CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL JULIANE KOKOTT apresentadas em 17 de Março de 2005 [1]

I — Introdução

1. Através da presente acção por incumprimento, a Comissão opõe-se à legislação espanhola que permite utilizar o termo «bio» para caracterizar produtos que não foram produzidos em conformidade com as disposições do Regulamento (CEE) n.º 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 [2]. A Comissão considera que isso constitui violação de normas deste regulamento e de normas da Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios [3].

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

2. As normas relevantes do Regulamento n.º 2092/91 sofreram várias alterações, tendo as últimas sido introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 392/2004 do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2004, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2092/91 relativo ao modo de produção biológico e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios [4]. Decisiva para o presente litígio é a versão dada ao Regulamento n.º 2092/91 pelo Regulamento (CE) n.º 1935/95 do Conselho, de 22 de Junho de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2092/91 [5], e pelo Regulamento (CE) n.º 1804/1999 do Conselho, de 19 de Julho de 1999, que completa, no que diz respeito à produção animal, o Regulamento (CEE) n.º 2092/91 [6].

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 198, p. 1.

3 — JO L 109, p. 29.

4 — JO L 65, p. 1.

5 — JO L 186, p. 1.

6 — JO L 222, p. 1, sendo as normas relevantes para o presente processo aplicáveis desde 24 de Agosto de 2000. A referência a 24 de Agosto de 2001 na versão francesa parece dever-se a um erro de redacção.

3. O artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, na versão resultante do Regulamento n.º 1804/1999, é do seguinte teor:

«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.º 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.»

4. O artigo 5.º, n.os 1 e 3, do Regulamento n.º 2092/91 estabelece os requisitos que um produto deve preencher para que possa ser feita referência ao modo de produção biológico na respectiva rotulagem e publicidade.

5. O artigo 10.º-A, n.º 2, do Regulamento n.º 2092/91 tem a seguinte redacção:

«Compete aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para evitar a utilização fraudulenta das indicações referidas no artigo 2.º e/ou no anexo V.»

6. O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13/CE determina o seguinte:

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

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

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

B — *Direito nacional*

7. No Reino de Espanha, o Real Decreto 1852/1993, de 22 de Outubro de 1993 [7] (a seguir «Real Decreto 1852/1993») regulou, pela primeira vez, o modo de produção biológico e a sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios. Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, considerava-se, em qualquer caso, que um produto ostentava indicações referentes ao modo de produção biológico quando no rótulo, na publicidade ou nos documentos comerciais, o produto ou os seus ingredientes fossem caracterizados pelo termo «ecológico». Além disso, o artigo 3.º, n.º 1, previa que também podiam ser utilizados os seguintes termos: «obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis» (produzido sem o uso de produtos de síntese química), «biológico», orgánico (orgânico), «biodinámico» (biodinâmico), bem como os termos «eco» (eco) e «bio» (bio).

8. O Real Decreto 1852/1993 foi alterado pelo Real Decreto 506/2001, de 11 de Maio de 2001 [8] (a seguir «Real Decreto 506/2001»). O artigo 3.º, n.º 1, do Real Decreto 1852/1993 dispõe actualmente o seguinte:

«Nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2092/91, na redacção dada pelo

7 — BOE, de 26 de Novembro de 1993.

8 — BOE, de 26 de Maio de 2001.

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 caracterizados pelo termo 'ecológico' ou pelo seu prefixo 'eco', isolados ou em combinação com o nome do produto, com os seus ingredientes ou com a marca comercial.»

9. Na Comunidad Foral de Navarra (Região Autónoma de Navarra), o modo de produção biológico de produtos agrícolas é regulado pelo Decreto Foral 617/1999, de 20 de Dezembro de 1999 [9] (a seguir «Decreto Regional 617/1999). O seu artigo 2.º prevê que um produto contém indicações alusivas ao modo de produção biológico se ostentar os termos «ecológico», «obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis», «biológico», «orgánico», «biodinámico», ou os diminutivos «eco» ou «bio». O Decreto Foral 212/2000, de 12 de Junho de 2000 [10] (a seguir «Decreto Regional 212/2000»), aditou ao artigo 1.º do Decreto Regional 617/1999 uma norma derrogatória que exclui do âmbito de aplicação deste regulamento os produtos lácteos nos quais tenha vindo a ser habitual e continuamente utilizado o termo «bio», embora não tenham sido produzidos segundo o modo de produção biológico.

9 — *Boletín Oficial de Navarra* de 10 de Janeiro de 2000.
10 — *Boletín Oficial de Navarra* de 10 de Julho de 2000.

III — Fase pré-contenciosa e pedidos das partes

10. Por carta de 18 de Julho de 2001, a Comissão convidou o Reino de Espanha, nos termos do artigo 226.º CE, a apresentar as suas observações. No entender da Comissão, as alterações introduzidas pelo Real Decreto 506/2001 e pelo Decreto Regional 212/2000 no ordenamento jurídico espanhol violam as disposições conjugadas do artigo 2.º e do artigo 5.º do Regulamento n.º 2092/91, as disposições conjugadas do artigo 2.º e do artigo 10.º-A deste regulamento e as disposições conjugadas do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13/CE. O Reino de Espanha contestou este entendimento.

11. Em consequência, por carta de 24 de Abril de 2002, a Comissão enviou ao Governo espanhol um parecer fundamentado e fixou o prazo de dois meses para sanação das ilegalidades invocadas. O Governo espanhol manteve a sua opinião de que não existia qualquer ilegalidade.

12. Por petição de 17 de Março de 2003, entrada no Tribunal de Justiça em 26 de Março de 2003, a Comissão instaurou uma acção contra o Reino de Espanha nos termos do artigo 226.º CE.

13. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar que:

— ao manter no seu ordenamento interno e nos seus usos a utilização do vocábulo «bio», sozinho ou combinado com outros termos, para produtos que não foram obtidos segundo o modo de produção biológico, violando assim as disposições conjugadas do artigo 2.º e do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 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, na redacção dada pelos Regulamentos (CE) n.º 1935/95 e (CE) n.º 1804/1999; ao não adoptar as medidas necessárias para impedir o uso fraudulento desse vocábulo, violando assim as disposições conjugadas dos artigos 2.º e 10.º-A do referido regulamento, conforme alterado, e ao não adoptar medidas para evitar que os compradores sejam induzidos em erro sobre o modo de fabrico ou de obtenção dos alimentos, violando assim o artigo 2.º do referido regulamento, conforme alterado, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios,

— e ao manter no território da Comunidad Foral de Navarra, violando essas mesmas disposições, a utilização do vocábulo «bio», sozinho ou combinado com outros termos, para produtos lácteos relativamente aos quais tem sido habitual e continuamente utilizado esse vocábulo, mas que não são obtidos de acordo com o modo de produção biológico,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do referido regulamento e da referida directiva e, em especial, as disposições dos mesmos que foram indicadas;

— condenar o Reino de Espanha nas despesas.

14. O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar a acção improcedente,

— condenar a Comissão nas despesas.

IV — Apreciação jurídica

15. A presente acção por incumprimento é atípica na medida em que a Comissão acusa a Espanha de ter legislação nacional incompatível com um regulamento comunitário. Enquanto a compatibilidade de normas nacionais com directivas constitui objecto frequente de acções por incumprimento, a

necessidade deste tipo de acções não é evidente no caso dos regulamentos. Uma vez que os regulamentos são directamente aplicáveis e que a sua aplicação tem primazia sobre a do direito nacional, seria possível considerar o direito nacional contrário simplesmente irrelevante. No entanto, esta solução não tem em conta que as contradições entre um regulamento e o direito nacional são susceptíveis de afectar o efeito útil do direito comunitário. Estas contradições podem, em especial, gerar dúvidas quanto ao direito aplicável. Por conseguinte, os Estados-Membros só podem adoptar medidas de aplicação de um regulamento desde que respeitem os seus limites, não criem obstáculos à sua aplicabilidade directa e não dissimulem a sua natureza comunitária [11]. As medidas nacionais devem, de modo geral, tendo em conta as obrigações prescritas pelo artigo 10.º CE, facilitar a aplicação do regulamento comunitário e não criar obstáculos ao seu cumprimento [12]. A violação destas obrigações também pode constituir objecto de uma acção por incumprimento.

16. A acusação da Comissão diz respeito ao facto de, nos termos do actual direito espanhol, o termo «bio» também poder ser utilizado para caracterizar produtos que não foram produzidos segundo as normas de produção biológica constantes do Regulamento n.º 2092/91. Desta forma, a Espanha viola as disposições conjugadas dos artigos 2.º, 5.º e 10.º-A do Regulamento n.º 2092/91, bem como o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13.

17. O artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 regula os casos em que a caracterização de um produto é considerada uma indicação de origem de produção biológica. O artigo 5.º do Regulamento n.º 2092/91 determina quais os produtos que podem ostentar essa indicação. O artigo 10.º-A do Regulamento n.º 2092/91 obriga os Estados-Membros a evitar a utilização fraudulenta das indicações referidas no artigo 2.º do mesmo regulamento. O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13 também obriga os Estados-Membros a prevenirem a rotulagem enganosa.

18. Estas disposições são violadas caso em Espanha o termo «bio» constitua uma referência ao modo de produção biológico na acepção do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91. Com efeito, a Espanha está impedida de adoptar normas como as controvertidas no presente processo, que permitem que esse termo seja utilizado relativamente a produtos que não tenham sido produzidos em conformidade com as normas de produção biológica fixadas no regulamento. Além disso, a Espanha também está obrigada a prevenir a utilização fraudulenta do termo.

11 — V. acórdãos de 31 de Janeiro de 1978, Zerbone (94/77, Recueil, p. 99, n.ºs 22 e 27, Colect., p. 39), e de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Países Baixos (C-113/02, Colect., p. I-9707, n.º 16).

12 — Acórdão de 14 de Outubro de 1999, Adidas (C-223/98, Colect., p. I-7081, n.º 25).

19. A apreciação da questão de saber se a acção da Comissão é fundada depende, assim, quanto a todas as violações invocadas, exclusivamente da interpretação do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91. Há que esclarecer se se deve considerar que em Espanha um produto no qual é aposto o termo «bio» ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91.

20. A questão de saber quando é que se considera que um produto ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico é regulada pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 através de uma definição geral que é completada por uma lista de termos concretos organizada por línguas. Nos termos da definição geral constante da parte inicial do artigo 2.º, considera-se que um produto ostenta indicações referentes ao modo de produção biológico

«quando [...] o produto [...] venha[...] caracterizado[...] pelas indicações utilizadas em cada Estado-Membro que sugiram ao comprador que o produto [...] fo[i] obtido [...] em conformidade com as regras de produção previstas no artigo 6.º [...]»

21. Esta definição geral estabelece assim comos critérios decisivos o da utilização habitual do termo e o da percepção do consumidor, estreitamente ligado ao primeiro.

22. A concretização que se lhe segue enumera certos termos, ordenados por línguas, cuja utilização num produto — bem como a dos seus derivados e diminutivos — é considerada uma indicação referente ao modo de produção biológico:

«[...] 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».

23. Segue-se uma lista de termos nas diferentes línguas oficiais. Para o espanhol, o dinamarquês, o alemão e o sueco é designado o respectivo equivalente de «ecológico»; para o alemão, o grego, o francês, o italiano, o neerlandês e o português o termo «biológico»; para o inglês o termo «orgânico» e para o finlandês o termo «biológico».

24. De acordo com esta enumeração, os termos indicados para a língua oficial de um Estado-Membro são, em qualquer caso, considerados nesse Estado-Membro como indicações referentes ao modo de produção biológico. O artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 define assim a percepção do consumidor nesta matéria.

25. Em «espanhol» a lista refere, porém, apenas o termo «ecológico», mas não o termo «biológico», que também abrangeria a abreviatura «bio».

26. Ao invés, a lista indica para o alemão e o neerlandês o termo «biologisch», para o francês o termo «biologique», para o grego o termo «βιολογικό», para o italiano o termo «biologico» e para o português também o termo «biológico», pelo que, pelo menos nestas línguas, a abreviatura «bio», derivada dos referidos termos, também é considerada uma indicação referente a produtos provenientes de produção biológica.

27. A protecção destes termos não depende da língua do consumidor em causa, mas da língua de comercialização. Por conseguinte, seria, por exemplo, inadmissível, não só em França, na Bélgica e no Luxemburgo mas também em todos os outros Estados-Membros, apor o atributo «biologique» num produto comercializado com indicações em francês se este não tiver sido produzido em conformidade com o regulamento. Seria igualmente inadmissível utilizar a abreviatura «bio» nesse produto.

28. Pelo contrário, não é possível alargar esta protecção terminológica da abreviatura «bio», enquanto abreviatura das traduções expressamente referidas do termo «biológico», a determinados produtos quando estes sejam comercializados com indicações numa língua para a qual não é referida qualquer tradução do termo «biológico». Na apreciação de medidas de comercialização, o Tribunal de Justiça toma em consideração a presumível percepção que um consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e avisado tem do produto em questão [13]. Este consumidor típico entende o termo «bio», em relação a um produto comercializado com indicações em espanhol, não como a abreviatura de umas das traduções do termo «biológico» referidas no artigo 2.º, mas somente como a abreviatura do termo espanhol «biológico» [14].

29. A acusação da Comissão só é, por conseguinte, fundada se o termo «bio», enquanto abreviatura do termo espanhol «biológico», for entendido como uma indicação de produção em conformidade com o regulamento. Isto pode decorrer, por um lado, desde logo do próprio regulamento, mas também, por outro, da percepção real que o comprador típico tem de produtos que são comercializados com indicações em espanhol.

A — *A função indicativa do termo «biológico» de acordo com o Regulamento n.º 2092/91*

30. A lista do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 suscita, à primeira vista, a ideia

13 — Acórdão de 16 de Julho de 1998, Gut Springenheide e Tusky (C-210/96, Colect., p. I-4657, n.º 31).

14 — No caso de produtos comercializados com indicações em várias línguas, não é, porém, de excluir que a utilização do termo «bio», por exemplo, num rótulo em espanhol, também influencie o consumidor que se concentre num rótulo noutra língua, por exemplo, o francês.

de que só os termos aí referidos definem o que deve ser considerado em cada língua uma indicação referente ao modo de produção biológico. Esta ideia é, porém, errada. Não obstante o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 listar para cada língua um ou dois termos que devem ser considerados indicações referentes à produção em conformidade com o regulamento, a enumeração não é exaustiva. A caracterização na acepção do artigo 2.º pode, com efeito, resultar *em especial* de um dos referidos termos. Por conseguinte, é igualmente possível utilizar outros termos para indicar o modo de produção biológico. Simultaneamente, deve inferir-se desta enumeração expressa que o alargamento da protecção terminológica a termos não previstos para a língua em causa deve ser fundamentado. Com efeito, a indicação de termos distintos para as diferentes línguas opõe-se, *prima facie*, ao entendimento de que estes conceitos devem, em *todas* as línguas, ser considerados referências ao modo de produção biológico.

31. Os trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 2092/91 também podem ser tendencialmente invocados contra o entendimento de que os termos expressamente enumerados constituem referências ao modo de produção biológico em todas as línguas oficiais. A Comissão tinha inicialmente proposto a utilização de um termo uniforme na Comunidade, a saber, o termo «biológico» ou «biodinâmico» [15], que estaria necessariamente reservado em todas as traduções para os produtos de produção biológica. Em vez disso, na sequência do parecer do Parlamento, foi, porém, acolhida na proposta uma lista de termos em diversas línguas que podiam ser reconduzidos aos termos «ecológico», «biológico» e «orgânico» [16]. A manutenção de uma terminologia uniforme em todas as línguas teria aconselhado reservar os três termos, a saber, «ecológico», «biológico» e «orgânico», em todas as línguas para a produção em conformidade com o Regulamento n.º 2092/91, em vez de elaborar uma lista com nove termos em nove línguas diferentes.

32. A favor do carácter indicativo dos termos em todas as línguas oficiais é, pelo contrário, possível invocar os objectivos do Regulamento n.º 2092/91 e a ideia de mercado interno, que deve ser tida em conta no âmbito da interpretação em conformidade com o Tratado.

33. O objectivo do Regulamento n.º 2092/91 consiste em incentivar a produção biológica. Para alcançar esse objectivo, o regulamento visa, por um lado, proteger o consumidor das indicações enganosas. O consumidor deve poder identificar facilmente os produtos de produção biológica. Por outro lado, o regulamento também visa, porém, proteger os produtores de produtos biológicos da concorrência desleal. Os produtos obtidos de acordo com as regras de produção biológica

15 — Proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios, JO 1990, C 4, pp. 4, 5.

16 — COM (91) 112 final, pp. 4 e segs.

devem ser protegidos face à concorrência dos produtos mais baratos da produção agrícola convencional [17].

34. Seria contrário a estes objectivos reservar o mesmo termo, designadamente «bio», para produtos de produção biológica num Estado-Membro e deixar, porém, este termo desprotegido noutros Estados-Membros.

35. Se o termo «bio» só fosse protegido enquanto indicação do modo de produção biológico numa parte das línguas comunitárias, os consumidores, ao comprarem noutros Estados-Membros ou ao comprarem produtos que são comercializados com indicações noutras línguas, poderiam supor erradamente que estão em causa produtos de produção biológica. Acresce que, no âmbito da circulação transfronteiriça de mercadorias, os produtos de produção biológica ficariam sujeitos à concorrência directa de produtos de produção convencional mais baratos. Esta situação não se limitaria a colocar em risco o objectivo do regulamento de impedir a concorrência desleal. As referidas diferenças ao nível da protecção dos termos seriam, de igual modo, susceptíveis de dificultar o comércio intracomunitário de produtos de produção biológica. Ao invés, uma protecção uniforme à escala comunitária não só permite evitar potenciais entraves à livre circulação de mercadorias como ainda promove o desenvolvimento de uma terminologia uniforme na Comunidade que incentiva a comercialização destes produtos.

36. A este respeito, também há que ter em conta que, no mercado interno, os rótulos em várias línguas são possíveis e usuais para que os produtos possam ser comercializados em diversos Estados-Membros. Esses rótulos podem induzir o consumidor em erro mesmo quando, num produto não produzido em conformidade com o regulamento, a indicação usual na língua do consumidor de produção conforme ao regulamento apareça noutra língua. Seria, por exemplo, enganoso vender em Portugal um iogurte espanhol com o rótulo «biológico» [18]. Isto constitui, é certo, um forte argumento favorável à tese de que, devido ao risco de engano, essa rotulagem em várias línguas é contrária ao regulamento [19]. No entanto, esta rotulagem é, na prática, difícil de proibir se alguns Estados-Membros permitem a livre utilização de termos que estão reservados noutros Estados-Membros à produção em conformidade com o regulamento.

37. Possíveis entraves ao mercado interno dos produtos de produção biológica são salientados pelos resultados de um estudo

17 — V. os segundo e quinto considerandos do Regulamento n.º 2092/91.

18 — Segundo o artigo 2.º do regulamento, o termo «biológico» constitui em português a indicação referente à produção em conformidade com o regulamento.

19 — V. n.ºs 27 e segs., *supra*.

de direito comparado realizado pelo Serviço de Investigação e Documentação do Tribunal de Justiça. Segundo esse estudo, entre os Estados-Membros [20], além da Espanha, já só a Dinamarca e o Reino Unido permitem a utilização do termo «bio» para produtos que não foram produzidos segundo as normas do regulamento. Na Dinamarca e no Reino Unido é, no entanto, necessária uma indicação clara de que a mercadoria não é proveniente de produção biológica. Por conseguinte, há que partir do princípio de que o termo «bio» é entendido no mercado interno, com excepção da Espanha, como uma indicação referente ao modo de produção biológico e pode ser utilizado pelos produtores com esta finalidade.

38. O Regulamento n.º 392/2004, que ainda não é aplicável ao caso em apreço, confirma esta interpretação teleológica do Regulamento n.º 2092/91. Através deste regulamento, o legislador comunitário perfilhou expressamente a opinião de que as traduções dos termos referidos no artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 devem ser entendidas nas outras línguas da Comunidade como uma referência ao modo de produção biológico.

39. Através do Regulamento n.º 392/2004, o Conselho alterou, designadamente, o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91. Actualmente, os termos enumerados são considerados indicações referentes ao modo de produção biológico «em toda a Comunidade e *em todas as línguas comunitárias*» [21]. Nos termos do segundo considerando do Regulamento n.º 392/2004, a protecção dos derivados e dos diminutivos correntes é válida independentemente da língua em que são utilizados. A relatora do Parlamento Europeu também afirmou claramente que a nova redacção do artigo 2.º excluía a utilização do termo «bio» em relação a produtos que não obedeçam ao modo de produção biológico [22]. É manifesto que o Governo espanhol tinha igualmente consciência do teor deste regulamento, uma vez que votou contra o regulamento de alteração. O Governo espanhol salientou, invocando a presente acção por incumprimento, que, em espanhol, o termo «bio» não designa o modo de produção biológico e que a alteração não era, pois, necessária [23]. É, portanto, evidente que, pelo menos actualmente, a utilização da abreviatura «bio» em todas as línguas da Comunidade só é admissível para produtos de produção biológica [24].

40. O segundo considerando do Regulamento n.º 392/2004 sublinha que a alteração

20 — Não foram tidos em conta os Estados bálticos, Malta e a Hungria.

21 — Sublinhado nosso.

22 — Relatório da deputada Danielle Auroi, de 6 de Novembro de 2003, sobre a proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 2092/91 relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios, A5-392/2003, p. 11.

23 — Declaração n.º 16/04 da lista mensal dos actos do Conselho de Fevereiro de 2004, documento n.º 7712/04 do Conselho, de 24 de Março de 2004, anexo II, p. 6.

24 — V., a este respeito, também as conclusões que apresentei nesta data no processo Comité Andaluz (C-107/04, ainda não publicadas na Colectânea, n.ºs 20 e segs.).

foi adoptada a fim de eliminar a possibilidade de interpretações incorrectas do âmbito desta protecção. Por conseguinte, o legislador partiu do princípio de que a recusa de protecção de termos derivados ou de diminutivos correntes noutras línguas assentaria numa interpretação incorrecta do artigo 2.º da versão não modificada do Regulamento n.º 2092/91.

41. A interpretação do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 conduz assim à conclusão de que, em princípio, por força do regulamento, todos os termos designados para cada língua e as respectivas abreviaturas são considerados em toda a Comunidade indicações relativas a produtos provenientes de produção biológica.

42. É certo que o artigo 2.º do regulamento estabelece expressamente uma excepção para os termos que «não tenham de forma evidente qualquer relação com [este] modo de produção» [25]. Todavia, as normas espanholas de âmbito nacional, anteriormente em vigor, que serão seguidamente analisadas mais em pormenor, e as normas regionais ainda em vigor, que reservavam ou que ainda reservam [26], nomeadamente, o termo «bio» para o modo de produção biológico, demonstram, porém, que, em Espanha, este termo está claramente ligado à produção biológica.

43. A utilização do termo «bio» para produtos que não satisfazem as exigências do Regulamento n.º 2092/91 é, portanto, incompatível com o artigo 2.º

B — *A título subsidiário: a percepção do consumidor no mercado espanhol*

44. Caso o Tribunal de Justiça não siga este entendimento a respeito da interpretação do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91, na versão resultante do Regulamento n.º 1804/99, é relevante saber se, no caso de produtos comercializados com indicações em espanhol, o consumidor vê no termo «bio», enquanto abreviatura de «biológico», uma referência ao modo de produção biológico. Com efeito, o artigo 2.º reserva para os produtos de produção biológica não só os termos expressamente enumerados mas todas «as 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» do regulamento. Dado que esta disposição faz referência a cada um

25 — Quanto à nova redacção desta excepção, v. as conclusões que apresentei no processo Comité Andaluz (já referido na nota 23, n.ºs 31 e segs.)

26 — V. n.ºs 43 e segs., *infra*.

dos Estados-Membros, não há que ter em conta, ao contrário do que é alegado pela Comissão, o consumidor típico do mercado interno europeu, mas o consumidor do mercado espanhol.

45. O Governo espanhol contesta a afirmação de que os consumidores espanhóis associam o termo «bio» à produção em conformidade com o regulamento. A Comissão opõe a este respeito que a anterior versão do Real Decreto 1852/1993 — exclusivamente aplicável a produtos vegetais — permitia a utilização deste termo relativamente a produtos conformes com o regulamento. Baseia-se ainda no Decreto Regional 212/2000 da Região Autónoma de Navarra, que — com excepção dos produtos lácteos — continua a prever que um produto contém indicações referentes ao modo de produção biológico se ostentar, entre outros, os termos «biológico» ou «bio». A pedido do Tribunal de Justiça, o Governo espanhol confirmou as diferenças entre a legislação nacional e a legislação da Região Autónoma de Navarra. Esta informação só pode ser entendida no sentido de que a legislação nacional não exclui a aplicabilidade da legislação regional. Conforme foi comunicado pelo Governo espanhol, existem igualmente normas semelhantes — sem a restrição para os produtos lácteos —, que não são contrárias ao regulamento, nas regiões de Valência, das Canárias, da Galiza, de Madrid, da Catalunha, de Aragão e das Baleares. A Comissão até afirmou na audiência que, das 17 regiões espanholas, só Navarra — nomeadamente para os produtos lácteos — e o País Basco autorizam a utilização do termo «bio» para produtos que não foram produzidos segundo as normas do regulamento. Por conseguinte, existem no território espanhol normas diferentes sobre a utilização do termo «bio».

46. Se o próprio legislador espanhol equipara, sob o plano nacional e regional, os termos «biológico» ou «bio» aos termos «ecológico» e «eco», deve igualmente concluir-se que o consumidor espanhol segue este entendimento. Com efeito, é de admitir que o legislador baseou a sua regulamentação no entendimento que o consumidor já tinha ou, pelo menos, que a regulamentação contribuiu para este entendimento.

47. A esta conclusão não se opõe o facto de a anterior versão do Real Decreto só ser aplicável a produtos vegetais e de o Decreto Regional prever uma excepção para os produtos lácteos. Se os termos «bio» e «biológico» constituem, em certos produtos, indicações referentes à produção em conformidade com o regulamento, deve partir-se do princípio de que o consumidor também presume esse tipo de produção noutros produtos e que a utilização desses termos

pode, por conseguinte, revelar-se enganosa [27].

48. A alteração controvertida do Real Decreto também não é contrária à conclusão extraída da redacção do texto das leis espanholas acerca da percepção do consumidor espanhol. Por um lado, ainda subsistem regulamentações regionais que continuam a gerar essa confiança do consumidor nos termos «bio» e «biológico». Por outro lado, não é possível extrair, sem mais, da revogação de uma regulamentação sobre a utilização destes termos a conclusão inversa de que houve uma alteração da percepção do consumidor. Com efeito, pelo menos por um período transitório, as expectativas do consumidor fundadas nas anteriores regras irão manter-se. Por conseguinte, a revogação abrupta da protecção de determinados termos cria inevitavelmente o risco de induzir o consumidor em erro. Essa revogação só seria justificada se houvesse, de facto, a certeza de que o consumidor não associa aos termos que deixaram de ser protegidos qualquer referência à produção em conformidade com o regulamento.

49. O ónus da prova deste último facto incumbe ao Governo espanhol, uma vez que o contexto jurídico espanhol já contém indícios suficientes de que os consumidores espanhóis associam ao termo «bio» a produção biológica. O Governo espanhol não apresentou, porém, essa prova. Fundamenta as suas afirmações, no essencial, numa sondagem de opinião por si apresentada. Em princípio, não é de excluir que esse estudo possa documentar as expectativas do consumidor. No entanto, o estudo em causa constitui apenas um projecto-piloto baseado em cerca de 100 inquéritos por telefone realizados em Madrid, Barcelona e Bilbao. Conforme decorre desse estudo, o instituto de sondagens de opinião que realizou estes inquéritos partiu do princípio de que era necessária outra fase com cerca de 2 000 interrogados para obter conclusões definitivas. Além disso, a Comissão refere correctamente que o estudo fora elaborado a pedido de produtores espanhóis de produtos lácteos, que têm interesse em poder continuar a utilizar o termo «bio». Sem que deva continuar a analisar-se a qualidade técnica do estudo, refira-se ainda que este também contém, pelo menos, indícios de que o termo «bio» é entendido não só como benéfico para saúde mas também como uma referência ao modo de produção [28].

50. O Governo espanhol também invoca o risco de induzir em erro os consumidores espanhóis que não associam um produto «bio» ao processo de produção, mas a benefícios específicos para a saúde — por exemplo, culturas de *bifidus* em produtos lácteos. Caso esse risco exista efectivamente,

27 — O Regulamento (CEE) n.º 2092/91 enfermava de um erro de construção análogo até ter sido completado pelo Regulamento (CEE) n.º 1804/99, uma vez que não alargava a protecção do termo a produtos animais, contribuindo desta forma para o engano dos consumidores.

28 — Contestação, anexo IV, p. 8, 2.ª e 6.ª características.

o mesmo não pode ser prevenido através da possibilidade de induzir em erro consumidores que associam estes termos à produção conforme ao regulamento. Seria, ao invés, necessário proibir integralmente a utilização deste termo [29].

51. Mesmo que o termo «bio» não deva ser considerado em todas as línguas uma indicação relativa a um produto proveniente de produção biológica por força do Regulamento n.º 2092/91, tem esta função pelo menos em Espanha.

52. Para completar, note-se que os diplomas legais espanhóis também não são justificados pelo facto de constituírem derrogações na acepção do artigo 5.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 2092/91. Segundo este artigo, só é possível utilizar um termo, em princípio, reservado a produtos biológicos para produtos não biológicos se esse termo for uma marca registada. O Regulamento n.º 2092/91 não contém, porém, um regime derrogatório geral para grupos de produtos, limitando-se a estabelecer esse regime derrogatório estrito para marcas isoladas.

29 — De qualquer modo, após as alterações introduzidas no regulamento pelo Regulamento n.º 392/2004, isto deixou de ser possível, uma vez que, segundo este, o termo «biológico» constitui em espanhol, enquanto tradução do termo «biológico», uma indicação admissível de produção em conformidade com o regulamento.

53. Por conseguinte, pelo menos em Espanha, a utilização do termo «bio» para produtos não provenientes de produção biológica é incompatível com o artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91.

C — *Conclusões relativas à acção por incumprimento*

54. Já se concluiu que a violação do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 implica simultaneamente a violação dos artigos 5.º e 10.º-A deste regulamento e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13 [30]. Por conseguinte, a acção da Comissão é integralmente procedente.

V — Quanto às despesas

55. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido integralmente vencido, há que condená-lo nas despesas.

30 — V., *supra*, n.ºs 16 e segs.

VI — Conclusões

56. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

1) «Ao manter no seu ordenamento interno e nos seus usos, por força do Real Decreto 506/2001 e do Decreto Regional 212/2000, a utilização do vocábulo «bio», sozinho ou combinado com outros termos, para produtos que não foram obtidos em conformidade com os requisitos estabelecidos no Regulamento (CEE) n.º 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, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1804/99, o Reino de Espanha violou

   — as disposições conjugadas do artigo 2.º e dos artigos 5.º e 10.º-A do Regulamento CEE n.º 2092/91 e

   — as disposições conjugadas do artigo 2.º do Regulamento n.º 2092/91 e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.»