Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

1 de agosto de 2025*

«Reenvio prejudicial — Embalagens e resíduos de embalagens — Conceito — Diretiva 94/62/CE —Artigo 3.º e anexo I — Etiquetas apostas diretamente nas frutas ou nos legumes — Legislação nacional que proíbe essas etiquetas, com exceção das etiquetas suscetíveis de compostagem doméstica e que sejam total ou parcialmente fabricadas com materiais de origem biológica»

No processo C-772/24,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), por Decisão de 6 de novembro de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de novembro de 2024, no processo

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

contra

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques,

Garde des sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

Ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: N. Jääskinen, presidente de secção, A. Arabadjiev (relator) e R. Frendo, juízes,

advogado-geral: L. Medina,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: francês.

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), por A. Bron, A. Helfer e G. Léonard, avocats,

– em representação do Governo Francês, por P. Chansou e B. Travard, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por I. Melo Sampaio e M. R. Tricot, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO 1994, L 365, p. 10), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018 (JO 2018, L 150, p. 141) (a seguir «Diretiva 94/62»), lida em conjugação com o anexo I desta diretiva.

2 O presente pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) ao Premier ministre (França) (Primeiro-Ministro, França), ao ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (France) (Ministro da Transição Ecológica, da Energia, do Clima e da Prevenção de Riscos, França), ao garde des sceaux, ministre de la Justice (France) (Ministro da Justiça, França), ao ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (France) (Ministro da Economia, das Finanças e da Indústria, França), bem como ao ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (France) (Ministro da Agricultura, da Soberania Alimentar e da Floresta, França), a respeito da legalidade de uma decisão de indeferimento tácito de um pedido de revogação de uma legislação nacional que prevê a aplicação de uma coima em caso de aposição de etiquetas diretamente nas frutas ou nos legumes, com exceção das etiquetas suscetíveis de compostagem doméstica e que sejam total ou parcialmente fabricadas com materiais de origem biológica.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/62, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. "Embalagem", todos os produtos feitos de quaisquer materiais, seja qual for a sua natureza, utilizados para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias, desde as matérias-primas até aos produtos transformados, e desde o produtor até ao utilizador ou consumidor. Todos os artigos "descartáveis" utilizados para os mesmos fins devem ser considerados embalagens.

   A definição de "embalagem" engloba apenas:
   a) Embalagem de venda ou embalagem primária, ou seja, qualquer embalagem concebida com o objetivo de constituir uma unidade de venda ao utilizador ou consumidor final no ponto de compra;
   b) Embalagem grupada ou embalagem secundária, ou seja, qualquer embalagem concebida com o objetivo de constituir, no ponto de compra, uma grupagem de determinado número de unidades de venda, quer estas sejam vendidas como tal ao utilizador ou consumidor final, quer sejam apenas utilizadas como meio de reaprovisionamento do ponto de venda; este tipo de embalagem pode ser retirado do produto sem afetar as suas características;
   c) Embalagem de transporte ou embalagem terciária, ou seja, qualquer embalagem concebida com o objetivo de facilitar a movimentação e o transporte de uma série de unidades de venda ou embalagens grupadas, a fim de evitar danos físicos durante a movimentação e o transporte. A embalagem de transporte não inclui os contentores para transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo.

   A definição de "embalagem" deve basear-se, além disso, nos critérios abaixo definidos. Os artigos enumerados no anexo I constituem exemplos da aplicação desses critérios.
   i) Serão considerados embalagens os artigos que se enquadrem na definição dada acima, sem prejuízo de outras funções que a embalagem possa igualmente desempenhar, a menos que o artigo seja parte integrante de um produto e seja necessário para conter, suportar ou conservar esse produto ao longo da sua vida e todos os elementos se destinem a ser utilizados, consumidos ou eliminados em conjunto.
   ii) Serão considerados embalagens os artigos que se destinem a um enchimento no ponto de venda e os artigos "descartáveis" vendidos, cheios ou concebidos para e destinados a um enchimento no ponto de venda, desde que desempenhem uma função de embalagem.
   iii) Os componentes de embalagens e os elementos acessórios integrados em embalagens serão considerados parte das embalagens em que estão integrados. Os elementos acessórios diretamente apensos ou apostos a um produto e que desempenhem uma função de embalagem serão considerados embalagens, a menos que sejam parte integrante desse produto e todos os elementos se destinem a ser consumidos ou eliminados em conjunto.»

4 O anexo I desta diretiva, sob a epígrafe «Exemplos ilustrativos dos critérios a que se refere o artigo 3.º, n.º 1», prevê:

«[…]

Exemplos para o critério referido na alínea iii)

Consideram-se embalagens:

Etiquetas diretamente apensas ao produto ou a ele apostas

[…]»

Direito francês

5 O artigo 80.º da Lei n.º 2020-105, de 10 de fevereiro de 2020, relativa à Luta contra o Desperdício e à Economia Circular (JORF de 11 de fevereiro de 2020, p. 6), dispõe:

«Até 1 de janeiro de 2022, o mais tardar, a aposição de etiquetas diretamente na fruta ou nos legumes deixa de ser autorizada, com exceção das etiquetas suscetíveis de compostagem doméstica e que sejam total ou parcialmente fabricadas com materiais de origem biológica.»

6 Nos termos do artigo R. 543-73 do code de l'environnement (Código do Ambiente), na redação que lhe foi dada pelo n.º 2 do ponto III do artigo 1.º do Decreto n.º 2020-1724, de 28 de dezembro de 2020, relativo à proibição de eliminação de produtos não alimentares não vendidos e a diversas disposições de luta contra o desperdício (JORF de 30 de dezembro de 2020, p. 209):

«É aplicada a coima prevista para as contraordenações da 3.ª classe pela prática dos seguintes atos:

[…]

4° Aposição de uma etiqueta diretamente numa fruta ou num legume, com exceção das etiquetas suscetíveis de compostagem doméstica e que sejam total ou parcialmente fabricadas com materiais de origem biológica, que viole assim o artigo 80.º da Lei n.º 2020-105, de 10 de fevereiro de 2020, relativa à Luta contra o Desperdício e à Economia Circular.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

7 Por ofício de 25 de abril de 2022, a Interfel apresentou à Primeira-Ministra um pedido de revogação das disposições do n.º 2 do ponto III do artigo 1.º do Decreto n.º 2020-1724, de 28 de dezembro de 2020, relativo à proibição de eliminação de produtos não alimentares não vendidos e a diversas disposições de luta contra o desperdício. O silêncio da Primeira-Ministra quanto a este pedido deu origem a uma decisão de indeferimento tácito. Em 23 de agosto de 2022, a Interfel impugnou esta decisão no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

8 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que estas disposições foram adotadas com vista à execução do artigo 80.º da Lei n.º 2020-105, de 10 de fevereiro de 2020, relativa à Luta contra o Desperdício e à Economia Circular, que tem por objeto proibir, no território francês, a aposição direta de etiquetas nas frutas e nos legumes que não sejam suscetíveis de compostagem doméstica e que sejam total ou parcialmente fabricadas com materiais de origem biológica. As referidas disposições preveem que é aplicada uma coima em caso de incumprimento do disposto nesse artigo 80.º Neste contexto, e atendendo ao disposto no artigo 3.º da Diretiva 94/62, o referido órgão jurisdicional considera que se pode entender que as etiquetas, apostas diretamente nas frutas e nos legumes, não constituem «embalagens», na aceção desta diretiva, uma vez que não correspondem integralmente à definição e aos três critérios estabelecidos no artigo 3.º No entanto, o referido órgão jurisdicional salienta que o anexo I da referida diretiva qualifica

expressamente de embalagem, a título de exemplo do critério ilustrativo enunciado no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), da Diretiva 94/62, as etiquetas diretamente apensas ao produto ou a ele apostas.

9 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se resulta do anexo I da Diretiva 94/62 que qualquer etiqueta diretamente apensa ao produto ou a ele aposta constitui necessariamente uma «embalagem», na aceção desta diretiva, ou se há que apreciar essa qualificação à luz da definição e dos três critérios estabelecidos no seu artigo 3.º Nesta última hipótese, essas etiquetas só constituem uma embalagem se utilizadas para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias desde o produtor até ao utilizador ou consumidor, a menos que sejam parte integrante de um produto e que todos os elementos se destinem a ser consumidos ou eliminados em conjunto.

10 Nestas circunstâncias, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«As etiquetas diretamente apostas nas frutas e legumes constituem, de qualquer modo, embalagens na aceção do artigo 3.º da [Diretiva 94/62] e do anexo I dessa diretiva?»

Quanto à questão prejudicial

11 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), da Diretiva 94/62 e o seu anexo I devem ser interpretados no sentido de que as etiquetas apostas diretamente nas frutas e legumes constituem, de qualquer modo, «embalagens», na aceção da referida diretiva.

12 Há que salientar, antes de mais, que, nos termos do artigo 1.º, a Diretiva 94/62 tem, nomeadamente, por objeto prevenir e reduzir o impacte no ambiente de embalagens e de resíduos de embalagens em todos os Estados-Membros, assim como em países terceiros, assegurando, deste modo, um elevado nível de proteção do ambiente, ao impor que os Estados-Membros implementem um sistema de recolha e de valorização das embalagens e dos resíduos das embalagens. Para o efeito, como resulta do seu considerando 5 e nos termos do artigo 2.º, n.º 1, a Diretiva 94/62 abrange todo o tipo de embalagens em circulação no mercado da União Europeia e todos os resíduos de embalagens (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 23).

13 Daqui se conclui que, como o Tribunal de Justiça já declarou, o conceito de «embalagem» deve ser objeto de uma interpretação extensiva (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 24 e jurisprudência referida).

14 Importa ainda recordar que, para que um artigo possa constituir uma embalagem na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/62, é necessário que, por um lado, preencha os dois requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, da Diretiva 94/62, e, por outro, cumpra os critérios enumerados no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da respetiva diretiva (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 25).

15 Assim, em primeiro lugar, para constituir uma «embalagem», na aceção da Diretiva 94/62, um produto deve, por um lado, ser utilizado, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva, para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias

desde o produtor até ao utilizador ou consumidor. A segunda frase desta disposição indica, além disso, que todos os artigos «descartáveis» utilizados para o mesmo efeito são considerados embalagens (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 26).

16 Como o Tribunal de Justiça já declarou, as possíveis funções da embalagem não estão enumeradas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62 de forma cumulativa (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 27).

17 Por outro lado, esse produto deve pertencer a uma das três categorias de embalagens enumeradas e definidas no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alíneas a) a c), da Diretiva 94/62, isto é, a embalagem de venda, a embalagem grupada ou a embalagem de transporte (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 28).

18 Em segundo lugar, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea i), da Diretiva 94/62, um artigo que se enquadre na definição positiva do conceito de «embalagem», previsto no primeiro e segundo parágrafos deste artigo 3.º, n.º 1, deve ser considerado uma embalagem, a menos que seja parte integrante de um produto e seja necessário para conter, suportar ou conservar esse produto ao longo da sua vida e todos os elementos se destinem a ser utilizados, consumidos ou eliminados em conjunto (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 29).

19 Resulta dos próprios termos do referido artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, i), que os três critérios negativos aí enumerados são cumulativos. Por conseguinte, apenas os artigos que, embora se enquadrem na definição positiva de embalagem, preenchem simultaneamente estes três critérios não são considerados embalagens, na aceção da Diretiva 94/62 (Acórdão de 10 de novembro de 2016, Eco-Emballages e o., C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859, n.º 30).

20 Em terceiro lugar, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), da Diretiva 94/62, os componentes de embalagens e os elementos acessórios integrados em embalagens são considerados parte das embalagens em que estão integrados. Os elementos acessórios diretamente apensos ou apostos a um produto e que desempenhem uma função de embalagem são considerados embalagens, a menos que sejam parte integrante desse produto e todos os elementos se destinem a ser consumidos ou eliminados em conjunto.

21 A este respeito, o anexo I dessa diretiva, que menciona «[e]xemplos ilustrativos dos critérios a que se refere o artigo 3.º, n.º 1» da mesma, indica expressamente, sob a epígrafe «Exemplos para o critério referido na alínea iii)», que as etiquetas diretamente apensas ao produto ou a ele apostas são consideras embalagens.

22 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se resulta deste anexo I que qualquer etiqueta diretamente apensa ao produto ou a ele aposta constitui necessariamente uma embalagem, na aceção da Diretiva 94/62, ou se há que apreciar essa qualificação à luz da definição e dos três critérios estabelecidos no seu artigo 3.º Nesta última hipótese, essas etiquetas só constituem uma embalagem se utilizadas para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias desde o produtor até ao utilizador ou consumidor, a menos que sejam parte integrante de um produto e que todos os elementos se destinem a ser consumidos ou eliminados em conjunto.

23 Ainda que dos termos do anexo I da Diretiva 94/62 resulte que as etiquetas diretamente apensas ao produto ou a ele apostas constituam uma embalagem, há que referir que o exemplo apresentado neste anexo I diz respeito ao critério previsto no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), desta diretiva. Nos termos da segunda frase dessa disposição, os elementos acessórios diretamente apensos ou apostos a um produto e que desempenhem uma função de embalagem serão considerados embalagens, a menos que sejam parte integrante desse produto e que todos os elementos se destinem a ser consumidos ou eliminados em conjunto.

24 Resulta, por conseguinte, do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), da Diretiva 94/62 que as etiquetas mencionadas, a título de exemplo, no anexo I desta diretiva podem ser qualificadas de «embalagens» se constituírem elementos acessórios que desempenham uma função de embalagem, a menos que sejam parte integrante desse produto e que todos os elementos se destinem a ser consumidos ou eliminados em conjunto. Esta interpretação é corroborada pelo disposto no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida diretiva, que estabelece que para ser qualificado de «embalagem», um artigo deve «além disso» preencher os critérios expostos neste último parágrafo.

25 Assim, cumpre concluir que não se pode considerar que os critérios que definem o conceito de «embalagem», estabelecidos no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62, não têm de ser preenchidos pelo simples facto de uma etiqueta estar diretamente apensa ou aposta a uma fruta ou a um legume.

26 No que respeita às funções possíveis da embalagem, referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62, ainda que essas funções não estejam enunciadas de forma cumulativa, estão, no entanto, enumeradas de forma exaustiva, pelo que, para constituir uma embalagem, uma etiqueta diretamente aposta a uma fruta ou a um legume deve preencher, pelo menos, uma destas três funções.

27 O Governo Francês alegou, a este respeito, que as etiquetas apostas diretamente em frutas e legumes apresentam características diversas e cumprem finalidades muito variadas. Tratando-se, na maioria dos casos, de etiquetas de pequenas dimensões, que apenas cobrem uma zona reduzida da superfície da fruta ou do legume em causa. Contudo, algumas dessas etiquetas podem envolver ou abranger de forma mais significativa essa fruta ou esse legume. Além disso, enquanto determinadas etiquetas exibem o logótipo ou o nome de uma marca comercial, outras podem conter informações sobre as características das frutas e dos legumes em questão, ou ainda um código de barras ou um código de identificação.

28 Assim, sem prejuízo das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional de reenvio, resulta, antes de mais, que as etiquetas apostas diretamente nas frutas e nos legumes são, frequentemente, de menor dimensão do que as próprias frutas e os próprios legumes e, por conseguinte, não se destinam, em princípio, a contê-los nem a protegê-los.

29 Seguidamente, pelas mesmas razões, estas etiquetas não se parecem destinar, de nenhum modo, a permitir o manuseamento e o transporte das frutas e dos legumes em causa até ao local de consumo.

30 Por último, embora não se possa excluir que certas etiquetas apostas diretamente nas frutas e nos legumes permitam assegurar a sua apresentação, também não resulta do processo de que dispõe o Tribunal de Justiça que essas etiquetas se destinem, em qualquer circunstância, a esse fim.

31 Por conseguinte, há que considerar que a referência, constante do anexo I da Diretiva 94/62, às «etiquetas diretamente apensas ao produto ou a ele apostas», enquanto exemplo do critério previsto no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), desta diretiva, não pode ser interpretada no sentido de que todas as etiquetas apostas diretamente nas frutas e nos legumes devem ser sistematicamente consideradas embalagens na aceção da referida diretiva.

32 Importa, aliás, observar a este respeito que resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, nas suas conclusões relativas à causa principal, o relator público considerou que «uma etiqueta diretamente aposta a uma fruta ou a um legume não preenche nenhuma das funções» enumeradas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62.

33 Além disso, a interpretação extensiva do conceito de «embalagem» não implica que se deva adotar uma interpretação do anexo I da Diretiva 94/62 que viole o disposto no artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), desta diretiva.

34 Compete, em última instância, ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, nomeadamente à luz das considerações que figuram nos n.os 23 a 30 do presente acórdão e com base em todos os elementos pertinentes de que dispõe, se as etiquetas apostas diretamente numa fruta ou num legume preenchem, pelo menos, uma das três funções de embalagem definidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62 e se enquadram numa das três categorias de embalagens enumeradas e definidas no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alíneas a) a c), desta diretiva.

35 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), da Diretiva 94/62 e o seu anexo I devem ser interpretados no sentido de que as etiquetas apostas diretamente nas frutas e nos legumes não constituem, de modo nenhum, embalagens na aceção da referida diretiva. Tais etiquetas só podem ser consideradas embalagens se preencherem uma das três funções de embalagem definidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62 e se se enquadrarem numa das três categorias de embalagens enumeradas e definidas no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alíneas a) a c), desta diretiva.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, alínea iii), da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, e o anexo I da Diretiva 94/62, conforme alterada,

devem ser interpretados no sentido de que:

as etiquetas apostas diretamente nas frutas e nos legumes não constituem, de modo nenhum, embalagens na aceção da Diretiva 94/62, conforme alterada. Tais etiquetas só podem ser consideradas embalagens se preencherem uma das três funções de embalagem definidas no

artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/62, conforme alterada, e se se enquadrarem numa das três categorias de embalagens enumeradas e definidas no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alíneas a) a c), da Diretiva 94/62, conforme alterada.

Assinaturas