Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 26 de setembro de 2019[1]

Processo C-785/18

GAEC Jeanningros
contra
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO),
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Ministre de l'Économie et des Finances,
sendo interveniente:
Comité interprofessionnel de gestion du Comté

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Proteção das indicações geográficas e das denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios — Alteração do caderno de especificações de um produto — Alteração não menor — Alteração menor — Pedido de alteração menor objeto de recurso nos tribunais nacionais — Jurisprudência nacional no sentido da negação de provimento ao recurso quando a Comissão adota uma decisão — Denominação de origem protegida Comté»

1. Nos termos do Regulamento (UE) n.º 1151/2012[2], as denominações de origem protegidas (a seguir «DOP») devem cumprir o estipulado num caderno de especificações que inclua a sua denominação, a descrição do produto, o seu método de obtenção, a delimitação da área geográfica e outros dados relevantes.

2. Esses cadernos de especificações podem ser alterados mediante procedimentos administrativos compostos, semelhantes aos que regulam o registo inicial das DOP, em que intervêm tanto as autoridades nacionais como a Comissão. O seu regime encontra-se definido num regulamento delegado[3] e num regulamento de execução[4], ligeiramente variável em função da importância dessas alterações.

3. A questão prejudicial submetida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) permitirá ao Tribunal de Justiça esclarecer a função dos órgãos jurisdicionais responsáveis pela fiscalização da validade das decisões das autoridades nacionais proferidas no âmbito dos referidos procedimentos.

1 Língua original: espanhol.

2 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO 2012, L 343, p. 1).

3 Regulamento Delegado (UE) n.º 664/2014 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, que completa o Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao estabelecimento dos símbolos da União para as denominações de origem protegidas, as indicações geográficas protegidas e as especialidades tradicionais garantidas e a certas regras relativas à proveniência, certas regras processuais e certas regras transitórias adicionais (JO 2014, L 179, p. 17).

4 Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2014 da Comissão, de 13 de junho de 2014, que estabelece regras de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO 2014, L 179, p. 36).

4. Em especial, há que determinar se, quando a Comissão tenha aceitado um pedido de uma alteração «menor» do caderno de especificações de uma DOP, homologada pelas autoridades de um Estado-Membro, os órgãos jurisdicionais desse Estado têm de conhecer dos recursos pendentes contra as decisões nacionais que aprovaram a referida alteração.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento n.º 1151/2012

5. Nos termos do artigo 7.º:

«1. Uma denominação de origem protegida ou uma indicação geográfica protegida deve respeitar um caderno de especificações que inclua, pelo menos:

a) A denominação a proteger como denominação de origem ou indicação geográfica […];

b) A descrição do produto, incluindo as matérias-primas, se for caso disso, assim como as suas principais características físicas, químicas, microbiológicas ou organoléticas;

c) A definição da área geográfica […] e, se for caso disso, os elementos que indiquem a observância dos requisitos previstos no artigo 5.º, n.º 3;

d) As provas de que o produto é originário da área geográfica delimitada referida no artigo 5.º, n.ºs 1 ou 2;

e) A descrição do método de obtenção do produto e, se for caso disso, dos métodos locais, autênticos e constantes, bem como informações relativas ao acondicionamento […];

f) Os elementos que estabelecem:

   i) a relação entre a qualidade ou as características do produto e o meio geográfico a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, ou

   ii) se for o caso, a relação entre determinada qualidade, a reputação ou outra característica do produto e a origem geográfica a que se refere o artigo 5.º, n.º 2;

[…]

h) As eventuais regras específicas de rotulagem do produto em questão.

[…]»

6. O artigo 49.º, n.º 4, segundo parágrafo, dispõe:

«O Estado-Membro assegura que a sua decisão favorável seja tornada pública e que qualquer pessoa singular ou coletiva com um interesse legítimo tenha oportunidade de interpor recurso.»

7. O artigo 53.º prevê:

«1. Os agrupamentos com um interesse legítimo podem solicitar a aprovação de uma alteração ao caderno de especificações do produto.

Os pedidos devem descrever e justificar as alterações solicitadas.

2. Sempre que a alteração envolva uma ou mais alterações ao caderno de especificações que não sejam menores, o pedido de alteração deve seguir o procedimento previsto nos artigos 49.º a 52.º

No entanto, se as alterações propostas forem menores, a Comissão aprova ou recusa o pedido. Em caso de aprovação de alterações que impliquem uma modificação dos elementos referidos no artigo 50.º, n.º 2, a Comissão publica esses elementos no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Para ser considerada menor no caso do regime de qualidade descrito no Título II, a alteração não pode:

a) Visar as características essenciais do produto;

b) Alterar a relação a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, alínea f), subalíneas i) ou ii);

c) Incluir uma alteração da denominação do produto ou de uma parte da denominação do produto;

d) Afetar a área geográfica delimitada; nem

e) Corresponder a um aumento das restrições impostas ao comércio do produto ou das suas matérias-primas.

[…]»

2. Regulamento Delegado n.º 664/2014

8. O artigo 6.º, n.º 2 («Alterações do caderno de especificações»), dispõe:

«Os pedidos de alteração menor de um caderno de especificações relativo a denominações de origem protegidas ou a indicações geográficas protegidas devem ser apresentados às autoridades do Estado-Membro a que se pertence a área geográfica da denominação ou indicação. […]

O pedido de alteração menor deve incidir apenas em alterações menores na aceção do artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012. O pedido deve descrever as referidas alterações menores, apresentar uma síntese das razões a elas subjacentes e demonstrar que as alterações propostas são efetivamente menores em conformidade com o artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012. O pedido deve comparar, para cada alteração, o caderno de especificações original e, se for caso disso, o documento único original com a versão alterada proposta. O pedido deve ser autossuficiente e conter todas as alterações do caderno de especificações e, se for caso disso, do documento único para o qual é solicitada a aprovação.

As alterações menores referidas no artigo 53.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012 consideram-se aprovadas se a Comissão não informar do contrário o requerente no prazo de três meses a contar da receção do pedido.

Um pedido de alteração menor que não respeite o disposto no presente número, segundo parágrafo, não é admissível. A aprovação tácita a que se refere o presente número, terceiro parágrafo, não se aplica a estes pedidos. Se o pedido for considerado inadmissível, a Comissão informa o requerente no prazo de três meses a contar da receção do mesmo.

A Comissão torna públicas as alterações menores aprovadas de um caderno de especificações que não impliquem uma alteração dos elementos referidos no artigo 50.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012.»

3. Regulamento de Execução n.º 668/2014

9. O artigo 10.º («Disposições processuais para alteração dos cadernos de especificações») dispõe:

«1. Os pedidos de aprovação de alterações não menores dos cadernos de especificações de denominações de origem protegidas e indicações geográficas protegidas devem respeitar o formulário estabelecido no anexo V, preenchido de acordo com o estabelecido no artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 1151/2012. O Documento Único alterado deve respeitar o formulário estabelecido no anexo I do presente regulamento. A referência à publicação do caderno de especificações incluída no Documento Único alterado deve remeter para a versão atualizada de proposta do primeiro.

[…]

2. Os pedidos de aprovação de alterações menores referidos no artigo 53.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012 devem ser redigidos de acordo com o formulário constante do anexo VII do presente regulamento.

Os pedidos de aprovação de alterações menores relativos a denominações de origem protegidas e indicações geográficas protegidas devem ser acompanhados do Documento Único atualizado, se tal for o caso, redigido de acordo com o modelo indicado no anexo I. A referência à publicação do caderno de especificações no Documento Único alterado deve remeter para a versão atualizada da proposta do caderno de especificações.

Nos pedidos oriundos da União, os Estados-Membros devem incluir uma declaração em como aqueles respeitam o estabelecido no Regulamento (UE) n.º 1151/2012 e as disposições adotadas no âmbito do mesmo, bem como a referência de publicação do caderno de especificações atualizado […]. Os pedidos de alterações menores mencionados no artigo 6.º, n.º 2, quinto parágrafo, do Regulamento Delegado (UE) n.º 664/2014 devem incluir a referência à publicação do caderno de especificações atualizado (pedidos oriundos dos Estados-Membros) e o caderno de especificações atualizado (pedidos oriundos de países terceiros).

[…]»

B. Direito nacional. Decreto de 8 de setembro de 2017, do Ministro da Agricultura e da Alimentação e do Ministro da Economia e das Finanças, relativo à alteração do caderno de especificações da DOP «Comté» [5]

10. O artigo 1.º dispõe:

«É aprovado, para ser transmitido à Comissão Europeia, o caderno de especificações da denominação de origem protegida "Comté", alterado sob proposta da Comissão Permanente do Comité Nacional das denominações leiteiras, agroalimentares e florestais do Instituto Nacional da Origem e da Qualidade.»

11. Nos termos do artigo 2.º:

«O presente decreto é aplicável a partir da data de aprovação das alterações do caderno de especificações da denominação de origem protegida "Comté" pela Comissão Europeia.

A data de aprovação das alterações pela Comissão Europeia é tornada pública por aviso publicado no Jornal Oficial do Ministério da Agricultura e da Alimentação, acompanhado, se necessário, da versão aprovada do caderno de especificações.»

II. Processo principal e questão prejudicial

12. Em 16 de novembro de 2017, o Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) Jeanningros impugnou no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) o Decreto de 8 de setembro de 2017, pedindo a anulação do artigo 5.1.18 do caderno de especificações alterado, que proíbe os «robôs de ordenha».

13. Por decisão publicada em 1 de junho de 2018, a Comissão aprovou o pedido de alteração menor do caderno de especificações da DOP «Comté» [6], de acordo com o artigo 53.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1151/2012, tendo em conta o artigo 6.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento Delegado n.º 664/2014.

14. O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) tem dúvidas quanto à questão de saber se deve apreciar o recurso interposto contra o Decreto de 8 de setembro de 2017, ainda pendente, ou se, pelo contrário, deve decidir não se pronunciar, como fez noutros casos [7].

15. A posição adotada até à data pelo tribunal de reenvio é a de que, quando é chamado a pronunciar-se sobre a impugnação de uma decisão pela qual o Governo francês transmite à Comissão um pedido de registo de uma DOP acompanhada do caderno de especificações homologado e, no momento de proferir a sua decisão, a Comissão já procedeu à inscrição dessa denominação no registo [8], a referida impugnação deixa de ter objeto.

5 Arrêté du 8 septembre 2017 du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et du ministre de l'Économie et des Finances relatif à la modification du cahier des charges et de l'appellation d'origine protégée «Comté» (JORF n.º 217, de 16 de setembro de 2017; a seguir «Decreto de 8 de setembro de 2017»).

6 Publicação de um pedido de aprovação de uma alteração menor em conformidade com o artigo 53.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO 2018, C 187, p. 7).

7 Conseil d'État, «Syndicat de défense et de promotion des fabricants et affineurs du Morbier», 5 novembre 2003, req. n.º 0230438.

8 O Registo de denominações de origem e de indicações geográficas protegidas está previsto no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1151/2012. Encontra-se disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

16. Com base nesta jurisprudência, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) não examina a legalidade do caderno de especificações inscrito pela Comissão, mesmo que, como acontece no caso em apreço, a decisão nacional em que se baseia tenha sido impugnada. É o que acontece também no caso das alterações que não sejam menores.

17. O tribunal de reenvio pergunta se tal procedimento é compatível com o direito da União ou se, pelo contrário, tendo em conta os efeitos decorrentes da eventual anulação do ato nacional recorrido sobre a validade do registo efetuado pela Comissão, se deve pronunciar sobre a legalidade desse ato.

18. Estas dúvidas levaram o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) a submeter ao Tribunal de Justiça esta questão prejudicial:

«Devem o artigo 53.º do Regulamento (UE) n.º 1151/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, o artigo 6.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 664/2014 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, que completa o Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao estabelecimento dos símbolos da União para as denominações de origem protegidas, as indicações geográficas protegidas e as especialidades tradicionais garantidas e a certas regras relativas à proveniência, certas regras processuais e certas regras transitórias adicionais, e o artigo 10.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2014 da Comissão, de 13 de junho de 2014, que estabelece regras de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretados no sentido de que, na hipótese específica de a Comissão Europeia ter deferido o pedido das autoridades nacionais de um Estado-Membro de alteração do caderno de especificações de uma denominação e de registo da denominação de origem controlada quando tal pedido é ainda objeto de recurso nos órgãos jurisdicionais desse Estado, estes últimos podem decidir que já não há que conhecer do mérito do litígio neles pendente ou, tendo em conta os efeitos decorrentes de uma eventual anulação do ato impugnado sobre a validade do registo pela Comissão Europeia, devem pronunciar-se sobre a legalidade desse ato das autoridades nacionais?»

19. No processo prejudicial apresentaram observações escritas o Governo francês e a Comissão. O Tribunal de Justiça decidiu decidir a causa sem realização de audiência.

III. Análise

20. Para responder à questão prejudicial, parece-me oportuno analisar, em primeiro lugar, por um lado, o regime dos procedimentos administrativos previstos para realizar as alterações dos cadernos de especificações das DOP e, por outro, as modalidades da sua fiscalização jurisdicional.

A. Procedimentos de alteração dos cadernos de especificações das DOP

21. A alteração do caderno de especificações de uma DOP, bem como o seu registo, é realizada através de um procedimento administrativo composto, com a intervenção das autoridades competentes do Estado-Membro e da Comissão. O considerando 58 do Regulamento n.º 1151/2012 sublinha este aspeto [9].

9 «A fim de assegurar que as denominações registadas relativas às denominações de origem e indicações geográficas e às especialidades tradicionais garantidas satisfazem as condições estabelecidas no presente regulamento, os pedidos deverão ser examinados pelas autoridades nacionais do Estado-Membro em causa, na observância de disposições mínimas comuns, incluindo um procedimento nacional de oposição. A Comissão deverá subsequentemente examinar atentamente os pedidos para se certificar de que não existem erros manifestos, e de que foram tidos em conta tanto o direito da União como os interesses das partes interessadas fora do Estado-Membro do pedido».

22. O artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1151/2012 distingue dois tipos de alterações, designadamente, as «que não sejam menores» e as menores.

23. As alterações não menores são:

— as relacionadas com as características essenciais do produto;

— as que alteram a relação entre a qualidade ou as características do produto e a meio geográfico ou a relação entre determinada qualidade, a reputação ou outra característica do produto e a sua origem geográfica (artigo 7.º, n.º 1, alínea f), i) ou ii), do Regulamento n.º 1151/2012);

— as que incluem uma alteração da denominação do produto ou de uma parte da sua denominação;

— as que afetam a área geográfica delimitada; e

— as que correspondem a um aumento das restrições impostas ao comércio do produto ou das suas matérias-primas.

24. Por alterações menores entendem-se as que o artigo 53.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1151/2012 não considera que não são menores.

25. Paralelamente, o artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1151/2012 prevê dois procedimentos para os pedidos de alterações do caderno de especificações. Para as que não sejam menores, remete para os artigos 49.º a 52.º (isto é, para o procedimento aplicável ao registo das DOP); para as menores, prevê um procedimento simplificado.

1. Procedimento (ordinário) para as alterações do caderno de especificações de uma DOP que não sejam menores

26. O procedimento de registo das DOP regula as alterações do caderno de especificações que não sejam menores [10]. É constituído por uma primeira fase que tem início (artigo 49.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1151/2012) com o pedido de registo da DOP, apresentado por um agrupamento de produtores às autoridades do Estado-Membro em que se situa geograficamente a área de produção.

27. Essas autoridades devem examinar o pedido pelos meios adequados para verificar se se justifica e se satisfaz as condições substantivas previstas no referido regulamento. Deve-se assegurar uma publicação adequada do pedido e prever um prazo razoável em que qualquer pessoa singular ou coletiva com um interesse legítimo e estabelecida ou a residir no seu território possa apresentar oposição ao pedido [11].

28. As autoridades nacionais avaliam as declarações de oposição recebidas e verificam se o pedido respeita as exigências do Regulamento n.º 1151/2012. Se a sua avaliação for positiva, tomam uma decisão e devem assegurar a publicação e o acesso por via eletrónica ao caderno de especificações em que se tenha baseado a sua decisão favorável.

10 O artigo 7.º do Regulamento Delegado n.º 664/2014 alarga também este procedimento ordinário ao caso do cancelamento do registo de uma DOP se não estiver garantida a conformidade com o caderno de especificações ou se não tiver sido colocado no mercado nenhum produto que beneficie da DOP durante pelo menos sete anos.

11 Artigo 49.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1151/2012.

29. Nesta fase é particularmente relevante o artigo 49.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1151/2012, nos termos do qual «[o] Estado-Membro assegura que a sua decisão favorável seja tornada pública e que qualquer pessoa singular ou coletiva com um interesse legítimo tenha oportunidade de interpor recurso».

30. Quando a decisão da autoridade nacional competente seja afirmativa, a fase nacional termina com a sua transmissão à Comissão, que é também informada das declarações de oposição admissíveis recebidas [12].

31. A fase «europeia» deste procedimento tem início com o exame a realizar pela Comissão, uma vez recebida a decisão nacional, a fim de verificar se o pedido se justifica e satisfaz as condições previstas para as DOP. Se, após esse exame (que não deve exceder um período de seis meses), a Comissão deferir o pedido [13], publica no JOUE o documento único e a referência de publicação do caderno de especificações do produto [14].

32. Após a publicação no JOUE, o artigo 51.º do Regulamento n.º 1151/2012 indica que as autoridades de um Estado-Membro ou de um país terceiro, ou uma pessoa singular ou coletiva com um interesse legítimo e estabelecida num país terceiro, podem apresentar um ato de oposição [15]. A Comissão transmite sem demora esse ato de oposição à autoridade do Estado-Membro que tenha apresentado o pedido [16]. Posteriormente, se essa oposição se confirmar, abre-se um procedimento [17].

33. Se não receber qualquer ato de oposição (ou qualquer declaração de oposição fundamentada admissível), a Comissão regista as alterações não menores do caderno de especificações, sem recorrer ao procedimento previsto no artigo 57.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1151/2012.

34. A Comissão atua do mesmo modo, se, tendo recebido uma declaração de oposição fundamentada admissível, tiver sido alcançado um acordo após as consultas previstas no artigo 51.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1151/2012. Se não tiver sido alcançado um acordo, a Comissão adota os atos de execução para o registo ou a alteração não menor do caderno de especificações da DOP, segundo o procedimento de exame do artigo 57.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1151/2012 [18].

35. Em qualquer caso, os atos de alterações não menores de uma DOP e as decisões de recusa são publicados no JOUE [19].

2. Procedimento (simplificado) para as alterações menores do caderno de especificações de uma DOP

36. O Regulamento n.º 1151/2012 regulou, de modo muito sucinto, este procedimento simplificado. O seu artigo 53.º, n.º 2, segundo parágrafo, limita-se a dispor que, «se as alterações propostas forem menores, a Comissão aprova ou recusa o pedido». Acrescenta que, sendo aprovada a alteração do documento único ou do caderno de especificações da DOP, a Comissão publica-a no JOUE.

12 Isto é, das feitas por pessoas singulares ou coletivas que tenham comercializado legalmente os produtos em causa, utilizando de forma contínua as denominações em questão, durante pelo menos os cinco anos anteriores (artigo 49.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1151/2012).

13 Se a Comissão indeferir o pedido, por entender que não se encontram preenchidas as condições, adota os atos de execução relevantes que recusam o pedido (artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1151/2012).

14 Artigo 50.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1151/2012.

15 Esse ato de oposição deve incluir, em qualquer caso, uma alegação da possibilidade de o pedido infringir as condições estabelecidas no regulamento para as alterações não menores dos cadernos de especificações.

16 Artigo 51.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1151/2012.

17 O ato de oposição deve ser seguido, no prazo de dois meses, de uma declaração de oposição fundamentada, cuja admissibilidade é examinada pela Comissão. Se a considerar admissível, a Comissão convida a autoridade ou organismo que tenha apresentado a oposição e a autoridade nacional que tenha apresentado o pedido a proceder às consultas adequadas durante um prazo razoável que não pode exceder três meses.

18 Artigo 52.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1151/2012.

19 Artigo 52.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1151/2012.

37. O Regulamento Delegado n.º 664/2014 desenvolveu este procedimento simplificado aproximando-o do procedimento ordinário no artigo 6.º, n.º 2. Nos termos destes artigo, os pedidos de alteração menor: i) devem ser apresentados às autoridades do Estado-Membro da área geográfica da denominação; ii) devem descrever essas alterações, explicando porque são menores, e compará-las com o texto original; iii) não se encontra previsto, para estas alterações, um procedimento nacional de oposição, ao contrário do que se verifica no procedimento ordinário [20].

38. Por último, o artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento Delegado n.º 664/2014 dispõe que, o Estado-Membro pode, caso considere que as exigências do Regulamento n.º 1151/2012 e das disposições adotadas nos termos desse regulamento são cumpridas, apresentar à Comissão um processo de pedido de alteração menor do caderno de especificações da DOP.

39. A fase «europeia» deste procedimento é também simplificada. Não existe qualquer procedimento de oposição neste nível e a Comissão tem o poder de decisão, que pode ser expressa ou tácita (as alterações menores consideram-se aprovadas caso a Comissão não informe do contrário o requerente no prazo de três meses a contar da receção do pedido) [21]. Se a Comissão considerar o pedido inadmissível, deve informar o requerente no prazo de três meses a contar da receção do mesmo. Se as aprovar, a Comissão torna públicas as alterações menores dos cadernos de especificações de uma DOP.

B. Fiscalização jurisdicional das decisões adotadas nos procedimentos de alteração dos cadernos de especificações de uma DOP

40. Tanto o procedimento ordinário como o procedimento simplificado são, tal como se acaba de explicar, procedimentos administrativos compostos em que intervêm, sucessivamente, as autoridades nacionais e a Comissão.

41. Este tipo de procedimentos compostos está regulado de modo casuístico no direito da União [22] e foi amplamente analisado pela doutrina, devido às diversas questões jurídicas que suscitam [23].

42. A fiscalização jurisdicional das decisões adotadas nestes procedimentos foi analisada pelo Tribunal de Justiça, também de modo casuístico e não exaustivo [24], embora diversos processos recentes, no âmbito da união bancária, estejam a contribuir para a definição da sua jurisprudência [25].

20 No entanto, se o pedido de alteração menor não provier do agrupamento que tinha apresentado o pedido de registo da denominação ou denominações a que se refere o caderno de especificações, o Estado-Membro dá a esse agrupamento (caso ainda exista) a oportunidade de apresentar observações.

21 No entanto, a aprovação tácita não é aplicável às alterações menores que não respeitem o disposto no artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento Delegado n.º 664/2014.

22 Uma ambiciosa proposta doutrinal de codificação dos procedimentos administrativos da União é a de Mir, O., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., Ziller, J. e o. (eds.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. O artigo I-4 (4) do Código ReNEUAL define o «procedimento composto» como um procedimento administrativo em que as autoridades da União e as de um Estado-Membro, ou de diferentes Estados-Membros, têm funções diferentes que são interdependentes. A combinação de dois procedimentos administrativos diretamente relacionados também constitui um procedimento composto.

23 Alonso de León, S., *Composite administratives procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017; Eliantonio, M., «Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'», *Review of European Administrative Law*, 2014 n.º 2, pp. 65 a 102; Della Cananea, G., «I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea», em Bignami, F. e Cassese, S. (dirs.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004; Mastrodonato, G., *I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, Cacucci, 2007; Hofmann, H.C.H., «Composite decision-making procedures in EU administrative law», en Hofmann, H.C.H. e Türk, A., *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, p. 136.

24 Brito Bastos, F., «Derivative illegality in European composite administrative procedures», *Common Market Law Review*, 2018, n.º 1, pp. 101 a 134.

25 Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, a seguir «Acórdão Berlusconi e Finivest», EU:C:2018:1023). Encontra-se pendente de decisão o processo Iccrea Banca, no âmbito do qual proferi as minhas conclusões em 9 de julho de 2019 (C-414/18, EU:C:2019:574).

43. Nas minhas Conclusões do processo Berlusconi e Fininvest analisei a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre os procedimentos administrativos compostos da UE, distinguindo entre as situações em que o poder decisório reside nas autoridades nacionais e aquelas em que pertence às instituições da União [26].

44. No Acórdão Berlusconi e Fininvest, o Tribunal de Justiça declarou, em síntese, que o artigo 263.º TFUE se opõe a que os órgãos jurisdicionais nacionais fiscalizem a legalidade de atos de abertura, de instrução ou de proposta não vinculativa adotados pelas autoridades nacionais competentes no âmbito do procedimento administrativo composto de autorização das aquisições ou aumentos de participações qualificadas em instituições de crédito. Por seu turno, essa declaração baseava-se em duas premissas:

— Quando os atos adotados pelas autoridades nacionais são uma etapa do processo em que uma instituição da União exerce sozinha o poder decisório final sem estar vinculada pelos atos instrutórios ou as propostas das autoridades nacionais, estamos perante atos da União [27].

— Quando o direito da União consagra um poder decisório exclusivo de uma instituição da União, compete ao juiz da União com base no artigo 263.º TFUE, pronunciar-se sobre a legalidade da decisão final adotada pela instituição da União. Compete exclusivamente ao juiz da União, a fim de garantir uma proteção judicial efetiva dos interessados, examinar os eventuais vícios que inquinem os atos instrutórios ou as propostas das autoridades nacionais suscetíveis de afetar a validade da decisão final [28].

45. Como expliquei nas minhas conclusões do referido processo [29], nos procedimentos administrativos compostos em que participam autoridades nacionais e da União, o exercício do poder de decisão final constitui o elemento essencial para determinar se a fiscalização jurisdicional deve ser exercida pelo juiz da União ou pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Quando o poder decisório pertence a um organismo da União, compete ao juiz da União exercer a fiscalização jurisdicional, em conformidade com o artigo 263.º TFUE. Quando a autoridade nacional detém um poder de decisão específico, os órgãos jurisdicionais nacionais são competentes para fiscalizar a legalidade dos seus atos [30].

46. As autoridades nacionais dispõem de um poder de decisão próprio, na primeira fase do procedimento composto de alteração menor do caderno de especificações de uma DOP? Se assim fosse, a fiscalização jurisdicional dessa decisão interna seria da competência dos tribunais nacionais, independentemente do facto de a Comissão ter ou não adotado a decisão de inscrição da alteração na segunda fase do procedimento.

47. Para responder a essa questão, importa recorrer à jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre os procedimentos de registo das DOP [31]. Como explicarei seguidamente, essa jurisprudência mostra, na minha opinião, que as autoridades do Estado-Membro correspondente têm um poder de decisão específico e autónomo na fase nacional do procedimento.

26 Conclusões de 27 de junho de 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, n.os 64 a 79).

27 Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Suécia/Comissão (C-64/05 P, EU:C:2007:802, n.os 93 e 94); e Acórdão Berlusconi e Fininvest, n.º 43.

28 Acórdão Berlusconi e Fininvest, n.º 44. Por analogia, v. Acórdão de 22 de outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, n.º 17).

29 Conclusões de 27 de junho de 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, n.os 60 a 63).

30 Nas minhas Conclusões de 9 de julho de 2019, Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:574), considerei que a determinação das contribuições ordinárias para o Fundo Único de Resolução (FUR) também se efetua através de um procedimento administrativo misto no qual intervêm as autoridades nacionais de resolução, mas cuja decisão final cabe ao Conselho Único de Resolução (CUR). Por esse motivo, entendi que a sua fiscalização jurisdicional compete exclusivamente ao Tribunal de Justiça e não aos órgãos jurisdicionais nacionais.

31 Acórdãos de 6 de dezembro de 2001, Carl Kühne e o. (C-269/99, a seguir «Acórdão Carl Khüne e o.», EU:C:2001:659), e de 2 de julho de 2009, Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, a seguir «Acórdão Bavaria e Bavaria Italia», EU:C:2009:415). É também relevante o Acórdão do Tribunal Geral de 23 de abril de 2018, CRM/Comissão (T-43/15, não publicado, EU:T:2018:208), a que farei referência posteriormente.

48. Segundo o Tribunal de Justiça, no procedimento ordinário de registo de uma DOP:

— «[E]xiste uma partilha de competências entre o Estado-Membro em causa e a Comissão. Com efeito, quer se trate de um registo nos termos do procedimento normal ou nos do procedimento simplificado, o registo só pode ser efetuado caso o Estado-Membro em causa tenha apresentado um pedido nesse sentido e comunicado as especificações e as informações necessárias ao registo» [32].

— «[O] Estado-Membro ao qual tenha sido dirigido um pedido de registo no âmbito do procedimento normal deve verificar se este pedido está fundamentado e, caso considere satisfeitas as exigências do Regulamento n.º 2081/92, transmiti-lo à Comissão. Aliás, […] a Comissão só procede a um mero exame formal para verificar se as referidas exigências estão satisfeitas» [33].

49. O Tribunal de Justiça conclui que «a decisão de registo de uma denominação como DOP […] só pode ser tomada pela Comissão quando o Estado-Membro lhe tenha apresentado um pedido para este efeito e que tal pedido só pode ser apresentado caso o Estado-Membro tenha verificado que este se justifica. Este sistema de partilha das competências explica-se, designadamente, pelo facto de o registo pressupor a verificação de que estão satisfeitas um certo número de condições, o que exige, em grande medida, conhecimentos aprofundados de certos elementos que são próprios ao Estado-Membro em causa, elementos estes que as autoridades competentes deste Estado estão melhor colocadas para verificar» [34].

50. Entendo que esta jurisprudência sobre o procedimento de registo de uma DOP pode ser aplicada ao procedimento ordinário de alterações não menores do caderno de especificações: como já assinalei, o artigo 53.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1151/2012 remete para os seus artigos 49.º a 52.º, que dizem respeito, precisamente, ao procedimento de registo.

51. Entendo que também pode ser aplicado ao procedimento simplificado, porque o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 664/2014 o trata de modo semelhante ao procedimento ordinário (que, por seu turno, é o previsto para o registo das DOP), embora eliminando os procedimentos de oposição em ambas as fases.

52. A jurisprudência referida dizia respeito ao procedimento ordinário de registo das DOP, previsto pelo Regulamento n.º 2081/92, que é o antecedente do atual (artigos 49.º a 52.º do Regulamento n.º 1151/2012). Dizia também respeito, como já afirmei, ao procedimento do extinto artigo 17.º do referido regulamento, isto é, o procedimento simplificado e transitório para o registo na União das DOP existentes, protegidas ou consagradas pelo uso nos Estados-Membros [35].

53. Esses procedimentos incluíam também uma fase nacional e outra europeia, de natureza semelhante aos procedimentos atuais de registo e de alteração dos cadernos de especificações das DOP. Por conseguinte, repito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça que os analisou pode ser aplicada às alterações menores do caderno de especificações de uma DOP.

32 Acórdãos Carl Kühne e o., n.ºs 50 e 51, e Bavaria e Bavaria Italia, n.º 64. Este último dizia respeito à partilha de competências entre as autoridades nacionais e a Comissão no procedimento composto do extinto artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho, de 14 de julho de 1992, relativo à proteção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO 1992, L 208, p. 1), que era o procedimento simplificado e transitório para o registo, na União, das DOP existentes, protegidas ou consagradas pelo uso nos Estados-Membros.

33 Acórdãos Carl Kühne e o., n.º 52, e Bavaria e Bavaria Italia, n.º 65.

34 Acórdãos Carl Kühne e o., n.º 53, e Bavaria e Bavaria Italia, n.º 66.

35 V. nota 32.

54. Segundo essa jurisprudência, a autoridade nacional é responsável pela fiscalização do procedimento de alteração menor, o que se justifica, entre outros [36], pelos seguintes motivos:

— Os agrupamentos de produtores devem iniciar obrigatoriamente este procedimento na autoridade nacional competente do Estado-Membro em cujo território se situa a DOP. Esses agrupamentos não podem apresentar o seu pedido diretamente à Comissão.

— As autoridades nacionais devem verificar a compatibilidade da proposta com as exigências substantivas do Regulamento n.º 1151/2012, uma vez que são essas autoridades que têm os conhecimentos para verificar as especificidades dessas alterações menores.

— A autoridade do Estado-Membro é a competente para aprovar ou recusar o pedido de alteração menor na fase nacional. Tem, por conseguinte, a *chave* para dar ou não início à etapa posterior do procedimento, através da transmissão do pedido à Comissão. Sem decisão favorável da autoridade nacional, a Comissão não pode intervir.

— A Comissão verifica se o pedido de alteração menor está em conformidade com o Regulamento n.º 1151/2012, o Regulamento Delegado n.º 664/2014 e o Regulamento de Execução n.º 668/2014, ou seja, se inclui os elementos requeridos e se não está ferida de erros manifestos [37].

— A autoridade nacional mantém a possibilidade de retirar o pedido apresentado à Comissão antes de esta o registar.

55. Estes poderes mostram que a autoridade nacional dispõe de um amplo poder de decisão autónomo na fase nacional do procedimento composto de alteração menor do caderno de especificações de uma DOP [38]. Poder esse submetido apenas à fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais, competindo ao Tribunal de Justiça a fiscalização das decisões da Comissão na fase europeia do procedimento [39].

56. Esta conclusão é confirmada pelo artigo 49.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1151/2012, a que já fiz referência [40]. Com efeito, com a própria norma de base, o legislador europeu reconheceu, de modo singular, que, contra a decisão das autoridades do Estado-Membro favorável à alteração do caderno de especificações, qualquer pessoa singular ou coletiva com um interesse legítimo deve ter «oportunidade de interpor recurso».

36 Os Estados-Membros podem conferir, no seu direito interno, uma proteção nacional transitória às DOP, limitada ao seu território, com efeitos a partir do termo da fase nacional do procedimento de registo e até que a Comissão se pronuncie sobre o pedido. Embora esta possibilidade se encontre prevista no artigo 9.º do Regulamento n.º 1151/2012 apenas para o registo de uma DOP e não para as alterações do caderno de especificações, também reflete a fiscalização da autoridade nacional sobre a fase interna destes procedimentos compostos.

37 Acórdãos Carl Kühne e o., n.º 54, e Bavaria e Bavaria Italia, n.º 67.

38 Nos processos de alterações dos cadernos de especificações das DOP vínicas, regulados por normas posteriores, o poder da autoridade nacional é quase exclusivo, salvo a publicação no JOUE realizada pela Comissão, evidenciam uma tendência para o reforço do poder das autoridades nacionais, possivelmente por causa das dificuldades administrativas da Comissão para gerir a fase europeia.
Os processos de alterações dos cadernos de especificações das DOP vínicas encontram-se regulados, essencialmente, no artigo 105.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 103797/2001, (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 671), bem como nos artigos 14.º a 18.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/33 da Comissão, de 17 de outubro de 2018, que complementa o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos pedidos de proteção das denominações de origem, indicações geográficas e menções tradicionais no setor vitivinícola, ao procedimento de oposição, às restrições de utilização, às alterações do caderno de especificações, ao cancelamento da proteção e à rotulagem e apresentação (JO 2019, L 9, p. 2).

39 Acórdão Bavaria e Bavaria Italia, n.ºs 70 e 71.

40 N.ºs 28 destas conclusões.

57. Este recurso — que, logicamente, é apresentado nos tribunais nacionais — encontra-se previsto de modo expresso para as decisões sobre as alterações não menores dos cadernos de especificações de uma DOP. No entanto, tendo em conta a proximidade dos procedimentos que regulam essas alterações e as alterações menores, creio que o direito a apresentar um recurso é também aplicável a estas últimas.

58. As decisões das autoridades nacionais sobre essas alterações menores não são da competência exclusiva do juiz da União, enquanto atos autónomos indispensáveis para que, posteriormente, a Comissão se pronuncie sobre elas. Com efeito, do ponto de vista substantivo e tendo em conta a margem de apreciação muito limitada de que a Comissão dispõe a este respeito, são as decisões das autoridades nacionais que têm em conta todos os elementos que justificam a aprovação dessas alterações nos cadernos de especificações.

59. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é aos órgãos jurisdicionais nacionais que compete conhecer das irregularidades de um ato nacional, se necessário após reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça, nas mesmas condições de fiscalização utilizadas para qualquer ato definitivo que, adotado pela mesma autoridade nacional, seja suscetível de causar prejuízo a terceiros, e, por conseguinte, julgar admissível, em nome do princípio da proteção judicial efetiva, o recurso interposto para este fim, mesmo que as regras de processo internas não o prevejam [41].

C. Incidência destas considerações no processo principal

60. As partes discutem no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) uma alteração menor do caderno de especificações da DOP do queijo «Comté». É facto assente que o novo artigo impugnado (n.º 5.1.18), que prevê a proibição dos robôs de ordenha, constitui uma alteração menor.

61. O tribunal de reenvio pretende saber, em síntese, se os regulamentos acima referidos e o artigo 47.º da Carta lhe permitem corroborar a sua jurisprudência anterior (nos termos da qual deixa de ser necessário apreciar os recursos pendentes, quando a Comissão tiver aprovado a alteração) ou se devem corrigi-la.

62. As considerações acima expostas, baseadas na jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre os procedimentos de registo das DOP e nas normas relativas a esta matéria (em particular o artigo 49.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1151/2012), levam-me a privilegiar a segunda dessas duas posições.

63. A este respeito, entendo ser incompatível com o direito conferido aos interessados pelo Regulamento n.º 1151/2012 e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos processos compostos de registo das DOP deixar de conhecer de um recurso interposto por quem tem legitimidade para isso. No mesmo sentido, não respeitaria o artigo 47.º da Carta.

64. Com efeito, deste modo se responde à questão prejudicial, uma vez que o tribunal de reenvio centra a questão na obrigação, ou não, de conhecer do recurso, e não nas consequências que o seu acórdão pode ter nas decisões já tomadas pela Comissão. Todavia, referir-me-ei também a estas últimas.

65. Na minha opinião, a anulação do ato nacional de aprovação da alteração menor, para sua transmissão à Comissão, resultaria, numa *reação em cadeia*, na falta de base jurídica da própria decisão da Comissão.

41 Nesse sentido, Acórdãos de 3 de dezembro de 1992, Oleificio Borelli/Comissão, C-97/91, EU:C:1992:491, n.ºs 9 a 13; Carl Kühne e o., n.º 58; Bavaria e Bavaria Italia, n.º 57; e Berlusconi e Fininvest, n.ºs 45 e 46.

66. A fim de evitar tais efeitos indesejáveis, seria conveniente que a Comissão suspendesse a fase do procedimento em curso, quando existissem recursos pendentes nos órgãos jurisdicionais internos contra a decisão da autoridade nacional que aprovou a alteração menor do caderno de especificações [42]. Deste modo, respeita-se, mais adequadamente, por um lado, o direito à proteção jurisdicional dos recorrentes e, por outro lado, a segurança jurídica, ao impedir que as decisões da Comissão fiquem privadas, *a posteriori*, de base jurídica [43].

67. A obrigação de garantir o efeito útil da proteção jurisdicional de quem tenha recorrido aos tribunais nacionais, legitimado por uma norma do direito da União, e, eventualmente, o princípio da boa administração [44] deverão levar a Comissão a incluir na sua apreciação dos pedidos o facto de existirem recursos pendentes contra a decisão nacional nos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro [45].

68. No mesmo sentido, as autoridades nacionais não deverão transmitir à Comissão o pedido de alteração menor do caderno de especificações de uma DOP, quando há recursos pendentes nos órgãos jurisdicionais nacionais contra a sua aprovação ou, *a fortiori*, quando foi proferida sentença anulatória de um órgão jurisdicional nacional, mesmo que não seja definitiva.

69. Em resumo, a Comissão deverá abster-se de dar seguimento a um pedido de alteração menor do caderno de especificações de uma DOP, quer tenha conhecimento da existência de recursos jurisdicionais pendentes contra a decisão nacional de aprovação, quer existam sentenças que a invalidem total ou parcialmente. Se assim não fosse, a eventual anulação dessa decisão nacional por uma decisão definitiva dos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro, que mantêm a obrigação de conhecer dos recursos neles pendentes, levaria à perda superveniente da validade da própria decisão da Comissão.

IV. Conclusão

70. Atendendo ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), da seguinte forma:

«Os artigos 49.º, n.º 4, e 53.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, e o artigo 6.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 664/2014 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, que completa o Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao estabelecimento dos símbolos da União para as denominações de origem protegidas, as indicações geográficas protegidas e as especialidades tradicionais garantidas e a certas regras relativas à proveniência, certas regras processuais e certas regras transitórias adicionais, em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que os órgãos jurisdicionais nacionais não podem decidir a extinção da instância nos recursos neles pendentes contra as decisões da autoridade nacional relativas às alterações menores do caderno de especificações de uma denominação de origem protegida com base no facto de a Comissão, na pendência dos referidos recursos, ter deferido e publicado o referido pedido no *Jornal Oficial da União Europeia*.»

42 Seria necessário tomar as medidas adequadas para alargar, nesta situação excecional, o prazo para apreciação, de modo a evitar a aceitação tácita do pedido.

43 Acórdão do Tribunal Geral de 23 de abril de 2018, CRM/Comissão (T-43/15, não publicado, EU:T:2018:208), considerou que a Comissão não podia registar a IGP Piadina Romagnola quando a autoridade italiana tinha aprovado e transmitido o pedido à Comissão seis dias após a anulação parcial do caderno de especificações por sentença de um tribunal nacional de primeira instância. A Comissão aprovou essa IGP e publicou a sua decisão no JOUE, sem aguardar pela decisão do recurso interposto no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, Itália) contra a sentença anulatória do tribunal de primeira instância.

44 Artigo 41.º da Carta. O Tribunal Geral referiu esta norma no seu Acórdão de 23 de abril de 2018, CRM/Comissão (T-43/15, não publicado, EU:T:2018:208, n.os 67 a 83).

45 A Comissão deve realizar essa apreciação no âmbito dos poderes de análise de que dispõe na fase europeia do procedimento, em conformidade com o artigo 50.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1151/2012.