Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 16 de março de 2016 [1]

Processo C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
contra
Freistaat Sachsen

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha)]

«Regulamento n.º 543/2008 da Comissão — Normas de comercialização para a carne de aves de capoeira — Validade do artigo 5.º, n.º 4, alínea b) — Carne fresca de aves de capoeira pré-embalada — Obrigação de, na venda a retalho, indicar o preço total e o preço por unidade de peso na pré-embalagem ou numa etiqueta ligada a esta última — Artigos 15.°, n.º 1, e 16.° da Carta dos Direitos Fundamentais — Liberdade de exercer uma profissão livremente escolhida — Liberdade de empresa — Proporcionalidade — Artigo 40.º, n.º 2, TFUE — Não discriminação»

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão [2], que estabelece uma obrigação de rotulagem para a carne fresca de aves de capoeira. Esta disposição exige que, na venda a retalho, a carne fresca de aves de capoeira ostente a indicação do preço total e do preço por unidade de peso na pré-embalagem ou numa etiqueta ligada à pré-embalagem (a seguir «obrigação de rotulagem»).

2. O órgão jurisdicional de reenvio perguntou ao Tribunal de Justiça se a obrigação de rotulagem cumpre o disposto no artigo 15.º, n.º 1, e no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Além disso, uma vez que a obrigação de rotulagem só é aplicável à carne fresca de aves de capoeira, mas não a outros tipos de carne, o Tribunal de Justiça também é convidado a esclarecer se o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008 é compatível com o princípio da não discriminação consagrado no artigo 40.º, n.º 2, TFUE.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira (JO 2008, L 157, p. 46).

I – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União Europeia*

3. O artigo 121.º, alínea e), iv), do Regulamento n.º 1234/2007 [3] dispõe que, no que respeita à comercialização de carne de aves de capoeira, a Comissão pode estabelecer regras de execução, incluindo «regras relativas às indicações suplementares a incluir nos documentos comerciais de acompanhamento, à rotulagem, apresentação e publicidade da carne de aves de capoeira destinada ao consumidor final, e à denominação de venda na aceção do ponto 1 do n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 2000/13/CE».

4. O Regulamento n.º 543/2008 da Comissão, que se baseia no artigo 121.º, alínea e) e no artigo 4.º do Regulamento n.º 1234/2007, estabelece regras de execução detalhadas do Regulamento n.º 1234/2007 no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira.

5. O considerando 10 do Regulamento n.º 543/2008 dispõe que: «[é] necessário, a fim de proporcionar ao consumidor informações suficientes, inequívocas e objetivas relativas aos produtos propostos para venda e assegurar a sua livre circulação em toda a Comunidade, garantir que as normas de comercialização das aves de capoeira tenham em conta, na medida do possível, as disposições da Diretiva 76/211/CEE do Conselho, de 20 de janeiro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao pré-acondicionamento em massa ou em volume de certos produtos em pré-embalagens».

6. O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 543/2008 estabelece que «[p]ara além das disposições nacionais adotadas de acordo com a Diretiva 2000/13/CE, a rotulagem, apresentação e publicidade da carne de aves de capoeira destinada ao consumidor final devem estar em conformidade com as exigências suplementares referidas nos n.ºs 3 e 4 do presente artigo».

7. O artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008, que reproduz o teor do artigo 5.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CEE) n.º 1906/90 do Conselho [4], prevê que: «[n]o caso da carne de aves de capoeira pré-embalada, devem igualmente figurar na pré-embalagem ou numa etiqueta ligada a esta última os dados seguintes: […] [n]o caso da carne fresca de aves de capoeira, o preço total e o preço por unidade de peso na venda a retalho» [5].

3 — Regulamento (CE) n.º 1234/2007 de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO 2007, L 299, p. 1). Este regulamento foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (JO 2013, L 347, p. 671). Porém, a disposição em que se baseia o Regulamento n.º 543/2008, ou seja, o artigo 121.º, alínea e), iv), do Regulamento n.º 1234/2007, figura entre as disposições que se continuam a aplicar por força do artigo 230.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1308/2013. Nos termos do artigo 230.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1308/2013, as referências ao Regulamento n.º 1234/2007 devem ser interpretadas como referências ao Regulamento n.º 1308/2013 e ao Regulamento (UE) n.º 1306/2013, e lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo XIV do Regulamento n.º 1308/2013.

4 — Regulamento (CEE) n.º 1906/90 do Conselho, de 26 de junho de 1990, que estabelece normas de comercialização para as aves de capoeira (JO 1990, L 173, p. 1), revogado pelo Regulamento n.º 1234/2007.

5 — Nos termos do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 543/2008, entende se por «carne de aves de capoeira pré-embalada» carne de aves de capoeira apresentada em conformidade com as condições estabelecidas no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de março de 2000 (JO 2000, L 109, p. 29). De acordo com o artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2000/13/CE, entende se por «género alimentício pré-embalado» uma «unidade de venda destinada a ser apresentada como tal ao consumidor final e às coletividades, 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». A Diretiva 2000/13 foi revogada pelo 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 (JO 2011, L 304, p. 18). Porém, o artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 1169/2011 mantém a definição anterior e acrescenta que o conceito de género alimentício pré-embalado «não abrange os alimentos embalados no local de venda a pedido do consumidor, ou pré-embalados para venda direta».

8. A Diretiva 2000/13/CE, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios, não continha nenhuma disposição sobre obrigações de rotulagem em matéria de preço.

9. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 98/6/CE, relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores [6], «[o] preço de venda e o preço por unidade de medida serão indicados para todos os produtos referidos no artigo 1.º, estando a indicação do preço por unidade de medida sujeita ao disposto no artigo 5.º Não é necessário indicar o preço por unidade de medida se este for idêntico ao preço de venda».

II – **Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais**

10. A Lidl GmbH & Co. KG (recorrente) é uma empresa retalhista que explora em todo o território nacional da República Federal da Alemanha uma rede de estabelecimentos de venda de géneros alimentícios a preços reduzidos. Em algumas das suas sucursais na região de Lamperswalde, a recorrente oferece para venda, entre outros produtos, carne fresca de aves de capoeira pré-embalada. O preço da carne fresca de aves de capoeira não está diretamente indicado numa etiqueta aposta no próprio produto, mas sim em etiquetas afixadas nas prateleiras.

11. Tendo constatado esta prática de indicação dos preços durante uma série de inspeções, a Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (Instituto da Agricultura do *Land* da Saxónia) [atualmente Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (Instituto do Ambiente, da Agricultura e da Geologia do *Land* da Saxónia)] entendeu que a mesma infringia o disposto no artigo 5.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1906/90, aplicável à data das inspeções, que corresponde ao atual artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008.

12. Em 2007, a recorrente intentou uma ação destinada a obter a declaração de que a sua prática de indicação dos preços da carne fresca de aves de capoeira pré-embalada é compatível com a obrigação de rotulagem prevista no artigo 5.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1906/90 e, posteriormente, no artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008. A demandante alegou que o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008 era inválido porque violava o artigo 6.º, n.º 1, TUE, lido em conjugação com o artigo 15.º, n.º 1, da Carta. No seu entender, a obrigação de rotulagem constitui uma ingerência desproporcionada no direito ao livre exercício de uma atividade profissional. Por decisão proferida em 2010, o Verwaltungsgericht Dresden (tribunal administrativo de Dresden) julgou a ação improcedente.

13. A recorrente interpôs recurso dessa decisão perante o órgão jurisdicional de reenvio, o Sächsisches Oberverwaltungsgericht (tribunal administrativo superior da Saxónia). No seu despacho de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio questiona a validade do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 com base em dois fundamentos.

14. Em primeiro lugar, tem dúvidas sobre se a ingerência resultante da obrigação de rotulagem é justificada à luz do artigo 15.º, n.º 1, e do artigo 16.º da Carta. Considera que a obrigação de rotulagem não viola o conteúdo essencial dos direitos e liberdades em causa, prossegue efetivamente o objetivo de reforçar a defesa do consumidor, um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, e é adequada e necessária para esse fim. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio manifesta algumas dúvidas quanto à realização de uma ponderação adequada dos interesses em causa.

6 — Diretiva 98/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 1998 (JO 1998, L 80, p. 27).

15. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio questiona a validade da obrigação de rotulagem da carne de aves de capoeira à luz do princípio da não discriminação consagrado no artigo 40.º, n.º 2, TFUE. O despacho de reenvio salienta que não são impostas quaisquer obrigações de rotulagem deste tipo a outros produtos à base de carne pré-embalada, como, por exemplo, carne de bovino, carne de suíno ou carne de ovino e caprino, em relação aos quais também são estabelecidas regras relativas à organização comum dos mercados no Regulamento (UE) n.º 1308/2013. Por conseguinte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a obrigação de rotulagem imposta à carne fresca de aves de capoeira cria uma desigualdade de tratamento porque situações comparáveis são tratadas de modo diferente. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas, em especial, sobre se essa desigualdade de tratamento é objetivamente justificada com base no interesse geral de defesa do consumidor.

16. Nestas circunstâncias, o Sächsisches Oberverwaltungsgericht suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão a título prejudicial:

«1. Deve o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 ser considerado compatível com o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, em conjugação com o artigo 15.º, n.º 1, e o artigo 16.º da Carta?

2. Deve o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 ser considerado compatível com o artigo 40.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE?»

17. Foram apresentadas observações escritas pela Lidl GmbH & Co. KG, pelo Freistaat Sachsen (Estado Livre da Saxónia, recorrido no processo principal) e pela Comissão, tendo estas partes apresentado também observações orais na audiência de 13 de janeiro de 2016.

III – **Apreciação das questões prejudiciais**

A – *Primeira questão: a compatibilidade da obrigação de rotulagem com o artigo 15.º, n.º 1, e o artigo 16.º da Carta*

18. A fim de propor uma resposta à primeira questão prejudicial, começarei por identificar a disposição pertinente da Carta à luz da qual deve ser apreciada a validade do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008 (secção 1). Seguidamente, apreciarei a compatibilidade da obrigação de rotulagem com essa disposição específica da Carta (secção 2), procurando determinar se esta limitação está prevista na lei e se respeita o conteúdo essencial do referido direito [subsecção a)], e o princípio da proporcionalidade [subsecção b)].

1. A disposição aplicável: artigo 15.º, n.º 1, ou artigo 16.º da Carta?

19. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a validade da obrigação de rotulagem deve ser apreciada à luz do artigo 15.º, n.º 1, bem como do artigo 16.º da Carta. No seu entender, o direito da recorrente de exercer livremente uma atividade profissional e de exercer livremente uma atividade económica é violado pela obrigação de rotulagem. No mesmo sentido, a recorrente também considera que a obrigação de rotulagem constitui uma violação das liberdades e dos direitos garantidos pelos artigos 15.º, n.º 1, e 16.º da Carta. O Freistaat Sachsen mencionou igualmente as duas disposições nas suas observações. Por seu turno, a Comissão entende que apenas o artigo 16.º da Carta é pertinente para o presente caso.

20. Conforme decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça, os direitos e as liberdades consagrados no artigo 15.º, n.º 1, e no artigo 16.º da Carta estão estreitamente relacionados entre si. Esta relação está bem patente na jurisprudência anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. À época, o Tribunal de Justiça recorreu a diferentes termos para designar, enquanto princípios gerais de direito, o

livre exercício de atividades profissionais ou económicas, nomeadamente: *freedom to freely choose and practice one's trade or profession*; *freedom to pursue an occupation*; *right to carry on one's trade or business*; ou *freedom to pursue an economic activity*[7]. O Tribunal de Justiça reconheceu que existe uma sobreposição entre estes conceitos, afirmando que a liberdade de empresa «se confunde com o livre exercício de uma atividade profissional»[8].

21. Essa sobreposição mantém-se na jurisprudência posterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. O artigo 15.º, n.º 1, e o artigo 16.º da Carta foram interpretados associadamente várias vezes, em conjunto com o artigo 17.º da Carta (direito de propriedade)[9]. Todas essas disposições protegem interesses económicos das pessoas.

22. Contudo, o facto de a Carta conter atualmente duas disposições distintas indica que importa diferenciar o «direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite» (artigo 15.º, n.º 1) da «liberdade de empresa» (artigo 16.º).

23. A diferenciação entre as duas disposições tem consequências a nível estrutural. Conforme alegaram a Comissão e o Freistaat Sachsen, o artigo 16.º admite uma margem de apreciação mais ampla em matéria de regulamentações suscetíveis de afetar a liberdade de empresa. É o que resulta da redação daquela disposição, que, ao contrário do que acontece com outras liberdades previstas no título II da Carta, faz referência ao direito *da União* e às legislações e práticas *nacionais*. Além disso, o Tribunal de Justiça entendeu que «a liberdade de empresa pode ser sujeita a um amplo leque de intervenções do poder público suscetíveis de estabelecer, no interesse geral, limitações ao exercício da atividade económica»[10].

24. Esta margem de apreciação relativamente ampla concedida aos Estados na regulamentação das atividades económicas também encontra expressão na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»). Ao interpretar o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o TEDH reconheceu que os Estados possuem uma ampla margem de apreciação «para regulamentar o uso da propriedade em conformidade com o interesse geral»[11].

25. Assim, não restam dúvidas de que, em termos de restrições admissíveis, o artigo 16.º da Carta permite um maior grau de ingerência do Estado do que o artigo 15.º, n.º 1. Não obstante existirem diferenças claras no que respeita às restrições que podem ser impostas a cada uma daquelas liberdades, esse facto não esclarece a definição *inicial* do âmbito do próprio direito. Ambos os artigos protegem o domínio da autonomia pessoal em dois campos estreitamente relacionados entre si: o profissional e o empresarial. Ambos estão intrinsecamente ligados ao exercício de uma atividade económica. Assim, não é possível definir, em abstrato, critérios claros para distinguir entre o âmbito de aplicação dos dois artigos (por exemplo, a natureza singular ou coletiva das pessoas em questão ou a natureza dependente ou independente das atividades económicas em causa)[12].

7 — V., entre outros, para diferentes formulações, acórdãos Nold (4/73, EU:C:1974:51, n.º 14); Hauer (44/79, EU:C:1979:290, n.º 32); Eridania (230/78, EU:C:1979:216, n.º 21); Biovilac/CEE (59/83, EU:C:1984:380, n.º 21); Keller (234/85, EU:C:1986:377, n.º 8); Finsider (C-63/84 e C-147/84, EU:C:1985:358, n.º 24); Rau Lebensmittelwerke e o. (133/85 a 136/85, EU:C:1987:244, n.º 19); Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, n.º 15); Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, n.º 76); Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, n.º 16); Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 81); e Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, n.º 22).

8 — Acórdão Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, n.º 51).

9 — V., por exemplo, acórdãos Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, n.ºs 44 e segs.); Interseroh Scrap e Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, n.º 43); e Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.ºs 57 e segs.).

10 — Acórdãos Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 46) e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 123).

11 — V. acórdãos Sporrong e Lönnroth, de 23 de setembro de 1982, Série A, n.º 52, § 61; AGOSI c. Reino Unido, de 24 de outubro de 1986, Série A, n.º 108, p. 18, § 52; Allan Jacobsson c. Suécia (n.º 1), de 25 de outubro de 1989, proc. n.º 10842/84 A163, § 55; e J. A. Pye (Oxford) LTD e J. A. Pye (Oxford) Land LTD c. Reino Unido, de 20 de agosto de 2007, proc. n.º 44302/02 2007 III, § 55. V. também decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem no processo Pinnacle Meat Processors Company e o. c. Reino Unido, de 21 de outubro de 1998, proc. n.º 33298/96 (decisão de admissibilidade).

12 — Com efeito, tal como referiu o advogado-geral N. Wahl nas suas conclusões no processo Gullotta e Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, n.º 69), as empresas beneficiam do direito consagrado no artigo 15.º da Carta.

26. Mesmo na inexistência de critérios precisos para delimitar o âmbito de aplicação do artigo 15.º, n.º 1, e do artigo 16.º da Carta, é possível, pelo menos, discernir algumas orientações gerais. Por um lado, o artigo 15.º, n.º 1, concentra-se no elemento da escolha e da autonomia pessoal, que está estreitamente relacionado com os direitos de personalidade e com o seu desenvolvimento. A referência ao «direito de trabalhar» aponta para um impacto mais profundo, mas não exclusivo, sobre as pessoas singulares e as relações de trabalho [13]. Por outro lado, a liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º apresenta uma relação mais estreita com a atividade empresarial, com fortes ligações ao direito de propriedade [14]. Assim, o âmbito de aplicação material do artigo 16.º da Carta, tal como tem sido progressivamente definido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, está mais centrado no aspeto económico da atividade empresarial. Abrange o exercício de atividades económicas ou comerciais, incluindo a liberdade contratual, a livre concorrência, a livre escolha do parceiro comercial e a liberdade de determinar o preço de uma prestação [15]. Além disso, a liberdade de empresa abrange igualmente o direito de utilizar livremente os recursos económicos, financeiros e técnicos disponíveis [16].

27. Em resumo, é mais provável que o artigo 15.º, n.º 1, da Carta seja aplicável em situações respeitantes a pessoas singulares e a matérias como o direito ao trabalho e a escolha de uma profissão. Em contrapartida, o artigo 16.º da Carta é mais pertinente para as pessoas coletivas e para o modo como uma atividade comercial já estabelecida ou uma atividade profissional já escolhida é exercida e regulamentada [17].

28. No entanto, as orientações gerais que delimitam os critérios de aplicação respetivos do artigo 15.º, n.º 1, e do artigo 16.º não excluem as sobreposições ou a possibilidade de os artigos 15.° e 16.° da Carta serem examinados conjuntamente nos casos em que tal se justifique. Uma apreciação conjunta destas disposições poderá, por exemplo, justificar-se relativamente às regras que restringem o acesso a uma atividade profissional através de obrigações de licenciamento ou de autorização, ou a imposição de exigências extremamente pesadas às atividades comerciais.

29. No caso em apreço, a Lidl GmbH & Co. KG alega que as exigências em matéria de rotulagem dos seus produtos constituem uma ingerência no modo como pretende exercer as suas atividades comerciais. A obrigação de rotulagem não impõe nenhum limite ao direito da recorrente de escolher uma profissão ou de exercer uma profissão livremente escolhida. Respeita unicamente ao modo como uma empresa pode exercer uma atividade comercial (já escolhida).

30. Tendo em conta as orientações gerais acima descritas, considero, portanto, que o litígio deve ser apreciado à luz do artigo 16.º da Carta.

13 — V., nesta matéria, conclusões do avogado-geral N. Wahl no processo Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, n.º 24).

14 — V., por exemplo, acórdão Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, n.º 32). Porém, conforme afirmou o advogado-geral P. Cruz Villalón nas suas conclusões no processo Alemo Herron e o. (C-426/11, EU:C:2013:82, n.º 51), não obstante estarem estreitamente relacionados, o direito fundamental de propriedade e a liberdade de empresa protegem situações jurídicas diferentes.

15 — V., por exemplo, acórdãos Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, n.ºs 42 e segs.); Alemo Herron e o. (C-426/11, EU:C:2013:521, n.ºs 32 e segs.); e Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 25).

16 — Acórdão UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, n.ºs 49 e 50).

17 — V. abordagem adotada nos acórdãos Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771); McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43); Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661); e Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

2. A compatibilidade da obrigação de rotulagem com o artigo 16.º da Carta

31. Conforme referem, com razão, a Comissão e o Freistaat Sachsen, a liberdade de empresa não é uma prerrogativa absoluta. Deve ser vista com referência à sua função na sociedade [18]. O artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite restrições ao exercício dos direitos e liberdades consagrados na Carta, desde que essas restrições sejam previstas por lei e respeitem o conteúdo essencial do direito ou da liberdade fundamental em causa, e se, na observância do princípio da proporcionalidade, forem «necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros» [19].

32. Examinarei agora sucessivamente se a obrigação de rotulagem cumpre estes requisitos.

a) As restrições autorizadas à liberdade de empresa

33. Como reconheceu a recorrente nas suas observações escritas, não há dúvida de que a obrigação de rotulagem *está prevista por lei*.

34. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, embora a regulamentação da União em matéria de rotulagem imponha certas restrições, num domínio bem delimitado, à atividade comercial dos operadores económicos em causa, «tal regulamentação não afeta minimamente a própria substância do direito de livre exercício desta atividade» [20]. A situação no presente caso não é diferente. Por conseguinte, subscrevo o entendimento da Comissão e do Freistaat Sachsen de que a referida obrigação de rotulagem não afeta o *conteúdo essencial* da liberdade de empresa.

b) Proporcionalidade

35. Nesta fase, importa ainda determinar se a obrigação de rotulagem respeita o princípio da proporcionalidade.

i) Considerações gerais

36. O Tribunal de Justiça estabeleceu que «o alcance do poder de apreciação do legislador da União pode revelar-se limitado em função de um certo número de elementos, entre os quais figuram, designadamente, o domínio em questão, a natureza do direito em causa garantido pela Carta, a natureza e a gravidade da ingerência, bem como a sua finalidade» [21].

37. Isto significa que o rigor da fiscalização jurisdicional levada a cabo pelo Tribunal de Justiça e, em especial, o caráter intrusivo da análise da proporcionalidade podem variar de caso para caso. Há dois fatores particularmente relevantes para determinar a abordagem a adotar no presente caso: o domínio material do direito da União em causa e a natureza dos direitos em questão.

18 — V., por exemplo, acórdãos Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 45), e Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, n.º 54).

19 — V., por exemplo, acórdão Volker und Markus Schecke e Eifert (C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 65).

20 — Acórdãos Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, n.º 9). V. também acórdãos Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, n.ºs 57 e 58); e Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, n.º 71).

21 — Acórdão Digital Rights Ireland (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, n.º 47).

38. Quanto ao domínio em causa, o Tribunal de Justiça tem sistematicamente reconhecido que, no domínio da agricultura, o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação, que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.° TFUE a 43.° TFUE lhe atribuem [22]. Por conseguinte, a fiscalização jurisdicional deve limitar-se a verificar se o legislador não excedeu *manifestamente* os limites do seu poder de apreciação [23].

39. O amplo poder de apreciação de que a Comissão dispõe também é confirmado, no presente caso, pela natureza dos direitos em questão. Como afirmou o Tribunal de Justiça, a liberdade de empresa «[p]ode ser sujeita a um amplo leque de intervenções do poder público, suscetíveis de estabelecer, no interesse geral, limitações ao exercício da atividade económica» [24].

40. Em geral, a proporcionalidade traduz-se num exame da adequação entre os objetivos enunciados e os meios escolhidos. Para respeitarem o princípio da proporcionalidade, as medidas adotadas devem ser *adequadas* à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos; não podem ultrapassar os limites do que é *necessário* para os alcançar (quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, deve-se recorrer à menos restritiva); e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (*ponderação interna, ou proporcionalidade* stricto sensu) [25].

41. A análise da proporcionalidade em três etapas é, em grande parte, flexível do ponto de vista interno. Pode ser mais ou menos rigorosa, o que afetará o grau de deferência para com o legislador. Porém, essa análise deve contemplar as três etapas. O facto de uma medida ter sido adotada num domínio em que a Comissão goza de um amplo poder de apreciação (como acontece no domínio da agricultura) não significa, no meu entender, que a análise da proporcionalidade a realizar pelo Tribunal de Justiça se deva restringir ao nível de adequação. Implica antes um maior grau de deferência *dentro* do mesmo critério. A fiscalização restringe-se então à identificação de *vícios manifestos* [26], mas envolve um exame atento de cada uma das três etapas.

42. Assim, subscrevendo integralmente a linha de argumentação já lucidamente explorada por outros advogados-gerais [27], entendo que o critério do caráter «manifestamente inadequado» é aplicável nas três etapas da análise da proporcionalidade. Como afirmou recentemente a advogada-geral J. Kokott [28], nesses casos, a fiscalização jurisdicional visa unicamente determinar se o ato em causa é *manifestamente* inadequado para atingir os objetivos prosseguidos, se vai *manifestamente* além do que é necessário para os atingir, e se implica inconvenientes *manifestamente* desproporcionados em relação a esses objetivos.

43. Além disso, há dois argumentos constitucionais de âmbito mais vasto que corroboram a necessidade de submeter os atos das instituições da União a uma fiscalização mais exaustiva, o que implica uma análise completa da proporcionalidade, em três etapas. Em primeiro lugar, o Tratado de Lisboa conferiu à Carta dos Direitos Fundamentais o estatuto de direito primário vinculativo. Ao fazê-lo, colocou em destaque a questão da fiscalização dos atos da União à luz dos direitos fundamentais.

22 — V., por exemplo, acórdãos Fédesa e o. (C-331/88, EU:C:1990:391, n.° 14); Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, n.° 22); e Espanha/Conselho (C-310/04, EU:C:2006:521, n.os 96 e segs.).

23 — V., entre outros, acórdãos Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, n.° 48), e AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, n.° 80).

24 — V., entre outros, acórdão Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, n.° 28).

25 — V., entre outros, acórdãos Jippes e o. (C-189/01, EU:C:2001:420, n.° 81); Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, n.° 42); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, n.° 29); e Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, n.° 58).

26 — V., neste sentido, conclusões do advogado-geral A. Tizzano no processo ABNA e o. (C-453/03, EU:C:2005:202, n.° 57).

27 — V., a título de exemplo, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo S. P. C. M. e o. (C-558/07, EU:C:2009:142, n.os 74 e segs.) e no processo Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, n.° 61), e do advogado-geral N. Wahl no processo Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, n.° 40).

28 — Conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos Polónia/Parlamento e Conselho (C-358/14, EU:C:2015:848, n.° 89); Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, n.° 58) e Philip Morris Brands e o. (C-547/14, EU:C:2015:853, n.° 150). Neste sentido, v. também conclusões da advogada-geral V. Trstenjak no processo Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, n.os 80 e segs.).

44. Em segundo lugar, na falta de fiscalização externa [29], a fiscalização da compatibilidade dos atos das instituições da União com os direitos fundamentais compete exclusivamente ao Tribunal de Justiça. No exercício desta competência, o elevado nível de proteção pretendido pela Carta implica necessariamente a realização de uma fiscalização interna, completa e efetiva, do direito da União e dos atos das instituições da União.

45. À luz do exposto, analisarei agora se a obrigação de rotulagem respeita o princípio da proporcionalidade nas suas três vertentes.

ii) A proporcionalidade aplicada ao presente caso

46. A Comissão e o Freistaat Sachsen defendem que a obrigação de rotulagem é adequada e proporcionada à luz do objetivo legítimo de defesa do consumidor.

47. A defesa do consumidor é, de facto, um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, em especial no artigo 114.º, n.º 3, TFUE, e no artigo 169.º TFUE bem como no artigo 38.º da Carta. Porém, à semelhança do que acontece com outros objetivos e valores, não é absoluto. O Tribunal de Justiça reconheceu, em várias ocasiões, a necessidade de estabelecer um equilíbrio adequado entre a defesa dos consumidores e outros valores, incluindo a liberdade de empresa [30].

48. Nas suas observações escritas, a Comissão mencionou o considerando 10 do Regulamento n.º 543/2008. Este considerando prevê a necessidade de garantir que as normas de comercialização das aves de capoeira tenham em conta, «na medida do possível», as disposições da Diretiva 76/211/CEE do Conselho [31], a fim de proporcionar ao consumidor «informações suficientes, inequívocas e objetivas relativas aos produtos propostos para venda [...]». Por conseguinte, ainda que não estejam diretamente relacionados com a obrigação de rotulagem em questão no presente caso, este e outros considerandos mostram que o Regulamento n.º 543/2008 reconhece expressamente o objetivo de fornecer melhores informações aos consumidores [32].

49. No entanto, a recorrente alega que, na prática, a obrigação de rotulagem não promove o objetivo de defesa do consumidor. A referida obrigação dificulta ajustamentos espontâneos do preço, restringindo assim a possibilidade de concorrência através dos preços num curto espaço de tempo, o que, em última análise, não serve da melhor forma o interesse dos consumidores.

50. Embora os argumentos da recorrente possam ser pertinentes para a análise da compatibilidade da obrigação de rotulagem com o princípio da não discriminação, é indiscutível que o fornecimento de informações sobre os preços através da aposição de etiquetas promove o objetivo de defesa do consumidor. A obrigação de rotulagem exige a indicação do preço por unidade de peso e do preço total na pré-embalagem ou numa etiqueta ligada a esta última. Consequentemente, melhora a informação que os consumidores têm ao seu dispor, dando-lhes uma indicação precisa e clara do preço, o que lhes permite fazer escolhas informadas. Nesta perspetiva, a obrigação de rotulagem não é, de modo algum, manifestamente inadequada para alcançar o objetivo legítimo de fornecer melhores informações aos consumidores.

51. No que respeita ao elemento da necessidade, como resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a rotulagem é, de um modo geral, considerada uma das formas menos intrusivas de intervenção regulamentar [33].

29 — V., nesta matéria, parecer 2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — V., por exemplo, acórdãos McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, n.º 63), e Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, n.º 74).

31 — Diretiva 76/211/CEE do Conselho, de 20 de janeiro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao pré-acondicionamento em massa ou em volume de certos produtos em pré-embalagens (JO 1976, L 46, p. 1; EE 13 F4, p. 244).

32 — V., em especial, considerandos 6, 11 e 12.

33 — V., por exemplo, no domínio da livre circulação de mercadorias, acórdão Rau Lebensmittelwerke (C-261/81, EU:C:1982:382, n.º 17).

52. A recorrente alega, porém, que a prática que consiste em afixar etiquetas com os preços nas prateleiras constitui uma solução regulamentar menos onerosa, que é adequada para alcançar o objetivo de defesa do consumidor. Segundo a recorrente, a obrigação genérica decorrente do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 98/6, que impõe a indicação do preço de venda e do preço unitário (sem especificar onde), já cumpre o objetivo de fornecer informações suficientes aos consumidores.

53. No meu entender, mesmo que se considere que a prática da recorrente constitui uma forma adequada de fornecer informações sobre o preço, não é *tão* eficaz como a obrigação de rotulagem. É possível conceber uma série de situações em que a indicação do preço por unidade de peso e do preço total numa etiqueta presa à pré-embalagem representa uma forma mais eficiente de informar o consumidor.

54. Em primeiro lugar, a obrigação de rotulagem assegura o acesso contínuo à informação sobre o preço durante todo o processo de compra. Permite a comparação entre preços depois de o artigo ter sido retirado da prateleira. Protege igualmente o consumidor no caso de os produtos não se encontrarem no lugar certo.

55. Em segundo lugar, a indicação do preço total e do preço por unidade de peso é ainda mais relevante no caso das pré-embalagens com peso não normalizado. Neste contexto, a obrigação de rotulagem contribui certamente para a prossecução do objetivo de defesa do consumidor. Garante a exatidão da informação sobre o preço e permite ao consumidor fazer uma escolha informada.

56. É certo que, no caso das embalagens com pesos não normalizados, o cumprimento das disposições da Diretiva 98/6 já implica a indicação do preço total e do preço por unidade de peso na pré-embalagem.

57. Não obstante, tal como referido anteriormente, a Comissão goza de um amplo poder de apreciação neste domínio. Tendo em conta este facto, entendo que a Comissão não foi manifestamente além daquilo que era necessário para alcançar o objetivo de melhorar a defesa do consumidor.

58. Por último, é necessário determinar se a obrigação de rotulagem impõe inconvenientes manifestamente desproporcionados aos operadores a ela sujeitos.

59. A demandante destaca os encargos financeiros e organizacionais que a obrigação de rotulagem implica e alega que não foi realizada uma ponderação adequada entre os interesses em jogo.

60. Porém, conforme resulta dos esclarecimentos prestados pelo Freistaat Sachsen ao Tribunal de Justiça nas suas observações orais, a obrigação de rotulagem não implica, na prática, para os produtores encargos adicionais significativos em termos de tempo ou de custos. O alcance e o grau de detalhe das informações exibidas numa etiqueta podem ser facilmente alterados no computador no momento da fabricação, sem custos adicionais importantes.

61. Além disso, os custos adicionais da eventual afixação de uma nova etiqueta no retalhista, em caso de ajustamentos posteriores do preço ou de promoções, são moderados. Em primeiro lugar, como a Comissão e o Freistaat Sachsen alegaram na audiência, a quantidade de produtos afetados por estas ações é relativamente baixa. Em segundo lugar, a afixação de uma nova etiqueta em caso de alterações do preço gera certamente um trabalho suplementar para os comerciantes. Contudo, tal como salientou o Freistaat Sachsen na audiência, a afixação de um autocolante à etiqueta original seria suficiente para cumprir a obrigação de rotulagem. Não se pode considerar que isto implique custos desproporcionados em relação ao objetivo de informar o consumidor da alteração de preço.

62. Por estes motivos, considero que a obrigação de rotulagem não impõe encargos manifestamente desproporcionados em relação aos interesses da recorrente e não é desproporcionada para alcançar o objetivo de defesa do consumidor. Consequentemente, não dá lugar a uma restrição inadmissível da liberdade de empresa garantida pelo artigo 16.º da Carta.

63. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão nos seguintes termos: a análise da questão submetida não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão, à luz do artigo 16.º da Carta.

B – *Segunda questão: a compatibilidade da obrigação de rotulagem com o artigo 40.º, n.º 2, TFUE*

64. De acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 40.º, n.º 2, TFUE consagra o princípio geral da não discriminação no domínio da agricultura [34]. Este princípio é aplicável aos operadores económicos sujeitos a uma organização comum de mercado [35]. Aquela disposição constitui uma expressão específica do princípio geral da não discriminação, que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento diferente for objetivamente justificado [36].

65. Importa salientar, desde logo, que a resposta à primeira questão prejudicial não predetermina a análise da compatibilidade da obrigação de rotulagem com o princípio da não discriminação. A apreciação da compatibilidade da obrigação de rotulagem com a liberdade de empresa, consagrada no artigo 16.º da Carta, é uma análise «*vertical*»: o objetivo enunciado de defesa do consumidor é analisado por referência aos meios de cumprimento da obrigação de rotulagem, mas apenas em relação ao produto em causa, ou seja, carne fresca de aves de capoeira. Essa análise é, em grande parte, realizada independentemente dos outros produtos e setores. Em contrapartida, o princípio da não discriminação estabelecido no artigo 40.º, n.º 2, TFUE impõe um tipo de análise diferente, que é, por natureza, «*horizontal*»: traduz-se a obrigação de rotulagem, que é única e exclusivamente aplicável à carne fresca de aves de capoeira, num tratamento diferente de situações comparáveis? Em caso afirmativo, pode esse tratamento ser objetivamente justificado?

1. Comparabilidade

66. A questão prévia prende-se com a comparabilidade: que produtores, consumidores e, através deles, que produtos podem ser considerados na mesma situação para efeitos do artigo 40.º, n.º 2, TFUE? As opiniões divergem.

67. Por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio e a recorrente defendem um entendimento amplo da comparabilidade. Alegam que o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008 dá lugar a uma diferença de tratamento relativamente a outros tipos de carne que não estão sujeitos à mesma obrigação, como a carne de suíno, bovino, ovino ou caprino. Sustentam igualmente que todos estes tipos de carne fresca são, para efeitos de rotulagem, comparáveis.

68. Por outro lado, a Comissão perfilha um entendimento mais restrito da comparabilidade e alega que a carne fresca de aves de capoeira não está na mesma situação que outros produtos à base de carne. O principal argumento aduzido pela Comissão em apoio desta tese tem natureza histórica: baseia-se numa exposição detalhada da evolução dos diferentes quadros regulamentares aplicáveis aos diferentes

34 — V., por exemplo, acórdão Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, n.º 41 e a jurisprudência aí referida).

35 — V., neste sentido, acórdão Alemanha/Conselho (C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 68).

36 — V., entre outros, acórdãos Ruckdeschel e o. (117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, n.º 10); Moulins et huileries de Pont à Mousson e Providence agricole de la Champagne (124/76 e 20/77, EU:C:1977:161, n.º 22); Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, n.º 51); e Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

setores da carne. A Comissão alega que o legislador da União tem adotado uma postura menos intervencionista no setor da carne de aves de capoeira do que noutros setores da carne. Entre as poucas medidas adotadas pela União em apoio do setor da carne de aves de capoeira figuram normas de comercialização como a obrigação de rotulagem. A Comissão afirma que, ao proteger os consumidores, esta obrigação fomenta as vendas e, como tal, promove o objetivo de aumentar as receitas dos agricultores.

69. Na minha perspetiva, o entendimento defendido pela Comissão apresenta diversos problemas. Acima de tudo, a análise da comparabilidade é, por natureza, *objetiva*. Procura determinar se, em relação a uma determinada qualidade (ou seja, o *tertium comparationis*, que pode ser um valor, um objetivo, uma ação, etc.), os elementos de comparação (pessoas, produtos, etc.) revelam mais semelhanças ou mais diferenças. Evidentemente, na realização desta apreciação, são relevantes as escolhas regulamentares *subjetivas* efetuadas no passado, sobretudo para efeitos de definição do *tertium comparationis* [37]. Contudo, essas escolhas não são necessariamente decisivas.

70. Porém, não é necessário analisar aqui as complexas questões referentes à comparabilidade entre diferentes setores agrícolas, por um motivo muito simples: ainda que fosse acolhido o argumento da Comissão quanto à não comparabilidade dos produtos à base de carne pertencentes a setores diferentes, a verdade é que o artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 543/2008 só impõe a obrigação de rotulagem sobre um produto, a saber, a carne fresca de aves de capoeira. Tal como salienta a recorrente, os outros produtos à base de carne de aves de capoeira aos quais o Regulamento n.º 543/2008 também é aplicável, como a carne de aves de capoeira congelada ou ultracongelada [38], não estão sujeitos à obrigação de rotulagem [39].

71. Assim, ainda que se acolha a interpretação restritiva da comparabilidade defendida pela Comissão, que abrange unicamente a carne de aves de capoeira, continua a existir uma diferença de tratamento *dentro* do próprio setor da carne de aves de capoeira.

2. Justificação objetiva

72. Uma vez que já foi demonstrada a existência de uma diferença de tratamento, procurarei agora determinar se esta diferença de tratamento pode ser objetivamente justificada.

73. A Comissão invocou o seu poder de apreciação no contexto da prossecução dos objetivos da política agrícola comum. Com efeito, tal como referido anteriormente no n.º 38 das presentes conclusões, o Tribunal de Justiça tem reconhecido sistematicamente o amplo poder de apreciação de que gozam as instituições da União no domínio da agricultura. Por conseguinte, no contexto da

37 — Com efeito, a comparabilidade «[deve] ser determinad[a] e apreciad[a] à luz do objeto e do objetivo do ato comunitário que institui a distinção em causa» (v. o acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 26 e jurisprudência aí referida). Relativamente às especificidades da aplicação do princípio da não discriminação entre diferentes setores no domínio da política agrícola comum, v.: R. Barents, The Significance of the Non Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention, Mélanges H. G. Schermers, vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 527, em especial p. 538.

38 — De acordo com o ponto III(2) da parte B do anexo XIV do Regulamento (CE) n.º 1234/2007, a carne de aves de capoeira e as preparações à base de carne de aves de capoeira podem ser comercializadas em três estados: fresco, congelado e ultracongelado. Esta disposição consta agora do ponto III da parte V do anexo VII do Regulamento (UE) n.º 1308/2013.

39 — Além disso, importa recordar que o Regulamento (CE) n.º 1047/2009 do Conselho, de 19 de outubro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas, no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira (JO 2009, L 290, p. 1), estendeu o âmbito de aplicações das normas de comercialização da carne de aves de capoeira às «preparações à base de carne de aves de capoeira» e aos «produtos à base de carne de aves de capoeira».

análise de alegadas violações do princípio da não discriminação no domínio da agricultura, a fiscalização jurisdicional deve limitar-se a examinar se a medida em causa não padece de um erro manifesto ou de desvio de poder ou se a instituição em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação [40].

74. Dito isto, qualquer diferença de tratamento neste domínio, para não ser discriminatória, tem, porém, de ser justificada por *razões objetivas* que não sejam *manifestamente inadequadas* [41]. Incumbe, em especial, à instituição que adotou a medida em causa demonstrar a existência de tais critérios objetivos e submeter ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à sua apreciação [42].

75. Não obstante as perguntas dirigidas repetidamente à Comissão na audiência, a verdade é que subsistem dúvidas quanto às razões objetivas suscetíveis de justificar a imposição de uma obrigação de rotulagem apenas à carne fresca de aves de capoeira, mas não aplicável a outros tipos de carne de aves de capoeira. A Comissão avançou duas potenciais razões objetivas: em primeiro lugar, a defesa do consumidor *stricto sensu* e, em segundo lugar, o reforço da defesa do consumidor enquanto objetivo intermédio para promover o objetivo de aumentar as receitas dos agricultores.

76. Tenho dificuldade em aceitar estes argumentos como justificações válidas para a diferença de tratamento em causa.

77. Embora a obrigação de rotulagem possa ser considerada, *per se*, adequada para garantir um grau mais elevado de informação do consumidor, não foram aduzidas razões objetivas para que essa obrigação seja aplicável apenas à carne fresca de aves de capoeira e não a outros tipos de carne de aves de capoeira abrangidos pelo regulamento em causa.

78. De um modo geral, o caráter perecível dos produtos frescos pode, em teoria, justificar certas diferenças nas informações a incluir nas etiquetas apostas na pré-embalagem dos produtos à base de carne [43]. Porém, não foram invocadas quaisquer características específicas para justificar as diferenças nas obrigações de rotulagem no que respeita à indicação do *preço* [44]. Pelo contrário, na audiência, a recorrente e o Freistaat Sachsen confirmaram que as alegadas características específicas da carne fresca de aves de capoeira em matéria de conservação, transporte, abate, desmancha, comercialização e dimensão da carne não têm qualquer impacto na produção de embalagens com peso normalizado. Em qualquer caso, essas características específicas, caso existam, não seriam próprias da carne fresca de aves de capoeira, mas também de outros tipos de carne de aves de capoeira que não estão sujeitos à obrigação de rotulagem.

79. Além disso, a Comissão alegou que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 98/6 reduz as diferenças entre os regimes jurídicos aplicáveis à carne de aves de capoeira e a outros tipos de carne, uma vez que estabelece, sobretudo em relação aos produtos de peso não normalizado, a obrigação de indicar o preço na pré-embalagem. A Comissão considera que a existência desse regime geral não significa que o nível de proteção no setor da carne de aves de capoeira deva ser reduzido. Seguindo esta linha de argumentação, o Freistaat Sachsen também alega que a aplicação do princípio da não discriminação não deveria resultar num nível de proteção mais baixo, referindo, por analogia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça no domínio da política sanitária [45].

40 — V., entre outros, acórdão Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, n.º 43), e acórdão AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, n.º 80).

41 — Por exemplo, acórdãos Arcelor Atlantique et Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 58), e Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, n.ºs 44 e segs.)

42 — V., neste sentido, por exemplo, acórdãos Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 78), e Arcelor Atlantique et Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 48, e jurisprudência aí referida.)

43 — Por exemplo, conforme previsto no Regulamento (UE) n.º 1169/2011, referido na nota 5.

44 — Por conseguinte, o presente caso é diferente de situações como, por exemplo, as do acórdão Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, n.ºs 51 e segs.) ou do acórdão Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, n.º 73).

45 — Acórdão ABNA e o. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, n.º 65).

80. No meu entender, estes argumentos também não apresentam uma justificação válida para a diferença de tratamento.

81. Em primeiro lugar, o argumento da Comissão de que a diferença de tratamento é «reduzida» pela obrigação geral prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 98/6 não é pertinente. Para começar, não justifica de modo algum a diferença de tratamento «residual» e certamente não justifica, *per se*, a diferença de tratamento.

82. Em segundo lugar, importa distinguir o presente caso do processo ABNA e o., invocado pelo Freistaat Sachsen. No processo ABNA e o., o Tribunal de Justiça examinou a compatibilidade de um requisito previsto na Diretiva 2002/2 com o princípio da não discriminação [46], a saber, o facto de os produtores de alimentos para animais estarem sujeitos a exigências em matéria de informação que não eram impostas aos alimentos para consumo humano. Neste contexto, o Tribunal de Justiça entendeu que o facto de medidas igualmente restritivas também se poderem justificar em setores ainda não regulamentados não constituía motivo suficiente para se considerar que as medidas em causa não eram legítimas devido ao seu caráter discriminatório. O Tribunal de Justiça sustentou que «[s]e assim não for, tal terá por efeito alinhar o nível de proteção da saúde pública pelas normas menos protetoras existentes» [47].

83. A situação no presente caso diferencia-se claramente da situação em causa no processo ABNA e o. Em primeiro lugar, aquele processo não tinha por objeto a diferença de tratamento entre produtos abrangidos por uma organização comum de mercado no domínio da política agrícola comum. Pelo contrário, a Diretiva 2002/2 fundava-se no artigo 152.º, n.º 4, alínea b), CE [atual artigo 168.º, n.º 4, alínea b), TFUE], uma base jurídica relacionada com a adoção de medidas destinadas a assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana. Contrariamente ao que acontecia no processo ABNA e o., a obrigação de rotulagem em causa no presente processo estabelece uma diferença de tratamento entre produtos agrícolas pertencentes ao mesmo setor, ou seja, o setor da carne de aves de capoeira, tal como definido pelo Regulamento n.º 1234/2007 e pelo Regulamento de execução n.º 543/2008. Em segundo lugar, conforme salientou o advogado-geral naquele processo, o facto de terem sido estabelecidas regras mais rigorosas para o setor dos alimentos para animais era objetivamente justificado pela estreita ligação entre esse setor e a crise da BSE e das dioxinas, que esteve na origem da adoção da Diretiva 2002/2 [48].

84. A segunda potencial justificação avançada pela Comissão prende-se com o objetivo de defesa do consumidor, desta vez não como objetivo em si mesmo, mas como um valor instrumental para a prossecução do objetivo final de melhorar o rendimento dos agricultores. Este argumento é formulado nos seguintes termos: ao fornecer mais informações aos consumidores, a indicação do preço na embalagem reforça a sua confiança no produto. Maior confiança gera mais vendas, o que, em última análise, resulta num aumento das receitas dos agricultores.

85. Este argumento não colhe. Seria lógico presumir que a recorrente e os outros comerciantes também estão interessados em fomentar estas vendas. Porém, como explica detalhadamente a recorrente, os custos adicionais associados à obrigação de rotulagem são suscetíveis de gerar encargos mais elevados para os comerciantes em caso de ajustamentos do preço e de promoções para a carne fresca de aves de capoeira, desencorajando assim as vendas desse produto. Por conseguinte, é difícil vislumbrar qual o contributo que uma obrigação adicional de rotulagem poderia dar para o aumento das vendas do produto em causa.

46 — Diretiva 2002/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que altera a Diretiva 79/373/CEE do Conselho relativa à circulação de alimentos compostos para animais e revoga a Diretiva 91/357/CEE da Comissão (JO 2002, L 63, p. 23).

47 — Acórdão ABNA e o. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, n.º 65).

48 — Conclusões do advogado-geral A. Tizzano no processo ABNA e o. (C-453/03, EU:C:2005:202, n.º 138).

86. No entanto, deixando de lado quaisquer especulações sobre a realidade social e as perceções do consumidor, mesmo que se aceite o pressuposto de que a obrigação de rotulagem contribui para melhorar as receitas dos agricultores, a Comissão não apresentou uma justificação objetiva para o facto de essa medida ser aplicável unicamente à carne fresca de aves de capoeira e não a outros tipos de carne de aves de capoeira.

87. Assim, considero que nem a primeira nem a segunda razão invocada pela Comissão podem constituir uma justificação objetiva para a imposição de diferentes obrigações de rotulagem no setor da carne de aves de capoeira.

88. Por último, a Comissão invoca a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a legalidade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes na data de adoção do ato [49]. Na audiência, a Comissão deu a entender que, se hoje fosse chamada a adotar regras semelhantes, essas regras talvez fossem diferentes. Assim, o poder de apreciação da Comissão incluir também, em parte, uma dimensão histórica: a Comissão deveria estar autorizada a introduzir gradualmente alterações. Neste contexto, não caberia ao Tribunal de Justiça intervir e anular essas disposições.

89. Podem ser dadas duas respostas a este argumento: uma resposta concreta, relacionada especificamente com o presente caso, e uma resposta constitucional, de natureza mais lata. Ao nível concreto do presente caso, basta recordar que a obrigação de rotulagem, originalmente prevista no artigo 5.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1906/90 [50], foi reproduzida pelo regulamento de execução em causa, adotado em 2008. Assim, de certa forma, dir-se-ia que o legislador voltou a fazer a mesma escolha regulamentar em 2008. O Tribunal de Justiça não dispõe de elementos que lhe permitam determinar se, àquela data, se verificavam razões técnicas ou outras razões objetivas que justificassem a diferença de tratamento em questão no presente caso.

90. A um nível mais lata, considero que o amplo poder de apreciação de que gozam as instituições da União em certos domínios não pode ser visto como um «cheque em branco» sem qualquer limite temporal, em que as escolhas regulamentares feitas no passado em relação à organização do mercado devam ser consideradas como uma justificação permanente e suficiente para a sua aplicação ininterrupta num contexto social e num mercado que têm sofrido alterações consideráveis. Recorrendo a uma metáfora, o legislador, tal como um guarda-florestal, tem de cuidar regularmente da floresta legislativa. Além de plantar novas árvores, também deve, regularmente, desbastar a floresta e remover a madeira morta. Se não o fizer, é provável que outra entidade seja obrigada a intervir.

91. Por todos esses motivos, mesmo reconhecendo a ampla margem de apreciação de que goza a Comissão e efetuando uma fiscalização «suave», sou forçado a concluir que a Comissão não indicou critérios objetivos suscetíveis de justificar a diferença de tratamento em matéria de obrigações de rotulagem entre os diversos tipos de carne de aves de capoeira.

92. Por conseguinte, entendo que o Tribunal de Justiça deve responder à segunda questão nos seguintes termos: O artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão é ilegal, na medida em que introduz uma discriminação entre os diferentes tipos de carne de aves de capoeira em violação do artigo 40.º, n.º 2, TFUE.

49 — V., por exemplo, acórdão Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, n.º 45 e a jurisprudência aí referida).

50 — Importa salientar que a Proposta da Comissão de Regulamento (CEE) do Conselho, que estabelece normas de comercialização relativas a carne de aves de capoeira [COM(89) 580 final, de 23 de novembro de 1989], contemplava a obrigação de rotulagem no seu artigo 5.º, n.º 3, para a «carne de aves de capoeira pré-embalada» em geral. As únicas obrigações específicas em matéria de rotulagem de carne fresca de aves de capoeira diziam respeito à data-limite de consumo.

IV – **Conclusão**

93. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões que lhe foram submetidas pelo Sächsisches Oberverwaltungsgericht nos seguintes termos:

(1) A análise da primeira questão submetida não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão, de 16 de junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita às normas de comercialização para a carne de aves de capoeira, à luz do artigo 16.º da Carta.

(2) O artigo 5.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 543/2008 da Comissão é ilegal, na medida em que introduz uma discriminação entre os diferentes tipos de carne de aves de capoeira em violação do artigo 40.º, n.º 2, TFUE.