ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

14 de Julho de 2005 *

No processo C-107/04,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha), por decisão de 1 de Dezembro de 2003, entrado no Tribunal de Justiça em 1 de Março de 2004, no processo

Comité Andaluz de Agricultura Ecológica

contra

Administración General del Estado,

Comité Aragonés de Agricultura Ecológica,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann (relator), presidente de secção, K. Lenaerts, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič e E. Levits, juízes,

* Língua do processo: espanhol.

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Março de 2005,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo espanhol, por E. Braquehais Conesa, na qualidade de agente,

— em representação do Governo helénico, por S. Charitaki e V. Kontolaimos, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por S. Pardo Quintillán, B. Doherty e F. Jimeno Fernández, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 17 de Março de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2092/91 do Conselho, de 24 de Junho de 1991, relativo ao

modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios (JO L 198, p. 1), conforme alterado, a fim de nele incluir a produção animal, pelo Regulamento (CE) n.º 1804/1999 do Conselho, de 19 de Julho de 1999 (JO L 222, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 2092/91»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso que opõe o Comité Andaluz de Agricultura Ecológica à Administración General del Estado.

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

3 O Regulamento n.º 2092/91 criou um quadro de normas comunitárias de produção, de rotulagem e de controlo dos produtos obtidos segundo o modo de produção biológico. Conforme resulta do seu quinto considerando, este regulamento visa garantir condições de concorrência leal entre os produtores desses produtos, assegurar a transparência nos diferentes estádios de produção e conduzir a uma maior credibilidade dos referidos produtos aos olhos dos consumidores.

4 O artigo 2.º do referido regulamento prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, considera-se que um produto ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico quando, na rotulagem, na publicidade ou nos documentos comerciais, o produto, os seus ingredientes ou as matérias-primas para alimentação animal venham caracterizados pelas indicações

utilizadas em cada Estado-Membro, que sugiram ao comprador que o produto, os seus ingredientes ou as matérias-primas para alimentação animal foram obtidos em conformidade com as regras de produção previstas no artigo 6.° e, em especial, pelos seguintes termos, ou seus derivados vulgarmente utilizados (tais como 'bio', 'eco', etc.) ou diminutivos, sozinhos ou em combinação, a menos que estes não se apliquem aos produtos agrícolas contidos em géneros alimentícios ou em alimentos para animais ou não tenham de forma evidente qualquer relação com o modo de produção:

— em espanhol: ecológico,

— em dinamarquês: økologisk,

— em alemão: ökologisch, biologisch,

— em grego: βιολογικό,

— em inglês: organic,

— em francês: biologique,

— em italiano: biologico,

— em neerlandês: biologisch,

— em português: biológico,

— em finlandês: luonnonmukainen,

— em sueco: ekologisk.»

5 O artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 392/2004 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2004 (JO L 65, p. 1), e pelo Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 346), prevê doravante:

«Para efeitos do presente regulamento, considera-se que um produto ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico quando no rótulo, na publicidade ou nos documentos comerciais o produto, os seus ingredientes ou as matérias-primas para alimentação animal forem caracterizados em termos que sugiram ao comprador que o produto, os seus ingredientes ou as matérias-primas para alimentação animal foram obtidos de acordo com as regras de produção previstas no artigo 6.º Em especial, os seguintes termos, ou seus derivados (tais como 'bio', 'eco', etc.) ou os diminutivos vulgarmente utilizados, isoladamente ou combinados com outros termos, são considerados como indicações referentes ao modo de produção biológico em toda a Comunidade e em todas as línguas comunitárias, a menos que estes termos não se apliquem aos produtos agrícolas contidos nos géneros alimentícios ou nos alimentos para animais, ou que manifestamente não tenham qualquer relação com este modo de produção:

— em espanhol: ecológico,

— em checo: ekologické

— em dinamarquês: økologisk,

— em alemão: ökologisch, biologisch,

— em estónio: mahe or ökoloogiline,

— em grego: βιολογικό,

— em inglês: organic,

— em francês: biologique,

— em italiano: biologico,

— em letão: bioloģiskā,

— em lituano: ekologiškas,

— em húngaro: ökológiai,

— em maltês: organiku,

— em neerlandês: biologisch,

— em polaco: ekologiczne,

— em português: biológico,

— em eslovaco: ekologické, biologické,

— em esloveno: ekološki,

— em finlandês: luonnonmukainen,

— em sueco: ekologisk.»

6 Os motivos para esta alteração do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 foram expostos no segundo considerando do Regulamento n.º 392/2004 nos seguintes termos:

«O Regulamento (CEE) n.º 2092/91 prevê a protecção à escala comunitária de certos termos utilizados para indicar aos consumidores que os produtos alimentares destinados ao consumo humano ou animal, ou os respectivos ingredientes, são obtidos segundo o modo de produção definido no referido regulamento. A protecção é igualmente válida para os derivados e os diminutivos correntes destes termos, quer sejam utilizados isoladamente ou combinados com outros termos, independentemente da língua utilizada. A fim de eliminar a possibilidade de interpretações incorrectas do âmbito da protecção, é conveniente alterar aquele regulamento nesse sentido.»

A legislação nacional

7 O artigo 3.º, n.º 1, do Real Decreto n.º 1852/1993, de 22 de Outubro de 1993, relativo à produção agrícola biológica e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios, previa inicialmente o seguinte (BOE n.º 283, de 26 de Novembro de 1993, p. 33528):

«Em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, considera-se, em qualquer caso, que um produto ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico quando no rótulo, na publicidade ou nos documentos comerciais o produto ou os seus ingredientes sejam designados pelo termo 'ecológico'.

Também é possível utilizar, para além de outras indicações específicas susceptíveis de serem aplicadas pelas Comunidades Autónomas, as indicações seguintes: 'obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis', 'biológico', 'orgánico', 'biodinámico', e os respectivos nomes compostos, bem como denominações 'eco' e 'bio', acompanhadas ou não do nome do produto, dos seus ingredientes ou da sua marca comercial.»

8 O referido decreto foi alterado pelo Real Decreto n.º 506/2001, de 11 de Maio de 2001 (BOE n.º 126, de 26 de Maio de 2001, p. 18609). O seu artigo 3.º, n.º 1, prevê doravante:

«Em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1804/1999, considera-se, em qualquer caso, que um produto ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico quando no rótulo, na publicidade ou nos documentos comerciais o produto, os seus

ingredientes ou as matérias-primas para alimentação animal sejam designados pelo termo 'ecológico' ou pelo seu prefixo 'eco', isolado ou em combinação com o nome do produto, com os seus ingredientes ou com a sua marca comercial.»

9 Segundo os terceiro e quinto parágrafos da exposição de motivos deste real decreto, esta alteração revelou-se necessária a fim de evitar qualquer ambiguidade relativamente aos termos que, segundo a regulamentação comunitária, estão reservados à produção biológica e de eliminar as confusões que podem daí resultar para os consumidores, tendo em conta a situação real do sector alimentar em Espanha, no qual se tornou corrente a utilização do termo 'bio' para designar produtos alimentares que apresentam certas características não relacionadas com o modo de produção biológico.

O processo principal e as questões prejudiciais

10 O Comité Andaluz de Agricultura Ecológica interpôs recurso de anulação do Real Decreto n.º 506/2001 para o Tribunal Supremo.

11 Segundo este órgão jurisdicional, a resolução do litígio no processo principal depende do alcance e do entendimento a dar ao Regulamento n.º 2092/91, em particular ao seu artigo 2.º Na sequência de um pedido de esclarecimento formulado pelo Tribunal de Justiça, o Tribunal Supremo solicitou que as questões prejudiciais fossem alargadas a este regulamento, na versão resultante do Regulamento n.º 392/2004, a qual entrou em vigor após a entrada no Tribunal de Justiça do pedido de decisão prejudicial.

12 O órgão jurisdicional de reenvio indica ter dúvidas sobre a compatibilidade com a regulamentação comunitária das disposições nacionais que reservam exclusivamente o termo «ecológico», o seu prefixo «eco» e os seus derivados para o modo de produção biológico, deixando o termo «biológico», o seu prefixo «bio» e os seus derivados disponíveis para produtos que não respeitam essas exigências.

13 É por estas razões que o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Regulamento [...] n.º 2092/1991 [...], completado pelo Regulamento [...] n.º 1804/1999, [...] considera que, em todos os Estados-Membros, os termos 'biológico', 'ecológico' e os seus prefixos 'bio' e 'eco' são indicações que sugerem ao comprador que o produto ou os seus ingredientes foram obtidos em conformidade com as normas de produção biológica?

2) O Regulamento [...] n.º 2092/1991 [...], completado pelo Regulamento [...] n.º 1804/1999 [...], reserva necessariamente, em todos os Estados-Membros, os termos 'biológico' e 'ecológico' e os seus prefixos 'bio' e 'eco' para os produtos obtidos em conformidade com as normas de produção biológica previstas no referido regulamento?

3) O artigo 2.º do Regulamento [...] n.º 2092/1991 [...], completado pelo Regulamento [...] n.º 1804/1999 [...], reserva, em espanhol, apenas o termo 'ecológico' e o seu prefixo 'eco' para os produtos obtidos em conformidade com as normas estabelecidas para a produção biológica no referido regulamento, de tal forma que não pode ser contrária à previsão da regulamentação europeia a utilização em Espanha do termo 'biológico' e do seu prefixo 'bio' em produtos não obtidos em conformidade com o modo de produção biológico, se o uso desse termo e desse prefixo os converteu num termo e num prefixo de carácter genérico que não designam em Espanha os géneros alimentícios com determinadas características relacionadas com o modo de produção biológico?»

Quanto às questões prejudiciais

14 Através das suas questões prejudiciais, que devem ser apreciadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 e, em seguida, este mesmo artigo, na redacção dada pelo Regulamento n.º 392/2004, deve ser interpretado no sentido de que proíbe que produtos que não foram obtidos em conformidade com o modo de produção biológico ostentem, em Espanha, no rótulo, na publicidade e nos documentos comerciais, a indicação «biológico» ou o seu prefixo «bio».

15 O Governo espanhol alega que o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 não proíbe a utilização do termo «biológico» ou do seu prefixo «bio» para produtos não obtidos segundo o modo de produção biológico, na medida em que, na lista constante deste artigo, é unicamente mencionado o termo «ecológico» para a língua espanhola. No que se refere ao Regulamento n.º 2092/91, na versão resultante do Regulamento n.º 392/2004, o Governo espanhol admite que uma outra interpretação se possa impor e indica que se propõe adaptar a legislação nacional em função do que o Tribunal de Justiça declarar no presente processo e na acção por incumprimento Comissão/Espanha (v. acórdão proferido hoje no processo C-135/03, ainda não publicado na Colectânea).

16 Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, os Governos helénico e francês bem como a Comissão das Comunidades Europeias observam que decorre não só da versão mais recente do Regulamento n.º 2092/91, mas também da versão precedente deste que os termos que correspondem em francês a «biologique» e a «bio» devem ser protegidos da mesma forma em toda a Comunidade. O artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, na versão resultante do Regulamento n.º 392/2004, na medida em que prevê que os termos indicados ou os seus derivados «são considerados como indicações referentes ao modo de produção biológico em toda a Comunidade e em todas as línguas comunitárias», tem unicamente por objectivo clarificar uma interpretação que já estava implícita na versão precedente. Esta análise resulta, por outro lado, do segundo considerando do Regulamento n.º 392/2004. Assim, apesar de, relativamente à língua espanhola, só o termo «ecológico» ser mencionado na lista constante do artigo 2.º do Regulamento

n.º 2092/91, o termo «biológico» e os seus derivados devem igualmente ser protegidos em Espanha.

17 Resulta do n.º 33 do acórdão Comissão/Espanha, já referido, que o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 se referia, relativamente à rotulagem dos produtos obtidos segundo o modo de produção biológico, às «indicações utilizadas em cada Estado-Membro» e, «em especial, [a]os [...] termos, ou [aos] seus derivados usuais» que constavam de uma lista que enunciava, para as onze línguas oficiais da Comunidade então em vigor, uma ou duas expressões utilizadas. Dessa lista, relativamente a cinco das onze línguas, constava uma única expressão correspondente ao termo francês «biologique». Para três outras línguas, era mencionada uma única expressão correspondente ao termo francês «écologique». No que se refere à língua alemã, eram referidas indistintamente duas expressões correspondentes a estes dois termos, e para cada uma das duas línguas restantes era mencionada outra expressão.

18 Quanto à língua espanhola, apenas a expressão «ecológico», que englobava o derivado «eco», era mencionada na lista que constava desse artigo, e na medida em que não foi feita prova da existência de utilizações diferentes em Espanha, o Tribunal de Justiça não declarou, em sede da acção proposta pela Comissão, que o Reino de Espanha, ao não proibir os produtores de produtos não obtidos em conformidade com o modo de produção biológico de utilizar outras expressões, como «biológico» ou «bio», tinha incumprido as suas obrigações (acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 35).

19 O artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, na redacção dada pelo Regulamento n.º 392/2004, precisa que os termos referidos neste artigo nas diferentes versões linguísticas não têm, para os Estados-Membros, carácter exclusivo, mas um valor indicativo que engloba igualmente as traduções nas outras línguas oficiais da Comunidade. É assim que esta versão do regulamento responde, como a advogada-geral sublinhou nos n.os 26 a 29 das suas conclusões, a uma ponderação das necessidades actuais do mercado comum dos géneros alimentícios, dos objectivos da política agrícola comum, dos da política de ambiente, bem como dos da protecção dos consumidores.

20 Resulta do exposto que doravante, em Espanha, além do termo «ecológico», a tradução do termo «biológico», cujas expressões correspondentes são mencionadas várias vezes na lista constante do referido artigo 2.º, deve igualmente ser reservada aos produtos obtidos segundo o modo de produção biológico.

21 Todavia, esta nova formulação não é, não obstante a redacção do segundo considerando do Regulamento n.º 392/2004 segundo o qual deve ser «elimina[da] a possibilidade de interpretações incorrectas», susceptível de ter incidência sobre o conteúdo do Regulamento n.º 2092/91. Com efeito, a adopção de uma nova versão do referido artigo 2.º permite presumir a vontade do legislador comunitário de modificar o Regulamento n.º 2092/91 e não a de o deixar inalterado. Se essa vontade não existisse, a adopção da alteração legislativa em causa não teria sido necessária (v. acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 38).

22 Em consequência, deve responder-se às questões prejudiciais que:

— o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 devia ser interpretado no sentido de que não proibia que produtos não obtidos em conformidade com o modo de produção biológico ostentassem, em Espanha, no rótulo, na publicidade e nos documentos comerciais, a indicação «biológico» ou o seu prefixo «bio»,

— o mesmo artigo 2.º, na redacção dada pelo Regulamento n.º 392/2004, deve ser interpretado no sentido de que proíbe doravante que esses produtos ostentem, em Espanha, no rótulo, na publicidade e nos documentos comerciais, a indicação «biológico» ou o seu prefixo «bio».

Quanto às despesas

23 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes com a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **O artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2092/91 do Conselho, de 24 de Junho de 1991, relativo ao modo de produção de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios, conforme alterado, a fim de nele incluir a produção animal, pelo Regulamento n.º 1804/1999 do Conselho, de 19 de Julho de 1999, devia ser interpretado no sentido de que não proibia que produtos que não são obtidos em conformidade com o modo de produção biológico ostentassem, em Espanha, no rótulo, na publicidade e nos documentos comerciais, a indicação «biológico» ou o seu prefixo «bio».**

2) **O mesmo artigo 2.º, na redacção dada pelo Regulamento n.º 392/2004 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2004, deve ser interpretado no sentido de que proíbe doravante que esses produtos ostentem em Espanha, no rótulo, na publicidade e nos documentos comerciais, a indicação «biológico» ou o seu prefixo «bio».**

Assinaturas