CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 26 september 2019[1]

Zaak C-785/18

GAEC Jeanningros
tegen
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,
in tegenwoordigheid van:
Comité interprofessionnel de gestion du Comté

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen – Wijziging van het productdossier – Niet-minimale wijziging – Minimale wijziging – Aanvraag tot minimale wijziging waartegen beroep is ingesteld bij de nationale rechterlijke instanties – Nationale rechtspraak volgens welke het beroep wordt verworpen nadat een besluit van de Commissie is vastgesteld – Beschermde oorsprongsbenaming Comté"

1. Krachtens verordening (EU) nr. 1151/2012[2] moet een beschermde oorsprongsbenaming (hierna: „BOB") beantwoorden aan een productdossier waarin de naam van het product, de beschrijving van het product, de werkwijze voor het verkrijgen van het product, de afbakening van het geografische gebied en andere relevante gegevens zijn opgenomen.

2. Een productdossier kan worden gewijzigd door middel van samengestelde administratieve procedures, die gelijken op de procedure voor de eerste registratie van een BOB, waarbij zowel de nationale autoriteiten als de Commissie betrokken zijn. De precieze regeling ervan is vastgesteld in een gedelegeerde verordening[3] en in een uitvoeringsverordening[4], en varieert enigszins naargelang van de reikwijdte van deze wijzigingen.

3. De door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) voorgelegde prejudiciële vraag stelt het Hof in de gelegenheid verduidelijking te verschaffen over de rol van de rechterlijke instanties die de geldigheid moeten toetsen van de besluiten die de nationale autoriteiten in die procedures nemen.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2012, L 343, blz. 1).

3 Gedelegeerde verordening (EU) nr. 664/2014 van de Commissie van 18 december 2013 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de symbolen van de Unie voor beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten en betreffende bepaalde voorschriften inzake het betrekken, bepaalde procedurebepalingen en bepaalde aanvullende overgangsregels (PB 2014, L 179, blz. 17).

4 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2014 van de Commissie van 13 juni 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2014, L 179, blz. 36).

4. Met name moet worden verduidelijkt of in een situatie waarin de Commissie heeft ingestemd met een door de autoriteiten van een lidstaat goedgekeurde aanvraag tot „minimale" wijziging van het productdossier van een BOB, het aan de rechterlijke instanties van die lidstaat staat om te oordelen over aanhangige beroepen tegen de nationale besluiten op grond waarvan die wijziging ten uitvoer is gelegd.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 1151/2012

5. Artikel 7 luidt:

„1. Een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding beantwoordt aan een productdossier dat in elk geval de volgende elementen bevat:

a) de als oorsprongsbenaming of als geografische aanduiding te beschermen naam [...];

b) een beschrijving van het product, inclusief, in voorkomend geval, de grondstoffen evenals de belangrijkste fysische, chemische, microbiologische of organoleptische kenmerken van het product;

c) de afbakening van het geografische gebied [...] en, in voorkomend geval, de gegevens waaruit blijkt dat aan de voorwaarden van artikel 5, lid 3, is voldaan;

d) het bewijs dat het product afkomstig is uit het in artikel 5, lid 1 of lid 2, bedoelde afgebakende geografische gebied;

e) een beschrijving van de werkwijze voor het verkrijgen van het product en, in voorkomend geval, van de authentieke en onveranderlijke plaatselijke methoden, alsmede informatie betreffende de verpakking [...];

f) de gegevens ten bewijze van het volgende:

   i) het verband tussen de kwaliteit of de kenmerken van het product en de geografische omgeving, bedoeld in artikel 5, lid 1, of

   ii) in voorkomend geval, het verband tussen een bepaalde kwaliteit, faam of ander kenmerk van het product en de geografische oorsprong, bedoeld in artikel 5, lid 2;

[...]

h) alle specifieke etiketteringsregels voor het product in kwestie.

[...]"

6. Artikel 49, lid 4, tweede alinea, bepaalt:

„De lidstaat zorgt ervoor dat zijn gunstige besluit openbaar wordt gemaakt en dat elke betrokken natuurlijke of rechtspersoon met een rechtmatig belang de gelegenheid krijgt beroep aan te tekenen."

7. Artikel 53 bepaalt:

„1. Een groepering met een rechtmatig belang kan een aanvraag tot goedkeuring van een wijziging van een productdossier indienen.

Aanvragen bevatten een omschrijving van en toelichting op de verzochte wijzigingen.

2. Wanneer de wijziging één of meer niet-minimale wijzigingen van het productdossier inhoudt, volgt de wijzigingsaanvraag de procedure van de artikelen 49 tot en met 52.

Indien de voorgestelde wijzigingen evenwel minimaal zijn, wordt de aanvraag door de Commissie goedgekeurd of verworpen. Indien de goedgekeurde wijzigingen een wijziging van de in artikel 50, lid 2, bedoelde elementen behelzen, maakt de Commissie die elementen bekend in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Om met betrekking tot de in titel II beschreven kwaliteitsregeling als minimaal te worden beschouwd, kan een wijziging geen wijziging zijn die:

a) betrekking heeft op de wezenlijke kenmerken van het product;

b) verandering brengt in het verband bedoeld in artikel 7, lid 1, onder f), i) of ii);

c) een verandering meebrengt van de naam of van enig deel van de naam van het product;

d) van invloed is op het afgebakende geografische gebied, of

e) neerkomt op een uitbreiding van beperkingen op de handel in het product of in de grondstoffen van het product.

[...]”

2. Gedelegeerde verordening nr. 664/2014

8. Artikel 6, met het opschrift „Wijzigingen in een productdossier”, bepaalt in lid 2:

„Aanvragen voor een minimale wijziging van een productdossier van een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding worden ingediend bij de autoriteiten van de lidstaat waartoe het geografische gebied van de benaming of aanduiding behoort. [...]

De aanvraag voor een minimale wijziging betreft enkel minimale wijzigingen in de zin van artikel 53, lid 2, van verordening [nr. 1151/2012]. In de aanvraag moeten deze minimale wijzigingen zijn beschreven en voorzien van een beknopte motivering en moet worden aangetoond dat de voorgestelde wijzigingen overeenkomstig artikel 53, lid 2, van verordening [nr. 1151/2012] als minimaal moeten worden beschouwd. Voor elke wijziging moet een vergelijking worden gemaakt tussen het originele productdossier en, indien van toepassing, het originele enig document en de voorgestelde gewijzigde versie. De aanvraag staat op zichzelf en bevat alle wijzigingen van het productdossier en, indien van toepassing, van het enig document waarvoor goedkeuring wordt gevraagd.

De in artikel 53, lid 2, tweede alinea, van verordening [nr. 1151/2012] bedoelde minimale wijzigingen worden geacht te zijn goedgekeurd indien de Commissie de aanvrager niet binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag in kennis stelt van het tegendeel.

Een aanvraag voor een minimale wijziging die niet voldoet aan de tweede alinea van dit lid is niet ontvankelijk. De in de derde alinea van het onderhavige lid bedoelde stilzwijgende goedkeuring is niet van toepassing op dergelijke aanvragen. Indien de aanvraag niet-ontvankelijk wordt geacht, stelt de Commissie de aanvrager binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag hiervan in kennis.

De Commissie maakt de goedgekeurde minimale wijziging van een productdossier die geen wijziging van de in artikel 50, lid 2, van verordening [nr. 1151/2012] bedoelde elementen meebrengt, openbaar."

3. Uitvoeringsverordening nr. 668/2014

9. Artikel 10, met het opschrift „Procedurebepalingen inzake wijzigingen van een productdossier", bepaalt:

„1. Aanvragen tot goedkeuring van een niet-minimale wijziging van het productdossier voor beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen worden opgesteld overeenkomstig het model in bijlage V. Deze aanvragen worden ingevuld overeenkomstig de in artikel 8 van verordening [nr. 1151/2012] vastgestelde vereisten. Het gewijzigde enig document wordt opgesteld volgens het model in bijlage I bij deze verordening. De publicatiegegevens van het productdossier in het gewijzigde enig document verwijzen naar de bijgewerkte versie van het productdossier als voorgesteld.

[...]

2. Aanvragen tot goedkeuring van een minimale wijziging als bedoeld in artikel 53, lid 2, tweede alinea, van verordening [nr. 1151/2012] worden opgesteld volgens het model in bijlage VII bij de onderhavige verordening.

Aanvragen tot goedkeuring van een minimale wijziging betreffende beschermde oorsprongsbenamingen of beschermde geografische aanduidingen gaan vergezeld van het bijgewerkte enig document, indien gewijzigd, dat wordt opgesteld overeenkomstig het model in bijlage I. De publicatiegegevens van het productdossier in het gewijzigde enig document verwijzen naar de bijgewerkte versie van het productdossier als voorgesteld.

Voor aanvragen uit de Unie voegen de lidstaten een verklaring toe waarin zij aangeven dat zij van oordeel zijn dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden van verordening [nr. 1151/2012] en aan de krachtens die verordening vastgestelde bepalingen, alsook de publicatiegegevens van het bijgewerkte productdossier. [...] Aanvragen voor een minimale wijziging in de gevallen als bedoeld in artikel 6, lid 2, vijfde alinea, van gedelegeerde verordening [nr. 664/2014] bevatten de publicatiegegevens van het bijgewerkte productdossier voor aanvragen uit de lidstaten, en het bijgewerkte productdossier voor aanvragen uit derde landen.

[...]"

B. Nationaal recht: besluit van 8 september 2017

10. Artikel 1 van het besluit 8 september 2017 van de minister van Landbouw en Voedselvoorziening en de minister van Economische Zaken en Financiën betreffende de wijziging van het productdossier van de BOB „Comté”[5] bepaalt:

„Het productdossier van de beschermde oorsprongsbenaming ‚Comté', zoals gewijzigd op voorstel van de permanente commissie van het Nationaal comité voor benamingen van zuivelproducten, levensmiddelen en bosbouwproducten van het nationaal instituut voor oorsprong en kwaliteit, wordt goedgekeurd met het oog op de indiening ervan bij de Europese Commissie.”

11. Artikel 2 bepaalt:

„Dit besluit is van toepassing vanaf de datum van goedkeuring door de Europese Commissie van de wijzigingen van het productdossier van de beschermde oorsprongsbenaming ‚Comté'.

De datum van goedkeuring van de wijzigingen door de Europese Commissie zal worden bekendgemaakt door middel van een mededeling in publicatieblad van het ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening, in voorkomend geval vergezeld van de goedgekeurde versie van het productdossier.”

II. Hoofdgeding en prejudiciële vraag

12. Op 16 november 2017 heeft de Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) Jeanningros bij de Conseil d'État beroep ingesteld tegen het besluit van 8 september 2017 en verzocht om nietigverklaring van artikel 5.1.18 van het gewijzigde productdossier, dat „melkrobots” verbiedt.

13. Bij een op 1 juni 2018 bekendgemaakt besluit heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de aanvraag tot minimale wijziging van het productdossier van de BOB „Comté”[6] overeenkomstig artikel 53, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1151/2012, met inachtneming van artikel 6, lid 2, derde alinea, van gedelegeerde verordening nr. 664/2014.

14. De Conseil d'État twijfelt of hij zich moet uitspreken over het – nog aanhangige – beroep tegen het besluit van 8 september 2017, dan wel of hij het beroep zonder beslissing moet afdoen, zoals hij in andere zaken heeft gedaan.[7]

15. Tot dusver heeft de verwijzende rechter het standpunt ingenomen dat wanneer bij hem een geding aanhangig is gemaakt tot betwisting van een besluit waarbij de Franse regering bij de Commissie een registratieaanvraag voor een BOB indient die is vergezeld van een goedgekeurd productdossier en op het ogenblik van uitspraak de Commissie die benaming reeds in het register[8] heeft ingeschreven, dat geding zonder voorwerp raakt.

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 nr. 217, 16 september 2017; hierna: „besluit van 8 september 2017”).

6 Bekendmaking van een aanvraag tot goedkeuring van een minimale wijziging overeenkomstig artikel 53, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2018, C 187, blz. 7)

7 Conseil d'État, „Syndicat de défense et de promotion des fabricants et affineurs du Morbier”, 5 november 2003, verzoek nr. 0230438.

8 Het register van beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen is ingesteld krachtens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1151/2012. Het kan worden geraadpleegd op http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

16. Overeenkomstig deze rechtspraak verricht de Conseil d'État geen toetsing van de wettigheid van het door de Commissie geregistreerde productdossier, ook al is, zoals in casu het geval is, beroep ingesteld tegen het nationale besluit dat de rechtsgrond voor die registratie is. Zulks gebeurt ook in het geval van minimale wijzigingen.

17. De verwijzende rechter wenst te vernemen of deze benadering in overeenstemming is met het Unierecht dan wel of hij, gelet op de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van de bestreden nationale handeling voor de geldigheid van de registratie door de Commissie, zich dient uit te spreken over de wettigheid van die handeling.

18. Gelet op deze twijfels heeft de Conseil d'État de volgende prejudiciële vraag gesteld aan het Hof:

„Dienen artikel 53 van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, artikel 6 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 664/2014 van de Commissie van 18 december 2013 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de symbolen van de Unie voor beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten en betreffende bepaalde voorschriften inzake het betrekken, bepaalde procedurebepalingen en bepaalde aanvullende overgangsregels, en artikel 10 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2014 van de Commissie van 13 juni 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad, in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: ‚Handvest')], aldus te worden uitgelegd dat, in het specifieke geval dat de Europese Commissie de aanvraag van de nationale autoriteiten van een lidstaat tot wijziging van het productdossier van een benaming en tot registratie van de beschermde oorsprongsbenaming heeft toegewezen hoewel die aanvraag nog het voorwerp uitmaakt van een beroep voor de nationale rechterlijke instanties van die lidstaat, deze instanties kunnen beslissen dat op het voor hen aanhangige beroep niet behoeft te worden beslist, dan wel of zij, gelet op de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van de bestreden handeling voor de geldigheid van de registratie door de Europese Commissie, zich dienen uit te spreken over de wettigheid van die handeling van de nationale autoriteiten?"

19. In de prejudiciële procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Franse regering en de Commissie. Het Hof heeft beslist zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen.

III. Analyse

20. Alvorens de prejudiciële vraag te beantwoorden, lijkt het mij passend om de regeling van de administratieve procedures voor wijziging van de productdossiers van BOB's, enerzijds, en de wijze van rechterlijke toetsing daarvan, anderzijds, te analyseren.

A. Procedures voor wijziging van de productdossiers van BOB's

21. De wijziging van het productdossier van een BOB wordt net als de registratie ervan behandeld via een samengestelde administratieve procedure, waarbij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat en de Commissie betrokken zijn. Overweging 58 van verordening nr. 1151/2012 benadrukt dit.[9]

9 „Om te garanderen dat geregistreerde namen van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen en van gegarandeerde traditionele specialiteiten voldoen aan de voorwaarden van deze verordening, moeten aanvragen worden onderzocht door de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaten, onder naleving van gemeenschappelijke minimumvoorschriften, mede omvattende een nationale bezwaarprocedure. Vervolgens moet de Commissie de aanvragen grondig onderzoeken om te garanderen dat deze geen kennelijke fouten bevatten en dat er rekening is gehouden met het Unierecht en met de belangen van de belanghebbenden buiten de lidstaat van de aanvraag."

22. In artikel 53, lid 2, van verordening nr. 1151/2012 wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten wijzigingen, namelijk „niet-minimale" en minimale wijzigingen.

23. Een niet-minimale wijziging is een wijziging die:

– betrekking heeft op de wezenlijke kenmerken van het product;

– verandering brengt in het verband tussen de kwaliteit of de kenmerken van het product en de geografische omgeving of in het verband tussen een bepaalde kwaliteit, faam of ander kenmerk van het product en de geografische oorsprong [artikel 7, lid 1, onder f), i) of ii), van verordening nr. 1151/2012];

– een verandering meebrengt van de naam of van enig deel van de naam van het product;

– van invloed is op het afgebakende geografische gebied, en

– neerkomt op een uitbreiding van beperkingen op de handel in het product of in de grondstoffen van het product.

24. Minimale wijzigingen zijn wijzigingen die op grond van artikel 53, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1151/2012 niet als niet-minimaal worden beschouwd.

25. Zo ook voorziet artikel 53, lid 2, van verordening nr. 1151/2012 in twee procedures voor de behandeling van wijzigingen van het productdossier. Voor niet-minimale wijzigingen wordt verwezen naar de artikelen 49 tot en met 52 (namelijk de procedure die van toepassing is op de registratie van BOB's); voor minimale wijzigingen geldt een vereenvoudigde procedure.

1. (Gewone) procedure voor niet-minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB

26. De procedure voor de registratie van een BOB is dus van toepassing op niet-minimale wijzigingen van het productdossier.[10] De eerste fase van deze procedure (artikel 49, lid 2, van verordening nr. 1151/2012) begint met de aanvraag tot registratie van de BOB, die door een producentengroepering wordt ingediend bij de autoriteiten van de lidstaat waar het productiegebied geografisch is gelegen.

27. Deze autoriteiten moeten de aanvraag op gepaste wijze onderzoeken om te controleren of deze gerechtvaardigd is en aan de materiële voorwaarden van die verordening voldoet. De adequate openbaarmaking van de aanvraag moet worden gegarandeerd en er moet worden voorzien in een redelijke termijn waarbinnen elke natuurlijke of rechtspersoon met een rechtmatig belang die op het grondgebied van de lidstaat is gevestigd of woonachtig is, bezwaar tegen de aanvraag kan aantekenen.[11]

28. De nationale autoriteiten beoordelen de ontvangen bezwaarschriften en beslissen of de aanvraag voldoet aan de vereisten van verordening nr. 1151/2012. Indien hun beoordeling positief is, stellen zij een besluit vast en moeten zij ervoor zorgen dat het productdossier waarop het gunstig besluit betrekking heeft, bekend wordt gemaakt, en dat het productdossier elektronisch toegankelijk is.

10 Volgens artikel 7 van gedelegeerde verordening nr. 664/2014 is deze gewone procedure van overeenkomstige toepassing op de annulering van de registratie van een BOB wanneer de naleving van de voorwaarden van het productdossier niet is gewaarborgd of wanneer sedert ten minste zeven jaar geen product onder de BOB op de markt is gebracht.

11 Artikel 49, lid 3, van verordening nr. 1151/2012.

29. In dit stadium is met name artikel 49, lid 4, van verordening nr. 1151/2012 van belang, dat het volgende bepaalt: „De lidstaat zorgt ervoor dat zijn gunstige besluit openbaar wordt gemaakt en dat elke betrokken natuurlijke of rechtspersoon met een rechtmatig belang de gelegenheid krijgt beroep aan te tekenen."

30. Indien het besluit van de bevoegde nationale autoriteit bevestigend is, wordt de nationale fase afgesloten met de overlegging van het besluit aan de Commissie, die eveneens in kennis wordt gesteld van de ontvangen ontvankelijke bezwaarschriften. [12]

31. De „Europese" fase van deze procedure begint met het onderzoek dat de Commissie na ontvangst van het nationale besluit moet verrichten om te controleren of de aanvraag gerechtvaardigd is en voldoet aan de voorwaarden die voor BOB's zijn vastgesteld. Indien de Commissie na dit onderzoek (dat niet langer dan zes maanden mag duren) beslist de aanvraag goed te keuren [13], maakt zij het enig document en de publicatiegegevens van het productdossier in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekend [14].

32. Na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* kunnen de autoriteiten van een lidstaat of van een derde land of een natuurlijke of rechtspersoon die een rechtmatig belang heeft en in een derde land is gevestigd, bij de Commissie een aankondiging van bezwaar indienen op grond van artikel 51 van verordening nr. 1151/2012. [15] De Commissie stuurt deze aankondiging onverwijld door naar de nationale autoriteit die de aanvraag heeft ingediend [16], waarna een procedure wordt ingeleid indien het bezwaar wordt bevestigd [17].

33. Indien zij geen aankondiging van bezwaar (of geen ontvankelijk met redenen omkleed bezwaarschrift) ontvangt, registreert de Commissie de niet-minimale wijzigingen van het productdossier zonder de procedure van artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1151/2012 toe te passen.

34. De Commissie gaat op dezelfde wijze te werk, indien na ontvangst van een ontvankelijk met redenen omkleed bezwaarschrift, overeenstemming wordt bereikt nadat overleg is gepleegd in de zin van artikel 51, lid 3, van verordening nr. 1151/2012. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, stelt de Commissie volgens de in artikel 57, lid 2, van verordening nr. 1151/2012 bedoelde onderzoeksprocedure uitvoeringshandelingen vast voor de registratie of niet-minimale wijziging van het productdossier van de BOB. [18]

35. In elk geval worden niet-minimale wijzigingen van een BOB en de besluiten inzake verwerping bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. [19]

12 Dit wil zeggen de bezwaarschriften die in ontvangst zijn genomen van natuurlijke of rechtspersonen die de desbetreffende producten legaal op de markt hebben gebracht waarbij zij de desbetreffende benamingen gedurende ten minste de vijf voorafgaande jaren onafgebroken hebben gebruikt (artikel 49, lid 4, van verordening nr. 1151/2012).

13 Indien de Commissie de aanvraag afwijst omdat niet aan de voorwaarden is voldaan, stelt zij de passende uitvoeringshandelingen vast waarbij de aanvraag wordt verworpen (artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1151/2012).

14 Artikel 50, leden 1 en 2, van verordening nr. 1151/2012.

15 Deze aankondiging moet in elk geval een verklaring bevatten dat de aanvraag een inbreuk op de in de verordening vastgestelde voorwaarden voor niet-minimale wijzigingen van het productdossier kan behelzen.

16 Artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1151/2012.

17 De aankondiging van bezwaar moet binnen twee maanden worden gevolgd door een met redenen omkleed bezwaarschrift, waarvan de ontvankelijkheid door de Commissie wordt onderzocht. Indien de Commissie het bezwaarschrift ontvankelijk acht, verzoekt de Commissie de autoriteit of de persoon die bezwaar heeft aangetekend en de nationale autoriteit die de aanvraag heeft ingediend, op gepaste wijze overleg te plegen gedurende een redelijke periode van ten hoogste drie maanden.

18 Artikel 52, leden 2 en 3, van verordening nr. 1151/2012.

19 Artikel 52, lid 4, van verordening nr. 1151/2012.

2. (Vereenvoudigde) procedure voor minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB

36. Deze vereenvoudigde procedure wordt zeer beknopt geregeld in verordening nr. 1151/2012. In artikel 53, lid 2, tweede alinea, van die verordening wordt alleen bepaald dat „[i]ndien de voorgestelde wijzigingen [...] minimaal zijn, [...] de aanvraag door de Commissie [wordt] goedgekeurd of verworpen". Daaraan wordt toegevoegd dat, indien de wijziging van het enig document of van het productdossier van de BOB wordt goedgekeurd, de Commissie die wijziging bekend maakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

37. Die vereenvoudigde procedure wordt in artikel 6, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 664/2014 verder uitgewerkt door deze nauwer te laten aansluiten op de gewone procedure. In die bepaling is vastgesteld dat aanvragen tot minimale wijziging: i) moeten worden ingediend bij de autoriteiten van de lidstaat waartoe het geografische gebied van de benaming behoort; ii) de minimale wijzigingen moeten beschrijven en voorzien zijn van een motivering waarom zij als minimale wijzigingen worden beschouwd en deze moeten vergelijken met de originele versie; iii) niet onderworpen zijn aan een nationale bezwaarprocedure, in tegenstelling tot de gewone procedure. [20]

38. Tot slot bepaalt artikel 6, lid 2, eerste alinea, van gedelegeerde verordening nr. 664/2014 dat, indien de lidstaat meent dat is voldaan aan de vereisten van verordening nr. 1151/2012 en van de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen, hij een aanvraagdossier voor een minimale wijziging van het productdossier van de BOB kan indienen bij de Commissie.

39. De „Europese" fase van deze procedure wordt eveneens vereenvoudigd. Op dit niveau bestaat geen bezwaarprocedure en de Commissie heeft de bevoegdheid om uitdrukkelijk of stilzwijgend een besluit te nemen (minimale wijzigingen worden geacht te zijn goedgekeurd indien de Commissie de aanvrager niet binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag in kennis stelt van het tegendeel). [21] Indien de Commissie de aanvraag niet-ontvankelijk acht, stelt zij de aanvrager binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag hiervan in kennis. Indien zij de aanvraag goedkeurt, maakt zij de minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB openbaar.

B. Rechterlijke toetsing van besluiten die zijn vastgesteld in het kader van procedures voor wijziging van het productdossier van een BOB

40. Zowel de gewone als de vereenvoudigde procedure is, zoals net uitgelegd, een samengestelde administratieve procedure waarbij achtereenvolgens de nationale autoriteiten en de Commissie betrokken zijn.

41. Dergelijke samengestelde procedures worden van geval tot geval geregeld in het Unierecht [22] en zijn uitvoerig bestudeerd in de rechtsleer vanwege de talrijke juridische kwesties die zij opwerpen [23].

20 Indien de aanvraag tot minimale wijziging niet afkomstig is van de groepering die de aanvraag tot registratie van de naam of namen waarop het productdossier betrekking heeft, had ingediend, geeft de lidstaat die groepering – indien zij nog bestaat – evenwel de kans opmerkingen te maken.

21 De stilzwijgende goedkeuring is echter niet van toepassing op minimale wijzigingen die niet voldoen aan artikel 6, lid 2, tweede alinea, van gedelegeerde verordening nr. 664/2014.

22 Voor een ambitieus voorstel uit de rechtsleer met betrekking tot de codificatie van administratieve procedures van de Unie, zie Mir, O., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P., Ziller, J. e.a. (red.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. In artikel I-4, lid 4, van de ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure wordt de „samengestelde procedure" gedefinieerd als een administratieve procedure waarbij de autoriteiten van de Unie en die van een lidstaat of meerdere lidstaten verschillende onderling afhankelijke functies hebben. De combinatie van twee administratieve procedures die rechtstreeks met elkaar verband houden, is eveneens een samengestelde procedure.

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, nr. 2, blz. 65-102; Della Cananea, G., „I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea", in Bignami, F. en Cassese, S. (red.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milaan, 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", in Hofmann, H.C.H. en Türk, A., *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, blz. 136.

42. De rechterlijke toetsing van de in het kader van dergelijke procedures vastgestelde besluiten is door het Hof eveneens van geval tot geval en niet uitputtend behandeld [24], hoewel verscheidene recente zaken met betrekking tot de bankenunie geleidelijk gestalte geven aan zijn rechtspraak [25].

43. In mijn conclusie in de zaak Berlusconi en Fininvest ben ik ingegaan op de rechtspraak van het Hof betreffende samengestelde administratieve procedures van de Unie en daarbij heb ik een onderscheid gemaakt al naargelang of de beslissingsbevoegdheid bij de nationale autoriteiten dan wel bij de instellingen van de Unie lag. [26]

44. In het arrest Berlusconi en Fininvest heeft het Hof in wezen verklaard dat artikel 263 VWEU zich ertegen verzet dat de nationale rechterlijke instanties de wettigheid toetsen van inleidende handelingen, onderzoekshandelingen en niet-bindende ontwerpbesluiten die de nationale bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld in het kader van de samengestelde administratieve procedure voor de goedkeuring van de verwerving of vergroting van gekwalificeerde deelnemingen in kredietinstellingen. Die verklaring was op haar beurt gebaseerd op twee premissen:

– wanneer de handelingen van de nationale autoriteiten een fase vormen in de procedure waarin een instelling van de Unie de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid alleen uitoefent, zonder gebonden te zijn aan voorbereidende handelingen of voorstellen van de nationale autoriteiten, hebben we te maken met handelingen van de Unie [27];

– wanneer het recht van de Unie de exclusieve beslissingsbevoegdheid vaststelt van een instelling van de Unie, is het aan de rechter van de Unie om zich op grond van zijn exclusieve bevoegdheid krachtens artikel 263 VWEU uit te spreken over de wettigheid van het definitieve besluit van de betrokken Unie-instelling. Het staat uitsluitend aan de rechter van de Unie om eventuele gebreken in de voorbereidende handelingen of voorstellen van de nationale autoriteiten die de geldigheid van dat definitieve besluit kunnen aantasten, te onderzoeken teneinde een doeltreffende rechterlijke bescherming van de betrokken personen te waarborgen [28].

45. Zoals ik in mijn conclusie in die zaak heb aangegeven [29], vormt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid in samengestelde administratieve procedures waarbij nationale autoriteiten en Unie-instellingen betrokken zijn, het cruciale element om vast te stellen of de rechter van de Unie dan wel de nationale rechterlijke instanties bevoegd zijn voor de rechterlijke toetsing. Indien de beslissingsbevoegdheid bij een orgaan van de Unie berust, is de rechter van de Unie bevoegd voor de rechterlijke toetsing in overeenstemming met artikel 263 VWEU. Indien de nationale autoriteit een specifieke beslissingsbevoegdheid heeft, zijn de nationale rechterlijke instanties bevoegd voor de rechterlijke toetsing van hun handelingen. [30]

24 Brito Bastos, F., „Derivative illegality in European composite administrative procedures", *Common Market Law Review*, 2018, nr. 1, blz. 101-134.

25 Arrest van 19 december 2018, Berlusconi en Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023; hierna: „arrest Berlusconi en Fininvest"). De zaak Iccrea Banca, waarover ik mij heb uitgesproken in mijn conclusie van 9 juli 2019 (C-414/18, EU:C:2019:574), is nog aanhangig.

26 Conclusie van 27 juni 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, punten 64-79).

27 Arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punten 93 en 94), en arrest Berlusconi en Fininvest (punt 43).

28 Arrest Berlusconi en Fininvest (punt 44). Zie naar analogie arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punt 17).

29 Conclusie van 27 juni 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, punten 60-63).

30 In mijn conclusie van 9 juli 2019 in de zaak Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:574) heb ik erop gewezen dat gewone bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF) ook worden vastgesteld in het kader van een samengestelde administratieve procedure waarbij de nationale afwikkelingsautoriteiten betrokken zijn, maar waarbij het definitieve besluit door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) wordt genomen. Naar mijn mening was derhalve uitsluitend het Hof bevoegd voor de rechterlijke toetsing, en niet de nationale rechterlijke instanties.

46. Hebben de nationale autoriteiten in de eerste fase van de samengestelde procedure voor een minimale wijziging van het productdossier van een BOB een eigen beslissingsbevoegdheid? Indien dat het geval is, zou de rechterlijke toetsing van dat nationale besluit een aangelegenheid van de nationale rechters zijn, ongeacht of de Commissie in de tweede fase van de procedure wel of niet besluit de wijziging te registreren.

47. Om deze vraag te beantwoorden, moet worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof betreffende de procedures voor de registratie van BOB's. [31] Zoals ik hieronder zal uitleggen, toont deze rechtspraak volgens mij aan dat de autoriteiten van de betrokken lidstaat een specifieke en autonome beslissingsbevoegdheid genieten in de nationale fase van de procedure.

48. Met betrekking tot de gewone procedure voor de registratie van een BOB heeft het Hof geoordeeld als volgt:

– „[D]e bevoegdheden worden verdeeld tussen de betrokken lidstaat en de Commissie. Ongeacht of de normale dan wel de vereenvoudigde procedure wordt gevolgd, kan de registratie slechts plaatsvinden indien de betrokken lidstaat daartoe een aanvraag heeft ingediend en [...] een productdossier en de voor de registratie nodige informatie heeft toegezonden". [32]

– „[E]en lidstaat waarbij in het kader van de normale procedure een aanvraag tot registratie is ingediend, moet nagaan of deze aanvraag gerechtvaardigd is en deze naar de Commissie [...] zenden indien hij van mening is dat aan de eisen van verordening nr. 2081/92 is voldaan. Verder [stelt] de Commissie [...] slechts een eenvoudig formeel onderzoek [in] om na te gaan of aan deze eisen is voldaan." [33]

49. Daaruit leidt het Hof af dat „de Commissie het besluit om een benaming als BOB [...] te registreren, slechts kan nemen indien de betrokken lidstaat daartoe een aanvraag bij haar heeft ingediend, en dat een dergelijke aanvraag slechts kan worden gedaan indien de lidstaat heeft nagegaan of zij gerechtvaardigd is. Dit stelsel van bevoegdheidsverdeling is onder meer te verklaren door het feit dat voor de registratie moet worden nagegaan of een aantal voorwaarden is vervuld, hetgeen in belangrijke mate een grondige kennis vereist van gegevens die specifiek zijn voor de betrokken lidstaat en die de bevoegde autoriteiten van deze staat het best kunnen controleren." [34]

50. Mijns inziens kan deze rechtspraak betreffende de procedure voor de registratie van een BOB worden geëxtrapoleerd naar de gewone procedure voor niet-minimale wijzigingen van het productdossier: zoals ik al heb opgemerkt, wordt in artikel 53, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1151/2012 verwezen naar de artikelen 49 tot en met 52 van die verordening, die juist betrekking hebben op de registratieprocedure.

51. Volgens mij kan deze rechtspraak ook worden geëxtrapoleerd naar de vereenvoudigde procedure, omdat artikel 6, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 664/2014 deze heeft behandeld op een wijze die lijkt op de gewone procedure (die op haar beurt de procedure is die is vastgesteld voor de registratie van de BOB), hoewel de bezwaarprocedures in beide fasen worden afgeschaft.

31 Arresten van 6 december 2001, Carl Kühne e.a. (C-269/99, EU:C:2001:659; hierna: „arrest Carl Kühne e.a."), en 2 juli 2009, Bavaria en Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415; hierna: „arrest Bavaria en Bavaria Italia"). Ook relevant is het arrest van het Gerecht van 23 april 2018, CRM/Commissie (T-43/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:208), waarnaar ik later zal verwijzen.

32 Arresten Carl Kühne e.a. (punten 50 en 51) en Bavaria en Bavaria Italia (punt 64). Laatstgenoemd arrest had betrekking op de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale autoriteiten en de Commissie in het kader van de samengestelde procedure van het vervallen artikel 17 van verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen (PB 1992, L 208, blz. 1), die de vereenvoudigde overgangsprocedure was voor de registratie in de Unie van bestaande BOB's die in de lidstaten reeds beschermde waren of door het gebruik algemeen gangbaar waren geworden.

33 Arresten Carl Kühne e.a. (punt 52) en Bavaria en Bavaria Italia (punt 65).

34 Arresten Carl Kühne e.a. (punt 53) en Bavaria en Bavaria Italia (punt 66).

52. De aangehaalde rechtspraak had betrekking op de gewone procedure voor de registratie van BOB's, die is ingevoerd bij verordening nr. 2081/92, de voorganger van de huidige procedure (artikelen 49 tot en met 52 van verordening nr. 1151/2012). Zoals ik reeds heb opgemerkt, had die rechtspraak tevens betrekking op de procedure van het vervallen artikel 17 van die verordening, namelijk de vereenvoudigde overgangsprocedure voor registratie in de Unie van bestaande BOB's die in de lidstaten reeds beschermd waren of door het gebruik algemeen gangbaar waren geworden. [35]

53. Die procedures bestonden ook uit een nationale fase en een Europese fase en waren vergelijkbaar met de huidige procedures voor registratie en wijziging van het productdossier van BOB's. Derhalve wijs ik er nogmaals op dat de rechtspraak van het Hof waarin die procedures zijn geanalyseerd, kan worden geëxtrapoleerd naar minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB.

54. Volgens die rechtspraak heeft de nationale autoriteit de controle over de procedure voor minimale wijzigingen, wat onder andere [36] wordt gerechtvaardigd door het volgende:

– De producentengroeperingen zijn verplicht de procedure in te leiden bij de bevoegde nationale autoriteit van de lidstaat op het grondgebied waarvan de BOB zich bevindt. Deze groeperingen kunnen hun aanvraag niet rechtstreeks bij de Commissie indienen.

– De nationale autoriteiten moeten nagaan of het voorstel verenigbaar is met de materiële vereisten van verordening nr. 1151/2012, aangezien net zij over de grondige kennis beschikken om de specifieke kenmerken van deze minimale wijzigingen te beoordelen.

– De autoriteit van de lidstaat is bevoegd om de aanvraag tot minimale wijziging in de nationale fase goed te keuren of af te wijzen. Zij heeft dus de *sleutel* in handen om de volgende fase van de procedure al dan niet in te leiden door de aanvraag door te sturen naar de Commissie. Zonder gunstig besluit van de nationale autoriteit kan de Commissie niets ondernemen.

– De Commissie gaat na of de aanvraag tot minimale wijziging in overeenstemming is met verordening nr. 1151/2012, gedelegeerde verordening nr. 664/2014 en uitvoeringsverordening nr. 668/2014, dat wil zeggen of de aanvraag de vereiste gegevens bevat en of deze gegevens niet kennelijk onjuist zijn. [37]

– De nationale autoriteit behoudt de mogelijkheid om de bij de Commissie ingediende aanvraag in te trekken alvorens de Commissie deze registreert.

35 Zie voetnoot 32.

36 De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving voorzien in een tot hun grondgebied beperkte en voorlopig nationale bescherming van BOB's vanaf de afronding van de nationale fase van de registratieprocedure tot de Commissie een besluit neemt over de aanvraag. Hoewel artikel 9 van verordening nr. 1151/2012 alleen in deze mogelijkheid voorziet voor de registratie van een BOB en niet voor wijzigingen van het productdossier, weerspiegelt dit ook de controle van de nationale autoriteit over de nationale fase van die samengestelde procedures.

37 Arresten Carl Kühne e.a. (punt 54) en Bavaria en Bavaria Italia (punt 67).

55. Die bevoegdheden tonen duidelijk aan dat de nationale autoriteit over een ruime bevoegdheid beschikt om autonoom te beslissen in de nationale fase van de samengestelde procedure voor minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB.[38] Deze bevoegdheid is uitsluitend onderworpen aan toetsing door de nationale rechterlijke instanties, terwijl het Hof bevoegd is om de besluiten van de Commissie in de Europese fase van de procedure te toetsen.[39]

56. Deze stelling wordt gestaafd door artikel 49, lid 4, van verordening nr. 1151/2012, waarnaar ik reeds heb verwezen.[40] Met de specifieke basisregeling heeft de Europese wetgever immers eenduidig erkend dat elke betrokken natuurlijke of rechtspersoon met een rechtmatig belang „de gelegenheid [moet krijgen] beroep aan te tekenen" tegen een gunstig besluit van de nationale autoriteiten in verband met de wijziging van het productdossier.

57. In dit beroep – dat logischerwijze bij de nationale rechters wordt ingesteld – is weliswaar uitdrukkelijk voorzien met betrekking tot besluiten inzake niet-minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB, maar gelet op de verwantschap tussen de procedures voor deze wijzigingen en minimale wijzigingen, ben ik van mening dat het recht om beroep in te stellen tevens voor minimale wijzigingen geldt.

58. De besluiten van de nationale autoriteiten over deze minimale wijzigingen vallen niet onder de exclusieve bevoegdheid van de rechter van de Unie, aangezien het gaat om autonome handelingen die noodzakelijk zijn opdat de Commissie zich in een later stadium over die wijzigingen uitspreekt. Uit materieel oogpunt en gezien de zeer beperkte beoordelingsmarge van de Commissie op dit gebied, zijn het in werkelijkheid de besluiten van de nationale autoriteiten waarin echt rekening is gehouden met alle elementen die de goedkeuring van die wijzigingen van het productdossier rechtvaardigen.

59. Volgens de rechtspraak van het Hof staat het aan de nationale rechterlijke instanties om zich uit te spreken over de onregelmatigheden van een nationale handeling – in voorkomend geval door de zaak naar het Hof te verwijzen voor een prejudiciële beslissing – volgens dezelfde toetsingsmaatstaven als die welke gelden voor elk definitief besluit van dezelfde nationale autoriteit dat afbreuk kan doen aan de rechten van derden. Zij dienen het daartoe ingestelde beroep op grond van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming als ontvankelijk te beschouwen, zelfs indien het nationale procesrecht hier in een dergelijk geval niet in voorziet.[41]

C. Gevolgen van deze overwegingen voor het hoofdgeding

60. Het geschil tussen de partijen voor de Conseil d'État betreft een minimale wijziging van het productdossier van de BOB „Comté". Vast staat dat het betwiste nieuwe artikel (5.1.18), houdende verbod op het gebruik van melkrobots, minimaal van aard is.

38 Bij de procedures tot wijziging van productdossiers van beschermde wijnnamen, die worden geregeld door later vastgestelde bepalingen, is de bevoegdheid van de nationale autoriteit bijna exclusief, behalve wat de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* door de Commissie betreft. Hieruit blijkt een neiging om de bevoegdheden van de nationale autoriteiten te versterken, mogelijkerwijs vanwege de administratieve problemen die de Commissie ondervindt bij het beheer van de Europese fase.
De procedures tot wijziging van productdossiers van beschermde wijnnamen worden hoofdzakelijk geregeld in artikel 105 van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671), alsmede door de artikelen 14 tot en met 18 van gedelegeerde verordening (EU) 2019/33 van de Commissie van 17 oktober 2018 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft aanvragen tot bescherming van oorsprongsbenamingen, geografische aanduidingen en traditionele aanduidingen in de wijnsector, de bezwaarprocedure, gebruiksbeperkingen, wijzigingen van productdossiers, de annulering van bescherming en de etikettering en presentatie (PB 2019, L 9, blz. 2).

39 Arrest Bavaria en Bavaria Italia (punten 70 en 71).

40 Punt 28 van deze conclusie.

41 Zie in die zin arresten van 3 december 1992, Oleificio Borelli/Commissie (C-97/91, EU:C:1992:491, punten 9-13); Carl Kühne e.a. (punt 58); Bavaria en Bavaria Italia (punt 57), en Berlusconi en Fininvest (punten 45 en 46).

61. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of hij op grond van bovengenoemde verordeningen en artikel 47 van het Handvest zijn eerdere rechtspraak (waarbij aanhangige beroepen zonder beslissing werden afgedaan zodra de Commissie de wijziging had goedgekeurd) kan bevestigen dan wel moet wijzigen.

62. De overwegingen die ik tot dusver naar voren heb gebracht en die zijn gebaseerd op de rechtspraak van het Hof inzake procedures tot registratie van BOB's en op de regelingen ter zake (met name artikel 49, lid 4, van verordening nr. 1151/2012), brengen mij ertoe de tweede optie te bepleiten.

63. Mijns inziens zou het uitblijven van een uitspraak op een beroep dat is ingesteld door partijen die daartoe gerechtigd zijn, in het geval van minimale wijzigingen van het productdossier van een BOB, onverenigbaar zijn met het recht dat aan de betrokkenen wordt verleend door verordening nr. 1151/2012 en met de rechtspraak van het Hof betreffende samengestelde procedures voor de registratie van BOB's. Dat zou evenmin in overeenstemming zijn met artikel 47 van het Handvest.

64. Hiermee wordt in feite een antwoord gegeven op de prejudiciële vraag, aangezien de verwijzende rechter in hoofdzaak wenst te vernemen of hij verplicht is om uitspraak te doen op het beroep, en niet zozeer welke gevolgen zijn uitspraak zou kunnen hebben voor reeds door de Commissie vastgestelde besluiten. Desondanks zal ik ook ingaan op die gevolgen.

65. Naar mijn mening zou de nietigverklaring van de nationale handeling waarbij de minimale wijziging werd goedgekeurd met het oog op de indiening ervan bij de Commissie, een *kettingreactie* veroorzaken en leiden tot het ontbreken van een rechtsgrondslag voor het besluit van de Commissie.

66. Om een dergelijk ongewenst gevolg te voorkomen, zou het dienstig zijn dat de Commissie de behandeling van de bij haar aanhangige procedure schorst wanneer bij de nationale rechterlijke instanties beroepen aanhangig zijn tegen het besluit van de nationale autoriteit waarbij de minimale wijziging van het productdossier werd goedgekeurd.[42] Op die manier wordt enerzijds het recht van verzoekers op een doeltreffende rechterlijke bescherming beter geëerbiedigd en wordt anderzijds de rechtszekerheid gewaarborgd door te voorkomen dat de besluiten van de Commissie a posteriori geen rechtsgrondslag blijken te hebben.[43]

67. De verplichting om de nuttige werking te waarborgen van de doeltreffende rechterlijke bescherming van de personen die zich tot nationale rechterlijke instanties hebben gewend en daartoe op grond van een Unierechtelijke bepaling een rechtmatig belang hebben, en – in voorkomend geval – het beginsel van behoorlijk bestuur[44] zouden de Commissie ertoe moeten aanzetten bij de beoordeling van aanvragen rekening te houden met de omstandigheid dat tegen het nationale besluit beroepen aanhangig zijn bij de rechterlijke instanties van de lidstaat.[45]

42 Er zouden passende maatregelen moeten worden getroffen om in dit uitzonderlijke geval de termijn voor het nemen van een besluit te verlengen, zodat geen vermoeden van goedkeuring van de aanvraag ontstaat.

43 Het Gerecht heeft bij arrest van 23 april 2018, CRM/Commissie (T-43/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:208), geoordeeld dat de Commissie de BGA Piadina Romagnola niet kon registreren toen de Italiaanse autoriteit zes dagen na de gedeeltelijke nietigverklaring van het productdossier bij vonnis van een nationale rechter in eerste aanleg de aanvraag had goedgekeurd en aan de Commissie had toegezonden. De Commissie keurde die BGA goed en maakte haar besluit bekend in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zonder de uitspraak af te wachten op het cassatieberoep dat bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) was ingesteld tegen het vonnis houdende nietigverklaring van de rechter in eerste aanleg.

44 Artikel 41 van het Handvest. Het Gerecht heeft naar dit artikel verwezen in zijn arrest van 23 april 2018, CRM/Commissie (T-43/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:208, punten 67-83).

45 De Commissie moet deze beoordeling verrichten in het kader van de analysebevoegdheden waarover zij in de Europese fase van de procedure beschikt overeenkomstig artikel 50, lid 1, van verordening nr. 1151/2012.

68. Om dezelfde reden zouden de nationale autoriteiten een aanvraag tot minimale wijziging van het productdossier van een BOB niet mogen indienen bij de Commissie indien bij de nationale rechterlijke instanties beroepen aanhangig zijn tegen de goedkeuring ervan of, a fortiori, indien een nationale rechterlijke instantie een vonnis houdende nietigverklaring heeft uitgesproken, ook al is dat niet definitief.

69. Kortom, de Commissie zou moeten afzien van de behandeling van een aanvraag tot minimale wijziging van het productdossier van een BOB, zowel indien zij op de hoogte is van aanhangige beroepen in rechte tegen het nationale goedkeuringsbesluit, als indien er vonnissen zijn uitgesproken die dat besluit geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaren. Anders zou de eventuele nietigverklaring van dit nationale besluit door een definitieve uitspraak van de rechterlijke instanties van de lidstaat, die verplicht blijven om de bij hen aanhangige beroepen te beslechten, leiden tot de ongeldigheid van het besluit van de Commissie.

IV. Conclusie

70. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van de Conseil d'État te beantwoorden als volgt:

„Artikel 49, lid 4, en artikel 53, lid 2, van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen en artikel 6 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 664/2014 van de Commissie van 18 december 2013 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de symbolen van de Unie voor beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten en betreffende bepaalde voorschriften inzake het betrekken, bepaalde procedurebepalingen en bepaalde aanvullende overgangsregels, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat nationale rechterlijke instanties voor hen aanhangige beroepen tegen de besluiten van de nationale autoriteit betreffende minimale wijzigingen van het productdossier van een beschermde oorsprongsbenaming niet zonder beslissing mogen afdoen op grond dat de Commissie, terwijl die beroepen aanhangig waren, de aanvraag tot wijziging heeft toegewezen en in het *Publicatieblad van de Europese Unie* heeft bekendgemaakt."