143, n.º 77).

68. De qualquer modo, importa recordar que, para não deixar sem sentido a proibição prevista no artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado, as menções controvertidas não podem, devido apenas à sua forma de expressão, escapar a esta proibição. Com efeito, a forma de expressão em nada altera o conteúdo, que continua, a meu ver, a ser o único critério relevante para a aplicação desta proibição [44].

Conclusão

69. Atendendo a todas estas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia) do seguinte modo:

O artigo 5.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento Delegado (UE) 2016/128 da Comissão, de 25 de setembro de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 609/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos requisitos específicos em matéria de composição e informação aplicáveis aos alimentos para fins medicinais específicos,

deve ser interpretado no sentido de que:

a informação sobre o valor energético do produto e a quantidade de diversos nutrientes apresentada num local que não na declaração nutricional não pode constituir uma descrição adicional das propriedades e das características do produto na aceção dessa disposição.

[44] V. n.os 33 a 42, 56 e 57 das presentes conclusões.