



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

8 de outubro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Regulamento (CE) n.º 1107/2009 — Colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado — Medidas de emergência — Informação oficial da Comissão Europeia — Diretiva (UE) 2015/1535 — Procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas — Neonicotinóides — Proteção das abelhas — Princípio da cooperação leal»

No processo C-514/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), por Decisão de 28 de junho de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de julho de 2019, no processo

Union des industries de la protection des plantes

contra

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre des Solidarités et de la Santé,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail,

sendo intervenientes:

Association Générations futures,

Union nationale de l'apiculture française (UNAF),

Syndicat national de l'apiculture,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, L. Bay Larsen (relator), C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

* Língua do processo: francês.

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Union des industries de la protection des plantes, por J.-P. Chevallier, avocat,
- em representação da Union nationale de l’apiculture française (UNAF), por B. Fau, avocat,
- em representação do Syndicat national de l’apiculture, por F. Lafforgue e H. Baron, avocats,
- em representação do Governo francês, por A.-L. Desjonquères e E. Leclerc, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por F. Castilla Contreras, M. Jáuregui Gómez, A. Dawes e I. Naglis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 4 de junho de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 2015, L 241, p. 1), e dos artigos 69.º e 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO 2009, L 309, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Union des industries de la protection des plantes (União das Indústrias da Proteção das Plantas) ao Premier ministre (Primeiro-Ministro), ao ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro da Transição Ecológica e Solidária), ao ministre des Solidarités et de la Santé (Ministro das Solidariedades e da Saúde), ao ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation (Ministro da Agricultura e da Alimentação) e à Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Agência Nacional para a Segurança Sanitária da Alimentação, do Ambiente e do Trabalho, França) a respeito da proibição da utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma ou mais substâncias ativas da família dos neonicotinóides e das sementes tratadas com esses produtos.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2015/1535

- 3 O artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2015/1535 dispõe:

«1. Sob reserva do disposto no artigo 7.º, os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica [...]. Envia igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas razões já transparecerem do projeto.

[...]

Sempre que o projeto das regulamentações técnicas se destine em especial a limitar a comercialização ou a utilização de uma substância, de uma preparação ou de um produto químico, inclusive por razões de saúde pública, defesa dos consumidores ou proteção do ambiente, os Estados-Membros comunicam também um resumo ou as referências dos dados pertinentes relativos à substância, à preparação ou ao produto em causa e os referentes aos produtos alternativos conhecidos e disponíveis, na medida em que tais informações estejam disponíveis, bem como os efeitos previsíveis da medida sobre a saúde pública, a defesa dos consumidores e a proteção do ambiente, com uma análise de risco [...]

A Comissão transmite de imediato aos outros Estados-Membros o projeto das regulamentações técnicas e todos os documentos que lhe tenham sido comunicados [...]

[...]

2. A Comissão e os Estados-Membros podem enviar ao Estado-Membro que tiver apresentado um projeto de regra técnica, observações que este Estado-Membro toma em consideração, na medida do possível, aquando da elaboração definitiva da regra técnica.»

- 4 O artigo 6.º desta diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros adiam a adoção de um projeto de regra técnica por três meses a contar da data de receção, pela Comissão, da comunicação referida no artigo 5.º, n.º 1.

[...]

3. Os Estados-Membros adiam a adoção de um projeto de regra técnica, com exclusão dos projetos de regras relativas aos serviços, por 12 meses a contar da data de receção pela Comissão da comunicação a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, da presente diretiva, se, no prazo de três meses subsequentes a essa data, a Comissão manifestar a intenção de propor ou adotar uma diretiva, um regulamento ou uma decisão nessa matéria [...]

4. Os Estados-Membros adiam a adoção do projeto de regra técnica por 12 meses a contar da data de receção pela Comissão da comunicação referida no artigo 5.º, n.º 1, da presente diretiva, se, nos três meses subsequentes, a Comissão verificar que o projeto de regra técnica incide sobre uma matéria abrangida por uma proposta de diretiva, de regulamento ou de decisão [...]

[...]

7. Os n.ºs 1 a 5 não se aplicam sempre que um Estado-Membro:

- a) por razões urgentes, resultantes de uma situação grave e imprevisível que envolva a defesa da saúde das pessoas e dos animais, a preservação das plantas ou a segurança e, no que se refere às regras relativas aos serviços, a ordem pública, em especial a proteção dos menores, tenha de elaborar, com a maior brevidade, regras técnicas a adotar e aplicar de imediato, sem possibilidade de proceder a uma consulta; [...]

[...]

Na comunicação referida no artigo 5.º, o Estado-Membro indica os motivos que justificam a urgência das medidas em questão. A Comissão pronuncia-se sobre essa comunicação no mais curto prazo possível, toma as medidas adequadas em caso de recurso abusivo a este procedimento e mantém também o Parlamento Europeu informado.»

5 O artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da referida diretiva precisa:

«Os artigos 5.º e 6.º não são aplicáveis às disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou aos acordos voluntários através dos quais estes:

[...]

- c) recorram a cláusulas de salvaguarda previstas em atos vinculativos da União».

Regulamento n.º 1107/2009

6 O considerando 8 do Regulamento n.º 1107/2009 tem a seguinte redação:

«O presente regulamento tem por objetivo garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e animal e do ambiente, preservando simultaneamente a competitividade da agricultura da Comunidade. [...]

7 O artigo 21.º, n.º 1, desse regulamento enuncia:

«A Comissão pode rever a aprovação de uma substância ativa em qualquer altura. A Comissão toma em consideração o pedido de um Estado-Membro de revisão, à luz de novos conhecimentos científicos e técnicos e de dados de monitorização, da aprovação de uma substância ativa [...]

8 O artigo 49.º, n.º 2, do referido regulamento tem a seguinte redação:

«Caso existam preocupações substanciais de que as sementes tratadas [...] são suscetíveis de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e de que tal risco não pode ser satisfatoriamente contido através de medidas tomadas pelo(s) Estado(s)-Membro(s) em causa, são imediatamente tomadas medidas destinadas a restringir ou a proibir a utilização e/ou venda de tais sementes tratadas, pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 79.º [...]

9 O artigo 69.º do mesmo regulamento dispõe:

«Caso seja evidente que uma substância ativa [...] aprovad[a], ou um produto fitofarmacêutico autorizado nos termos do presente regulamento, são suscetíveis de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente, e que esse risco não pode ser contido satisfatoriamente através de medidas adotadas pelos Estados-Membros em causa, são imediatamente adotadas medidas

para restringir ou proibir a utilização e/ou venda dessa substância ou desse produto pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 79.º, por iniciativa da Comissão ou a pedido de um Estado-Membro. [...]»

10 O artigo 70.º do Regulamento n.º 1107/2009 enuncia:

«Em derrogação do artigo 69.º, a Comissão pode, em caso de extrema urgência, adotar, a título provisório, medidas de emergência, após ter consultado o(s) Estado(s)-Membro(s) em causa e informado os restantes Estados-Membros.

Essas medidas são confirmadas, alteradas, revogadas ou prorrogadas o mais rapidamente possível, e no prazo máximo de dez dias úteis, pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 79.º»

11 O artigo 71.º desse regulamento precisa:

«1. Caso um Estado-Membro informe oficialmente a Comissão da necessidade de adotar medidas de emergência, e não tenha sido tomada qualquer iniciativa de acordo com os artigos 69.º ou 70.º, o Estado-Membro pode adotar medidas de proteção provisórias. Nesse caso, informa imediatamente os restantes Estados-Membros e a Comissão.

2. No prazo de 30 dias úteis, a Comissão submete a questão ao Comité referido no n.º 1 do artigo 79.º, de acordo com o procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do mesmo artigo, a fim de prorrogar, alterar ou revogar as medidas de proteção provisórias nacionais.

3. O Estado-Membro pode manter as suas medidas de proteção provisórias nacionais enquanto não forem adotadas medidas comunitárias.»

Regulamento de Execução (UE) 2018/783

12 O Regulamento de Execução (UE) 2018/783 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa imidaclopride (JO 2018, L 132, p. 31), determina as condições de colocação no mercado e de utilização do imidaclopride.

Regulamento de Execução (UE) 2018/784

13 O Regulamento de Execução (UE) 2018/784 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa clotianidina (JO 2018, L 132, p. 35), determina as condições de colocação no mercado e de utilização da clotianidina.

Regulamento de Execução (UE) 2018/785

14 O Regulamento de Execução (UE) 2018/785 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa tiametoxame (JO 2018, L 132, p. 40), determina as condições de colocação no mercado e de utilização do tiametoxame.

Direito francês

- 15 O artigo L. 253-8, II, do code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima) dispõe:

«A utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma ou mais substâncias ativas da família dos neonicotinóides e de sementes tratadas com estes produtos é proibida a partir de 1 de setembro de 2018.

[...]

Poderão ser conferidas derrogações à proibição mencionada no primeiro e segundo parágrafos do presente II, até 1 de julho de 2020, por despacho conjunto dos ministros encarregados da agricultura, do ambiente e da saúde.

[...]»

- 16 O artigo D. 253-46-1 desse código, introduzido pelo décret n° 2018-675, du 30 juillet 2018, relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (Portaria n.º 2018-675, de 30 de julho de 2018, relativa à definição das substâncias ativas da família dos neonicotinóides presentes nos produtos fitofarmacêuticos) (JORF de 1 de agosto de 2018, texto n.º 7), prevê:

«As substâncias da família dos neonicotinóides mencionadas no artigo L. 253-8 são as seguintes:

- acetamipride;
- clotianidina;
- imidaclopride;
- tiaclopride;
- tiametoxame.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 17 O artigo L. 253-8 do code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima) prevê a proibição da utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma ou mais substâncias ativas da família dos neonicotinóides e das sementes tratadas com estes produtos a partir de 1 de setembro de 2018. Autoriza, no entanto, a concessão de determinadas derrogações a esta proibição até 1 de julho de 2020.
- 18 A República Francesa comunicou à Comissão, em 2 de fevereiro de 2017, um projeto de portaria que enumerava as substâncias ativas visadas nesse artigo. Esta comunicação baseava-se expressamente no artigo 5.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Diretiva 2015/1535, e não fazia referência ao Regulamento n.º 1107/2009. A referida comunicação mencionava diferentes estudos que indicavam um impacto considerável dos neonicotinóides no ambiente e um risco para a saúde humana.
- 19 Em 3 de agosto de 2017, a Comissão respondeu a essa mesma comunicação que partilhava as preocupações expressas pela República Francesa relativamente a determinadas substâncias da família dos neonicotinóides. Além disso, esta instituição precisou que a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) tinha publicado conclusões sobre três das substâncias visadas pelo projeto de portaria notificado, o que a levava a considerar a necessidade de aplicar novas restrições.

- 20 Em seguida, os Regulamentos de Execução 2018/783, 2018/784 e 2018/785 proibiram a utilização do imidaclopride, da clotianidina e do tiametoxame a partir de 19 de dezembro de 2018, com exceção dos tratamentos destinados às culturas em estufa permanente de plantas com todo o ciclo de vida numa estufa.
- 21 Em 30 de julho de 2018, o Primeiro-Ministro adotou, com base no artigo L. 253-8 do code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima), o décret n° 2018-675 (Portaria n.º 2018-675), que tem por objetivo definir as substâncias ativas da família dos neonicotinóides visadas nesse artigo. Esta portaria inseriu no referido código o artigo D. 253-46-1, nos termos do qual estas substâncias proibidas são o acetamipride, a clotianidina, o imidaclopride, o tiaclopride e o tiametoxame.
- 22 Em 1 de outubro de 2018, a Union des industries de la protection des plantes (União das Indústrias da Proteção das Plantas) apresentou no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) uma petição com vista à anulação da referida portaria, por ser incompatível com o Regulamento n.º 1107/2009.
- 23 Tendo em conta o desenrolar do processo prévio à adoção do décret n° 2018-675 (Portaria n.º 2018-675), o órgão jurisdicional de reenvio considera que a legalidade desta portaria depende da questão de saber se a República Francesa dispunha, por força do artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009, da faculdade de adotar essa portaria enquanto medida de emergência, após ter procedido a uma comunicação baseada na Diretiva 2015/1535 e apesar de a Comissão ter adotado uma série de medidas relativas à utilização de alguns dos neonicotinóides visados pela referida portaria.
- 24 Nestas condições, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Quando uma medida nacional para restringir a utilização de substâncias ativas tenha sido formalmente notificada à Comissão com fundamento no artigo 5.º da Diretiva [2015/1535], mas com uma apresentação dos elementos que levam o Estado-Membro a considerar que a substância é suscetível de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e que esse risco só pode ser contido satisfatoriamente, atendendo à regulamentação atual, através de medidas tomadas pelo Estado-Membro, apresentação suficientemente clara para que a Comissão não tenha dúvidas em associar o fundamento da notificação ao Regulamento [n.º 1107/2009], deve a Comissão [...] considerar que a notificação foi apresentada de acordo com o procedimento previsto nos artigos 69.º e 71.º deste regulamento e, se necessário, tomar medidas de investigação adicionais ou medidas que respondam às exigências desta regulamentação e às preocupações expressas por esse Estado-Membro?
- 2) Em caso de resposta afirmativa a esta questão, devem os Regulamentos de Execução [2018/783, 2018/784 e 2018/785], que proíbem a utilização das substâncias tiametoxame, clotianidina e imidaclopride a partir de 19 de dezembro de 2018, com exceção dos tratamentos destinados às culturas em estufa permanente de plantas com todo o ciclo de vida nessa estufa, ser considerados medidas tomadas em resposta ao pedido apresentado pela [República Francesa] em 2 de fevereiro de 2017, de proibição geral da utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma substância ou substâncias da família dos neonicotinóides e [das] sementes tratadas com esses produtos?
- 3) Em caso de resposta afirmativa a esta última questão, o que pode fazer o Estado-Membro que pediu à Comissão, com fundamento no artigo 69.º do Regulamento n.º 1107/2009, para tomar medidas para restringir ou proibir a utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma substância ou substâncias da família dos neonicotinóides e [das] sementes tratadas com esses produtos, se a Comissão só parcialmente aceder ao seu pedido, restringindo a utilização, não de todas as substâncias da família dos neonicotinóides, mas de três delas?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

- 25 A Union des industries de la protection des plantes (União das Indústrias da Proteção das Plantas) contesta a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.
- 26 Sustenta que a medida nacional em causa no processo principal não podia ser adotada em aplicação do artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009, na medida em que constitui uma proibição definitiva e não uma medida provisória instituída enquanto se aguarda a adoção de medidas ao nível da União. Esta medida também não apresenta carácter urgente, na medida em que resulta de uma lei de 2016 cujos efeitos foram diferidos até 2018. Além disso, a comunicação da referida medida não resulta do procedimento de urgência previsto na Diretiva 2015/1535.
- 27 Nestas condições, considera que a primeira questão, que tem por objeto o respeito dos requisitos processuais enunciados no artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009, não é relevante para a resolução do litígio no processo principal. O mesmo acontece no que respeita à segunda e terceira questões, uma vez que estas apenas foram submetidas em caso de resposta afirmativa à primeira questão. Além disso, a segunda questão não tem nenhuma relação com o objeto do litígio no processo principal.
- 28 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 29 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 30 Os argumentos apresentados pela Union des industries de la protection des plantes (União das Indústrias da Proteção das Plantas) não são suficientes para ilidir a presunção de pertinência de que gozam as questões submetidas.
- 31 Com efeito, verifica-se, em primeiro lugar, que o órgão jurisdicional de reenvio não determinou, nesta fase, o alcance da medida nacional em causa no processo principal. Nestas condições, não se pode excluir que esse órgão jurisdicional possa considerar, se for caso disso procedendo a uma interpretação dessa medida em conformidade com o direito da União, que a mesma tem carácter provisório e pode, por esse facto, constituir uma «medida de proteção provisória», na aceção do artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009.

- 32 Em segundo lugar, a duração do processo nacional que precedeu a adoção da medida nacional em causa no processo principal não pode ser decisiva, uma vez que esta duração não basta para excluir que, na fase final desse processo, a referida medida tenha podido parecer uma «medida de emergência», na aceção dessa disposição, dado que a sua adoção se tinha então tornado necessária para fazer face, de forma urgente, a um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente.
- 33 Em terceiro lugar, no que respeita à falta de recurso ao procedimento de urgência previsto na Diretiva 2015/1535 para efetuar a comunicação da medida nacional em causa no processo principal, importa notar que a primeira questão visa fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio os elementos de direito da União necessários para determinar se, e, sendo caso disso, em que condições, uma comunicação efetuada por força dessa diretiva pode ser tida em conta ao abrigo do procedimento previsto no artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009. Assim, a apreciação deste argumento da Union des industries de la protection des plantes (União das Indústrias da Proteção das Plantas) está indissociavelmente ligada à resposta a dar a essa questão e não é, por conseguinte, suscetível de implicar a inadmissibilidade desta (v., por analogia, Acórdãos de 17 de janeiro de 2019, KPMG Baltics, C-639/17, EU:C:2019:31, n.º 11, e de 3 de dezembro de 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, n.º 30).
- 34 Em quarto lugar, no que respeita à relação entre a segunda questão e o objeto do litígio no processo principal, há que observar que esta questão visa determinar se certas medidas adotadas pela Comissão após a comunicação efetuada pela República Francesa podem ser consideradas como tendo sido tomadas em resposta a esta comunicação. Uma vez que, por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio deve, a fim de decidir o litígio no processo principal, determinar se o décret n.º 2018-675 (Portaria n.º 2018-675) podia ser adotado pela República Francesa em aplicação do artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009 e, por outro, que esta disposição subordina a ação dos Estados-Membros à não adoção de certas medidas pela Comissão, não se pode considerar que a segunda questão seja manifestamente desprovida de qualquer relação com o objeto do litígio no processo principal.
- 35 Daqui resulta que as questões prejudiciais são admissíveis.

Quanto à primeira questão

- 36 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º da Diretiva 2015/1535 e o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 devem ser interpretados no sentido de que a comunicação, efetuada ao abrigo do artigo 5.º dessa diretiva, de uma medida nacional que proíbe a utilização de determinadas substâncias ativas abrangidas por este regulamento deve ser considerada uma informação oficial da necessidade de adotar medidas de emergência, na aceção do artigo 71.º, n.º 1, do referido regulamento, quando essa comunicação comporte uma apresentação clara dos elementos que demonstram, por um lado, que essas substâncias ativas são suscetíveis de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e, por outro, que esse risco só pode ser contido satisfatoriamente através de medidas tomadas pelo Estado-Membro em causa.
- 37 O artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 prevê que, caso um Estado-Membro informe oficialmente a Comissão da necessidade de adotar medidas de emergência, e não tenha sido tomada qualquer iniciativa de acordo com os artigos 69.º ou 70.º deste regulamento, o Estado-Membro pode adotar medidas de proteção provisórias. Nesse caso, deve informar imediatamente os restantes Estados-Membros e a Comissão.
- 38 O artigo 69.º do referido regulamento autoriza a Comissão a adotar medidas de emergência para restringir ou proibir a utilização ou a venda de uma substância ativa ou de um produto fitofarmacêutico caso seja evidente que essa substância ativa ou esse produto autorizado nos termos

do mesmo regulamento é suscetível de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e que esse risco não pode ser contido satisfatoriamente através de medidas adotadas pelos Estados-Membros em causa. O artigo 70.º do Regulamento n.º 1107/2009 prevê a faculdade de a Comissão, em caso de extrema urgência, adotar essas medidas de emergência no termo de um procedimento simplificado.

- 39 O procedimento instituído pelo artigo 71.º desse regulamento tem assim por objetivo permitir a adoção, pela Comissão ou, na falta desta, por um Estado-Membro, de medidas de emergência que enquadrem a utilização ou a venda de determinadas substâncias ou de determinados produtos, quando essas medidas se revelarem necessárias para proteger a saúde humana ou animal ou o ambiente.
- 40 O artigo 5.º da Diretiva 2015/1535 prevê, por seu turno, que os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica. Esta comunicação deve em princípio ser seguida, em aplicação do artigo 6.º desta diretiva, de um adiamento da adoção desse projeto, a fim de permitir a esta instituição e aos outros Estados-Membros formular observações sobre o referido projeto.
- 41 Embora o procedimento previsto na referida diretiva possa dizer respeito, em conformidade com o seu artigo 5.º, n.º 1, quarto parágrafo, a medidas de um Estado-Membro que se destinem a limitar a comercialização ou a utilização de uma substância ou de um produto químico por razões de saúde pública ou de proteção do ambiente, não é menos verdade que os dois procedimentos visados na primeira questão são distintos.
- 42 Em primeiro lugar, não obstante o artigo 5.º da mesma diretiva se aplicar, em princípio, a qualquer projeto de regra técnica, o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 diz respeito às medidas aplicáveis às substâncias e aos produtos aprovados ou autorizados nos termos deste regulamento.
- 43 Em segundo lugar, a comunicação que constitui o início do procedimento previsto no artigo 5.º dessa diretiva não tem a mesma função que a informação oficial através da qual é iniciado o procedimento instituído pelo artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009, uma vez que essa comunicação visa permitir à Comissão e aos outros Estados-Membros formular observações, ao passo que esta informação tem por principal objetivo levar a Comissão a responder à referida informação, adotando as medidas de emergência necessárias para conter o risco identificado pelo Estado-Membro em causa.
- 44 Em terceiro lugar, as consequências atribuídas pelo legislador da União à comunicação e à informação previstas, respetivamente, no artigo 5.º da Diretiva 2015/1535 e no artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009 não têm a mesma natureza. Assim, enquanto essa comunicação implica, em princípio, o adiamento da adoção do projeto em causa, a informação mencionada no artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 pode, em determinadas condições, permitir ao Estado-Membro em causa adotar sem demora medidas de proteção provisórias ao nível nacional.
- 45 A este respeito, embora o procedimento previsto no artigo 5.º da Diretiva 2015/1535 também possa, de facto, conduzir à adoção imediata de medidas nacionais, sempre que o Estado-Membro em causa recorra à faculdade instituída para este efeito pelo artigo 6.º, n.º 7, alínea a), dessa diretiva, essa faculdade constitui apenas uma exceção cuja aplicabilidade está, aliás, subordinada a uma condição que não figura no artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, a saber, o caráter imprevisível da situação que é objeto da medida de emergência adotada.
- 46 Em quarto lugar, há que notar que o artigo 71.º, n.º 1, desse regulamento deve ser equiparado, conforme observou a advogada-geral no n.º 58 das suas conclusões, a uma cláusula de salvaguarda.

- 47 A distinção dos procedimentos previstos, respetivamente, no artigo 5.º da referida diretiva e no artigo 71.º do referido regulamento é, portanto, confirmada pelo artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da mesma diretiva, que prevê que os seus artigos 5.º e 6.º não são aplicáveis às disposições dos Estados-Membros através das quais estes recorram a cláusulas de salvaguarda previstas em atos vinculativos da União.
- 48 No entanto, embora resulte da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o recurso, por um Estado-Membro, à faculdade prevista num ato da União de adotar medidas de emergência pressupõe a observância tanto dos requisitos materiais como processuais enunciados nesse ato (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Monsanto e o., C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, n.º 69, e de 13 de setembro de 2017, Fidenato e o., C-111/16, EU:C:2017:676, n.º 32), importa observar que o pedido dirigido à Comissão para agir em aplicação do artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 apenas necessita que o Estado-Membro em causa «informe oficialmente» esta instituição, sem que a referida informação deva revestir uma forma específica.
- 49 Além disso, importa recordar que, em virtude do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, que este princípio não só obriga os Estados-Membros a adotar todas as medidas adequadas a garantir o alcance e a eficácia do direito da União, mas impõe igualmente às suas instituições deveres recíprocos de cooperação leal com os Estados-Membros (Acórdãos de 4 de setembro de 2014, Espanha/Comissão, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, n.º 87, e de 19 de dezembro de 2019, Amoena, C-677/18, EU:C:2019:1142, n.º 55).
- 50 Importa igualmente recordar que, entre as garantias conferidas pela ordem jurídica da União, figura o princípio da boa administração, a que está associada a obrigação que incumbe à instituição competente de analisar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto (Acórdão de 29 de março de 2012, Comissão/Estónia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, n.º 95 e jurisprudência referida).
- 51 Nestas condições, apesar da distinção dos procedimentos previstos, respetivamente, no artigo 5.º da Diretiva 2015/1535 e no artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, a Comissão não pode, à luz do objetivo de proteção da saúde humana e animal e do ambiente referido no considerando 8 deste regulamento, negar pertinência, para efeitos da aplicação desse artigo 71.º, n.º 1, a uma comunicação de um projeto de regra técnica efetuada em aplicação do referido artigo 5.º, quando os elementos que esta comunicação comporta sejam suficientes para permitir a essa instituição concluir que o Estado-Membro em causa se lhe deveria ter dirigido ao abrigo do artigo 71.º, n.º 1, do referido regulamento.
- 52 Esta última condição encontra-se preenchida quando a comunicação em causa evoca, por um lado, a existência de um risco associado a uma substância ativa aprovada ou a um produto fitofarmacêutico autorizado que o projeto comunicado visa conter e, por outro, a impossibilidade de conter esse risco sem acrescentar urgentemente à legislação em vigor medidas adicionais.
- 53 Nesse caso, incumbe à Comissão perguntar ao Estado-Membro em causa se há que considerar que essa comunicação constitui uma informação oficial ao abrigo do artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009.
- 54 Na hipótese de a Comissão não ter dirigido tal pergunta a esse Estado-Membro, há que considerar que esta instituição foi oficialmente informada, através da referida comunicação, da necessidade de adotar medidas de emergência, na aceção do artigo 71.º, n.º 1, do referido regulamento.

- 55 No caso em apreço, resulta dos próprios termos da primeira questão que o órgão jurisdicional de reenvio, a quem incumbe exclusivamente apreciar os factos no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Azienda Municipale Ambiente, C-15/19, EU:C:2020:371, n.º 26 e jurisprudência referida), considera que os elementos mencionados no n.º 52 do presente acórdão decorrem efetivamente da comunicação efetuada pela República Francesa.
- 56 Além disso, não resulta da decisão de reenvio nem dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que a Comissão tenha perguntado à República Francesa se há que considerar que essa comunicação constitui uma informação oficial ao abrigo do artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009.
- 57 Em todo o caso, importa sublinhar que o facto de a informação oficial transmitida por um Estado-Membro à Comissão já incluir um projeto de medida não é suscetível de dispensar esse Estado-Membro da obrigação de informar imediatamente os restantes Estados-Membros e a Comissão da adoção final dessa medida, em conformidade com o artigo 71.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 1107/2009.
- 58 Tendo em conta o que precede, há que responder à primeira questão que o artigo 5.º da Diretiva 2015/1535 e o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 devem ser interpretados no sentido de que a comunicação, efetuada ao abrigo do artigo 5.º dessa diretiva, de uma medida nacional que proíbe a utilização de determinadas substâncias ativas abrangidas por este regulamento deve ser considerada uma informação oficial da necessidade de adotar medidas de emergência, na aceção do artigo 71.º, n.º 1, do referido regulamento, quando:
- essa comunicação comporte uma apresentação clara dos elementos que demonstram, por um lado, que essas substâncias ativas são suscetíveis de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e, por outro, que esse risco não pode ser contido satisfatoriamente sem a adoção urgente das medidas tomadas pelo Estado-Membro em causa, e
 - a Comissão não tiver perguntado a este Estado-Membro se há que considerar que a referida comunicação constitui uma informação oficial ao abrigo do artigo 71.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

Quanto à segunda questão

- 59 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 deve ser interpretado no sentido de que os Regulamentos de Execução 2018/783, 2018/784 e 2018/785 podem ser considerados medidas tomadas pela Comissão em resposta à comunicação efetuada, em 2 de fevereiro de 2017, pela República Francesa.
- 60 O artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 precisa que, após ter informado oficialmente a Comissão da necessidade de adotar medidas de emergência, um Estado-Membro pode adotar medidas de proteção provisórias caso «não tenha sido tomada qualquer iniciativa de acordo com os artigos 69.º ou 70.º» deste regulamento.
- 61 Por conseguinte, resulta da própria redação desse artigo 71.º, n.º 1, que só a adoção, pela Comissão, de medidas baseadas nos artigos 69.º ou 70.º do referido regulamento é suscetível de excluir qualquer possibilidade de o Estado-Membro em causa adotar medidas de emergência.
- 62 Esta conclusão é corroborada pela economia geral do mesmo regulamento.

- 63 A este respeito, há que recordar que, como resulta do n.º 39 do presente acórdão, a informação oficial da Comissão por um Estado-Membro ao abrigo do artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 tem por objetivo iniciar um procedimento destinado a assegurar a adoção de medidas de emergência pela Comissão ou, na falta desta, pelo Estado-Membro em causa.
- 64 O legislador da União instituiu, assim, um procedimento de urgência específico que está estreitamente ligado aos procedimentos de urgência estabelecidos nos artigos 69.º e 70.º desse regulamento, os quais fazem parte, à semelhança do seu artigo 71.º, do capítulo IX do referido regulamento. Em contrapartida, as disposições que instituem estes procedimentos de urgência não se referem aos outros procedimentos previstos no mesmo regulamento e devem, por conseguinte, ser consideradas independentes destes últimos.
- 65 O procedimento previsto no artigo 71.º do Regulamento n.º 1107/2009 distingue-se, em especial, do procedimento de revisão da aprovação de uma substância ativa previsto no artigo 21.º deste regulamento, que pode igualmente ser iniciado na sequência do pedido de um Estado-Membro apresentado para esse efeito.
- 66 Ora, os Regulamentos de Execução 2018/783, 2018/784 e 2018/785 foram adotados não com fundamento nos artigos 69.º ou 70.º do Regulamento n.º 1107/2009, mas com base noutras disposições deste regulamento.
- 67 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 deve ser interpretado no sentido de que os Regulamentos de Execução 2018/783, 2018/784 e 2018/785 não podem ser considerados medidas tomadas pela Comissão em resposta à comunicação efetuada, em 2 de fevereiro de 2017, pela República Francesa.

Quanto à terceira questão

- 68 Atendendo à resposta dada à segunda questão, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

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

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

- 1) O artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, e o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho, devem ser interpretados no sentido de que a comunicação, efetuada ao abrigo do artigo 5.º dessa diretiva, de uma**

medida nacional que proíbe a utilização de determinadas substâncias ativas abrangidas por este regulamento deve ser considerada uma informação oficial da necessidade de adotar medidas de emergência, na aceção do artigo 71.º, n.º 1, do referido regulamento, quando:

- **essa comunicação comporte uma apresentação clara dos elementos que demonstram, por um lado, que essas substâncias ativas são suscetíveis de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e, por outro, que esse risco não pode ser contido satisfatoriamente sem a adoção urgente das medidas tomadas pelo Estado-Membro em causa, e**
 - **a Comissão Europeia não tiver perguntado a este Estado-Membro se há que considerar que a referida comunicação constitui uma informação oficial ao abrigo do artigo 71.º, n.º 1, do mesmo regulamento.**
- 2) O artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009 deve ser interpretado no sentido de que o Regulamento de Execução (UE) 2018/783 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa imidaclopride, o Regulamento de Execução (UE) 2018/784 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa clotianidina, e o Regulamento de Execução (UE) 2018/785 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa tiametoxame, não podem ser considerados medidas tomadas pela Comissão Europeia em resposta à comunicação efetuada, em 2 de fevereiro de 2017, pela República Francesa.**

Assinaturas