

**Processo C-399/22**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

15 de junho de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

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

**Data da decisão de reenvio:**

9 de junho de 2022

**Recorrente:**

Confédération paysanne

**Recorrido:**

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

---

**CONSEIL D'ÉTAT (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)**

pronunciando-se

no processo contencioso

*[Omissis]*

Decisão de 9 de junho de 2022

Vista a tramitação seguinte:

Por petição de recurso, resposta e réplica, registados em 2 de outubro de 2020, bem como em 12 de novembro e 15 de dezembro 2021, na Secretaria da Secção do Contencioso do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), a Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) pede ao Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) que se digne:

1.º) Anular, por abuso de poder, a decisão tácita de recusa do Ministro da Agricultura e da Alimentação e do Ministro da Economia, Finanças e da Recuperação de adotar um despacho que proíba a importação de certos produtos agrícolas originários do Sara Ocidental, em aplicação do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro;

2.º) Ordenar ao ministre de l'économie, des finances et de la relance (Ministro da Economia, Finanças e Recuperação) e ao ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro da Agricultura e da Alimentação) que adotem, em aplicação do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro, no prazo de dois meses a contar da decisão a proferir, um despacho que proíba a importação de tomates cereja e melões originários do Sara Ocidental em condições não conformes com o direito da União Europeia:

3.º) A título subsidiário, submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia, a título prejudicial, as questões de saber, em primeiro lugar, se, tendo em conta o estatuto separado e distinto do Sara Ocidental, o direito da União Europeia, em especial os Regulamentos n.º 1308/2013, n.º 543/2011 e n.º 1169/2011, deve ser interpretado no sentido de que impõe por força da obrigação de menção da origem das frutas e produtos hortícolas frescos nas encomendas e embalagens, em vez de Marrocos, a menção desse primeiro território, em segundo lugar, se a autorização emitida a este respeito pelas autoridades marroquinas lhes permite efetuar controlos de conformidade dos produtos originários deste território e, em último lugar, se a Decisão 2019/217 do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, relativa à celebração do Acordo sob a forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos relativo à 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, derroga as normas aplicáveis à determinação da origem não preferencial, como definida pelo Código Aduaneiro da União e, em caso afirmativo, se esta decisão é conforme com o direito primário da União.

*[Omissis]*

A Confédération paysanne sustenta que:

- A decisão recorrida lhe causa prejuízo:
- Os ministros competentes não podiam legalmente deixar de exercer a competência que lhes é conferida pelo artigo 23.º-A do Código Aduaneiro;
- A decisão recorrida, na medida em que se recusa a remeter, no que respeita à origem dos géneros alimentícios em causa, nas fronteiras internacionais reconhecidas, tanto para a informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, nomeadamente em matéria de rotulagem das frutas e produtos hortícolas, como para os controlos e os certificados de conformidade aplicáveis aos tomates e aos melões provenientes do Sara Ocidental, viola o artigo 74.º do Regulamento n.º 1308/2013, os artigos 3.º, n.ºs 1 e 2, 5.º, n.º 1, 8.º do

Regulamento n.º 543/2011, o Regulamento n.º 1169/2011, o artigo 60.º do Código Aduaneiro da União Europeia, o artigo 31.º do Regulamento Delegado 2015/2446, de 28 de julho de 2015, bem como a posição adotada pela Comissão Europeia;

– Viola o artigo 9.º, [n.º 1], alínea i), o artigo 26.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1169/2011, conforme interpretado à luz do Acórdão C-104/16 do Tribunal de Justiça da União Europeia, relativo à menção do território de proveniência dos géneros alimentícios, sendo certo que «os géneros alimentícios nacionais» na aceção do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro são abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento, que os produtos em questão são colhidos no Sara Ocidental e que a menção «Origem: Marrocos» é, por conseguinte, errada;

– [Omissis]

Por articulados de resposta, registados em 12 de novembro de 2021 e em 15 de fevereiro de 2022, o ministre l'économie et des finances et de la relance (Ministro da Economia, das Finanças e da Recuperação Económica) pede a rejeição da petição. Alega, a título principal, que a petição não é admissível uma vez que a decisão tácita recorrida não constitui um ato suscetível de ser objeto de recurso por abuso de poder e, a título subsidiário, que os fundamentos invocados são improcedentes.

No articulado de resposta, registado em 15 de novembro de 2021, o ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro da Agricultura e da Alimentação) pede que seja negado provimento ao recurso, associando-se às observações apresentadas pelo ministre l'économie et des finances et de la relance (Ministro da Economia, Finanças e Recuperação).

[Omissis] [Considerações relativas à tramitação processual nacional]

Vistos os outros documentos dos autos;

Vistos:

– [Omissis]

– O Tratado da União Europeia;

– O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 267.º;

– O Acordo Euro-Mediterrânico, de 26 de fevereiro de 1996, que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro;

- A Decisão (UE) 2019/217 do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, relativa à celebração do Acordo sob a 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;
- O Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos setores das frutas e produtos hortícolas e produtos hortícolas transformados;
- O Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios;
- O 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;
- O Regulamento 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, que revoga o Regulamento (CE) n.º 1234/2007;
- O Regulamento Delegado (UE) n.º 2015/2446 da Comissão, de 28 de julho de 2015;
- O Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/892 da Comissão, de 13 de março de 2017, que estabelece regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos setores das frutas e produtos hortícolas e frutas e produtos hortícolas transformados;
- [Omissis]
- O Código Aduaneiro;
- [Omissis]
- [Omissis]

Considerando o seguinte:

- 1 A Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) pediu ao ministre l'économie et des finances et de la relance (Ministro da Economia, Finanças e Recuperação) e ao ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro da Agricultura e da Alimentação) que adotem, em aplicação do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro, um despacho que proíba a importação de tomates cereja e melões *charentais* colhidos no território do Sara Ocidental, com o fundamento de que este território não pertence ao Reino de Marrocos e que, por conseguinte, a rotulagem que apresenta estes produtos como sendo originários de Marrocos viola

as disposições do direito da União relativas à informação aos consumidores sobre a origem das frutas e produtos hortícolas postos à venda. Pede a anulação, por abuso de poder, da recusa tácita oposta por estes dois ministros ao seu pedido.

- 2 Nos termos do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro: «*Sem prejuízo da aplicação de acordos internacionais, a importação de géneros alimentícios, matérias e produtos, independentemente da sua natureza e origens, 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 Ministro da Economia e das Finanças, do Ministro responsável pelos Recursos e do Ministro da Agricultura encarregado da Repressão de Fraudes.*»

Quanto à questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo ministre l'économie et des finances et de la relance (Ministro da Economia, Finanças e Recuperação):

- 3 *[Omissis]*. [Consideração relativa ao direito nacional sem incidência sobre o litígio]

Quanto à legalidade da recusa do ministre l'économie et des finances et de la relance (Ministro da Economia, Finanças e Recuperação) e do ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro da Agricultura e da Alimentação) de proibir as importações de frutas e produtos hortícolas provenientes do Sara Ocidental:

- 4 *[Omissis]*

- 5 *[Omissis]* [Considerações relativas ao direito nacional sem incidência sobre o litígio]

- 6 [A] Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) alega que a decisão controvertida viola os artigos 74.º e 76.º do Regulamento n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, os artigos 3.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, 5.º, n.º 1, e 8.º do Regulamento n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, o artigo 26.º do Regulamento n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, o artigo 60.º do Código Aduaneiro da União Europeia, o artigo 31.º do Regulamento Delegado n.º 2015/2446 da Comissão, de 28 de julho de 2015, bem como a posição da Comissão Europeia, na medida em que esta decisão se recusa a remeter, no que respeita à origem dos géneros alimentícios em causa, nas fronteiras internacionais reconhecidas, tanto para a informação aos consumidores relativa aos géneros alimentícios, nomeadamente em matéria de rotulagem das frutas e produtos hortícolas, como para os controlos e certificados de conformidade aplicáveis aos tomates e melões provenientes do Sara Ocidental. Além disso, alega que a decisão controvertida viola o artigo 9.º, n.º 1, o artigo 26.º, n.º 2, alínea a) e o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1169/2011, conforme interpretado pelo Acórdão C-104/16 do Tribunal de Justiça da União Europeia, relativo à menção do

território de proveniência dos géneros alimentícios, sendo certo que «os géneros alimentícios», na aceção do artigo 23.º-A do Código Aduaneiro, são abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento, que os produtos em causa são colhidos no Sara Ocidental e que a menção de Marrocos como origem é, por conseguinte, errada.

7 [Omissis].

8 Nos termos do artigo 9.º do Regulamento 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: «1. Nos termos dos artigos 10.º a 35.º, e sem prejuízo das exceções previstas no presente capítulo, é obrigatória a indicação das seguintes menções: / [...] i) O país de origem ou o local de proveniência quando previsto no artigo 26.º; [...]». Nos termos do artigo 26.º do mesmo regulamento: «[...] 2. 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; / [...]». Nos termos do artigo 76.º do Regulamento n.º 1308/2013, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados e dos produtos agrícolas: «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 se refere o n.º 1, assim como qualquer norma de comercialização aplicável ao setor das frutas e produtos hortícolas estabelecida nos termos da presente subsecção, são aplicáveis em todos os estádios da comercialização, incluindo a importação [...]. / 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. / [...]». O Regulamento de Execução n.º 543/2011 da Comissão, que precisa, através das suas disposições, o conteúdo da norma de comercialização geral aplicável às frutas e produtos hortícolas, incluindo o melão, e estabelece uma norma específica para os tomates, inclui entre as menções obrigatórias a apor na embalagem, nas faturas e nos documentos de acompanhamento e no momento da venda a retalho, por um lado, a identificação do endereço do embalador e do expedidor e, por outro, o nome completo do país de origem do produto, ao qual se deve acrescentar «eventualmente», no caso dos tomates, a «zona de produção». O artigo 134.º do Regulamento n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o Código Aduaneiro da União, dispõe: «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».*

- 9 Resulta do conjunto das disposições referidas que a exigência de menção do país ou território de origem, cuja finalidade é informar os consumidores e, assim, assumir o carácter de elemento de uma norma de comercialização, deve, em princípio, ser respeitada desde a importação. No entanto, nenhum destes regulamentos confere expressamente competência aos Estados-Membros para adotar medidas, individuais ou gerais, para proibir a importação de produtos não conformes, uma vez que tal medida, nomeadamente no caso de violação das condições de importação, apresenta um carácter massivo, dificultando o cumprimento de inúmeros controlos a jusante depois de os produtos terem sido distribuídos no território da União, poderia justificar a nível nacional a adoção de uma proibição de importação de frutas e produtos hortícolas provenientes de um determinado país. Assim, a resposta aos fundamentos invocados na petição da Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) depende, em primeiro lugar, da questão de saber se as disposições do Regulamento n.º 1169/2011, do Regulamento n.º 1308/2013, do Regulamento n.º 543/2011 e do Regulamento n.º 952/2013, devem 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 mencionarem o país ou território de onde são realmente originários, em especial quando essa violação apresenta um carácter massivo e que pode dificilmente ser controlada depois de os produtos terem entrado no território da União.
- 10 Além disso, chamado a apreciar a questão de saber se aplicavam no Sara Ocidental o Acordo de Associação celebrado entre Marrocos e a União Europeia e os acordos àquele subordinados, o Tribunal de Justiça da União Europeia, nos seus Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Front Polisario (v. C-104/16 P) e de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK (v. C-266/16), inferiu dos princípios da autodeterminação e do efeito relativo dos Tratados que o Sara Ocidental não podia ser considerado como fazendo parte de Marrocos na aceção dessas disposições. No entanto, na sequência desses acórdãos,

a União Europeia e o Reino de Marrocos celebraram um Acordo sob a forma de Troca de Cartas, aprovado por Decisão do Conselho de 28 de janeiro de 2019, que altera os Protocolos n.º 1 e 4 do Acordo de Associação Euro-Mediterrânico relativos ao regime aplicável à importação para a União Europeia de produtos agrícolas originários de Marrocos e à definição do conceito de «produtos originários», para tornar extensivo aos produtos originários do Sara Ocidental o benefício das preferências pautais concedidas aos produtos de origem marroquina exportados para a União. Embora esse acordo tenha sido anulado pelo Acórdão T-279/19, de 29 de setembro de 2021, do Tribunal Geral da União Europeia, os seus efeitos foram mantidos a fim de preservar a ação externa da União e a segurança jurídica dos seus compromissos, nomeadamente até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que decida sobre o recurso interposto pela Comissão contra o acórdão do Tribunal Geral. Nestas condições, em caso de resposta afirmativa à questão enunciada no n.º 9, a resposta aos fundamentos invocados pela Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) depende, em segundo lugar, da questão de saber se esse Acordo sob forma de Troca de Cartas deve ser interpretado no sentido de que, para efeitos de aplicação dos artigos 9.º e 26.º do Regulamento (UE) n.º 1669/2011 e do artigo 76.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2011, por um lado, Marrocos é o país de origem das frutas e produtos hortícolas colhidos no território do Sara Ocidental e, por outro lado, as autoridades marroquinas são competentes para emitir os certificados de conformidade previstos pelo Regulamento n.º 543/2011 para as frutas e produtos hortícolas colhidos neste território.

- 11 Em caso de resposta afirmativa à questão enunciada no n.º 10, a resposta aos fundamentos constantes da petição depende, em terceiro lugar, da questão de saber se a Decisão do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, que aprova o Acordo sob a forma de Troca de Cartas, é conforme com o artigo 3.º, n.º 5, do Tratado da União Europeia, com o artigo 21.º do mesmo Tratado e com o princípio consuetudinário da autodeterminação evocado nomeadamente no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas.
- 12 Por fim, a resposta aos fundamentos invocados na petição depende, em quarto lugar, da questão de saber se, tendo em conta a análise feita pelo Tribunal de Justiça sobre a situação deste território nos seus Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Front Polisario (v. C-104/16 P) e de 27 de fevereiro de 2018, Western Sahara Campaign UK (v. C-266/16), e das respostas às questões anteriores, os artigos 9.º e 26.º do Regulamento (UE) n.º 1669/2011 e o artigo 76.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2011, devem ser interpretados no sentido de que, no estágio 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 fazer menção do território do Sara Ocidental.
- 13 Estas questões, que são determinantes para a resolução do litígio a decidir pelo Conseil d'Etat (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), [omissis] apresentam uma dificuldade séria. Por conseguinte, há que a submeter ao Tribunal

de Justiça da União Europeia, em aplicação do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, até que este se pronuncie, sobrestar na decisão sobre a petição da Confédération paysanne (Confederação de Agricultores).

DECIDE:

Artigo 1.º: É decidido sobrestar na decisão sobre a petição apresentada pela Confédération paysanne (Confederação de Agricultores) até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre as seguintes questões:

1. Devem as disposições do Regulamento n.º 1169/2011, do Regulamento n.º 1308/2013, do Regulamento n.º 543/2011 e do Regulamento n.º 952/2013, 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 a forma de Troca de Cartas, aprovado pela Decisão do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, que altera os Protocolos n.º 1 e 4 do Acordo de Associação Euro-Mediterrânico de 26 de fevereiro de 1996, que cria uma associação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros e Marrocos, ser interpretado no sentido de que, para efeitos de aplicação dos artigos 9.º e 26.º do Regulamento (UE) n.º 1669/2011 e do artigo 76.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2011, 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 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 do Conselho, de 28 de janeiro de 2019, que aprova o Acordo sob a forma de Troca de Cartas, é conforme com o artigo 3.º, n.º 5, do Tratado da União Europeia, com o artigo 21.º do mesmo Tratado e 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 (UE) n.º 1669/2011 e o artigo 76.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2011, ser interpretados no sentido de que, no estágio 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?

*[Omissis]* [Formalidades]

DOCUMENTO DE TRABALHO