



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE  
DOAMNA TAMARA CĂPETA  
prezentate la 21 martie 2024<sup>1</sup>

**Cauza C-399/22**

**Confédération paysanne  
împotriva**

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța)]

„Trimitere preliminară – Informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare – Cerință privind indicarea pe etichetă a țării de origine – Fructe și legume recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale – Competența statelor membre de a interzice în mod unilateral importul de produse care nu poartă o etichetă corectă privind «țara de origine»”

## I. Introducere

1. „Teritoriul Saharei Occidentale nu face parte din Regatul Maroc; prin urmare, etichetarea care prezintă aceste produse ca fiind originare din Maroc încalcă cerințele Uniunii privind etichetarea produselor alimentare”.
2. Acesta este, pe scurt, argumentul reclamantei în fața instanței naționale. În consecință, reclamanta a solicitat Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Ministerul Agriculturii și Suveranității Alimentare, Franța) și Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministerul Economiei, Finanțelor și al Suveranității Industriale și Digitale, Franța) (denumite în continuare „ministerele”) să interzică importul tomatelor „cherry” și al pepenilor „Charentais” (denumite în continuare „produsele în cauză”) recoltate de pe teritoriul Saharei Occidentale și etichetate ca fiind originare din Regatul Maroc.
3. Litigiul ridică două probleme distincte.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

4. Prima problemă este dacă statele membre pot acționa unilateral în domeniul politicii comerciale comune pentru a interzice importul anumitor mărfuri provenite din țări terțe. Deși nu este nouă, având în vedere măsurile adoptate recent de statele membre împotriva importurilor din Ucraina, problema este, cu siguranță, de actualitate dintr-o perspectivă mai largă<sup>2</sup>.

5. A doua problemă care trebuie soluționată se referă la etichetarea produselor alimentare originare de pe teritoriul Saharei Occidentale. În speță, se pune problema dacă aceste produse pot fi comercializate ca fiind originare din Regatul Maroc. Această problemă poate fi plasată în contextul Hotărârii Consiliul/Frontul Polisario<sup>3</sup> și al Hotărârii Western Sahara Campaign UK<sup>4</sup> în care Curtea a recunoscut statutul distinct al teritoriului Saharei Occidentale<sup>5</sup>.

## II. Contextul juridic și situația de fapt din prezenta cauză și întrebările preliminare

6. Sahara Occidentală este un teritoriu situat în nord-vestul Africii. Aceasta a fost colonizată de Regatul Spaniei în secolul al XIX-lea. În 1963, în cadrul procesului de decolonizare, acest teritoriu a fost adăugat de Organizația Națiunilor Unite pe lista teritoriilor neautonome<sup>6</sup>. Teritoriul figurează în continuare pe lista respectivă.

7. Procesul de decolonizare nu a fost (încă) realizat, iar Sahara Occidentală rămâne singurul teritoriu neautonom din Africa. În 1976, Spania a renunțat la responsabilitatea de putere colonială administratoare. De atunci, pe acest teritoriu persistă un conflict, inclusiv de natură militară, între Regatul Maroc, care controlează aproximativ 80 % din teritoriul Saharei Occidentale și revendică suveranitatea asupra întregului teritoriu, și Front Populaire pour la libération de la sahouia-el-hamra et du rio de oro (denumit în continuare „Frontul Polisario”), care controlează restul teritoriului și care pretinde că reprezintă poporul saharawi. În Avizul consultativ privind Sahara Occidentală, Curtea Internațională de Justiție a recunoscut dreptul la autodeterminare al poporului saharawi<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Începând din martie 2023, guvernele bulgar, maghiar, polonez, român și slovac au amenințat că vor interzice unilateral importul de cereale și alte produse agricole ucrainene scutite de plata tarifelor vamale (măsură impusă ca răspuns la atacurile guvernului rus asupra exporturilor de cereale pe care Ucraina le derulează prin porturile sale de la Marea Neagră). Ca răspuns, Comisia Europeană a instituit, inițial până la 5 iunie 2023 [Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2023/903 al Comisiei din 2 mai 2023 de introducere a unor măsuri preventive privind anumite produse originare din Ucraina (JO 2023, L 114 I, p. 1)] și apoi până la 15 septembrie 2023 [Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2023/1100 al Comisiei din 5 iunie 2023 de introducere a unor măsuri preventive privind anumite produse originare din Ucraina (JO 2023, L 144 I, p. 1)], măsuri preventive temporare pentru a interzice punerea în liberă circulație sau plasarea sub anumite regimuri vamale a grâului, porumbului, rapiței și semințelor de floarea-soarelui provenite din Ucraina, cu excepția cazului în care aceste mărfuri circulă către un alt stat membru sau către o țară sau un teritoriu din afara teritoriului vamal al Uniunii.

<sup>3</sup> Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, „denumită în continuare Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario”).

<sup>4</sup> Hotărârea din 27 februarie 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; „denumită în continuare Hotărârea Western Sahara Campaign UK”).

<sup>5</sup> Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 108, și Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctul 64.

<sup>6</sup> Organizația Națiunilor Unite, Raportul Comitetului pentru informații din teritoriile neautonome, Supliment nr. 14 (A/5514) (1963), anexa III „Lista teritoriilor neautonome, în temeiul capitolului XI din Cartă, la 31 decembrie 1962, clasificate pe regiuni geografice”.

<sup>7</sup> A se vedea Avizul consultativ al Curții Internaționale de Justiție din 16 octombrie 1975, Sahara Occidentală (ICJ Reports 1975, p. 12, punctul 162). Pentru o descriere mai detaliată a evenimentelor care au condus la situația politică actuală din Sahara Occidentală, a se vedea Concluziile noastre prezentate astăzi în cauzele conexe C-778/21 P și C-798/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario, punctele 5-15, precum și în cauzele conexe C-779/21 P și C-799/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario, punctele 8-28.

8. Conflictul din Sahara Occidentală nu este nou pentru Curte. Recunoscând că dreptul la autodeterminare este obligatoriu pentru Uniune în desfășurarea relațiilor externe, Curtea a statuat, în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario și în Hotărârea Western Sahara Campaign UK, că teritoriul Saharei Occidentale se bucură de un statut separat și distinct de cel al oricărui stat, inclusiv de cel al Regatului Maroc<sup>8</sup>.

9. În acest temei, Curtea a interpretat Acordul de asociere și Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului<sup>9</sup>, a căror aplicare teritorială era limitată la „teritoriul Regatului Maroc” și la „apele care se află sub suveranitatea sau jurisdicția Regatului Maroc”, ca neincluzând teritoriul Saharei Occidentale sau apele adiacente acestuia<sup>10</sup>.

10. Consiliul a însărcinat Comisia să dea curs Hotărârilor Consiliul/Frontul Polisario și Western Sahara Campaign UK<sup>11</sup>. Rezultatul negocierilor care au urmat cu Regatul Maroc se reflectă, pe de o parte, într-un acord de extindere a preferințelor tarifare la mărfurile originare de pe teritoriul Saharei Occidentale<sup>12</sup> și, pe de altă parte, în acordul și protocolul de punere în aplicare privind pescuitul sustenabil în apele adiacente Saharei Occidentale<sup>13</sup>.

11. Frontul Polisario a contestat deciziile de aprobare a acestor acorduri. Recursurile împotriva hotărârilor Tribunalului, prin care acesta a anulat aceste decizii<sup>14</sup>, sunt pendinte în fața Curții. În paralel cu prezentele concluzii, astăzi vom prezenta concluziile noastre în aceste două seturi de recursuri<sup>15</sup>. Cu toate acestea și indiferent dacă Curtea se va ralia sau nu la concluziile noastre în aceste cauze, soluționarea acestora nu va afecta soluția din prezenta cauză.

12. În prezenta cauză, reclamanta din procedura principală desfășurată în fața instanței naționale este Confédération paysanne, un sindicat agricol francez. Aceasta a solicitat ministerelor să dispună *interzicerea importului* produselor în cauză recoltate de pe teritoriul Saharei Occidentale. Aceste produse sunt importate și comercializate în Franța cu o etichetă care indică Regatul Maroc ca loc de origine<sup>16</sup>. Reclamanta susține că acest lucru este contrar cerințelor

<sup>8</sup> Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 92, și Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctul 69.

<sup>9</sup> Acordul euromediterranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2000, L 70, p. 2, denumit în continuare „Acordul de asociere”), în discuție în Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, și Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului dintre Comunitatea Europeană și Regatul Maroc (JO 2006, L 141, p. 4, denumit în continuare „acordul de parteneriat în domeniul pescuitului”), în discuție în cauza Western Sahara Campaign UK.

<sup>10</sup> Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 92, și în Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctele 64 și 69.

<sup>11</sup> A se vedea Decizia (UE) 2019/217 a Consiliului din 28 ianuarie 2019 privind încheierea Acordului sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc cu privire la modificarea protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul euromediterranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2019, L 34, p. 1), precum și Decizia (UE) 2019/441 a Consiliului din 4 martie 2019 privind încheierea Acordului de parteneriat în domeniul pescuitului sustenabil dintre Uniunea Europeană și Regatul Maroc, a protocolului său de punere în aplicare și a schimbului de scrisori care însoțește acordul (JO 2019, L 77, p. 4).

<sup>12</sup> Acordul sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc cu privire la modificarea protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul euromediterranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte (JO 2019, L 34, p. 4; denumit în continuare „acordul sub forma unui schimb de scrisori”).

<sup>13</sup> Acordul de parteneriat în domeniul pescuitului sustenabil dintre Uniunea Europeană și Regatul Maroc (JO 2019, L 77, p. 8) și Protocolul privind punerea în aplicare a Acordului de parteneriat în domeniul pescuitului sustenabil dintre Uniunea Europeană și Regatul Maroc (JO 2019, L 77, p. 18).

<sup>14</sup> A se vedea Hotărârea din 29 septembrie 2021, Frontul Polisario/Consiliul (T-279/19, EU:T:2021:639), și Hotărârea din 29 septembrie 2021, Frontul Polisario/Consiliul (T-344/19 și T-356/19, EU:T:2021:640).

<sup>15</sup> A se vedea nota de subsol 7 din prezentele concluzii.

<sup>16</sup> A se vedea în această privință concluziile prezentate în cauza aflată pe rolul Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) de raportorul public Bokdam-Tognetti, care explică faptul că „*des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental*” („pepenii și tomatele produse în regiunea Dakhla, cu alte cuvinte în Sahara Occidentală, sunt importate și comercializate în Franța menționându-se Marocul ca țară de origine, fără indicarea Saharei Occidentale”): Concluziile nr. 445088 din 9 iunie 2022 prezentate de raportorul public Bokdam-Tognetti în cauza Confédération paysanne.

Uniunii privind etichetarea produselor alimentare, care impun indicarea pe etichetă a țării de origine corecte a unui produs. Reclamanta susține că, atunci când produsele în cauză sunt importate în Franța, acestea indică în mod eronat ca țară de origine Regatul Maroc în loc de teritoriul Saharei Occidentale. Prin urmare, importul acestora ar trebui să fie interzis.

13. Considerând că ministerele au respins în mod implicit această cerere, reclamanta a introdus o acțiune în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat).

14. Instanța de trimitere consideră că normele aplicabile impun indicarea țării sau a teritoriului de origine al unui produs alimentar. Această cerință, care constituie un element de comercializare a produselor alimentare, ar trebui, în principiu, să fie îndeplinită la momentul importului. Cu toate acestea, instanța de trimitere constată că normele aplicabile nu conferă în mod expres statelor membre competența de a adopta măsuri de interzicere a importului de produse care nu respectă această cerință de etichetare cu indicarea originii. În plus, instanța de trimitere consideră că, în lumina Hotărârilor Consiliul/Frontul Polisario și Western Sahara Campaign UK, se pune problema dacă normele Uniunii privind etichetarea produselor alimentare trebuie interpretate în sensul că impun ca produsele originare de pe teritoriul Saharei Occidentale să nu poată indica Regatul Maroc ca țară de origine, ci teritoriul Saharei Occidentale.

15. În aceste condiții, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

- „(1) Dispozițiile Regulamentului nr. 1169/2011, ale Regulamentului nr. 1308/2013, ale Regulamentului nr. 543/2011 și ale Regulamentului nr. 952/2013 trebuie interpretate în sensul că permit unui stat membru să adopte o măsură națională de interzicere a importurilor de fructe și legume provenind dintr-o anumită țară care încalcă articolul 26 din Regulamentul nr. 1169/2011 și articolul 76 din Regulamentul nr. 1308/2013 în lipsa menționării țării sau a teritoriului din care provin în mod real, în special atunci când această încălcare prezintă un caracter semnificativ, iar originea poate fi controlată cu dificultate după ce produsele au intrat pe teritoriul Uniunii?
- (2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, Acordul sub forma unui schimb de scrisori aprobat prin Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2019 de modificare a protocoalelor nr. 1 și 4 la Acordul de asociere euromediterranean din 26 februarie 1996 de instituire a unei asocieri între Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia și Maroc trebuie interpretat în sensul că, pentru aplicarea articolelor 9 și 26 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 și a articolului 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2011, pe de o parte, fructele și legumele recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale au ca țară de origine Marocul și, pe de altă parte, autoritățile marocane sunt competente să elibereze certificatele de conformitate prevăzute de Regulamentul nr. 543/2011 în privința fructelor și legumelor recoltate pe acest teritoriu?
- (3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, Decizia Consiliului din 28 ianuarie 2019 de aprobare a acestui acord sub forma unui schimb de scrisori este conformă cu articolul 3 alineatul (5) din TUE, cu articolul 21 din același tratat și cu principiul cutumiar al autodeterminării, amintit printre altele la articolul 1 din Carta Organizației Națiunilor Unite?

(4) Articolele 9 și 26 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 și articolul 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2011 trebuie interpretate în sensul că, în stadiul importului, precum și al vânzării către consumator, pe ambalajul fructelor și legumelor recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale nu poate fi menționat Marocul ca țară de origine, ci trebuie să fie menționat teritoriul Saharei Occidentale?”

16. Confédération paysanne, guvernul francez, Consiliul și Comisia au prezentat Curții observații scrise. Aceste părți au prezentat și observații orale în ședința care a avut loc pe 24 octombrie 2023.

### III. Analiză

17. După cum am arătat mai sus, prezenta trimitere preliminară face în același timp obiectul a două seturi de recursuri cu privire la care ne prezentăm concluziile la aceeași dată<sup>17</sup>. Unul dintre cele două recursuri se referă la validitatea tratamentului preferențial acordat printre altele produselor în cauză importate în Uniunea Europeană de pe teritoriul Saharei Occidentale<sup>18</sup>.

18. Oricare ar fi soluțiile pronunțate în aceste recursuri, rămân relevante cele două întrebări asupra cărora Curtea ne-a solicitat să ne concentrăm analiza, și anume, în ordinea în care au fost adresate, prima și cea de a patra întrebare<sup>19</sup>.

19. Vom aborda cele două întrebări pe rând. În ceea ce privește prima întrebare, vom evalua dacă statele membre au, în temeiul dreptului Uniunii, competența de a interzice unilateral importul în Uniune a anumitor bunuri despre care se presupune că nu poartă o etichetă corectă privind țara de origine<sup>20</sup>. În ceea ce privește cea de a patra întrebare, vom examina dacă produsele în cauză ar trebui să indice Sahara Occidentală ca țară de origine și dacă pot indica, de asemenea, Regatul Maroc ca țară de origine.

#### A. Cu privire la prima întrebare

##### 1. Reformularea întrebării

20. Înainte de a analiza fondul primei întrebări, considerăm necesară reformularea acesteia. Astfel, instanța de trimitere explică, în prima întrebare, necesitatea de a obține orientări făcând trimitere la Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele

<sup>17</sup> Cauzele conexate C-778/21 P și C-798/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario și cauzele conexate C-779/21 P și C-799/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario.

<sup>18</sup> În cauzele conexate C-779/21 P și C-799/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario, Comisia și, respectiv, Consiliul contestă Hotărârea Tribunalului din 29 septembrie 2021, Frontul Polisario/Consiliul (T-279/19, EU:T:2021:639), în care această instanță a concluzionat că Consiliul a încălcat principiul efectului relativ al tratatelor, astfel cum a fost interpretat de Curte la punctul 106 din Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario.

<sup>19</sup> Întrebarea 3 din decizia de trimitere, pe care nu o vom aborda în prezentele concluzii, ridică problema validității Deciziei 2019/217. Aceasta este o chestiune pe care o vom examina separat în Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate C-779/21 P și C-799/21 P, Comisia și Consiliul/Frontul Polisario.

<sup>20</sup> După cum va reieși din concluziile noastre, în lumina răspunsului pe care îl propunem la prima întrebare, nu va fi necesar un răspuns al Curții la a doua și la a treia întrebare (având în vedere că acestea, astfel cum sunt formulate, sunt condiționate de un răspuns afirmativ la prima întrebare). După cum vom explica la punctul 56 și următoarele din prezentele concluzii, în lumina răspunsului pe care îl propunem la prima întrebare, există un argument în sensul că nu este necesar să se răspundă la cea de a patra întrebare.

alimentare<sup>21</sup>, la Regulamentul privind produsele agricole<sup>22</sup>, la Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor<sup>23</sup> și la Codul vamal al Uniunii<sup>24</sup> ca posibile temeuri juridice ale interdicției unilaterale de import solicitate de reclamantă.

21. Interzicerea importului anumitor produse este o măsură de politică care reglementează comerțul cu mărfuri<sup>25</sup>, chestiune care, în conformitate cu articolul 207 alineatul (1) TFUE, intră în domeniul de aplicare al politicii comerciale comune. Într-adevăr, în trimiterea preliminară, instanța de trimitere explică faptul că măsura solicitată de reclamantă nu privește o interdicție *de vânzare sau de comercializare* în Franța a produselor în cauză. În schimb, reclamanta a solicitat autorităților franceze să impună unilateral o interdicție privind *importul* acestor produse originare din Sahara Occidentală în temeiul pretensei încălcări a cerințelor Uniunii în materie de etichetare a produselor alimentare.

22. Întrucât politica comercială comună este o politică exclusivă a Uniunii<sup>26</sup>, Franța nu are competența de a impune o interdicție de import, cu excepția cazului în care este autorizată sau solicitată în acest sens de Uniune.

23. Cu excepția Codului vamal al Uniunii, toate celelalte regulamente menționate de instanța de trimitere se referă la etichetarea pe piața Uniunii a produselor alimentare provenite din Uniune. În plus, aceste regulamente, cu excepția Codului vamal al Uniunii, nu au fost adoptate în temeiul dispozițiilor tratatelor care reglementează schimburile cu țările terțe și politica comercială comună (articolul 206 sau 207 TFUE), ci în temeiul articolelor care reglementează agricultura (articolul 43 TFUE) și piața internă (articolul 114 TFUE).

<sup>21</sup> Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1924/2006 și (CE) nr. 1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivei 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 608/2004 al Comisiei (JO 2011, L 304, p. 18) (denumit în continuare „Regulamentul privind informarea consumatorilor”).

<sup>22</sup> Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizații comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (JO 2013, L 347, 20.12.2013, p. 671) (denumit în continuare „Regulamentul privind produsele agricole”).

<sup>23</sup> Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 543/2011 al Comisiei din 7 iunie 2011 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește sectorul fructelor și legumelor și sectorul fructelor și legumelor prelucrate (JO 2011, L 157, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor”).

<sup>24</sup> Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (reformare) (JO 2013, L 269, p. 1) (denumit în continuare „Codul vamal al Uniunii”).

<sup>25</sup> Regulamentul (CEE) nr. 990/93 al Consiliului din 26 aprilie 1993 privind schimburile dintre Comunitatea Economică Europeană și Republica Federativă Iugoslavia (Serbia și Muntenegru) (JO 1993, L 102, p. 14), care a instituit un embargo comercial împotriva anumitor produse care provin sau tranzitează Republica Federativă Iugoslavia (Serbia și Muntenegru) și care a fost adoptat în temeiul articolului 113 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (devenit articolul 207 TFUE).

<sup>26</sup> Articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE.

24. Întrucât nu reglementează comerțul cu țările terțe, Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, Regulamentul privind produsele agricole și Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor nu pot autoriza Franța să adopte măsura solicitată. În orice caz, niciunul dintre aceste regulamente nu autorizează statele membre să interzică în mod unilateral importul de produse neconforme<sup>27</sup>.

25. Pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, propunem, așadar, ca prima întrebare să fie reformulată pentru a solicita să se stabilească dacă dreptul Uniunii, în special Codul vamal al Uniunii, autorizează un stat membru să adopte o măsură națională care să interzică importul de fructe și legume care nu poartă o etichetă corectă privind țara de origine.

## 2. *Apreciere*

26. Astfel cum am explicat la punctul 21 din prezentele concluzii, comerțul cu mărfuri ține de politica comercială comună. Această politică trebuie guvernată de principii uniforme<sup>28</sup>.

27. În temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, Uniunea are competență exclusivă în domeniul politicii comerciale comune. Acest lucru înseamnă că numai Uniunea Europeană poate legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în ceea ce privește comerțul cu bunuri cu țări terțe<sup>29</sup>.

28. Această repartizare a competențelor are drept corolar faptul că statele membre sunt împiedicate să acționeze în domeniul comerțului internațional, cu excepția cazului în care sunt împuternicite specific în acest sens de Uniune sau a cazului în care pun în aplicare acte ale Uniunii.

29. Prin urmare, întrebarea adresată Curții este dacă dreptul primar sau dreptul derivat al Uniunii conferă statelor membre competențe autonome pentru a pune în aplicare tipul de măsură unilaterală solicitată de reclamantă.

30. La nivelul dreptului primar al Uniunii, răspunsul este negativ. Tratatul nu prevăd o dispoziție care să împuternicească statele membre să instituie măsuri unilaterale care să restricționeze sau să suspende comerțul cu un stat sau un teritoriu terț<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Astfel cum explică guvernul francez, deși Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare impune operatorilor să eticheteze corect produsele alimentare pe care le comercializează [articolul 8 alineatul (2)], nu le interzice să importe aceleași produse dacă eticheta nu este conformă cu dispozițiile acestui regulament. În plus, articolul 38 alineatul (1) din același regulament interzice în mod expres statelor membre să adopte sau să mențină măsuri neautorizate de dreptul Uniunii. De asemenea, în timp ce articolul 33 alineatul (3) litera (f) din Regulamentul privind produsele agricole prevede posibilitatea retragerii de pe piață, această competență, care, în orice caz, poate fi limitată de Comisie [articolul 37 litera (d)], nu se extinde la restricționarea importului de produse neconforme. În plus, măsurile de urgență, care par să se extindă la măsurile de natură comercială, pot fi adoptate numai de către Comisie [considerentele (189) și (201), precum și articolul 221]. Acest lucru este valabil și pentru Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor, care, deși precizează că statele membre au competența de a verifica aplicarea corectă a standardelor de comercializare prin controale de conformitate [a se vedea în special articolul 9 alineatul (1)], nu autorizează statele membre să ia măsuri de interzicere a importului de produse neconforme.

<sup>28</sup> De fapt, însăși formularea articolului 207 alineatul (1) TFUE se referă la faptul că politica comercială comună se întemeiază pe „principii uniforme”.

<sup>29</sup> A se vedea articolul 2 alineatul (1) TFUE.

<sup>30</sup> De la sine înțeles, articolul 207 TFUE poate servi drept temelie juridică pentru a introduce o măsură la nivelul Uniunii de suspendare a schimburilor comerciale cu un stat sau teritoriu terț: a se vedea, de exemplu, Regulamentul (CEE) nr. 1432/92 al Consiliului din 1 iunie 1992 de interzicere a schimburilor dintre Comunitatea Economică Europeană și Republicile Serbiei și Muntenegrului (JO 1992, L 151, p. 4) care instituia un embargo comercial asupra tuturor importurilor din Republica Federală Iugoslavia către teritoriile Comunității (la acel moment), precum și asupra tuturor exporturilor Comunității către această țară.

31. Considerăm că logica acestei abordări se bazează în primul rând pe riscul de a denatura competențele Uniunii și ale instituțiilor sale, astfel cum sunt prevăzute de tratat<sup>31</sup>.

32. În al doilea rând, astfel de măsuri ar reprezenta o amenințare la adresa uniformității politicii comerciale externe a Uniunii Europene, subminând astfel unul dintre principiile fundamentale pe care se bazează politica comercială comună<sup>32</sup>.

33. În cele din urmă, dincolo de percepția externă a Uniunii Europene ca partener comercial de încredere, există riscul răspunderii în fața organismului de soluționare a litigiilor din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC)<sup>33</sup>.

34. La nivelul dreptului derivat al Uniunii, răspunsul este mai nuanțat.

35. Există cel puțin un precedent al circumstanțelor în care Uniunea Europeană permite statelor membre să mențină, în anumite condiții, măsuri naționale specifice care interferează cu repartizarea competențelor în cadrul politicii comerciale comune<sup>34</sup>. Acestea sunt însă rare.

36. Mai obișnuite sunt instrumentele specifice care permit Uniunii să adopte anumite măsuri de salvagardare în legătură cu schimburile comerciale cu state sau teritorii terțe<sup>35</sup>. În aceste cazuri, Uniunea Europeană poate adopta anumite măsuri pentru a reglementa punerea în liberă circulație a produselor necomunitare pe teritoriul vamal al Uniunii și, dacă este necesar<sup>36</sup>, numai într-o zonă a acestuia<sup>37</sup>.

37. Este adevărat, astfel cum arată guvernul francez, că atât Regulamentul de bază privind importurile, cât și Codul vamal al Uniunii conțin dispoziții care prevăd posibilitatea statelor membre de a introduce măsuri comerciale unilaterale în cazuri excepționale. Astfel, articolul 24 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul de bază privind importurile prevede că „prezentul regulament nu împiedică adoptarea sau aplicarea de către statele membre a [...] unor interdicții, restricții cantitative sau măsuri de supraveghere justificate prin considerente de moralitate

<sup>31</sup> A se vedea în acest sens Avizul 1/00 (Acordul privind instituirea unui spațiu aerian comun european) din 18 aprilie 2002 (EU:C:2002:231, punctul 12 și jurisprudența citată).

<sup>32</sup> A se vedea articolul 207 alineatul (1) TFUE, care precizează că „politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special [...] uniformizarea măsurilor de liberalizare”. A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iulie 1994, Anastasiou și alții (C-432/92, EU:C:1994:277, punctul 53) care explică faptul că existența unor practici diferite între statele membre creează „o incertitudine de natură să compromită existența unei politici comerciale comune”.

<sup>33</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 84).

<sup>34</sup> A se vedea Regulamentul (UE) nr. 1219/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 de stabilire a unor dispoziții tranzitorii pentru acordurile bilaterale de investiții încheiate între state membre și țări terțe (JO 2012, L 351, p. 40), care permite, în anumite condiții, statelor membre să mențină și să modifice tratatele lor bilaterale de investiții (denumite în continuare „TBI”), precum și să încheie unele noi, impunându-le totodată, în general, să elimine incompatibilitățile dintre aceste TBI și dreptul Uniunii.

<sup>35</sup> A se vedea, de exemplu, măsurile de salvagardare prevăzute în capitolul V din Regulamentul (UE) 2015/478 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2015 privind regimul comun aplicabil importurilor (JO 2015, L 83, p. 16) (denumit în continuare „Regulamentul de bază privind importurile”), care se referă la importurile pentru țările și teritoriile membre ale OMC, și din Regulamentul (UE) 2015/755 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2015 privind regimul comun aplicabil importurilor din anumite țări terțe (JO 2015, L 123, p. 33), care se referă la importurile din țări care nu sunt membre ale OMC.

<sup>36</sup> A se vedea, de exemplu, Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/159 al Comisiei din 31 ianuarie 2019 de instituire a unor măsuri de salvagardare definitive împotriva importurilor de anumite produse siderurgice (JO 2019, L 31, p. 27), care impune pentru o perioadă de trei ani un contingent tarifar de 25 % la punerea în liberă circulație în Uniunea Europeană a anumitor categorii de produse siderurgice.

<sup>37</sup> A se vedea articolul 17 din Regulamentul de bază privind importurile și articolul 15 din Regulamentul 2015/755. Pentru un exemplu recent al unei astfel de măsuri de salvagardare „regionalizate”, a se vedea Regulamentul de punere în aplicare 2023/1100, articolul 1 [care limitează punerea în liberă circulație a importurilor de grâu, porumb, rapiță, rapiță sălbatică și floarea-soarelui originare din Ucraina în Bulgaria, Ungaria, Polonia, România sau Slovacia].

publică, de ordine publică, de siguranță publică”. De asemenea, în temeiul articolului 134 alineatul (1) din Codul vamal al Uniunii, „mărfurile care sunt introduse pe teritoriul vamal al Uniunii [...] pot face obiectul controalelor vamale” și, „dacă este cazul, acestea pot face obiectul prohibițiilor sau al restricțiilor justificate din motive, între altele, de moralitate publică, de ordine publică, de securitate publică”.

38. Cu toate acestea, este clar că aceste dispoziții nu constituie o autorizație permanentă, la nivelul dreptului secundar al Uniunii, de a introduce măsuri unilaterale de suspendare a importurilor pentru presupuse încălcări ale cerințelor Uniunii privind etichetarea produselor alimentare.

39. În primul rând, măsurile de tipul celor prevăzute la articolul 24 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul de bază privind importurile trebuie să se aplice *erga omnes*, în măsura în care sunt îndreptate împotriva membrilor OMC și privesc astfel toate importurile produsului în cauză, indiferent de origine<sup>38</sup>. Prin urmare, măsura solicitată Franței exclusiv împotriva produselor originare din Regatul Maroc, membru al OMC, nu poate intra sub incidența acestei dispoziții.

40. În plus, măsurile avute în vedere la articolul 24 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul de bază privind importurile trebuie să fie impuse, printre altele, „din considerente de moralitate publică, de ordine publică, de siguranță publică”. Această dispoziție permite astfel o ingerință în libertatea schimburilor comerciale<sup>39</sup> pentru motive specifice de interes general comparabile cu cele enunțate la articolul 36 TFUE<sup>40</sup>.

41. Nu excludem posibilitatea ca noțiunea „moralitate publică” în special, care desemnează convingerile unei comunități privind ceea ce este bine și ceea ce este rău, să cuprindă și etichetarea falsă sau înșelătoare a produselor alimentare.

42. Cu toate acestea, având în vedere interpretarea restrictivă care trebuie dată tipurilor de derogări prevăzute la articolul 24 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul de bază privind importurile<sup>41</sup>, nu suntem convingși că o încălcare a standardelor armonizate ale Uniunii în materia *comercializării* poate constitui un motiv pentru restricționarea *importului* unui anumit tip de produs într-un singur stat membru.

43. Într-adevăr, după cum a explicat guvernul francez, este clar că liberalizarea importurilor de mărfuri provenite din țări terțe prin intermediul Regulamentului de bază privind importurile și al Codului vamal al Uniunii nu poate fi considerată ca având de asemenea ca obiect sau ca efect liberalizarea comercializării ulterioare a acestor importuri.

<sup>38</sup> A se vedea în acest sens articolul 2 alineatul (1) din Acordul OMC privind măsurile de salvagardare, care prevede această cerință și care, în consecință, trebuie să stea la baza interpretării Regulamentului de bază privind importurile. A se vedea, prin analogie, Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, punctul 32 și jurisprudența citată), care explică faptul că principiul *pacta sunt servanda* impune o interpretare conformă a dreptului derivat al Uniunii adoptat în lumina unuia dintre acordurile OMC.

<sup>39</sup> Deși Curtea nu a recunoscut niciodată libertatea comerțului internațional, se poate cel puțin argumenta că tratatele induc și în cadrul politicii comerciale externe a Uniunii principiul aceleiași tip de liberalizare a pieței care a stat la baza proiectului european *ab initio*. În sprijinul acestui argument, a se vedea Petersmann, E.-U., „National constitutions and international economic law”, în Hilf, M. și Petersmann, E.-U. (editori), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, p. 24. Pentru o opinie opusă, a se vedea Peers, S., „Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice”, în de Burca, G., și Scott, J. (editori), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, p. 129.

<sup>40</sup> A se vedea Hotărârea din 30 mai 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punctul 34), prin analogie cu o dispoziție anterioară articolului 24 din Regulamentul de bază privind importurile și articolul 36 TFUE.

<sup>41</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 10 ianuarie 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc și Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, punctul 30) care explică faptul că derogările de la articolul 36 TFUE, în forma sa actuală, trebuie interpretate în mod restrictiv.

44. Acest lucru este logic, întrucât, în ciclul de viață al unui produs importat în vederea comercializării pe piața Uniunii, etapa de *import* are loc înainte de *etapa comercializării*.

45. Este adevărat că una dintre aceste două etape poate constitui „completarea necesară” a celeilalte<sup>42</sup>.

46. Cu toate acestea, obținerea liberului de vamă pentru un produs nu implică în mod necesar că acesta îndeplinește normele privind informarea consumatorilor prin intermediul etichetelor și nici viceversa. După cum a arătat Curtea în Hotărârea Expo Casa Manta, „la fel cum un produs fabricat în mod legal în Uniune nu poate fi introdus pe piață doar pe baza acestei circumstanțe, importul legal al unui produs nu implică faptul că acesta este admis în mod automat pe piață”<sup>43</sup>.

47. Însă, chiar dacă s-ar presupune (în mod greșit) că obținerea liberului de vamă pentru un produs înseamnă implicit că acesta respectă normele în materie de informare a consumatorilor prin intermediul etichetelor, măsura solicitată de reclamantă ar fi, în orice caz, inoperantă, întrucât produsele în cauză, dacă sunt importate în alte state membre, ar putea fi totuși comercializate pe piața franceză.

48. În acest context, considerăm că nu este justificat ca un stat membru să poată invoca considerente de moralitate publică pentru a restrânge în mod unilateral importul anumitor produse care provin din state terțe (și a perturba astfel circulația acestui produs în interiorul Uniunii) sub pretextul remedierii unei pretinse încălcări a standardelor de comercializare armonizate ale Uniunii.

49. În al doilea rând, supravegherea vamală, prevăzută la articolul 134 alineatul (1) din Codul vamal al Uniunii, nu autorizează în sine statele membre să introducă printre altele interdicții la import pentru anumite produse.

50. Mai degrabă, noțiunea de supraveghere vamală are în vedere un anumit tip de statut juridic pentru produsele importate în Uniunea Europeană. În temeiul acestui statut, autoritățile vamale naționale efectuează ulterior controale vamale<sup>44</sup>. Aceste controale includ verificarea tratamentului aplicat mărfurilor în cauză (de exemplu, tratamentul tarifar preferențial al acestora) și respectarea obligațiilor impuse importatorului în cauză (de exemplu, plata taxelor vamale și a taxelor de import).

51. În plus, tipul de măsură aflat în domeniul de aplicare al supravegherii vamale trebuie să fie stabilit la rândul său în dreptul Uniunii sau în legislația de punere în aplicare a statului membru. Acestea sunt tipurile de interdicții și restricții la care se referă articolul 134 alineatul (1) a doua teză din Codul vamal al Uniunii<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> În exprimarea din Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, punctul 27).

<sup>43</sup> Hotărârea din 30 mai 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punctul 31).

<sup>44</sup> Conceptul de „controale vamale” este definit în articolul 5 alineatul (3) din Codul vamal al Uniunii ca însemnând „acte specifice îndeplinite de autoritățile vamale în scopul asigurării respectării legislației vamale sau a altor dispoziții care reglementează intrarea, ieșirea, tranzitul, circulația, depozitarea și destinația finală a mărfurilor care circulă între teritoriul vamal al Uniunii și țările sau teritoriile din afara acestui teritoriu, precum și staționarea și circulația pe teritoriul vamal al Uniunii ale mărfurilor neunionale și ale mărfurilor plasate sub regimul de destinație finală”.

<sup>45</sup> Și anume „prohibiții sau restricții justificate din motive, între altele, de moralitate publică, de ordine publică, de securitate publică”.

52. În speță, reclamanta nu invocă însă nicio dispoziție a dreptului Uniunii sau a dreptului unui stat membru care ar abilita Franța să adopte măsurile solicitate ministerelor<sup>46</sup>.

53. Rezultă, așadar, că nici Codul vamal al Uniunii, nici Regulamentul de bază privind importurile nu pot fi invocate pentru a autoriza guvernul francez să instituie o interdicție unilaterală a importului anumitor produse originare de pe teritoriul Saharei Occidentale pentru motivul că nu prezintă o etichetă corectă privind țara de origine.

54. În consecință, propunem Curții să răspundă negativ la prima întrebare.

## **B. Cu privire la a patra întrebare**

55. Prin intermediul celei de-a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă normele relevante ale Uniunii referitoare la etichetarea produselor alimentare trebuie interpretate în sensul că, *în stadiul importului, precum și al vânzării către consumator*, pe ambalajul fructelor și legumelor recoltate în Sahara Occidentală nu poate fi menționat Marocul ca țară de origine, ci trebuie să fie menționată Sahara Occidentală.

### **1. Admisibilitate**

56. În observațiile lor scrise prezentate Curții, atât guvernul francez, cât și Comisia contestă admisibilitatea acestei întrebări. Ambele susțin că soluționarea litigiului cu care este sesizată instanța de trimitere se limitează la verificarea legalității deciziei implicite a ministerelor de a nu interzice în mod unilateral importul produselor în cauză de pe teritoriul Saharei Occidentale. Prin urmare, soluționarea acestui litigiu nu impune să se răspundă la întrebarea dacă produsele importate din Sahara Occidentală trebuie să indice ca loc de origine acest teritoriu.

57. În opinia noastră, nu reiese în mod vădit din cererea instanței de trimitere că o interpretare a normelor Uniunii referitoare la etichetarea produselor alimentare în cazul produselor în cauză nu are nicio legătură cu faptele sau cu obiectul litigiului principal.

58. Articolul 267 TFUE stabilește procedura de cooperare directă între Curtea de Justiție și instanțele din statele membre<sup>47</sup>. În cadrul acestei proceduri, întemeiată pe o separare clară a funcțiilor, instanța națională stabilește elementele dreptului Uniunii de care are nevoie pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată, fiind de asemenea singura responsabilă de decizia care trebuie adoptată<sup>48</sup>. Întrebările unei instanțe naționale se bucură astfel de o prezumție de pertinență, Curtea fiind în principiu obligată să se pronunțe<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Chiar dacă ar exista o astfel de abilitare, susținem că justificările posibile și limitele acestor măsuri sunt aceleași ca cele examinate la punctul 40 și următoarele din prezentele concluzii, cu condiția să nu fie denaturate competențele Uniunii și ale instituțiilor sale (a se vedea în același sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Consiliul, C-13/07, EU:C:2009:190, punctul 83).

<sup>47</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, p. 971).

<sup>48</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, punctul 15).

<sup>49</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 1999, Beck și Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punctul 22).

59. Curtea poate refuza să se pronunțe cu privire la o întrebare adresată de o instanță națională numai în cazul în care este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu faptele sau cu scopul litigiului principal, în cazul în care problema este ipotetică sau în cazul în care nu cunoaște elementele de fapt sau de drept necesare pentru a da un răspuns util la întrebările care îi sunt adresate<sup>50</sup>.

60. În speță, chiar dacă prima întrebare nu privește decât interdicția importului, nu rezultă în mod clar că măsura solicitată în fața instanței de trimitere nu trebuia să acopere atât etapa de import, cât și punerea la dispoziția consumatorului a produselor în cauză pe piața franceză. În ordonanța instanței de trimitere, a patra întrebare este formulată astfel încât să se facă referire de asemenea la aceste două etape.

61. Deși considerăm că aceste două etape nu pot fi confundate (a se vedea și punctul 44 din prezentele concluzii), trebuie să se constate că cererea reclamantei, indiferent dacă este sau nu este întemeiată, privește de asemenea îndeplinirea de către produsele în cauză a cerințelor Uniunii în materie de etichetare a produselor alimentare. Acest element pare, așadar, util pentru îndeplinirea de către instanța de trimitere a sarcinii de a se pronunța cu privire la legalitatea deciziei implicite în cauză. În plus, instanța de trimitere consideră că are competența, în temeiul dreptului național, de a dispune din oficiu măsura solicitată de reclamantă, fără a nuanța situațiile în care această măsură poate fi dispusă. Tot pentru acest motiv, instanța de trimitere consideră necesar să aprecieze fondul cauzei reclamantei, care se extinde la problemele ridicate în cadrul celei de a patra întrebări.

62. Prin urmare, cea de a patra întrebare este admisibilă.

## 2. *Pe fond*

63. Cea de a patra întrebare este formulată astfel încât se solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii impune obligații atât negative, cât și pozitive cu privire la etichetarea corectă a produselor în cauză provenite de pe teritoriul Saharei Occidentale. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă cerințele Uniunii în materie de etichetare a produselor alimentare *interzic* o etichetă a țării de origine care include/indică Regatul Maroc și dacă acestea *impun*, dimpotrivă, indicarea teritoriului Saharei Occidentale ca țară de origine.

64. În opinia noastră, normele relevante ale Uniunii privind etichetarea produselor alimentare impun ca produsele originare de pe teritoriul Saharei Occidentale să indice acest teritoriu ca țară de origine (obligația pozitivă), cu excluderea trimiterilor la alte teritorii (obligația negativă). Prin urmare, aceste produse nu pot purta nicio trimitere la Regatul Maroc.

65. În primul rând, vom stabili că normele generale și/sau specifice privind etichetarea produselor alimentare ale Uniunii, astfel cum sunt aplicabile produselor în cauză, impun mai întâi o etichetă cu țara de origine (a). În al doilea rând, vom arăta că teritoriul Saharei Occidentale poate fi considerat țară de origine în sensul acestor norme (b). În al treilea rând, vom explica motivul pentru care omiterea Saharei Occidentale ca țară de origine a produselor în cauză prezintă riscul de a induce în eroare consumatorii din Uniune în alegerea lor (c). În cele din urmă, vom examina dacă normele Uniunii în materie de etichetare a produselor alimentare interzic o trimitere suplimentară la Regatul Maroc (d).

<sup>50</sup> A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 27 și jurisprudența citată).

## ***a) Legislația Uniunii privind etichetarea produselor alimentare***

### ***1) Norme generale aplicabile produselor alimentare***

66. Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare urmărește să le permită consumatorilor, prin intermediul unor informații „corecte, neutre și obiective”, „să facă alegeri în cunoștință de cauză” în legătură cu produsele alimentare pe care le consumă<sup>51</sup> și să prevină orice practici care ar putea induce în eroare consumatorii<sup>52</sup>. În acest scop, se impune etichetarea „produselor alimentare de o manieră clară, pe înțelesul cetățeanului și lizibilă”<sup>53</sup>.

67. „Țara de origine” sau „locul de proveniență” face parte din informațiile care (în general) trebuie furnizate consumatorului<sup>54</sup> și se referă la locul din care provine produsul alimentar în cauză<sup>55</sup>.

68. Această cerință este o expresie a principiului interzicerii informațiilor înșelătoare privind produsele alimentare<sup>56</sup>.

69. Așadar, Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare se concentrează în mod specific pe protecția consumatorului împotriva absenței informațiilor sau a informațiilor incorecte care ar putea induce în eroare consumatorul cu privire la originea reală a produsului<sup>57</sup>.

70. Vom reveni asupra importanței riscului de a induce consumatorul în eroare (punctul 102 și următoarele din prezentele concluzii), dar trebuie mai întâi să stabilim cerințele specifice care decurg, pentru produsele în discuție în prezenta cauză, din dreptul Uniunii în materia etichetării fructelor și legumelor.

<sup>51</sup> A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punctele 44 și 46 și jurisprudența citată).

<sup>52</sup> Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare recunoaște spectrul larg de cerințe pe care consumatorul din Uniune le are cu privire la produsele alimentare. Aceasta explică că „furnizarea informațiilor referitoare la produsele alimentare urmărește asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății și intereselor consumatorilor, oferind consumatorilor finali o bază pentru a face o alegere în cunoștință de cauză [...] ținând seama în special de considerații de ordin sanitar, economic, ecologic, social și etic”. A se vedea, de asemenea, considerentul 4 al Regulamentului privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare.

<sup>53</sup> Considerentul (9) al Regulamentului privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare.

<sup>54</sup> Articolul 9 alineatul (1) litera (i) din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare.

<sup>55</sup> A se vedea în această privință articolul 2 alineatul (2) litera (g) din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, care definește locul de proveniență ca fiind „orice loc indicat ca fiind locul din care provine un produs alimentar, dar care nu este «țara de origine», astfel cum este definită în conformitate cu articolele 23-26 din [Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58)]”. Articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare prevede că, „în sensul prezentului regulament, țara de origine a unui produs alimentar se referă la originea unui produs alimentar, astfel cum este stabilită în conformitate cu articolele 23-26 din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92”. Dispozițiile prevăzute anterior la articolele 23-26 din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 se găsesc acum la articolele 59-63 din Codul vamal al Uniunii.

<sup>56</sup> Astfel cum se prevede la articolul 7 din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare.

<sup>57</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Organisation juive européenne și Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punctul 25, denumită în continuare „Hotărârea Vignoble Psagot”).

## 2) Cerințe specifice aplicabile fructelor și legumelor

71. Adoptate ca norme suplimentare la Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare<sup>58</sup>, Regulamentul privind produsele agricole și Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor stabilesc cerințe cu privire la comercializarea fructelor și legumelor<sup>59</sup>.

72. Pentru a putea fi comercializat către consumatori pe piața Uniunii, un produs trebuie să respecte normele de comercializare prevăzute de Regulamentul privind produsele agricole<sup>60</sup>. Legiuitorul Uniunii consideră că respectarea acestor standarde „este în interesul producătorilor, al comercianților și al consumatorilor”<sup>61</sup>.

73. Una dintre normele de comercializare prevăzute de Regulamentul privind produsele agricole este indicarea locului creșterii animalelor și/sau a țării de origine<sup>62</sup>.

74. Această indicație este necesară pentru fructele și legumele destinate vânzării în stare proaspătă către consumator<sup>63</sup>.

75. Obligația de a indica originea fructelor și a legumelor se aplică în toate etapele de comercializare, inclusiv la importul acestora<sup>64</sup>. Un comerciant de fructe și legume „le oferă spre vânzare, le livrează sau le comercializează în cadrul Uniunii numai în conformitate cu respectivele standarde”<sup>65</sup>.

76. Regulamentul privind produsele agricole este pus în aplicare și prin Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor<sup>66</sup>, care stabilește în detaliu standardele de comercializare generale și specifice pentru fructe și legume<sup>67</sup>.

<sup>58</sup> Articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare explică faptul că acesta se aplică „fără a aduce atingere cerințelor de etichetare prevăzute în dispozițiile specifice ale Uniunii aplicabile anumitor produse alimentare”.

<sup>59</sup> În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele agricole, Regulamentul privind produsele agricole se aplică tuturor produselor enumerate în anexa I la tratate, cu excepția produselor din pescuit și din acvacultură. Acesta din urmă, la rândul său, conține o listă de capitole selectate a ceea ce a devenit în prezent Nomenclatura combinată [Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului din 23 iulie 1987 privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful vamal comun (JO 1987, L 256, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 4, p. 3)].

<sup>60</sup> A se vedea articolul 74 din Regulamentul privind produsele agricole.

<sup>61</sup> Considerentul 64 al Regulamentului privind produsele agricole.

<sup>62</sup> A se vedea articolul 75 alineatul (3) litera (j) și articolul 76 alineatul (1) din Regulamentul privind produsele agricole.

<sup>63</sup> A se vedea articolul 75 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul privind produsele agricole.

<sup>64</sup> A se vedea articolul 76 alineatul (2) din Regulamentul privind produsele agricole.

<sup>65</sup> A se vedea articolul 76 alineatul (3) din Regulamentul privind produsele agricole.

<sup>66</sup> A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor.

<sup>67</sup> A se vedea articolul 1 alineatul (1) și articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. Partea A din anexa I la acest regulament precizează standardele generale de comercializare a acestor produse.

77. Tomatele „cherry” fac obiectul unor norme de comercializare specifice<sup>68</sup>. Este vorba în special despre o etichetă obligatorie a țării de origine<sup>69</sup>. Această etichetă poate fi completată opțional de precizarea „regiunii de producție [a tomatelor] sau denumirii zonei la nivel național, regional sau local”<sup>70</sup>.

78. Pepenii „Charentais” fac obiectul standardelor generale de comercializare prevăzute de Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor<sup>71</sup>. Și acestea impun indicarea pe etichetă a țării de origine<sup>72</sup>. Cu toate acestea, spre deosebire de cazul tomatelor „cherry”, acest regulament nu se referă la adăugarea unei indicații mai detaliate a originii.

79. Aceste cerințe fac obiectul unor controale de conformitate, care se aplică în toate etapele de comercializare<sup>73</sup>.

80. După cum a explicat Comisia în cadrul ședinței, constatarea unei neconformități conduce la interzicerea deplasării produselor neconforme fără autorizare din partea organismului de control competent. Aceste produse trebuie apoi să fie puse în conformitate cu Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. În cazul în care acest lucru nu este posibil, autoritățile competente pot solicita ca produsele să fie destinate consumului animal, prelucrării industriale sau oricărei alte utilizări nealimentare sau chiar pentru distrugere<sup>74</sup>.

81. Rezultă că standardele generale și specifice de comercializare aplicabile produselor în cauză impun indicarea țării de origine a acestora.

### ***b) Sahara Occidentală ca țară de origine pentru fructele și legumele cultivate pe acest teritoriu***

82. Explicația sus-menționată referitoare la normele generale și specifice aplicabile etichetării produselor alimentare ale Uniunii arată clar că legiuitorul Uniunii impune ca țara de origine să fie indicată pe produsele în cauză.

83. În contextul prezentei cauze, acest fapt ridică în mod firesc întrebarea dacă teritoriul neautonom al Saharei Occidentale constituie o țară de origine în sensul acestor norme.

<sup>68</sup> A se vedea articolul 3 alineatul (2) litera (j) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor, care prevede că standardele de comercializare enumerate în partea B din anexa I la acesta se aplică „tomatelor”. În anexa I, partea B, partea 10, secțiunea I se precizează că noțiunea de tomate cuprinde și tomatele „cherry”.

<sup>69</sup> A se vedea anexa I, partea B, partea 10, secțiunea VI, litera C la Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. În acest scop, o notă de subsol explică faptul că „se indică numele complet sau cel utilizat în mod obișnuit”.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> A se vedea articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor, care explică faptul că „fructele și legumele care nu fac obiectul unui standard de comercializare specific trebuie să se conformeze standardului de comercializare general”. Standardul general de comercializare menționat în această dispoziție este stabilit în partea A din anexa I la același regulament.

<sup>72</sup> A se vedea anexa I, partea A, partea 4 la Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. Și în acest caz, o notă de subsol precizează că „se indică numele complet sau cel utilizat în mod obișnuit”.

<sup>73</sup> A se vedea, în această privință, articolele 8 și 11 din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. Articolul 11 alineatul (3) din același regulament prevede de asemenea că, „atunci când, în urma controalelor, se constată nereguli semnificative, statele membre cresc frecvența controalelor privind comerțanții, produsele, originea acestora sau alți parametri”. Sunt necesare controale de conformitate, printre altele, deoarece marcarea „țării de origine” în cauză trebuie să fie „lizibilă”, „imposibil de șters” și vizibilă din exterior, fiind imprimată fie direct pe ambalaj astfel încât să nu poată fi ștersă, fie pe o etichetă care este parte integrantă din ambalaj sau este bine atașată de acesta.

<sup>74</sup> A se vedea articolul 17 alineatul (3) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor.

84. În acest sens, observăm că, la fel ca în Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare și în Regulamentul privind produsele agricole, Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor nu prevede o definiție a „țării de origine”<sup>75</sup>.

85. Acestea fiind spuse, Codul vamal al Uniunii, care cuprinde norme specifice privind determinarea originii nepreferențiale a mărfurilor, extinde în mod expres normele sale cu privire la acest aspect la alte acte ale Uniunii care fac referire la originea mărfurilor<sup>76</sup>.

86. Astfel cum a explicat Curtea cu privire la Regulamentul privind produsele agricole, aceasta cuprinde indicarea țării de origine ca cerință privind comercializarea<sup>77</sup>.

87. Considerăm că același lucru este valabil și în ceea ce privește Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare și Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. În definitiv, acest lucru este impus de o interpretare uniformă, eficientă și coerentă a cerinței indicării țării de origine la etichetare<sup>78</sup>.

88. Rezultă că cerința privind indicarea țării de origine prevăzută de diferitele regulamente ale Uniunii privind produsele alimentare aplicabile în prezenta cauză trebuie interpretată prin raportare la normele și denumirile relevante din Codul vamal al Uniunii.

89. În temeiul articolului 60 din Codul vamal al Uniunii, mărfurile obținute în întregime într-o anumită „țară” sau într-un anumit „teritoriu” sunt considerate ca fiind originare din acea țară sau din acel teritoriu.

90. Produsele vegetale recoltate într-o „țară” sau într-un „teritoriu” sunt considerate obținute integral acolo<sup>79</sup>. Prin urmare, acestea sunt considerate ca fiind originare din acest teritoriu<sup>80</sup>.

91. În Hotărârea Vignoble Psagot, Curtea a interpretat noțiunea „teritoriu” ca înglobând orice entitate care nu intră în categoria „țară” sau „stat”<sup>81</sup>, precum „spații geografice care, aflându-se sub jurisdicția sau sub răspunderea internațională a unui stat, dispun totuși, din perspectiva dreptului internațional, de un statut propriu și distinct de cel al acestui stat”<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> În ceea ce privește Regulamentul privind informarea consumatorilor și Regulamentul privind produsele agricole, Curtea a recunoscut deja lipsa unei astfel de definiții în Hotărârea din 4 septembrie 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, punctul 46).

<sup>76</sup> A se vedea articolul 59 litera (c) din Codul Vamal al Uniunii, care prevede că articolele privind stabilirea și dovada originii (articolele 60 și 61 din acesta) „stabilesc norme pentru stabilirea originii nepreferențiale a mărfurilor în vederea aplicării [...] altor măsuri ale Uniunii privind originea mărfurilor”.

<sup>77</sup> A se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, punctul 46).

<sup>78</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 4 septembrie 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, punctul 50), în care se explică faptul că „menționarea obligatorie a țării de origine trebuie, pentru a asigura pe deplin efectul util al dispozițiilor corespunzătoare și din motive de coerență, să se bazeze pe aceleași definiții, indiferent dacă este vorba despre domeniul vamal, agricol sau de protecție a consumatorilor”.

<sup>79</sup> A se vedea articolul 31 litera (b) din Regulamentul delegat (UE) 2015/2446 al Comisiei din 28 iulie 2015 de completare a Regulamentului (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește normele detaliate referitoare la anumite dispoziții ale Codului vamal al Uniunii (JO 2015, L 343, p. 1).

<sup>80</sup> În prezenta cauză, nu se contestă că produsele în cauză sunt recoltate pe teritoriul Saharei Occidentale.

<sup>81</sup> A se vedea Hotărârea Vignoble Psagot, punctul 30. În aceeași hotărâre, Curtea a interpretat noțiunea de „țară” ca sinonimă cu noțiunea de „stat” și desemnând „o entitate suverană care exercită, în interiorul frontierelor sale geografice, totalitatea competențelor recunoscute de dreptul internațional” (a se vedea punctele 28 și 29).

<sup>82</sup> A se vedea Hotărârea Vignoble Psagot, punctul 31. Astfel cum susține reclamanta, în acest temei, în hotărârea pronunțată în cauza Vignoble Psagot Curtea a extins cerința etichetării corecte a originii la produse dintr-un „teritoriu ocupat de Israel”, și anume din Cisiordania, inclusiv din Ierusalimul de Est, și din Înălțimile Golan.

92. În Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario și în Hotărârea Western Sahara Campaign UK, Curtea a recunoscut că teritoriul Saharei Occidentale constituie un teritoriu separat în sensul dreptului internațional public și distinct de teritoriul Regatului Maroc<sup>83</sup>.

93. Prin urmare, teritoriul Saharei Occidentale trebuie tratat ca un teritoriu vamal distinct în sensul articolului 60 din Codul vamal al Uniunii.

94. Astfel cum a explicat Comisia în ședință, acest statut este deja recunoscut în reglementările Uniunii în materie de statistici privind comerțul exterior, atribuind teritoriului Saharei Occidentale propriul cod de țară de origine (EH)<sup>84</sup>. Acesta este codul adoptat de Tariful vamal al Uniunii (TARIC)<sup>85</sup>, pe care importatorii de produse originare de pe teritoriul Saharei Occidentale trebuie să îl menționeze în declarația vamală și în justificarea căruia trebuie să depună o declarație de origine.

95. Rezultă că noțiunea de țară de origine, astfel cum apare în legislația Uniunii în materie de etichetare a produselor alimentare, include și teritoriul Saharei Occidentale.

96. Prin urmare, produsele în discuție în prezenta cauză, care au fost obținute în întregime pe teritoriul Saharei Occidentale, trebuie etichetate în consecință.

97. Această concluzie nu este repusă în discuție de faptul că, în practică, un stat terț – în speță Regatul Maroc – este considerat de Uniune ca asumându-și responsabilitatea (*de facto*) de a administra teritoriul Saharei Occidentale (sau cel puțin părțile asupra cărora deține controlul). Prin urmare, în scopul importurilor în Uniune, autoritățile marocane sunt cele care verifică și certifică originea produselor despre care se susține că își au originea pe teritoriul Saharei Occidentale.

98. După cum au explicat atât Consiliul, cât și Comisia, acest regim a fost instituit deoarece teritoriul neautonom al Saharei Occidentale nu are autorități vamale (recunoscute) proprii pentru a controla statutul de origine al produselor fabricate sau cultivate pe acest teritoriu<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Hotărârea Consiliul/Frontul Polisario, punctul 107, și Hotărârea Western Sahara Campaign UK, punctele 64 și 69.

<sup>84</sup> A se vedea anexa I la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2020/1470 al Comisiei din 12 octombrie 2020 privind nomenclatorul țărilor și teritoriilor pentru statisticile europene privind comerțul internațional cu mărfuri și distribuția geografică a altor statistici corporative (JO 2020, L 334, p. 2).

<sup>85</sup> Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului din 23 iulie 1987 privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful Vamal Comun (JO 1987, L 256, p. 1, Ediție specială 02/vol. 4, p. 3).

<sup>86</sup> Tot din acest motiv, Consiliul și Comisia susțin că nu pot încheia un acord comercial distinct cu teritoriul Saharei Occidentale. A se compara cu Acordul de asociere CE-OLP [aprobat prin Decizia 97/430/CE a Consiliului din 2 iunie 1997 privind încheierea unui Acord de asociere euro-mediteranean interimar privind schimburile comerciale și cooperarea dintre Comunitatea Europeană, pe de o parte, și Organizația pentru Eliberarea Palestinei (OLP), care acționează în numele Autorității Palestiniene din Cisiordania și Fâșia Gaza, pe de altă parte (JO 1997, L 187, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 15, p. 17)], care, în temeiul articolului 16 alineatul (4) din protocolul de punere în aplicare a acestuia, prevede că autoritățile vamale din Cisiordania și din Fâșia Gaza emit un certificat de circulație a mărfurilor EUR.1 dacă produsele destinate exportului în Uniune pot fi considerate ca provenind din Cisiordania și din Fâșia Gaza și dacă îndeplinesc celelalte condiții pentru export. A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punctele 50-52), în care se arată că autoritățile vamale din Cisiordania și din Fâșia Gaza au competență în ceea ce privește produsele originare din Cisiordania și din Fâșia Gaza, fiind exclusă competența autorităților vamale israeliene.

99. După cum explicăm în Concluziile noastre prezentate astăzi în cauza Comisia și Consiliul/Frontul Polisario, încheierea unui acord cu un teritoriu neautonom respectă atât dreptul internațional, cât și realitatea practică, fără a intra însă în problema (politică) a recunoașterii acestuia ca stat<sup>87</sup>. Aceasta nu schimbă însă cu nimic concluzia potrivit căreia Sahara Occidentală constituie un teritoriu distinct în scopuri vamale.

100. Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că produsele în cauză cultivate pe teritoriul Saharei Occidentale trebuie, în temeiul legislației Uniunii aplicabile în materie de produse alimentare, să fie etichetate ca fiind originare din acest teritoriu.

***c) Omisiunea unei trimiteri la teritoriul Saharei Occidentale ar induce în eroare consumatorul***

101. După ce s-a stabilit că normele Uniunii privind etichetarea produselor alimentare pentru fructe și legume impun ca produsele în cauză să indice țara lor de origine și după ce s-a confirmat că noțiunea de țară de origine include și teritoriul neautonom al Saharei Occidentale, se poate concluziona că pe aceste produse trebuie să fie menționată Sahara Occidentală ca țară de origine. Așadar, problema suplimentară care trebuie soluționată este dacă omiterea unei referiri la acest teritoriu poate induce în eroare consumatorul din Uniune.

102. Astfel cum am arătat la punctul 69 din prezentele concluzii, obiectivul mențiunilor care figurează pe produsele alimentare ale Uniunii referitoare la indicarea țării de origine este de a proteja consumatorul, astfel încât acesta din urmă să nu fie (să nu riște să fie) „indus în eroare” cu privire la adevărata origine a produsului<sup>88</sup>.

103. Deși nu este principalul determinant al comportamentului consumatorilor<sup>89</sup>, eticheta privind țara de origine a unui produs influențează deciziile de cumpărare<sup>90</sup>.

104. Niciun consumator nu seamănă cu altul. Unii sunt foarte interesați de originea produselor pe care le consumă. Alții nici măcar nu se uită la proveniența produselor achiziționate.

105. Astfel cum a statuat deja Curtea, aprecierea riscului de inducere în eroare a consumatorului ia în considerare consumatorul mediu, și anume cel „normal informat și suficient de atent și de avizat cu privire la originea, la proveniența, la calitatea produsului alimentar”<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> A se vedea, de asemenea și prin analogie, ca dovadă că recunoașterea statului poate fi disociată de certificarea originii, articolul 46 și Protocolul III la Acordul de stabilizare și de asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Kosovo\*, pe de altă parte (JO 2016, L 71, p. 3), care prevăd reguli pentru determinarea originii produselor originare de pe acest teritoriu. Asteriscul din denumire trimite la următoarea declarație din nota de subsol a acordului: „Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este în concordanță cu RCSONU 1244/1999, precum și cu Avizul CIJ privind Declarația de independență a Kosovo”.

<sup>88</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Vignoble Psagot, citată anterior (punctul 25).

<sup>89</sup> Un raport din 2015 al Comisiei Europene a constatat că, „printre aspectele care influențează comportamentul acestora (consumatorilor) [...] indicarea originii pe etichete se clasează după factori precum prețul, gustul, datele «a se consuma de preferință înainte de»/«a se consuma înainte de», comoditatea și/sau aspectul”. A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind indicarea obligatorie a țării de origine sau a locului de proveniență a alimentelor neprelucrate, a alimentelor dintr-un singur ingredient și a ingredientelor care reprezintă peste 50 % dintr-un aliment [COM(2015) 204 final], denumit în continuare „raportul Comisiei Europene din 2015”.

<sup>90</sup> Potrivit Eurobarometrului special nr. 389 din 2012 al Comisiei Europene privind atitudinea europenilor față de securitatea alimentară, calitatea alimentelor și mediul rural (disponibil la: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054>), „marea majoritate (71 %) afirmă că originea produselor alimentare este importantă” (p. 4), originea fiind semnalată ca unul dintre cei trei factori pe care majoritatea cetățenilor Uniunii îi iau în considerare la achiziționarea de produse alimentare (p. 16).

<sup>91</sup> A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 10 septembrie 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punctul 61).

106. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare prevede că furnizarea informațiilor referitoare la produsele alimentare către consumator, inclusiv a informațiilor despre originea unui produs, ar trebui să-i permită consumatorului să facă o alegere în cunoștință de cauză” ținând seama, printre altele, de „considerații de ordin [...] etc”<sup>92</sup>.

107. S-ar putea crede că un consumator normal informat și avizat ar putea considera important să știe că un produs este originar din Sahara Occidentală. Cu toate acestea, problema modului în care informația privind originea unui produs provenit din Sahara Occidentală poate influența decizia de cumpărare a unui consumator este subiectivă și specifică acelui consumator<sup>93</sup>.

108. Această decizie nu este neapărat legată de poziția neutră a Uniunii Europene în ceea ce privește stabilirea statutului viitor al teritoriului Saharei Occidentale.

109. În același timp, fără informația că un produs este originar din Sahara Occidentală, un consumator normal informat și avizat ar putea fi indus în eroare cu privire la originea reală a produsului pe care decide să îl cumpere.

110. Cum se pot concilia aceste poziții juridice și politice?

111. Trebuie să se constate că, atunci când examinează dacă există riscul ca un consumator să fie indus în eroare de informații inexacte cu privire la țara de origine, instanța națională care se pronunță cu privire la această problemă nu are nevoie și, de altfel, nici nu ar fi în măsură să ia în considerare eventualele preferințe etice ale consumatorilor.

112. În opinia noastră, criteriul pe care legiuitorul Uniunii a intenționat să îl stabilească este mult mai obiectiv.

113. Întrebarea pe care trebuie să o adreseze o instanță este următoarea: un produs pe care figurează o etichetă a țării de origine care face trimitere la teritoriul X, în condițiile în care produsul este originar de pe teritoriul Y poate implica riscul ca o decizie de cumpărare să fie bazată pe o informație inexactă<sup>94</sup>?

114. Răspunsul este afirmativ: o etichetă care sugerează că produsul alimentar provine dintr-un alt loc decât locul său de origine poate induce consumatorul în eroare cu privire la (ceea ce este considerat de dreptul Uniunii) originea corectă din punct de vedere obiectiv a acestui produs<sup>95</sup>.

115. Așadar, în speță, este înșelătoare pentru consumator o etichetă care sugerează că un produs, deși originar de pe teritoriul Saharei Occidentale, este de origine marocană.

<sup>92</sup> Această alegere ar putea fi de asemenea o decizie de „a vota cu căruciorul de cumpărături”, cumpărând sau refuzând cumpărarea unor produse din acele părți ale lumii care suscită păreri contradictorii de natură politică, de mediu, culturală sau de orice altă natură. Expresia „a vota cu căruciorul de cumpărături” este împrumutată dintr-un articol din *The Economist* pentru a explica practica consumatorilor care își exprimă opiniile politice prin deciziile de cumpărare. A se vedea „Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?”, *The Economist*, Special report, 7 decembrie 2006.

<sup>93</sup> A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Hogan prezentate în cauza Organisation juive européenne și Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, punctele 47-49).

<sup>94</sup> De fapt, în cazul unor indicații eronate cu privire la greutatea sau la maturitatea aproximativă a fructelor sau legumelor în cauză, instanța trebuie să facă aceeași apreciere ca în cazul indicării provenienței acestora.

<sup>95</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Vignoble Psagot (punctul 51).

116. O astfel de etichetă nu ar fi conformă cu cerința generală de a ajuta consumatorul să „cumpere în cunoștință de cauză”, în funcție, eventual, de elemente de natură etică, nici nu ar reflecta în mod adecvat poziția politică actuală a Uniunii.

117. În consecință, propunem Curții să răspundă la partea celei de a patra întrebări referitoare la obligația pozitivă în materie de etichetare explicând că Regulamentul privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, Regulamentul privind produsele agricole și Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor impun ca produsele în cauză să poarte o etichetă a țării de origine care să reflecte proveniența lor de pe teritoriul Saharei Occidentale.

***d) Este posibilă referirea la Regatul Maroc?***

118. Lasă loc concluzia de mai sus pentru o referire suplimentară la Regatul Maroc?

119. În Hotărârea Vignoble Psagot, invocată în cauza de față, se solicita Curții să precizeze dacă indicarea corectă a teritoriului de origine (în speță, fie Înălțimile Golan, fie Cisiordania) putea fi considerată insuficientă în sine pentru a oferi consumatorului informații corecte cu privire la țara de origine a produselor provenite din acest teritoriu.

120. Prin urmare, se poate ridica problema dacă adăugarea indicației „Regatul Maroc” pe eticheta țării de origine a produselor originare de pe teritoriul Saharei Occidentale ar oferi de asemenea consumatorului din Uniune informații corecte din punct de vedere obiectiv.

121. Situația specifică din zona geografică avută în vedere în Hotărârea Vignoble Psagot, în care anumite părți ale Republicii Arabe Siriene (Înălțimile Golan) sau ale teritoriului palestinian (Cisiordania, inclusiv Ierusalimul de Est) din care provin produsele în discuție în această cauză erau ocupate de „colonii israeliene”, a determinat Curtea să concluzioneze că omiterea unor informații suplimentare cu privire la loc este de natură să inducă în eroare consumatorul<sup>96</sup>.

122. Astfel, în lipsa unei indicații a locului real de proveniență, consumatorii ar putea fi induși în eroare astfel încât să creadă că un produs ar proveni, în cazul Cisiordaniei (inclusiv al Ierusalimului de Est), de la un producător palestinian sau, în cazul Înălțimilor Golan, de la un producător sirian<sup>97</sup>.

123. O simplă referire la „colonie israeliană” ar fi insuficientă pentru a evita acest tip de eroare<sup>98</sup>.

124. Împrejurările de drept și de fapt, precum și problema cu care se confruntă Curtea sunt diferite în prezenta cauză.

125. Teritoriul Saharei Occidentale este un teritoriu distinct în scopul indicării originii în scopuri vamale și de etichetare.

126. Este adevărat că, în prezent, numai autoritățile marocane pot – și sunt recunoscute de Uniune ca având autoritatea – să certifice un produs ca fiind originar de pe teritoriul Saharei Occidentale (a se vedea punctele 97 și 98 din prezentele concluzii).

<sup>96</sup> A se vedea Hotărârea Vignoble Psagot, punctul 51.

<sup>97</sup> A se vedea Hotărârea Vignoble Psagot, punctul 49.

<sup>98</sup> A se vedea Hotărârea Vignoble Psagot, punctul 50.

127. Aceasta nu înseamnă însă că originea unui produs provenit din Sahara Occidentală se schimbă când are loc acest tip de certificare.

128. În Hotărârea Vignoble Psagot, întrebarea adresată Curții nu era dacă puteau fi indicate *două țări sau teritorii*, ci dacă *indicarea mai detaliată a „locului de proveniență”* poate fi adăugată la informațiile referitoare la țara/teritoriul de origine, fără a ține cont de conjuncția „sau” dintre termenii „țară de origine” și „loc de proveniență” care figurează în Regulamentul privind informațiile referitoare la produsele alimentare.

129. Luând în considerare dezaprobarea manifestată de către comunitatea internațională și de către Uniune cu privire la coloniile israeliene de pe aceste teritorii, Curtea a statuat că omiterea informațiilor referitoare la proveniența reală a mărfurilor provenite din aceste colonii ar priva consumatorii de posibilitatea de a lua o decizie de cumpărare în cunoștință de cauză<sup>99</sup>.

130. Or, în cauza de față, adăugarea indicației „Regatul Maroc” la informațiile referitoare la țara de origine a produselor în cauză nu ar preciza mai clar locul lor de proveniență.

131. În primul rând, acest tip de informație nu ar fi corect din punct de vedere obiectiv.

132. În al doilea rând, un consumator normal informat și circumspect ar putea deduce informațiile necesare cu privire la originea produselor în cauză dacă doar Sahara Occidentală este menționată ca țară de origine.

133. Indiferent de poziția subiectivă a unui consumator în raport cu prezența Regatului Maroc pe teritoriul Saharei Occidentale, adăugarea indicației „Regatul Maroc” la produse care nu sunt originare din această țară este, așadar, susceptibilă să inducă în eroare un consumator „deoarece nu reflectă întregul adevăr”<sup>100</sup>.

134. În cele din urmă, după cum a explicat Comisia în ședință, conceptul de țară de origine, așa cum este înțeles în cadrul standardelor generale și specifice de comercializare aplicabile produselor în cauză<sup>101</sup>, impune o singură denumire a țării de origine<sup>102</sup>.

135. În primul rând, considerăm că acest lucru decurge din utilizarea termenului „țară” la singular în textul și în considerentele Regulamentului general privind comercializarea fructelor și legumelor<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> A se vedea, în acest sens, Hotărârea Vignoble Psagot, punctele 48-51.

<sup>100</sup> Pentru a relua exprimarea avocatului general Mischo în Concluziile prezentate în cauza Gut Springenheide și Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, punctul 78), în care a făcut distincție între „informații care sunt corecte din punct de vedere obiectiv; informații care sunt incorecte din punct de vedere obiectiv; [și] informații care sunt corecte din punct de vedere obiectiv, dar care ar putea induce în eroare consumatorul, deoarece nu reflectă întregul adevăr”.

<sup>101</sup> Astfel cum s-a arătat la punctele 66-81 din prezentele concluzii.

<sup>102</sup> Din motive de exhaustivitate, observăm că această regulă apare și în cazul fructelor și legumelor din cadrul unui amestec originar din mai multe țări terțe, caz în care trebuie adăugată o mențiune generală privind originea [cum ar fi „amestec de fructe și legume din afara Uniunii”; a se vedea articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor] sau, lângă denumirea fructului sau a legumei în cauză, trebuie să apară fiecare dintre „țările de origine” (a se vedea, de exemplu, în cazul unui amestec de tomate de diferite origini, anexa I, partea A, punctul 4 și anexa I, partea B, partea 10, secțiunea VI, punctul C la același regulament).

<sup>103</sup> A se vedea, de exemplu, considerentele (4) și (49), precum și articolul 5 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor. A se vedea de asemenea anexa I, partea A, partea 4 și anexa I, partea B, partea 10, secțiunea VI, punctul C din anexa respectivă, în care se utilizează de asemenea la singular cuvântul „țara” în expresia „țara de origine”.

136. În al doilea rând, această abordare se întemeiază pe logica generală care stă la baza stabilirii „originii” în temeiul articolului 60 din Codul vamal al Uniunii. În temeiul acestei dispoziții, „mărfurile obținute în întregime într-o singură țară sau teritoriu<sup>104</sup>” pot proveni numai dintr-o singură țară sau teritoriu<sup>105</sup>.

137. Acestea fiind stabilite, aceleași rațiuni de interpretare coerentă care susțin alinierea interpretării noțiunii „origine” în legislația Uniunii privind etichetarea produselor alimentare la normele aplicabile statisticilor vamale și comerțului exterior ar trebui să susțină o concepție similară în ce privește *unicitatea* originii la etichetare.

138. Dacă aceste norme sunt respectate, produsele originare de pe teritoriul Saharei Occidentale ar trebui etichetate ca atare, excluzând orice altă proveniență.

139. Acest raționament este confirmat de poziția susținută de Comisie în ședință, care a acceptat că aplicarea acestor norme conduce la concluzia că este eronat să se eticheteze produsele în cauză ca fiind originare din Regatul Maroc.

140. Cu toate acestea, astfel cum a explicat și Comisia, nu ar trebui exclus niciun rezultat al actualului proces de autodeterminare a teritoriului Saharei Occidentale, având în vedere că Uniunea a adoptat o poziție neutră cu privire la viitorul acestuia<sup>106</sup>.

141. Așadar, indicarea țării de origine ca fiind „Regatul Maroc” alături de o trimitere la „Sahara Occidentală” în privința unui produs originar de pe teritoriul Saharei Occidentale ar fi contrară poziției exprimate de Uniune cu privire la teritoriul Saharei Occidentale, ar încălca cerința unor informații specifice „corecte, neutre și obiective”<sup>107</sup> cu privire la țara de origine a produselor în cauză și ar încălca decizia legiuitorului Uniunii de a impune o origine unică în scopul etichetării.

142. În concluzie, eticheta care indică țara de origine a produselor în cauză nu trebuie să conțină o altă denumire teritorială decât cea a Saharei Occidentale.

#### IV. Concluzie

143. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) după cum urmează:

(1) Articolul 207 TFUE și articolul 134 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii trebuie interpretate în sensul că nu autorizează, în sine, un stat membru să adopte în mod unilateral o măsură națională care interzice importul pe teritoriul său de fructe și legume provenite dintr-o țară terță pentru motivul că nu poartă o etichetă corectă care indică „țara de origine”.

<sup>104</sup> Articolul 60 alineatul (1) din Codul vamal al Uniunii.

<sup>105</sup> Cu excepția cazului în care fructele și legumele din cadrul unui amestec sunt originare din mai multe țări terțe. A se vedea articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul general privind comercializarea fructelor și legumelor

<sup>106</sup> Poziția actuală a Uniunii pare a fi că procesul politic privind Sahara Occidentală ar trebui să vizeze „o soluție politică echitabilă, realistă, pragmatică, durabilă și reciproc acceptabilă”, bazată pe un „compromis”, astfel cum se prevede la punctul 13 din Declarația comună a Uniunii Europene și a Marocului în cadrul celei de-a paisprezecea reuniuni a Consiliului de asociere (27 iunie 2019), disponibilă la adresa:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/>

[joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/).

<sup>107</sup> A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punctele 44 și 46 și jurisprudența citată).

(2) Articolul 5 alineatul (1) i articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 543/2011 al Comisiei din 7 iunie 2011 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește sectorul fructelor i legumelor i sectorul fructelor i legumelor prelucrate, articolele 9 i 26 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European i al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1924/2006 i (CE) nr. 1925/2006 ale Parlamentului European i ale Consiliului i de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European i a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE i 2008/5/CE ale Comisiei i a Regulamentul (CE) nr. 608/2004 al Comisiei i articolul 76 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European i al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a pietelor produselor agricole i de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 i (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului, interpretat în lumina articolului 60 din Regulamentul nr. 952/2013 i a anexei I la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2020/1470 al Comisiei din 12 octombrie 2020 privind nomenclatorul arilor i teritoriilor pentru statisticile europene privind comerțul internațional cu mărfuri i distribuia geografică a altor statistici ale întreprinderilor

trebuie interpretate în sensul că impun ca ambalajele tomatelor „cherry” i ale pepenilor „Charentais” originare de pe teritoriul Saharei Occidentale să poarte o etichetă privind „ara de origine” care să reflecte originea lor de pe acest teritoriu.

n stadiul actual al dreptului i politicii Uniunii, acest tip de etichetă nu trebuie să facă referire la Regatul Maroc.