Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 5 de abril de 2016[1]

Processo C-113/15

Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG
contra
Landeshauptstadt München

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Alemanha)]

«Diretiva 2001/110/CE — Artigo 2.º, n.º 4 — Indicação do país ou países de origem onde o mel foi colhido — Diretiva 2000/13/CE — Artigo 1.º, n.º 3, alínea b) — Significado de 'género alimentício pré-embalado' — Obrigação de indicar o país de origem em doses individuais de mel vendidas a coletividades e, posteriormente, vendidas à unidade ou como parte de uma refeição pré-confecionada — Artigo 13.º, n.º 4 — Âmbito de aplicação da exceção relativa às pequenas embalagens — Regulamento (UE) n.º 1169/2011 — Artigo 2.º, n.º 2, alínea e) — Significado de 'género alimentício pré-embalado' — Artigo 16.º, n.º 2 — Âmbito de aplicação da exceção relativa a pequenas embalagens»

1. O presente processo diz respeito à rotulagem de doses individuais de mel, que são embaladas e vendidas em conjunto numa embalagem de cartão cujo rótulo indica o país de origem do mel. O Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior da Baviera) pergunta, no essencial, se a legislação da União exige que o país de origem seja também indicado em cada dose individual posteriormente vendida à unidade ou como parte de uma refeição pré-confecionada. Essa questão foi suscitada no contexto de uma ação intentada por uma empresa dedicada à extração e embalagem de mel (Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG; a seguir «Breitsamer») contra o Landeshauptstadt München (município de Munique). Em 2012, foi aplicada à Breitsamer uma coima por ter colocado no mercado, durante o primeiro semestre de 2011, doses individuais que não continham a indicação do país de origem do mel.

1 — Língua original: inglês.

Direito da União

Rotulagem de géneros alimentícios: Diretiva 2000/13 e Regulamento n.º 1169/2011

2. A Diretiva 2000/13/CE [2] (a seguir «Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios») codificou a legislação anterior que aproximava as legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios [3]. O seu objetivo era estabelecer, ao nível da UE, normas de natureza geral, aplicáveis ao conjunto dos géneros alimentícios colocados no mercado [4]. As normas específicas que tivessem por objeto determinados géneros alimentícios deveriam ser adotadas no âmbito de regimes distintos relativos a esses produtos [5]. Qualquer regra relativa à rotulagem dos géneros alimentícios deveria ter como imperativo principal a necessidade de informação e proteção dos consumidores [6]. A rotulagem pormenorizada relativa à natureza exata e às características do produto, que permitisse ao consumidor efetuar a sua escolha com pleno conhecimento, era considerada a mais adequada, na medida em que criava menor número de obstáculos à liberdade de comércio [7].

3. O artigo 1.º, n.º 1, dispunha que a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios dizia respeito, designadamente, à rotulagem dos géneros alimentícios destinados a serem fornecidos diretamente ao consumidor final. O artigo 1.º, n.º 2, alargava o âmbito de aplicação da diretiva aos géneros alimentícios destinados a serem fornecidos a restaurantes, hospitais, cantinas e outras coletividades similares (coletivamente designados pela diretiva por «coletividades»).

4. O artigo 1.º, n.º 3, alínea a), definia «rotulagem» como «[...] as menções, indicações, marcas de fabrico ou de comércio, imagens ou símbolos referentes a um género alimentício e que figurem em qualquer embalagem, documento, aviso, rótulo, anel ou gargantilha que acompanhe ou seja referente a este género alimentício». De acordo com o artigo 1.º, n.º 3, alínea b), entendia-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».

5. Segundo o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), a rotulagem não podia ser de natureza a induzir em erro o comprador, nomeadamente quanto às características do género alimentício, que incluíam a sua origem. O artigo 2.º, n.º 3, alínea a), estabelecia que essa regra também se aplicava à apresentação dos géneros alimentícios e, nomeadamente, à forma ou ao aspeto que lhes era conferido ou à sua embalagem, ao material de embalagem utilizado, à maneira como estavam dispostos, bem como ao ambiente em que estavam expostos.

2 — Diretiva 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 2000, L 109, p. 29), na última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009 (JO 2009, L 188, p. 14). A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios foi revogada pelo Regulamento (UE) n.º 1169/2011: v. n.ºs 11 a 23, *infra*.

3 — Considerando 1.

4 — Considerando 4.

5 — Considerando 5.

6 — Considerando 6.

7 — Considerando 8.

6. O artigo 3.º, n.º 1, dispunha que «[a] rotulagem dos géneros alimentícios incluirá, nas condições e sem prejuízo das derrogações previstas nos artigos 4.° a 17.°, unicamente as [...] indicações obrigatórias [enumeradas nos pontos 1 a 10]» [8]. O ponto 8 da lista tinha a seguinte redação: «O local de origem ou de proveniência, quando a omissão desta indicação for suscetível de induzir em erro o consumidor quanto à origem ou proveniência real do género alimentício».

7. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, as disposições da UE aplicáveis a determinados géneros alimentícios podiam prever outras indicações obrigatórias para além das enumeradas no artigo 3.º Na falta de tais disposições da UE, os Estados-Membros podiam, ainda assim, prever eles mesmos essas indicações obrigatórias, em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 19.º [9].

8. O artigo 13.º, n.º 1, alínea a), exigia que as indicações previstas no artigo 3.º e no artigo 4.º, n.º 2, figurassem na pré-embalagem ou num rótulo junto à pré-embalagem. Em derrogação desse requisito e sem prejuízo das disposições da UE relativas às quantidades nominais, o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), dispunha que, quando os referidos géneros alimentícios se destinassem «[...] ao consumidor final, mas [fossem] comercializados numa fase anterior à da venda ao consumidor e quando essa fase não [correspondesse] à venda a uma coletividade [primeiro travessão] [ou] a ser fornecidos a coletividades para aí serem preparados ou transformados, fracionados ou cortados [segundo travessão] [...]», as indicações supramencionadas podiam figurar apenas nos documentos comerciais referentes a esses géneros, se se pudesse garantir que os documentos continham todas as informações de rotulagem, quer acompanhassem os géneros alimentícios a que diziam respeito quer fossem enviados antes ou durante o fornecimento [10].

9. O artigo 13.º, n.º 4, estabelecia os casos em que podiam ser indicadas menos informações obrigatórias. Concretamente, no caso das «[...] embalagens ou recipientes cuja face maior tenha uma superfície inferior a 10 cm^2 [...]», apenas eram obrigatórias as indicações enumeradas nos pontos 1, 4 e 5 do artigo 3.º, n.º 1 [11].

10. O primeiro parágrafo do artigo 14.º dispunha que «[o]s 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 coletividades sem pré-embalagem ou para os géneros alimentícios embalados nos pontos de venda, a pedido do comprador, ou pré-embalados para venda imediata». O segundo parágrafo do artigo 14.º autorizava os Estados-Membros a não tornarem obrigatórias essas indicações ou algumas delas, com a condição de que fosse assegurada a informação do comprador.

11. O Regulamento (UE) n.º 1169/2011 [12] revogou, entre outras, a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, com efeitos a partir de 13 de dezembro de 2014 [13].

8 — V. igualmente o considerando 9. As outras indicações abrangiam a denominação de venda (ponto 1); a lista dos ingredientes (ponto 2); a quantidade de determinados ingredientes ou categorias de ingredientes (ponto 3); a quantidade líquida (ponto 4); a data de durabilidade mínima ou a data-limite de consumo (ponto 5); as condições especiais de conservação e de utilização (ponto 6); as informações sobre o fabricante, o acondicionador ou o vendedor (ponto 7); o modo de emprego (ponto 9); e (quando pertinente) o teor alcoométrico volúmico adquirido (ponto 10).

9 — As normas aplicáveis a esse procedimento não são pertinentes para o presente caso.

10 — V. também o considerando 15.

11 — Recorde-se que essas indicações eram: a denominação de venda (ponto 1); a quantidade líquida no caso dos géneros alimentícios pré-embalados (ponto 4); e a data de durabilidade mínima ou, no caso de certos géneros alimentícios, a data-limite de consumo (ponto 5).

12 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão (JO 2011, L 304, p. 18).

13 — V. os considerandos 6 e 11 e os artigos 53.°, n.º 1, e 55.°

12. Segundo o considerando 3 do Regulamento n.º 1169/2011, a fim de atingir um elevado nível de proteção da saúde dos consumidores e de garantir o seu direito à informação, é necessário assegurar que sejam adequadamente informados sobre os alimentos que consomem. O considerando 8 estabelece que os requisitos gerais de rotulagem são completados por um certo número de disposições aplicáveis a todos os géneros alimentícios em circunstâncias específicas, ou a determinadas categorias de géneros alimentícios e que existem igualmente disposições específicas aplicáveis a géneros alimentícios específicos. De acordo com o considerando 17, a imposição da prestação obrigatória de informação sobre os géneros alimentícios deverá justificar-se principalmente pelo objetivo de permitir aos consumidores identificarem e utilizarem adequadamente os géneros alimentícios e fazerem escolhas adaptadas às suas necessidades alimentares. O considerando 20 dispõe que a legislação em matéria de informação sobre os géneros alimentícios deverá proibir a utilização de informações suscetíveis de induzir o consumidor em erro quanto às características, aos efeitos ou às propriedades dos géneros alimentícios. Para ser eficaz, essa proibição deverá ser extensiva à publicidade e à apresentação dos géneros alimentícios. O considerando 22 identifica a necessidade de elaborar uma lista de todas as informações obrigatórias a prestar, em princípio, para todos os géneros alimentícios destinados ao consumidor final e aos estabelecimentos de restauração coletiva (termo correspondente a «coletividades» na Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios). Essa lista deverá incluir as informações já exigidas ao abrigo da legislação da União em vigor, geralmente consideradas como um acervo apreciável no domínio da informação dos consumidores. O considerando 32 salienta que foram desenvolvidas disposições de origem obrigatórias com base em «abordagens verticais» — por exemplo, para o mel — e refere, nesse contexto, a Diretiva 2001/110/CE [14] do Conselho (a seguir «Diretiva relativa ao mel»).

13. De acordo com o artigo 1.º, n.º 2, o Regulamento n.º 1169/2011 «[...] [e]stabelece igualmente meios para garantir o direito dos consumidores à informação e procedimentos para a prestação de informações sobre os géneros alimentícios [...]». O artigo 1.º, n.º 3, dispõe que o regulamento se aplica «[...] aos operadores das empresas do setor alimentar em todas as fases da cadeia alimentar, sempre que as suas atividades impliquem a prestação de informações sobre os géneros alimentícios ao consumidor» e «[...] a todos os géneros alimentícios destinados ao consumidor final, incluindo os que são fornecidos por estabelecimentos de restauração coletiva e os que se destinam a ser fornecidos a esses estabelecimentos». O artigo 1.º, n.º 4, estabelece que o regulamento é aplicável sem prejuízo dos requisitos de rotulagem previstos nas disposições específicas da União aplicáveis a determinados géneros alimentícios.

14. Entende-se por «colocação no mercado» «a detenção de géneros alimentícios [...] para efeitos de venda, incluindo a oferta para fins de venda ou qualquer outra forma de transferência, isenta de encargos ou não, bem como a venda, a distribuição e outras formas de transferência propriamente ditas» [artigo 2.º, n.º 1, alínea a)] [15]. Entende-se por «informação obrigatória sobre os géneros alimentícios» «as menções cuja indicação ao consumidor final é imposta por disposições da União» [artigo 2.º, n.º 2, alínea c)]. A definição de «género alimentício pré-embalado» constante do artigo 2.º, n.º 2, alínea e), é semelhante à que constava do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios. Essa definição não abrange os alimentos embalados no local de venda a pedido do consumidor, ou pré-embalados para venda direta [artigo 2.º, n.º 2, alínea e)]. O artigo 2.º, n.º 3, estabelece que o país de origem de um género alimentício se refere à origem do género alimentício definida nos termos dos artigos 23.° a 26.° do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 [16].

14 — Diretiva do Conselho, de 20 de dezembro de 2001, relativa ao mel (JO 2002, L 10, p. 47).

15 — Esta é a definição que consta do ponto 8 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO 2002, L 31, p. 1), à qual se refere o artigo 2.º, n.º 1, alínea a).

16 — Regulamento do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1), na redação em vigor. Os artigos 23.° a 26.° têm por objeto a determinação da origem não preferencial das mercadorias.

15. O artigo 3.º, n.º 1, estabelece que «[a] prestação de informação sobre os géneros alimentícios tem por objetivo obter um elevado nível de proteção da saúde e dos interesses dos consumidores, proporcionando uma base para que os consumidores finais possam fazer escolhas informadas e utilizar os géneros alimentícios com segurança [...]».

16. O requisito de base, previsto no artigo 6.º, é o de que todos os géneros alimentícios que se destinem a ser fornecidos ao consumidor final ou a estabelecimentos de restauração coletiva devem ser acompanhados de informações de acordo com o regulamento.

17. O artigo 8.º tem por epígrafe «Responsabilidades». O n.º 6 diz respeito à informação relativa aos géneros alimentícios não pré-embalados que se destinem ao consumidor final. Relativamente a essa categoria de géneros alimentícios, os operadores das empresas do setor alimentar devem assegurar, nas empresas sob o seu controlo, que a referida informação seja transmitida ao operador da empresa do setor alimentar que recebe esses géneros alimentícios, para que, quando solicitado, as informações obrigatórias possam ser fornecidas ao consumidor final.

18. O artigo 9.º, n.º 1, alínea i), exige que, quando previsto no artigo 26.º [17] (nos termos dos artigos 10.º a 35.º, e sem prejuízo das exceções previstas no capítulo IV relativo à informação obrigatória sobre os géneros alimentícios), sejam indicados o país de origem ou o local de proveniência.

19. No caso dos géneros alimentícios pré-embalados, o artigo 12.º, n.º 2, exige que a informação obrigatória figure diretamente na embalagem ou num rótulo fixado à mesma.

20. O artigo 16.º, n.º 2, dispõe que, no caso de embalagens ou recipientes cuja face maior tenha uma superfície inferior a 10 cm^2, só são obrigatórias na embalagem ou no rótulo as menções previstas no artigo 9.º, n.º 1, alíneas a), c), e) e f) [18]. As menções referidas no artigo 9.º, n.º 1, alínea b) [19] devem ser fornecidas por outros meios ou disponibilizadas a pedido do consumidor. O considerando 39 explica que essa isenção tem por finalidade evitar encargos desnecessários para os operadores das empresas do setor alimentar e que é aplicável exceto se a obrigação de prestar tal informação estiver prevista noutras regras da União.

21. O artigo 26.º estabelece disposições detalhadas sobre, nomeadamente, a indicação do país de origem do género alimentício. O artigo 26.º, n.º 1, dispõe que se aplica sem prejuízo dos requisitos em matéria de rotulagem previstos em disposições específicas da União. De acordo com o artigo 26.º, n.º 2, alínea a), a menção do país de origem ou do local de proveniência é obrigatória «[c]aso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício, em especial se a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo no seu conjunto puderem sugerir que o género alimentício tem um país ou um local de proveniência diferentes» [20].

22. No caso de géneros alimentícios apresentados para venda ao consumidor final ou aos estabelecimentos de restauração coletiva sem pré-embalagem, ou dos géneros alimentícios embalados nos pontos de venda a pedido do comprador ou pré-embalados para venda direta, o artigo 44.º, n.º 1, estabelece que: (a) é obrigatório indicar as menções especificadas no artigo 9.º, n.º 1, alínea c); e (b) só é obrigatório indicar outras menções referidas nos artigos 9.º e 10.º [21] se os Estados-Membros adotarem

17 — V. o n.º 21, *infra*.

18 — Ou seja, a denominação do género alimentício [alínea a)], certos ingredientes ou auxiliares tecnológicos [alínea c)], a quantidade líquida do género alimentício [alínea e)] e a data de durabilidade mínima ou a data-limite de consumo [alínea f)].

19 — Ou seja, a lista de ingredientes.

20 — V. também o considerando 29.

21 — O artigo 10.º diz respeito às menções obrigatórias para tipos ou categorias específicos de géneros alimentícios e não é pertinente para o presente processo.

medidas nacionais que exijam a indicação de algumas ou de todas essas menções ou de elementos das mesmas. Nos termos do artigo 44.º, n.º 2, os Estados-Membros podem adotar medidas nacionais relativas ao modo como as menções ou elementos das mesmas especificados no n.º 1 são comunicados e, se for caso disso, à respetiva forma de expressão e apresentação.

23. O artigo 54.º estabelece medidas transitórias. O primeiro parágrafo do artigo 54.º, n.º 1, dispõe que os géneros alimentícios colocados no mercado ou rotulados antes de 13 de dezembro de 2014 que não cumpram os requisitos do Regulamento n.º 1169/2011 podem ser comercializados até se esgotarem as suas existências.

Produção e comercialização de mel: a Diretiva relativa ao mel

24. A Diretiva relativa ao mel reformulou a Diretiva 74/409/CEE [22] a fim de tornar mais acessíveis as regras relativas às condições de produção e comercialização do mel e de adaptar esta última diretiva às disposições gerais de direito da União aplicáveis aos géneros alimentícios, nomeadamente à legislação relativa à rotulagem [23]. O considerando 5 estabelece a aplicabilidade das regras gerais de rotulagem dos géneros alimentícios previstas na Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, sob reserva de determinadas condições. Atendendo à estreita relação entre a qualidade do mel e a sua origem, é indispensável assegurar toda a informação sobre estas questões (ou seja, a qualidade e a origem do mel), a fim de evitar induzir o consumidor em erro sobre a qualidade do produto. Os interesses específicos dos consumidores em relação às características geográficas do mel e a total transparência a esse respeito exigem que se inclua na rotulagem o país de origem (ou seja, onde foi colhido o mel).

25. O artigo 1.º estabelece que a Diretiva relativa ao mel é aplicável aos produtos definidos no anexo I («Denominações e definições dos produtos»). Esses produtos devem obedecer aos critérios descritos no anexo II («Critérios de composição dos méis»).

26. O artigo 2.º confirma que a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios se aplica aos produtos definidos no anexo I da Diretiva relativa ao mel, sob uma série de condições que nele são enumeradas. A condição estabelecida no artigo 2.º, n.º 4, alínea a), é a de que se deve «indicar na rotulagem o país ou países de origem em que o mel foi colhido». O artigo 2.º, n.º 4, alínea a), dispõe ainda que «[...] caso o mel seja originário de vários Estados-Membros ou países terceiros, a indicação dos países de origem pode ser substituída por [...] consoante o caso: 'mistura de méis UE', 'mistura de méis não UE', 'mistura de méis UE e não UE'». O artigo 2.º, n.º 4, alínea b), estipula que, para efeitos do disposto na Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, nomeadamente dos seus artigos 13.º, 14.º, 16.º e 17.º, as menções a indicar nos termos do artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva relativa ao mel serão consideradas indicações nos termos do artigo 3.º da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

27. A Diretiva relativa ao mel foi alterada pela Diretiva 2014/63/UE [24], que entrou em vigor em 23 de junho de 2014 e, como tal, depois de as doses individuais de mel em causa terem sido colocadas no mercado. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2014/63 estabelece que a data-limite para os Estados-Membros aplicarem as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos pontos 1), 2) e 6) do artigo 1.º («Alterações») e ao artigo 3.º («Medidas transitórias») da Diretiva 2014/63 era 24 de junho de 2015. Segundo o artigo 3.º, os produtos colocados no mercado ou rotulados antes de 24 de junho de 2015 nos termos da Diretiva relativa ao

22 — Diretiva do Conselho, de 22 de julho de 1974, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao mel (JO 1974, L 221, p. 10; EE 13 F4 p. 24).

23 — Considerando 4.

24 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que altera a Diretiva 2001/110/CE relativa ao mel (JO 2014, L 164, p. 1).

mel podem continuar a ser comercializados até ao esgotamento das existências [25]. Em qualquer caso, no que respeita à indicação do país de origem, a Diretiva 2014/63 limita-se a adaptar a Diretiva relativa ao mel à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, substituindo a referência à «CE» no artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva relativa ao mel por uma referência à «UE» [26].

Direito alemão

28. O termo «pré-embalagem» encontra-se definido no § 42, n.º 1, da Lei sobre a comercialização e o fornecimento de instrumentos de medição no mercado, sua utilização e calibragem, bem como sobre pré-embalagem (Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen), de 25 de julho de 2013, como qualquer tipo de embalagem em que os produtos sejam acondicionados na ausência do comprador, e que seja selada na ausência do comprador, sem que a quantidade do produto embalado possa ser modificada sem abrir ou alterar ostensivamente a embalagem. O órgão jurisdicional nacional afirma que tanto o direito da União como o direito nacional consideram que o elemento essencial da «pré-embalagem» e do «género alimentício pré-embalado», respetivamente, é a unidade de venda.

29. O § 1, n.º 1, do Regulamento relativo à rotulagem dos géneros alimentícios (Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung) [27] estabelece que esse regulamento é aplicável à rotulagem de géneros alimentícios pré-embalados destinados a serem fornecidos ao consumidor. Os restaurantes, os estabelecimentos de restauração coletiva e os profissionais do setor da restauração constituem «consumidores», na medida em que os géneros alimentícios sejam consumidos nos seus estabelecimentos.

30. O § 3, n.º 4, do Regulamento relativo ao mel (Honigverordnung), de 16 de janeiro de 2004 que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, corresponde ao artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva relativa ao mel, dispõe que, além das informações previstas no Regulamento relativo à rotulagem dos géneros alimentícios, a rotulagem dos produtos enumerados no anexo 1 (que refere as designações e denominações de venda do mel e que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, abrange o produto em causa) deve indicar o país ou os países de origem onde o mel foi extraído. Relativamente ao mel extraído em vários países de origem (e na medida em que o mel tenha sido aí extraído), as indicações incluem: a) «mistura de méis CE»; b) «mistura de méis não CE»; e c) «mistura de méis CE e não CE».

31. O § 3, n.º 3, primeiro período, do Regulamento relativo à rotulagem dos géneros alimentícios — que (segundo o § 3, n.º 5, do Regulamento relativo ao mel) também é aplicável às informações a incluir no rótulo nos termos do § 3, n.º 4, do Regulamento relativo ao mel — estabelece que as informações devem constar da embalagem final ou de um rótulo aposto na mesma, em língua alemã e em local bem visível, de modo que sejam facilmente compreensíveis, claramente legíveis e indeléveis. O § 4, n.º 3, do Regulamento relativo ao mel proíbe a colocação no mercado de produtos que não satisfaçam os requisitos obrigatórios previstos no § 3, n.º 4, desse regulamento.

25 — V. também artigo 2.º, n.º 1 e considerandos 11 e 12.

26 — V. o artigo 1.º, n.º 1 e o considerando 6.

27 — O órgão jurisdicional de reenvio invoca a versão publicada em 15 de dezembro de 1999 (BGBl. 1999 I, p. 2464), com a última redação que lhe foi dada pelo § 2 do Regulamento de 25 de fevereiro de 2014 (BGBl. 2014 I, p. 218).

Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

32. Um dos produtos que a Breitsamer coloca no mercado é o «Breitsamer Imkergold». Este produto consiste em 120 doses individuais do mesmo mel, de 20 g cada, seladas com uma película de alumínio. Nem os rótulos nem as embalagens das doses individuais indicam o país de origem do mel. As 120 doses individuais estão acondicionadas numa embalagem de cartão. O rótulo aposto em cada embalagem de cartão contém as informações exigidas, incluindo o país de origem do mel.

33. Em 30 de outubro de 2012, o município de Munique aplicou uma coima ao gerente da Breitsamer por ter colocado no mercado doses individuais de mel sem indicar o país de origem do mel nas respetivas embalagens ou rótulos. Em 5 de novembro de 2012, a Breitsamer apresentou uma reclamação administrativa junto do município de Munique contra a coima aplicada. Nesse mesmo dia, intentou uma ação administrativa no Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique), pedindo a declaração de que não era obrigatório indicar o país de origem porque as doses individuais não se destinavam a ser vendidas à unidade no mercado e, como tal, não eram géneros alimentícios pré-embalados. A pedido da Breitsamer, o município de Munique suspendeu a instância no processo administrativo nele pendente. Em 25 de setembro de 2013, o Verwaltungsgericht München (tribunal administrativo, Munique) julgou improcedente a ação declarativa intentada pela Breitsamer. A Breitsamer recorreu dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

34. Naquele contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pediu ao Tribunal de Justiça orientações sobre as seguintes questões:

«1) As doses individuais de mel acondicionadas numa embalagem que tem os vários elementos do rótulo, incluindo a indicação do país de origem, e que não podem ser vendidas como doses individuais ao consumidor final nem são fornecidas separadamente a estabelecimentos de restauração, constituem um «género alimentício pré-embalado» na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da [Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios] e do artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 1169/2011, sujeito à obrigação de rotulagem, ou tais doses individuais de mel não constituem géneros alimentícios pré-embalados sujeitos a rotulagem, por não serem unidades destinadas a venda?

2) A resposta será diferente se essas doses individuais forem fornecidas em estabelecimentos de restauração não só em refeições pré-confecionadas pagas globalmente, mas se também forem aí vendidas à unidade?»

35. A Breitsamer, o Landesanwaltschaft Bayern (Ministério Público do *Land* da Baviera, Alemanha), o município de Munique e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas, tendo igualmente apresentado observações orais na audiência que teve lugar em 28 de janeiro de 2016.

Apreciação

Observações preliminares

36. Com as suas duas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se a legislação da União exige que o país de origem do mel seja indicado nas doses individuais de mel que são acondicionadas numa embalagem de cartão e vendidas em conjunto a estabelecimentos de restauração coletiva, nos casos em que posteriormente sejam vendidas à unidade ao consumidor final do mel ou lhe sejam fornecidas como parte de uma refeição pré-confecionada. O despacho de reenvio e as observações escritas apresentadas não esclarecem (não obstante a formulação da primeira questão) se as doses individuais de mel em causa no processo principal foram (e continuam a ser) vendidas à unidade aos consumidores finais. Em qualquer caso, trata-se de matéria de facto que deverá ser

apurada pelo órgão jurisdicional nacional competente. Além disso, é irrelevante para a minha análise da primeira e da segunda questão que os factos em causa estejam abrangidos por uma ou por outra; no meu entender, a resposta a qualquer uma delas implica tomar em consideração a premissa factual da outra.

37. O órgão jurisdicional de reenvio pede esclarecimentos sobre os requisitos de rotulagem aplicáveis ao mel nos termos da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios e do Regulamento n.º 1169/2011. É pacífico que, na data em que foi imposta a coima impugnada, era aplicável a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios [28]. Por conseguinte, é essa diretiva, e não o Regulamento n.º 1169/2011, que é pertinente para a decisão sobre a reclamação administrativa apresentada pela Breitsamer [29]. Porém, a ação judicial intentada pela Breitsamer, que está na origem do presente reenvio, visava obter uma declaração no sentido de que a colocação no mercado de doses individuais de mel *agrupadas numa embalagem de cartão* não está sujeita ao requisito de indicação do país de origem em cada dose individual. O órgão jurisdicional de reenvio refere que a Breitsamer pretende manter essa prática (se não for contrária à lei, suponho). O Regulamento n.º 1169/2011 (incluindo as suas disposições transitórias [30]) é pertinente para as atividades da Breitsamer a partir de 13 de dezembro de 2014. Consequentemente, analisarei as questões submetidas à luz da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios e do Regulamento n.º 1169/2011.

A Diretiva relativa ao mel e a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios

38. O órgão jurisdicional de reenvio explica que o mel em causa está abrangido pelo anexo I da Diretiva relativa ao mel [31]. A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios também se aplica a esse mel, sob certas condições [32]. Assim, as duas diretivas são aplicáveis em conjunto, ainda que a Diretiva relativa ao mel estabeleça regras mais específicas em matérias abrangidas por ambas.

39. A Diretiva relativa ao mel, por si só, não esclarece as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio. Embora a Diretiva relativa ao mel imponha a indicação do país ou países de origem no rótulo e estabeleça regras aplicáveis ao teor dessa indicação [33], não especifica a que produto em concreto ou em que fase da cadeia de fornecimento esse rótulo deve ser afixado. A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, na medida em que se aplicava horizontalmente a todos os géneros alimentícios colocados no mercado [34], estabeleceria requisitos tão detalhados?

40. Entendo que a resposta é afirmativa.

41. A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios regulava a rotulagem dos géneros alimentícios «destinados a serem fornecidos diretamente ao consumidor final» e daqueles «destinados a serem fornecidos a […] coletividades» [35]. Os requisitos de rotulagem variavam consoante os géneros alimentícios fossem ou não pré-embalados. Se fossem pré-embalados antes da venda, eram aplicáveis certos requisitos de rotulagem obrigatória [36]. Se não fossem pré-embalados, se fossem embalados nos

28 — A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios foi revogada com efeitos a partir de 13 de dezembro de 2014: v. o artigo 53.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011.

29 — V. o n.º 33, *supra*.

30 — V., em especial, o primeiro parágrafo do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011.

31 — V. o artigo 1.º da Diretiva relativa ao mel.

32 — V. o artigo 2.º da Diretiva relativa ao mel. V. também o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

33 — V. o artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva relativa ao mel.

34 — V. o considerando 4 da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

35 — Artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

36 — Artigos 2.º, 4.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

pontos de venda a pedido do consumidor ou se fossem pré-embalados para venda imediata, os Estados-Membros deveriam decidir das modalidades de acordo com as quais as indicações previstas no artigo 3.º e no artigo 4.º, n.º 2, seriam exibidas e poderiam decidir não tornar obrigatórias essas indicações ou algumas delas, desde que fosse assegurada a informação do comprador [37].

42. Daqui decorre que, se as doses individuais de mel em causa fossem géneros alimentícios pré-embalados, era obrigatório indicar na sua embalagem ou rótulo «[o] local de origem ou de proveniência, quando a omissão desta indicação for suscetível de induzir em erro o consumidor quanto à origem ou proveniência real do género alimentício» [38]. Embora o artigo 3.º, n.º 1, ponto 8, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios sugerisse, assim, que esse requisito era, em princípio, condicional, creio que essa condição estava automaticamente preenchida nos casos em que o género alimentício fosse o mel. Tal deve-se ao facto de o legislador ter reconhecido expressamente na Diretiva relativa ao mel que é indispensável assegurar toda a informação sobre a origem do mel, a fim de evitar induzir o consumidor em erro sobre a qualidade do produto (que está estreitamente relacionada com a sua origem) [39]. Assim, nos termos da Diretiva relativa ao mel, a indicação da origem no rótulo é, em princípio, uma obrigação incondicional [40].

43. É pacífico que as doses individuais de mel em causa estão abrangidas pelo segundo e terceiro elementos da definição de mel «pré-embalado», constante da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios [41]. Afigura-se que o mel é embalado num pequeno recipiente que é selado com uma película de alumínio, que o seu conteúdo não pode ser alterado sem que essa película seja retirada e que o mel é embalado deste modo antes de ser apresentado para venda (quer à unidade quer numa embalagem de cartão com doses individuais). Quando uma dose individual do mel chegava à fase da cadeia de fornecimento em que deveria ser consumido, o mel apresentava-se embalado daquele modo. Na fase anterior, esse mel embalado era acondicionado, juntamente com outras doses individuais semelhantes, numa embalagem de cartão.

44. O principal ponto de divergência entre as partes prende-se com a existência da obrigação de indicar o país de origem do mel no rótulo das doses individuais de mel fornecidas por um estabelecimento de restauração coletiva a um consumidor final como parte de uma refeição pré-confecionada adquirida por este último. É este o objeto da primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio. A Breitsamer e a Comissão alegam que as referidas doses individuais não estão abrangidas pela definição de género alimentício pré-embalado; o Ministério Público do *Land* da Baviera e o município de Munique defendem a tese contrária.

45. Subscrevo este último entendimento.

46. Reconheço que algumas partes do texto (de algumas versões linguísticas) do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), e outras disposições da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, quando lidas isoladamente, poderão apontar para uma interpretação mais restrita, ou seja, a de que apenas as doses individuais apresentadas numa embalagem para venda ao consumidor constituem «*single item[s] for presentation as such to the ultimate consumer*» (na versão portuguesa: «unidade de venda destinada a ser apresentada como tal ao consumidor final») e, consequentemente, apenas essas podem ser classificadas como «géneros alimentícios pré-embalados».

37 — Artigo 14.º da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

38 — Artigos 1.º, n.º 3, alínea b), 3.º, n.º 1, ponto 8, e 13.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

39 — Considerando 5 da Diretiva relativa ao mel.

40 — V. o artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva relativa ao mel.

41 — Artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

47. Assim, enquanto algumas versões linguísticas do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), utilizam o termo neutro «*single item*» (ou seja, unidade) (como as versões em língua inglesa e polaca), outras versões linguísticas (entre as quais as versões alemã, espanhola, francesa, neerlandesa e italiana) utilizam um termo que pode ser traduzido em inglês como *sales item* «unidade de venda». Este último termo também corresponde ao significado atribuído ao termo «*single item*» por um grupo de trabalho (composto por peritos dos Estados-Membros) criado pela Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores da Comissão. Num documento sem força jurídica, esse grupo de trabalho manifestou a opinião de que «[…] as porções individuais (por exemplo, doces de fruta, mel, mostarda) que são apresentadas como parte de uma refeição aos utilizadores dos estabelecimentos de restauração coletiva não devem ser consideradas como unidades de venda» [42] e, como tal, não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios. Se o termo «*single item*» for interpretado desse modo, o artigo 1.º, n.º 3, alínea b) abrangerá unicamente uma unidade de um género alimentício embalado antes da venda, apresentada como tal para venda ao consumidor final, ou seja, o consumidor na fase final da cadeia de fornecimento, que poderá tomar então a decisão de comprar ou não esse género alimentício e, em última análise, de o ingerir ou não.

48. Em apoio de uma interpretação restritiva, também se poderia afirmar que o legislador, ao estabelecer no artigo 14.º requisitos de rotulagem aplicáveis aos géneros alimentícios *não* pré-embalados na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), mencionava os géneros alimentícios destinados à venda, ou seja «géneros alimentícios apresentados para venda ao consumidor final», «géneros alimentícios embalados nos pontos de venda» (e, portanto, não antes da sua apresentação para venda) e géneros alimentícios «pré-embalados para venda imediata». Outras disposições da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios também mencionavam o «comprador» ao invés do «consumidor» [43]. Acresce que, embora o artigo 5.º, n.º 1, regulasse a denominação «de venda» do género alimentício, não existia nenhuma disposição específica sobre a denominação sob a qual os géneros alimentícios eram fornecidos ao consumidor ou que previsse a aplicabilidade do artigo 5.º, n.º 1, a esses casos.

49. Além disso (poder-se-ia afirmar que) a legislação dispunha que, excecionalmente, em fases *anteriores* à venda ao consumidor final, podiam figurar na embalagem exterior apenas as informações sobre os elementos essenciais [44]. Assim, nos casos em que os géneros alimentícios fossem comercializados numa fase *anterior à venda* ao consumidor final e em que não estivesse em causa a venda a um estabelecimento de restauração coletiva nessa fase, *não* era necessário indicar a origem do género alimentício na embalagem ou no rótulo adjunto. O artigo 13.º, n.º 1, alínea b), dispunha que seria suficiente incluir essas informações nos documentos comerciais fornecidos (sob certas condições). Nestes termos, a montante na cadeia de fornecimento, antes da venda ao consumidor final ou a um estabelecimento de restauração coletiva, o artigo 13.º, n.º 1, alínea a), não se aplicava a géneros alimentícios na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea b). [Porém, no meu entender, embora isto confirme que o artigo 13.º, n.º 1, alínea a), abrangia efetivamente, pelo menos, doses individuais de mel vendidas à unidade ao consumidor final ou a um estabelecimento de restauração coletiva [45], não significa necessariamente que essa disposição não abrangia géneros alimentícios — como os que estão aqui em causa — a jusante na cadeia de fornecimento.]

42 — «Perguntas e respostas sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios». Esse documento responde a certas perguntas sobre a aplicação do Regulamento n.º 1169/2011 [a definição de «género alimentício pré-embalado» nele utilizada tem a mesma redação que no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios; v. o n.º 14, *supra* e o n.º 71, *infra*]. No seu frontispício, confirma que «[…] não tem qualquer valor jurídico formal e, em caso de litígio, a responsabilidade final pela interpretação da lei cabe ao Tribunal de Justiça da União Europeia». Está disponível uma versão deste documento em língua portuguesa em: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_pt.pdf.

43 — V., por exemplo, o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), e o segundo parágrafo do artigo 14.º da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

44 — V. o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), e o considerando 15 da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

45 — Faço aqui uma pausa para salientar que considero intrinsecamente improvável que, em circunstâncias normais, um estabelecimento de restauração coletiva comprasse doses individuais de mel vendidas à unidade, uma a uma. Afigura-se mais plausível que comprasse uma embalagem industrial com várias doses individuais de mel, vendidas em conjunto a um preço reduzido por unidade.

50. Por último, pelo menos a versão inglesa da diretiva original sobre a rotulagem dos géneros alimentícios (Diretiva 79/112/CEE) dispunha que o seu âmbito de aplicação se limitava aos géneros alimentícios *destinados* ao consumidor final [46]. Poder-se-ia defender que esse facto também favorece uma interpretação restritiva.

51. No meu entender, estes argumentos, na realidade, corroboram a conclusão de que a definição constante do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios abrangia, pelo menos, as doses individuais de mel, como as que estão aqui em questão, nos casos em que fossem vendidas separadamente (segunda questão colocada). Na minha perspetiva, outras partes do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), e da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios em geral, bem como os objetivos e a economia geral dessa diretiva, confirmam aquela conclusão e sugerem que a resposta à primeira questão também deve ser afirmativa.

52. O facto de algumas versões linguísticas do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios utilizarem o termo «unidade de venda» e não apenas «unidade» («*single item*») não é decisivo. É jurisprudência assente que, uma vez que a legislação da União deve ser aplicada e interpretada uniformemente, essa interpretação deve ser feita em função quer da vontade efetiva do seu autor quer do fim por ele prosseguido, à luz, nomeadamente, de todas as versões linguísticas [47]. Consequentemente, em caso de divergência entre estas versões, a disposição em questão deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento [48].

53. Nos termos da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, um género alimentício pré-embalado consiste numa unidade de venda que foi *apresentada* como tal ao consumidor final. Essa leitura faz sentido. Quando lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 1, que define o âmbito geral de aplicação da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, torna-se evidente que o primeiro elemento do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), devia ser interpretado no sentido de se referir a um (tipo de) fornecimento do género alimentício ao consumidor final. Esse fornecimento incluiria tanto o fornecimento de um género alimentício numa embalagem individual para efeitos de apresentação para venda ao consumidor final como o fornecimento do género alimentício numa embalagem individual ao consumidor final como parte de uma refeição pré-confecionada. Paralelamente, embora a definição de «género alimentício pré-embalado» constante do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios exigisse que o género alimentício fosse embalado antes da venda, essa venda podia ter por destinatário um consumidor final ou uma coletividade (ou seja, um estabelecimento de restauração coletiva). O género alimentício tinha de ser embalado de modo a poder ser vendido como tal; essa parte da definição não exigia que o destinatário dessa venda fosse o consumidor final. Assim, o género alimentício podia ser embalado antes da sua venda a uma coletividade, quer como uma unidade ou como parte de um conjunto de géneros alimentícios, e ser posteriormente apresentado ao consumidor final no fim da cadeia de fornecimento como género alimentício acondicionado numa embalagem individual integrado numa refeição pré-confecionada.

54. Essa leitura da expressão «unidade de venda destinada a ser apresentada como tal» («*any single item for presentation as such*») garante a atribuição de um significado uniforme a todas as versões linguísticas do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios. Além de assegurar que a palavra «apresentada» não seja interpretada no sentido de significar unicamente «vendida», evita igualmente que a palavra «venda» em certas versões linguísticas seja

46 — Quinto considerando da Diretiva 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 1979, L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162).

47 — V., por exemplo, o acórdão Internetportal und Marketing (C-569/08, EU:C:2010:311, n.º 35 e jurisprudência referida).

48 — V., por exemplo, o acórdão M e o. (C-340/08, EU:C:2010:232, n.º 44 e jurisprudência referida).

privada de qualquer sentido útil. Tal deve-se ao facto de o consumidor pagar uma contraprestação pela refeição. O preço pago cobre todos os bens e serviços necessários ao fornecimento dessa refeição. Consequentemente, inclui a contraprestação pelas diferentes componentes dessa refeição, nomeadamente, se for o caso, doses individuais de mel como as que estão aqui em causa.

55. A interpretação que proponho também contribui para alcançar os objetivos da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

56. Essa diretiva pretendia evitar restrições à livre circulação de mercadorias e condições de concorrência desiguais, bem como impor regras gerais aplicáveis a todos os géneros alimentícios colocados no mercado [49]. No meu entender, tais restrições poderiam ocorrer, desde que um género alimentício (embalado) tivesse sido colocado no mercado e estivesse disponível para transferência, nomeadamente na fase final da cadeia de fornecimento, ou seja, aquando da sua distribuição a um consumidor como parte de uma refeição pré-confecionada (que, em regra, envolve o fornecimento de bens e serviços [50]). Assim, enquanto o género alimentício (embalado) se encontrasse no mercado, existia um interesse em aproximar as legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem desse produto. Na situação descrita na primeira questão, o género alimentício embalado era apresentado para venda, pela última vez, quando era adquirido pelo estabelecimento de restauração coletiva. Porém, no meu entender, essa venda final não resultava na retirada do género alimentício do mercado [51]. Pelo contrário: o seu posterior fornecimento ao consumidor (como parte de uma refeição pré-confecionada adquirida por este) constituía uma forma de distribuição a título oneroso e, como tal, era uma forma de colocação do produto no mercado. Na audiência, a Comissão subscreveu este último entendimento (não obstante a sua posição sobre a primeira questão).

57. A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios também contempla a necessidade de informar e proteger o consumidor [52], fornecendo informações (nomeadamente sobre o país de origem do género alimentício) que permitam ao consumidor escolher o género alimentício com pleno conhecimento dos factos que são considerados pertinentes para essa escolha. A rotulagem pormenorizada foi considerada um instrumento útil porque criava o menor número de obstáculos à liberdade de comércio [53].

58. Os géneros alimentícios são adquiridos, antes de mais, para serem ingeridos. O interesse de um consumidor no final da cadeia de fornecimento em receber as informações obrigatórias e outras informações sobre o género alimentício é igualmente pertinente para ambas as decisões (ou seja, a de comprar e a de ingerir o género alimentício). Esse interesse não desaparece pelo simples facto de a sua escolha se limitar à decisão de ingerir ou não um determinado género alimentício fornecido como parte de uma refeição pré-confecionada (a situação objeto da primeira questão prejudicial). Com efeito, possivelmente o seu interesse numa total transparência quanto às características essenciais do género alimentício será praticamente o mesmo do que quando está em posição de decidir entre comprar ou não comprar separadamente esse género alimentício a fim de o ingerir.

49 — Considerandos 2 e 4 da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

50 — Para um exemplo dos diferentes serviços e bens envolvidos nessas operações, v. (no contexto do imposto sobre o valor acrescentado) o acórdão Bog e o. (C-497/09, C-499/09, C-501/09 e C-502/09, EU:C:2011:135, n.os 64 a 81).

51 — Refira-se novamente que, se o estabelecimento de restauração coletiva necessitasse de grandes quantidades de mel para produzir um género alimentício confecionado (como um bolo), é pouco provável que comprasse uma embalagem de cartão com 120 doses individuais e as abrisse uma a uma ao invés de comprar um boião de mel de tamanho industrial. Uma justificação económica mais plausível para comprar uma embalagem de cartão com 120 doses individuais é a economia de custos que daí resulta para o estabelecimento de restauração coletiva, na medida em que poupa nos custos do trabalho envolvido na repartição do mel. E as doses individuais chegam ao consumidor final inalteradas.

52 — V. o considerando 6 da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

53 — V. o considerando 8 da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

59. Por último, importa salientar que a leitura que faço do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios não dificulta nem impossibilita na prática o cumprimento das disposições dessa diretiva. Na realidade, evita, até certo ponto, a necessidade de criar duas linhas de produtos. É certo que, à luz da interpretação restritiva do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), os fabricantes poderiam ter optado por um nível mais elevado de proteção do consumidor, afixando um rótulo com as informações obrigatórias em todas as doses individuais, independentemente de estas se destinarem ou não a consumidores individuais que compravam separadamente uma dose individual. Contudo, os fabricantes poderiam antes ter tomado a decisão comercial de criar duas linhas de produtos (uma para as doses com as informações necessárias no rótulo e outra para as mesmas doses sem essas informações) [54] e, em qualquer caso, poderiam ter sido obrigados a colocar um rótulo na segunda linha de produtos (por exemplo, com a menção «venda proibida» [55]), a fim de distinguir o fornecimento das duas categorias de produtos. Nessas circunstâncias, teriam sido incorridos, em diferentes fases da cadeia de fornecimento, custos com a fiscalização da conformidade, a fim de assegurar a separação entre as duas linhas.

60. Por conseguinte, concluo que doses individuais de mel, que consistem em mel acondicionado (antes da sua apresentação para venda) num recipiente selado com uma película de alumínio que tem de ser retirada para que o conteúdo seja alterado, que são embaladas e vendidas a estabelecimentos de restauração coletiva em conjunto numa embalagem de cartão cujo rótulo indica o país de origem do mel, são «géneros alimentícios pré-embalados» na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios. O mesmo é válido para os casos em que essas doses individuais sejam fornecidas ao consumidor final como parte de uma refeição pré-confecionada ao invés de serem vendidas como doses individuais aos consumidores finais ou de serem fornecidas à unidade a estabelecimentos de restauração coletiva.

61. Sem prejuízo das exceções eventualmente aplicáveis, daqui decorre que o país ou países de origem do mel têm de ser indicados nos rótulos ou nas embalagens das referidas doses individuais.

62. Não vislumbro nada no pedido de decisão prejudicial que sugira que sejam aplicáveis quaisquer exceções.

63. As circunstâncias descritas pelo órgão jurisdicional de reenvio não envolvem doses pré-embaladas de mel, que se encontrassem numa fase da cadeia de fornecimento que fosse anterior à venda ao consumidor final e que (ainda) não correspondesse à venda a estabelecimentos de restauração coletiva. Além disso, os estabelecimentos de restauração coletiva aos quais as referidas doses eram fornecidas não utilizavam o seu conteúdo para qualquer dos fins descritos no artigo 13.º, n.º 1, alínea b) (ou seja, fins *diferentes* do fornecimento da dose como tal ao consumidor final). Consequentemente, não creio que exista qualquer base para aplicar o artigo 13.º, n.º 1, alínea b).

64. Nas suas observações escritas, a Comissão sugeriu que a questão da qualificação das doses individuais de mel em causa como «mel pré-embalado» poderia não se suscitar, dado que, de acordo com o artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, não era obrigatório indicar a origem do género alimentício em embalagens ou recipientes com uma superfície inferior a 10 cm^2 (a seguir «minirrecipientes»).

54 — Essa decisão poderia (por exemplo) ter sido tomada em conjunto com uma decisão comercial de encher os boiões das duas linhas de produtos com mel proveniente de locais diferentes e, possivelmente, de qualidade/valor diferente.

55 — Com efeito, na audiência, grande parte do debate incidiu sobre a necessidade de afixar esse rótulo, a fim de garantir o exercício da liberdade de não afixar outro rótulo com a indicação do país de origem do género alimentício.

65. O órgão jurisdicional de reenvio não mencionou essa exceção nem tomou qualquer decisão relevante sobre a fixação da matéria de facto sobre essa questão. Porém, na audiência, em resposta a uma pergunta do Tribunal de Justiça, as partes no processo principal concordaram que a exceção não era aplicável porque os recipientes utilizados pela Breitsamer nas doses individuais eram maiores do que os minirrecipientes. Assim sendo, abordarei apenas muito sucintamente a relação entre o artigo 2.º, n.º 4, da Diretiva relativa ao mel e o artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios.

66. À primeira vista, dir-se-ia que a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios não pode ser interpretada no sentido de impor a obrigação de indicar o país de origem em doses individuais embaladas em minirrecipientes, independentemente das circunstâncias em que eram vendidas ou fornecidas ao consumidor final e, consequentemente, independentemente da definição de género alimentício pré-embalado. Essa interpretação pressupõe que é possível aplicar o artigo 13.º, n.º 4, em conjugação com a Diretiva relativa ao mel, que não prevê qualquer exceção à obrigação de indicar o país de origem. A Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios é aplicável ao mel, nas condições estabelecidas no artigo 2.º da Diretiva relativa ao mel [56]. Assim, as obrigações previstas nas duas diretivas eram concomitantemente aplicáveis, prevalecendo as regras mais específicas constantes da Diretiva relativa ao mel. E o artigo 2.º, n.º 4, alínea a), desta última diretiva estabelece, em termos aparentemente absolutos, a obrigação de indicar na rotulagem o país ou países de origem em que o mel foi colhido.

67. Contudo, o artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva relativa ao mel não especifica os produtos (de mel) a que a referida rotulagem (com as informações exigidas) tem de estar afixada [57]. O artigo 2.º, n.º 4, alínea b), confirma que as obrigações estabelecidas na Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios (incluindo no seu artigo 13.º) regulam essa questão *sem* sujeitar essa aplicação à condição de que o artigo 13.º, n.º 4, dessa diretiva não seja aplicável. Daqui decorre (de forma algo labiríntica, no meu entender) que a exceção prevista no artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios — que traduzia o reconhecimento, por parte do legislador da União, de que apenas era possível incluir informações muito reduzidas em minirrecipientes (independentemente do género alimentício que continham) — era, em princípio, aplicável.

A Diretiva relativa ao mel e o Regulamento n.º 1169/2011

68. A resposta às duas perguntas será diferente se a Diretiva relativa ao mel for lida em conjugação com o Regulamento n.º 1169/2011?

69. Creio que não.

70. O Regulamento n.º 1169/2011 refere-se atualmente à Diretiva relativa ao mel e aplica-se em conjunto com ela, como sucedia com a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios. Esse regulamento estabelece as regras aplicáveis a todos os géneros alimentícios, incluindo regras que impõem a indicação do país de origem na embalagem ou num rótulo a ela afixado [58], que são complementadas por regras específicas aplicáveis a determinados géneros alimentícios [59]. Por conseguinte, é aplicável sem prejuízo dos requisitos de rotulagem estabelecidos nessas outras regras [60].

56 — Considerando 5 da Diretiva relativa ao mel.

57 — V. o n.º 39, *supra*.

58 — V. os artigos 9.º, n.º 1, alínea i), 12.º, n.º 2 e 26.º do Regulamento n.º 1169/2011.

59 — V., em especial, os considerandos 6, 8 e 22 do Regulamento n.º 1169/2011.

60 — Artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1169/2011. V. também o considerando 32.

71. O texto do Regulamento n.º 1169/2011, que define «género alimentício pré-embalado» do mesmo modo que antes definia esse termo o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios [61], é, ainda assim, de um modo geral, ainda mais favorável a uma resposta afirmativa à primeira questão. Assim, o principal objetivo do Regulamento n.º 1169/2011 é garantir uma informação adequada dos consumidores sobre *os alimentos que consomem* e permitir que identifiquem e *utilizem* adequadamente um produto e façam escolhas adaptadas às suas necessidades alimentares [62]. É aplicável a todos os géneros alimentícios destinados ao consumidor final, incluindo os que são fornecidos por estabelecimentos de restauração coletiva [63]. Todos os géneros alimentícios que se destinem a ser fornecidos ao consumidor final devem ser acompanhados por informações, de acordo com o regulamento [64]. Além disso, ao contrário da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios, o Regulamento n.º 1169/2011 define o conceito de «colocação no mercado» [65]. Essa definição não abrange unicamente a venda de géneros alimentícios, mas também outras formas de transferência e distribuição. Por último, embora o artigo 8.º, n.º 6, imponha sobre os operadores das empresas do setor alimentar o dever de assegurar que, quando solicitado, as informações obrigatórias sejam fornecidas ao consumidor final, essa disposição pressupõe que o género alimentício em causa *não* é pré-embalado. Assim, considero que não colhe o argumento de que um género alimentício não deve ser classificado como «género alimentício pré-embalado» porque os operadores das empresas do setor alimentar são obrigados a fornecer informações obrigatórias sobre o género alimentício aos consumidores finais.

72. No meu entender, o Regulamento n.º 1169/2011 confirma assim que, normalmente, o país de origem deve ser indicado na embalagem ou no rótulo de doses individuais, nomeadamente quando estas são fornecidas a um consumidor como parte de uma refeição pré-confecionada. Porém, o Regulamento n.º 1169/2011 (e, antes dele, a Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios) não impõe a obrigação de indicar o país de origem de um género alimentício em minirrecipientes. A exceção prevista no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 está formulada em termos praticamente idênticos à exceção anteriormente prevista no artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva relativa à rotulagem dos géneros alimentícios. Embora a lista de informações obrigatórias constante do primeiro seja ligeiramente mais longa, o artigo 16.º, n.º 2, não estabelece a obrigação de indicar o país de origem [ou seja, a alínea i) do artigo 9.º, n.º 1] em tais embalagens ou recipientes. Por conseguinte, tal como acontecia anteriormente, a exceção relativa aos minirrecipientes continua a aplicar-se ao mel acondicionado nesses recipientes.

Conclusão

73. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões suscitadas pelo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof nos seguintes termos:

Doses individuais de mel, que consistem em mel acondicionado (antes da sua apresentação para venda) num recipiente com uma superfície superior a 10 cm^2, selado com uma película de alumínio que tem de ser retirada para que o conteúdo seja alterado, que são embaladas e vendidas a estabelecimentos de restauração coletiva em conjunto numa embalagem de cartão cujo rótulo indica o país de origem do mel, são «géneros alimentícios pré-embalados» na aceção do 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, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios, retificada pelo Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, e do artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do

61 — Artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 1169/2011.

62 — V. os considerandos 3 e 17, bem como o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011.

63 — Artigo 1.º, n.º 3, e considerando 22 do Regulamento n.º 1169/2011.

64 — Artigo 6.º do Regulamento n.º 1169/2011.

65 — Artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1169/2011.

Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão. O mesmo é válido para os casos em que essas doses individuais sejam fornecidas ao consumidor final como parte de uma refeição pré-confecionada, ao invés de serem vendidas como doses individuais aos consumidores finais ou de serem fornecidas à unidade a estabelecimentos de restauração coletiva. Por conseguinte, sem prejuízo das exceções eventualmente aplicáveis, o país ou países de origem do mel devem ser indicados nos rótulos ou nas embalagens de tais doses individuais, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2001/110/CE do Conselho, de 20 de dezembro de 2001, relativa ao mel, com os artigos 1.°, n.º 3, alínea b), 3.°, n.º 1, ponto 8 e 13.°, n.º 1, da Diretiva 2000/13, e com os artigos 2.°, n.º 2, alínea e), 9.°, n.º 1, alínea i), 12.°, n.º 2 e 26.°, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1169/2011.