

**Processo C-438/23****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

13 de julho de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)

**Data da decisão de reenvio:**

12 de julho de 2023

**Recorrentes:**

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

**Recorrido:**

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro da Economia, das Finanças e da Soberania Industrial e Digital)

**Objeto e dados do litígio**

- 1 Foram interpostos no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) três recursos de anulação distintos por i) Association Protéines France, ii) Union végétarienne européenne e Association végétarienne de France, bem como pela iii) sociedade Beyond Meat. Várias sociedades ativas no mercado dos géneros alimentícios à base de proteína vegetal intervieram em apoio do recurso da Association Protéines France, entre as quais a sociedade Beyond Meat.
- 2 As sociedades recorrentes pedem ao Conseil d'État a anulação, por abuso de poder, do *décret n.º 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines*

*dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales* (Decreto n.º 2022-947, de 29 de junho de 2022, relativo à utilização de certas denominações para a designação de géneros alimentícios com proteína vegetal). Este decreto aplica o artigo L. 412-10 do *code de la consommation* (Código do Consumo), aditado pelo artigo 5.º da *loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires* (Lei de 10 de junho de 2020 relativa à transparência da informação sobre os produtos agrícolas e alimentares).

- 3 O Conseil d'État decidiu apensar os três recursos.

### **Quadro jurídico**

#### **A. Direito da União pertinente**

Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios

- 4 Nos termos do artigo 38.º do Regulamento n.º 1169/2011:

*«1. Quanto às matérias especificamente harmonizadas pelo presente regulamento, os Estados-Membros não podem adotar nem manter medidas nacionais, salvo se a tal forem autorizados pelo direito da União. As medidas nacionais não podem criar obstáculos à livre circulação de mercadorias, incluindo discriminar géneros alimentícios de outros Estados-Membros.*

*2. Sem prejuízo do disposto no artigo 39.º, os Estados-Membros podem adotar medidas nacionais relativas a matérias não especificamente harmonizadas pelo presente regulamento desde que não proíbam, entrem ou restrinjam a livre circulação de mercadorias conformes com o presente regulamento.»*

- 5 O artigo 1.º, n.º 1 (Objeto e âmbito de aplicação) do Regulamento n.º 1169/2011, dispõe:

*«1. O presente regulamento estabelece a base para garantir um elevado nível de defesa do consumidor no que se refere à informação sobre os géneros alimentícios, tendo em conta as diferenças de perceção e as necessidades de informação dos consumidores, e assegurando simultaneamente o bom funcionamento do mercado interno.»*

- 6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1 (Objetivos gerais) deste regulamento:

*«1. 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, tendo especialmente em conta considerações de saúde, económicas, ambientais, sociais e éticas.»*

7 O artigo 7.º (Práticas leais de informação) do referido regulamento, dispõe:

*«1. A informação sobre os géneros alimentícios não deve induzir em erro, em especial:*

*a) No que respeita às características do género alimentício e, nomeadamente, no que se refere à sua natureza, identidade, propriedades, composição, quantidade, durabilidade, país de origem ou local de proveniência, método de fabrico ou de produção;*

[...]

*d) Sugerindo ao consumidor, através da aparência, da descrição ou de imagens, a presença de um determinado género alimentício ou de um ingrediente, quando, na realidade, um componente natural ou um ingrediente normalmente utilizado nesse género alimentício foram substituídos por um componente ou por um ingrediente diferentes.*

*2. A informação sobre os géneros alimentícios deve ser exata, clara e facilmente compreensível para o consumidor.*

[...]

*4. Os n.ºs 1, 2 e 3 aplicam-se também:*

*a) À publicidade;*

*b) À apresentação dos géneros alimentícios e, nomeadamente, à forma ou ao aspeto que lhes é conferido ou à sua embalagem, ao material de embalagem utilizado, à maneira como estão dispostos e ao ambiente em que estão expostos.»*

8 De acordo com o artigo 9.º deste regulamento (Lista de menções obrigatórias):

*«1. Nos termos dos artigos 10.º a 35.º, e sem prejuízo das exceções previstas no presente capítulo, é obrigatória a indicação das seguintes menções:*

*a) A denominação do género alimentício;*

[...]»

9 Nos termos do artigo 17.º, n.ºs 1 e 5 (Denominação do género alimentício) deste regulamento:

*«1. A denominação de um género alimentício é a sua denominação legal. Na falta desta, a denominação do género alimentício será a sua denominação corrente;*

*caso esta não exista ou não seja utilizada, será fornecida uma denominação descritiva.*

[...]

*5. No anexo VI são estabelecidas disposições específicas sobre a denominação do género alimentício e sobre as menções que a devem acompanhar.»*

- 10 Em conformidade com o n.º 4 da parte A (Menções obrigatórias que acompanham a denominação do género alimentício) do anexo VI (Denominação do género alimentício e menções que a acompanham) deste regulamento:

*«4. No caso dos géneros alimentícios em que um componente ou ingrediente que os consumidores esperam que seja normalmente utilizado ou que esteja naturalmente presente tenha sido substituído por outro diferente, a rotulagem – além da lista de ingredientes – deve conter uma indicação clara do componente ou ingrediente utilizado para a substituição total ou parcial:*

*a) Na proximidade imediata da denominação do produto; e*

*b) Cujo tamanho dos caracteres tenha uma altura de x pelo menos igual a 75 % da altura de x da denominação do produto e que não seja menor que o tamanho mínimo dos caracteres prescrito no artigo 13.º, n.º 2, do presente regulamento.»*

*Acórdãos pertinentes do Tribunal de Justiça*

- 11 No Acórdão de 1 de outubro de 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), o Tribunal de Justiça declarou que nenhuma disposição do Regulamento n.º 1169/2011 enumera as «matérias especificamente harmonizadas» referidas no artigo 38.º, n.º 1, deste regulamento e que, tendo em conta essa expressão, a identificação dessas matérias deve ser efetuada no estrito cumprimento da redação deste regulamento (n.º 25).
- 12 No Acórdão de 1 de dezembro de 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), o Tribunal de Justiça declarou que as disposições do n.º 4 da parte A do anexo VI do Regulamento n.º 1169/2011 visam, em substância, complementar as do artigo 7.º deste regulamento através de prescrições especiais em matéria de rotulagem, a fim de proteger o consumidor das fraudes originadas por indicações inexatas (n.º 31).

Comunicação da Comissão relativa a Perguntas e Respostas sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios (2018/C 196/01)

**B. Disposições de direito nacional invocadas**

- 13 Nos termos do artigo L. 412-10 do *code de la consommation* (Código do Consumo) [aditado pelo artigo 5.º da *loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires* (Lei de 10 de junho de 2020 relativa à transparência da informação sobre os produtos agrícolas e alimentares)]:

«As denominações utilizadas para designar géneros alimentícios de origem animal não podem ser utilizadas para descrever, comercializar ou promover géneros alimentícios com proteína vegetal. É fixado por decreto o teor de proteína vegetal acima do qual esta denominação não é possível.»

- 14 Nos termos do artigo 1.º do *décret du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales* (Decreto de 29 de junho de 2022 relativo à utilização de certas denominações para a designação de géneros alimentícios com proteína vegetal):

«[Este decreto aplica-se] aos géneros alimentícios, fabricados no território nacional, que contenham proteína vegetal».

- 15 Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º deste decreto:

«É proibido utilizar, para designar um produto transformado que contenha proteína vegetal:

[...]

3. Uma denominação que utilize a terminologia específica do talho, da charcutaria ou da peixaria;

4. Uma denominação de um género alimentício de origem animal representativa dos usos comerciais.»

- 16 Nos termos do artigo 3.º desse decreto:

«Em derrogação ao disposto no artigo 2.º, a denominação de um género alimentício de origem animal pode ser utilizada:

1. Para os géneros alimentícios de origem animal que contenham proteína vegetal numa determinada proporção, quando essa presença estiver prevista na regulamentação ou mencionada na lista anexada ao presente decreto;

[...]»

17 Nos termos do artigo 5.º desse decreto:

*«Os produtos legalmente fabricados ou comercializados noutra Estado-Membro da União Europeia ou na Turquia, ou legalmente fabricados noutra Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, não estão sujeitos às exigências do presente decreto.»*

18 O decreto prevê no artigo 7.º as sanções administrativas incorridas pelo incumprimento das regras que estabelece.

### **Argumentos das partes**

#### ***A. Argumentos essenciais das recorrentes (e intervenientes)***

19 As recorrentes (e intervenientes) sustentam que o decreto impugnado é ilegal e invocam a este respeito um certo número de fundamentos. Alegam, nomeadamente, que o decreto impugnado:

- foi adotado na sequência de um procedimento irregular, não tendo sido regularmente notificado à Comissão Europeia em conformidade com o procedimento de notificação específico previsto no artigo 45.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011;
- viola a exigência de clareza em matéria de rotulagem prevista no Regulamento n.º 1169/2011, o objetivo de valor constitucional de inteligibilidade e de acessibilidade da norma, bem como o princípio da legalidade dos delitos e das penas;
- é ilegal porque o artigo L. 412-10 do *code de la consommation* (Código do Consumo), que aplica, estabelece uma proibição de princípio em violação do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2005/29/CE, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno;
- resulta de um desvio de poder, uma vez que foi alegadamente adotado para proteger os consumidores, com fundamento, designadamente, no artigo 38.º do Regulamento n.º 1169/2011, quando, na realidade, visa proteger os interesses dos produtores de carne ao abrigo do Regulamento n.º 1169/2011.

20 Invocam igualmente a violação das disposições relativas à livre circulação de mercadorias, bem como do artigo 39.º do Regulamento n.º 1169/2011, uma vez que o decreto impugnado impõe sem justificação aos produtos à base de proteína vegetal fabricados e comercializados em França uma menção obrigatória complementar no que respeita à indicação do país de origem e aumenta a carga administrativa desses mesmos produtos fabricados noutra local da União, mas

comercializados em França. Constitui, portanto, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, na aceção do artigo 34.º TFUE, ou uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação, na aceção do artigo 35.º TFUE. Além disso, o poder regulamentar não demonstrou que essa medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa é proporcionada ao objetivo prosseguido de clarificação da informação prestada aos consumidores e que não existem outros meios mais adequados à satisfação deste objetivo.

- 21 Mais fundamentalmente, as recorrentes alegam, em primeiro lugar, que o decreto impugnado, ao proibir a utilização de denominações de géneros alimentícios de origem animal para designar géneros alimentícios à base de proteína vegetal, viola o artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, uma vez que trata de uma matéria que foi especificamente harmonizada pelas disposições dos artigos 7.º e 17.º do referido regulamento, conjugadas com as disposições do n.º 4 da parte A do seu anexo VI.
- 22 Em segundo lugar, as recorrentes alegam, a título subsidiário, que o decreto impugnado viola os artigos 9.º e 17.º do Regulamento n.º 1169/2011, porque é proibido aos produtores de géneros alimentícios à base de proteína vegetal, na falta de denominação legal prescrita pelas disposições nacionais ou europeias, designar os seus produtos pela sua denominação corrente, quer seja uma denominação cuja utilização tenha surgido anteriormente à publicação do decreto quer posteriormente, ou por uma denominação descritiva.
- 23 Em apoio deste fundamento, constatando que não está prevista nenhuma denominação legal dos géneros alimentícios à base de proteína vegetal no direito nacional ou no direito da União, as recorrentes alegam que os produtores e distribuidores destes géneros alimentícios estão, assim, impedidos de utilizar denominações autorizadas pelo Regulamento n.º 1169/2011 para a apresentação e a comercialização dos seus produtos e recordam que a própria Comissão tinha salientado, nas suas observações em resposta à notificação prévia do projeto de decreto efetuado em 1 de outubro de 2021 no âmbito do procedimento previsto no artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, e ao abrigo do Regulamento n.º 1169/2011, que alguns dos termos cuja utilização é proibida pelo projeto de decreto notificado foram amplamente utilizados nos últimos anos no mercado da União para a descrição de produtos de base vegetal e que os consumidores estavam familiarizados com estes tipos de produtos e essas denominações.

***B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique***

O Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro da Economia, das Finanças e da Soberania Industrial e Digital) concluiu pedindo que fosse negado provimento aos recursos interpostos.

Sustenta que os fundamentos invocados pelas sociedades recorrentes e intervenientes são improcedentes.

### **Apreciação do Conseil d'État**

- 24 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) julga improcedentes os fundamentos relativos à notificação irregular do decreto impugnado à Comissão Europeia, considerando que a notificação ocorreu de forma regular.
- 25 O Conseil d'État julga improcedentes os fundamentos relativos à violação da exigência de clareza, do objetivo de valor constitucional de inteligibilidade e de acessibilidade da norma, bem como do princípio da legalidade dos delitos e das penas, considerando que as disposições do decreto impugnado em causa são suficientemente claras e inteligíveis.
- 26 No que respeita à alegada violação da livre circulação de mercadorias, o Conseil d'État entende que, uma vez que o decreto impugnado se aplica exclusivamente aos produtos fabricados no território nacional, não pode ter por objeto ou por efeito entravar a importação em França de mercadorias de outro Estado-Membro. Por outro lado, tendo em conta os elementos dos autos, o decreto impugnado não tem por objeto ou por efeito restringir as exportações de produtos franceses para o estrangeiro. Por conseguinte, o Conseil d'État julgou improcedente o fundamento relativo à violação dos artigos 34.º ou 35.º TFUE.
- 27 No que diz respeito à alegada violação da Diretiva 2005/29, o Conseil d'État considera que o decreto impugnado não tem por objeto nem por efeito complementar, na aceção do artigo 5.º da diretiva, a lista única das práticas comerciais consideradas desleais em quaisquer circunstâncias, anexada a esta, e que os fundamentos relativos à violação desta diretiva devem, portanto, ser julgados improcedentes.

#### *Quanto à alegada violação do Regulamento n.º 1169/2011*

- 28 O Conseil d'État indica que resulta das disposições do decreto impugnado que o poder regulamentar, com o objetivo, que é o prosseguido pelo Regulamento n.º 1169/2011, de proteger os consumidores contra denominações enganosas, quis proibir a utilização de denominações que designam produtos de origem animal para descrever, comercializar ou promover géneros alimentícios com proteína vegetal. Esta proibição aplica-se não só na hipótese de não serem colocadas indicações complementares na proximidade imediata dessas denominações para informar os consumidores da substituição parcial ou total da proteína vegetal na composição desses géneros alimentícios, mas também na hipótese de essas indicações serem apostas junto a essas denominações. Na primeira hipótese, o decreto impugnado estabelece limites de teor de proteína vegetal abaixo dos quais a denominação continua a ser autorizada.

- 29 Assim, a título de exemplo, o decreto impugnado proíbe a utilização das denominações «steak» (bife) ou «saucisse» (salsicha), sem indicação complementar, para designar um «steak» ou uma «saucisse» em que a proteína animal é substituída por proteína vegetal, mas autoriza, todavia, essas mesmas denominações quando o teor de proteína vegetal fica abaixo de um limite nele determinado. Este decreto proíbe igualmente a utilização das denominações «steak de soja» (bife de soja) ou «saucisse végétale» (salsicha vegetal) devido ao uso das palavras «steak» ou «saucisse», que designam produtos de origem animal, para designar géneros alimentícios em que a proteína animal é substituída por proteína vegetal.
- 30 O Conseil d'État entende que os fundamentos invocados pelas recorrentes suscitam várias questões relativas à interpretação do Regulamento n.º 1169/2011. Mais concretamente, esses fundamentos levantam a questão de saber se as matérias tratadas pelo decreto impugnado (a saber, a proibição de utilizar denominações de géneros alimentícios de origem animal para designar géneros alimentícios à base de proteína vegetal) foram especificamente harmonizadas, na aceção do artigo 38.º, n.º 1, pelas disposições dos artigos 7.º e 17.º do referido regulamento, conjugadas com as disposições do n.º 4 da parte A do seu anexo VI. Em caso de harmonização específica das matérias tratadas pelo decreto impugnado, coloca-se a questão das consequências de tal harmonização. Na falta de harmonização específica, coloca-se, porém, a questão de saber se o decreto impugnado viola o disposto nos artigos 9.º e 17.º do Regulamento n.º 1169/2011.
- 31 O Conseil d'État entende que estas questões são determinantes para a resolução do litígio que deve dirimir e apresentam uma dificuldade séria. Considera, portanto, que importa pedir ao Tribunal de Justiça que sobre elas se pronuncie em aplicação do artigo 267.º TFUE.

### Questões prejudiciais

- 32 Por conseguinte, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
1. Devem as disposições do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, que prescrevem a prestação de informação aos consumidores que não os induza em erro no que se refere à identidade, natureza e propriedades dos géneros alimentícios, ser interpretadas no sentido de que harmonizam especificamente, na aceção e em aplicação do n.º 1 do artigo 38.º do mesmo regulamento, a matéria da utilização de denominações de produtos de origem animal provenientes dos setores do talho, da charcutaria e da peixaria para descrever, comercializar ou promover géneros alimentícios com proteína vegetal, suscetíveis de induzir o consumidor em erro, obstando assim a que um Estado-Membro intervenha nesta matéria através da adoção de medidas nacionais que regulamentem ou proíbam a utilização de tais denominações?

2. Devem as disposições do artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, que preveem que a denominação pela qual o género alimentício é identificado é, na falta de denominação legal, a sua denominação corrente ou uma denominação descritiva, conjugadas com as disposições do n.º 4 da parte A do seu anexo VI, ser interpretadas no sentido de que harmonizam especificamente, na aceção e em aplicação do n.º 1 do artigo 38.º do mesmo regulamento, a matéria do conteúdo e da utilização das denominações, que não sejam denominações legais, que designam géneros alimentícios de origem animal para descrever, comercializar ou promover géneros alimentícios com proteína vegetal, incluindo no caso de substituição total dos ingredientes de origem animal que compõem um género alimentício por ingredientes de origem vegetal, obstando assim a que um Estado-Membro intervenha nesta matéria através da adoção de medidas nacionais que regulamentem ou proíbam a utilização de tais denominações?

3. Em caso de resposta afirmativa à primeira ou à segunda questões, a harmonização específica efetuada, na aceção e em aplicação do n.º 1 do artigo 38.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, pelas disposições dos artigos 7.º e 17.º do mesmo regulamento, conjugadas com as disposições do n.º 4 da parte A do seu anexo VI, obsta:

a) a que um Estado-Membro adote uma medida nacional que preveja a aplicação de sanções administrativas em caso de incumprimento das prescrições e proibições resultantes das disposições desse regulamento?

b) a que um Estado-Membro adote uma medida nacional que determine teores de proteína vegetal abaixo dos quais continua a ser autorizada a utilização de denominações, que não sejam denominações legais, que designam géneros alimentícios de origem animal para descrever, comercializar ou promover géneros alimentícios com proteína vegetal?

4. Em caso de resposta negativa à primeira ou à segunda questões, as disposições dos artigos 9.º e 17.º do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 permitem que um Estado-Membro:

a) adote uma medida nacional que determine teores de proteína vegetal abaixo dos quais é permitida a utilização de denominações, que não sejam denominações legais, que designam géneros alimentícios de origem animal para descrever, comercializar ou promover géneros alimentícios com proteína vegetal?

b) adote uma medida nacional que proíba a utilização de certas denominações correntes ou descritivas, inclusive quando acompanhadas de indicações complementares que garantam a informação leal do consumidor?

c) adote as medidas acima referidas nas alíneas a) e b) do ponto 4 apenas em relação aos produtos fabricados no seu território, sem, neste caso, violar o princípio da proporcionalidade destas medidas?