



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

LAILA MEDINA

apresentadas em 16 de dezembro de 2021¹

Processo C-533/20

Upfield Hungary Kft.

contra

Somogy Megyei Kormányhivatal

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Kúria (Supremo Tribunal, Hungria)]

«Reenvio prejudicial — Proteção dos consumidores — Regulamento (UE) n.º 1169/2011 — Prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios — Menções obrigatórias — Lista de ingredientes — Denominação específica — Regulamento (CE) n.º 1925/2006 — Adição de vitaminas aos alimentos — Obrigação de indicar a designação genérica das vitaminas e dos preparados vitamínicos»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 1169/2011², que estabelece regras gerais em matéria de prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, conjugado com o Regulamento (CE) n.º 1925/2006³ relativo à adição de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias aos alimentos.
2. O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Upfield Hungary Kft. (a seguir «Upfield») ao Somogy Megyei Kormányhivatal (Departamento Administrativo da Região de Somogy, Hungria), relativo a uma decisão através da qual esta entidade intimou a Upfield a alterar a rotulagem de um género alimentício, que é comercializado na Hungria, ao qual foram adicionadas vitaminas.

¹ Língua original: inglês.

² Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão (JO 2011, L 304, p. 18).

³ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo à adição de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias aos alimentos (JO 2006, L 404, p. 26).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento n.º 1169/2011

3. O Regulamento n.º 1169/2011 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.

4. O artigo 2.º, n.º 2, alíneas f), h), n), o) e s) do Regulamento n.º 1169/2011 prevê que, para efeitos deste regulamento, são aplicáveis as seguintes definições dos termos «ingrediente», «ingrediente composto», «denominação legal», «denominação corrente» e «nutriente»:

«[...]

f) “Ingrediente”, qualquer substância ou produto, incluindo os aromas, aditivos e enzimas alimentares, e qualquer constituinte de um ingrediente composto, utilizados no fabrico ou na preparação de um género alimentício, ainda presentes no produto acabado, eventualmente sob forma alterada; os resíduos não são considerados ingredientes;

[...]

h) “Ingrediente composto”, um ingrediente elaborado a partir de mais do que um ingrediente;

[...]

n) “Denominação legal”, a denominação de um género alimentício prescrita pelas disposições da União que lhe são aplicáveis ou, na falta de tais disposições da União, a denominação prevista nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aplicáveis no Estado-Membro em que o género alimentício é vendido ao consumidor final ou aos estabelecimentos de restauração coletiva;

o) “Denominação corrente”, a denominação aceite como denominação do género alimentício pelos consumidores do Estado-Membro em que este é vendido, sem necessidade de qualquer outra explicação;

[...]

s) “Nutriente”, as proteínas, os hidratos de carbono, os lípidos, a fibra, o sódio, as vitaminas e os sais minerais constantes do anexo XIII, parte A, ponto 1, do presente regulamento, e as substâncias que pertencem a uma dessas categorias ou são suas componentes;

[...]»

5. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Objetivos gerais», prevê nos n.ºs 1, 2 e 4:

«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.

2. A legislação em matéria de informação sobre os géneros alimentícios tem por objetivo a livre circulação na União de géneros alimentícios produzidos e comercializados legalmente, tendo em conta, quando adequado, a necessidade de proteger os interesses legítimos dos produtores e de promover a produção de produtos de qualidade.

[...]

4. Deve proceder-se a uma consulta pública aberta e transparente, nomeadamente aos interessados, diretamente ou através de organismos representativos, durante a preparação, avaliação e revisão da legislação em matéria de informação sobre os géneros alimentícios, a não ser que a urgência da questão não o permita.»

6. O artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Princípios que regem a informação obrigatória sobre os géneros alimentícios»:

«Ao considerar a necessidade de impor informação obrigatória sobre os géneros alimentícios e de permitir que os consumidores façam escolhas informadas, deve ser tido em conta o facto de que a maior parte dos consumidores consideram largamente necessárias certas informações às quais atribuem um valor importante, bem como certos benefícios para os consumidores geralmente aceites.»

7. O artigo 7.º do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Práticas leais de informação», dispõe nos n.ºs 1 e 2:

«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, [...];

[...]

c) Sugerindo que o género alimentício possui características especiais quando todos os géneros alimentícios similares possuem essas mesmas características evidenciando, especificamente, a existência ou inexistência de determinados ingredientes e/ou nutrientes;

[...]

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

8. O artigo 9.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Lista de menções obrigatórias», prevê no n.º 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:

[...]

b) A lista de ingredientes;

[...]

l) Uma declaração nutricional.»

9. O artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Denominação do género alimentício», dispõe:

«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.»

10. O artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Lista de ingredientes», prevê:

«1. A lista de ingredientes deve incluir ou ser precedida de um cabeçalho adequado, constituído pelo termo “ingredientes”, ou que o inclua. Deve enumerar todos os ingredientes do género alimentício, por ordem decrescente de peso, tal como registado no momento da sua utilização para o fabrico do género alimentício.

2. Os ingredientes são designados pela sua denominação específica, quando aplicável, nos termos das regras previstas no artigo 17.º e no anexo VI.»

11. O artigo 30.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1169/2011, relativo ao conteúdo da declaração nutricional referida no artigo 9.º, n.º 1, alínea l), do mesmo regulamento, prevê:

«1. A declaração nutricional obrigatória deve incluir os seguintes elementos:

a) Valor energético; e

b) Quantidade de lípidos, ácidos gordos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal.

[...]

2. O conteúdo da declaração nutricional obrigatória referida no n.º 1 pode ser complementado pela indicação das quantidades de um ou mais dos seguintes elementos:

[...]

f) Vitaminas ou sais minerais enumerados no anexo XIII, parte A, ponto 1, presentes em quantidades significativas, tal como especificado no referido anexo, parte A, ponto 2.»

12. O anexo XIII do Regulamento n.º 1169/2011, intitulado «Doses de referência», contém a parte A, intitulada «Doses diárias de referência de vitaminas e sais minerais (adultos)». O seu ponto 1 enumera as «vitaminas e sais minerais que podem ser declarados e respetivos valores de referência do nutriente (VRN)». Entre estas vitaminas figuram a vitamina A e a vitamina D.

2. Regulamento n.º 1925/2006

13. O Regulamento n.º 1925/2006 harmoniza as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas à adição de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias aos alimentos, a fim de garantir o funcionamento eficaz do mercado interno, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção dos consumidores.

14. O artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento, sob a epígrafe «Requisitos aplicáveis à adição de vitaminas e minerais», dispõe:

«Só podem ser adicionados aos alimentos, de acordo com as normas estabelecidas no presente regulamento, as vitaminas e/ou os minerais constantes da lista do Anexo I, sob as formas constantes da lista do Anexo II.»

15. O artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1925/2006, relativo à «Rotulagem, apresentação e publicidade», dispõe:

«2. A rotulagem, a apresentação e a publicidade dos alimentos aos quais foram adicionados vitaminas e minerais não podem induzir o consumidor em erro nem iludi-lo quanto ao valor nutricional do alimento que possa resultar da adição daqueles nutrientes.

3. É obrigatória a rotulagem nutricional dos produtos aos quais tenham sido adicionados vitaminas e minerais e que sejam abrangidos pelo presente regulamento. As informações a fornecer são as do n.º 1 do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1169/2011], bem como as quantidades totais presentes das vitaminas e minerais quando adicionados ao alimento.»

16. O anexo I do Regulamento n.º 1925/2006, que enumera as «vitaminas e os minerais que podem ser adicionados aos alimentos», refere-se nomeadamente à «vitamina A» e à «vitamina D».

17. O anexo II deste regulamento, que enumera os «preparados vitamínicos e as substâncias minerais que podem ser adicionados aos alimentos», inclui, nomeadamente, na lista da «Vitamina A», quatro preparados vitamínicos, a saber «retinol» e «acetato de retinilo», «palmitato de retinilo» e «beta-caroteno». Inclui também, na lista da «Vitamina D», dois preparados vitamínicos conhecidos como «colecalfiferol» e «ergocalciferol».

III. Matéria de facto, tramitação processual e questão prejudicial

18. A Upfield comercializa margarina na Hungria, nomeadamente um produto denominado «Flóra ProActiv», que é uma pasta vegetal com 35 % de teor de gordura que contém esteróis vegetais adicionados. Os ingredientes deste produto incluem os termos «vitaminas (A, D)» para indicar que o produto contém vitaminas adicionadas A e D.

19. O Departamento Administrativo da Região de Somogy, competente em matéria de proteção dos consumidores, considerou que o rótulo do produto da Upfield não respeitava o Regulamento n.º 1169/2011 e adotou uma decisão na qual a Upfield foi intimada a pôr termo à infração com efeitos imediatos. O Departamento Administrativo da Região de Somogy considerou, em substância, que, nos termos do referido regulamento, lido em conjugação com o Regulamento n.º 1925/2006, a rotulagem dos géneros alimentícios implica que sejam elencados os diferentes ingredientes constantes da sua composição, bem como, quando esses ingredientes sejam vitaminas, as designações dos preparados vitamínicos utilizados no processo de fabrico.

20. No âmbito de uma ação judicial que teve por objeto esta decisão, o órgão jurisdicional de primeira instância anulou a decisão com base em dois fundamentos. Em primeiro lugar, considerou que o Regulamento n.º 1169/2011 não define o conceito de «denominação específica» dos ingredientes dos géneros alimentícios, na aceção do artigo 18.º, n.º 2, do referido regulamento, nem prevê disposições adicionais a este respeito. Em segundo lugar, observou que o Regulamento n.º 1925/2006 prevê disposições em matéria de rotulagem, apresentação e publicidade de produtos que contenham vitaminas adicionadas, mas não regula a designação dos ingredientes. O referido órgão jurisdicional concluiu assim a este respeito que não existia nenhuma disposição que impedisse as denominações «vitamina A» e «vitamina D» de figurarem entre os ingredientes do produto.

21. A autoridade húngara recorreu da decisão do órgão jurisdicional de primeira instância para a Kúria (Supremo Tribunal, Hungria), alegando. No âmbito do seu recurso, alegou, por um lado, que o Regulamento n.º 1169/2011 exige que a rotulagem dos géneros alimentícios indique a «denominação específica» de cada um dos ingredientes que entra na sua composição e, por outro, que, no que respeita a ingredientes como as vitaminas A e D, a «denominação específica» corresponde ao preparado vitamínico indicado no Regulamento n.º 1925/2006. A mesma autoridade salienta também que os preparados utilizados na composição dos géneros alimentícios são importantes por razões metodológicas e tecnológicas de medição, para efeitos do exame analítico dos géneros alimentícios.

22. A Kúria (Supremo Tribunal) considera que, no presente processo, é necessária uma resposta à questão de saber qual o significado que deve ser atribuído ao conceito «denominação específica» para efeitos da aplicação do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, designadamente no caso das vitaminas adicionadas aos géneros alimentícios. Segundo este órgão jurisdicional, a inexistência de uma definição exata de «denominação específica» na legislação aplicável pode dar origem a problemas de interpretação, algo que é corroborado pela falta de uniformidade nas práticas seguidas pelos produtores e pelos distribuidores, bem como pelas autoridades administrativas e pelos órgãos jurisdicionais.

23. Nestas circunstâncias, a Kúria (Supremo Tribunal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O Regulamento [n.º 1169/2011], em especial o seu artigo 18.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de que, no caso de adição de vitaminas aos [géneros alimentícios], a enumeração dos ingredientes dos alimentos deve incluir, para além da denominação das vitaminas, a designação dos preparados vitamínicos que podem ser adicionados aos [géneros alimentícios]?»

24. O pedido de decisão prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de outubro de 2020. Foram apresentadas observações escritas pela República da Croácia, pela Hungria e pela Comissão Europeia. Não foi realizada uma audiência de alegações no âmbito do presente processo. No entanto, as partes e os intervenientes responderam por escrito às questões do Tribunal de 29 de junho de 2021.

IV. Análise

25. Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 1169/2011 e, em especial, o seu artigo 18.º, n.º 2, devem ser interpretados no sentido de que, quando vitaminas são adicionadas a um género alimentício, a enumeração de ingredientes deve incluir, para além da denominação genérica das vitaminas⁴ – por exemplo, vitamina A e vitamina D – o preparado vitamínico utilizado, conforme enumerado no anexo II Regulamento n.º 1925/2006.

26. A título preliminar, na medida em que, através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede que se interprete o artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, que diz respeito ao modo como os ingredientes dos alimentos devem ser mencionados na rotulagem, este órgão jurisdicional parte do pressuposto de que as vitaminas são abrangidas pelo conceito de «ingrediente», conforme este se encontra definido no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), deste regulamento.

27. Por conseguinte, começarei por apreciar sucintamente a questão de saber se as vitaminas se integram no conceito de «ingrediente», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1169/2011. Analisarei, em seguida, se o artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado no sentido de que, quando uma vitamina é adicionada a um alimento, a lista de ingredientes deve também incluir, para além da denominação genérica dessa vitamina, a designação do seu preparado vitamínico.

A. Vitaminas enquanto ingredientes na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1169/2011

28. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1169/2011, por «ingrediente» entende-se, essencialmente, qualquer substância ou produto, e qualquer constituinte de um ingrediente composto, utilizados no fabrico ou na preparação de um género alimentício, ainda presentes no produto acabado. Em contrapartida, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea s), do Regulamento n.º 1169/2011 entende-se por «nutriente» as proteínas, os hidratos de carbono, os lípidos, a fibra, o sódio, as vitaminas e os sais minerais constantes do anexo XIII, parte A, ponto 1, do referido regulamento, bem como as substâncias que pertencem a uma destas categorias.

29. Daqui decorre que, embora as vitaminas estejam explicitamente definidas como nutrientes no Regulamento n.º 1169/2011, subsiste a questão de saber se também podem ser consideradas ingredientes para efeitos deste mesmo regulamento.

⁴ Por a legislação aplicável não conter um termo preciso, utilizar-se-á nas presentes conclusões o termo «denominação genérica» para designar o nome das vitaminas na sua forma genérica.

30. A este respeito, observo que o Tribunal de Justiça já interpretou o conceito de «ingrediente» no domínio da legislação da União em matéria de informação sobre os géneros alimentícios. No Acórdão Bablok e o.⁵, o Tribunal de Justiça considerou que havia que adotar uma qualificação de «ingrediente» na aceção do artigo 6.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2000/13/CE relativamente ao pólen contido em suplementos alimentares à base de pólen⁶ «quando aquele aí [fosse] introduzido no decurso do seu fabrico ou da sua preparação». Assim, o critério aplicado pelo Tribunal de Justiça para determinar se uma substância pode ser considerada um «ingrediente» de um género alimentício baseou-se na segunda parte do artigo 6.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2000/13, que se referia à utilização desta substância no fabrico ou na preparação de um género alimentício.

31. A definição do conceito «ingrediente» constante do artigo 6.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2000/13 coincide, com algumas adaptações, com a definição do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1169/2011, que substituiu a anterior diretiva. Por conseguinte, em minha opinião, deve ser aplicada a mesma abordagem interpretativa ao presente processo⁷.

32. Como a Comissão explica nas suas observações, um nutriente pode ser utilizado no fabrico de um género alimentício e pode também estar presente no produto acabado. É o que sucede nomeadamente quando as substâncias utilizadas na preparação de géneros alimentícios são nutrientes puros ou quase puros, como por exemplo açúcares, sal ou mesmo vitaminas, que podem assim ser abrangidos pelo conceito de «ingrediente» na aceção do Regulamento n.º 1169/2011.

33. Afinal, a particularidade dos produtos em causa no presente processo, que são géneros alimentícios aos quais foram adicionadas vitaminas, prende-se com o facto de as vitaminas serem introduzidas como substâncias separadas durante o processo de fabrico do género alimentício, a fim de o enriquecer ou de acentuar as suas propriedades nutricionais⁸. Tanto mais assim é no caso dos suplementos alimentares que, segundo a Diretiva 2002/46/CE⁹, são géneros alimentícios que constituem, essencialmente, fontes concentradas de determinados nutrientes, estremos ou combinados. Esta diretiva prevê que só as vitaminas e os minerais constantes do seu anexo I podem ser «utilizados no *fabrico* de suplementos alimentares»¹⁰, o que demonstra que os dois tipos de substâncias estão abrangidos pelo conceito de ingrediente, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça.

34. Daqui decorre que o âmbito dos conceitos de «ingrediente» e de «nutriente», definidos respetivamente no artigo 2.º, n.º 2, alíneas f) e s), do Regulamento n.º 1169/2011, não se excluem mutuamente.

35. Cumpre salientar que só o artigo 7.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1169/2011 parece estabelecer uma distinção entre ingredientes, por um lado, e nutrientes, por outro, ao afirmar que a informação sobre os géneros alimentícios não deve induzir em erro «evidenciando,

⁵ Acórdão de 6 de setembro de 2011 (C-442/09, EU:C:2011:541, n.º 74).

⁶ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios (JO 2000, L 109, p. 29).

⁷ V., igualmente, artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, nos termos do qual a lista de ingredientes «[d]eve enumerar todos os ingredientes do género alimentício, por ordem decrescente de peso, tal como registado no momento *da sua utilização para o fabrico do género alimentício*» (o sublinhado é meu).

⁸ V., neste sentido, artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1925/2006.

⁹ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de junho de 2002, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos suplementos alimentares (JO 2002, L 183, p. 51). V., nomeadamente, o seu artigo 2.º, alínea a).

¹⁰ Artigo 4.º da Diretiva 2002/46. O sublinhado é meu.

especificamente, a existência ou inexistência de determinados *ingredientes e/ou nutrientes*»¹¹. No entanto, esta distinção pode ser explicada no sentido de que nem todos os ingredientes são nutrientes, por a primeira destas duas categorias ser mais ampla do que a segunda, mas tal não impede que os próprios nutrientes possam, em determinados casos, constituir ingredientes.

36. Com efeito, quando um nutriente, como uma vitamina, seja também um ingrediente alimentar, a sua indicação como nutriente e como ingrediente no rótulo do produto dá informações diferentes aos consumidores. A lista de ingredientes informa o consumidor da presença da vitamina no produto final, ao passo que a declaração nutricional permite que o consumidor compreenda o teor específico de vitaminas de um género alimentício em função da dose de referência.

37. À luz do que precede, devo concluir que, ainda que os nutrientes não sejam sempre ingredientes, podem desempenhar esta função quando sejam utilizados no fabrico ou na preparação de um alimento. Deverá assim efetuar-se uma apreciação casuística. No entanto, em circunstâncias como as do caso em apreço, que dizem respeito a alimentos aos quais foram adicionadas vitaminas, deve considerar-se que estas vitaminas são ingredientes na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1169/2011.

B. Preparados vitamínicos como referência obrigatória na lista de ingredientes

38. A Kúria (Supremo Tribunal) convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a interpretação do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011. Pretende saber, em especial, se o termo «denominação específica» utilizado nesta disposição deve ser entendido, no caso de uma vitamina adicionada utilizada como ingrediente de um género alimentício, no sentido de que se refere apenas à sua denominação genérica ou, antes, a uma combinação entre a sua denominação genérica e o seu preparado vitamínico, conforme enumerado no anexo II do Regulamento n.º 1925/2006.

39. Devo recordar, em primeiro lugar, os cânones hermenêuticos que devem ser utilizados na interpretação de uma disposição do direito da União. Segundo jurisprudência constante, devem tomar-se em consideração não apenas os termos desta disposição, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pelas disposições em que se integra¹². No caso em apreço, a interpretação textual, contextual e teleológica do Regulamento n.º 1169/2011 leva-me a considerar que, no caso de um género alimentício ao qual foram adicionadas vitaminas, não é necessário indicar na lista de ingredientes, a par da denominação genérica da vitamina, uma referência ao preparado vitamínico especificamente definido pelo Regulamento n.º 1925/2006.

1. Interpretação textual

40. A questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio exige que se tome em consideração a redação não apenas das disposições do Regulamento n.º 1169/2011, mas também as disposições do Regulamento n.º 1925/2006 que enumera, respetivamente nos seus anexos I e II, as vitaminas que podem ser adicionadas aos alimentos na sua forma genérica e os preparados específicos que podem ser utilizados como fonte dessas vitaminas.

¹¹ O sublinhado é meu.

¹² Acórdão de 16 de novembro de 2016, Hemming e o. (C-316/15, EU:C:2016:879, n.º 27 e jurisprudência referida).

41. Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, os ingredientes são designados na lista de ingredientes pela sua «denominação específica», nos termos das regras previstas no artigo 17.º deste regulamento¹³. O artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, que se aplica assim por analogia aos ingredientes, prevê, em substância, que a denominação do ingrediente de um género alimentício é a sua «denominação legal» ou, na falta desta, a sua «denominação corrente». Resta, então, a questão de saber se os preparados vitamínicos, conforme enumerados no anexo II do Regulamento n.º 1925/2006, representam a denominação «legal» ou «corrente» dessa vitamina.

42. Não existe no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011 uma definição literal destas duas categorias de denominações. No entanto, esta disposição diz respeito às definições que se aplicam ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alíneas n) e o), do referido regulamento, que prevê o significado dos termos «denominação legal» e «denominação corrente». Ainda que, no referido artigo, as duas definições se refiram a denominações pertinentes para géneros alimentícios, devem ser entendidas no sentido de que também são aplicáveis a denominações pertinentes para ingredientes quando lidas à luz do artigo 17.º, n.º 1, e do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011.

a) Preparados vitamínicos como denominação legal das vitaminas?

43. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea n), do Regulamento n.º 1169/2011, aplicado por analogia aos ingredientes, o termo «denominação legal» refere-se essencialmente à denominação dada pelas disposições da União que lhes são aplicáveis. Só se tais disposições da União não existirem é que poderá ser utilizada a denominação prevista nas disposições legislativas, regulamentares e administrativas aplicáveis no Estado-Membro em que o género alimentício é vendido ao consumidor final.

44. O facto de o anexo II do Regulamento n.º 1925/2006 prever a lista de preparados vitamínicos que podem ser adicionados aos alimentos parece corroborar a tese de que tais preparados constituem a denominação dada para essas vitaminas pelo direito da União e, por conseguinte, a sua denominação legal. No entanto, em meu entender, tal interpretação não decorre da redação do Regulamento n.º 1925/2006.

45. O Regulamento n.º 1925/2006, nos termos do seu artigo 1.º, harmoniza as disposições dos Estados-Membros relativas à adição de vitaminas, minerais e outras substâncias aos alimentos. Em especial, o artigo 7.º deste regulamento define as regras relativas à rotulagem, apresentação e publicidade dos alimentos aos quais foram adicionados vitaminas e minerais. Assim, este artigo não regula a denominação de ingredientes, que é abrangida exclusivamente pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1169/2011¹⁴.

46. Devo notar que o presente processo se distingue do processo Tesco Stores ČR (C-881/19), que se encontra atualmente pendente no Tribunal de Justiça. Este último processo diz respeito à utilização da denominação de um ingrediente composto na rotulagem de um género alimentício, ao abrigo do Regulamento n.º 1169/2011, na forma especificamente definida na Diretiva

¹³ O artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 também remete para o anexo VI do mesmo regulamento. No entanto, este anexo não é relevante para o caso em apreço.

¹⁴ V. artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1169/2011.

2000/36/CE¹⁵, relativa a produtos de chocolate. Nas suas recentes conclusões¹⁶, o advogado-geral E. Tanchev concluiu que o ingrediente composto incluído no produto alimentar em causa tem uma denominação legal, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea n), do Regulamento n.º 1169/2011. Ao chegar a esta conclusão, observa acertadamente que o artigo 3.º da Diretiva 2000/36 exige explicitamente que, na aplicação do Regulamento n.º 1169/2011¹⁷, as «denominações de venda [dos produtos] previstas no anexo I do mesmo regulamento» [...] devem ser utilizadas no comércio para os designar». Consequentemente, no entender do advogado-geral, esta denominação deve ser utilizada na lista obrigatória de ingredientes.

47. Em contrapartida, conforme foi reconhecido pela Comissão no presente processo, nem o Regulamento n.º 1925/2006 nem o Regulamento n.º 1169/2011 dispõem que as denominações que figuram nos anexos I e II do primeiro destes regulamentos devem ser entendidas como uma imposição para a rotulagem de produtos com adição de vitaminas e minerais. Por conseguinte, do ponto de vista literal, não podem ser considerados uma denominação legal das vitaminas adicionadas aos alimentos.

b) Forma genérica das vitaminas na sua denominação corrente

48. No que se refere ao conceito subsidiário de «denominação corrente», conforme referido no artigo 2.º n.º 2, alínea o), do Regulamento n.º 1169/2011, que também se aplica por analogia aos ingredientes, trata-se de uma denominação que é aceite pelos consumidores do Estado-Membro em que o produto alimentar é vendido, sem necessidade de qualquer outra explicação.

49. Nos termos em que é usualmente conhecida, a denominação de uma vitamina na sua forma genérica, como «vitamina A» ou «vitamina D», corresponde mais especificamente à definição de denominação corrente do que à de um preparado vitamínico, na medida em que a denominação genérica de uma vitamina é a referência que é diariamente atribuída a essa substância. Nenhuma das partes no processo que se encontra pendente no Tribunal de Justiça contesta esta questão.

50. Pode, no entanto, alegar-se que, tratando-se de um preparado vitamínico cuja denominação o consumidor reconhece facilmente, se deverá considerar que esta é a sua denominação corrente e que, por conseguinte, é desta forma que deve constar da lista de ingredientes do produto. No entanto, os consumidores não reconhecem habitualmente as composições químicas enumeradas no anexo II do Regulamento n.º 1925/2006, tais como «retinol», «acetato de retinilo», «palmitato de retinilo» e «beta-caroteno», por um lado, e «colecalfiferol» e «ergocalciferol», por outro, como sendo denominações que se referem, respetivamente, às vitaminas A e D. Consequentemente, embora, regra geral, a análise casuística nunca deva excluída, os preparados vitamínicos constantes do anexo II do Regulamento n.º 1925/2006 não representam a designação corrente destas vitaminas. Também não há motivos para considerar que a combinação da denominação genérica da vitamina adicionada em questão e do correspondente preparado vitamínico representa essa denominação corrente.

¹⁵ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de junho de 2000, relativa aos produtos de cacau e de chocolate destinados à alimentação humana (JO 2000, L 197, p. 19).

¹⁶ Conclusões do advogado-geral E. Tanchev no processo Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2021:830, n.ºs 51, 52 e 54).

¹⁷ No artigo 3.º da Diretiva 2000/36, a referência à Diretiva 79/112/CEE do Conselho, de 18 de dezembro de 1978, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO 1979, L 33, p. 1; EE 13 F 9, p. 162) deve agora ser interpretada como referência ao Regulamento n.º 1169/2011.

51. À luz das considerações precedentes, uma interpretação textual das disposições pertinentes do Regulamento n.º 1169/2011 e do Regulamento n.º 1925/2006 leva-me a concluir que a denominação genérica de uma vitamina representa a sua denominação corrente e, por conseguinte, a sua «denominação específica» na aceção do artigo 18.º, n.º 2, do primeiro regulamento.

2. Interpretação contextual

52. A interpretação textual de uma disposição da União, que se baseia apenas na sua redação, pode ser reavaliada depois de essa disposição ser contextualizada e ser interpretada à luz do conjunto das disposições do direito da União¹⁸. No caso em apreço, por uma questão de coerência sistemática, o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se sobre a conformidade da interpretação textual do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, conforme foi proposta nos números anteriores das presentes conclusões, com outros artigos aplicáveis do mesmo regulamento. O Tribunal de Justiça deve ainda analisar se a interpretação textual proposta do Regulamento n.º 1169/2011 também se confirma quando é confrontada com outras disposições relevantes da União em matéria de legislação alimentar.

a) Coerência sistemática: lista de ingredientes e declaração nutricional

53. Devo notar que, paralelamente à lista de ingredientes, que é uma menção obrigatória na apresentação de um produto alimentar nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011, esta mesma disposição exige que seja indicada uma declaração nutricional. Conforme foi já referido, os dois elementos prosseguem objetivos diferentes e dão informações diferentes aos consumidores. Enquanto que a lista de ingredientes dá informações sobre a composição do género alimentício¹⁹, a declaração nutricional apresenta detalhes sobre o seu valor energético e a presença de determinados nutrientes, que são importantes para a saúde pública²⁰.

54. Mais especificamente, a declaração nutricional deve indicar o valor energético e as quantidades de nutrientes tais como lípidos, ácidos gordos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal²¹. Outros nutrientes enumerados no ponto 1 da parte A do anexo XIII do Regulamento n.º 1169/2011, como as vitaminas, podem ser indicados voluntariamente na declaração nutricional²². No entanto, esta lista refere-se às vitaminas ao abrigo da sua denominação genérica e não ao abrigo do seu preparado vitamínico.

55. Na primeira parte da minha análise, concluí que, no que diz respeito aos alimentos com adição de vitaminas, se pode considerar que estes estão abrangidos tanto pelo conceito de «ingrediente» como pelo conceito de «nutriente», conforme previstos no artigo 2.º, n.º 2, alíneas f) e s), do Regulamento n.º 1169/2011. Devo agora acrescentar que, na minha opinião, não existe nenhum argumento sistemático que sugira que o legislador da União teve a intenção de subordinar as indicações das vitaminas à sua denominação genérica na declaração nutricional e a uma combinação da sua denominação genérica e do seu preparado vitamínico, conforme definido do Regulamento n.º 1925/2006, na lista de ingredientes.

¹⁸ Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335, n.º 20).

¹⁹ Artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011.

²⁰ Considerando 36 do Regulamento n.º 1169/2011.

²¹ Artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011.

²² Artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011.

56. O Governo croata e a Comissão alegam, no entanto, que, uma vez que a lista de ingredientes e a declaração nutricional desempenham funções diferentes mas complementares, o Regulamento n.º 1169/2011 funcionará de forma mais consistente e precisa se for interpretado no sentido de que exige informações mais específicas na lista de ingredientes e informações mais genéricas na declaração nutricional. No entanto, tal entendimento só poderá ser aceite, no que diz respeito aos géneros alimentícios aos quais foram adicionadas vitaminas, se for corroborado pelo menos parcialmente por uma interpretação textual do Regulamento n.º 1169/2011 e/ou do Regulamento n.º 1925/2006, o que, conforme demonstrei, não é o caso. Recordo, a este respeito, que se deve recorrer à interpretação contextual de uma disposição quando a sua interpretação textual seja ambígua ou produza resultados absurdos²³, mas não se pode reformular a redação dessa disposição a ponto de comprometer a segurança jurídica e a previsibilidade²⁴.

57. Por outro lado, chamo a atenção do Tribunal de Justiça para a parte C do anexo VII do Regulamento n.º 1169/2011, relativa aos aditivos alimentares e às enzimas alimentares, que são outro tipo de ingrediente na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea f). Em substância, de acordo com esta parte do anexo VII do Regulamento n.º 1169/2011, certos aditivos alimentares e enzimas alimentares pertencentes a uma das categorias aí enumeradas são obrigatoriamente designados pela denominação desta categoria, seguida da sua denominação específica ou, se for caso disso, do seu número E. Daqui decorre que, ao contrário do que sucede com os aditivos e as enzimas alimentares, o legislador da União não concebeu a forma genérica das vitaminas como uma categoria de ingredientes e os preparados vitamínicos como a sua denominação específica, conforme alegam as intervenientes nas suas observações. Deve necessariamente entender-se que, se assim não fosse, uma disposição análoga à parte C do anexo VII do Regulamento n.º 1169/2011 teria sido introduzida neste regulamento em relação às vitaminas.

b) Regulamento n.º 1169/2011 no contexto da legislação alimentar da União

58. O presente processo, que diz respeito a alimentos com adição de vitaminas, apela a que se coloque o Regulamento n.º 1169/2011 no contexto do Regulamento n.º 1925/2006, que, como já foi referido, enumera as denominações das vitaminas que podem ser adicionadas aos alimentos, bem como os seus preparados vitamínicos.

59. Já referi que a interpretação textual do Regulamento n.º 1925/2006 não permite concluir que, quando são adicionadas vitaminas aos alimentos, a indicação dessas vitaminas deva ser feita de forma combinada, sob a sua denominação genérica e o seu preparado vitamínico. Gostaria agora de indicar que desde a primeira versão, conforme adotada em 2006, do Regulamento n.º 1925/2006 que a lista de preparados vitamínicos se encontra especificada no anexo II. Se o legislador da União tivesse pretendido que as vitaminas adicionadas aos alimentos também fossem indicadas de acordo com os seus preparados vitamínicos, por uma questão de coerência normativa teria sido devidamente introduzida no Regulamento n.º 1169/2011 uma declaração concreta ou uma disposição neste sentido quando da sua adoção em 2011.

60. Além disso, há que chamar a atenção para o facto de que, quando adotou o Regulamento n.º 1169/2011, o legislador da União clarificou as informações que devem ser prestadas na rotulagem nutricional dos produtos aos quais foram adicionados vitaminas e sais minerais. Fê-lo através do artigo 50.º deste regulamento, que alterou o artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento

²³ V. Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179, n.º 37 e jurisprudência referida).

²⁴ V. considerando 9 e 11 do Regulamento n.º 1169/2011, que se refere expressamente à segurança jurídica para os consumidores e demais interessados.

n.º 1925/2006 ao estipular que a declaração nutricional destes produtos devia indicar as informações previstas no artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011. É assim razoável considerar, uma vez mais, que, se o legislador da União tivesse pretendido impor que as vitaminas adicionadas aos géneros alimentícios fossem indicadas na lista de ingredientes não apenas por referência à sua denominação genérica, mas também ao seu preparado vitamínico, podia ter introduzido uma alteração ao Regulamento n.º 1925/2006 através do Regulamento n.º 1169/2011, como foi feito em relação à informação a prestar na declaração nutricional.

61. Nestas circunstâncias, considero que o Regulamento n.º 1169/2011, quando inserido no contexto do Regulamento n.º 1925/2006, não pode ser entendido no sentido de que exige que as vitaminas adicionadas aos géneros alimentícios sejam indicadas sob a denominação do seu preparado na lista de ingredientes.

62. Por uma questão de exaustividade, gostaria de me debruçar sobre um argumento específico apresentado pelo Governo croata e pela Comissão nas suas observações a respeito da interpretação do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 em relação à Diretiva 2002/46.

63. Com efeito, os dois intervenientes remetem para o anexo II desta diretiva, que enumera as vitaminas que podem ser utilizadas no fabrico de suplementos alimentares e que inclui, como fonte de folato ou de ácido fólico, o «ácido (6S)-5-metiltetra-hidrofólico, sal de glucosamina»²⁵ juntamente com o «ácido pteroilmonoglutâmico» e o «L-metilfolato de cálcio». Salientam os dois intervenientes que, nos termos da Decisão de Execução 2014/154/EU²⁶ e do Regulamento de Execução (UE) 2017/2470²⁷, o «ácido (6S)-5-metiltetra-hidrofólico, sal de glucosamina» deve ser designado, na rotulagem dos géneros alimentícios que o contenham, sob a forma do seu preparado vitamínico. Assim, se o Regulamento n.º 1169/2011 devesse ser interpretado no sentido de que não exige uma referência a preparados vitamínicos, os suplementos alimentares que contenham «ácido pteroilmonoglutâmico» e «L-metilfolato de cálcio» seriam referidos pelos termos genéricos «folato» ou «ácido fólico». Em contrapartida, o «ácido (6S)-5-metiltetra-hidrofólico, sal de glucosamina» seria mencionado sob a forma do seu preparado, ainda que as três substâncias pertençam à mesma categoria de vitaminas.

64. Considero este argumento irrelevante para efeitos da interpretação do Regulamento n.º 1169/2011 no âmbito do presente processo. Em primeiro lugar e acima de tudo, a adoção de uma decisão de execução ou de um regulamento de execução pela Comissão não pode condicionar, ao abrigo do princípio da hierarquia das normas, a interpretação contextual do Regulamento n.º 1169/2011, adotado pelo Parlamento e pelo Conselho.

65. Em segundo lugar, o argumento apresentado pelos intervenientes não diz respeito à denominação, como no caso em apreço, das vitaminas adicionadas aos alimentos na lista de ingredientes, que deve ser definida através da interpretação do Regulamento n.º 1169/2011 em

²⁵ Regulamento (UE) 2015/414 da Comissão, de 12 de março de 2015, que altera a Diretiva 2002/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere ao ácido (6S)-5-metiltetra-hidrofólico, sal de glucosamina utilizado na produção de suplementos alimentares (JO 2015, L 68, p. 26).

²⁶ Decisão de Execução da Comissão, de 19 de março de 2014, que autoriza a colocação no mercado de ácido (6S)-5-metiltetra-hidrofólico, sal de glucosamina como novo ingrediente alimentar, nos termos do Regulamento (CE) n.º 258/97 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 85, p. 10).

²⁷ Regulamento de Execução da Comissão, de 20 de dezembro de 2017, que estabelece a lista da União de novos alimentos em conformidade com o Regulamento (UE) 2015/2283 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos (JO 2017, L 351, p. 72).

conjugação com o Regulamento n.º 1925/2006. Diz antes respeito à denominação dos ingredientes dos suplementos alimentares, que deve ser examinada através da interpretação do Regulamento n.º 1169/2011 em articulação com a Diretiva 2002/46.

66. A este respeito, é certo que o Regulamento n.º 1169/2011 se aplica, nos termos dos seus artigos 1.º, n.º 3, e 6.º, a todos os alimentos destinados ao consumidor final. Assim, o Tribunal de Justiça deve estar ciente de que a interpretação das disposições do Regulamento n.º 1169/2011 – e, em especial, do seu artigo 18.º, n.º 2 – pode ter um impacto nas exigências da lista de ingredientes aplicável a todos os géneros alimentícios. Feita esta precisão, quando se refere à denominação dos ingredientes de certos géneros alimentícios, o Regulamento n.º 1169/2011 não deve ser interpretado isoladamente, mas em articulação com um ato jurídico distinto da União, que pode divergir de outros em termos de redação, âmbito e objetivos. Nestas circunstâncias, a interpretação do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 pode ter resultados diferentes em função do género alimentício específico que esteja em causa, mas sem afetar, na minha opinião, a aplicação consistente desta disposição no âmbito da legislação da União em matéria de informação sobre os géneros alimentícios.

67. Quanto ao caso em apreço, ainda que se admita que a decisão de execução ou o regulamento de execução citados pelos intervenientes possa ser tomada em consideração para efeitos da interpretação do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 em conjugação com a Diretiva 2002/46, relativa aos suplementos alimentares²⁸, não pode determinar a interpretação deste mesmo artigo em relação ao Regulamento n.º 1925/2006, relativo aos alimentos aos quais foram adicionados vitaminas. Argumentarei mais adiante nas presentes conclusões que o artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 deve ser interpretado de forma diferente no que diz respeito às duas categorias de alimentos por motivos teleológicos, tomando especialmente em consideração as necessidades de informação dos consumidores em cada uma destas situações²⁹.

68. Atendendo às considerações que precedem, a interpretação contextual do Regulamento n.º 1169/2011 não conduz a uma reconsideração da interpretação textual deste mesmo regulamento, conforme foi acima exposta no n.º 51 das presentes conclusões. Na verdade, corrobora a tese de que, quando são adicionadas vitaminas a um produto alimentar, não é exigido que da lista de ingredientes conste uma combinação da denominação genérica da vitamina em questão e do seu preparado.

3. Interpretação teleológica

69. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁰, o Regulamento n.º 1169/2011 tem por objetivo, conforme enunciado no seu artigo 1.º, n.º 1, garantir um elevado nível de defesa do consumidor no que se refere à informação sobre os géneros alimentícios, assegurando simultaneamente o bom funcionamento do mercado interno³¹. Deste modo, o referido regulamento tem em conta as diferenças de perceção e as necessidades de informação dos consumidores. Decorre também do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011 — bem como dos considerandos 3 e 4 deste regulamento, à luz dos quais esta disposição deve ser interpretada — que a prestação de informação aos consumidores deve permitir-lhes fazer escolhas informadas, tendo especialmente em conta, entre outras, as considerações de saúde.

²⁸ V., a este respeito, artigo 6.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2002/46.

²⁹ V. n.ºs 79 e 80 das presentes conclusões.

³⁰ Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, n.ºs 52 e 53).

³¹ V., igualmente, artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1925/2006.

70. Como explicarei a seguir, no caso das vitaminas adicionadas aos géneros alimentícios, tenho dúvidas sobre se a menção do preparado vitamínico na lista de ingredientes, em combinação com a sua denominação genérica, permite cumprir os objetivos do Regulamento n.º 1169/2011. Esta incapacidade é para mim particularmente evidente se tomarmos em consideração a perceção dos consumidores e as suas necessidades de informação, conforme exigido pelo artigo 1.º, n.º 1. No entanto, creio que o Regulamento n.º 1169/2011 não contém os elementos necessários para chegar a uma conclusão definitiva sobre a questão de saber se a indicação dos preparados vitamínicos na lista de ingredientes é ou não benéfica para as escolhas informadas dos consumidores, em consonância com os objetivos prosseguidos por este regulamento. Assim, em minha opinião, tal apreciação não pode resultar de uma interpretação judicial, devendo antes ser feita por via legislativa.

a) Perceção dos consumidores

71. Para definir o âmbito das obrigações em matéria de informação sobre os géneros alimentícios decorrentes do Regulamento n.º 1169/2011, deve ter-se por referência o «consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e advertido»³².

72. Conforme já referi no n.º 50 das presentes conclusões, não é, em minha opinião, possível prever que um consumidor médio, tal como definido pelo Tribunal de Justiça, poderá reconhecer formulações como «retinol», «acetato de retinilo», «palmitato de retinil», «beta-caroteno», «colecalfiferol», «ergocalciferol», isoladamente ou em combinação com a denominação genérica, como forma de se referir, respetivamente, às vitaminas A e D. Em contrapartida, a simples indicação de vitamina A e vitamina D parece mais adequada para ajudar os consumidores a compreenderem que um género alimentício inclui essas substâncias como ingredientes.

73. Importa chamar a atenção para o facto de que, uma vez que um dos objetivos do Regulamento n.º 1169/2011 consiste em fornecer uma base para o consumidor final poder fazer escolhas informadas, este regulamento pretende assegurar que a informação constante da rotulagem de um produto alimentar seja facilmente compreensível para o consumidor final. A título de exemplo, o considerando 37 do Regulamento n.º 1169/2011 indica que convém utilizar o termo «sal» na rotulagem de um produto alimentar em vez do termo correspondente do nutriente «sódio». Embora este considerando remeta para as informações prestadas na declaração nutricional, deve também aplicar-se o mesmo raciocínio à designação de substâncias na lista obrigatória de ingredientes. Uma vez mais, as denominações genéricas das vitaminas consideradas isoladamente, e não em combinação com os preparados vitamínicos definidos no anexo II do Regulamento n.º 1925/2006, afiguram-se mais adequadas para atingir este objetivo.

74. É o que sucede quando se toma em consideração uma referência combinada de uma vitamina da lista de ingredientes sob a sua forma genérica e sob a sua formulação de origem. Com efeito, dada a estreita correlação definida pelo Regulamento n.º 1169/2011 entre a lista de ingredientes e a declaração nutricional, uma referência diferente às vitaminas em cada uma dessas indicações obrigatórias pode ter por efeito tornar menos claras as informações fornecidas aos consumidores na rotulagem do produto alimentar. Deve igualmente prestar-se atenção, conforme referido no considerando 26 do Regulamento n.º 1169/2011, ao facto de que uma boa legibilidade é um fator importante na otimização da influência que as informações no rótulo podem ter sobre o público e de a aposição de informações ilegíveis no produto ser uma das principais causas de insatisfação

³² V. Acórdãos de 16 de julho de 1998, Gut Springenheide e Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, n.º 31), e de 10 de setembro de 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, n.º 61).

dos consumidores com os rótulos dos géneros alimentícios. Assim, o volume de informação que consta na rotulagem dos alimentos não deve ser excessivamente aumentado, uma vez que tal poderá conduzir a uma redução da clareza e prejudicar os objetivos que o Regulamento n.º 1169/2011 visa alcançar, no que diz respeito, em especial, à perceção dos consumidores.

b) Necessidades de informação

75. Também me questiono sobre se, no que diz respeito aos géneros alimentícios aos quais foram adicionadas vitaminas, a indicação dos preparados vitamínicos na lista de ingredientes se justifica em termos das necessidades de informação dos consumidores. Reconheço, no entanto, que, na medida em que não há elementos que resultem do Regulamento n.º 1169/2011, a minha dúvida é subjetiva.

76. Gostaria de sublinhar, a este respeito, que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, que deve ser lido à luz do seu considerando 28, prevê que, ao considerar a necessidade de impor informação obrigatória sobre os géneros alimentícios, deve ser tido em conta o facto de que a maior parte dos consumidores consideram largamente necessárias certas informações às quais atribuem um valor importante, bem como certos benefícios para os consumidores geralmente aceites.

77. No que respeita aos géneros alimentícios aos quais foram adicionadas vitaminas, em primeiro lugar, não me parece que a indicação de preparados vitamínicos na lista de ingredientes corresponda a uma necessidade de valor significativo, visto que, como já foi referido, os preparados resultantes do anexo II do Regulamento n.º 1169/2011 podem não ser facilmente compreendidos pela grande maioria dos consumidores.

78. Em segundo lugar, não se pode considerar que a indicação obrigatória de um preparado numa lista de ingredientes de géneros alimentícios resulta num benefício que o consumidor aceita. A este respeito, reconheço que, conforme os intervenientes sublinham, as vitaminas podem desempenhar funções diferentes consoante a fonte do seu preparado. No entanto, os produtos em causa no presente processo são alimentos comuns aos quais é adicionada uma quantidade limitada de vitaminas para enriquecer ou fortificar as suas características nutricionais. Independentemente do seu preparado, o efeito destas vitaminas é muito restrito. É por este motivo que, por exemplo, estes produtos são comercializados em locais de venda habituais, sem folhetos obrigatórios e sem estarem sujeitos a limitações específicas de ingestão.

79. A este respeito, poderá ser útil referir, numa perspetiva comparativa, os suplementos alimentares, em relação aos quais, na minha opinião, as necessidades de informação dos consumidores merecem uma interpretação diferente do âmbito do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, lido em conjugação com a Diretiva 2002/46. Com efeito, decorre do artigo 2.º, alínea a), desta diretiva que os suplementos alimentares são fontes concentradas de determinados nutrientes ou outras substâncias, incluindo vitaminas, com efeito nutricional ou fisiológico, comercializados em forma doseada, como pílulas, comprimidos, cápsulas ou líquidos em unidades medidas. Destinam-se a complementar o regime alimentar normal e, em particular, a corrigir deficiências nutricionais, manter uma ingestão adequada de certos nutrientes ou apoiar funções fisiológicas específicas.

80. Deste modo, embora as necessidades de informação dos consumidores possam justificar a indicação dos preparados vitamínicos na lista de ingredientes de suplementos alimentares, dadas as diferentes funções desempenhadas por cada uma destas fontes e os efeitos nutricionais ou

fisiológicos específicos pretendidos pelos consumidores, semelhantes necessidades não justificam a sua indicação na lista de ingredientes de alimentos com adição de vitaminas devido ao seu efeito limitado quando consumidos.

81. Por último, refiro sucintamente que, atendendo a que a referência ao preparado vitamínico na lista de ingredientes dos géneros alimentícios com adição de vitaminas não se justifica em termos de necessidades de informação, não deve ser acolhido o argumento avançado pela Comissão, segundo o qual a rotulagem destes produtos sem esta referência induz os consumidores em erro na aceção do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1169/2011.

c) Uma apreciação para o legislador da União

82. O considerando 19 do Regulamento n.º 1169/2011 dispõe que só deverão ser estabelecidos novos requisitos obrigatórios de informação sobre os alimentos se tal for necessário, de acordo com os princípios da subsidiariedade, proporcionalidade e sustentabilidade. Além disso, como já foi referido, o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011 prevê, em substância, que qualquer consideração sobre a necessidade de impor informação obrigatória sobre os géneros alimentícios deve ter em conta um interesse manifestado pela maioria dos consumidores na divulgação de certas informações.

83. Daqui decorre que, ainda que se admita que a combinação da denominação genérica das vitaminas e dos seus preparados possa ter um efeito positivo na promoção de escolhas informadas, essa apreciação deve ser efetuada, nos termos do Regulamento n.º 1169/2011, com base na perceção dos consumidores e nas suas necessidades de informação e, nomeadamente, no princípio da proporcionalidade³³. Não havendo um respaldo mais sólido baseado numa interpretação textual e contextual, essa apreciação não pode ser inferida de argumentos meramente teleológicos, como é alegado, no essencial, pelos intervenientes no presente processo, devendo antes ser efetuada pelo legislador da União.

84. Além disso, importa referir que, embora a razão primordial para impor informação obrigatória sobre os géneros alimentícios seja a de permitir que os consumidores façam escolhas informadas e uma utilização adequada do género alimentício, o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/2011, sob a epígrafe «Objetivos gerais» também prevê que a legislação em matéria de informação sobre os géneros alimentícios tem por objetivo a livre circulação na União Europeia de géneros alimentícios produzidos e comercializados legalmente, tendo em conta a necessidade de proteger os legítimos interesses dos produtores. O artigo 3.º, n.º 4, do mesmo regulamento acrescenta que se deve proceder a uma consulta pública aberta e transparente, nomeadamente aos interessados, durante a preparação, avaliação e revisão da legislação em matéria de informação sobre os géneros alimentícios.

85. Assim, há que proceder a uma ponderação entre o objetivo que consiste em garantir um elevado nível de informação aos consumidores, de acordo com os objetivos fixados pelo Regulamento n.º 1169/2011, e a necessidade de tomar em consideração os interessados quando da previsão de novos requisitos para a rotulagem dos géneros alimentícios. Daqui resulta uma limitação da interpretação do Regulamento n.º 1169/2011 relativo à informação sobre os géneros alimentícios, o que exige, em minha opinião, a intervenção do legislador da União.

³³ V., por exemplo, a recente proposta da Comissão de revisão das regras da União Europeia em matéria de informação prestada aos consumidores, que visa garantir uma melhor informação na rotulagem para ajudar os consumidores a fazerem escolhas alimentares mais saudáveis e sustentáveis: https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en.

4. Observações finais

86. Resulta das considerações precedentes que nenhum dos cânones da interpretação do direito da União permite considerar que o Regulamento n.º 1169/2011, lido em conjugação com o Regulamento n.º 1925/2006, exige que a referência a uma vitamina adicionada na lista de ingredientes de um género alimentício deve também figurar sob a forma do seu preparado. Se se vier a considerar que é adequado impor uma obrigação de indicar o preparado vitamínico na lista de ingredientes para promover escolhas mais informadas do consumidor, será necessário alterar a legislação aplicável em conformidade.

V. Conclusão

87. Com base na análise acima exposta, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão submetida pela Kúria (Supremo Tribunal da Hungria) da seguinte forma:

O 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, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão, e, em especial, o artigo 18.º, n.º 2, deste regulamento, devem ser interpretados no sentido de que, quando são adicionadas vitaminas a um género alimentício, não é necessário incluir na lista de ingredientes, para além da denominação genérica das vitaminas, o preparado vitamínico utilizado, conforme enumerado na lista constante do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo à adição de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias aos alimentos.