CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL apresentadas em 12 de Setembro de 2006 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, o Ufficio del Giudice di pace Monselice italiano solicita ao Tribunal de Justiça a interpretação dos artigos 2.°, 3.° e 12.° da Directiva 2000/13/CE [2]. Trata-se essencialmente, neste caso, da questão de saber quem é que pode ser responsabilizado, nos termos das disposições do direito comunitário, caso as indicações constantes da rotulagem de um género alimentício pré-embalado — no processo principal, as indicações relativas ao teor volúmico de álcool de um licor de ervas — não correspondam ao valor efectivamente apurado. Considerando as circunstâncias do processo principal, trata-se, por um lado, do produtor dos produtos, a quem cabe de modo exclusivo a respectiva produção e pré-embalagem, e, por outro, do — simples — distribuidor dos géneros alimentícios, estabelecido noutro Estado-Membro.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

2. A Directiva 2000/13 procedeu, por motivos de transparência e clareza, à codificação e revogação da Directiva 79/112/CEE [3], que foi várias vezes alterada de modo substancial [4].

3. O considerando (6) da Directiva 2000/13 dispõe o seguinte:

«Qualquer recomendação relativa à rotulagem dos géneros alimentícios deve ter como imperativo principal a necessidade de informação e protecção dos consumidores.»

1 — Língua original: alemão.

2 — Directiva 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; a seguir «Directiva 2000/13»).

3 — Directiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162).

4 — V. primeiro considerando da Directiva 2000/13.

4. O artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 2000/13 determina o seguinte:

«A presente directiva diz respeito à rotulagem dos géneros alimentícios destinados a serem fornecidos directamente ao consumidor final, bem como a certos aspectos relacionados com a sua apresentação e respectiva publicidade.»

O artigo 1.º, n.º 3, da Directiva 2000/13 contém definições de conceitos. Segundo estas definições [5], «género alimentício pré-embalado» significa uma «unidade de venda destinada a ser apresentada como tal ao consumidor final e às colectividades, constituída por um género alimentício e pela embalagem em que foi acondicionado, antes de ser apresentado para venda, quer a embalagem o cubra na totalidade ou parcialmente, mas de tal modo que o conteúdo não possa ser alterado sem que a embalagem seja aberta ou alterada».

5. O artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2000/13 prevê, entre outros, o seguinte:

«1. A rotulagem e as modalidades em que é realizada não podem:

a) Ser de natureza a induzir em erro o comprador, nomeadamente:

i) no que respeita às características do género alimentício e, em especial, no que se refere à natureza, identidade, qualidades, composição, quantidade, durabilidade, origem ou proveniência, modo de fabrico ou de obtenção,

ii) atribuindo ao género alimentício efeitos ou propriedades que não possua,

iii) sugerindo que o género alimentício possui características especiais quando todos os géneros alimentícios similares possuem essas mesmas características;

b) [...]»

6. O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2000/13 contém uma lista definitiva com as únicas indicações obrigatórias que devem constar da rotulagem dos géneros alimentícios. Entre estas indicações figura, segundo o n.º 7, «[o]

5 — Artigo 1.º, n.º 3, alínea b).

nome ou a firma e endereço do fabricante ou do acondicionador, ou de um vendedor estabelecido na Comunidade» e, segundo o n.º 10, «[p]ara as bebidas com um teor alcoométrico superior a 1,2% vol., a referência ao teor alcoométrico volúmico adquirido».

7. O artigo 12.º da Directiva 2000/13 estabelece o seguinte:

«As modalidades segundo as quais será mencionado o teor alcoométrico volúmico serão determinadas, no que respeita aos produtos abrangidos pelas posições pautais 22.04 e 22.05, pelas disposições comunitárias específicas que lhes são aplicáveis.

Para as outras bebidas com um teor superior a 1,2% vol., essas modalidades serão estabelecidas de acordo com o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 20.º»

8. A indicação do teor alcoométrico, na acepção do artigo 12.º da Directiva 2000/13, está sujeita, em especial, às disposições da Directiva 87/250/CEE [6].

6 — Directiva 87/250/CEE da Comissão, de 15 de Abril de 1987, relativa à menção do teor alcoólico, em volume, na rotulagem das bebidas alcoolizadas destinadas ao consumidor final (JO L 113, p. 57).

9. O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 87/250 prevê nomeadamente o seguinte:

«As tolerâncias, para mais e para menos, concedidas para a menção do teor alcoólico, expressas em valores absolutos, são as seguintes:

a) Bebidas não designadas a seguir:

0,3% vol.

[...]»

10. O artigo 13.º, n.º 1, da Directiva 2000/13 dispõe que:

«a) Quando os géneros alimentícios estiverem pré-embalados, as indicações previstas no artigo 3.º e no n.º 2 do artigo 4.º figurarão na pré-embalagem ou num rótulo adjunto.

b) Em derrogação da alínea a) e sem prejuízo das disposições comunitárias relativas às quantidades nominais, quando os géneros alimentícios pré-embalados:

— se destinem ao consumidor final, mas sejam comercializados numa fase anterior à da venda ao consumidor e quando essa fase não corresponder à venda a uma colectividade,

— se destinem a ser fornecidos a colectividades para aí serem preparados ou transformados, fraccionados ou cortados,

as indicações previstas no artigo 3.º e no n.º 2 do artigo 4.º podem figurar apenas nos documentos comerciais referentes a esses géneros, se se puder garantir que os documentos contêm todas as informações de rotulagem, quer acompanhem os géneros alimentícios a que dizem respeito quer sejam enviados antes ou durante o fornecimento.

c) Nos casos a que se refere a alínea b), as indicações previstas no n.º 1, pontos 1, 5, e 7, do artigo 3.º, bem como, eventualmente, a indicação prevista no artigo 10.º, constarão igualmente da embalagem exterior em que os géneros alimentícios são apresentados aquando da comercialização.»

11. Por último, o artigo 14.º da Directiva 2000/13 prevê o seguinte:

«Os Estados-Membros podem decidir das modalidades de acordo com as quais as indicações previstas no artigo 3.º e no n.º 2 do artigo 4.º serão indicadas, no caso de géneros alimentícios apresentados para venda ao consumidor final e às colectividades sem pré-embalagem ou para os géneros alimentícios embalados nos pontos de venda, a pedido do comprador, ou pré-embalados para venda imediata.

Podem não tornar obrigatórias estas indicações ou algumas delas, com a condição de que seja assegurada a informação do comprador.»

12. Há ainda que fazer referência ao Regulamento (CE) n.º 178/2002 [7], cujo considerando 30 dispõe o seguinte:

«Os operadores das empresas do sector alimentar são os mais aptos a conceber um

7 — 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 L 31, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 178/2002»).

sistema seguro de fornecimento de géneros alimentícios e a garantir que os géneros alimentícios que fornecem são seguros. Assim, devem ter a principal responsabilidade jurídica por garantir a segurança dos géneros alimentícios. Embora exista este princípio em alguns Estados-Membros e em certos domínios da legislação alimentar, há outros domínios em que tal não está explícito ou em que a responsabilidade é assumida pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, através das actividades de controlo que efectuam. Estas disparidades são susceptíveis de criar obstáculos ao comércio e distorções da concorrência entre os operadores do sector alimentar dos diferentes Estados-Membros.»

13. O artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 178/2002 contém a seguinte definição de conceitos:

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

[...]'operador de uma empresa do sector alimentar', a pessoa singular ou colectiva responsável pelo cumprimento das normas da legislação alimentar na empresa do sector alimentar sob o seu controlo.»

14. O artigo 17.º do Regulamento n.º 178/2002, sob a epígrafe «Responsabilidades», dispõe o seguinte:

«1. Os operadores das empresas do sector alimentar e do sector dos alimentos para animais devem assegurar, em todas as fases da produção, transformação e distribuição nas empresas sob o seu controlo, que os géneros alimentícios ou os alimentos para animais preencham os requisitos da legislação alimentar aplicáveis às suas actividades e verificar o cumprimento desses requisitos.

2. Os Estados-Membros porão em vigor a legislação alimentar e procederão ao controlo e à verificação da observância dos requisitos relevantes dessa legislação pelos operadores das empresas do sector alimentar e do sector dos alimentos para animais em todas as fases da produção, transformação e distribuição.

Para o efeito, manterão um sistema de controlos oficiais e outras actividades, conforme adequado às circunstâncias, incluindo a comunicação pública sobre a segurança e os riscos dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a vigilância da sua segurança e outras actividades de controlo que abranjam todas as fases da produção, transformação e distribuição.

Os Estados-Membros estabelecerão igualmente as regras relativas às medidas e sanções aplicáveis às infracções à legislação alimentar e em matéria de alimentos para animais. As medidas e sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas.»

B — *Direito nacional*

15. O *decreto legislativo* (decreto-lei) n.º 109/92, de 27 de Janeiro de 1992, que procede à transposição das Directivas 89/395/CEE e 89/396/CEE, relativas à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios [8], foi alterado pelo *decreto-legge* n.º 181, de 23 de Junho de 2003, que procede à transposição da Directiva 2000/13/CE, relativa à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios [9] (a seguir: «Decreto-Lei n.º 109/92»).

16. O artigo 12.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 109/92 estabelece o seguinte:

«São aplicáveis ao teor alcoólico as seguintes tolerâncias, para mais e para menos, expressas em valores absolutos:

[...]

d) 0,3% vol. para as bebidas não designadas nas alíneas a), b) e c).»

17. O artigo 18.º, n.º 3, do decreto-lei prevê:

«A violação das disposições [do artigo 12.º] é punível com uma coima de 600 a 3 500 euros.»

III — Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

18. Em 13 de Março de 2003, funcionários da ULSS (Unità Locale Socio Sanitaria) n.º 17 Azienda Autonoma Conselve-Este Monselice-Montagnana (a seguir «Azienda ULSS n.º 17») levantaram um auto de notícia com vista à recolha de cinco amostras de um licor de ervas designado de «Amaro alle erbe» das prateleiras do ponto de venda sito Via Colombo 33, Monselice, pertencente à demandante no processo principal Lidl Italia Srl (a seguir «Lidl Italia»). Das indicações constantes na rotulagem do produto em questão infere-se que a bebida alcoólica foi produzida na Alemanha pela Jürgen Weber GmbH.

19. As amostras recolhidas foram entregues para análise em 17 de Março de 2003 ao Departamento provincial de Pádua da ARPAV (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto).

8 — GURI n.º 39, de 17 de Fevereiro de 1992, supplemento ordinario.

9 — GURI n.º 167, de 21 de Julho de 2003.

Estas análises revelaram um teor alcoométrico volúmico inferior aos 35% anunciados na rotulagem pelo produtor do licor de ervas posto à venda pela Lidl Italia. O valor descoberto situa-se para além da margem de tolerância de 0,3%, prevista para este tipo de bebidas.

20. As análises posteriores efectuadas pela Lidl Italia num laboratório autorizado do serviço sanitário nacional mostraram, pelo contrário, um teor alcoólico conforme com o declarado na rotulagem pelo produtor do licor de ervas. No entanto, a posterior revisão das análises pelo Istituto Superiore di Sanità confirmou que o teor alcoométrico volúmico era inferior ao declarado na rotulagem, embora em quantidade mínima.

21. Na sequência do resultado das análises, em 3 de Julho de 2003, a Azienda ULSS n.º 17 imputou à Lidl Italia a violação do artigo 12.º, n.º 3, alínea d), do Decreto-Lei n.º 109/92. Após a conclusão de um procedimento administrativo, a demandada no processo principal Comune di Arcole (a seguir «demandada»), em 23 de Dezembro de 2004, decidiu aplicar uma coima à Lidl Italia no valor de 3 115 EUR.

22. A Lidl Italia impugnou esta decisão, sustentando que a violação referida não podia ser-lhe imputada, visto que esta sociedade não produzia o produto controvertido, limitando-se a distribuí-lo nos seus pontos de venda.

23. O Giudice di pace di Monselice, que procedeu ao reenvio, entende que a sua decisão depende de uma interpretação dos artigos 2.º, 3.º e 12.º da Directiva 2000/13. Nestas circunstâncias, decidiu suspender a instância e, por despacho de 12 de Julho de 2005, que deu entrada na secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Agosto de 2005, colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

1. A Directiva 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, deve ser interpretada, no que diz respeito aos produtos pré-embalados referidos no artigo 1.º dessa directiva, no sentido de que as obrigações jurídicas nela previstas, em especial as referidas nos artigos 2.º, 3.º e 12.º, são exclusivamente impostas ao fabricante do produto alimentar pré-embalado?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, os artigos 2.º, 3.º e 12.º da Directiva 2000/13/CE devem ser interpretados no sentido de que excluem que o simples distribuidor, estabelecido num Estado-Membro, de um produto pré-embalado (conforme definido no artigo 1.º da Directiva 2000/13/CE) por um operador estabelecido num Estado-Membro diferente do primeiro possa ser considerado responsável por uma infracção declarada por uma autoridade pública, que se traduz na inexactidão do valor (no caso dos autos, o teor em álcool) indicado pelo fabricante na etiqueta do produto alimentar pré-embalado e, consequen-

temente, sancionado, apesar de se ter limitado (enquanto simples distribuidor) a comercializar o produto alimentar tal como este foi entregue pelo fabricante do mesmo?

IV — Quanto às questões prejudiciais

A — *Considerações prévias*

24. Em primeiro lugar, deve recordar-se que, no âmbito da colaboração judiciária em processos de decisão prejudicial, cabe ao tribunal nacional verificar e apreciar a matéria de facto do litígio, ao passo que é da competência do Tribunal de Justiça fornecer ao tribunal nacional as indicações de interpretação que sejam necessárias para a decisão do litígio concreto.

25. No presente processo, trata-se essencialmente da questão de saber quem é que responde pela exactidão das indicações que constam da rotulagem de um género alimentício pré-embalado, tendo em consideração as disposições jurídicas do direito comunitário relativas à rotulagem dos géneros alimentícios. Ao passo que a primeira questão prejudicial se refere, neste ponto, à responsabilidade do produtor, a segunda questão prejudicial tem em vista a responsabilidade do simples distribuidor de tal género alimentício. Como a resposta à segunda questão depende da resposta à primeira questão, ambas as questões prejudiciais podem ser analisadas em conjunto.

26. Contrariamente à opinião do Governo italiano, a segunda questão prejudicial não deve, de resto, ser considerada inadmissível pelo facto de dizer respeito à política de direito penal dos Estados-Membros. Não é, na verdade, da competência do Tribunal de Justiça apreciar se as obrigações estabelecidas em cumprimento da directiva devem ser incluídas no âmbito do direito penal nacional ou antes no direito administrativo.

B — *Observações essenciais*

27. A *Lidl Italia* é de opinião que apenas o produtor do género alimentício pode observar as indicações obrigatórias de rotulagem prescritas pela directiva para protecção dos consumidores. É evidente que o comerciante, que se ocupa unicamente da distribuição dos produtos, não pode de modo nenhum conhecer as informações que dizem respeito exclusivamente ao processo produtivo. Só pode ser responsabilizado um distribuidor que tenha participado na embalagem prévia dos produtos. Além disso, a directiva exclui, sem margem para dúvidas, qualquer tipo de responsabilidade objectiva do distribuidor.

28. Na opinião do *Governo italiano*, considerando o princípio da protecção da confiança e da boa fé, a favor do distribuidor de um produto, é de esperar do produtor respectivo que cumpra as regras existentes harmonizadas do direito comunitário. Este princípio só não é aplicável quando exista uma regra especial, como, por exemplo, o Regulamento n.º 178/2002.

29. Na opinião do *Governo francês*, um Estado-Membro pode justificadamente exigir que o vendedor de um género alimentício se certifique da exactidão das indicações constantes da rotulagem. Isto serve para informação e protecção do consumidor, principalmente caso o produtor do produto esteja estabelecido num outro Estado-Membro. No entanto, a responsabilidade do distribuidor no Estado-Membro de importação não libera o Estado-Membro em que está estabelecido o produtor de zelar por que este último cumpra as obrigações relativas à rotulagem correcta. A este respeito, as entidades competentes dos Estados-Membros podem prestar-se apoio mútuo.

30. O *Governo espanhol* salienta, na perspectiva da protecção do consumidor, que não se pode excluir *a priori* a responsabilidade de cada um dos comerciantes que intervenham numa das fases necessárias de colocação do produto no mercado do fornecimento de bens ou de prestação de serviços, antes do produto ser posto à disposição do consumidor final. Compete ao juiz nacional verificar se a empresa em causa preenche a previsão de uma disposição sancionatória e, para além disso, se agiu de modo ilícito e culposo. A interpretação da directiva não exclui, porém, a possibilidade de sancionar o comportamento do distribuidor de um produto independentemente da eventual aplicação de uma sanção ao produtor, tanto mais que o distribuidor se encontra mais próximo do consumidor.

31. O *Governo neerlandês* defende a opinião de que as obrigações decorrentes da letra e do espírito da directiva se dirigem em geral a qualquer comerciante que distribua os géneros alimentícios pré-embalados. No interesse da protecção dos consumidores, devem estar também abrangidas as pessoas que não tenham elas próprias procedido à rotulagem do produto.

32. A *Comissão* começa por constatar que falta uma regra expressa sobre a responsabilidade no quadro da directiva. Assim, ou é apenas ao produtor da bebida alcoólica que compete observar as obrigações relativas às indicações de rotulagem, ou existe uma responsabilidade indeterminada de todos aqueles que exerçam uma actividade no sector dos géneros alimentícios. Tendo em conta as considerações relativas à protecção dos consumidores e o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 178/2002, deve dar-se preferência a esta última possibilidade de interpretação.

33. Contudo, é pressuposto de tal responsabilidade do comerciante que este se encontre em condições de verificar se o teor alcoométrico volúmico real corresponde àquele que consta da rotulagem. O exame deste pressuposto compete ao juiz nacional. É perfeitamente plausível que o próprio distribuidor disponha, em determinados casos, da correspondente possibilidade de controlo.

C — *Apreciação jurídica*

34. Com as suas questões prejudiciais, o tribunal de reenvio pretende, no essencial, saber quem é responsável, segundo a Directiva 2000/13, pelas indicações que constam da rotulagem de um género alimentício pré-embalado e, em caso de inexactidão destas indicações, quem é que pode ser responsabilizado.

35. A este respeito, deve observar-se, desde logo, que a responsabilidade por indicações inexactas não está expressamente regulada na Directiva 2000/13. Deve recordar-se, neste contexto, que a escolha das sanções por violação das obrigações contidas na Directiva 2000/13 é, em princípio, matéria para o direito nacional. Assim, há que recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual «os Estados-Membros, embora mantenham a escolha das sanções, devem, nomeadamente, velar por que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições substantivas e processuais análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo» [10].

36. A determinação dos destinatários das respectivas obrigações é, pelo contrário, matéria do direito comunitário. No entanto, constata-se que os destinatários das obrigações da Directiva 2000/13 — e, em particular, dos artigos 2.º e 3.º — não vêm determinados.

37. Não é possível concluir apenas com base nesta constatação — ao contrário da opinião exprimida pela Lidl Italia — que o simples distribuidor de um produto não pode em caso nenhum ser responsabilizado pela inexactidão das indicações respectivas, uma vez que nada parece indicar que essa responsabilidade está, em qualquer caso, excluída. Do mesmo modo, pode-se argumentar também a favor da inclusão de todos os eventuais responsáveis, que também não são expressamente mencionados.

38. Deveria, no entanto, ser pacífico que a existência de uma responsabilidade por

10 — V., em particular, acórdão de 3 de Maio de 2005, Berlusconi (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Colect., p. I-3565, n.º 65, com outras referências).

indicações inexactas contribui decisivamente para a efectividade dos objectivos prosseguidos pela Directiva 2000/13.

39. Por conseguinte, é necessária uma interpretação das disposições da directiva, tendo em conta o seu sentido e finalidade, para identificar os destinatários das obrigações estabelecidas na Directiva 2000/13.

1. Responsabilidade exclusiva do produtor?

40. Em primeiro lugar, há que considerar a hipótese de uma responsabilidade exclusiva do produtor dos géneros alimentícios pré-embalados.

41. Independentemente da inexistência de regulamentação correspondente na Directiva 2000/13, esta hipótese poderia fundamentar-se em regulamentação de outras áreas do direito comunitário.

42. Neste sentido, pode ser referido o artigo 8.º, n.º 1, da Directiva 98/37/CE [11]. A este respeito, só recentemente é que o Tribunal de Justiça estabeleceu que «[n]ão corresponde à economia da referida directiva, e nomeadamente ao n.º 3 do seu artigo 7.º, multiplicar o número das pessoas que podem ser tidas por responsáveis pela conformidade das máquinas» [12].

43. É, contudo, de ter em consideração que, no quadro da Directiva 2000/13, pertinente no presente caso, falta precisamente uma regra expressa correspondente. Em particular, a sistemática acima referida do artigo 7.º, n.º 3, deve ser vista no contexto de que a regra fala expressamente de medidas contra quem apôs a marcação ou elaborou a declaração.

44. Acresce que a Directiva 98/37 prossegue um objectivo de regulamentação diferente, que consiste na simplificação das modalidades de certificação de conformidade das máquinas, de modo a garantir, na medida do possível, a sua livre circulação no mercado interno. Pelo contrário, os objectivos principais da Directiva 2000/13 são, nos termos do seu sexto considerando, a «informação e protecção dos consumidores». Ao passo que o objectivo prosseguido pela Directiva 98/37 ficaria prejudicado se os agentes económicos que intervêm cronologicamente depois do produtor — em particular, os importadores que importam máquinas de um Estado-Membro para outro — pudessem também ser responsabilizados

11 — Directiva 98/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Junho de 1998 relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às máquinas (JO L 207, p. 1).

12 — Acórdão de 8 de Setembro de 2005, Yonemoto (C-40/04, Colect., p. I-7755, n.º 44).

pela respectiva conformidade, uma responsabilidade de vários intervenientes estaria ao serviço da protecção dos consumidores, na medida em que esta incita todos os agentes da cadeia de distribuição a verificar a exactidão das indicações constantes da rotulagem e aumenta as possibilidades de actuação dos consumidores.

45. Porém, também o artigo 1.º da Directiva 85/374/CEE [13] concentra a responsabilidade por produtos defeituosos sobretudo no produtor, salientando o segundo considerando que a responsabilidade não culposa do produtor é o único meio de resolver de modo adequado o problema, característico da nossa época de crescente tecnicidade, de uma justa atribuição dos riscos inerentes à produção técnica moderna.

46. Na verdade, a responsabilidade do produtor, como regra geral, nos termos do artigo 1.º da Directiva 85/374, não é absoluta. Designadamente, nos termos dos quarto e quinto considerandos, ao abrigo da protecção do consumidor, todos os participantes no processo de produção podem ser responsabilizados, se o produto acabado, a parte componente ou a matéria-prima por eles fornecidos apresentarem qualquer defeito, e o lesado pode exigir uma indemnização integral do dano a qualquer uma dessas pessoas. Neste sentido, o artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 85/374 amplia, por um lado, o conceito de produtor a qualquer pessoa que importe um produto na Comunidade tendo em vista uma venda, locação, locação financeira ou qualquer outra forma de distribuição no âmbito da sua actividade comercial. Por outro lado, existe, segundo o artigo 3.º, n.º 3, da Directiva 85/374, uma responsabilidade subsidiária do fornecedor, quando não puder ser identificado o produtor do produto.

47. Acresce, por último, que a Directiva 85/374 tem como base jurídica o artigo 100.º do Tratado CE (após alteração, artigo 100.º do Tratado CE, actual artigo 94.º CE) e constitui, portanto, uma directiva do mercado interno — e não uma directiva com base no artigo 153 CE [14].

48. Tendo em consideração o exposto, a responsabilidade exclusiva do produtor do produto por indicações inexactas na rotulagem, de acordo com o sentido e finalidade da Directiva 2000/13, não convence. Em meu entender, os Governos espanhol, francês e neerlandês, bem como a Comissão, salientaram com razão que um dos objectivos da

13 — Directiva do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (JO L 210, p. 29; EE 13 F19 p. 8).

14 — V., a este respeito, acórdão de 25 de Abril de 2002, Comissão/França (C-52/00, Colect., p. I-3827, n.º 14).

Directiva 2000/13 é a protecção dos consumidores. Com efeito, segundo jurisprudência constante [15], na interpretação de uma disposição de direito comunitário há que ter em conta não apenas os seus termos, mas igualmente o seu contexto e os objectivos prosseguidos pela regulamentação da qual faz parte.

2. Responsabilidade de outras ou de todas as pessoas que intervêm no processo de produção e de distribuição?

49. É, pois, controverso em que medida a hipótese de uma responsabilidade de outras ou de todas as pessoas que intervêm no processo de produção e de distribuição pode ser considerada.

50. A responsabilidade de todos aqueles que intervêm no processo de produção e de distribuição está prevista, em especial, no artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 2001/95/CE relativa à segurança geral dos produtos [16]. Segundo esta disposição, os Estados-Membros devem garantir que os produtores e os distribuidores cumpram as obrigações que lhes incumbem em aplicação da referida directiva, de modo a que os produtos colocados no mercado sejam seguros. Ora, também neste caso se pode objectar que a própria Directiva 2000/13 não contém semelhante regra.

51. No domínio da rotulagem de produtos cosméticos e de géneros alimentícios, o próprio Tribunal de Justiça [17], com base em razões da protecção da saúde pública, considerou a possibilidade de obrigar tanto o fabricante como o distribuidor do produto em causa a provar, em caso de dúvida, a veracidade das menções publicitárias de rotulagem.

52. Contudo, entre a responsabilidade exclusiva do produtor e a responsabilidade de todos os intervenientes no processo de produção e distribuição são concebíveis graus intermédios, como resulta claramente da enumeração alternativa constante do artigo 3.°, n.° 1, ponto 7, da Directiva 2000/13, referindo que a rotulagem do género alimentício deve incluir o nome ou

15 — V., nomeadamente, acórdãos de 14 de Outubro, Adidas (C-223/98, Colect., p. I-7081, n.° 23), de 18 de Maio de 2000, KVS International (C-301/98, Colect., p. I-3583, n.° 21), de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão (C-156/98, Colect., p. I-6857, n.° 50), de 14 de Junho de 2001, Kvaerner (C-191/99, Colect., p. I-4447, n.° 30), de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Colect., p. I-11453, n.° 203) e de 13 de Novembro de 2003, Granarolo (C-294/01, Colect., p. I-13429, n.° 34), incluindo mais referências correspondentes.

16 — Directiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro de 2001, relativa à segurança geral dos produtos (JO 2002, L 11, p. 4).

17 — Acórdão de 28 de Janeiro de 1999, Unilever (C-77/97, Colect., p. I-431, n.° 35), relativamente à rotulagem de produtos cosméticos. V. também acórdãos de 23 de Janeiro de 2003, Sterbenz e Haug (C-421/00, C-426/00 e C-16/01, Colect., p. I-1065, n.° 38), relativamente à rotulagem de géneros alimentícios, e de 15 de Julho de 2004, Douwe Egberts (C-239/02, Colect., p. I-7007, n.° 42).

a firma e endereço do fabricante ou do acondicionador, *ou* (itálico meu) de um vendedor estabelecido na Comunidade.

53. Deve referir-se, a esse respeito, que a regulamentação anterior –ou seja, a Directiva 79/112 — foi concebida para informação e protecção do consumidor final dos géneros alimentícios, nomeadamente no que respeita à natureza, identidade, qualidades, composição, quantidade, durabilidade, origem ou proveniência e modo de fabrico ou de obtenção destes produtos [18]. Isto parece ser significativo na medida em que deve inferir-se do primeiro considerando da Directiva 2000/13 que esta não pretende estabelecer uma nova regulamentação exaustiva, estando, pois, excluída uma alteração do referido objecto.

54. Em particular, através do artigo 3.º, n.º 1, ponto 7, deve ser possibilitado, em primeira linha, ao consumidor estabelecer contacto com o responsável pela produção ou pela comercialização de um género alimentício, a fim de o primeiro poder fazer chegar ao segundo eventuais comentários positivos ou negativos sobre o produto adquirido [19]. Ora, este objectivo apenas pode ser alcançado quando os agentes em causa possam ser facilmente identificados pelo consumidor final.

55. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Dega [20] que o produtor e o acondicionador se distinguem dos vendedores. Os primeiros são, em princípio, operadores estáveis e facilmente identificáveis, de modo que a sua eventual localização fora da Comunidade não coloca dificuldades. Em contrapartida, os vendedores são geralmente operadores de dimensão mais reduzida e, assim, mais difíceis de identificar, sobretudo se estiverem estabelecidos fora da Comunidade. Foi por esta razão que o legislador comunitário estabeleceu, para efeitos da rotulagem dos géneros alimentícios, regras diferentes para os operadores económicos, consoante eles sejam fabricantes ou acondicionadores, por um lado, ou vendedores, por outro. No que diz respeito aos primeiros, a rotulagem do acondicionamento pode indicar, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, ponto 7, indistintamente as coordenadas de um fabricante ou de um acondicionador estabelecido ou não na Comunidade, ao passo que, para os segundos, a rotulagem só pode mencionar as coordenadas de um vendedor se o mesmo se encontrar estabelecido na Comunidade.

56. O seguinte argumento da Comissão, apresentado com referência ao artigo 16.º da Directiva 2000/13, milita ainda a favor de

18 — V. acórdãos de 14 de Julho de 1988, Smanor (298/87, Colect., p. 4489, n.º 30) e de 17 de Setembro de 1997, Dega (C-83/96, Colect., p. I-5001, n.º 16).

19 — Acórdão Dega (já referido na nota 18), n.º 17, relativamente à regra anterior do artigo 3.º n.º 1, alínea 6, da Directiva 79/112, por indicação da resposta da Comissão à questão escrita E-2170/95, de 28 de Julho de 1995 (JO C 340, p. 19).

20 — Acórdão já referido na nota 18, n.ºs 18 e 19.

que, em caso de rotulagem defeituosa, não deve ser apenas o produtor do produto a ser responsabilizado: se, de acordo com este artigo, as indicações constantes da rotulagem podem ser redigidas numa língua diferente da do produtor, parece lógico admitir que o distribuidor tem um papel importante para garantir a observância das regras de etiquetagem, ou seja, para assegurar que o consumidor final obtém, numa língua que este compreende facilmente, todas as informações necessárias relativas ao produto posto à venda, o que certamente não deixa dito se distribuidor é responsável pela exactidão do conteúdo das indicações respectivas.

57. Para defender uma interpretação no sentido de que não é apenas o produtor que pode ser responsabilizado pela exactidão do conteúdo das indicações constantes da rotulagem pode igualmente invocar-se o Regulamento n.º 178/2002. O Tribunal de Justiça já declarou, noutro processo [21], que este regulamento é supletivo relativamente à Directiva 2002/46/CE [22], visto este regulamento representar uma norma geral. Quanto à Directiva 2000/13, pertinente para o presente processo, verifica-se que a situação não é diferente se se considerar que a Directiva 2000/13 e o Regulamento n.º 178/2002 prosseguem o mesmo objectivo, ou seja, a protecção do consumidor no sector dos géneros alimentícios.

58. Segundo o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento 178/2002 [23], os operadores das empresas do sector alimentar e do sector dos alimentos para animais devem assegurar, em todas as fases da produção, transformação e distribuição nas empresas sob o seu controlo, que os géneros alimentícios ou os alimentos para animais preencham os requisitos da legislação alimentar aplicáveis às suas actividades e verificar o cumprimento desses requisitos.

59. Neste sentido, deveria existir, devido às interconexões cada vez maiores e mais complexas entre produtores, fabricantes e distribuidores, uma responsabilidade conjunta, em vez de uma responsabilidade individual [24].

21 — Acórdão de 9 de Junho de 2005, HLH Warenvertriebs GmbH e Orthica (C-211/03, C-299/03 e C-316/03 a C-318/03, Colect., p. I-5141, n.os 36 e 38).

22 — Directiva 2002/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Junho de 2002, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos suplementos alimentares (JO L 183, p. 51).

23 — O artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 178/2002 é utilizado como base de interpretação, não sendo directamente aplicável *ratione temporis* ao presente caso, visto que, nos termos do artigo 65.º do Regulamento, apenas entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2005.

24 — A este respeito, v. ainda «Guidance on the implementation of articles 11, 12, 16, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) n.º 178/2002 on general food law», *Conclusions of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health*, I.3.2., Allocation of liability; na verdade, há que ter em atenção que este documento não tem qualquer valor jurídico formal e que, em caso de litígio, é ao Tribunal de Justiça que cabe a última palavra na interpretação decisiva; este facto não deve, porém, obstar a que possam, em princípio, ser consideradas no momento da interpretação as declarações proferidas.

60. Do exposto resulta que os artigos 2.º, 3.º e 12.º da Directiva 2000/13 não devem ser interpretados no sentido de que as obrigações aí consagradas devam ser consideradas como exclusivas do produtor de um género alimentício pré-embalado. Pelo contrário, existe a possibilidade de uma responsabilidade de todas as pessoas que intervenham no processo de produção e de distribuição.

3. Pressuposto da responsabilidade de outras pessoas que intervenham no processo de produção e de distribuição

61. A responsabilidade pela exactidão do conteúdo da rotulagem dos géneros alimentícios pressupõe simplesmente que a parte em causa esteja em posição de controlar se as indicações da rotulagem do produto são substancialmente exactas [25].

62. A Lidl Italia alega, a este propósito, com razão que o distribuidor de um produto não está, regra geral, em posição de controlar o processo de produção dos produtos [26].

63. Não está, no entanto, totalmente excluído que o distribuidor disponha, em certos casos, de capacidade para efectuar o respectivo controlo. A própria Lidl Italia não nega esta possibilidade, quando observa que um distribuidor que interveio na embalagem prévia dos produtos pode ser responsabilizado. A Comissão alega, a este respeito, que alguns distribuidores (por exemplo, grandes cadeias de supermercados) dispõem de poder suficiente para impor aos produtores regras ou critérios de qualidade no domínio da produção de géneros alimentícios, cujo respeito pode ser verificado através de programas de inspecção ou de controlos regulares. De resto, outros distribuidores deveriam estar em condições de proceder imediatamente a um controlo efectivo da exactidão das indicações constantes da rotulagem [27].

64. Em conclusão, compete ao juiz nacional verificar se o distribuidor da bebida alcoólica em causa neste processo está efectivamente em condições de controlar se as indicações constantes da rotulagem correspondem ao teor alcoólico real.

25 — V., por exemplo, as considerações relativas ao artigo 17.º do Regulamento n.º 178/2002, no documento referido na nota 24, no ponto I.2., Implications: «under his/their control».

26 — Pode ficar em aberto a questão de saber se esta apreciação se aplica também a mercadorias que se enquadrem nos chamados «produtos brancos» (comercializados com a marca do distribuidor), visto que o produto controvertido no processo principal não é um produto branco comercializado com a marca do distribuidor.

27 — Por exemplo, determinados grossistas compram grandes quantidades de vinho não engarrafado e engarrafam-no apenas no momento da venda.

V — Conclusão

65. Tendo em conta o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais do seguinte modo:

Os artigos 2.º, 3.º e 12.º da Directiva 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 não devem ser interpretados no sentido de que as obrigações aí consagradas devem ser vistas como exclusivas do produtor de um género alimentício. Existe também uma responsabilidade correspondente de todas as pessoas que intervenham no processo de produção e de distribuição, sujeita, porém à condição de que estas pessoas estejam efectivamente em condições de verificar a exactidão das indicações constantes da rotulagem do género alimentício. Compete ao juiz nacional proceder às verificações necessárias nesse sentido.