



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

27 de setembro de 2018*

«Proteção dos consumidores — Regulamento de Execução (UE) 2016/1056 — Regulamento de Execução que prorroga o período de aprovação da substância ativa “glifosato” — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Pedido de reexame interno — Artigo 2.º, n.º 1, alínea g), e artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 — Medida de caráter individual — Convenção de Aarhus»

No processo T-12/17,

Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, com sede em Rosenfeld (Alemanha), representada por A. Willand, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por G. Gattinara e C. Hermes, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE, destinado à anulação da Decisão Ares(2016) 6306335 da Comissão, de 8 de novembro de 2016, que indeferiu o pedido de reexame interno, baseado no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13), do Regulamento de Execução (UE) 2016/1056 da Comissão, de 29 de junho de 2016, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere à prorrogação do período de aprovação da substância ativa «glifosato» (JO 2016, L 173, p. 52),

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: D. Gratsias, presidente, A. Dittrich e P. G. Xuereb (relator), juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 A recorrente, Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, é uma associação sem fins lucrativos, registada na Alemanha, que promove a preservação e a promoção das abelhas.

Quanto à aprovação da substância ativa «glifosato» e à prorrogação do período de aprovação

- 2 Com a Diretiva 2001/99/CE da Comissão, de 20 de novembro de 2001, que altera o anexo I da Diretiva 91/414/CEE do Conselho relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, com o objetivo de incluir as substâncias ativas glifosato e tífensulfurão-metilo (JO 2001, L 304, p. 14), a substância ativa «glifosato» foi incluída no anexo I da Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO 1991, L 230, p. 1) e foi, portanto, aprovada nos termos desta última diretiva, com efeitos a partir de 1 de julho de 2002.
- 3 A Diretiva 91/414 foi revogada, com efeitos a partir de 14 de junho de 2011, e sob reserva de determinadas medidas transitórias, pelo Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO 2009, L 309, p. 1).
- 4 O artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1107/2009 prevê a adoção de um regulamento que contém a lista das substâncias ativas incluídas no anexo I da Diretiva 91/414, sendo estas substâncias consideradas aprovadas em conformidade com o Regulamento n.º 1107/2009.
- 5 O Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 da Comissão, de 25 de maio de 2011, que dá execução ao Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à lista de substâncias ativas aprovadas (JO 2011, L 153, p. 1), adotou a lista prevista pelo artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1107/2009.
- 6 O glifosato constava desta lista com termo do prazo de aprovação em 31 de dezembro de 2015.
- 7 Um pedido de renovação desta aprovação foi apresentado dentro do prazo estabelecido.
- 8 O artigo 17.º do Regulamento n.º 1107/2009, com a epígrafe «Prorrogação do prazo de aprovação até ao termo do procedimento», dispõe o seguinte no primeiro parágrafo:

«Caso, por razões independentes da vontade do requerente, se mostre provável que a aprovação caducará antes de ser tomada uma decisão sobre a sua renovação, é adotada pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 79.º uma decisão que prorrogue o prazo de validade da aprovação para esse requerente por um prazo suficiente para permitir o exame do pedido.»
- 9 Com o Regulamento de Execução (UE) 2015/1885 da Comissão, de 20 de outubro de 2015, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere à prorrogação dos períodos de aprovação das substâncias ativas [...] glifosato [...] (JO 2015, L 276, p. 48), que foi adotado com base no artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, a Comissão Europeia prorrogou o período de aprovação do glifosato até 30 de junho de 2016, com o fundamento do atraso verificado na avaliação da substância por razões independentes da vontade do requerente.

- 10 Durante o debate no Comité Permanente dos Vegetais, Animais e Alimentos para Consumo Humano e Animal, em 18 e 19 de maio de 2016, alguns Estados-Membros consideraram adequado, antes de se tomar uma decisão sobre a renovação da aprovação, obter um parecer do Comité de Avaliação dos Riscos da Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) sobre a classificação harmonizada no que se refere à carcinogenicidade do glifosato, uma vez que tal parecer podia ser relevante para a aprovação com base nos critérios estabelecidos no Regulamento n.º 1107/2009. A Comissão deu seguimento a esta sugestão.
- 11 Tendo em conta o tempo necessário para analisar o dossiê relativo à classificação harmonizada pela ECHA, a Comissão considerou que a aprovação em vigor para o glifosato ia caducar antes de ser tomada uma decisão sobre a renovação. Por conseguinte, entendeu necessário prorrogar a aprovação do glifosato.
- 12 Com o Regulamento de Execução (UE) 2016/1056 da Comissão, de 29 de junho de 2016, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere à prorrogação do período de aprovação da substância ativa «glifosato» (JO 2016, L 173, p. 52), a Comissão prorrogou, uma segunda vez, o prazo de aprovação do glifosato com base no artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, indicando a sua nova data de termo, a saber «seis meses a partir da receção [por esta] do parecer do Comité de Avaliação dos Riscos da ECHA, ou em 31 de dezembro de 2017 se esta data for anterior».

Quanto ao pedido de reexame interno

- 13 Em 11 de agosto de 2016, a recorrente apresentou à Comissão um pedido de reexame interno do Regulamento de Execução 2016/1056, em aplicação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13).
- 14 Pela Decisão Ares(2016) 6306335 de 8 de novembro de 2016 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão declarou inadmissível este pedido de reexame interno com o fundamento de que o ato visado pelo referido pedido não constituía um ato administrativo na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006, isto é, uma medida de caráter individual. A este respeito, a Comissão explicou, nomeadamente, que as disposições do Regulamento de Execução 2016/1056 se aplicavam a todos os operadores que fabricam ou colocam no mercado produtos fitofarmacêuticos que contêm glifosato.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de janeiro de 2017, a recorrente intentou o presente recurso.
- 16 A contestação foi apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de março de 2017.
- 17 A réplica e a tréplica foram apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 10 de maio e 26 de junho de 2017.
- 18 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular a decisão impugnada;

- ordenar à Comissão que tome uma nova decisão quanto ao mérito do seu pedido de reexame interno do Regulamento de Execução 2016/1056;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 19 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso por ser improcedente no que respeita ao pedido de anulação e manifestamente inadmissível no que respeita ao requerimento de injunção;
 - condenar a recorrente nas despesas.
- 20 Em 29 de agosto de 2017, a recorrente apresentou um pedido de tratamento prioritário, ao abrigo do artigo 67.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por decisão de 6 de setembro de 2017, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral indeferiu o pedido de tratamento prioritário.
- 21 Por carta da Secretaria do Tribunal Geral, de 19 de dezembro de 2017, o Tribunal Geral convidou as partes a pronunciarem-se sobre as consequências da renovação da aprovação do glifosato por um período de cinco anos pelo Regulamento de Execução (UE) 2017/2324 da Comissão, de 12 de dezembro de 2017, que renova a aprovação da substância ativa «glifosato» em conformidade com o Regulamento n.º 1107/2009 e que altera o anexo do Regulamento de Execução n.º 540/2011 (JO 2017, L 333, p. 10), sobre o presente recurso e, designadamente, sobre o interesse em agir da recorrente.
- 22 Em 17 de janeiro de 2018, a recorrente e a Comissão apresentaram as suas respostas a esta questão na Secretaria do Tribunal Geral.

Questão de direito

- 23 Por força do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se as partes não tiverem apresentado um pedido de fixação de uma audiência no prazo de três semanas a contar da notificação do encerramento da fase escrita do processo, o Tribunal Geral pode decidir julgar o recurso prescindindo da fase oral do processo. No caso vertente, o Tribunal Geral considera-se suficientemente esclarecido pelos documentos dos autos e decide, na falta desse pedido, pronunciar-se prescindindo da fase oral.

Quanto ao interesse em agir

- 24 Resulta de uma jurisprudência constante que um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível na medida em que o recorrente tenha interesse em que o ato impugnado seja anulado (Acórdão de 10 de dezembro de 2010, Ryanair/Comissão, T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, n.º 41; Despachos de 9 de novembro de 2011, ClientEarth e o./Comissão, T-120/10, não publicado, EU:T:2011:646, n.º 46, e de 30 de abril de 2015, EEB/Comissão, T-250/14, não publicado, EU:T:2015:274, n.º 14).
- 25 O interesse em agir do recorrente, tendo em conta o objeto do recurso, deve existir no momento da sua interposição, sob pena de este ser inadmissível e deve perdurar até à prolação da decisão jurisdicional sob pena de não conhecimento, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (Acórdão de 10 de dezembro de 2010, Ryanair/Comissão, T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, n.ºs 42 e 43; Despachos de 9 de novembro de 2011, ClientEarth e o./Comissão, T-120/10, não publicado, EU:T:2011:646, n.ºs 47 e 49, e de 30 de abril de 2015, EEB/Comissão, T-250/14, não publicado, EU:T:2015:274, n.ºs 15 e 17).

- 26 Na sua resposta à questão do Tribunal Geral sobre este ponto, a Comissão afirma que a entrada em vigor do Regulamento de Execução 2017/2324 privou a recorrente do interesse em agir no que diz respeito ao seu pedido de anulação da decisão impugnada, sendo, à partida, o seu requerimento de injunção manifestamente inadmissível. Segundo a Comissão, tal anulação já não podia conferir um benefício à recorrente. É certo que se o Tribunal Geral anulasse a decisão impugnada, a Comissão devia decidir de novo sobre o pedido de reexame interno do Regulamento de Execução 2016/1056 apresentado pela recorrente, respeitando a apreciação jurídica do Tribunal Geral. Ora, o reexame interno do conteúdo do Regulamento de Execução 2016/1056 já não podia conferir um benefício à recorrente, dado que este regulamento tinha por único objeto prorrogar suficientemente o prazo de aprovação do glifosato para permitir analisar o pedido de renovação da aprovação. Tendo o Regulamento de Execução 2017/2324 renovado entretanto a aprovação do glifosato para o período compreendido entre 16 de dezembro de 2017 e 15 de dezembro de 2022, o reexame interno do Regulamento de Execução 2016/1056 ficou sem objeto.
- 27 Nas suas observações em resposta à questão do Tribunal Geral, a recorrente afirma que manteve o seu interesse em agir. A este respeito, alega que o reexame do Regulamento de Execução 2016/1056 continuaria a ser possível. Afirma igualmente que o facto de o ato em causa continuar a existir e a produzir efeitos jurídicos não seria uma condição prévia para o reexame nos termos do artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006. Por último, a recorrente alega o risco de a ilegalidade alegada no presente recurso se reproduzir no futuro.
- 28 A este respeito, importa recordar que resulta da jurisprudência que um recorrente mantém um interesse em pedir a anulação de um ato de uma instituição da União Europeia para evitar que a ilegalidade de que, alegadamente, o mesmo está viciado se reproduza no futuro. Esse interesse em agir decorre do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, nos termos do qual a instituição de que emana o ato anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. Esse interesse em agir só pode, todavia, existir se a ilegalidade alegada for suscetível de se reproduzir no futuro, independentemente das circunstâncias do processo que deu lugar ao recurso interposto pela recorrente (Acórdãos de 7 de junho de 2007, *Wunenburger/Comissão*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, n.ºs 50 a 52, e de 22 de março de 2018, *De Capitani/Parlamento*, T-540/15, EU:T:2018:167, n.º 32).
- 29 É o que acontece no presente processo, uma vez que a ilegalidade alegada pela recorrente assenta numa interpretação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do referido regulamento, que a Comissão muito provavelmente reiterará face a um novo pedido de reexame interno de um ato administrativo ao abrigo do direito do ambiente.
- 30 A este respeito, por um lado, importa salientar que a recorrente indicou que, em conformidade com o seu objeto estatutário e com os seus objetivos, iria apresentar no futuro pedidos de reexame interno se a Comissão tomasse decisões duvidosas relativas à aprovação do glifosato ou de outras substâncias ativas. Assim, a recorrente anunciou, na sua resposta à questão do Tribunal Geral sobre as consequências da renovação da aprovação do glifosato pelo Regulamento de Execução 2017/2324, que iria pedir um reexame interno desse regulamento até 26 de janeiro de 2018.
- 31 Por outro lado, resulta das observações da Comissão que esta última considera que um regulamento relativo à prorrogação da aprovação de uma substância ativa nos termos do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, tal como um regulamento relativo à aprovação inicial dessa substância no âmbito do artigo 13.º, n.º 2, do referido regulamento, bem como um regulamento que renova a aprovação ao abrigo do artigo 20.º do mesmo regulamento, produz efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de maneira geral e abstrata e, por conseguinte, constitui uma medida de carácter geral e não um ato administrativo, na aceção do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do referido regulamento. Por isso, é provável que a Comissão repita esta interpretação no contexto de um pedido de reexame

interno que vise um regulamento relativo à aprovação inicial de uma substância ativa ou um regulamento que renove a aprovação de uma substância ativa, como o Regulamento de Execução 2017/2324.

- 32 Com base no exposto, há que concluir que a recorrente manteve o seu interesse em agir para pedir a anulação da decisão impugnada, sem que seja necessário analisar os outros argumentos invocados pela recorrente a este respeito.

Quanto à admissibilidade

- 33 Quanto ao segundo pedido, a recorrente pede ao Tribunal Geral que ordene à Comissão que se pronuncie quanto ao mérito do seu pedido de reexame interno. Por conseguinte, através deste pedido, a recorrente pede ao Tribunal Geral, em substância, que dirija uma injunção à Comissão. Ora, segundo jurisprudência constante, no quadro de um recurso de anulação, a competência do juiz da União limita-se à fiscalização da legalidade do ato impugnado, e o Tribunal Geral não pode, no exercício das suas competências, dirigir injunções às instituições da União. Com efeito, cabe à instituição em causa tomar, nos termos do artigo 266.º TFUE, as medidas necessárias à execução de um acórdão de anulação (v., neste sentido, Despacho de 12 de março de 2014, PAN Europe/Comissão, T-192/12, não publicado, EU:T:2014:152, n.º 15 e jurisprudência referida).

- 34 Daqui resulta que o segundo pedido é manifestamente inadmissível.

- 35 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos que a recorrente desenvolveu na réplica onde, embora reconheça que, segundo a jurisprudência atual dos órgãos jurisdicionais da União, o seu segundo pedido não é admissível, alegou, no entanto, que teria como consequência que o exercício efetivo dos seus direitos a um reexame interno e a uma proteção jurisdicional efetiva correriam o risco de atrasar de maneira inaceitável e, no final, tornarem-se impossíveis. Por conseguinte, segundo a recorrente seria indicado, no interesse de uma aplicação efetiva do Regulamento n.º 1367/2006 e com vista a salvaguardar os seus direitos, que a análise do mérito das suas objeções ao Regulamento de Execução 2016/1056 se tornasse objeto do presente processo no Tribunal Geral. Ora, este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, ao conferir ao requerente o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia, o artigo 12.º do Regulamento n.º 1367/2006 abrange apenas a decisão que a Comissão adotou em resposta ao pedido de reexame interno. Contrariamente ao que alega a recorrente, o Acórdão de 15 de dezembro de 2016, TestBioTech e o./Comissão (T-177/13, não publicado, EU:T:2016:736), por esta invocado a este respeito, confirma que, embora seja inerente a um pedido de reexame interno de um ato administrativo que o requerente conteste a legalidade ou a legitimidade do ato referido, tal não significa que a recorrente está habilitada a apresentar, no âmbito do seu recurso de anulação interposto contra a recusa de reexame, argumentos que contestam diretamente a legalidade ou a legitimidade do ato referido (Acórdão de 15 de dezembro de 2016, TestBioTech e o./Comissão, T-177/13, não publicado, EU:T:2016:736, n.º 56).

- 36 Na réplica, a recorrente salientou que tencionava pedir ao Tribunal Geral que ordenasse medidas provisórias, correspondentes ao seu segundo pedido, com base no artigo 279.º TFUE. Neste contexto, basta constatar que não foi apresentado nenhum pedido neste sentido ao Tribunal Geral.

Quanto ao pedido de medidas de organização do processo

- 37 Na réplica, a recorrente pediu ao Tribunal Geral que convidasse a Comissão, no âmbito de uma medida de organização do processo tomada nos termos do artigo 89.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, alínea b), do Regulamento de Processo, a tomar uma decisão quanto ao mérito do seu pedido de reexame interno ou, pelo menos, a pronunciar-se sobre este ponto.

38 Este pedido só pode ser declarado inadmissível.

39 Com efeito, como corretamente alegou a Comissão, a recorrente, através de uma medida de organização do processo, não pode contornar o princípio de direito segundo o qual os órgãos jurisdicionais da União não podem dirigir injunções às instituições da União.

Quanto ao mérito

40 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca um fundamento único, relativo à violação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento, e da Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em 25 de junho de 1998 em Aarhus (a seguir «Convenção de Aarhus»).

41 O fundamento único do pedido compõe-se, em substância, de duas partes, sendo a primeira relativa à violação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento, e a segunda relativa à violação da Convenção de Aarhus.

Quanto à primeira parte, relativa à violação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento

42 A recorrente alega que o Regulamento de Execução 2016/1056 constitui uma medida de caráter individual na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006, que pode, por conseguinte, ser objeto de um pedido de reexame interno segundo o artigo 10.º, n.º 1, do referido regulamento.

43 A recorrente recorda, a este respeito, que é necessário distinguir as medidas de caráter individual daquelas de caráter geral, sendo estas últimas medidas que se aplicam a situações determinadas objetivamente e que comportam efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstrata.

44 A recorrente alega que o prolongamento da duração da aprovação de uma substância ativa em aplicação do artigo 17.º do Regulamento n.º 1107/2009 se insere no âmbito de um procedimento de aprovação durante o qual uma decisão é tomada sobre o pedido de renovação da aprovação da substância em causa. Este prolongamento da duração da aprovação produziria um efeito jurídico para o requerente, que estaria assim autorizado a prosseguir a comercialização da substância em questão. Segundo a recorrente, o facto de o Regulamento de Execução 2016/1056 ter sido adotado no âmbito de um procedimento de aprovação que visa um pedido individual abona, à luz da jurisprudência, a favor da conclusão segundo a qual o referido regulamento de execução reveste a natureza de uma medida de caráter individual.

45 De acordo com a recorrente, estas características distinguem a aprovação de uma substância ativa com base no Regulamento n.º 1107/2009 de um regulamento que fixa os limites máximos aplicáveis aos resíduos de certos produtos com base no Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de fevereiro de 2005, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal, e que altera a Diretiva 91/414/CEE do Conselho (JO 2005, L 70, p. 1). A fixação de tais teores máximos destinava-se a todas as pessoas que colocassem no mercado ou transformassem tais produtos. Em contrapartida, o prolongamento da duração da aprovação de uma substância ativa nos termos do artigo 17.º do Regulamento n.º 1107/2009 destinava-se apenas ao requerente e atual titular da aprovação.

- 46 A recorrente reconhece que a aprovação de uma substância ativa também tem efeitos positivos para os potenciais fabricantes dos produtos fitofarmacêuticos em causa e para outros operadores. Segundo esta, trata-se, contudo, de uma situação típica em matéria de autorização de colocação no mercado de um produto concedida a uma empresa, mas que beneficia indiretamente outros utilizadores do produto, que o podem utilizar para os fins para os quais é autorizado. O facto de a aprovação de um produto, que se destina a um determinado titular, beneficiar posteriormente um elevado número de operadores económicos, em nada altera, no entanto, a circunstância de a aprovação constituir uma medida de carácter individual.
- 47 A recorrente também alega que outros efeitos positivos da aprovação, designadamente no que diz respeito à colocação no mercado e à utilização de produtos fitofarmacêuticos que contêm esta substância ativa, não resultam da aprovação da substância ativa, mas das disposições que regem a matéria, nomeadamente do Regulamento n.º 1107/2009.
- 48 Segundo a recorrente, a aprovação de uma substância ativa nos termos do Regulamento n.º 1107/2009 é comparável à autorização de colocação no mercado de organismos geneticamente modificados por força do Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados (JO 2003, L 268, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 298/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008 (JO 2008, L 97, p. 64), que constitui uma medida de carácter individual na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006.
- 49 Na réplica, a recorrente alega que o Regulamento de Execução 2016/1056 constitui apenas uma decisão intermédia emitida durante o procedimento de renovação, que visa salvaguardar os direitos individuais do requerente da renovação. Segundo o próprio texto do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, tratar-se-ia de uma decisão tomada sobre um caso individual que seria destinada a produzir efeitos em relação ao requerente e seria relativa à análise do seu pedido de renovação.
- 50 Além disso, a recorrente afirma que a aprovação de uma substância ativa não constitui uma regulamentação abstrata e geral, uma vez que não estabelece os requisitos que a substância em causa deve cumprir, mas autoriza esta substância. Trata-se, pelo contrário, de um ato de execução típico, ou seja, um caso de aplicação a um caso concreto dos requisitos previstos nos artigos 4.º e seguintes do Regulamento n.º 1107/2009.
- 51 Por fim, a recorrente alega que a aprovação da substância ativa é uma fase preliminar e uma componente da autorização do produto fitofarmacêutico. Além disso, não há razão para considerar que, enquanto a autorização de um produto fitofarmacêutico é um ato administrativo, a aprovação da substância ativa contida nesta autorização constitui, por sua vez, uma medida de carácter geral. Foi só por causa da repartição de competências, devido a considerações de mérito, entre a União e os Estados-Membros que o legislador da União dividiu o procedimento de autorização em várias fases no Regulamento n.º 1107/2009.
- 52 A Comissão contesta estes argumentos.
- 53 A título preliminar, importa lembrar que resulta do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do referido regulamento, que qualquer organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.º do mesmo regulamento tem o direito de requerer um reexame interno às instituições ou órgãos da União que tenham aprovado atos administrativos ao abrigo da legislação ambiental. A Comissão não contesta que a recorrente seja uma organização não governamental que satisfaz os critérios enunciados no artigo 11.º do Regulamento n.º 1367/2006. Também não contesta que o Regulamento de Execução 2016/1056, visado pelo pedido de reexame interno da recorrente, constitui um ato aprovado ao abrigo da legislação ambiental.

- 54 Em contrapartida, as duas partes discordam sobre a questão de saber se o Regulamento de Execução 2016/1056 deve ser considerado um ato administrativo na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006. Nos termos desta disposição, um ato administrativo é uma medida de carácter individual. Por conseguinte, é necessário analisar se o Regulamento de Execução 2016/1056 tem um carácter individual ou se se trata de uma medida de carácter geral.
- 55 A este respeito, há que relembrar que, segundo a jurisprudência, para determinar o alcance de um ato, o juiz da União não se pode limitar à denominação oficial do ato, mas deve ter em conta, antes de mais, o seu objeto e o seu conteúdo (v., neste sentido, Acórdão de 14 de dezembro de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho*, 16/62 e 17/62, EU:C:1962:47, p. 901, 918). Considera-se que uma medida tem carácter geral se se aplicar a situações determinadas objetivamente e se produzir os seus efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de maneira geral e abstrata (Acórdãos de 21 de novembro de 1989, *Usines coopératives de déshydratation du Vexin e o./Comissão*, C-244/88, EU:C:1989:588, n.º 13, e de 15 de janeiro de 2002, *Libéros/Comissão*, C-171/00 P, EU:C:2002:17, n.º 28).
- 56 No caso em apreço, importa relembrar que o Regulamento de Execução 2016/1056 foi adotado com base no artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009. Resulta desta disposição que a medida que prevê é adotada no âmbito de um processo de renovação da aprovação de uma substância ativa. Segundo o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, o pedido de renovação é apresentado pelo produtor da substância ativa em causa. Além disso, há que salientar que, nos termos do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, uma medida que prorrogue a validade da aprovação «para esse requerente» é adotada, caso, por razões independentes «da vontade do requerente», se mostre provável que a aprovação caducará antes de ser tomada uma decisão sobre a sua renovação. Resulta assim do próprio texto do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 que a medida prevista nesta disposição visa proteger os interesses do requerente da renovação da aprovação da substância ativa, o que a Comissão, aliás, admitiu na tréplica. O facto de tal medida ser adotada sem que seja necessário que o requerente da renovação apresente um pedido nesse sentido, não afeta esta conclusão.
- 57 No entanto, há que precisar que o objeto e o conteúdo da medida prevista no artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 não se limitam a conferir ao requerente da renovação da aprovação da substância ativa uma proteção contra o risco de o procedimento de renovação em causa ser adiado por razões independentes da vontade do referido requerente.
- 58 Com efeito, um regulamento de execução adotado com base no artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 prorroga por um certo período a aprovação da substância ativa em causa. Esta medida tem, portanto, as mesmas consequências que um regulamento de execução relativo à aprovação inicial de tal substância ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, do referido regulamento ou que um regulamento relativo à renovação da aprovação ao abrigo do artigo 20.º desse regulamento.
- 59 A este respeito, convém recordar que o Regulamento n.º 1107/2009 distingue, por um lado, os procedimentos de aprovação e de renovação da aprovação de uma substância ativa que são objeto das disposições constantes do seu capítulo II (artigos 4.º a 27.º) e, por outro, o procedimento de autorização de produtos fitofarmacêuticos que contém uma substância ativa que é regulada pelas disposições constantes do seu capítulo III (artigos 28.º a 57.º). Resulta do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, que, em princípio, um produto fitofarmacêutico apenas pode ser colocado no mercado ou utilizado se tiver sido autorizado no Estado-Membro em questão nos termos do Regulamento n.º 1107/2009. Além disso, resulta do artigo 29.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1107/2009 que um produto fitofarmacêutico apenas é autorizado se a substância ativa que contém tiver sido aprovada.

- 60 Por conseguinte, a aprovação de uma substância ativa com base no Regulamento n.º 1107/2009 não produz apenas efeitos jurídicos em relação à pessoa que pediu essa aprovação, mas também em relação a todos os operadores cujas atividades requerem esta aprovação, em especial os produtores de produtos fitofarmacêuticos que contêm esta substância, e a todas as autoridades públicas competentes, nomeadamente as autoridades públicas dos Estados-Membros que têm a seu cargo a autorização destes produtos, o que a recorrente, aliás, reconheceu na réplica.
- 61 Desta forma, por um lado, no que diz respeito aos produtores de produtos fitofarmacêuticos, estes podem pedir às autoridades nacionais competentes, no seguimento da aprovação da substância ativa, a autorização de um produto fitofarmacêutico contendo a referida substância ativa, sem que seja necessário que tenham participado do procedimento de aprovação desta substância ativa.
- 62 Por outro lado, no que respeita às autoridades competentes dos Estados-Membros, o Tribunal Geral já constatou que a aprovação de uma substância ativa tem a consequência jurídica de lhes permitir, sob reserva de uma série de requisitos adicionais enunciados no artigo 29.º do Regulamento n.º 1107/2009, autorizar a colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos contendo a referida substância ativa, se for apresentado um pedido nesse sentido (Despacho de 28 de setembro de 2016, PAN Europe e o./Comissão, T-600/15, EU:T:2016:601, n.º 25).
- 63 Por isso, pode concluir-se que o Regulamento de Execução 2016/1056 tem caráter geral, na medida em que se aplica a situações determinadas objetivamente e produz efeitos jurídicos para uma categoria de pessoas prevista de modo geral e abstrato [v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de outubro de 2011, Microban International e Microban (Europe)/Comissão, T-262/10, EU:T:2011:623, n.º 23].
- 64 É certo que um regulamento de execução relativo à aprovação, prorrogação do prazo de aprovação ou de renovação da aprovação de uma substância ativa com base no Regulamento n.º 1107/2009 não estabelece os requisitos que a utilização desta substância deve cumprir e distingue-se, portanto, de um regulamento que fixa os limites máximos aplicáveis aos resíduos de certos produtos com base no Regulamento n.º 396/2005, como a recorrente observou corretamente. No entanto, esta diferença não tem impacto na natureza de caráter geral do Regulamento de Execução 2016/1056.
- 65 Daqui resulta que um regulamento de execução relativo à prorrogação da aprovação de uma substância ativa ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento n.º 1107/2009, como o Regulamento de Execução 2016/1056 em questão no presente processo, deve ser considerado uma medida de caráter geral e, consequentemente, não constitui um ato administrativo na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), e do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.
- 66 Esta conclusão não é posta em causa pelos restantes argumentos da recorrente.
- 67 Em primeiro lugar, tal como recordado no n.º 55, *supra*, para determinar o alcance de um ato, não basta a sua denominação oficial, antes importando, em primeiro lugar, ter em conta o seu objeto e o seu conteúdo. Por conseguinte, o facto de o artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 se referir a uma «decisão» que prorroga o prazo de validade da aprovação não permite, de forma alguma, pôr em causa o facto de o ato assim designado constituir, à luz do seu objeto e do seu conteúdo, um ato de caráter geral e não um ato de caráter individual.
- 68 Além disso, resulta claramente da redação do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 e do seu contexto que o termo «decisão» é utilizado no sentido lato de ato que produz efeitos jurídicos, incluindo atos como o Regulamento de Execução 2016/1056.
- 69 Em segundo lugar, contrariamente ao que alega a recorrente, a medida adotada para prorrogar o prazo de aprovação de uma substância ativa, nos termos do artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, não se destina apenas ao requerente e atual titular da aprovação. Com efeito, o Regulamento de Execução 2016/1056 não indica o destinatário, limitando-se a prever, no seu

artigo 2.º, que é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, o que a recorrente reconheceu na réplica. O argumento da recorrente de que a aprovação de uma substância ativa não precisa de destinatário, porque não é necessária qualquer autorização de colocação no mercado no que diz respeito às substâncias ativas, não é suscetível de pôr em causa o facto de esta aprovação não se destinar a um ou mais destinatários individualmente previstos, mas a categorias de destinatários previstas de maneira geral e abstrata, tais como, nomeadamente, os produtores de produtos fitofarmacêuticos contendo esta substância e as autoridades nacionais competentes.

- 70 Em terceiro lugar, dado que o Regulamento n.º 1107/2009 distingue claramente, por um lado, os procedimentos de aprovação, de prorrogação do prazo de aprovação e de renovação da aprovação de uma substância ativa e, por outro, o procedimento de autorização de produtos fitofarmacêuticos contendo essa substância ativa (v. n.º 59, *supra*), a aprovação da substância ativa não pode, contrariamente ao que alega a recorrente, ser considerada uma componente da autorização do produto fitofarmacêutico.
- 71 Em quarto lugar, mesmo que a distinção, pelo Regulamento n.º 1107/2009, entre os procedimentos referidos no n.º 70, *supra*, fosse só, como refere a recorrente, o resultado da repartição de competências, devido a considerações de mérito, entre a União e os Estados-Membros, não seria menos verdade que as medidas relativas à aprovação, prorrogação da aprovação ou renovação da aprovação de substâncias ativas, adotadas com base no Regulamento n.º 1107/2009, teriam um carácter geral.
- 72 Em quinto lugar, contrariamente ao que alega a recorrente, não se trata, no caso em apreço, de uma situação típica em matéria de autorização de colocação no mercado de um produto concedida a uma empresa, mas que beneficia indiretamente outros utilizadores do produto, que o podem utilizar para os fins para os quais é autorizado. Com efeito, como já foi explicado no n.º 59, *supra*, a aprovação de uma substância ativa não significa que um produto fitofarmacêutico contendo esta substância possa, só por essa razão, ser colocado no mercado.
- 73 Em sexto lugar, os efeitos da aprovação de uma substância ativa com base no Regulamento n.º 1107/2009 não são comparáveis àqueles de uma autorização de colocação no mercado de organismos geneticamente modificados ao abrigo do Regulamento n.º 1829/2003. De facto, tal autorização permite, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, e o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1829/2003, colocar o produto em causa no mercado, enquanto a aprovação de uma substância ativa com base no Regulamento n.º 1107/2009 não implica a autorização dos produtos fitofarmacêuticos contendo esta substância, cuja autorização é objeto de um procedimento distinto.
- 74 Em sétimo lugar, o argumento da recorrente de que os efeitos da aprovação de uma substância ativa em relação a pessoas que não o requerente da aprovação em questão resultariam das disposições do Regulamento n.º 1107/2009 e não da aprovação da substância ativa enquanto tal, assenta numa interpretação errada do conteúdo desta aprovação. De facto, é a aprovação de uma substância ativa, ou a prorrogação da aprovação ou a renovação de tal aprovação que produz os seus efeitos, nomeadamente em relação aos produtores de produtos fitofarmacêuticos e aos Estados-Membros. A circunstância de estes efeitos estarem previstos no Regulamento n.º 1107/2009 não afeta esta conclusão.
- 75 Em oitavo lugar, o simples facto de uma medida adotada com base no artigo 17.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 se inserir no procedimento de renovação da aprovação de uma substância ativa, que se caracteriza pela participação do requerente da renovação, não significa que esta deva ser considerada uma medida de carácter individual.

- 76 Por último, contrariamente ao que alega a recorrente a este respeito, o facto de a aprovação de uma substância ativa poder, segundo o artigo 6.º do Regulamento n.º 1107/2009, ser sujeita a condições e a restrições não demonstra que se trata de uma medida de carácter individual face aos efeitos jurídicos produzidos por esta aprovação em relação a pessoas que não o requerente. O artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1107/2009, que a recorrente também invoca neste contexto, limita-se a prever que os requisitos estabelecidos nos n.ºs 1, 2 e 3, do referido artigo que uma substância ativa deve cumprir para ser aprovada, se consideram cumpridos caso se tenha determinado que os mesmos foram cumpridos para uma ou mais utilizações representativas de, pelo menos, um produto fitofarmacêutico que contenha essa substância. Esta disposição é, por isso, irrelevante no que diz respeito à questão de saber se uma medida relativa à aprovação de uma substância ativa é de carácter geral ou individual.
- 77 Tendo em conta o que precede, a primeira parte do fundamento único deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à violação da Convenção de Aarhus

- 78 A este respeito, a recorrente afirma que uma aceção ampla dos atos suscetíveis de serem objeto de um reexame nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 também se impõe à luz do direito internacional público. A Convenção de Aarhus, que vincula diretamente a União, não prevê que só estão em causa as decisões de carácter individual. Com efeito, resulta do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus que, sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2 deste artigo, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente. Ora, o Regulamento n.º 1367/2006 tem precisamente como objetivo aplicar a Convenção de Aarhus. O procedimento de reexame interno deve, portanto, ser aplicado a todas as medidas na aceção da Convenção de Aarhus. A abordagem divergente dos órgãos jurisdicionais da União não deve ser mantida atendendo ao projeto de conclusões e de recomendações do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus sobre o respeito desta pela União, acordadas no âmbito da 53ª reunião deste Comité entre 21 e 24 de junho de 2016 (a seguir «recomendações do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus»).
- 79 Em qualquer caso, segundo a recorrente, a ausência de efeito direto do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não altera em nada o facto de o artigo 10.º, n.º 1, e o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006 deverem ser interpretados em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Por conseguinte, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 não pode ser interpretado de uma forma tão estrita, tratando-se da interpretação do conceito de «medida de carácter individual», ao ponto de impedir que possam ser contestados atos abrangidos pelo direito do ambiente, como as medidas relativas à prorrogação do prazo de aprovação de uma substância ativa, adotadas com base no artigo 17.º do Regulamento n.º 1107/2009.
- 80 A Comissão contesta estes argumentos.
- 81 Resulta, em substância, dos argumentos da recorrente que esta última pretende invocar, que um pedido de reexame interno, na aceção do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, deve ser igualmente possível atendendo ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, quando o ato em causa não constitui uma medida de carácter individual mas um ato de carácter geral.
- 82 Importa lembrar que, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

- 83 Há que recordar também que, segundo o considerando 4 do Regulamento n.º 1367/2006, este último foi adotado para efeitos da aplicação dos requisitos da Convenção de Aarhus às instituições da União. Em especial, resulta dos considerandos 18 e 19 do mesmo regulamento que a introdução de um procedimento de reexame interno visa permitir uma aplicação eficaz do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Por outro lado, como já foi salientado, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento, as organizações não governamentais só podem apresentar um pedido destinado a esse reexame em relação a atos de caráter individual.
- 84 Ora, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não indica que a possibilidade que prevê de intentar processos administrativos só visa os casos em que os atos em questão sejam de caráter individual.
- 85 No entanto, resulta da jurisprudência que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não é diretamente aplicável na ordem jurídica da União e também não pode ser invocado como critério de legalidade dos atos da União. Além disso, decorre desta jurisprudência que resulta do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, que as partes contratantes nesta Convenção dispõem de uma larga margem de apreciação quanto à definição das modalidades de execução dos «processos administrativos ou judiciais» previstas por esta disposição (Acórdão de 13 de janeiro de 2015, Conselho e Comissão/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P e C-405/12 P, EU:C:2015:5, n.ºs 47 a 53).
- 86 O argumento da recorrente de que esta jurisprudência não deve ser mantida face às recomendações do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus só pode ser julgado improcedente. Em todo o caso, partindo do princípio que essas recomendações são vinculativas para as partes contratantes da Convenção de Aarhus, trata-se, como foi corretamente observado pela Comissão, de um simples projeto que, como a recorrente reconheceu na réplica, só foi adotado pelo referido comité em 17 de março de 2017, ou seja, após a data de adoção da decisão impugnada. Por conseguinte, não é necessário responder à questão de saber se, como alega a Comissão, fazendo referência ao Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, as recomendações do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus deviam ser adotadas pela reunião das partes, prevista no artigo 10.º da Convenção de Aarhus, ou se tal não era necessário, como alega a recorrente.
- 87 No que diz respeito ao argumento da recorrente segundo o qual é necessário proceder a uma interpretação conforme com o direito internacional do artigo 10.º, n.º 1, e do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006, o que deveria ter como consequência que atos, tais como as medidas relativas à prorrogação do prazo de aprovação da substância ativa, adotadas com base no artigo 17.º do Regulamento n.º 1107/2009, deviam ser considerados abrangidos por estas disposições, cumpre recordar que uma interpretação conforme ao direito internacional de uma disposição do direito derivado da União só é possível se a referida disposição permitir tal interpretação e não pode servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* desta disposição. Ora, uma vez que, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, só os «atos administrativos» que estão definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como sendo «medida[s] de caráter individual», podem ser objeto de um pedido de reexame interno, não é possível interpretar estas disposições no sentido de que os atos administrativos por estas visados englobam os atos de caráter geral, uma vez que tal interpretação seria *contra legem* (v., neste sentido, Despacho de 17 de julho de 2015, EEB/Comissão, T-565/14, não publicado, EU:T:2015:559, n.ºs 31 a 33).
- 88 Com base no exposto, a segunda parte do fundamento único e, conseqüentemente, o recurso na sua íntegra devem ser julgados improcedentes.

Quanto às despesas

- 89 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas suas próprias despesas e nas despesas da Comissão, em conformidade com o pedido que esta apresentou.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, é condenada a pagar as suas próprias despesas e as da Comissão Europeia.**

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de setembro de 2018.

Assinaturas