Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

4 de outubro de 2024*

«Reenvio prejudicial — Política comercial comum — Acordos internacionais — Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro — Alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo Euro-Mediterrânico — Regulamento (UE) n.º 1169/2011 — Artigo 9.º — Artigo 26.º, n.º 2 — Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 — Artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 — Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 — Artigo 8.º — Artigo 15.º, n.ºs 1 e 4 — Anexo I — Anexo IV — Regulamento (UE) n.º 1308/2013 — Artigo 76.º — Prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios — Menção obrigatória do país de origem ou do local de proveniência de um género alimentício — Frutas e produtos hortícolas colhidos no Sara Ocidental — Pedido dirigido a um Estado-Membro para proibir unilateralmente as importações destes produtos para o seu território — Menção obrigatória do Sara Ocidental como local de proveniência dos tomates e dos melões colhidos nesse território»

No processo C-399/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), por Decisão de 9 de junho de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de junho de 2022, no processo

Confédération paysanne

contra

Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,

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

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, presidentes de Secção, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (relator), M. L. Arastey Sahún e M. Gavalec, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

* Língua do processo: francês.

vistos os autos e após a audiência de 24 de outubro de 2023,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Confédération paysanne, por G. Devers, avocat,

– em representação do Governo Francês, por G. Bain, J.-L. Carré, B. Herbaut, T. Stéhelin e B. Travard, na qualidade de agentes,

– em representação do Conselho da União Europeia, por F. Naert e V. Piessevaux, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 24 de outubro de 2023,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 87/250/CEE da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE da Comissão, 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004 da Comissão (JO 2011, L 304, p. 18), nomeadamente dos seus artigos 9.º e 26.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 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 671), nomeadamente do seu artigo 76.º, do Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos setores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados (JO 2011, L 157, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 594/2013 da Comissão, de 21 de junho de 2013 (JO 2013, L 170, p. 43) (a seguir «Regulamento de Execução n.º 543/2011»), do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1, a seguir «Código Aduaneiro da União»), e da Decisão (UE) 2019/217 do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, relativa à celebração do Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2019, L 34, p. 1), bem como a validade desta decisão à luz do artigo 3.º, n.º 5, e do artigo 21.º TUE e do artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Confédération paysanne [Confederação de Agricultores], que é um sindicato agrícola francês, ao ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Ministro da Agricultura e da Soberania Alimentar, França), bem como ao ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro da Economia, das Finanças e da Soberania Industrial e Digital, França), a respeito da legalidade de uma decisão tácita de indeferimento por parte destes últimos do seu pedido de adoção de um despacho que proíba a importação de tomates-cerejas e melões *charentais* colhidos no território do Sara Ocidental (a seguir «produtos em causa no processo principal»).

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento de Execução n.º 543/2011

3 Os considerandos 4, 8, 12 e 16 do Regulamento de Execução n.º 543/2011 dispõem:

«(4) O artigo 113.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 [do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento "OCM única") (JO 2007, L 299, p. 1),] autoriza a Comissão [Europeia] a prever o estabelecimento de normas de comercialização para as frutas e produtos hortícolas e as frutas e produtos hortícolas transformados, respetivamente. Em conformidade com o artigo 113.º-A, n.º 1, do mesmo regulamento, as frutas e produtos hortícolas que se destinem a ser vendidos no estado fresco ao consumidor só podem ser comercializados se forem de qualidade sã, leal e comercial e se o país de origem for indicado. Para harmonizar a aplicação dessa disposição, é conveniente estabelecer uma norma de comercialização geral para todas as frutas e produtos hortícolas frescos.

[…]

(8) As menções previstas pelas normas de comercialização devem constar claramente da embalagem e/ou do rótulo. Para evitar fraudes e para que os consumidores não sejam induzidos em erro, as menções exigidas pelas normas devem estar à disposição daqueles antes da compra, especialmente no caso das vendas à distância, relativamente às quais a experiência adquirida revelou riscos de fraude e de evasão à proteção proporcionada aos consumidores pelas normas.

[…]

(12) Cada Estado-Membro deve designar os organismos de controlo responsáveis pela execução dos controlos de conformidade em cada estádio de comercialização. Um desses organismos deve ficar encarregado dos contactos e da coordenação com todos os outros organismos designados.

[…]

(16) As importações de frutas e produtos hortícolas de países terceiros devem estar em conformidade com as normas de comercialização ou com normas equivalentes. Deve, pois, ser efetuado um controlo de conformidade antes da introdução dessas mercadorias no território aduaneiro da União [Europeia], exceto no caso dos lotes de pequenas dimensões que os organismos de controlo estimem apresentarem baixo risco de não-conformidade. No caso de certos países terceiros que garantam em condições satisfatórias o respeito da conformidade com as normas, podem ser efetuadas pelos organismos de controlo desses países terceiros operações de controlo pré-exportação. Quando se fizer uso dessa possibilidade, é conveniente que os Estados-Membros verifiquem regularmente a eficácia e qualidade dos controlos pré-exportação efetuados pelos organismos de controlo dos países terceiros.»

4 Sob a epígrafe «Normas de comercialização; detentores», o artigo 3.º deste regulamento de execução enuncia:

« 1. Os requisitos do artigo 113.º-A, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 constituem a norma de comercialização geral. Esta norma de comercialização geral é especificada no anexo I, parte A, do presente regulamento.

As frutas e produtos hortícolas não abrangidos por uma norma de comercialização específica devem ser conformes com a norma de comercialização geral. […]

2. As normas de comercialização específicas a que se refere o artigo 113.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 são estabelecidas no anexo I, parte B, do presente regulamento para os seguintes produtos:

[…]

j) Tomates.

[…]»

5 O artigo 5.º do referido regulamento de execução, sob a epígrafe «Menções», dispõe, nos n.ºs 1 e 2:

«1. As menções previstas no presente capítulo são inscritas em caracteres legíveis e visíveis num dos lados da embalagem, quer por impressão direta indelével, quer por meio de um rótulo integrado ou fixado na mesma.

2. Para as mercadorias expedidas a granel e carregadas diretamente num meio de transporte, as menções referidas no n.º 1 constam de um documento que acompanha a mercadoria ou de uma ficha colocada de modo visível no interior do meio de transporte.»

6 O título II do Regulamento de Execução n.º 543/2011 contém um capítulo II, intitulado «Controlos da conformidade com as normas de comercialização», que inclui o artigo 8.º deste regulamento de execução, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», que tem a seguinte redação:

«O presente capítulo estabelece as regras dos controlos de conformidade, ou seja, dos controlos efetuados às frutas e produtos hortícolas em todos os estádios de comercialização, para verificar a conformidade dos mesmos com as normas de comercialização e outras disposições do presente título e dos artigos 113.º e 113.º-A do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.»

7 O artigo 15.º do Regulamento de Execução n.º 543/2011, sob a epígrafe «Aprovação dos controlos de conformidade realizados pelos países terceiros antes da importação para a União», prevê, nos n.ºs 1 e 4:

«1. A pedido de um país terceiro, a Comissão pode aprovar, de acordo com o procedimento previsto no artigo 195.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007, controlos de conformidade com normas de comercialização efetuados por esse país terceiro antes da importação para a União.

[…]

4. Os países terceiros cujos controlos de conformidade foram aprovados nos termos do presente artigo, com indicação dos produtos abrangidos, constam do anexo IV.

[…]»

8 Nos termos do artigo 17.º, n.º 3, primeiro e quinto parágrafos, deste regulamento de execução:

«Em caso de não-conformidade, o organismo de controlo emite uma declaração de não-conformidade à atenção do operador ou do seu representante. As mercadorias que tenham sido objeto de uma declaração de não-conformidade não podem ser deslocadas sem autorização do organismo de controlo que emitiu essa declaração. Essa autorização pode ser subordinada ao respeito das condições fixadas pelo referido organismo de controlo.

[…]

Quando as mercadorias não possam ser colocadas em conformidade nem destinadas à alimentação animal, à transformação industrial ou a qualquer outra utilização não alimentar, o organismo de controlo pode, caso seja necessário, exigir aos operadores que tomem as medidas adequadas para assegurar que os produtos em causa não sejam comercializados. Os operadores fornecem as informações que os Estados-Membros considerem necessárias para efeitos da aplicação do presente número.»

9 O artigo 18.º, n.º 2, do referido regulamento de execução prevê:

«Os Estados-Membros nos quais tenha sido rejeitada a introdução em livre prática de um lote de mercadorias proveniente de um país terceiro, devido a não-conformidade com as normas de comercialização, notificam sem demora tal facto à Comissão, aos Estados-Membros suscetíveis de serem afetados e ao país terceiro em causa constante do anexo IV.»

10 O anexo I do Regulamento de Execução n.º 543/2011, relativo às normas de comercialização a que se refere o artigo 3.º deste regulamento de execução, menciona, como norma de comercialização geral, no n.º 4 da sua secção A, a marcação da origem do produto, mais especificamente do nome completo do país de origem dos produtos. A norma de comercialização aplicável aos tomates, constante da parte 10 da secção B do anexo I do referido regulamento de execução, prevê que as embalagens devem incluir, em carateres legíveis, indeléveis, visíveis do exterior e agrupados do mesmo lado, as indicações relativas ao país de origem e, eventualmente, à zona de produção.

11 Marrocos figura no anexo IV do Regulamento de Execução n.º 543/2011 entre os países terceiros cujos controlos de conformidade foram aprovados nos termos do artigo 15.º para as «frutas e produtos hortícolas frescos».

Regulamento n.º 1169/2011

12 O artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1169/2011 enuncia:

«O presente regulamento é aplicável sem prejuízo dos requisitos de rotulagem previstos nas disposições específicas da União aplicáveis a determinados géneros alimentícios.»

13 O artigo 9.º deste regulamento, sob epígrafe «Lista de menções obrigatórias», prevê, no n.º 1, alínea i):

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

[…]

i) O país de origem ou o local de proveniência quando previsto no artigo 26.º»

14 O artigo 26.º do referido regulamento, sob a epígrafe «País de origem ou local de proveniência», dispõe, no n.º 2, alínea a):

«A menção do país ou do local de proveniência é obrigatória:

a) Caso a omissão desta indicação seja suscetível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício, em especial se a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo no seu conjunto puderem sugerir que o género alimentício tem um país ou um local de proveniência diferentes.»

Código Aduaneiro da União

15 O artigo 59.º do Código Aduaneiro da União prevê:

«Os artigos 60.º e 61.º definem as normas para a determinação da origem não preferencial das mercadorias para efeitos da aplicação:

[…]

c) De outras medidas da União relacionadas com a origem das mercadorias.»

16 O artigo 60.º deste código, sob a epígrafe «Aquisição da origem», tem a seguinte redação:

«1. Consideram-se originárias de um único país ou território as mercadorias inteiramente obtidas nesse país ou território.

2. Considera-se que uma mercadoria em cuja produção intervêm dois ou mais países ou territórios é originária do país ou território onde se realizou o último processamento ou operação de complemento de fabrico substancial, economicamente justificado, efetuado numa empresa equipada para esse efeito, que resulte na obtenção de um produto novo ou que represente uma fase importante do fabrico.»

17 O artigo 134.º do referido código, sob a epígrafe «Fiscalização aduaneira», prevê, no n.º 1:

«As mercadorias introduzidas no território aduaneiro da União ficam, desde a sua entrada, sujeitas à fiscalização aduaneira e podem ser submetidas a controlos aduaneiros. Se for caso disso, estão igualmente sujeitas às proibições e restrições justificadas, nomeadamente, por razões de moral pública, ordem pública e segurança pública, proteção da saúde e da vida das pessoas, dos animais e das plantas, proteção do ambiente, proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico e proteção da propriedade industrial e comercial, incluindo os controlos de precursores de drogas, de mercadorias que violem certos direitos de propriedade intelectual e de dinheiro líquido, bem como à execução de medidas de conservação e de gestão dos recursos da pesca e de medidas de política comercial.

As mercadorias permanecem sob essa fiscalização o tempo necessário para determinar o seu estatuto aduaneiro e não podem ser subtraídas a essa fiscalização sem a autorização das autoridades aduaneiras.

Sem prejuízo do artigo 254.º, as mercadorias UE deixam de estar sujeitas à fiscalização aduaneira logo que tenha sido determinado o seu estatuto aduaneiro.

As mercadorias não-UE permanecem sob fiscalização aduaneira até que o respetivo estatuto aduaneiro seja alterado ou até que as mercadorias sejam retiradas do território aduaneiro da União ou inutilizadas.»

Regulamento n.º 1308/2013

18 O artigo 74.º do Regulamento n.º 1308/2013, sob a epígrafe «Princípio geral», enuncia:

«Os produtos para os quais tenham sido estabelecidas normas de comercialização por setores ou produtos, nos termos da presente secção só podem ser comercializados na União se estiverem em conformidade com essas normas.»

19 O artigo 75.º deste regulamento prevê:

«1. Podem aplicar-se normas de comercialização a um ou mais dos seguintes setores e produtos:

[…]

b) Frutas e produtos hortícolas;

[…]

3. Sem prejuízo do artigo 26.º do Regulamento [nº 1169/2011], as normas de comercialização a que se refere o n.º 1 podem abranger um ou mais das a seguir indicadas, a determinar em função de cada setor ou produto e das características de cada setor, da necessidade de regular a colocação no mercado e das condições definidas no n.º 5 do presente artigo:

[…]

j) Local de produção e/ou origem, excluindo a carne de aves de capoeira e as matérias gordas para barrar;

[…]»

20 O artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, sob a epígrafe «Requisitos adicionais para a comercialização de produtos no setor das frutas e produtos hortícolas», dispõe:

«1. Se for caso disso, para além das normas de comercialização aplicáveis a que se refere o artigo 75.º, os produtos do setor das frutas e produtos hortícolas que se destinem a ser vendidos no estado fresco ao consumidor só podem ser comercializados se forem de qualidade sã, leal e comercial e se for indicado o país de origem.

2. As normas de comercialização a que refere o n.º 1, assim como qualquer norma de comercialização aplicável ao setor das frutas e dos produtos hortícolas estabelecida nos termos da presente subsecção, são aplicáveis em todos os estádios da comercialização, incluindo a importação e a exportação, e podem abranger a qualidade, a classificação em categorias, o peso, as dimensões, o acondicionamento, a embalagem, a armazenagem, o transporte, a apresentação e a comercialização.

3. O detentor de produtos do setor das frutas e produtos hortícolas abrangido por normas de comercialização só pode expor, pôr à venda, entregar ou comercializar esses produtos na União de uma forma que esteja em conformidade com essas normas, cabendo-lhe garantir essa conformidade.

[…]»

21 A parte III deste regulamento, intitulada «Comércio com países terceiros», inclui um artigo 194.º, sob a epígrafe «Medidas de salvaguarda», que prevê:

«1. A Comissão adota medidas de salvaguarda contra importações para a União, sob reserva do n.º 3 do presente artigo, nos termos do Regulamento (CE) n.º 260/2009 [do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO 2009, L 84, p. 1),] e do Regulamento (CE) n.º 625/2009 do Conselho [, de 7 de julho de 2009, relativo ao regime comum aplicável às importações de certos países terceiros (JO 2009, L 185, p. 1)].

2. Salvo disposição em contrário de qualquer outro ato do Parlamento Europeu e do Conselho [da União Europeia] ou qualquer outro ato do Conselho, as medidas de salvaguarda contra importações para a União previstas em acordos internacionais celebrados nos termos do TFUE são adotadas pela Comissão nos termos do n.º 3 do presente artigo.

3. A Comissão pode adotar atos de execução que estabeleçam as medidas referidas nos n.os 1 e 2 do presente artigo, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa. […]

Se receber um pedido de um Estado-Membro, a Comissão toma, por meio de atos de execução, uma decisão sobre o mesmo, no prazo de cinco dias úteis a contar da receção do pedido. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 229.º, n.º 2.

Por imperativos de urgência devidamente justificados, a Comissão adota atos de execução imediatamente aplicáveis pelo procedimento a que se refere o artigo 229.º, n.º 3.

As medidas adotadas são comunicadas aos Estados-Membros e produzem efeitos imediatos.

4. A Comissão pode adotar atos de execução que revoguem ou alterem medidas de salvaguarda da União adotadas nos termos do n.º 3 do presente artigo. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 229.º, n.º 2.

Por imperativos de urgência devidamente justificados, a Comissão adota atos de execução imediatamente aplicáveis pelo procedimento a que se refere o artigo 229.º, n.º 3.»

Regulamento (UE) 2015/478

22 O artigo 1.º do Regulamento (UE) 2015/478 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO 2015, L 83, p. 16, a seguir «Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda»), dispõe:

«1. O presente regulamento é aplicável às importações de produtos originários de países terceiros, com exceção dos:

a) Produtos têxteis abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 517/94 [do Conselho, de 7 de março de 1994, relativo ao regime comum aplicável às importações de produtos têxteis de determinados países terceiros, não abrangidas por acordos, protocolos ou outros convénios bilaterais ou por outras regras comunitárias específicas de importação (JO 1994, L 67, p. 1)];

b) Produtos originários de certos países terceiros enumerados no Regulamento [nº 625/2009].

2. Sem prejuízo das medidas de salvaguarda que possam ser tomadas nos termos do capítulo V, a importação para a União dos produtos referidos no n.º 1 é livre, não sendo portanto sujeita a quaisquer restrições quantitativas.»

23 O artigo 15.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda prevê:

«1. Quando um produto for importado na União em quantidades de tal modo elevadas e/ou em termos ou condições tais que causem ou ameacem causar um prejuízo grave aos produtores da União, a Comissão pode, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa e para salvaguardar os interesses da União:

a) Reduzir o período de validade dos documentos de vigilância, na aceção do artigo 11.º, a emitir após a entrada em vigor desta medida;

b) Modificar o regime de importação do produto em causa, subordinando a sua introdução em livre prática à apresentação de uma autorização de importação, a conceder de acordo com as regras e dentro dos limites que ela própria fixar.

As medidas referidas nas alíneas a) e b) produzem efeitos imediatamente.

2. As medidas referidas no n.º 1 só são tomadas em relação aos membros da [Organização Mundial do Comércio (OMC)] quando estiverem preenchidas as duas condições previstas nesse número.

[…]

5. As medidas referidas no presente artigo são aplicáveis a qualquer produto introduzido em livre prática após a sua entrada em vigor e podem ser limitadas a uma ou mais regiões da União, nos termos do artigo 17.º

Todavia, essas medidas não impedem a introdução em livre prática dos produtos já enviados para a União, desde que não seja possível alterar o seu destino e que os produtos cuja introdução em livre prática dependa, nos termos dos artigos 10.º e 11.º, da apresentação de um documento de vigilância, sejam efetivamente acompanhados desse documento.

6. Caso um Estado-Membro solicite a sua intervenção, a Comissão toma uma decisão no prazo de cinco dias úteis a contar da data de receção de tal pedido, pelo procedimento de exame referido no artigo 3.º, n.º 3, ou em caso de urgência, nos termos do artigo 3.º, n.º 4.»

24 O artigo 24.º, n.º 2, alínea a), do mesmo regulamento prevê:

«Sem prejuízo de outras disposições da União, o presente regulamento não prejudica a adoção ou a aplicação pelos Estados-Membros de:

a) Proibições, restrições quantitativas ou medidas de vigilância, justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública, de proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais ou de preservação das plantas, de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de proteção da propriedade industrial e comercial.»

Decisão 2019/217

25 O artigo 1.º da Decisão 2019/217 dispõe que é aprovado, em nome da União, o Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos sobre a alteração dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2019, L 34, p. 4, a seguir «Acordo sob forma de Troca de Cartas»).

26 O Acordo sob forma de Troca de Cartas enuncia:

«A [União] e o Reino de Marrocos acordaram em inserir a seguinte declaração comum após o Protocolo n.º 4 do [Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, assinado em Bruxelas, em 26 de fevereiro de 1996 (JO 2000, L 70, p. 2, a seguir "Acordo de Associação")]:

"Declaração comum sobre a aplicação dos Protocolos n.º 1 e n.º 4 do [Acordo de Associação]

1. Os produtos originários do Sara Ocidental sujeitos ao controlo das autoridades aduaneiras do Reino de Marrocos beneficiam das preferências comerciais concedidas pela [União] aos produtos abrangidos pelo Acordo de Associação.

2. O Protocolo n.º 4 é aplicável *mutatis mutandis* para efeitos da definição do caráter originário dos produtos referidos no n.º 1, incluindo no que se refere às provas de origem.

3. As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros da [União] e do Reino de Marrocos ficam encarregadas de assegurar a aplicação do Protocolo n.º 4 a esses produtos."»

Direito francês

27 Nos termos do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro francês:

«Sem prejuízo da aplicação de acordos internacionais, a importação de géneros alimentícios, matérias e produtos, independentemente da sua natureza e origem, que não cumpram as obrigações legislativas ou regulamentares impostas em matéria de comercialização ou venda, aos géneros alimentícios, matérias e produtos nacionais similares, pode ser proibida ou regulamentada por despachos conjuntos do ministre de l'[É]conomie et des [F]inances (Ministro da Economia e das Finanças), do ministre responsable de la [R]essource (Ministro responsável pelos Recursos) e do ministre de l'[A]griculture chargé de la répression des fraudes (Ministro da Agricultura encarregado da Repressão de Fraudes).»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

28 Em 2 de outubro de 2020, a Confédération paysanne interpôs um recurso no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), que é o órgão jurisdicional de reenvio, pedindo, por um lado, a anulação da decisão tácita de indeferimento do ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Ministro da Agricultura e da Soberania Alimentar), bem como do ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro da Economia, das Finanças e da Soberania Industrial e Digital), do seu pedido de adoção de um despacho que proíba a importação dos produtos em causa no processo principal, nos termos do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro francês, e, por outro, uma decisão que ordene estes ministros a adotar o referido despacho. Alega, em substância, que o território do Sara Ocidental não pertence ao território do Reino de Marrocos e que, por conseguinte, a rotulagem que indica que os produtos em causa no processo principal são originários de Marrocos viola as disposições do direito da União relativas à informação aos consumidores sobre a origem das frutas e dos produtos hortícolas postos à venda.

29 O órgão jurisdicional de reenvio recorda, em primeiro lugar, que resulta da regulamentação relevante do direito da União que a exigência de mencionar o país ou o território de origem de um produto deve, em princípio, ser respeitada desde o estádio da importação deste produto. Observa também que esta regulamentação não confere expressamente competência aos Estados-Membros para adotarem medidas de proibição de importação de produtos que não sejam conformes com esta exigência. No entanto, considera que tal medida pode ser justificada, nomeadamente, no caso de a violação da referida regulamentação apresentar um caráter «massivo», dificultando a realização de controlos depois de os produtos em causa serem distribuídos no território da União.

30 Por conseguinte, este órgão jurisdicional interroga-se quanto à possibilidade de interpretar a mesma regulamentação no sentido de que autoriza um Estado-Membro a adotar uma medida nacional de proibição de importação, proveniente de um país terceiro, de produtos cuja rotulagem não menciona corretamente o país ou território do qual provêm, quando esta prática apresenta um caráter «massivo», dificultando a realização de controlo destes produtos quando se encontram no território da União.

31 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que, através dos Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), e de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), o Tribunal de Justiça declarou que resulta do princípio da autodeterminação e do princípio do efeito relativo

dos Tratados que o território do Sara Ocidental não pode ser considerado parte do território do Reino de Marrocos, na aceção do Acordo de Associação, bem como dos acordos que lhe estão subordinados. Todavia, observa que, posteriormente a estes acórdãos, o Reino de Marrocos e a União celebraram o Acordo sob forma de Troca de Cartas, que foi aprovado pela Decisão 2019/217. Este acordo estende aos produtos originários do Sara Ocidental o benefício das preferências pautais concedidas aos produtos de origem marroquina exportados para a União.

32 Este órgão jurisdicional acrescenta que, embora a Decisão 2019/217 tenha sido anulada pelo Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 29 de setembro de 2021, Front Polisario/Conselho (T-279/19, EU:T:2021:639), os seus efeitos foram, no entanto, mantidos até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que decide sobre o recurso interposto pela Comissão contra o referido acórdão. Por conseguinte, indica que, na hipótese de um Estado-Membro poder ser autorizado a adotar uma medida nacional de proibição de importação de produtos cuja rotulagem não menciona corretamente o país ou o território do qual provêm, coloca-se a questão de saber, por um lado, se o Acordo sob forma de Troca de Cartas deve ser interpretado no sentido de que o Reino de Marrocos é o país de origem dos produtos em causa no processo principal e, por outro, se as autoridades marroquinas são competentes para emitir os certificados de conformidade previstos pelo Regulamento de Execução n.º 543/2011.

33 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, em caso de resposta afirmativa a esta questão, também há que questionar se a Decisão 2019/217 é conforme com o artigo 3.º, n.º 5, e com o artigo 21.º TUE, bem como com o princípio consuetudinário da autodeterminação evocado, nomeadamente, no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas.

34 Por último, em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, tendo em conta as apreciações sobre a situação do território do Sara Ocidental que figuram nos Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:C:2016:973), e de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), a regulamentação relevante do direito da União deve ser interpretada no sentido de que, no estádio da importação dos produtos em causa no processo principal e no da sua venda ao consumidor, a rotulagem dos referidos produtos pode mencionar o Reino de Marrocos como país de origem ou se apenas deve mencionar o território do Sara Ocidental.

35 Nestas circunstâncias, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem as disposições do Regulamento n.º 1169/2011, do Regulamento n.º 1308/2013, do [Regulamento de Execução n.º 543/2011] e do [Código Aduaneiro da União], ser interpretadas no sentido de que autorizam um Estado-Membro a adotar uma medida nacional de proibição de importação de frutas e produtos hortícolas, provenientes de um determinado país, em violação dos artigos 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 e 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, por não mencionar o país ou território de onde são realmente originários, em especial quando essa violação apresenta um caráter massivo e que pode ser dificilmente controlada depois de os produtos terem entrado no território da União?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve o [Acordo sob forma de Troca de Cartas], aprovado pela Decisão [2019/217], ser interpretado no sentido de que, para efeitos de aplicação dos artigos 9.º e 26.º do [Regulamento n.º 1669/2011] e do artigo 76.º do [Regulamento n.º 1308/2013], por um lado, Marrocos é o país de origem das frutas e produtos hortícolas colhidos no território do Sara Ocidental e, por outro, as autoridades

marroquinas são competentes para emitir os certificados de conformidade previstos pelo [Regulamento de Execução n.º 543/2011] para as frutas e os produtos hortícolas colhidos nesse território?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, a Decisão [2019/217], é conforme com o artigo 3.º, n.º 5 [e com o artigo 21.º do Tratado da União Europeia,] [bem como] com o princípio consuetudinário da autodeterminação evocado no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas?

4) Devem os artigos 9.º e 26.º do [Regulamento n.º 1169/2011] e o artigo 76.º do [Regulamento n.º 1308/2013], ser interpretados no sentido de que, no estádio da importação e venda ao consumidor, a embalagem de frutas e produtos hortícolas colhidos no território do Sara Ocidental não pode mencionar Marrocos como país de origem, mas deve mencionar o território do Sara Ocidental?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

36 A Decisão 2019/217 foi anulada pelo Acórdão do Tribunal Geral de 29 de setembro de 2021, Front Polisario/Conselho (T-279/19, EU:T:2021:639).

37 Pelo Acórdão hoje proferido, Comissão e Conselho/Frente Polisário (C-779/21 P e C-799/21 P), o Tribunal de Justiça negou provimento aos recursos interpostos contra o referido acórdão do Tribunal Geral.

38 Como resulta do Acórdão hoje proferido, Comissão e Conselho/Frente Polisário (C-779/21 P e C-799/21 P), os efeitos desta decisão mantêm-se até 4 de outubro de 2025. Daqui resulta que os Protocolos n.º 1 e n.º 4 do Acordo de Associação, conforme alterados pelo Acordo sob forma de Troca de Cartas, podem continuar, até essa data, a regular as importações na União dos produtos em causa no processo principal.

39 Por conseguinte, as importações destes produtos não foram e continuam a não ser, neste estádio, afetadas pela declaração de invalidade da Decisão 2019/217. Por conseguinte, continua a ser necessário determinar, em resposta às primeira e quarta questões, que indicação de origem deve acompanhar estes produtos e que tipo de medidas de salvaguarda podem ser adotadas por um Estado-Membro quando se verifique que os referidos produtos são sistematicamente acompanhados de uma indicação de origem errada.

Quanto à primeira questão

40 Segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas. Além disso, o Tribunal de Justiça pode ser levado a tomar em consideração normas de direito da União a que o juiz nacional não fez referência no enunciado da sua questão. Com efeito, o facto de um órgão jurisdicional nacional ter, num plano formal, formulado uma questão

prejudicial fazendo referência a certas disposições do direito da União não obsta a que o Tribunal de Justiça forneça a esse órgão jurisdicional todos os elementos de interpretação que possam ser úteis à decisão do processo que lhe foi submetido, quer lhes tenha feito ou não referência no enunciado das suas questões. A este respeito, cabe ao Tribunal de Justiça extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da União que requerem uma interpretação, tendo em conta o objeto do litígio [Acórdão de 22 de dezembro de 2022, Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilidade do Estado pela poluição do ar), C-61/21, EU:C:2022:1015, n.º 34 e jurisprudência referida].

41 No caso em apreço, resulta das explicações dadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que a Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) pediu, em substância, ao ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Ministro da Agricultura e da Soberania Alimentar), bem como ao ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro da Economia, das Finanças e da Soberania Industrial e Digital), que adotasse um despacho que proibisse a importação, a partir do território do Sara Ocidental, dos produtos em causa no processo principal com o fundamento de que a menção do país de origem que figurava na rotulagem dos referidos produtos estava errada. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o direito da União e, mais especificamente, o Regulamento n.º 1169/2011, o Regulamento n.º 1308/2013, o Regulamento de Execução n.º 543/2011 e o Código Aduaneiro da União autorizam um Estado-Membro a adotar tal medida.

42 Como a advogada-geral salientou no n.º 21 das suas conclusões, a importação de mercadorias para a União é abrangida pelo âmbito das relações comerciais que esta mantém com países terceiros ou organizações internacionais, que são regidas pela política comercial comum, em conformidade com o artigo 207.º, n.º 1, TFUE.

43 Com efeito, resulta desta disposição, e em especial do segundo período desse n.º 1, nos termos da qual a política comercial comum se insere no âmbito da «ação externa da União», que a referida política é relativa às trocas comerciais com os Estados terceiros (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de julho de 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, n.º 50, e de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 56).

44 Ora, uma vez que a primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio tem por objeto a importação dos produtos em causa no processo principal para um Estado-Membro e não as condições da sua venda, é à luz dos atos do direito da União que regulam a política comercial comum, ou de disposições relativas a instrumentos de política comercial que figuram noutros atos do direito da União, que deve ser examinada.

45 Nestas condições, há que considerar que, com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se o artigo 207.º TFUE, o Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda e o Regulamento n.º 1308/2013 devem ser interpretados no sentido de que permitem que um Estado-Membro adote unilateralmente uma medida que proíba a importação de produtos agrícolas cuja rotulagem seja sistematicamente não conforme com a legislação da União relativa à indicação do país ou do território de origem.

46 A este respeito, importa recordar, por um lado, que o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE atribui à União competência exclusiva no domínio da política comercial comum. Em conformidade com o artigo 207.º, n.º 1, TFUE, esta política assenta em princípios uniformes e é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União.

47 Por outro lado, por força do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, quando os Tratados atribuam à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos, os Estados-Membros só podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos nesse domínio se habilitados pela União ou para dar execução aos atos da União.

48 Daqui resulta que os Estados-Membros não podem adotar unilateralmente uma medida que proíba a importação de uma categoria de produtos provenientes de um território ou de um país terceiro, sendo a referida importação admitida e regulada por um acordo comercial celebrado pela União, salvo se os Estados-Membros estiverem expressamente habilitados pelo direito da União.

49 A este respeito, há que salientar que o artigo 1.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda prevê, em substância, que, com exceção dos produtos têxteis e dos produtos originários de certos países terceiros, entre os quais não figuram nem o Reino de Marrocos nem o Sara Ocidental, a importação para a União dos produtos originários de países terceiros é livre, não sendo, portanto, sujeita a quaisquer restrições quantitativas, acrescentando que tal é sem prejuízo das medidas de salvaguarda que possam ser tomadas nos termos do capítulo V deste regulamento. Resulta do artigo 15.º, n.º 1, do referido regulamento que, em caso de risco de prejuízo grave causado aos produtores da União, a Comissão adota, a pedido de um Estado-Membro ou por sua própria iniciativa, medidas de salvaguarda.

50 Além disso, o artigo 194.º do Regulamento n.º 1308/2013, que figura na parte III deste regulamento, relativa ao comércio com países terceiros, estabelece um regime de salvaguarda análogo ao que decorre do artigo 15.º do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda, uma vez que este também se baseia em medidas adotadas pela Comissão contra importações para a União de produtos abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1308/2013.

51 Por conseguinte, as disposições relativas às medidas de salvaguarda que podem ser adotadas em conformidade com os dois regulamentos mencionados nos n.ºs 49 e 50 do presente acórdão não permitem que um Estado-Membro adote unilateralmente uma medida que proíba certas importações de produtos para a União.

52 É certo que o artigo 24.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda prevê que este regulamento não prejudica a adoção ou a aplicação pelos Estados-Membros de «[p]roibições, restrições quantitativas ou medidas de vigilância, justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública, de proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais ou de preservação das plantas, de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de proteção da propriedade industrial e comercial». Como a advogada-geral salientou, em substância, no n.º 40 das suas conclusões, esta disposição permite, por razões comparáveis às enunciadas no artigo 36.º TFUE no que respeita à vertente interna do mercado único (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 30 de maio de 2002, Expo Casa Manta, C-296/00, EU:C:2002:316, n.º 34), uma ingerência na liberdade das importações na União prevista no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda.

53 Todavia, como resulta da própria redação do artigo 24.º, n.º 2, alínea a), deste regulamento, esta disposição aplica-se sem prejuízo de outras disposições pertinentes do direito da União. Num caso como o do processo principal, que diz respeito à importação de produtos agrícolas, essas outras disposições pertinentes incluem, nomeadamente, o artigo 194.º do Regulamento n.º 1308/2013, que reserva à Comissão, como salientado no n.º 50 do presente acórdão, a competência para adotar medidas de salvaguarda contra importações para a União de produtos abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1308/2013. O artigo 24.º, n.º 2, alínea a),

do Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda não pode, por conseguinte, ser entendido no sentido de que habilita os Estados-Membros a adotarem unilateralmente medidas de salvaguarda contra a importação de produtos agrícolas.

54 De resto, a medida geral de proibição de importação dos produtos em causa no processo principal cuja adoção pela República Francesa é reclamada, no caso em apreço, pela Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) visa, segundo esta última, garantir o respeito das disposições do direito da União relativas à informação aos consumidores sobre a origem das frutas e dos produtos hortícolas postos à venda. No entanto, na hipótese de uma violação generalizada das referidas disposições pelos exportadores, não compete a um Estado-Membro, mas sim à Comissão intervir no âmbito dos mecanismos de cooperação previstos pelo Acordo de Associação.

55 Tendo em conta todos os fundamentos precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 207.º TFUE, o Regulamento de base sobre as medidas de salvaguarda e o Regulamento n.º 1308/2013 devem ser interpretados no sentido de que não permitem que um Estado-Membro adote unilateralmente uma medida que proíba a importação de produtos agrícolas cuja rotulagem seja sistematicamente não conforme com a legislação da União relativa à indicação do país ou do território de origem.

Quanto às segunda e terceira questões

56 Resulta do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio só submete as segunda e terceira questões em caso de resposta afirmativa à primeira questão pelo Tribunal de Justiça.

57 Ora, como se concluiu no n.º 55 do presente acórdão, deve ser dada uma resposta negativa a esta primeira questão.

58 Por conseguinte, não há que responder à segunda nem à terceira questões.

Quanto à quarta questão

Quanto à admissibilidade

59 O Governo Francês e a Comissão consideram, em substância, que, se resultar da resposta à primeira questão que a adoção de uma medida como a solicitada pela recorrente no processo principal não pode ser compatível com o direito da União, a questão de saber se os produtos em causa no processo principal respeitam efetivamente a regulamentação da União em matéria de indicação da proveniência dos géneros alimentícios não é pertinente para decidir o litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio.

60 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, cabe exclusivamente ao juiz nacional que conhece do litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as particularidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as

questões submetidas tenham por objeto a interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [Acórdão de 21 de março de 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilidade dos fabricantes de veículos munidos de dispositivos manipuladores), C-100/21, EU:C:2023:229, n.º 52 e jurisprudência referida].

61 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [Acórdão de 21 de março de 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilidade dos fabricantes de veículos munidos de dispositivos manipuladores), C-100/21, EU:C:2023:229, n.º 53 e jurisprudência referida].

62 No caso em apreço, embora a primeira questão apenas diga respeito à importação dos produtos em causa no processo principal, a quarta questão visa, em contrapartida, tanto o estádio da importação dos referidos produtos como o da sua venda aos consumidores. Nas suas observações escritas, a Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) evoca, várias vezes, a necessidade de uma menção correta da origem dos produtos em causa no processo principal para efeitos da sua comercialização.

63 Assim, o órgão jurisdicional de reenvio indica que a resposta aos fundamentos invocados no recurso no processo principal implica determinar se, tanto no estádio da importação dos produtos em causa no processo principal como no da sua comercialização, a embalagem dos referidos produtos deve mencionar o território do Sara Ocidental e não o do Reino de Marrocos como país de origem.

64 Resulta do exposto que a quarta questão tem por objeto a interpretação de disposições do direito da União que têm uma relação com o objeto do litígio no processo principal. Neste contexto, a referida questão deve ser considerada pertinente, na aceção da jurisprudência referida no n.º 60 do presente acórdão.

65 Por conseguinte, a quarta questão é admissível.

Quanto ao mérito

66 Resulta, em substância, da jurisprudência recordada no n.º 40 do presente acórdão que, para dar uma resposta útil que permita ao órgão jurisdicional de reenvio decidir o litígio que lhe foi submetido, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas e, se for caso disso, ter em consideração normas do direito da União às quais o juiz nacional não fez referência no enunciado da sua questão.

67 No caso em apreço, a quarta questão tem por objeto a interpretação dos artigos 9.º e 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 e do artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, que preveem, nomeadamente, obrigações relativas à indicação da proveniência dos géneros alimentícios em causa.

68 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que os produtos em causa no processo principal são produtos hortícolas e frutas. Ora, decorre, por um lado, do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1169/2011 que este regulamento é aplicável sem prejuízo dos requisitos de rotulagem previstos nas disposições específicas da União aplicáveis a determinados géneros alimentícios, o que é confirmado, em substância, pelo artigo 26.º, n.º 1, do referido regulamento. Por outro lado, o artigo 75.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1308/2013, lido em conjugação com o seu artigo 75.º, n.º 3, alínea j), indica que as normas de comercialização das frutas e produtos hortícolas podem abranger o seu local de origem, ao passo que o artigo 76.º deste regulamento precisa que as frutas e os produtos hortícolas frescos destinados ao consumidor final só podem ser comercializados se for indicado o país de origem, aplicando-se estas normas em todos os estádios de comercialização, incluindo a importação e a exportação.

69 Paralelamente, o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 543/2011 estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1234/2007, que foi revogado pelo Regulamento n.º 1308/2013. O considerando 4 deste regulamento de execução enuncia que as frutas e produtos hortícolas que se destinem a ser vendidos no estado fresco ao consumidor só podem ser comercializados se o seu país de origem for indicado. Mais especificamente, os melões *charentais* estão sujeitos às normas de comercialização gerais previstas no anexo I, parte A, do referido regulamento de execução, ao passo que os tomates-cerejas estão sujeitos às normas de comercialização específicas previstas no anexo I, secção B, parte 10, do mesmo regulamento de execução, compreendendo estes dois tipos de normas de comercialização, além disso, exigências relativas à indicação da proveniência dos produtos a que se referem. Assim, decorre do exposto que, uma vez que o Regulamento n.º 1308/2013 e o Regulamento de Execução n.º 543/2011 preveem exigências específicas em matéria de indicação da proveniência dos produtos em causa no processo principal, o Regulamento n.º 1169/2011 não é pertinente para responder à quarta questão.

70 Nestas condições, há que considerar que, com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 543/2011, deve ser interpretado no sentido de que, nos estádios da importação e venda ao consumidor, a rotulagem dos produtos em causa no processo principal deve mencionar o Sara Ocidental, sem poder mencionar o Reino de Marrocos como sendo o seu país de origem.

71 Em primeiro lugar, como resulta dos n.ºs 68 e 69 do presente acórdão, as normas de comercialização pertinentes para os produtos em causa no processo principal preveem que, em todos os estádios de comercialização, incluindo a importação e a exportação, a menção do seu país de origem é obrigatória.

72 O considerando 8 do Regulamento de Execução n.º 543/2011, à luz do qual os requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento de execução devem ser lidos, enuncia, em substância, que as menções previstas pelas normas de comercialização devem constar claramente da embalagem e/ou do rótulo dos produtos em causa, nomeadamente para que os consumidores não sejam induzidos em erro.

73 Decorre do que precede que a indicação do país de origem que deve necessariamente figurar nos produtos como os produtos em causa no processo principal não deve ser enganosa (v., por analogia, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.º 25).

74 Em segundo lugar, importa observar que o Tribunal de Justiça já declarou, no que respeita ao Regulamento n.º 1308/2013, que o conceito de «país de origem» referido no artigo 76.º deste regulamento deve também ser definido por remissão para o Código Aduaneiro da União (v., neste sentido, Acórdão de 4 de setembro de 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main, C-686/17, EU:C:2019:659, n.º 46).

75 Com efeito, em conformidade com o artigo 59.º, alínea c), deste código, as regras previstas nos artigos 60.º e 61.º do mesmo e relativas à determinação da origem não preferencial das mercadorias são aplicáveis a outras medidas da União relacionadas com a origem das mercadorias, como o artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013 e o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 543/2011.

76 Daqui resulta que o conceito de «país de origem» que figura tanto no ponto 4 da parte A do anexo I do Regulamento de Execução n.º 543/2011, relativo, nomeadamente, aos melões *charentais*, como no ponto VI da parte 10 da secção B do mesmo anexo, relativo, nomeadamente, ao tomate-cerejas, deve ser definido por remissão para o Código Aduaneiro da União (v., por analogia, Acórdão de 4 de setembro de 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main, C-686/17, EU:C:2019:659, n.º 50).

77 A este respeito, nos termos do artigo 60.º do Código Aduaneiro da União, consideram-se originárias de um determinado «país» ou «território» as mercadorias que tenham sido inteiramente obtidas nesse país ou território, ou realizado o último processamento ou operação de complemento de fabrico substancial nesse país ou território.

78 Por conseguinte, o país de origem dos produtos em causa no processo principal é o país ou território no qual foram colhidos.

79 No que se refere, antes de mais, ao termo «país», há que salientar, por um lado, que é utilizado muitas vezes no Tratado UE e no Tratado FUE como sinónimo do termo «Estado». Por conseguinte, para garantir uma interpretação coerente do direito da União, deve dar-se o mesmo sentido a este termo no Código Aduaneiro da União, no Regulamento n.º 1308/2013 e no Regulamento de Execução n.º 543/2011 (v., por analogia, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.º 28).

80 Em seguida, no que respeita ao conceito de «Estado», este deve ser entendido no sentido de que designa uma entidade soberana que exerce, no interior das suas fronteiras geográficas, a plenitude das competências reconhecidas pelo direito internacional (Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.º 29 e jurisprudência referida).

81 Por último, no que diz respeito ao termo «território», resulta da formulação alternativa do próprio artigo 60.º do Código Aduaneiro da União que este termo se refere a entidades diferentes dos «países» e, por conseguinte, diferentes dos «Estados» (Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.º 30).

82 Como o Tribunal de Justiça já salientou, estas entidades compreendem, nomeadamente, espaços geográficos que, embora estejam sob a jurisdição ou a responsabilidade internacional de um Estado, dispõem, no entanto, à luz do direito internacional, de um estatuto próprio e distinto do

desse Estado (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, n.os 62 a 64, e de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.º 31 e jurisprudência referida).

83 Resulta do exposto que, tendo em conta o artigo 60.º do Código Aduaneiro da União, a obrigação de mencionar o país de origem dos produtos em causa no processo principal que decorre, por um lado, das normas de comercialização gerais previstas na parte A do anexo I do Regulamento de Execução n.º 543/2011, bem como das normas de comercialização específicas que figuram na parte 10 da secção B deste anexo, e, por outro, do artigo 76.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1308/2013, é aplicável não apenas aos produtos originários de «países», tal como entendidos nos n.os 79 e 80 do presente acórdão, mas também aos que são originários de «territórios», como referidos nos n.os 81 e 82 do mesmo.

84 Em terceiro lugar, no presente processo, resulta da decisão de reenvio que os produtos em causa no processo principal foram colhidos no território do Sara Ocidental.

85 Ora, o território do Sara Ocidental constitui um território distinto do Reino de Marrocos (Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário, C-104/16 P, EU:C:2016:973, n.º 92, e de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, n.º 62).

86 Por outro lado, o anexo I do Regulamento de Execução (UE) 2020/1470 da Comissão, de 12 de outubro de 2020, relativo à nomenclatura dos países e territórios para as estatísticas europeias sobre o comércio internacional de mercadorias e à discriminação geográfica de outras estatísticas das empresas (JO 2020, L 334, p. 2), aplicável ao domínio da legislação aduaneira da União, prevê códigos e textos distintos para o Sara Ocidental e para o Reino de Marrocos.

87 Nestas condições, o território do Sara Ocidental deve ser considerado um território aduaneiro, na aceção do artigo 60.º do Código Aduaneiro da União e, por conseguinte, do Regulamento n.º 1308/2013 e do Regulamento de Execução n.º 543/2011. Assim, a indicação do país de origem que deve figurar nos produtos em causa no processo principal só pode designar o Sara Ocidental enquanto tal, uma vez que os referidos produtos são colhidos nesse território.

88 Qualquer outra indicação seria enganosa, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 73 do presente acórdão. Com efeito, poderia induzir os consumidores em erro quanto à verdadeira origem dos produtos em causa no processo principal, sendo suscetível de os levar a pensar que estes últimos provêm de um local diferente do território no qual foram colhidos (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, n.º 51).

89 Tendo em conta todos os fundamentos anteriores, há que responder à quarta questão que o artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 543/2011, deve ser interpretado no sentido de que, nos estádios da importação e venda ao consumidor, a rotulagem dos produtos em causa no processo principal deve mencionar apenas o Sara Ocidental como sendo o seu país de origem.

Quanto às despesas

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

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

1) **O artigo 207.º TFUE, o Regulamento (UE) 2015/478 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, relativo ao regime comum aplicável às importações, e o 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 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho,**

   devem ser interpretados no sentido de que:

   não permitem que um Estado-Membro adote unilateralmente uma medida que proíba a importação de produtos agrícolas cuja rotulagem seja sistematicamente não conforme com a legislação da União relativa à indicação do país ou do território de origem.

2) **O artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos setores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados, conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 594/2013 da Comissão, de 21 de junho de 2013,**

   deve ser interpretado no sentido de que:

   nos estádios da importação e venda ao consumidor, a rotulagem dos melões *charentais* e dos tomates-cerejas colhidos no território do Sara Ocidental deve mencionar apenas o Sara Ocidental como sendo o seu país de origem.

Assinaturas