



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
MICHAL BOBEK  
apresentadas em 16 de julho de 2020<sup>1</sup>

**Processo C-352/19 P**

**Région de Bruxelles-Capitale  
contra  
Comissão Europeia**

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Regulamento (CE) n.º 1107/2009 — Produtos fitofarmacêuticos — Regulamento de execução (UE) 2017/2324 — Substância ativa glifosato — Artigo 263.º TFUE — Legitimidade dos recorrentes pessoas singulares — Afetação direta — Artigo 4.º, n.º 2, TUE — Regiões dos Estados-Membros — Artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus — Interpretação conforme — Afetação individual — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução»

### I. Introdução

1. O Regulamento de Execução (UE) 2017/2324 da Comissão<sup>2</sup>, que renova a aprovação dessa mesma substância ativa, declarando-a efetivamente segura, diz diretamente respeito a uma entidade federada de um Estado-Membro que, nos termos da Constituição desse Estado, tem competência para proteger o ambiente e, no exercício dessa competência, proíbe o uso do glifosato no seu território por considerar perigosa essa substância ativa?
2. O Tribunal Geral chegou à conclusão de que, no presente caso, um ato de direito da União deste tipo não diz diretamente respeito à Région de Bruxelles-Capital (Região de Bruxelas-Capital, Bélgica). Por conseguinte, declarou inadmissível<sup>3</sup> o recurso de anulação interposto por essa região. Considero que, ao negar legitimidade processual à Région de Bruxelles-Capitale, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, ao interpretar erradamente o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, bem como uma série de disposições de direito derivado aplicáveis.

1 Língua original: inglês.

2 Regulamento de Execução, de 12 de dezembro de 2017, que renova a aprovação da substância ativa glifosato em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que altera o anexo do Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 da Comissão (JO 2017, L 333, p. 10) (a seguir «regulamento impugnado»).

3 Despacho de 28 de fevereiro de 2019, *Région de Bruxelles-Capitale/Comissão* (T-178/18, não publicado, EU:T:2019:130, «a seguir despacho recorrido»).

## II. Quadro jurídico

### A. Direito Internacional

3. O artigo 2.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005<sup>4</sup> (a seguir «Convenção de Aarhus»), que contém definições, estabelece:

«Para efeitos da presente Convenção, entende-se por:

[...]

2. “Autoridade Pública”:

- (a) Um governo a nível nacional, regional ou outro;
- (b) Pessoas singulares ou coletivas que desempenhem funções de administração pública, de acordo com o direito interno, incluindo o exercício de deveres específicos, a realização de atividades ou a prestação de serviços relacionados com o ambiente;
- (c) Quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas com responsabilidades públicas, que desempenhem funções públicas ou que prestem serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou de uma entidade referida nas alíneas a) ou b);

[...]

4. “Público”: uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais.»

4. O artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus, que diz respeito ao acesso à justiça, estabelece:

«3. [...] [C]ada 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.

4. [...] [O]s processos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos [...].»

4 JO 2005, L 124, p. 1.

## ***B. Direito da União***

5. Através da 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 tifensulfurão-metilo<sup>5</sup>, 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<sup>6</sup>, tendo, por conseguinte, sido aprovada ao abrigo dessa diretiva com efeitos a partir de 1 de julho de 2002.

6. A Diretiva 91/414 foi revogada, com efeitos a partir de 14 de junho de 2011 e sem prejuízo 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 do Conselho<sup>7</sup>.

7. Nos considerandos 10, 23 e 29 do Regulamento n.º 1107/2009, pode ler-se:

«(10) As substâncias apenas poderão ser incluídas em produtos fitofarmacêuticos se se tiver provado que apresentam um benefício claro em termos de produção vegetal e que não têm qualquer efeito nocivo na saúde humana ou animal, nem qualquer efeito inaceitável no ambiente. Para obter o mesmo nível de proteção em todos os Estados-Membros, a decisão sobre a aceitabilidade ou não de tais substâncias deverá ser tomada a nível comunitário, com base em critérios harmonizados. Esses critérios deverão ser aplicados para a primeira aprovação de uma substância ativa no âmbito do presente regulamento. Para as substâncias ativas já aprovadas, deverão ser aplicados os referidos critérios aquando da renovação ou revisão da respetiva aprovação.

[...]

(23) [...] As autorizações de produtos fitofarmacêuticos deverão, pois, ser concedidas pelos Estados-Membros.

[...]

(29) O princípio do reconhecimento mútuo é um dos meios de assegurar a livre circulação de mercadorias na Comunidade. Para evitar duplicações de esforços, para reduzir a carga administrativa para o setor e para os Estados-Membros e permitir uma maior harmonização da disponibilidade dos produtos fitofarmacêuticos, as autorizações concedidas por um Estado-Membro deverão ser aceites pelos outros Estados-Membros sempre que as suas condições agrícolas, fitossanitárias e ambientais (incluindo climáticas) sejam comparáveis. Assim, a Comunidade deverá ser dividida em zonas com condições comparáveis para facilitar esse reconhecimento mútuo. No entanto, as circunstâncias ambientais ou agrícolas específicas do território de um ou mais Estados-Membros podem requerer que, mediante pedido, os Estados-Membros reconheçam ou modifiquem a autorização concedida por outro Estado-Membro, ou recusem autorizar o produto fitofarmacêutico no seu território, se isso se justificar devido a circunstâncias ambientais ou agrícolas específicas [...].»

8. O artigo 20.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009 prevê, na parte relevante, que «em caso de retirada ou de não renovação da aprovação devido a preocupações imediatas de saúde humana ou de saúde animal ou ambientais, os produtos fitofarmacêuticos em causa são imediatamente retirados do mercado».

5 JO 2001, L 304, p. 14.

6 JO 1991, L 230, p. 1.

7 JO 2009, L 309, p. 1.

9. O artigo 36.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009, na parte relevante, estabelece:

«Caso o estabelecimento das medidas nacionais de redução do risco referidas no primeiro parágrafo não permita dar resposta às preocupações de um Estado-Membro em matéria de saúde humana ou animal ou ambiente, o Estado-Membro pode recusar a autorização do produto fitofarmacêutico no seu território se, devido a circunstâncias ambientais ou agrícolas específicas, tiver razões fundamentadas para considerar que o produto em causa continua a constituir um risco inaceitável para a saúde humana ou animal ou para o ambiente.»

10. O artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 prevê:

«O titular de uma autorização concedida nos termos do artigo 29.º pode apresentar um pedido de autorização para o mesmo produto fitofarmacêutico, a mesma utilização e com uma utilização de acordo com práticas agrícolas comparáveis noutra Estado-Membro, ao abrigo do procedimento de reconhecimento mútuo previsto na presente subsecção, nos seguintes casos:

(a) A autorização foi concedida por um Estado-Membro (Estado-Membro de referência) que pertence à mesma zona;

[...]]»

11. O artigo 41.º, n.º 1, do mesmo regulamento prevê:

«O Estado-Membro ao qual é apresentado um pedido nos termos do artigo 40.º, [...] se for esse o caso atendendo às circunstâncias existentes no seu território, deve autorizar o produto fitofarmacêutico em causa nas mesmas condições que o Estado-Membro que examina o pedido, exceto nos casos em que se aplica o n.º 3 do artigo 36.º»

12. O artigo 43.º do Regulamento n.º 1107/2009 prevê:

«1. A autorização é renovada a pedido do titular, desde que os requisitos estabelecidos no artigo 29.º continuem a ser cumpridos.

[...]

5. Os Estados-Membros tomam uma decisão sobre a renovação da autorização de um produto fitofarmacêutico no prazo de doze meses a contar da renovação da aprovação da substância ativa, do protetor de fitotoxicidade ou do agente sinérgico contidos no produto.

6. Se, por razões independentes da vontade do titular da autorização, não for tomada qualquer decisão sobre a renovação da autorização antes da data da sua caducidade, o Estado-Membro em causa prorroga a validade da autorização pelo prazo necessário para completar o exame e aprovar uma decisão sobre a renovação.»

13. O artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1107/2009 previa a adoção de um regulamento que contivesse a lista de substâncias ativas incluídas no anexo I da Diretiva 91/414, considerando-se que essas substâncias foram aprovadas ao abrigo do Regulamento n.º 1107/2009.

14. O Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 da Comissão, de 25 de maio de 2011, que dá execução do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 no que diz respeito à lista de substâncias ativas aprovadas<sup>8</sup>, adotou a lista prevista no artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1107/2009. O glifosato foi incluído nessa lista, tendo o período de aprovação expirado em 31 de dezembro de 2015.

15. Foi apresentado um pedido de renovação dessa aprovação dentro do prazo fixado. Subsequentemente, a Comissão prorrogou por duas vezes o prazo de aprovação do glifosato, com base no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, uma vez que o procedimento de renovação se tinha prolongado<sup>9</sup>.

16. Em 12 de dezembro de 2017, a Comissão adotou o regulamento impugnado, que renova a aprovação da substância ativa glifosato, sob certas condições, até 15 de dezembro de 2022.

### **C. Direito belga**

17. Nos termos do artigo 1.º da Constituição do Reino da Bélgica, «[a] Bélgica é um Estado Federal formado por Comunidades e Regiões». Nos termos do artigo 3.º da Constituição, «[a] Bélgica compreende três regiões: a Région Flammande (Região da Flandres), a Régio Wallonne (Região da Valónia) e a Région de Bruxelles (Região de Bruxelas)».

18. Nos termos do artigo 39.º da Constituição, «A lei atribui aos órgãos regionais que cria e que são compostos por representantes eleitos a competência para regular as matérias que determina [...] no âmbito e segundo as modalidades previstas por lei [...]».

19. Nos termos do primeiro parágrafo, do ponto II, do artigo 6.º, n.º 1, da Loi spéciale de réformes institutionnelles (Lei Especial sobre as Reformas Institucionais, de 8 de agosto de 1980<sup>10</sup> (a seguir «Lei Especial»), as matérias a regular pelas regiões incluem «a proteção do ambiente, em especial do solo, do subsolo, da água e do ar contra a poluição e as agressões [...]». Nos termos dessa disposição, as regiões são competentes para regulamentar a utilização de produtos fitofarmacêuticos no seu respetivo território.

20. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, secção II, primeiro parágrafo, da Lei Especial, a autoridade federal tem competência para «estabelecer normas de produto». Por conseguinte, é a autoridade federal quem examina os pedidos de autorização de introdução no mercado de produtos fitofarmacêuticos e emite essas autorizações na Bélgica, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009. Contudo, nos termos do artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, da Lei Especial, as regiões intervêm no exercício desta competência.

21. O artigo 7.º do Arrêté royal relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole (Decreto Real sobre a conservação, introdução no mercado e utilização de pesticidas para uso agrícola) de 28 de fevereiro de 1994 (a seguir «Decreto Real»)<sup>11</sup> estabelece que é proibida a introdução no mercado, a preparação, o transporte, a importação, a oferta, a exposição, a colocação à venda, a detenção, a aquisição ou a utilização de pesticidas para uso agrícola que não tenham sido previamente aprovados pelo Ministro. Nos termos do artigo 8.º do mesmo Decreto Real,

8 JO 2011, L 153, p. 1.

9 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); 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 respeita ao prolongamento do período de aprovação da substância ativa glifosato (JO 2016, L 173, p. 52).

10 *Moniteur Belge* de 15 de agosto de 1980, p. 9434.

11 *Moniteur belge* de 11 de maio de 1994, p. 12504.

«o Ministro ou o funcionário designado para o efeito pelo Ministro concederá a aprovação mediante parecer do [Comité de Autorização referido no artigo 9.º]». Nos termos do artigo 9.º do Decreto Real, o Comité de Autorização é composto por doze membros nomeados pelo Ministro, incluindo «um perito da Região de Bruxelas, apresentado pelo Ministro-Presidente da Région de Bruxelles-Capitale».

22. Em 20 de junho de 2013, a Région de Bruxelles-Capitale adotou o Despacho relativo ao uso sustentável de pesticidas na Région de Bruxelles-Capitale (a seguir «Despacho de 2013»)<sup>12</sup>. Nos termos do artigo 1.º, primeiro parágrafo, esse despacho transpõe a Diretiva 2009/128/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece um quadro de ação a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas<sup>13</sup>. Nos termos do artigo 1.º, terceiro parágrafo, a Région de Bruxelles-Capitale «poderá proibir o uso de determinados pesticidas pelos riscos que representam para a saúde humana ou para o ambiente».

23. Em 10 de novembro de 2016, a Région de Bruxelles-Capitale adotou, com base no Despacho de 2013, o Despacho que proíbe o uso de pesticidas que contenham glifosato na Région de Bruxelles-Capitale (a seguir «Despacho de 2016»)<sup>14</sup>. O artigo 1.º do Despacho de 2016 estabelece: «é proibido o uso de qualquer pesticida que contenha glifosato no território da Région de Bruxelles-Capitale.»

### **III. Processo perante o Tribunal Geral e despacho recorrido**

24. Em 8 de março de 2018, a Région de Bruxelles-Capitale interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação do regulamento impugnado. Invocou dois fundamentos de recurso.

25. Em primeiro lugar, a Région de Bruxelles-Capitale alegou uma violação da obrigação de garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente. Argumentou que o Regulamento 2017/2324 se baseia numa avaliação científica dos riscos para a saúde e para o ambiente, resultante do não cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo princípio da precaução. Alega que a Comissão não efetuou uma avaliação política e uma gestão do risco que respeitem o princípio da precaução.

26. Em segundo lugar, a Région de Bruxelles-Capitale alegou uma violação do dever de fundamentação e do princípio da boa administração. Em seu entendimento, o regulamento impugnado foi considerado incoerente do ponto de vista interno. A Région de Bruxelles-Capitale alegou que o preâmbulo e os artigos do referido regulamento sugerem que o glifosato não tem efeitos nocivos para a saúde humana ou animal nem efeitos inaceitáveis sobre o ambiente, ao passo que as disposições específicas contidas no anexo I do regulamento pressupõem a existência de tais efeitos.

27. Em 28 de fevereiro de 2019, no despacho recorrido, o Tribunal Geral declarou o recurso interposto pela Région de Bruxelles-Capitale inadmissível por falta de legitimidade processual da recorrente. Mais concretamente, declarou que o regulamento impugnado não dizia *diretamente respeito* à Région de Bruxelles-Capitale, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

28. No recurso interposto para o Tribunal de Justiça, em 1 de maio de 2019, a Région de Bruxelles-Capitale pede ao Tribunal de Justiça que declare o recurso admissível e procedente, anule o despacho recorrido, declare admissível o recurso de anulação, remeta o processo ao Tribunal Geral para decisão e condene a Comissão no pagamento das despesas.

12 *Moniteur belge* de 21 de junho de 2013, p. 40062.

13 JO 2009, L 309, p. 71.

14 *Moniteur Belge* de 2 de dezembro de 2016, p. 79492.

29. Por sua vez, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a Région de Bruxelles-Capitale no pagamento das despesas.

#### **IV. Apreciação**

30. Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, o recurso interposto por uma pessoa singular ou coletiva contra um ato de que não seja destinatária é admissível em duas situações. Em primeiro lugar, pode ser interposto recurso se o ato disser direta e individualmente respeito ao recorrente. Em segundo lugar, pode ser interposto recurso contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

31. No despacho recorrido, o Tribunal Geral não analisou a legitimidade da recorrente à luz de nenhuma dessas duas situações. A análise terminou quando o Tribunal Geral considerou que o regulamento impugnado não dizia diretamente respeito à recorrente, sendo esse requisito comum às duas situações acima previstas.

32. No seu recurso, a recorrente contesta esta apreciação num único fundamento de recurso que respeita a um alegado erro de direito na interpretação e aplicação do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Este fundamento de recurso está dividido em dois argumentos. Em primeiro lugar, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro na interpretação do artigo 9.º da Convenção de Aarhus e, portanto, não teve devidamente em conta o seu teor. Em segundo lugar, alega que o Tribunal Geral, ao cometer um erro de interpretação das disposições relevantes de direito derivado da União (em especial, o Regulamento n.º 1107/2009), não apreciou em que medida a recorrente foi afetada pelo regulamento impugnado.

33. As presentes conclusões têm a seguinte estrutura. Irei iniciar a minha análise com a segunda parte do fundamento único da recorrente, relativa à interpretação alegadamente incorreta das disposições pertinentes do direito derivado da União, com a consequente aplicação incorreta do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (Parte A). Após concluir que os argumentos da recorrente a este respeito são procedentes, irei então, de forma sucinta e por uma questão de exaustividade, examinar a primeira parte do fundamento único (Parte B). De seguida, irei aproveitar a oportunidade para acrescentar algumas observações gerais sobre a interpretação indevidamente restritiva dos requisitos de legitimidade, cuja aplicação automática e algo formalista à situação específica das regiões ou outras entidades federadas dos Estados-Membros conduz a resultados muito duvidosos, como demonstra claramente o presente recurso (Parte C). Por último, irei passar às consequências da apreciação do recurso (Parte D).

##### ***A. Segunda parte do fundamento único de recurso: interpretação incorreta das disposições pertinentes de direito derivado da UE***

34. Irei começar a análise do recurso pela segunda parte do fundamento invocado pela recorrente. Esta parte do recurso não só foi discutida de forma mais aprofundada pelas partes nas respetivas observações como também suscita questões de importância constitucional.

35. Depois de expor os argumentos das partes (1), irei começar por rever a jurisprudência sobre o conceito de «afetação direta» (2). Em seguida, focar-me-ei mais especificamente na forma como esse conceito foi aplicado às regiões e outras entidades locais (3). Este será o contexto com base no qual avaliarei o mérito dos argumentos da recorrente (4).

## 1. Argumentos das partes

36. Na segunda parte do fundamento único, a recorrente alega que a apreciação do Tribunal Geral, segundo a qual o regulamento impugnado não lhe diz diretamente respeito, resulta de uma interpretação incorreta do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, em conjugação com os artigos 20.º, n.º 2, 32.º, n.º 1, 36.º, n.º 3, 41.º, n.º 1, 43.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento n.º 1107/2009.

37. Uma primeira crítica geral da recorrente diz respeito à alegada não tomada em consideração, por parte do Tribunal Geral, de alguns dos argumentos sobre a admissibilidade, invocados em primeira instância. No essencial, a recorrente alegou que o regulamento impugnado lhe dizia diretamente respeito de duas formas: (i) pela sua competência para regulamentar o uso de pesticidas no seu território, e (ii) pela sua participação nos procedimentos a nível federal na Bélgica, relativos à renovação das autorizações de comercialização de produtos fitofarmacêuticos. No entanto, no despacho recorrido, o Tribunal Geral ignorou largamente o primeiro aspeto, centrando-se apenas no segundo. Por conseguinte, alguns dos argumentos da recorrente não foram tomados em consideração.

38. Em segundo lugar, a recorrente critica os n.ºs 50 a 55 do despacho recorrido: a renovação da aprovação do glifosato teve como efeito imediato *preservar a validade* das autorizações existentes de colocação no mercado de produtos que contêm glifosato. O regulamento impugnado permitiu que tais autorizações continuassem a produzir efeitos, ao passo que, na falta de renovação, estas autorizações teriam *ipso facto* caducado.

39. Em terceiro lugar, a recorrente alega que o Tribunal Geral, nos n.ºs 56 a 59 do despacho recorrido, incorreu num erro ao rejeitar o argumento de que o regulamento impugnado lhe dizia diretamente respeito, uma vez que a sua participação é necessária nos processos decisórios nacionais para a renovação das autorizações. A decisão final é tomada pelo ministro federal competente após parecer do Comité de Autorização dos Pesticidas para Uso Agrícola (a seguir «Comité de Autorização»), do qual é membro a recorrente.

40. Em quarto lugar, a recorrente critica os fundamentos com base nos quais o Tribunal Geral rejeitou, nos n.ºs 60 a 63 do despacho recorrido, o argumento de que, tendo em conta o procedimento de reconhecimento mútuo previsto no Regulamento n.º 1107/2009, o regulamento impugnado tem por efeito neutralizar a capacidade do Comité de Autorização e, consequentemente, a sua própria capacidade para se opor à comercialização de qualquer produto que contenha glifosato, se esse produto já tiver sido autorizado noutro Estado-Membro. Este regulamento não deixa margem de apreciação às autoridades nacionais, pois regula exaustivamente a questão de saber se o glifosato cumpre os requisitos do Regulamento n.º 1107/2009. Assim, o regulamento impugnado cria automaticamente direitos para os produtores e as correspondentes obrigações para as autoridades públicas.

41. Em quinto lugar, a recorrente contesta os fundamentos, expostos nos n.ºs 66 a 77 do despacho recorrido, pelos quais o Tribunal Geral rejeitou a sua argumentação com base nos efeitos do regulamento impugnado sobre a legalidade do Despacho de 2016. A recorrente considera que o Tribunal Geral confundiu os requisitos determinantes da «afetação direta» com os requisitos da «afetação individual», aplicando incorretamente a jurisprudência das jurisdições da União. A recorrente alega que, no seguimento desse erro, o Tribunal Geral não considerou que o regulamento impugnado comprometia a validade e a eficácia do Despacho de 2016.

42. A Comissão defende o despacho recorrido. Em sua opinião, os efeitos produzidos pelo regulamento impugnado sobre a situação jurídica da recorrente não são *diretos*, dado ser necessária uma decisão da autoridade federal que autorize a introdução no mercado de produtos que contenham glifosato.

43. A Comissão alega que a participação da recorrente nos processos de decisão relativos à renovação das autorizações de introdução no mercado decorre exclusivamente do direito nacional. Tal é, portanto, irrelevante para efeitos do presente processo. Contudo, entende que a decisão impugnada não priva de modo algum a recorrente de participar, a título consultivo, nos procedimentos de autorização belgas.

44. Segundo a Comissão, o n.º 61 do despacho recorrido estabelece corretamente que, mesmo no caso de um pedido de reconhecimento mútuo de uma autorização de introdução no mercado já concedida, um Estado-Membro não é automaticamente obrigado a conceder a autorização e, por conseguinte, não é totalmente privado de uma margem de apreciação. A crítica da recorrente com base no artigo 43.º do Regulamento n.º 1107/2009 é também despropositada, no entender da Comissão. A referida disposição exige que os titulares de autorizações de introdução no mercado solicitem a sua renovação e que os Estados-Membros tomem uma decisão sobre esses pedidos de renovação num determinado prazo.

45. Por último, a Comissão considera que o Tribunal Geral interpretou corretamente a jurisprudência das jurisdições da União em matéria de legitimidade e não confundiu os dois requisitos de afetação direta e individual. Além disso, as decisões que os tribunais nacionais poderiam tomar sobre a legalidade do Despacho de 2016 não podem ser atribuídas ao regulamento impugnado.

## 2. Observações gerais sobre o conceito de «afetação direta»

46. A fim de apreciar corretamente os argumentos apresentados pelas partes, é útil relembrar que um ato da União diz respeito a um recorrente, na aceção do artigo 263.º TFUE, quando a sua situação jurídica é afetada por esse ato. Assim sucede quando a titularidade de direitos e obrigações do recorrente, de natureza privada ou pública, é alterada<sup>15</sup>.

47. Dito isto, o presente recurso diz respeito ao conceito de «afetação direta». Segundo jurisprudência constante, «[o requisito] segundo o qual uma pessoa singular ou coletiva deve ser diretamente afetada pela decisão objeto do recurso, tal como prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, requer a reunião de *dois critérios cumulativos*, nomeadamente, que o ato impugnado, por um lado, *produza diretamente efeitos na situação jurídica do particular* e, por outro, *não deixe poder de apreciação* aos destinatários encarregados da sua execução, uma vez que tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias»<sup>16</sup>.

48. Isto significa, essencialmente, que os efeitos jurídicos do ato impugnado devem ser produzidos pelo próprio ato, *automaticamente*, sem que a adoção subsequente de qualquer outra medida, quer pela União, quer pelos Estados-Membros, seja necessária para esse efeito<sup>17</sup>. Assim, o requisito da afetação direta está preenchido quando se possa estabelecer a existência de um *nexo de causalidade direto* entre o ato impugnado e a alteração da situação jurídica do recorrente. O requisito da afetação direta não está preenchido se existir qualquer intervenção adicional, por parte das instituições da União ou por parte das autoridades nacionais, que seja suscetível de quebrar esse nexo<sup>18</sup>.

15 V., para o efeito, Acórdão de 6 de novembro de 1990, *Weddel/Comissão* (C-354/87, EU:C:1990:371, n.º 23) e Despacho de 10 de setembro de 2002, *Japan Tobacco e JT International/Parlamento e Conselho* (T-223/01, EU:T:2002:205, n.º 50). No âmbito de uma discussão académica, v., por exemplo, Barents, R., *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 238. No entanto, os efeitos de um ato da União sobre os interesses do recorrente que não sejam legalmente protegidos não são relevantes nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE: v., por exemplo, Acórdão de 29 de junho de 2004, *Front national/Parlamento* (C-486/01 P, EU:C:2004:394, n.º 35 e 36).

16 Acórdão de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 42 e jurisprudência referida). O sublinhado é nosso.

17 V., por exemplo, Acórdãos de 5 de novembro de 2019, *BCE/Trasta Komerbanka e o.* (C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, n.º 103); e de 29 de junho de 2004, *Front national/Parlamento* (C-486/01 P, EU:C:2004:394, n.º 34).

18 V., para o efeito, Acórdão de 27 de abril de 1995, *CCE Vittel/Comissão* (T-12/93, EU:T:1995:78, n.º 58). No âmbito de uma discussão académica, v., por exemplo, Schermers, H.G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6.º ed., Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001, p. 914; Alborns Llorens, A., *Private Parties in European Community Law: Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 73; e Mariatte, F., Ritteng, D., *Contentieux de l'union européenne 1: Annulation. Exception d'ilégalité*, Lamy, Paris, 2010, p. 179.

49. Na aplicação das considerações acima expostas, as jurisdições da União, com certa frequência, mas nem sempre, rejeitam uma leitura demasiado rígida dos dois critérios da afetação direta. Por vezes, lançam o olhar além das simples aparências e rejeitam os sofismas apresentados pelas instituições recorridas, a fim de avaliarem *in concreto* a forma como o ato da União impugnado teve impacto na situação jurídica do recorrente<sup>19</sup>. A sua análise incide assim sobre se o ato em questão restringiu os direitos substantivos<sup>20</sup> ou processuais<sup>21</sup> dos recorrentes ou se lhes impôs certas obrigações<sup>22</sup>.

50. Deve começar por referir-se que o requisito relativo à desnecessidade de medidas de execução não significa que de *qualquer* ato de execução exclua imediata e necessariamente a afetação direta. Em especial, as jurisdições da União consideraram preenchido o requisito da afetação direta quando, apesar de existir uma medida de execução da União ou nacional, na realidade as autoridades da União ou nacionais não dispunham da menor margem de apreciação quanto à forma como o ato principal deveria de ser executado<sup>23</sup>.

51. Por exemplo, o Tribunal de Justiça considerou haver afetação direta em circunstâncias em que o ato da União em questão regulava exaustivamente a forma como as autoridades nacionais deviam tomar as suas decisões<sup>24</sup> ou o resultado a alcançar<sup>25</sup>, ou quando o papel das autoridades nacionais era extremamente secundário e de caráter burocrático<sup>26</sup> ou puramente mecânico<sup>27</sup>, e quando os Estados-Membros adotavam simples medidas acessórias adicionais ao ato da União em questão<sup>28</sup>, mesmo quando essas medidas estavam expressamente previstas nesse ato da União<sup>29</sup>.

52. Além disso, as jurisdições da União também declararam que a questão de saber se um ato da União diz diretamente respeito a um recorrente quando não lhe seja dirigido deve ser igualmente apreciada «à luz do objeto de tal ato»<sup>30</sup>. Isso significa que é irrelevante o facto de apenas poderem produzir-se *outros efeitos* do ato da União impugnado através da adoção de medidas de execução, sempre que os efeitos invocados pela recorrente resultem direta e automaticamente desse ato<sup>31</sup>.

53. Foi adotada uma abordagem semelhante no que respeita ao requisito segundo o qual as autoridades de execução não dispõem de margem de apreciação na implementação do ato da União em questão. Também este requisito foi frequentemente apreciado com uma dose saudável de realismo. Por exemplo, o Tribunal de Justiça aceitou sistematicamente a existência de afetação direta

19 V., por exemplo, Acórdão de 5 de maio de 1998, *Glencore Grain/Comissão* (C-404/96 P, EU:C:1998:196, n.º 38 a 54).

20 V. Acórdãos de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 50); e de 10 de março de 2020, *IFSLIA/Conselho* (T-251/18, EU:T:2020:89, n.º 51).

21 V., para o efeito, Acórdãos de 24 de março de 1994, *Air France/Comissão* (T-3/93, EU:T:1994:36, n.º 80); e de 3 de abril de 2003, *Royal Philips Electronics/Comissão* (T-119/02, EU:T:2003:101, n.º 284 e 285).

22 V., para o efeito, Acórdão de 30 de abril de 2015, *Hitachi Chemical Europe e o./ECHA* (T-135/13, EU:T:2015:253, n.º 29 a 38).

23 V., entre outros, Acórdão de 17 de setembro de 2009, *Comissão/Koninklijke FrieslandCampina* (C-519/07 P, EU:C:2009:556, n.º 49).

24 V. Acórdão de 6 de novembro de 1990, *Weddel/Comissão* (C-354/87, EU:C:1990:371, n.º 19).

25 V., para o efeito, Acórdão de 13 de março de 2008, *Comissão/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 62).

26 V. Acórdão de 13 de maio de 1971, *International Fruit Company e o./Comissão* (41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, n.º 23 a 26).

27 V., para o efeito, Acórdãos de 26 de setembro de 2000, *Starway/Conselho* (T-80/97, EU:T:2000:216, n.º 61 a 65); e de 1 de julho de 2009, *ISD Polska e Industrial Union of Donbass/Comissão* (T-273/06 e T-297/06, EU:T:2009:233, n.º 68).

28 V., para o efeito, Acórdão de 29 de junho de 1994, *Fiskano/Comissão* (C-135/92, EU:C:1994:267, n.º 27).

29 V., para o efeito, Acórdão de 25 de outubro de 2011, *Microban International e Microban (Europa)/Comissão* (T-262/10, EU:T:2011:623, n.º 29).

30 Acórdão de 3 de abril de 2003, *Royal Philips Electronics/Comissão* (T-119/02, EU:T:2003:101, n.º 276).

31 *Ibid.*, n.º 277 a 281.

«quando a possibilidade de os destinatários não implementarem o ato comunitário é puramente teórica, não existindo quaisquer dúvidas de que pretendem retirar consequências conformes ao referido ato»<sup>32</sup>. Este princípio exige, em cada caso, uma avaliação de todas as circunstâncias específicas, a fim de verificar se a aplicabilidade do ato da União em questão se encontra correta<sup>33</sup>.

54. Numa das suas decisões, o Tribunal Geral compreendeu bastante bem a lógica subjacente a essa jurisprudência: «no caso de um ato comunitário ser dirigido a um Estado-Membro por uma instituição, se a ação que deve empreender o Estado-Membro na sequência desse ato tiver um caráter automático, ou se, de qualquer forma, o resultado não é duvidoso, então o ato diz diretamente respeito a toda e qualquer pessoa que seja afetada por essa ação. Se, pelo contrário, o ato deixa ao Estado-Membro a possibilidade de agir ou não agir, é a ação ou a inação do Estado-Membro que diz diretamente respeito à pessoa afetada, e não o ato em si mesmo. Por outras palavras, o ato em questão não deve depender, para produzir os seus efeitos, do exercício de um poder discricionário por terceiro, a menos que seja evidente que tal poder só pode exercer-se num determinado sentido»<sup>34</sup>.

55. Do mesmo modo, as jurisdições da União aceitaram que a afetação direta não é excluída pelo facto de o recorrente poder apresentar a questão aos tribunais nacionais competentes, quando a aplicação a nível nacional seja puramente automática e não obedeça a regras nacionais intermédias, mas apenas a regras da União<sup>35</sup>. Do mesmo modo, o requisito da afetação direta não é excluído pelo facto de a situação jurídica do recorrente ser afetada pelo ato da União em questão, resultar também de determinadas escolhas feitas pelo destinatário do ato<sup>36</sup>.

56. Estes princípios são obviamente válidos em relação a todas as pessoas singulares e coletivas que, para efeitos do artigo 263.º, TFUE, sejam recorrentes «não privilegiados». Neles se inclui, portanto, qualquer entidade regional ou local, desde que tenha personalidade jurídica ao abrigo do direito nacional<sup>37</sup>.

57. Contudo, ao mesmo tempo é justo reconhecer que as entidades federadas dos Estados-Membros, pela sua própria natureza, não são simplesmente qualquer pessoa singular ou coletiva (privada) na sua qualidade de recorrentes não privilegiados. Nesta fase, é, portanto, útil analisar a forma como esses princípios foram aplicados, pelas jurisdições da União, no que respeita às regiões ou a outras entidades locais.

### 3. Afetação direta no caso de regiões ou outras entidades locais

58. No Acórdão *Vlaams Gewest*, o Tribunal Geral considerou que uma decisão da Comissão em matéria de auxílios de Estado afetava direta e individualmente a situação jurídica da Região da Flandres. Essa decisão impedia diretamente a região de exercer as suas próprias competências, que consistiam em conceder o auxílio em questão como considerasse oportuno e obrigava-a a alterar o

32 V., para o efeito, Acórdãos de 10 de setembro de 2009, *Comissão/Ente per le Ville vesuviane e Ente per le Ville vesuviane/Comissão* (C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:52, n.º 46); de 5 de maio de 1998, *Dreyfus/Comissão* (C-386/96 P, EU:C:1998:193, n.º 44); e de 17 de janeiro de 1985, *Piraiki-Patraiki e o./Comissão* (11/82, EU:C:1985:18, n.º 8 a 10). O sublinhado é nosso.

33 V., para o efeito, Acórdãos de 23 de novembro de 1971, *Bock/Comissão* (62/70, EU:C:1971:108, n.º 6 a 8); e de 31 de março de 1998, *França e o./Comissão* (C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, n.º 51).

34 Despacho de 10 de setembro de 2002, *Japan Tobacco e JT International/Parlamento e Conselho* (T-223/01, EU:T:2002:205, n.º 46). O sublinhado é nosso.

35 Acórdão de 29 de março de 1979, *NTN Toyo Bearing/Conselho* (113/77, EU:C:1979:91, n.ºs 11 e 12). Afinal, não pode caber às jurisdições da União examinar e interpretar o direito processual nacional para determinar se o recorrente tem, concebivelmente, outras vias de recurso legais para fazer valer os seus direitos ao abrigo do direito nacional: V. Acórdão de 9 de junho de 2016, *Marquis Energy/Conselho* (T-277/13, não publicado, EU:T:2016:343, n.º 108), e de 6 de junho de 2013, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão* (T-279/11, EU:T:2013:299, n.º 70 a 72).

36 V., para o efeito, Acórdãos de 13 de março de 2008, *Comissão/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 49 a 52); de 15 de dezembro de 2005, *Infront WM/Comissão* (T-33/01, EU:T:2005:461, n.º 133 a 135, e 138 e segs.); e de 25 de outubro de 2011, *Microban International e Microban (Europa)/Comissão* (T-262/10, EU:T:2011:623, n.º 28).

37 V., para o efeito, Acórdão de 2 de maio de 2006, *Regione Siciliana/Comissão* (C-417/04 P, EU:C:2006:282, n.º 24).

contrato celebrado com o beneficiário do auxílio<sup>38</sup>. Podem igualmente ser encontradas declarações semelhantes noutras decisões das jurisdições da União, como a *Diputación Foral de Guipúzcoa*: «as decisões impugnadas [da Comissão] dizem direta e individualmente respeito aos recorrentes [porquanto] as decisões impugnadas [se referem] a medidas fiscais cujos autores são os ora recorrentes e, além disso, impedem estes últimos de exercer, como entendam, as suas competências próprias, de que beneficiam diretamente em aplicação do direito interno espanhol»<sup>39</sup>.

59. No Acórdão *Freistaat Sachsen*, o Tribunal Geral considerou que o Freistaat Sachsen era diretamente afetado por uma decisão da Comissão, dirigida à República Federal Alemã, na medida em que esta última não exercia qualquer poder de apreciação ao comunicá-la à primeira<sup>40</sup>. Do mesmo modo, no Acórdão *Regione Friuli-Venezia Giulia*, o Tribunal Geral assinalou que a decisão da Comissão que impedia a região recorrente de continuar a aplicar a legislação em causa anulava os efeitos dessa legislação e obrigava-a a iniciar um procedimento administrativo para garantir o cumprimento da decisão da Comissão. A região recorrente tinha, portanto, legitimidade para pleitear nas jurisdições da União<sup>41</sup>. Com o mesmo fundamento, no Acórdão *Nederlandse Antillen*, o Tribunal Geral considerou que dois regulamentos da Comissão relativos à importação de arroz originário dos países e territórios ultramarinos diziam diretamente respeito à recorrente, principalmente pelo facto de conterem uma regulamentação completa e vinculativa que não deixava margem de apreciação às autoridades dos Estados-Membros<sup>42</sup>.

60. A linha jurisprudencial ora salientada sugere que um ato da União diz respeito a uma entidade regional ou local quando lhe são confiados poderes que são exercidos de forma autónoma dentro dos limites do sistema constitucional nacional do Estado-Membro em causa, e o ato da União impeça essa entidade de exercer esses poderes como considera oportuno<sup>43</sup>. As jurisdições da União parecem ter aplicado este critério (frequentemente referido como o «critério *Vlaams Gewest*») para determinar tanto a afetação direta como a afetação individual das regiões e outras entidades locais.

61. Embora os dois requisitos devam, em teoria, manter-se distintos, o critério *Vlaams Gewest* não parece distinguir entre medidas que dizem diretamente respeito a uma entidade regional (alterando automaticamente a sua situação jurídica) e as que lhe dizem individualmente respeito (pelas circunstâncias específicas que diferenciam essa entidade de todas as outras pessoas singulares e coletivas). Ambos os requisitos parecem ser colocados sob a mesma epígrafe: impedir a entidade regional de exercer as competências específicas que o direito nacional lhe confere. Assim, na prática, embora talvez não abertamente reconhecidas, as entidades regionais e locais que preenchem o critério *Vlaams Gewest* não estão, de facto, a ser tratadas da mesma forma que qualquer outro recorrente privado não privilegiado<sup>44</sup>.

38 Acórdão de 30 de abril de 1998, *Vlaams Gewest/Comissão* (T-214/95, EU:T:1998:77, n.º 29).

39 Acórdão de 23 de outubro de 2002, *Diputación Foral de Guipúzcoa/Comissão* (T-269/99, T-271/99 e T-272/99, EU:T:2002:258, n.º 41).

40 Acórdão de 15 de dezembro de 1999, *Freistaat Sachsen e o./Comissão* (T-132/96 e T-143/96, EU:T:1999:326, n.ºs 89 e 90). Da mesma forma, Acórdão de 5 de outubro de 2005, *Land Oberösterreich/Comissão* (T-366/03 e T-235/04, EU:T:2005:347, n.º 29).

41 Acórdão de 15 de junho de 1999, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comissão* (T-288/97, EU:T:1999:125, n.º 32).

42 Acórdão de 10 de fevereiro de 2000, *Nederlandse Antillen/Comissão* (T-32/98 e T-41/98, EU:T:2000:36, n.ºs 60 e 61).

43 Da mesma forma, Barents, R., op. cit., p. 275; Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 330; e Lenaerts, K., Cambien, N., «Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member State», 35 European Law Review, 2010, p. 609 a 635.

44 O que é apenas claramente visível quando o mesmo critério seja aplicado a qualquer recorrente particular. Por exemplo, qualquer empresa poderia alegar que, devido a um determinado ato legislativo da União, é impedida de exercer, como considera oportuno, os seus próprios poderes, de que goza diretamente ao abrigo da legislação nacional. Não pode celebrar contratos, negociar ou conduzir os seus próprios negócios como, de outra forma, poderia. Porém, tais alegações, no caso de um recorrente não privilegiado «comum» não preencheriam de modo algum os requisitos de afetação direta e de afetação individual relativamente a esse recorrente.

62. Dito isto, o simples facto de uma região ter certas competências — enquanto órgão competente em matéria económica, social ou ambiental no seu território — em matéria regulada por um ato da União de aplicação geral não pode, por si só, ser suficiente para que «diga respeito» a essa região, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE<sup>45</sup>. Por outras palavras, as regiões não podem impugnar atos da União que afetem os seus interesses de uma forma geral<sup>46</sup>. É necessário algo mais: uma restrição direta no exercício de um *poder específico* atribuído à região pelo ordenamento constitucional do Estado-Membro<sup>47</sup>.

63. É à luz destes princípios que irei agora analisar os argumentos apresentados pelas partes no presente processo.

#### 4. O presente processo

64. Vários dos argumentos apresentados pela recorrente estão, a meu ver, corretos. Com efeito, existe uma relação automática e direta, de natureza causal, entre o regulamento impugnado e as alterações na situação jurídica da recorrente.

##### *a) Restrição direta ao exercício de poderes específicos atribuídos à região pelo ordenamento constitucional*

65. Em primeiro lugar, sou da opinião que a crítica genérica feita pela recorrente ao despacho recorrido, relativa ao facto de alguns dos seus argumentos sobre a admissibilidade do recurso terem sido mal interpretados, tem fundamento.

66. Com efeito, perante o Tribunal Geral, a recorrente apresentou dois conjuntos de argumentos em apoio da tese de que o regulamento impugnado lhe dizia diretamente respeito. Por um lado, sublinhou os efeitos do regulamento impugnado na sua competência para regular o uso de pesticidas no seu território. Por outro, salientou os efeitos que o regulamento impugnado teve sobre os poderes que exerce no âmbito dos procedimentos de autorização de comercialização de pesticidas.

67. À luz do primeiro conjunto de argumentos, e em conformidade com jurisprudência constante<sup>48</sup>, o Tribunal Geral deveria ter examinado se o regulamento impugnado, face aos seus efeitos jurídicos, impedia a recorrente de exercer, como considerasse oportuno, alguns poderes específicos que lhe foram atribuídos pelo ordenamento constitucional.

68. Contudo, o Tribunal Geral não o fez. Desvalorizou, se não mesmo omitiu totalmente, o primeiro conjunto de argumentos (relativo ao poder da recorrente de regular o uso de pesticidas no seu território ao abrigo da proteção do ambiente) e, em seguida, avançou rapidamente na sua análise para o exame da questão de saber se a participação da recorrente nos procedimentos de autorização podia ser considerada suficiente para concluir pela afetação direta. Assim, o Tribunal Geral não aplicou o requisito jurídico correto neste contexto. Além disso, se o tivesse aplicado, teria, a meu ver, considerado que estava preenchido pelas seguintes razões.

45 V. Despacho de 19 de setembro de 2006, *Benkő e o./Comissão* (T-122/05, EU:T:2006:262 n.º 64).

46 V., também, Van Nuffel, P., «What's in a Member State? Central and Decentralised Authorities before the Community Courts», *Common Market Law Review*, Vol. 38, 2001, p. 871, em 887.

47 Isto pode ser ilustrado pelo Acórdão de 2 de maio de 2006, *Regione Siciliana/Comissão* (C-417/04 P, EU:C:2006:282). Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu que a decisão da Comissão que cancelava a assistência do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) a um projeto na Sicília região não dizia diretamente respeito à recorrente, uma vez que não existia uma relação direta entre a assistência financeira (prestada formalmente ao Estado-Membro) e a designação de uma entidade regional (como a Regione Siciliana) como autoridade responsável pela execução de um projeto do FEDER. Essa designação não implicava que a própria região tivesse direito a assistência: não havia restrições diretas no exercício de alguns poderes específicos atribuídos à região pelo ordenamento constitucional.

48 V., *supra*, n.º 58 a 62 das presentes conclusões.

69. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, ponto II, primeiro parágrafo, da Lei Especial, conjugado com o artigo 39.º da Constituição belga, a recorrente tem uma competência *geral e autónoma* no domínio da proteção do ambiente. Esta competência inclui o poder de *regulamentar o uso de produtos fitofarmacêuticos* no seu território. A existência desta competência, decorrente da Constituição federal, foi recentemente confirmada como pertencendo às regiões do Reino da Bélgica em dois acórdãos da *Cour constitutionnelle* (Tribunal Constitucional, Bélgica)<sup>49</sup>.

70. O regulamento impugnado limita a capacidade da recorrente para exercer esse poderes?

71. Obviamente que sim. No exercício desses poderes, a recorrente pretendia proibir o uso, no seu território, de *todos os produtos fitofarmacêuticos* que contivessem uma determinada substância ativa: o glifosato. A esse respeito, a recorrente considerou o glifosato como uma substância nociva que não cumpre os requisitos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1107/2009.

72. No entanto, o regulamento impugnado limita manifestamente o poder da recorrente para tomar tal decisão. Com efeito, este regulamento é, antes de mais, um ato que certifica que a *substância* glifosato cumpre os requisitos do artigo 4.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 1107/2009, à luz dos conhecimentos científicos e técnicos atuais, a substância é considerada como não tendo qualquer efeito prejudicial para a saúde humana nem efeitos inaceitáveis para o ambiente<sup>50</sup>. Não pode haver dúvidas de que este aspeto está decidido, definitiva e exaustivamente, pelo regulamento impugnado.

73. Poderá o choque entre a capacidade da recorrente para regular o uso de pesticidas no seu território e os efeitos jurídicos decorrentes de um regulamento como o que foi impugnado no presente processo ser mais direto e visível, considerando que a posição da União é a de que «o glifosato é seguro», enquanto as autoridades locais afirmam que o não é? Se o regulamento impugnado não existisse, a recorrente poderia ter legalmente feito uso das suas competências específicas para proibir qualquer produto que contivesse glifosato no seu território.

74. O raciocínio do Tribunal Geral centrou-se no papel da recorrente nos *procedimentos de autorização* de produtos fitofarmacêuticos, pondo assim de lado o aspeto ambiental em questão. Numa determinada construção, bastante questionável, poderia, de facto, sugerir-se que o Regulamento n.º 1107/2009 é uma medida de mercado interno que diz unicamente respeito a mercadorias e a autorizações de produtos, mas não ao ambiente. Assim, o facto de a recorrente ter competências específicas e autónomas no domínio da proteção do ambiente seria irrelevante para a sua legitimidade perante as jurisdições da União.

75. Devo admitir, de facto, que é para mim surpreendente o grau de formalismo instrumental contido numa tese deste tipo.

49 V. Acórdão de 28 de fevereiro de 2019, processo n.º 32/2019, n.º B.16. a B.19.1. (relativa à proibição do uso de pesticidas emitida pela Região da Valónia no seu território), e de 28 de fevereiro de 2019, processo n.º 38/2019, n.º B.13.1 a B.14 (relativo à proibição adotada pela Região da Flandres no seu território).

50 V., especialmente, o considerando 17 do regulamento: «Determinou-se, relativamente a uma ou mais utilizações representativas de, pelo menos, um produto fitofarmacêutico que contém a substância ativa glifosato, que eram cumpridos os critérios de aprovação estabelecidos no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Consideram-se, portanto, cumpridos esses critérios de aprovação».

76. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao domínio jurídico, o Regulamento n.º 1107/2009 não é simplesmente um ato sobre a autorização de produtos que pertença exclusivamente ao âmbito da regulação do mercado interno. Toda a sua extensão está impregnada da proteção da saúde pública e do ambiente, não apenas ao nível dos objetivos e considerandos<sup>51</sup>, mas também dos fundamentos jurídicos<sup>52</sup>. São óbvias as repercussões que o sistema de autorização das substâncias ativas tem na proteção da saúde pública e do ambiente.

77. Em segundo lugar, no que diz respeito ao mecanismo concreto, a autorização de substâncias ativas constitui, na lógica do Regulamento n.º 1107/2009, uma fase preliminar do procedimento de autorização de produtos. Todavia, também produz claramente efeitos jurídicos significativos por si mesma, independentemente de qualquer decisão nacional que autorize produtos específicos. O facto de as decisões sobre a *renovação* das autorizações específicas dos produtos que contenham glifosato não serem automáticas e serem tomadas pelas autoridades federais, não obsta a que a declaração sobre a segurança dessa substância não necessite de uma medida de execução para produzir efeitos jurídicos<sup>53</sup>.

78. A distinção entre estes dois aspetos está também expressamente refletida no texto do Regulamento n.º 1107/2009. O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, deixa claro que o regulamento estabelece tanto «regras aplicáveis à autorização dos produtos fitofarmacêuticos sob forma comercial, bem como à sua colocação no mercado, utilização e controlo na Comunidade», como «regras aplicáveis à aprovação das substâncias ativa, [...] que os produtos fitofarmacêuticos contêm ou pelos quais são constituídos». Da mesma forma, quanto ao nível da regulamentação, o considerando 10 do Regulamento n.º 1107/2009 refere que «a decisão sobre a aceitabilidade ou não de tais *substâncias* deverá ser tomada a nível comunitário, com base em critérios harmonizados», enquanto o considerando 23 assinala que «As autorizações de produtos fitofarmacêuticos deverão [...] ser concedidas pelos Estados-Membros»<sup>54</sup>. Mais uma vez, os diferentes procedimentos não se refletem apenas em diferentes critérios, mas também são realizados a diferentes níveis de governação.

79. Em terceiro lugar, a «saga» do Despacho de 2016, que envolve dois processos sobre a sua legalidade, instaurados no Conselho de Estado belga por empresas envolvidas na comercialização de produtos conexos<sup>55</sup>; vários processos no Tribunal Constitucional belga contra despachos semelhantes, adotados pela Região da Valónia e pela Região da Flandres, respetivamente<sup>56</sup>; e a oposição formal da

51 V., em especial, artigo 1.º, n.º 3: «O presente regulamento visa assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e animal e do ambiente e melhorar o funcionamento do mercado interno através da harmonização das normas relativas à colocação no mercado dos produtos fitofarmacêuticos, melhorando simultaneamente a produção agrícola», mas também, por exemplo, os considerandos 7, 8, 10, 23, 24, 29 e outros. O sublinhado é nosso.

52 A base jurídica declarada do Regulamento n.º 1107/2009 não era apenas o então artigo 95.º CE (atual artigo 114.º TFUE — aproximação das legislações no mercado interno), mas também o anterior artigo 37.º, n.º 2, CE (atual artigo 43.º, n.º 2, TFUE — agricultura e pescas) e o anterior artigo 152.º, n.º 4, alínea b), CE (atual artigo 168.º, n.º 4, alínea b), TFUE — saúde pública).

53 Por exemplo, v. por analogia, Acórdão de 11 de maio de 2017, *Deza/ECHA* (T-115/15, EU:T:2017:329, n.º 30 e 31).

54 O sublinhado é nosso.

55 Segundo as informações dos autos, este decreto é objeto de dois recursos de anulação interpostos no Conselho de Estado belga. Os recursos referem-se, nomeadamente, a uma alegada violação de certas disposições do Regulamento n.º 1107/2009 e dos artigos 34.º, 35.º e 36.º TFUE. Nestes casos, os recorrentes (empresas ligadas à comercialização de produtos à base de glifosato) consideram que a aprovação do glifosato à escala da União e a autorização de certos produtos fitofarmacêuticos que contêm essa substância pela autoridade federal belga não podem ser comprometidas por uma proibição total da utilização desses produtos no território da Région de Bruxelles-Capitale. Tanto quanto sei, esses processos ainda estão pendentes.

56 Citado acima na nota de rodapé 49. Nesses acórdãos, o Tribunal Constitucional belga decidiu essencialmente que a competência para a proteção do ambiente inclui a competência para tomar medidas de prevenção e limitação dos riscos associados aos pesticidas. Como a legislação nas diferentes regiões não estipula as normas que os pesticidas têm de cumprir para serem colocados no mercado, mas se limita a regular o uso dos pesticidas, não se considera que essa legislação estabeleça normas de produto. As regiões são, portanto, competentes. Contudo, tal legislação não pode equivaler (*de facto*) à autorização de produtos ou ao estabelecimento de uma norma de produto. Isso violaria a lealdade federal.

Comissão a um projeto de despacho equivalente, destinado a revogar o Despacho de 2016<sup>57</sup>. Todos estes factos ilustram o impacto imediato, significativo e independente que o regulamento impugnado tem sobre as competências regulamentares da recorrente<sup>58</sup>. Ilustra também bastante bem que não é possível dissociar a dimensão do «mercado interno» do sistema introduzido pelo Regulamento n.º 1107/2009 das suas dimensões e implicações agrícolas, ambientais e de saúde pública e saúde animal.

80. Por estas razões, considero que a estrutura global da argumentação do Tribunal Geral, que simplesmente afastou as outras dimensões do regulamento impugnado e do Regulamento n.º 1107/2009, e se limitou a destacar o procedimento de autorização dos produtos fitofarmacêuticos para negar legitimidade à recorrente, é altamente questionável e, de certa forma, instrumental. A cooperação leal e sincera exigida aos Estados-Membros e a todas as suas partes integrantes, incluindo as entidades federadas, para garantir a correta aplicabilidade e o cumprimento da legislação da União deve ser em ambos os sentidos. Não pode existir apenas quando se imponham limites e obrigações que, no entanto, curiosamente, desaparecem quando se trata da legitimidade e do acesso às jurisdições da União.

81. Em suma, a recorrente tem razão quando afirma que o Tribunal Geral não cuidou de apreciar os seus argumentos quanto ao facto de o regulamento impugnado, por si só, a ter impedido de exercer os seus poderes autónomos da forma que considerasse oportuna. A recorrente tem também razão quanto ao mérito desses argumentos.

82. Estes erros de direito são, por si só, suficientes para anular o despacho recorrido. Contudo, por razões de exaustividade e a fim de assistir plenamente o Tribunal de Justiça no presente recurso, irei abordar também os demais argumentos apresentados pela recorrente no âmbito da segunda parte do fundamento único.

#### *b) Manutenção temporária da validade das autorizações em vigor*

83. Nos n.ºs 50 a 55 do despacho impugnado, o Tribunal Geral excluiu qualquer efeito automático do regulamento impugnado sobre as autorizações em vigor. Declarou essencialmente que as autorizações em vigor não são renovadas automaticamente ao abrigo do regulamento impugnado. A renovação só pode ser concedida pelas autoridades nacionais na sequência de um pedido expresso apresentado pelo titular da autorização. Na Bélgica, essas autoridades são as autoridades federais.

84. Contudo, a recorrente nunca alegou que as autorizações em vigor seriam automaticamente renovadas ou confirmadas em resultado do regulamento impugnado<sup>59</sup>. Limitou-se a referir que a validade das autorizações em vigor seria automaticamente *mantida* durante o período em que o Estado-Membro tivesse de seguir os procedimentos nacionais relativos à renovação das autorizações.

57 Observações apresentadas no contexto dos procedimentos de notificação de normas técnicas — Comunicação da Comissão de 29 de agosto de 2018, TRIS/(2018) 02325. Curiosamente, nessas observações, a Comissão considerou essencialmente que um ato que previse a proibição total de produtos contendo glifosato seria contrário ao sistema instaurado pelo Regulamento n.º 1107/2009. É então talvez algo surpreendente ver os argumentos da Comissão no contexto do presente processo, em que sugere essencialmente que essa proibição territorial total nada tem que ver com esse mesmo sistema, não permitindo assim o reconhecimento de legitimidade processual à região em questão.

58 É interessante notar, neste contexto, que o Tribunal Geral tem consistentemente declarado que o interesse em instaurar um processo ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE pode ser deduzido de um risco genuíno de que a situação jurídica do recorrente seja afetada por um recurso judicial existente, ou mesmo pelo facto de o risco de um recurso judicial estar investido e presente na data em que a foi interposta nuns jurisdição da União: v., por exemplo, Despacho de 25 de março de 2019, *Solwindet las Lomas/Comissão* T 190/18, não publicado, EU:T:2019:205, n.º 44 e jurisprudência referida. Sou da opinião de que circunstâncias semelhantes podem, *mutatis mutandis*, ter alguma relevância também ao avaliar se um ato da União impugnado ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE diz individualmente respeito ao recorrente.

59 Nos termos do artigo 43.º, n.º 1 a 5, do Regulamento n.º 1107/2009, a autorização é renovada, pelas autoridades dos Estados-Membros, a pedido do titular da autorização.

85. A recorrente tem razão a este respeito. Nos termos do artigo 43.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1107/2009, o Estado-Membro «em causa *prorroga* a validade da autorização pelo prazo necessário para completar o exame e aprovar uma decisão sobre a renovação»<sup>60</sup>. Se o regulamento impugnado não existisse, as autorizações em vigor teriam caducado imediatamente. De facto, como dispõe o artigo 20.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1107/2009: «Em caso de retirada ou de não renovação da aprovação devido a preocupações imediatas de saúde humana ou de saúde animal ou ambientais, os produtos fitofarmacêuticos em causa são imediatamente retirados do mercado»<sup>61</sup>.

86. Por conseguinte, o efeito da manutenção temporária das autorizações em vigor decorre diretamente do regulamento impugnado. Qualquer ato que os Estados-Membros sejam obrigados a adotar para o efeito é puramente automático, uma vez que não dispõem de margem de manobra a esse respeito. Por conseguinte, o raciocínio do Tribunal Geral — para além de interpretar incorretamente a alegação da recorrente — está também viciado por uma falácia *non sequitur*: o facto de as autorizações não serem renovadas automaticamente não implica de forma alguma que a sua validade não se mantenha temporariamente de modo automático.

87. Consequentemente, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao interpretar incorretamente os artigos 20.º, n.º 2, e 43.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1107/2009.

### *c) Participação da recorrente nos procedimentos federais de renovação das autorizações*

88. Nos n.º 56 a 59 do despacho recorrido, o Tribunal Geral considerou irrelevante a participação obrigatória da recorrente nos procedimentos nacionais de renovação das autorizações. Salientou que o Comité de Autorização em que a recorrente participa apenas emite um parecer não vinculativo, uma vez que a decisão final está nas mãos da Federação. Em segundo lugar, declarou que, na prática, o argumento da recorrente põe em causa a validade do Regulamento n.º 1107/2009, e não a do regulamento impugnado.

89. Embora não considere que a participação do Comité de Autorização seja, por si só, um argumento concludente, sou obrigado a concordar com algumas das críticas da recorrente ao despacho recorrido.

90. Para começar, não vejo por que motivo o facto de o parecer do Comité de Autorização ter *caráter não vinculativo* é decisivo neste contexto. As partes não contestam que a adoção desse parecer constitui um requisito processual essencial nos termos do ordenamento constitucional belga. Com efeito, sem o parecer da referida comissão, a Federação simplesmente não pode atuar num sentido ou outro. Por conseguinte, o caráter não vinculativo do parecer não lhe retira relevância<sup>62</sup>.

91. O raciocínio do Tribunal Geral neste ponto é ainda mais surpreendente, visto que dificilmente pode ser conciliado com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a procedimentos semelhantes a nível da União. Segundo essa jurisprudência, se a intervenção de uma determinada instituição ou organismo for exigida por lei, então a sua participação é essencial para o decurso do procedimento. O facto de essa instituição ou órgão ter, pela sua própria natureza ou pelas características específicas do procedimento em questão, um papel puramente consultivo ou de assessoria é irrelevante. A abordagem do Tribunal Geral tem sido coerente, independentemente do tipo de instituição ou organismo chamado a participar no procedimento<sup>63</sup>.

60 O sublinhado é nosso.

61 O sublinhado é nosso.

62 V., entre outros, artigo 8.º, artigo 19.º, artigo 24.º, n.º 1, artigo 25.º, artigo 27.º, n.º 2, e artigo 29.º, n.º 1 e 2, do Decreto Real.

63 Quer tenha sido o caso do Parlamento [v., por exemplo, Acórdão de 10 de maio de 1995, *Parlamento/Conselho* (C-417/93, EU:C:1995:127, n.º 9)] ou de outros organismos que intervêm nos processos legislativos, tais como o Comité Económico e Social Europeu [V. Acórdão de 14 de outubro de 1999, *Atlanta/Comunidade Europeia* (C-104/97 P, EU:C:1999:498, n.º 72)]. O mesmo princípio foi aplicado em casos que diziam respeito a órgãos consultivos que intervêm em procedimentos administrativos, por exemplo, nos domínios do direito da concorrência [V. Acórdão de 21 de setembro de 2017, *Feralpi/Comissão* (C-85/15 P, EU:C:2017:709, n.º 23 a 48)], ou a questões relativas ao pessoal [V., por exemplo, Acórdão de 21 de abril de 1983, *Ragusa/Comissão* (282/81, EU:C:1983:105, n.º 18)].

92. A adoção do regulamento impugnado desencadeia, a nível nacional, um procedimento para a renovação das autorizações nos Estados-Membros. Na Bélgica, tal procedimento exige a participação da recorrente. Consequentemente, o regulamento impugnado gera para a recorrente uma obrigação de natureza processual e de relevância constitucional.

93. Além disso, essa obrigação vai além da mera exigência de a recorrente ter assento no Comité de Autorização. É certo, conforme alega a Comissão, que o regulamento impugnado não priva a recorrente do seu direito de participar nesse comité. No entanto, essa objeção esquece a questão essencial. O que é crucial, a este respeito, é que o regulamento impugnado restringe em muito o exercício das prerrogativas da recorrente no Comité de Autorização.

94. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a recorrente — uma região do Reino da Bélgica — é obrigada a tomar todas as medidas adequadas para garantir o cumprimento das obrigações decorrente do regulamento impugnado e a abster-se de qualquer medida suscetível de comprometer a realização do objetivo prosseguido pelo referido regulamento.

95. Consequentemente, o Comité de Autorização e os seus membros não dispõem de uma verdadeira margem de manobra no que respeita às decisões a tomar na sequência da adoção do regulamento impugnado. Uma vez que esse regulamento declarou o glifosato como uma substância «segura» o resultado desses procedimentos nacionais é, em grande medida, uma conclusão inaceitável<sup>64</sup>, sobre a qual a participação da recorrente não pode ter uma real influência. Qualquer oposição ou objeção neste contexto poderia, sem dúvida, constituir uma violação do artigo 4.º, n.º 3, TUE, que poderia conduzir, nomeadamente, a uma ação por incumprimento contra a Bélgica, nos termos dos artigos 258.º e 259.º TFUE<sup>65</sup> e/ou a ações de responsabilidade contra o Estado, intentadas pelos titulares das autorizações ao abrigo da jurisprudência *Francovich*<sup>66</sup>.

96. No entanto, a Comissão alega ainda que a participação da recorrente no Comité é irrelevante para efeitos do presente processo, uma vez que decorre exclusivamente do direito nacional.

97. Essa objeção é insustentável. O direito da União não regulamenta nem pode regulamentar a repartição interna de competências nos Estados-Membros como uma repartição entre autoridades centrais, regionais ou locais<sup>67</sup>. Quando as disposições do direito da União conferem poderes e impõem obrigações aos Estados-Membros no quadro da aplicação do direito da União, a questão do modo como o exercício desses poderes e o cumprimento dessas obrigações devem ser estruturados pelos Estados-Membros e organismos nacionais específicos é da exclusiva competência do sistema constitucional de cada Estado<sup>68</sup>. O artigo 4.º, n.º 2, TUE obriga a que a União respeite, nomeadamente, as identidades nacionais dos Estados-Membros, inerentes às suas estruturas fundamentais, políticas e constitucionais, incluindo a administração autónoma regional e local<sup>69</sup>. No presente processo, a Comissão parece assim sofrer de «cegueira regional»<sup>70</sup>: a sua objeção implica um desrespeito pela estrutura constitucional belga e é, portanto, contrária ao artigo 4.º, n.º 2, TUE.

64 No sentido da jurisprudência acima referida no n.º 54.

65 V., por exemplo, Acórdão de 16 de janeiro de 2003, *Comissão/Itália* (C-388/01, EU:C:2003:30, n.os 26 e 27).

66 Acórdão de 19 de novembro de 1991, *Francovich e o.* (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428).

67 V., para esse efeito, o Acórdão de 8 de setembro de 2010, *Carmen Media Group* (C-46/08, EU:C:2010:505, n.os 69 e 70).

68 V. Acórdão de 12 de junho de 2014, *Digibet e Albers* (C-156/13, EU:C:2014:1756, n.º 33).

69 V., para o efeito Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, *Remondis* (C-51/15, EU:C:2016:985, n.º 40); e de 12 de junho de 2014, *Digibet e Albers* (C-156/13, EU:C:2014:1756, n.º 34).

70 A expressão é retirada de Weatherill, S., «The Challenge of the Regional Dimension in the European Union», em Weatherill e Bernitz (eds), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005, p. 1.

98. Por último, devo acrescentar que o n.º 58 do despacho recorrido é, como a recorrente salienta, incorreto. No presente processo, a recorrente não contesta o quadro estabelecido no Regulamento n.º 1107/2009. Não alega, por exemplo, que o procedimento previsto no referido regulamento seja ilegal ou inaplicável no caso em apreço. De facto, a recorrente contesta o resultado a que esse procedimento conduziu num caso específico, alegadamente com base em determinados erros decorrentes de uma aplicação incorreta das disposições do Regulamento n.º 1107/2009.

*d) Reconhecimento mútuo*

99. Considero igualmente convincentes os argumentos da recorrente relativamente aos n.º 60 a 64 do despacho recorrido. No essencial, nestas passagens, o Tribunal Geral não teve em conta o caráter automático inerente ao procedimento de reconhecimento mútuo, previsto nos artigos 40.º a 42.º do Regulamento n.º 1107/2009. A interpretação dada a estas disposições pelo Tribunal Geral é, a meu ver, incorreta.

100. Nos termos do artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, um Estado-Membro pode recusar o reconhecimento da autorização concedida noutro Estado-Membro, salvo se este último pertencer à mesma zona<sup>71</sup>, devendo (imperativamente) o Estado-Membro autorizá-lo nas mesmas condições que o Estado-Membro de referência.

101. É verdade que, nos termos do artigo 36.º, n.º 3 do referido regulamento existe a possibilidade de o Estado-Membro recusar o reconhecimento da autorização dos Estados-Membros pertencentes à mesma zona. Contudo, tal só é possível se (i) outras medidas não forem eficazes, e se (ii) «devido a circunstâncias ambientais ou agrícolas específicas, tiver razões fundamentadas para considerar que o produto em causa continua a constituir um risco inaceitável para a saúde humana ou animal ou para o ambiente»<sup>72</sup>.

102. Consequentemente, o Regulamento n.º 1107/2009 não autoriza nenhuma autoridade belga, central ou regional, a opor-se à aplicação do sistema de reconhecimento mútuo em casos, como o aqui em causa, em que considerem que o produto em questão é *intrinsecamente* prejudicial para a saúde humana ou animal ou para o ambiente (por oposição às circunstâncias ambientais ou agrícolas específicas do território). Nos termos do anexo I do Regulamento n.º 1107/2009, a Bélgica pertence à «Zona B — Centro», que não parece ser uma zona particularmente pequena, uma vez que também inclui a República Checa, a Alemanha, a Irlanda, o Luxemburgo, a Hungria, os Países Baixos, a Áustria, a Polónia, a Roménia, a Eslovénia e a Eslováquia (e, até 31 de janeiro de 2020, também o Reino Unido).

103. Desta forma, para se oporem ao reconhecimento mútuo quando uma autorização já tivesse sido concedida por um Estado-Membro pertencente à mesma zona, as autoridades belgas teriam efetivamente de contornar as disposições do Regulamento n.º 1107/2009. Teriam de inventar um argumento fictício e defender que o glifosato não é seguro devido a circunstâncias agrícolas ou ambientais específicas da Bélgica, sabendo que o argumento é falso e artificial. Em suma, essas autoridades teriam de violar o direito da União para que as partes interessadas iniciassem um processo nos tribunais nacionais<sup>73</sup> e estes, por sua vez, poderiam submeter um pedido de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a validade do Regulamento n.º 1107/2009. Foi precisamente esta a situação que os redatores dos Tratados pretendiam evitar quando decidiram

71 A fim de facilitar o reconhecimento mútuo das autorizações, a União foi dividida em diferentes zonas onde as condições agrícolas, fitossanitárias e ambientais (incluindo climáticas) são consideradas comparáveis. V., especialmente, o considerando 29, o artigo 3.º, n.º 17 e o anexo I do Regulamento n.º 1107/2009.

72 O sublinhado é nosso. V. também o considerando 29 do Regulamento n.º 1107/2009.

73 O artigo 36.º, n.º 3, quarto parágrafo, prevê: «Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de impugnação da decisão de recusa de autorização do produto nos tribunais nacionais ou noutras instâncias de recurso.»

alterar o (atual) artigo 263.º TFUE, expressamente no que diz respeito aos recorrentes não privilegiados<sup>74</sup>. Talvez se possa presumir sem errar que, se a violação da lei não é uma boa estratégia para pessoas singulares ou coletivas privadas, é-o ainda menos para as autoridades públicas dos Estados-Membros.

104. A importância das consequências jurídicas para a atuação das autoridades dos Estados-Membros, decorrentes dos mecanismos do reconhecimento mútuo previstos na legislação da União, não pode ser ignorada, conforme fez o Tribunal Geral no despacho recorrido. Quando confrontados com mecanismos semelhantes de reconhecimento mútuo, as jurisdições da União tiveram devidamente em conta essas consequências ao avaliarem se o ato da União que desencadeou esses mecanismos dizia diretamente respeito ao recorrente<sup>75</sup>.

#### e) Conclusão provisória

105. Atendendo ao exposto, sou da opinião de que o Tribunal Geral interpretou e aplicou incorretamente o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, na análise do requisito da afetação direta.

106. Em suma, o regulamento impugnado produziu efeitos jurídicos que alteraram a situação jurídica da recorrente em, pelo menos, quatro aspectos. *Em primeiro lugar*, a recorrente não pôde exercer, como considerou oportuno, os seus poderes autónomos para regular o uso de produtos fitofarmacêuticos no seu território. *Em segundo lugar*, o regulamento impugnado obrigava as autoridades belgas — incluindo a recorrente — a manter a validade das autorizações em vigor durante o tempo necessário aos procedimentos de renovação das referidas autorizações. *Em terceiro lugar*, o regulamento impugnado desencadeou um procedimento em que a recorrente era obrigada a participar e no qual não podia, *de jure* ou *de facto*, fazer uso das prerrogativas que lhe eram conferidas pela Constituição belga. *Em quarto lugar*, o regulamento impugnado impunha igualmente que a recorrente, no âmbito do sistema de reconhecimento mútuo, reconhecesse qualquer autorização concedida por um Estado-Membro pertencente à mesma zona. Apesar das dúvidas da recorrente sobre a natureza prejudicial do glifosato em geral, não tem o direito de recusar o reconhecimento, a menos que atue em desrespeito das obrigações que o direito da União lhe impõe.

107. É importante ter em conta que todos estes efeitos são imputáveis ao regulamento impugnado. Não existe qualquer medida de execução «intermédia» que quebre o nexo de causalidade entre o regulamento impugnado e a alteração da situação jurídica da recorrente.

#### B. Primeira parte do fundamento único: interpretação incorreta da Convenção de Aarhus

108. Na medida em que concluí que o Tribunal Geral interpretou incorretamente o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e as disposições do Regulamento n.º 1107/2009, não haveria necessidade de aprofundar as questões suscitadas pela primeira parte do fundamento de recurso. Contudo, no caso de o Tribunal de Justiça discordar da minha posição nesse ponto, farei algumas breves considerações sobre os argumentos da recorrente com base na Convenção Aarhus.

74 V., *infra*, n.º 168 das presentes conclusões.

75 V., para esse efeito, Acórdão de 13 de março de 2008, *Comissão/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 51), e Acórdão de 17 de fevereiro de 2011, *FIFA/Comissão* (T-385/07, EU:T:2011:42, n.ºs 40 e 41).

## 1. Argumentos das partes

109. Através da primeira parte do fundamento único, a recorrente censura o Tribunal Geral por não ter tido em conta, nos n.<sup>os</sup> 34 a 37 do despacho recorrido, o artigo 9.<sup>º</sup> da Convenção de Aarhus quando apreciou a admissibilidade do recurso. A recorrente considera que, sendo o seu recurso abrangido pelo âmbito de aplicação dessa Convenção, os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 263.<sup>º</sup>, quarto parágrafo, TFUE devem ser interpretados à luz do artigo 9.<sup>º</sup> da Convenção Aarhus, relativo ao acesso à justiça. Neste contexto, a recorrente invoca dois relatórios emitidos em 2011 e 2017 pelo Comité de Cumprimento (um Comité das Nações Unidas encarregado da verificação do cumprimento da referida convenção), segundo os quais a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no que diz respeito à legitimidade, não está em conformidade com o artigo 9.<sup>º</sup>, n.<sup>os</sup> 3 e 4, da Convenção<sup>76</sup>.

110. Na perspetiva da recorrente, o Tribunal Geral incorreu num erro ao considerar que os conceitos de «público» e «autoridades públicas», nos termos do artigo 2.<sup>º</sup>, n.<sup>os</sup> 2 e 4, da Convenção, se excluem mutuamente e que a recorrente é abrangida por este último. A recorrente considera que uma distinção tão rígida é contrária à letra e ao espírito da Convenção. Esta interpretação é também confirmada, indiretamente, pelo artigo 2.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 2, alíneas b) e c), que estende o conceito de autoridade pública a algumas entidades privadas e particulares, pelo que, em seu entender, o inverso também é verdade.

111. Por último, a recorrente alega que, contrariamente ao que se afirma no despacho recorrido, tinha explicado suficientemente o modo como a interpretação do artigo 263.<sup>º</sup>, quarto parágrafo, TFUE à luz da Convenção de Aarhus poderia, no caso em apreço, ter impacto sobre a questão de saber se o regulamento impugnado diz diretamente respeito à recorrente.

112. A Comissão, por sua vez, considera que os requisitos de admissibilidade de um recurso de anulação não podem depender da sua interpretação à luz das disposições da Convenção de Aarhus. Em todo o caso, concorda com o Tribunal Geral na medida em que, em primeira instância, a recorrente não explicou adequadamente e concretamente de que forma as disposições da Convenção de Aarhus poderiam ter impacto na avaliação de admissibilidade no caso em apreço.

113. Além disso, a Comissão alega que a invocação dos dois relatórios do Comité de Cumprimento é inoperante. Em primeiro lugar, esses relatórios nunca foram formalmente adotados pelas partes na Convenção. Em segundo lugar, o seu âmbito de aplicação *ratione materiae* é mais restrito do que o descrito pela recorrente. Em terceiro lugar, os relatórios não contêm qualquer requisito específico para estender às autoridades locais as prerrogativas que devem ser concedidas às organizações não governamentais (ONG) e a outras associações.

## 2. Análise

114. O Tribunal de Justiça tem afirmado reiteradamente que o artigo 9.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 3, da Convenção de Aarhus não tem efeito direto<sup>77</sup>. Contudo, no presente caso, não foi pedido às jurisdições da União que verificassem a validade de um ato da União contra a Convenção de Aarhus, mas apenas que interpretassem as regras do TFUE relativas à legitimidade processual à luz dessa Convenção. Assim (o dever de) interpretação conforme não está sujeito à circunstância de a disposição em causa ter efeito direto.

76 Relatório do Comité de Cumprimento, anexos, conclusões e recomendações relativos à comunicação ACCC/C/2008/32 (Parte I) sobre o cumprimento pela União Europeia, adotado a 14 de abril de 2011; e conclusões e recomendações do Comité de Cumprimento relativos à comunicação ACCC/C/2008/32 (Parte II) sobre o cumprimento pela União Europeia, adotado pelo Comité de Cumprimento a 17 de março de 2017.

77 V., por exemplo, Acórdão de 13 de janeiro de 2015, *Conselho e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, n.<sup>º</sup> 55 e jurisprudência referida).

115. O Tribunal de Justiça declarou que os *órgãos jurisdicionais nacionais* devem «interpretar, tanto quanto possível, o direito processual relativo às condições que devem estar preenchidas para intentar uma ação administrativa ou judicial em conformidade tanto com os objetivos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus como com o objetivo de proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União, a fim de permitir [às organizações de defesa do ambiente] impugnar num órgão jurisdicional uma decisão tomada no termo de um procedimento administrativo suscetível de ser contrário ao direito da União relativo ao ambiente»<sup>78</sup>. Em alguns casos, o Tribunal de Justiça foi bastante mais longe ao declarar que certos requisitos que limitam o acesso aos tribunais ao abrigo da legislação nacional violam disposições de direito da União, quando interpretadas à luz da Convenção de Aarhus<sup>79</sup>.

116. Embora o Tribunal de Justiça não tenha tido ainda a oportunidade de fazer declarações semelhantes no que respeita aos procedimentos judiciais da União, não vejo motivos para que esses princípios não sejam igualmente válidos. A Comissão tem razão quando afirma que os Tratados internacionais não podem derogar ou prevalecer sobre o Direito primário da União. Contudo, o Direito primário pode e deve ser interpretado, sempre que adequado e tanto quanto possível, em conformidade com o Direito Internacional<sup>80</sup>.

117. Não posso, portanto, deixar de concordar com a posição do advogado-geral Niilo Jääskinen, o qual salientou a necessidade de uma abordagem coerente nesta matéria<sup>81</sup>. O que é exigido aos órgãos jurisdicionais nacionais também deve ser exigido às jurisdições da União. O artigo 263.º TFUE é uma manifestação do princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrada no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). No seu domínio específico, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus é também expressão do mesmo princípio. O Tribunal de Justiça expôs expressamente na sua jurisprudência a relação existente entre estas disposições<sup>82</sup>.

118. No entanto, não lhe vejo grande importância no caso em apreço por uma razão simples.

119. A Convenção de Aarhus estabelece uma distinção clara entre titulares de direitos («o público» ou «o público interessado», tal como definido no seu artigo 2.º, n.os 4 e 5), e «autoridades públicas» (definidas no artigo 2.º, n.º 2) que têm as obrigações correspondentes.

120. De facto, é possível que ocasionalmente alguns membros do «público», em situações específicas, *passem para o outro lado* e sejam considerados «autoridades públicas» para efeitos do artigo 2.º, n.º 2, alíneas b) ou c), da Convenção. Pode, por exemplo, imaginar-se a situação de uma pessoa (singular) na qual um organismo de proteção ambiental tenha delegado determinadas funções. Essa pessoa pode, simultaneamente, ser: (i) uma «autoridade pública» quando desempenhe, com caráter profissional, as tarefas delegadas pelo poder público, e (ii) o «público interessado», quando atua como um particular em questões ambientais não relacionadas com as suas funções públicas.

121. No entanto, contrariamente ao que alega a recorrente, isso não significa que o cenário inverso seja igualmente possível. Não vejo qualquer fundamento, na Convenção de Aarhus, que me leve a considerar que, em algumas situações específicas, uma autoridade pública — muito menos um Governo regional, claramente abrangido pelo seu artigo 2.º, n.º 2, alínea a) — poderia também tornar-se «público interessado».

78 Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochranárské zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 50 e 51), e de 15 de março de 2018, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, n.º 57).

79 V., por exemplo, Acórdão de 12 de maio de 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289).

80 V., por exemplo, Acórdãos de 4 de dezembro de 1974, *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, n.º 22); de 6 de setembro de 2017, *Intel/Comissão* (C-413/14 P, EU:C:2017:632, n.º 49); e de 10 de dezembro de 2018, *Wightman e o.* (C-621/18, EU:C:2018:999, n.os 70 e 71).

81 Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen nos processos apensos *Conselho e Parlamento/Comissão e Comissão/Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, n.º 132).

82 V., por exemplo, Acórdão de 3 de outubro de 2019, *Wasserleitungsvverband Nördliches Burgenland e o.* (C 197/18, EU:C:2019:824, n.º 33).

122. Assim é especialmente nos casos em que a autoridade atua como uma pessoa de direito público emitindo proibições e impondo obrigações a outras pessoas sobre o mesmo objeto, como sucede claramente no caso em apreço. Deixarei de lado o debate, interessante sem dúvida, sobre se uma pessoa coletiva de direito público poderia, por definição, ser «público (interessado)» em matérias em que não pode agir com prerrogativas do poder público<sup>83</sup>. Em qualquer caso, está obviamente excluído, na minha perspetiva, o facto de uma autoridade pública, quanto atua com prerrogativas de poder público, poder ser simultaneamente «público interessado» em assunto da sua competência.

123. Este é exatamente o caso da Region de Bruxelles-Capitale no que diz respeito à proteção do ambiente, à regulamentação do uso de pesticidas e à proibição do glifosato no seu território. Nessas matérias, como expus na secção anterior, a região é a autoridade pública competente. Não pode, portanto, ser simultaneamente público (interessado).

124. Assim, embora não haja dúvidas de que os redatores da Convenção Aarhus tinham, de facto, em mente a mais ampla participação na tomada de decisões ambientais e no acesso à justiça em matéria ambiental, penso que com esse objetivo não se pretendia também que as autoridades públicas se demandassem entre si ou mesmo a si próprias.

125. Em conclusão, sou da opinião que, ao contrário do que sucede com o segundo fundamento da recorrente, o primeiro fundamento deve ser rejeitado.

### ***C. Parêntesis, recuo e panorama global (insatisfatório)***

126. Considero que a primeira parte do fundamento de recurso não pode prosperar. Esse argumento é, no entanto, indicativo de uma situação problemática mais ampla. De facto, à primeira vista, não deixam de causar estranheza as tentativas de uma autoridade pública, encarregada de implementar e aplicar o direito da União ao seu nível de governação (ou seja, de poder público), de invocar subitamente um instrumento concebido para indivíduos e ONG (nomeadamente, aquelas que, de certa forma, se querem proteger contra esse poder).

127. No entanto, refletindo com mais profundidade no assunto, essa ideia deixa de ser estranha para passar a ser bastante preocupante. Que outra opção existe, de facto, para uma região que, perante a aplicação mecânica e formalista de regras de legitimidade ativa concebidas há muito para pessoas singulares e pessoas coletivas (sobretudo privadas), constitui essencialmente um *tertium genus*: não é nem um Estado-Membro *stricto sensu*, o que, para efeitos de acesso às jurisdições da União, se refere sempre ao Governo central, nem é público (interessado)?

128. Gostaria de aproveitar esta oportunidade para abrir um parêntesis e refletir sobre as questões mais amplas que emergem deste recurso. O argumento técnico discutido nas secções anteriores não deve desviar a atenção de questões mais abrangentes que merecem ser discutidas: quais devem, então, ser as regras de acesso das regiões e outras entidades federadas dos Estados-Membros às jurisdições da União (1) e como é que esse acesso, possivelmente mais amplo, se encaixa na atual estrutura das jurisdições da União (2).

83 Especialmente nos Estados-Membros onde o princípio da legalidade do exercício dos poderes públicos é rigorosamente aplicado, o que significa que o Estado e as autoridades públicas só podem agir com base e em conformidade com a lei.

## 1. Regiões e outras entidades federadas como litigantes perante as jurisdições da União

129. O artigo 4.º, n.º 2, TUE declara solememente que «[a] União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional».

130. Não surpreende, portanto, que, de acordo com várias outras disposições específicas do Direito primário, as características concretas das diversas regiões europeias, além de estarem no centro da política de coesão económica<sup>84</sup>, social e territorial da União, devam ser tidas em conta pelas instituições da União quando se trate de um leque alargado de políticas da União, incluindo o ambiente<sup>85</sup>. As regiões europeias desempenham um papel importante no âmbito do projeto europeu. A sua participação no processo legislativo da União, através do Comité das Regiões, é apenas um exemplo disso. Além disso, as regiões ou quaisquer outras entidades federadas dos Estados-Membros podem ser responsáveis pela implementação da legislação da União em áreas que sejam da sua competência.

131. Não se sugere, com base no que aqui foi referido, que as regiões ou outras entidades nacionais infra estaduais devem ser automaticamente equiparadas a um Estado-Membro. Para efeitos dos Tratados, não são Estados-Membros. Subsiste, no entanto, a questão de as entidades dos Estados-Membros representarem, efetivamente, para todos os efeitos práticos e no que respeita ao exercício de certos poderes, o Estado-Membro, nos termos da Constituição nacional. E quanto às competências específicas e concretas delegadas a essas entidades, que as exercem de forma autónoma e mediante as quais são precisamente essas entidades que exercem o poder público da União? Pode tal opção constitucional nacional compatibilizar-se com os Tratados no que diz respeito ao acesso às jurisdições da União?

132. Certamente que pode. Na verdade, tal opção já foi, em alguma medida, aceite. A resposta é, a meu ver, notavelmente simples: o critério *Vlaams Gewest*<sup>86</sup>, aplicado num espírito aberto de leal e sincera cooperação. Sempre que, à primeira vista, a Constituição nacional confira a uma entidade federada do Estado-Membro poderes autónomos específicos em determinada matéria que não pode exercer como considere oportuno em consequência direta de um ato da União, essa entidade deve ter legitimidade para impugnar o ato em questão.

133. Há dois elementos que merecem ser clarificados: o elemento à primeira vista e o elemento com um espírito aberto de cooperação leal e sincera.

134. À *primeira vista* significa simplesmente reconhecer que existe uma competência na matéria, cujo exercício é diretamente impedido: pode a entidade federada adotar validamente legislação sobre a matéria em causa? Não é necessário, nem seria apropriado, que as jurisdições da União iniciassem uma discussão detalhada sobre a divisão de competências dentro de um Estado-Membro, escalpelizando minuciosamente matérias efetivamente da competência decisória de um tribunal (constitucional) nacional. Além disso, em termos comparativos e estruturais, há sempre algo de estranho num sistema de fiscalização judicial em que se gasta consideravelmente mais energia em questões de admissibilidade do que de mérito.

84 Terceira parte, título XVIII, TFUE.

85 V., em especial, artigo 39.º, n.º 2, TFUE (política agrícola comum), artigo 46.º (mercado interno), artigo 91.º, n.º 2, e artigo 96.º, n.º 2, TFUE (transportes), artigo 107.º, n.º 3, TFUE (ajudas de estado), artigo 167.º, n.º 1, TFUE (cultura), artigo 170.º, n.º 2, TFUE (redes transeuropeias), e artigo 191.º, n.º 2 e 3, TFUE (ambiente).

86 Salientado acima, n.ºs 58 a 62 das conclusões.

135. Um *espírito de abertura* significa ver este tipo de litígios como realmente é: uma espécie *sui generis* de *Organstreitigkeiten* (conflitos institucionais) internos da União, em que uma unidade de poder público do Estado-Membro responsável pela transposição e aplicação do direito da União, isto é, o regulador efetivo, e não (apenas outro) destinatário da legislação da União, procura exprimir o seu descontentamento. Assim, a aplicação mecânica e formal(ista) a essas entidades da jurisprudência restritiva sobre a legitimidade dos recorrentes não privilegiados está conceptualmente errada.

136. Em suma, extrapolando um pouco os principais conceitos de uma obra bastante conhecida de teoria social: se é necessária lealdade (ou uma *representação* efetiva), deve ser dada voz, ou deverá esperar-se um *abandono*<sup>87</sup>.

## 2. Afetação direta e individual e tipo do controlo do tráfego

137. Existe, por último, o panorama global do acesso às jurisdições da União. Estou longe de sugerir que as categorias de afetação direta e individual devem ser radicalmente reinterpretadas e as portas subitamente escancaradas. Com efeito, vários ordenamentos jurídicos, incluindo os dos Estados-Membros, impõem certos requisitos que exigem a prova de que as disposições legais de aplicação geral dizem respeito aos particulares para que as possam impugnar.

138. Contudo, o que é preocupante é a tendência excessivamente restritiva na interpretação e aplicação dessas regras, especialmente dez anos após o Tratado de Lisboa, que supostamente viria resolver, pelo menos, parte desses problemas. Ao ler a jurisprudência das jurisdições da União com um olhar crítico, em especial os vários despachos do Tribunal Geral, não podemos deixar de nos surpreender com o zelo e a criatividade com que é detetada a falta de afetação direta, ou mesmo a falta de interesse em agir. O presente recurso oferece mais um exemplo dessa abordagem e desse espírito global. Levanta-se a seguinte questão: se os atos da União não dizem sequer respeito às regiões dos Estados-Membros a quem incumbe aplicá-los e respeitá-los, então a quem devem dizer respeito?

139. É certo que a resposta tradicional tem sido a de que o ordenamento jurídico da União oferece um sistema completo de vias de recurso. Por conseguinte, a falta de legitimidade nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não impede que a questão acabe por chegar ao Tribunal de Justiça através de uma questão prejudicial sobre a validade, submetida por um órgão jurisdicional nacional<sup>88</sup>.

140. Não irei repetir os argumentos sobre a razão pela qual, em termos conceptuais, não se pode garantir que seja assim<sup>89</sup>. Também não irei destacar casos individuais que demonstrem que esse dogma frequentemente não se verifica. Do mesmo modo, não pretendo reabrir o debate sobre a dualidade de critérios e sobre até que ponto essa interpretação do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE se reflete no direito de acesso aos tribunais, nos termos do artigo 47.º da Carta, e no princípio da tutela jurisdicional efetiva, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, TUE.

141. Ao invés, vou apenas concluir com dois pontos estruturais que advogam a favor de uma interpretação mais ampla dos requisitos de afetação direta e de afetação individual, pelo menos para certas categorias de recorrentes atípicos não privilegiados, como as Regiões em casos como o presente.

87 Hirschman, A. O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970.

88 V., por exemplo, Acórdãos recentes de 28 de março de 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 66 a 68 e jurisprudência referida); e de 13 de março de 2018, *European Union Copper Task Force/Comissão* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.ºs. 112 a 114 e jurisprudência referida).

89 Com os vários argumentos convincentes apresentados pelo Advogado-Geral F. G Jacobs em *Unión de Pequeños Agricultores/Conselho* (C-50/00 P, EU:C:2002:197) ainda hoje se mantêm válidos.

142. Em primeiro lugar, há a nova arquitetura das jurisdições da União. A restrição do acesso direto por via jurisprudencial, que permite embora e generosamente o acesso indireto através do reenvio prejudicial, foi talvez uma boa receita em inícios dos anos 2000. Contudo, com a estrutura radicalmente alterada das jurisdições da União, cerca de 20 anos mais tarde<sup>90</sup>, a insistência em que ainda haja acesso limitado através da porta que tem capacidade, permitindo ao mesmo tempo, um acesso sem restrições sobre as mesmas questões através de outra porta que, hoje em dia, tem uma capacidade limitada, é suscetível de conduzir a congestionamentos e a uma diminuição evidente da qualidade do tráfego.

143. Em segundo lugar, deve ser esse o caso, especialmente em questões normativas de grande complexidade técnica que exigem uma recolha bastante extensa de prova, pareceres de peritos ou dados (científicos). A questão da segurança de certos pesticidas é um exemplo dentro dessa categoria. Não seria melhor que tal questão fosse primeiro litigada quanto ao mérito perante uma jurisdição de primeira instância, o Tribunal Geral, com todas as provas e dados recolhidos e os intervenientes interessados ouvidos, antes de um potencial recurso para o Tribunal de Justiça? Não seria esta via preferível a ter de enfrentar questões semelhantes num processo de decisão prejudicial que, no final, dizem respeito à validade de atos legislativos da União?

144. É precisamente em casos tão complexos como este que o dogma geral da via alternativa plenamente operacional, sob a forma de um pedido de decisão prejudicial, se depara com sérias dificuldades. Recorde-se que, nas decisões prejudiciais, o Tribunal de Justiça não reúne provas, praticamente nunca ouve peritos, cabendo exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio estabelecer (ou melhor, frequentemente, em casos técnicos tão complexos, infelizmente não estabelecer) os factos. Em resultado das restrições sobre o número de potenciais intervenientes, é frequentemente deixada ao Tribunal de Justiça a decisão sobre questões de facto profundamente científicas na posse de escassos elementos, quer das partes intervenientes, quer do órgão jurisdicional de reenvio.

145. Não seria, portanto, mais razoável permitir que processos semelhantes se iniciassem no Tribunal Geral, com todas as provas e dados científicos necessários devidamente recolhidos, ao invés de se abrir indiretamente a questão do glifosato através de uma decisão prejudicial<sup>91</sup>? Para além da questão dos conhecimentos periciais e da necessária profundidade da argumentação, há também questões mais vastas de acesso e de legitimidade: como pode uma região com competência em matéria ambiental não ter legitimidade para impugnar a autorização da União para o glifosato, quando é reconhecido tanto o interesse em agir como a legitimidade a quem destrói montras e vitrinas<sup>92</sup>?

146. É certo que estamos perante dois tipos de processos diferentes. No entanto, é precisamente esse panorama mais amplo, incluindo a interação entre os tipos de processos no Tribunal de Justiça e o acesso ao mesmo que é preocupante. Seria preferível a Région de Bruxelles-Capitale, ao invés de intentar uma ação no Tribunal Geral, instruir (naturalmente de forma totalmente hipotética) alguns dos seus funcionários para que saíssem e vandalizassem algumas lojas em Bruxelas<sup>93</sup>?

90 Na sequência da aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2015/2422 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2015, que altera o Protocolo n.º 3, relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (JO 2015, L 341, p. 14).

91 V., a este respeito, o despacho de reenvio (bastante sucinto) elaborado pelo *tribunal correctionnel de Foix (Tribunal Criminal de Foix, França)*, que deu origem ao Acórdão de 1 de outubro de 2019, *Blaise e o.* (C-616/17, EU:C:2019:800). Nesse caso, o facto de Mathieu Blaise e outras pessoas terem entrado em lojas no departamento de Ariège (França) e danificado latas de herbicidas que continham glifosato, bem como vitrinas de vidro, levou à instauração de processos criminais contra essas pessoas, por crimes de destruição ou dano da propriedade alheia. Nesta base, o Tribunal de Justiça analisou uma série de questões bastante complexas sobre a validade do Regulamento n.º 1107/2009 no contexto da autorização do glifosato como substância ativa.

92 Talvez não seja imediatamente óbvio que efeito teria uma reapreciação da validade do Regulamento n.º 1107/2009 nos processos penais nacionais por destruição dolosa de bens, especialmente porque a autorização do produto fitofarmacêutico que contém glifosato em questão foi concedida pela República Francesa e claramente não resulta diretamente de um ato de direito da União. No entanto, v. Acórdão de 1 de outubro de 2019, *Blaise e o.* (C-616/17, EU:C:2019:800, n.º 31 a 39).

93 A este respeito, o argumento de «não pode, manifestamente, pedir-se aos particulares que violem a lei para obterem acesso à justiça», discutido nas já citadas Conclusões do Advogado-Geral F. G. Jacobs em *Unión de Pequeños Agricultores/Conselho* (C-50/00 P, EU:C:2002:197, n.º 43) dá uma volta de 360 graus inesperada e completa.

147. Em conclusão, associando os dois aspectos gerais referidos nesta secção, ao invés de esperar pelo exercício da faculdade prevista no artigo 256.º, n.º 3, TFUE, cuja complexidade faz dela um cenário improvável para o futuro imediato<sup>94</sup>, a alternativa viável a curto e médio prazo consiste em canalizar este tipo de processos para o Tribunal Geral através de uma interpretação mais razoável dos requisitos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, no que diz respeito a, pelo menos, alguns dos recorrentes não privilegiados, como os do presente processo.

#### **D. Consequências da análise: resolução do presente processo**

148. Concluí atrás que o Tribunal Geral cometeu um erro ao declarar inadmissível o recurso em primeira instância com fundamento na falta de afetação direta da recorrente. Se o Tribunal de Justiça chegar à mesma conclusão, deverá analisar se estão preenchidos os demais requisitos para a legitimidade da recorrente nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. De facto, se os restantes requisitos de legitimidade previstos nessa disposição não estiverem preenchidos, o despacho recorrido deverá ser confirmado e ser negado provimento ao recurso, não obstante os erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral<sup>95</sup>.

##### *1. Admissibilidade do recurso em primeira instância*

149. A recorrente alega que o regulamento impugnado lhe diz direta e individualmente respeito. Alega, ainda, que esse regulamento constitui um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução. A Comissão, por seu turno, contesta ambos os argumentos.

150. Irei analisar essas duas situações sucessivamente.

##### *a) Ato que diz direta e individualmente respeito*

151. Já recordei a jurisprudência segundo a qual um ato da União diz quer direta quer individualmente respeito a uma entidade regional ou local quando lhe são atribuídas competências que são exercidas de forma autónoma dentro dos limites do sistema constitucional nacional do Estado-Membro em causa, e o ato da União impede essa entidade de exercer tais competências como considerar oportuno (critério *Vlaams Gewest*)<sup>96</sup>.

152. Expliquei também por que razão esse requisito parece estar preenchido no caso em apreço. Em seguida, sublinhei o modo como o regulamento impugnado tem um impacto *automático* sobre as competências da recorrente<sup>97</sup>.

153. Se isso não for suficiente para efeitos do critério *Vlaams Gewest*, como considero que deverá ser, o único aspeto potencialmente pendente a aclarar é a forma como o regulamento de execução impugnado altera a situação jurídica da recorrente *tendo em conta a sua situação específica* (ou seja, o requisito da afetação *individual*).

94 V. Tribunal de justiça da União Europeia, Relatório apresentado ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2015/2422 do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, pp. 4 a 7 (*online* em: <https://curia.europa.eu>).

95 V., para o efeito, por exemplo, Acórdão de 26 de janeiro de 2017, *Mamoli Robinetteria/Comissão* (C-619/13 P, EU:C:2017:50, n.º 107 e jurisprudência referida).

96 V., acima, n.ºs 58 a 62.

97 V., acima, n.ºs 65 a 81.

154. Os poderes concedidos às regiões da Bélgica para regulamentar o uso de pesticidas nos respetivos territórios são, obviamente, uma particularidade do ordenamento constitucional belga. Noutros Estados-Membros (pelo menos em alguns), a situação é diferente. Nem todas as regiões ou outras entidades locais dos demais Estados-Membros dispõem de poderes autónomos comparáveis. As entidades regionais ou locais com competências específicas para regulamentar o uso de pesticidas nos respetivos territórios constituem um grupo fechado, predeterminado e, certamente, reduzido de pessoas (coletivas).

155. A mesma lógica é valida em relação aos outros tipos de efeitos produzidos pelo regulamento impugnado sobre a situação jurídica da recorrente. Em especial, essa situação jurídica é igualmente alterada pelo facto de o regulamento impugnado conferir determinados direitos a empresas ou particulares (entre outros, aos produtores e associações de produtores da substância ativa e aos titulares de autorizações). Por exemplo, os titulares de autorizações que requerem a renovação das suas autorizações têm o direito de obter uma decisão das autoridades no prazo de 12 meses e, se necessário, manter a validade das suas autorizações durante o período exigido para o efeito<sup>98</sup>. Esses direitos podem, em qualquer caso, ser invocados contra as autoridades belgas responsáveis que, ao contrário de outros Estados-Membros, incluem as entidades regionais devido à sua competência específica em matéria de regulamentação dos pesticidas.

156. Além disso, o regulamento impugnado impõe igualmente uma obrigação processual à recorrente. O Governo federal *não pode* decidir sobre as autorizações sem ouvir o Comité de Autorização, do qual a recorrente é membro. Mais uma vez, a necessidade de as autoridades da Région Bruxelles-Capitale, *inter alia*, darem seguimento, instruírem os processos relevantes e participarem nos processos de decisão resulta da estrutura constitucional belga.

157. Na medida em que toda esta estrutura e lógica poderia, de facto, ser aplicada aos reguladores, ao invés de o ser aos destinatários da legislação para os quais foi concebida<sup>99</sup>, estes elementos, tanto individualmente como (mais ainda) considerados em conjunto, distinguem claramente a recorrente de todas as outras autoridades regionais ou locais da União, as quais só indiretamente podem ser afetadas, na medida em que têm por missão zelar pelo bem-estar geral dos seus cidadãos ou pela integridade do seu território. *A fortiori*, estes elementos diferenciam a recorrente de outras pessoas coletivas ou singulares que atuam no domínio do ambiente ou são potencialmente afetadas pelo regulamento impugnado (como os cidadãos expostos à substância).

158. Nesta conformidade, considero que o regulamento impugnado diz direta e individualmente respeito à recorrente, pelo que a mesma tem legitimidade para o impugnar nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Dito isto, por razões de exaustividade, apreciarei também a sua legitimidade na situação prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE.

*b) Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução*

159. Em primeiro lugar, é bastante claro que o regulamento impugnado é um «ato regulamentar» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

98 Artigo 43.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1107/2009, analisado em detalhe nos n.ºs 83 a 87 das presentes conclusões.

99 Como salientado acima nos n.ºs 129 a 136.

160. Segundo jurisprudência constante, este conceito «abrange todos os atos não legislativos de alcance geral»<sup>100</sup>. O regulamento impugnado cumpre claramente esse requisito. Não se trata de um ato legislativo, mas de um ato de execução, na aceção do artigo 291.º, TFUE, adotado pela Comissão para dar execução ao Regulamento n.º 1107/2009. Além disso, o regulamento impugnado abrange situações determinadas objetivamente e produz efeitos jurídicos para categorias de pessoas previstas de uma forma geral e abstrata<sup>101</sup>.

161. Em segundo lugar, também sou da opinião que o regulamento impugnado não «necessita de medidas de execução», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

162. O tribunal esclareceu que a questão de saber se um ato regulamentar necessita de medidas de execução deve ser apreciada em função da *situação da pessoa* que intenta a ação e do *objeto* dessa ação<sup>102</sup>. Isso significa que é irrelevante o ato em causa necessitar de medidas de execução em relação a *outras pessoas*<sup>103</sup> e se *outras vertentes* do ato impugnado, não contestadas pelo recorrente, necessitam de medidas de execução<sup>104</sup>. Neste contexto, é crucial saber se os efeitos jurídicos específicos que alteram a situação jurídica do recorrente se materializam perante ele em resultado do ato da União impugnado, ou de qualquer outro ato adotado pela União ou pelo Estado-Membro em questão<sup>105</sup>.

163. Neste contexto, tendo em conta a *situação jurídica* da recorrente e o *objeto* do presente processo, o regulamento impugnado não necessita de medidas de execução para efeitos do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE. Como foi já reiteradamente mencionado nestas conclusões, a recorrente não impugna qualquer autorização específica que possa ser concedida (ou renovada) a um ou mais produtos que contenham glifosato. Impugna sim a segurança da substância nos termos do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1107/2009, aspeto que o regulamento impugnado resolve com caráter definitivo. Não é necessária nem está prevista qualquer medida de execução a este respeito.

164. O facto de ser necessário adotar medidas de execução do regulamento impugnado em relação a outras pessoas (por exemplo, titulares de autorizações e produtores de glifosato) ou a outros aspetos do regulamento impugnado (em especial, a segurança de produtos específicos que contêm glifosato) não tem, em conformidade com a jurisprudência acima referida, qualquer relevância.

165. A Comissão contesta estes argumentos. Alega que a jurisprudência recente adota uma nova abordagem, particularmente restritiva, da expressão «não necessita de medidas de execução».

166. Concordo com o ponto de partida da Comissão, mas não interpreto da mesma forma a jurisprudência que menciona e, portanto, discordo das consequências que dela extraí para o caso.

100 V., entre outros, Acórdãos de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 60); e de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 28).

101 V., por exemplo, Acórdãos de 11 de maio de 2017, *Deza/ECHA* (T-115/15, EU:T:2017:329, n.ºs 32 a 34); e de 13 de março de 2018, *European Union Copper Task Force/Comissão* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.º 95).

102 Acórdão de 10 de julho de 2014, *Telefónica e Telefónica de España/Comissão* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, n.ºs 30 e 31).

103 V. Acórdãos de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.ºs 63 a 65); e de 13 de dezembro de 2018, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Comissão* (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU:T:2018:927, n.º 40).

104 V., por exemplo, Acórdão de 10 de julho de 2014, *Telefónica e Telefónica de España/Comissão* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, n.º 31).

105 Acórdão de 13 de março de 2018, *European Union Copper Task Force/Comissão* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.ºs 43 e 45), e de 18 de outubro de 2018, *Internacional de Productos Metálicos/Comissão* (C-145/17 P, EU:C:2018:839, n.ºs 56 e 57).

167. Em primeiro lugar, concordo que o requisito segundo o qual o ato impugnado não «necessita de medidas de execução» não deve ser confundido com o de «afetação direta»<sup>106</sup>. Os dois requisitos partilham efetivamente o mesmo objetivo: evitar litígios desnecessários perante as jurisdições da União, garantindo simultaneamente uma tutela jurisdicional efetiva a todas as pessoas a quem um ato da União diga diretamente respeito<sup>107</sup>. O seu sentido e alcance não são, no entanto, idênticos.

168. Segundo jurisprudência constante, a expressão «não necessitem de medidas de execução» deve ser interpretada à luz do objetivo desta disposição, que consiste, como resulta da sua génese, em evitar que um particular seja obrigado a violar a lei para poder recorrer ao juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente os seus efeitos na situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva sem necessitar de medidas de execução, esta última poderia ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva se não dispusesse de uma via direta de recurso para os tribunais da União a fim de pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, na falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma fiscalização jurisdicional desse ato após ter violado as disposições do referido ato, invocando a ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos iniciados contra ela nos órgãos jurisdicionais nacionais<sup>108</sup>.

169. Concordo igualmente com a Comissão quando refere a seguinte diferença fundamental entre estes dois conceitos: ao contrário do que sucede com a afetação direta, a mera existência de medidas de execução do ato da União, mesmo quando as medidas tenham caráter puramente mecânico e não deixem margem de apreciação aos destinatários do ato da União, é suficiente para concluir pelo não preenchimento do requisito previsto no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE<sup>109</sup>. Por outras palavras, o ato da União impugnado deve, por si só, produzir os efeitos jurídicos objeto do recurso<sup>110</sup>. Assim, o requisito relativo à desnecessidade de medidas de execução segue a lógica subjacente ao requisito da afetação direta, mas torna-o, em certa medida, mais rigoroso<sup>111</sup>.

170. A razão subjacente à opção constitucional de incluir este requisito no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE é, provavelmente, a de compensar o facto de (i) tornar admissível o recurso direto para as jurisdições da União contra todos os *atos de aplicação geral* (que podem potencialmente afetar um elevado número de pessoas) e (ii) estendê-lo a qualquer pessoa a quem esses atos digam diretamente respeito (uma vez que o requisito de afetação individual foi suprimido nessas situações). A necessidade de evitar uma *actio popularis* perante as jurisdições da União levou assim os redatores do Tratado de Lisboa a reforçar o requisito de que os efeitos jurídicos do ato recorrido derivem precisa e imediatamente do ato da União impugnado.

106 Despacho de 14 de julho de 2015, *Forgital Italy/Conselho* (C-84/14 P, não publicado, EU:C:2015:517, n.º 43).

107 V., para o efeito, Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriat Kanatami e Others/Parlamento e Conselho* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 93).

108 V., por exemplo, Acórdão de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 58 e jurisprudência referida).

109 V. Acórdão de 13 de março de 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Comissão* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, n.º 47 e jurisprudência referida), e Despacho de 4 de junho de 2012, *Eurofer/Comissão* (T-381/11, EU:T:2012:273, n.º 59).

110 V., para o efeito, Acórdão de 10 de dezembro de 2015, *Canon Europa/Comissão* (C-552/14 P, não publicado, EU:C:2015:804, n.º 48).

111 Acórdão de 7 de julho de 2015, *Federcoopesca e o./Comissão* (T-312/14, EU:T:2015:472, n.ºs 34 a 37).

171. Todavia, esse requisito não pode agora ser invertido e (re)interpretado de forma a gerar, efetivamente, um acesso ainda menor do que anteriormente, privando assim de qualquer conteúdo esta alteração expressa do Tratado. Tal situação seria contrária à vontade clara do legislador constitucional da União<sup>112</sup>.

172. Desta forma, discordo da leitura que a Comissão propõe da recente jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em vez disso, subscrevo inteiramente a opinião do advogado-geral Pedro Cruz Villalón, o qual defendeu que «atos não substanciais [ou auxiliares]» não podem constituir medidas de execução. As jurisdições da União devem antes considerar que o ato impugnado está «plenamente operacional por si próprio» à luz do seu objeto, conteúdo e efeitos sobre a situação jurídica do recorrente<sup>113</sup>.

173. Em meu entender, a jurisprudência reflete essa posição em grande medida. O Tribunal de Justiça deixou clara a irrelevância de o ato impugnado necessitar de medidas de execução em relação a outras pessoas e de outras vertentes do ato impugnado, não impugnadas pelo recorrente, necessitarem de medidas de execução<sup>114</sup>. Além disso, no Acórdão *Montessori*, o Tribunal de Justiça considerou que as recorrentes tinham legitimidade ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE, na medida em que seria artificial obrigá-las a impugnar atos nacionais que, se a lei não tivesse sido violada, nunca teriam existido, para submeter assim um pedido de decisão prejudicial sobre a validade do ato de base da União<sup>115</sup>.

174. O Tribunal Geral seguiu a mesma lógica em vários casos recentes. No Acórdão *Gazprom Neft*, declarou que seria artificial ou excessivo exigir a um operador que pedisse um ato de execução com o único objetivo de poder contestá-lo nos tribunais nacionais, quando é evidente que esse pedido será necessariamente indeferido, razão pela qual não seria apresentado no decurso normal dos processos<sup>116</sup>. Além disso, no Acórdão *Tilly-Sabco e Doux*, o Tribunal Geral considerou que só podem constituir medidas de execução, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE, as medidas que as autoridades nacionais ou da União adotem *na atividade negocial normal*. Se, nessa atividade, as referidas autoridades não adotarem medidas para executar o ato regulamentar e concretizar as suas consequências para o recorrente, esse ato não necessita de medidas de execução<sup>117</sup>.

112 V., em particular, nota de capa do Praesidium à Convenção Europeia (CONV 734/03), de 12 de maio de 2003, p. 20: «[...] o Praesidium recomenda que sejam abertas as condições para a instauração de recurso direto». O sublinhado é nosso. V., também, Acórdão de 13 de dezembro de 2018, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Comissão* (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU:T:2018:927, n.º 40). Na discussão académica, entre as muitas advertências contra uma leitura demasiado restritiva da emenda ao Tratado, v., por exemplo, Wildemeersch, J., «Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty», em Sarmiento *et al* (eds), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union: Primeira edição — 2019*, MPILux Trabalho de Investigação 2020, pp. 49 a73, e 62 a 64; ou Rhimes, M., «The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive?», *European Journal of Legal Studies*, Vol. 9, n.º 1, 2016, pp. 103 a 172, a p. 116.

113 Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão* (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, n.º 32). V., ainda, Acórdão de 25 de outubro de 2011, *Microban International e Microban (Europe)/Comissão* (T-262/10, EU:T:2011:623, n.º 29).

114 V., *supra*, n.ºs 162 a 164.

115 Acórdão de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 66). V. também Conclusões do Advogado-Geral M. Wathelet nos mesmos processos (EU:C:2018:229, n.º 71).

116 Acórdão de 13 de setembro de 2018, *Gazprom Neft/Conselho* (T-735/14 e T-799/14, EU:T:2018:548, n.º 102).

117 Acórdãos de 14 de janeiro de 2016, *Tilly-Sabco/Comissão* (T-397/13, EU:T:2016:8, n.º 43); e *Doux/Comissão* (T-434/13, não publicado, EU:T:2016:7, n.º 44).

175. Em suma, o artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE foi incluído no Tratado para preencher uma lacuna no sistema de recursos judiciais no que diz respeito a todos os casos em que a fiscalização judicial indireta dos atos da União (ou seja, através do reenvio prejudicial) é: (i) impossível, porque o ato da União é imediatamente aplicável (como no processo *Microban*<sup>118</sup>), ou (ii) meramente artificial e irracional por inexistência de medidas de execução em relação à recorrente (como nos processos *Montessori*, *Gazprom*, *Tilly-Sabco* e *Doux*<sup>119</sup>) e/ou no que se refere aos efeitos impugnados pelo recorrente (situação prevista no processo *Telefónica*<sup>120</sup>).

176. No essencial, o presente processo está abrangido ou pelo primeiro grupo descrito no número anterior (não existe qualquer medida de execução no que respeita à determinação da segurança do glifosato) ou, pelo menos, pelo segundo grupo (a recorrente teria de contestar artificialmente alguma decisão da Federação adotada neste contexto para ter a oportunidade de suscitar a questão da validade do regulamento impugnado num processo nacional, na esperança de que o órgão jurisdicional de reenvio fosse submeter uma questão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE).

177. Por estas razões, considero que a recorrente tem legitimidade para impugnar o regulamento ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE: o regulamento impugnado é um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução.

#### ***E. Remessa do processo ao Tribunal Geral***

178. Tendo concluído pela admissibilidade do recurso, e na medida em que o mérito do mesmo não foi apreciado em primeira instância, entendo que cumpre remeter o processo ao Tribunal Geral, nos termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, e reservar para final a decisão quanto às despesas.

179. Considero, no entanto, que o Tribunal de Justiça dispõe de todos os elementos necessários para julgar improcedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão em primeira instância. No interesse da eficiência e da economia processual, proponho que o Tribunal de Justiça opte por esta solução.

#### **V. Conclusão**

180. Proponho ao Tribunal de Justiça que se digne:

- anular o Despacho de 28 de fevereiro de 2019, *Région de Bruxelles-Capitale/Comissão* (T-178/18, não publicado, EU:T:2019:130);
- julgar admissível o recurso de anulação interposto pela recorrente;
- remeter o processo ao Tribunal Geral para a apreciação quanto ao mérito; e
- reservar para final a decisão quanto às despesas.

118 Acórdão de 25 de outubro de 2011, *Microban International e Microban (Europe)/Comissão* (T-262/10, EU:T:2011:623). V. também Acórdãos de 27 de fevereiro de 2013, *Bloufin Touma Ellas Nafiki Etaireia e o./Comissão* (T-367/10, não publicado, EU:T:2013:97); e de 12 de junho de 2015, *Health Food Manufacturers' Association e o./Comissão* (T-296/12, EU:T:2015:375).

119 V., *supra*, n.<sup>o</sup> 173 a 174 das presentes conclusões.

120 V., *supra*, n.<sup>o</sup> 162 das presentes conclusões.