



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 16 iulie 2020¹

Cauza C-352/19 P

**Région de Bruxelles-Capitale
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs – Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 – Produse fitosanitare – Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/2324 – Substanța activă glifosat – Articolul 263 TFUE – Calitatea procesuală a particularilor – Afectare directă – Articolul 4 alineatul (2) TUE – Regiuni ale statelor membre – Articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus – Interpretare conformă – Afectare individuală – Acte normative care nu presupun măsuri de executare”

I. Introducere

1. O entitate federată a unui stat membru care, în temeiul Constituției acestui stat, este abilitată să protejeze mediul și, în exercitarea acestei competențe, să interzică utilizarea glifosatului pe teritoriul său, întrucât consideră periculoasă această substanță activă, este *vizată în mod direct* de Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/2324 al Comisiei² prin care se reînnoiește aprobarea aceleiași substanțe active și pe care o califică astfel drept sigură?

2. Tribunalul a concluzionat că o asemenea regiune, în speță Région de Bruxelles-Capitale (Regiunea Bruxelles-Capitală, Belgia), nu este vizată în mod direct de un astfel de act al Uniunii. Prin urmare, instanța a declarat inadmisibilă acțiunea în anulare introdusă de această regiune³. Considerăm că, atunci când a stabilit că Regiunea Bruxelles-Capitală nu are calitate procesuală activă, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, interpretând în mod eronat articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, precum și mai multe dispoziții ale dreptului derivat aplicabil.

¹ Limba originală: engleza.

² Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei din 12 decembrie 2017 de reînnoire a aprobării substanței active glifosat, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare, și de modificare a anexei la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 al Comisiei (JO 2017, L 333, p. 10) (denumit în continuare „regulamentul atacat”).

³ Ordonanța Tribunalului din 28 februarie 2019 – Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (T-178/18, nepublicată, EU:T:2019:130, denumită în continuare „ordonanța atacată”).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

3. Articolul 2 alineatele (2) și (4) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005⁴ (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”), care definește anumite noțiuni, prevede:

„În sensul prezentei convenții:

[...]

2. «Autoritate publică» înseamnă:

- (a) administrația publică la nivel național, regional sau la alt nivel;
- (b) persoane fizice sau juridice cu funcții în administrația publică în conformitate cu legislația internă, care includ sarcini, activități sau servicii specifice legate de mediu;
- (c) orice alte persoane fizice sau juridice cu responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice legate de mediu și care se află sub controlul unui organism sau al unei persoane care intră sub incidența literei (a) sau (b) menționate anterior;

[...]

4. «Public» înseamnă una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile de astfel de persoane.”

4. Articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus, referitor la accesul la justiție, prevede:

„(3) [...] fiecare parte se asigură că, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există, membrii publicului au acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omiteri ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul.

(4) [...] procedurile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) prevăd căi de atac adecvate și eficiente, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz, și sunt oneste, echitabile, oportune și nu exagerat de costisitoare. [...]”

B. Dreptul Uniunii

5. Prin Directiva 2001/99/CE a Comisiei din 20 noiembrie 2001 de modificare a anexei I la Directiva 91/414/CEE a Consiliului privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare în scopul includerii glifosatului și metil tifensulfuronului ca substanțe active⁵, substanța activă glifosat a fost înscrisă în anexa I la Directiva 91/414/CEE a Consiliului din 15 iulie 1991 privind introducerea pe piață⁶ a produselor de uz fitosanitar și a fost, așadar, aprobată în temeiul acestei directive cu efect de la 1 iulie 2002.

4 JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201.

5 JO 2001, L 304, p. 14, Ediție specială, 03/vol. 39 p. 254.

6 JO 1991, L 230, p. 1, Ediție specială 03/vol. 10, p. 30.

6. Directiva 91/414 a fost abrogată, cu efect de la 14 iunie 2011 și sub rezerva anumitor măsuri tranzitorii, de Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului⁷.

7. Considerentele (10), (23) și (29) ale Regulamentului nr. 1107/2009 enunță:

„(10) În compoziția produselor fitosanitare ar trebui incluse numai substanțele cu utilitate demonstrată pentru producția vegetală și care nu ar trebui să exercite niciun efect nociv asupra sănătății umane sau animale și niciun efect inacceptabil asupra mediului. Pentru a obține același nivel de protecție în toate statele membre, decizia cu privire la acceptabilitatea sau inacceptabilitatea acestor substanțe ar trebui să fie luată la nivel comunitar, pe baza unor criterii armonizate. Aceste criterii ar trebui să se aplice pentru prima aprobare a unei substanțe active în conformitate cu prezentul regulament. Pentru substanțele active deja aprobate, criteriile ar trebui să se aplice începând cu reînnoirea sau revizuirea aprobărilor.

[...]

(23) [...] autorizațiile pentru produsele fitosanitare ar trebui să fie acordate de către statele membre.

[...]

(29) Principiul recunoașterii reciproce reprezintă unul dintre instrumentele asigurării liberei circulații a mărfurilor în interiorul Comunității. Pentru a evita repetarea anumitor operații, a reduce sarcinile administrative pentru industrie și pentru statele membre și pentru a asigura o disponibilitate mai armonizată a produselor fitosanitare, autorizațiile acordate de către un stat membru ar trebui să fie acceptate de celelalte state membre în care există condiții agricole, fitosanitare și de mediu (inclusiv climatice) comparabile. Prin urmare, pentru a facilita un astfel de sistem de recunoaștere reciprocă, Comunitatea ar trebui să fie împărțită pe zone caracterizate de astfel de condiții comparabile. Cu toate acestea, condițiile legate de mediu și agricultură specifice teritoriului unui stat membru sau al mai multor state membre ar putea impune ca, la cerere, statele membre să recunoască sau să modifice autorizația eliberată de un alt stat membru sau să refuze să autorizeze produsul fitosanitar în cauză pe teritoriul acestora, în cazul în care aceasta se justifică prin condiții specifice care țin de mediu sau de agricultură [...]

8. Articolul 20 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1107/2009 prevede în partea sa relevantă că, „[î]n cazul retragerii aprobării sau în cazul în care aprobarea nu este reînnoită datorită unor riscuri imediate legate de sănătatea umană, sănătatea animală sau de mediu, produsele respective fitosanitare se retrag de pe piață imediat”.

9. Articolul 36 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1107/2009 prevede în partea sa relevantă:

„În cazul în care preocupările unui stat membru legate de sănătatea umană sau animală sau de mediu nu pot fi controlate prin stabilirea unor măsuri naționale de reducere a riscului menționate în primul paragraf, statul membru poate recurge la refuzul autorizării pentru produsul fitosanitar pe teritoriul său în cazul în care, având în vedere împrejurările specifice legate de mediu și de agricultură, are motive temeinice pentru a considera că produsul în cauză încă prezintă un risc inacceptabil pentru sănătatea umană sau animală sau pentru mediu.”

⁷ JO 2009, L 309, p. 1.

10. Articolul 40 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1107/2009 prevede:

„Titularul unei autorizații acordate în conformitate cu articolul 29 poate solicita autorizarea aceluiasi produs fitosanitar într-un alt stat membru, în aceleași condiții de utilizare și având practici agricole comparabile, în baza procedurii de recunoaștere reciprocă la care se referă prezenta subsecțiune, în următoarele cazuri:

(a) autorizația a fost acordată de un stat membru (stat membru de referință) aparținând aceleiași zone;
[...]

11. Articolul 41 alineatul (1) din același regulament prevede:

„Statul membru căruia i se adresează cererea în temeiul articolului 40 autorizează, [...] ținând seama de circumstanțele specifice de pe teritoriul său, produsul fitosanitar în cauză în aceleași condiții ca și statul membru care examinează cererea, cu excepția cazurilor în care se aplică articolul 36 alineatul (3).”

12. Articolul 43 din Regulamentul nr. 1107/2009 prevede:

„(1) O autorizație se reînnoiește în baza unei cereri depuse de către titularul autorizației, cu condiția ca cerințele prevăzute la articolul 29 să fie în continuare îndeplinite.

[...]

(5) Statele membre iau o hotărâre cu privire la reînnoirea autorizației pentru un produs fitosanitar în termen de maximum douăsprezece luni de la reînnoirea aprobării pentru substanța activă, agentul fitoprotector sau agentul sinergic din compoziția produsului fitosanitar.

(6) În cazul în care, din motive independente de voința titularului autorizației, statul membru în cauză nu adoptă nicio hotărâre cu privire la reînnoirea autorizației înainte de expirarea acesteia, autorizația se prelungește pentru perioada necesară finalizării examinării și adoptării unei hotărâri cu privire la reînnoire.”

13. Articolul 78 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1107/2009 prevede adoptarea unui regulament care să conțină lista substanțelor active incluse în anexa I la Directiva 91/414, aceste substanțe fiind considerate aprobate în temeiul Regulamentului nr. 1107/2009.

14. Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 al Comisiei din 25 mai 2011 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1107/2009 în ceea ce privește lista substanțelor active autorizate⁸ a adoptat lista prevăzută la articolul 78 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1107/2009. Glifosatul a fost inclus în această listă, începând cu data expirării perioadei de aprobare, 31 decembrie 2015.

15. O cerere de reînnoire a acestei aprobări a fost formulată în termenele prevăzute. Ulterior, Comisia a prelungit de două ori perioada de aprobare a glifosatului, în temeiul articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1107/2009, având în vedere că procedura de reînnoire a fost întârziată⁹.

16. La 12 decembrie 2017, Comisia a adoptat regulamentul în litigiu, reînnoind aprobarea substanței active glifosat, în anumite condiții, până la 15 decembrie 2022.

⁸ JO 2011, L 153, p. 1.

⁹ Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1885 al Comisiei din 20 octombrie 2015 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește prelungirea perioadelor de aprobare a substanțelor active [...] glifosat [...] (JO 2015, L 276, p. 48) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/1056 al Comisiei din 29 iunie 2016 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 în ceea ce privește prelungirea perioadei de aprobare a substanței active glifosat (JO 2016, L 173, p. 52).

C. Dreptul belgian

17. Potrivit articolului 1 din Constituția Regatului Belgiei, „Belgia este un stat federal compus din comunități și regiuni”. În conformitate cu articolul 3 din Constituție, „Belgia cuprinde trei regiuni: Regiunea Flamandă, Regiunea Valonă și Regiunea Bruxelles”.

18. Potrivit articolului 39 din Constituție, „[s]e atribuie prin lege colectivităților regionale create, formate din aleși, competența de a gestiona domeniile prevăzute de aceasta [...] cu respectarea domeniului de aplicare și potrivit modalităților stabilite prin lege. [...]”.

19. Potrivit articolului 6 alineatul (1) punctul II primul paragraf din Loi spéciale de réformes institutionnelles (Legea specială din 8 august 1980 privind reformele instituționale)¹⁰ (denumită în continuare „legea specială”), printre materiile aflate în responsabilitatea regiunilor se numără „protecția mediului, în special a solului, a subsolului, a apei și a aerului împotriva poluării și agresiunii[...]”. În temeiul acestei dispoziții, regiunile sunt competente să reglementeze utilizarea produselor fitosanitare pe propriul teritoriu.

20. Potrivit articolului 6 alineatul (1) punctul II primul paragraf din legea specială, autoritatea federală este competentă „să stabilească standarde în materie de produse”. Prin urmare, autoritatea federală este cea care examinează cererile de autorizare a introducerii pe piață pentru produse fitosanitare și eliberează astfel de autorizații în Belgia, conform articolului 28 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1107/2009. Cu toate acestea, potrivit articolului 6 alineatul (4) punctul 1 din legea specială, regiunile participă la exercitarea acestei competențe.

21. Articolul 7 din Arrêté royal relative à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole (Decretul regal belgian din 28 februarie 1994 privind conservarea, introducerea pe piață și utilizarea pesticidelor pentru uz agricol) (denumit în continuare „decretul regal”)¹¹ prevede că se interzice introducerea pe piață, pregătirea, transportul, importul, oferirea, expunerea, oferirea spre vânzare, deținerea, achiziționarea sau utilizarea unui pesticid în scopuri agricole care nu a fost aprobat în prealabil de ministru. Potrivit articolului 8 din decretul menționat, „ministru sau funcționarul desemnat în acest scop de ministru emite acordul cu privire la avizul [comitetului de aprobare prevăzut la articolul 9]”. Potrivit articolului 9 din decretul regal, comitetul de aprobare este compus din 12 membri desemnați de ministru, printre care „un expert al Regiunii Bruxelles, prezentat de ministrul-președinte al Regiunii Bruxelles-Capitală”.

22. La 20 iunie 2013, Regiunea Bruxelles-Capitală a adoptat Ordonanța privind utilizarea durabilă a pesticidelor în Regiunea Bruxelles-Capitală (denumită în continuare „Ordonanța din 2013”)¹². Conform articolului 1 primul paragraf, acest act normativ transpune Directiva 2009/128/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unui cadru de acțiune comunitară în vederea utilizării durabile a pesticidelor¹³. În conformitate cu articolul 1 al treilea paragraf din Ordonanța din 2013, Regiunea Bruxelles-Capitală „poate identifica pesticidele a căror utilizare este interzisă din cauza riscurilor pe care le prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu”.

¹⁰ *Moniteur belge* din 15 august 1980, p. 9434.

¹¹ *Moniteur belge* din 11 mai 1994, p. 12504.

¹² *Moniteur belge* din 21 iunie 2013, p. 40062.

¹³ JO 2009, L 309, p. 71.

23. La 10 noiembrie 2016, Regiunea Bruxelles-Capitală a adoptat, în temeiul Ordonanței din 2013, Ordonanța de interdicere a utilizării pesticidelor care conțin glifosat în Regiunea Bruxelles-Capitală (denumită în continuare „Ordonanța din 2016”) ¹⁴. Articolul 1 din Ordonanța din 2016 prevede: „Utilizarea oricărui pesticid care conține glifosat pe teritoriul Regiunii Bruxelles-Capitală este interzisă.”

III. Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

24. La 8 martie 2018, Regiunea Bruxelles-Capitală a introdus la Tribunal o acțiune în anulare împotriva regulamentului în litigiu. În susținerea acțiunii formulate, Regiunea Bruxelles-Capitală a invocat două motive.

25. În primul rând, Regiunea Bruxelles-Capitală a invocat o încălcare a obligației de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului. Potrivit acesteia, Regulamentul 2017/2324 se întemeiază pe o evaluare științifică a riscurilor pentru sănătate și pentru mediu care nu îndeplinesc cerințele principiului precauției. Comisia nu a efectuat o evaluare a politicilor și o gestionare a riscurilor care să fie conforme cu principiul precauției.

26. În al doilea rând, Regiunea Bruxelles-Capitală a invocat o încălcare a obligației de motivare și a principiului bunei administrări. S-a afirmat că regulamentul atacat este intrinsec inconsecvent. Regiunea Bruxelles-Capitală a arătat că preambulul și articolele acestui regulament sugerează că glifosatul nu are efect nociv asupra sănătății umane sau animale și nici influențe negative asupra mediului, în timp ce dispozițiile specifice care figurează în anexa I la acest regulament implică existența unor astfel de efecte.

27. La 28 februarie 2019, prin ordonanța atacată, Tribunalul a declarat inadmisibilă acțiunea formulată de Regiunea Bruxelles-Capitală pentru lipsa calității procesuale active. Mai precis, Tribunalul a statuat că Regiunea Bruxelles-Capitală nu era vizată în mod direct de regulamentul atacat în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

28. În recursul înaintat Curții, introdus la 1 mai 2019, Regiunea Bruxelles-Capitală solicită Curții anularea ordonanței atacate, declararea acțiunii în anulare admisibilă, trimiterea cauzei spre judecată Tribunalului și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

29. La rândul său, Comisia solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Regiunii Bruxelles-Capitală la plata cheltuielilor de judecată.

IV. Aprecieri

30. În temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o acțiune introdusă de o persoană fizică sau juridică împotriva unui act al cărei destinatar nu este aceasta este admisibilă în două situații. Pe de o parte, o astfel de acțiune poate fi formulată cu condiția ca persoana respectivă să aibă un interes direct și personal cu privire la actul în discuție. Pe de altă parte, acesta poate introduce o acțiune împotriva unui act normativ care nu presupune măsuri de executare dacă o privește în mod direct.

31. Or, în ordonanța atacată, Tribunalul nu a examinat calitatea procesuală activă a recurenteii în niciuna dintre aceste ipoteze. Analiza Tribunalului s-a oprit în punctul în care acesta a considerat că recurenta nu era vizată în mod direct de regulamentul atacat, această condiție fiind comună celor două ipoteze avute în vedere mai sus.

¹⁴ *Moniteur belge* din 2 decembrie 2016, p. 79492.

32. În recursul formulat, recurenta contestă această apreciere invocând un motiv unic, întemeiat pe o eroare de drept în interpretarea și în aplicarea articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Acest motiv este defalcat în două argumente. În primul rând, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare prin faptul că nu a ținut seama și, prin urmare, nu a luat în considerare în mod suficient articolul 9 din Convenția de la Aarhus. În al doilea rând, recurenta susține că Tribunalul a concluzionat în mod eronat ca urmare a unei interpretări incorecte a dispozițiilor relevante ale dreptului derivat al Uniunii (în special Regulamentul nr. 1107/2009), măsura în care aceasta a fost afectată de regulamentul atacat.

33. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe analiza noastră cu al doilea motiv al recurente, întemeiat pe interpretarea pretins eronată a dispozițiilor relevante ale dreptului derivat al Uniunii, care determină o aplicare eronată a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE (secțiunea A). Concluzionând în sensul temeiniciei argumentelor recurente în această privință, vom examina în continuare pe scurt primul motiv pentru a avea o imagine completă (secțiunea B). În continuare, vom avea ocazia să adăugăm (secțiunea C) câteva observații de ordin general cu privire la interpretarea prea restrictivă a condițiilor referitoare la calitatea procesuală activă, printre care aplicarea automată și oarecum formalistă în situația particulară a regiunilor sau a altor entități federate ale statelor membre conduce la rezultate foarte discutabile, astfel cum demonstrează în mod evident prezentul recurs. În sfârșit, vom analiza consecințele aprecierii recursului (secțiunea D).

A. Al doilea motiv: cu privire la interpretarea eronată a prevederilor relevante ale dreptului derivat al Uniunii

34. Vom începe examinarea recursului cu al doilea motiv invocat de recurentă. Nu numai că această parte a recursului este dezbătută mai în profunzime de părți în memoriile lor, dar aceasta ridică de asemenea anumite probleme de ordin constituțional.

35. După ce am expus argumentele părților (partea 1), vom aminti mai întâi jurisprudența referitoare la noțiunea de „afectare directă” (partea 2). În continuare, ne vom concentra mai precis pe aplicarea acestei noțiuni în privința regiunilor și a altor entități locale (partea 3). Acesta este contextul în care vom examina temeinicia argumentelor recurente (partea 4).

1. Argumentația părților

36. Prin intermediul celui de al doilea motiv, recurenta susține că afirmația Tribunalului potrivit căreia aceasta nu este vizată în mod direct de regulamentul atacat rezultă dintr-o interpretare eronată a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE coroborat cu articolul 20 alineatul (2), articolul 32 alineatul (1), articolul 36 alineatul (3), articolul 41 alineatul (1) și articolul 43 alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 1107/2009.

37. Prima critică cu caracter general a recurente privește o pretinsă încălcare de către Tribunal a unei părți din argumentele invocate cu privire la admisibilitate în primă instanță. În esență, recurenta a arătat că era vizată în mod direct de regulamentul atacat în două moduri: (i) datorită competenței sale de a reglementa utilizarea pesticidelor pe teritoriul său; și (ii) din cauza participării sale la proceduri, desfășurate la nivel federal în Belgia, referitoare la reînnoirea autorizațiilor de introducere pe piață a produselor fitosanitare. Or, în ordonanța atacată, Tribunalul a ignorat în mare măsură primul aspect, concentrându-se numai pe al doilea aspect. Prin urmare, anumite argumente ale reclamantei nu au fost puse în discuție.

38. În al doilea rând, recurenta critică punctele 50-55 din ordonanța atacată: reînnoirea aprobării pentru glifosat a avut ca efect imediat *menținerea valabilității* autorizațiilor existente de introducere pe piață a produselor care conțin glifosat. Regulamentul atacat a permis ca astfel de autorizații să continue să își producă efectele, în timp ce, în lipsa reînnoirii, aceste autorizații au devenit *ipso facto* caduce.

39. În al treilea rând, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare, la punctele 56-59 din ordonanța atacată, prin faptul că a respins argumentul său potrivit căruia aceasta era afectată în mod direct de regulamentul atacat, întrucât este obligată să participe în procedurile decizionale naționale pentru reînnoirea autorizațiilor. Decizia finală este luată de ministrul federal competent după obținerea avizului comitetului de aprobare a pesticidelor pentru uz agricol (denumit în continuare „comitetul de aprobare”), în care recurenta este membră.

40. În al patrulea rând, recurenta critică motivele prin care Tribunalul a respins, la punctele 60-63 din ordonanța atacată, argumentul său potrivit căruia, având în vedere procedura de recunoaștere reciprocă prevăzută de Regulamentul nr. 1107/2009, regulamentul atacat are ca efect neutralizarea capacității comitetului de aprobare și, în consecință, a propriei capacități de a se opune comercializării oricărui produs care conține glifosat, dacă acesta a fost deja autorizat în alt stat membru. Acest regulament nu lasă nicio marjă de apreciere autorităților naționale, reglementând în mod exhaustiv problema conformității glifosatului cu cerințele Regulamentului nr. 1107/2009. Astfel, regulamentul atacat generează în mod automat drepturi pentru producători și obligații corespunzătoare pentru autoritățile publice.

41. În al cincilea rând, recurenta contestă motivele, expuse la punctele 66-77 din ordonanța atacată, pentru care Tribunalul a respins argumentul său întemeiat pe efectele regulamentului în litigiu asupra legalității Ordinului din 2016. Recurenta apreciază că Tribunalul a confundat criteriile pentru a stabili existența unei „afectări directe” cu cele relevante pentru noțiunea de „afectare individuală”, aplicând în mod eronat jurisprudența instanțelor Uniunii. Recurenta susține că, din cauza acestei erori, Tribunalul nu a ținut seama de faptul că regulamentul atacat aduce atingere validității și efectului util ale Ordonanței din 2016.

42. Comisia susține validitatea ordonanței atacate. Potrivit Comisiei, efectele produse de regulamentul atacat asupra situației recurente nu sunt *directe*, întrucât este necesară o decizie a autorității federale pentru a autoriza introducerea pe piață a unor produse care conțin glifosat.

43. Comisia arată că participarea recurente la procedurile decizionale de reînnoire a AIP decurge numai din dreptul național. Prin urmare, aceasta nu este relevantă pentru prezenta procedură. În orice caz, decizia în litigiu nu privează nicidecum recurenta de dreptul său de a participa, cu titlu consultativ, la procedurile de autorizare belgiene.

44. Potrivit Comisiei, punctul 61 din ordonanța atacată prevede în mod întemeiat că, chiar și în cazul unei cereri de recunoaștere reciprocă a unei autorizații de introducere pe piață deja eliberate, un stat membru nu este obligat să elibereze în mod automat autorizația și, prin urmare, nu este lipsit de orice marjă de apreciere. Critica recurente întemeiată pe articolul 43 din Regulamentul nr. 1107/2009 este, potrivit Comisiei, de asemenea neîntemeiată. Această dispoziție impune titularilor de AIP obligația de a solicita reînnoirea lor, iar statelor membre să adopte o decizie cu privire la aceste cereri de reînnoire într-un termen determinat.

45. În sfârșit, Comisia consideră că Tribunalul a interpretat în mod corect jurisprudența Uniunii referitoare la calitatea procesuală activă și nu a confundat cele două condiții privind interesul direct și personal. În plus, hotărârile pe care instanțele naționale le-ar putea pronunța cu privire la legalitatea Ordonanței din 2016 nu pot fi atribuite regulamentului atacat.

2. Observații generale cu privire la noțiunea de „afectare directă”

46. Pentru a aprecia în mod adecvat argumentele invocate de părți, trebuie amintit că un reclamant este vizat de un act al Uniunii, în sensul articolului 263 TFUE, atunci când situația sa *juridică* este afectată de acest act. Astfel stau lucrurile atunci când drepturile și obligațiile reclamantului, de natură privată sau publică, sunt modificate¹⁵.

47. În aceste condiții, prezentul recurs privește noțiunea de „interes direct”. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, „condiția potrivit căreia decizia care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică, astfel cum este prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, impune ca *două criterii* să fie îndeplinite cumulativ, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, *să producă în mod direct efecte* asupra situației juridice a particularului și, pe de altă parte, să nu lase *nicio putere de apreciere* destinatarilor însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare”¹⁶.

48. Acest lucru înseamnă în esență că efectele juridice ale actului atacat trebuie să fie produse de actul însuși, *în mod automat*, fără ca adoptarea ulterioară a oricărei alte măsuri, fie de către Uniune, fie de către statele membre, să fie necesară în acest sens¹⁷. În consecință, condiția afectării directe este îndeplinită atunci când se poate stabili existența unei *legături directe de cauzalitate* între actul Uniunii în litigiu și modificarea situației juridice a reclamantului. Condiția afectării directe nu este îndeplinită în cazul unor intervenții complementare, ale instituțiilor Uniunii sau ale autorităților naționale, de natură să rupă această legătură¹⁸.

49. În aplicarea considerațiilor prezentate mai sus, instanța Uniunii a respins ocazional, dar nu întotdeauna, o interpretare prea rigidă a celor două criterii ale afectării directe. Instanțele Uniunii privesc uneori dincolo de vâlul aparențelor, respingând sofismele invocate de instituțiile pârâte, pentru a aprecia *in concreto* modul în care actul Uniunii contestat a afectat poziția juridică a reclamantului¹⁹. În consecință, analiza acestora a urmărit să stabilească dacă actul în cauză restrângea drepturile materiale²⁰ sau procedurale²¹ ale reclamantilor sau dacă le-a generat anumite obligații²².

15 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 1990, Weddel/Comisia (C-354/87, EU:C:1990:371, punctul 23), și Ordonanța din 10 septembrie 2002, Japan Tobacco și JT International/Parlamentul și Consiliul (T-223/01, EU:T:2002:205, punctul 50). Pentru o analiză doctrinară, a se vedea de exemplu Barents, R., *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 238. În schimb, efectele unui act al Uniunii asupra intereselor recurente care nu sunt protejate de lege nu sunt relevante potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE; a se vedea printre altele Hotărârea din 29 iunie 2004, Front national/Parlamentul European (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punctele 35 și 36).

16 Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 42 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

17 A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 noiembrie 2019, BCE și alții/Trasta Komerčbanka și alții (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 103), precum și Hotărârea din 29 iunie 2004, Front national/Parlamentul (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punctul 34).

18 A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 aprilie 1995, CCE Vittel/Comisia (T-12/93, EU:T:1995:78, punctul 58). În doctrina juridică de specialitate a se vedea de exemplu Schermers, H. G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, ediția a șasea, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2001, p. 914, Albors Llorens, A., *Private Parties in European Community Law: Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 73, și Mariatte, F., Ritleng, D., *Contentieux de l'union européenne 1: Annulation. Exception d'illégalité*, Lamy, Paris, 2010, p. 179.

19 A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 mai 1998, Glencore Grain/Comisia (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punctele 38-54).

20 A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 50), și Hotărârea din 10 martie 2020, IFSUA/Consiliul (T-251/18, EU:T:2020:89, punctul 51).

21 A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 martie 1994, Air France/Comisia (T-3/93, EU:T:1994:36, punctul 80), și Hotărârea din 3 aprilie 2003, Royal Philips Electronics/Comisia (T-119/02, EU:T:2003:101, punctele 284 și 285).

22 A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2015, Hitachi Chemical Europe și alții/ECHA (T-135/13, EU:T:2015:253, punctele 29-38).

50. Mai întâi, criteriul referitor la lipsa măsurilor de executare nu înseamnă că *orice* act de executare ar exclude imediat și în mod necesar afectarea directă. În special, instanțele Uniunii au apreciat că cerința afectării directe era îndeplinită în situația în care exista o măsură de executare a Uniunii sau națională, dar, în realitate, autoritățile Uniunii sau naționale nu dispuneau de nicio marjă de apreciere reală în ceea ce privește modul în care trebuia executat actul principal²³.

51. Astfel, Curtea a admis afectarea directă în împrejurări în care actul Uniunii în discuție reglementa în mod exhaustiv modul în care autoritățile naționale trebuiau să adopte deciziile²⁴ sau rezultatul care trebuie atins²⁵, în care rolul autorităților naționale era extrem de mic, de natură materială²⁶ sau pur administrativă²⁷ și în care statele membre adoptau în principal măsuri accesorii complementare actului Uniunii în discuție²⁸, chiar și atunci când aceste măsuri erau prevăzute în mod expres de actul Uniunii în cauză²⁹.

52. În plus, instanțele Uniunii au arătat de asemenea că problema dacă un reclamant este direct vizat de o măsură a Uniunii care nu îi este adresată trebuie, de asemenea, să fie examinată „în lumina scopului acestei măsuri”³⁰. Aceasta înseamnă că este irelevant dacă *alte* efecte ale actului Uniunii contestat pot apărea numai prin adoptarea unor măsuri de executare, în măsura în care efectele invocate de reclamant decurg direct și automat din actul respectiv³¹.

53. O abordare similară a fost adoptată în raport cu criteriul potrivit căruia autoritățile care transpun actul nu au nicio marjă de apreciere la punerea în aplicare a actului Uniunii în cauză. Și această cerință a fost adesea interpretată cu o doză bună de realism. Astfel, Curtea a acceptat în mod constant că există afectare directă „atunci când posibilitatea destinatarilor de a nu da curs actului în discuție este pur teoretică, voința acestora de a acționa în conformitate cu acesta fiind incontestabilă”³². Acest principiu necesită, de la caz la caz, o evaluare a tuturor împrejurărilor specifice, pentru a verifica dacă punerea în aplicare a actului Uniunii în cauză este sigură³³.

54. Tribunalul a reluat mai degrabă în una dintre deciziile sale logica pe care se bazează această jurisprudență: „[î]n cazul în care un act comunitar este adresat unui stat membru de către o instituție, dacă acțiunea pe care trebuie să o întreprindă statul membru ca urmare a actului are caracter automat sau, în orice caz, are o *soluție prestabilită*, actul privește direct orice persoană care este afectată de această acțiune. Dacă, dimpotrivă, actul lasă statului membru posibilitatea de a acționa sau de a nu acționa, acțiunea sau inacțiunea statului membru privește direct persoana interesată, iar nu actul în sine. Cu alte cuvinte, actul în cauză nu trebuie să depindă, în ceea ce privește efectele sale, de exercitarea unei *puteri discreționare de către un terț, cu excepția cazului în care este evident că o astfel de putere trebuie exercitată într-un anumit mod*”³⁴.

23 A se vedea, dintr-o jurisprudență abundentă, Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, punctul 49).

24 A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 1990, Weddel/Comisia (C-354/87, EU:C:1990:371, punctul 19).

25 A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 62).

26 A se vedea Hotărârea din 13 mai 1971, International Fruit Company și alții/Comisia (41/70 până la 44/70, EU:C:1971:53, punctele 23-26).

27 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 septembrie 2000, Starway/Consiliul (T-80/97, EU:T:2000:216, punctele 61-65), și Hotărârea din 1 iulie 2009, ISD Polska și alții (T-273/06 și T-297/06, EU:T:2009:233, punctul 68).

28 A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 1994, Fiskano/Comisia (C-135/92, EU:C:1994:267, punctul 27).

29 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, EU:T:2011:623, punctul 29).

30 Hotărârea din 3 aprilie 2003, Royal Philips Electronics/Comisia (T-119/02, EU:T:2003:101, punctul 276).

31 *Ibidem*, punctele 277-281.

32 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Ente per le Ville vesuviane și Ente per le Ville vesuviane/Comisia (C-445/07 P și C-455/07 P, EU:C:2009:52, punctul 46), Hotărârea din 5 mai 1998, Dreyfus/Comisia (C-386/96 P, EU:C:1998:193, punctul 44), și Hotărârea din 17 ianuarie 1985, Piraiki-Patraiki și alții/Comisia (11/82, EU:C:1985:18, punctele 8-10). Sublinierea noastră.

33 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 1971, Bock/Comisia (62/70, EU:C:1971:108, punctele 6-8), precum și Hotărârea din 31 martie 1998, Franța și alții/Comisia (C-68/94 și C-30/95, EU:C:1998:148, punctul 51).

34 Ordonanța din 10 septembrie 2002, Japan Tobacco și JT International/Parlamentul și Consiliul (T-223/01, EU:T:2002:205, punctul 46). Sublinierea noastră.

55. În mod similar, instanțele Uniunii au admis că existența afectării directe nu este exclusă de faptul că reclamantul poate sesiza instanțele naționale competente, în cazul în care punerea în aplicare la nivel național este pur automată și nu respectă normele naționale intermediare, ci doar normele Uniunii³⁵. De asemenea, condiția afectării directe nu este exclusă de faptul că situația juridică a reclamantului este afectată de actul Uniunii în cauză și este, de asemenea, rezultatul anumitor opțiuni exercitate de destinatarul actului³⁶.

56. Aceste principii sunt, în mod evident, valabile în privința tuturor persoanelor fizice și juridice care, în sensul articolului 263 TFUE, sunt reclamânți „neprivilegiați”. Aceasta este, așadar, situația oricărei entități regionale sau locale, în măsura în care are personalitate juridică potrivit dreptului național³⁷.

57. În același timp, este însă echitabil să se recunoască faptul că entitățile federate ale statelor membre nu sunt, prin natura lor, simple persoane fizice sau juridice (de drept privat) în calitatea lor de reclamânți neprivilegiați. În acest stadiu, este, așadar, util să se examineze modul în care aceste principii au fost aplicate de instanța Uniunii în privința regiunilor sau a altor entități locale.

3. Afectarea directă în cazul regiunilor sau al altor entități locale

58. În Hotărârea Vlaams Gewest, Tribunalul a statuat că o decizie a Comisiei în materie de ajutoare de stat afecta în mod *direct și individual* situația juridică a Regiunii Flamande. Această decizie a împiedicat în mod direct regiunea să își exercite propriile competențe, care constau în acordarea ajutorului în cauză după cum considera oportun, și i-a cerut să modifice un contract încheiat cu beneficiarul ajutorului³⁸. Considerații similare se regăsesc și în alte decizii ale instanțelor Uniunii, cum ar fi Diputación Foral de Guipúzcoa și alții/Comisia: „reclamânții sunt vizați în mod direct și individual de deciziile atacate [ale Comisiei] [în măsura în care] se referă la măsuri fiscale ai căror autori sunt ei înșiși. În plus, ele împiedică reclamânții să își exercite competențele proprii, de care beneficiază în mod direct în temeiul dreptului spaniol”³⁹.

59. În Hotărârea Freistaat Sachsen, Tribunalul a constatat că landul Saxonia era afectat în mod direct de o decizie a Comisiei, adresată Republicii Federale Germania, în măsura în care aceasta din urmă nu a exercitat nicio marjă de apreciere atunci când a comunicat-o landului respectiv⁴⁰. În mod similar, în Hotărârea Regione Friuli-Venezia Giulia, Tribunalul a subliniat că o decizie a Comisiei a împiedicat regiunea reclamantă să aplice în continuare legislația în cauză, a anulat efectele acestei legislații și i-a solicitat să inițieze proceduri administrative pentru a asigura conformitatea cu decizia Comisiei. Prin urmare, regiunea reclamantă avea calitate procesuală activă în fața instanței Uniunii⁴¹. De asemenea, în Hotărârea Nederlandse Antillen, Tribunalul a statuat că reclamantul era vizat direct de cele două regulamente ale Comisiei referitoare la importul de orez originar din țări și din teritorii de peste mări, în principal pentru motivul că aceste regulamente presupuneau o reglementare completă și obligatorie care nu lasă nicio marjă de apreciere autorităților statelor membre⁴².

35 Hotărârea din 29 martie 1979, NTN Toyo Bearing/Consiliul (113/77, EU:C:1979:91, punctele 11 și 12). Până la urmă, nu are cum să revină instanțelor Uniunii obligația să examineze și să interpreteze dreptul procedural național pentru a stabili dacă reclamantul ar putea avea la dispoziție alte căi de atac pentru a-și exercita drepturile în temeiul legislației naționale: a se vedea Hotărârea din 9 iunie 2016, Marquis Energy/Consiliul (T-277/13, nepublicată, EU:T:2016:343, punctul 108), și Hotărârea din 6 iunie 2013, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (T-279/11, EU:T:2013:299, punctele 70-72).

36 A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctele 49-52), Hotărârea din 15 decembrie 2005, Infront WM/Comisia (T-33/01, EU:T:2005:461, punctele 133-135, 138 și urm.), și Hotărârea din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, EU:T:2011:623, punctul 28).

37 A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 mai 2006, Regione Siciliana/Comisia (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punctul 24).

38 Hotărârea din 30 aprilie 1998, Vlaams Gewest/Comisia (T-214/95, EU:T:1998:77, punctul 29).

39 Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, EU:T:2002:258, punctul 41).

40 Hotărârea din 15 decembrie 1999, Freistaat Sachsen și alții/Comisia (T-132/96 și T-143/96, EU:T:1999:326, punctele 89 și 90). În mod similar, Hotărârea din 5 octombrie 2005, Land Oberösterreich/Comisia (T-366/03 și T-235/04, EU:T:2005:347, punctul 29).

41 Hotărârea din 15 iunie 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia (T-288/97, EU:T:1999:125, punctul 32).

42 Hotărârea din 10 februarie 2000, Nederlandse Antillen/Comisia (T-32/98 și T-41/98, EU:T:2000:36, punctele 60 și 61).

60. Seria de cauze prezentate mai sus sugerează că o entitate regională sau locală este vizată de un act al Uniunii atunci când este investită cu puteri care sunt exercitate în mod autonom, în limitele impuse de sistemul constituțional național al statului membru în cauză, iar actul Uniunii împiedică entitatea să își exercite aceste puteri cum consideră de cuviință⁴³. Instanța Uniunii pare să fi utilizat în mod nediscriminatoriu acest criteriu (denumit adesea criteriul „Vlaams Gewest”) pentru a determina atât afectarea directă, cât și afectarea individuală pentru regiuni și alte entități locale.

61. Deși cele două condiții sunt, teoretic, distincte, criteriul Vlaams Gewest nu pare să facă o distincție între măsurile care afectează *în mod direct* o entitate regională (prin afectarea automată a situației sale juridice) și cele *individuale* (datorită împrejurărilor specifice care o caracterizează în raport cu orice altă persoană juridică și fizică). Ambele condiții par să fie plasate într-o singură categorie: împiedicarea entității regionale să își exercite competențele specifice prevăzute de legislația națională. Astfel, în practică, deși poate nu se recunoaște în mod deschis, entitățile regionale și locale care îndeplinesc criteriul Vlaams Gewest nu sunt, în realitate, asimilate niciunui alt reclamant privat neprivilegiat⁴⁴.

62. Acestea fiind spuse, simplul fapt că o regiune are o anumită competență – în calitate de organism competent în materie economică, socială sau de mediu pe teritoriul său – într-o materie reglementată de o măsură a Uniunii cu aplicabilitate generală – nu poate fi, în sine, suficient pentru ca această regiune să fie considerată „vizată” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE⁴⁵. Cu alte cuvinte, regiunile sunt împiedicate să acționeze împotriva actelor Uniunii care le afectează interesele în mod general⁴⁶. Este nevoie de ceva mai mult decât atât: o restricție directă în exercitarea *unei puteri specifice* atribuită regiunii la nivel constituțional în statul membru⁴⁷.

63. În lumina acestor principii vom aprecia în continuare argumentele invocate de părțile din prezenta procedură.

4. Prezenta cauză

64. În opinia noastră, mai multe argumente invocate de recurentă sunt întemeiate. Astfel, există un raport automat și direct, cu caracter causal, între regulamentul în litigiu și afectarea situației juridice a recurenteii.

43 În mod similar, Barents, R., *op. cit.*, p. 275, Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 330, și Lenaerts, K., Cambien, N., „Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member State”, în *European Law Review*, 2010, vol. 35, p. 609-635.

44 Care devine evident numai atunci când același criteriu trebuie aplicat oricărui reclamant obișnuit de drept privat. De exemplu, orice societate ar putea pretinde că, din cauza unei anumite reglementări a Uniunii, ar fi împiedicată să își exercite, după bunul plac, competențele proprii, de care beneficiază în mod direct în temeiul dreptului național. Aceasta nu poate încheia contracte, desfășura activități comerciale sau activitatea proprie, astfel cum ar fi posibil în circumstanțe normale. Or, asemenea afirmații, în cazul oricărui reclamant neprivilegiat obișnuit, nu ar îndeplini nicidecum condițiile privind afectarea directă și individuală a respectivului reclamant.

45 A se vedea Ordonanța din 19 septembrie 2006, Benkö și alții/Comisia (T-122/05, EU:T:2006:262, punctul 64).

46 A se vedea de asemenea Van Nuffel, P., „What’s in a Member State? Central and Decentralised Authorities before the Community Courts”, în *Common Market Law Review*, 2001, p. 871 și urm., în special p. 887.

47 Acest lucru poate fi ilustrat prin Hotărârea din 2 mai 2006, Regione Siciliana/Comisia (C-417/04 P, EU:C:2006:282). În această hotărâre, Tribunalul a statuat că regiunea nu era direct vizată de o decizie a Comisiei de eliminare a unei contribuții din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) la un proiect în Sicilia, din moment ce *nu exista un raport direct* între asistența financiară acordată în mod formal statului membru și desemnarea unei entități regionale (precum Regione Siciliana) drept autoritate responsabilă de punerea în aplicare a unui proiect FEDR. Această desemnare nu implica faptul că regiunea avea ea însăși dreptul la asistență: nu exista nicio restricție directă în exercitarea unei anumite puteri specifice atribuite regiunii la nivel constituțional.

a) Cu privire la o restricție directă în exercitarea competențelor specifice atribuite regiunii la nivel constituțional

65. În primul rând, considerăm întemeiată critica generală formulată de recurentă împotriva ordonanței atacate, referitoare la nerespectarea unora dintre argumentele sale cu privire la admisibilitatea acțiunii.

66. Astfel, în fața Tribunalului, recurenta a invocat *două serii de argumente* pentru a susține că a fost afectată direct de regulamentul atacat. Pe de o parte, recurenta a subliniat efectele pe care regulamentul atacat le producea asupra competenței sale de a reglementa utilizarea pesticidelor pe teritoriul său. Pe de altă parte, recurenta a subliniat efectele pe care regulamentul atacat le avea asupra competențelor pe care le exercită în cadrul procedurilor de autorizare a introducerii pe piață a pesticidelor.

67. În lumina primei serii de argumente și conform unei jurisprudențe constante⁴⁸, Tribunalul ar fi trebuit să examineze dacă regulamentul atacat, ca urmare a efectelor sale juridice, împiedica recurenta să exercite în mod liber anumite competențe specifice, care îi erau conferite pe plan constituțional.

68. Or, Tribunalul nu a procedat astfel. Acesta a minimizat, poate chiar a omis în totalitate prima serie de argumente (cele referitoare la competența recurente de a reglementa utilizarea pesticidelor pe teritoriul său pentru a proteja mediul) și ulterior și-a reorientat analiza spre examinarea aspectului dacă participarea recurente la procedurile de autorizare putea fi socotită suficientă pentru a concluziona în sensul existenței afectării directe. Astfel, Tribunalul nu a aplicat criteriul juridic corect în acest context. În plus, dacă ar fi aplicat respectivul criteriu, acesta ar fi fost considerat, în opinia noastră, îndeplinit pentru următoarele motive.

69. În temeiul articolului 6 alineatul (1) punctul II primul paragraf din legea specială coroborat cu articolul 39 din Constituția belgiană, reclamanta dispune de o competență *generală și autonomă* în materie de *protecție a mediului*. Această competență include competența de a *reglementa utilizarea produselor fitosanitare* pe teritoriul său. Existența acestei competențe, care decurge din Constituția federală, a fost confirmată recent ca aparținând regiunilor Regatului Belgiei de două hotărâri ale Cour Constitutionnelle (Curtea Constituțională, Belgia)⁴⁹.

70. Regulamentul atacat limitează capacitatea recurente de a exercita aceste competențe?

71. Bineînțeles că da. În exercitarea acestor competențe, recurenta dorea să interzică utilizarea pe teritoriul său *a tuturor produselor fitosanitare* care conțin o substanță activă specifică: glifosatul. În această privință, recurenta consideră că glifosatul este o substanță nocivă care nu îndeplinește condițiile prevăzute de Regulamentul nr. 1107/2009.

72. Or, regulamentul atacat limitează în mod vădit puterea recurente de a adopta o asemenea decizie. Astfel, acest regulament este, în primul rând, un act care certifică faptul că *substanța* glifosat îndeplinește cerințele de la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1107/2009: se consideră că substanța, în funcție de cunoștințele științifice și tehnice actuale, nu are niciun efect nociv asupra sănătății umane și efecte inacceptabile asupra mediului⁵⁰. Nu există nicio îndoială că acest aspect a fost tranșat în mod definitiv și exhaustiv de regulamentul atacat.

48 A se vedea punctele 58-62 din prezentele concluzii.

49 A se vedea hotărârea din 28 februarie 2019, cauza nr. 32/2019, punctele B.16-B.19.1. (în ceea ce privește interzicerea pesticidelor pronunțată de Regiunea Valonă pe teritoriul său), și Hotărârea din 28 februarie 2019, cauza nr. 38/2019, punctele B.13.1-B.14. (cu privire la interdicția instituită de Regiunea Flamandă pe teritoriul său).

50 A se vedea în special considerentul (17) al regulamentului atacat: „Cu privire la una sau la mai multe utilizări reprezentative ale cel puțin unui produs de protecție a plantelor care conține substanța activă glifosat, s-a constatat îndeplinirea criteriilor de aprobare prevăzute la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009. Prin urmare, se consideră că respectivele criterii de aprobare sunt îndeplinite.”

73. Ar putea exista un conflict mai direct și mai evident decât cel apărut între capacitatea recurenței de a reglementa utilizarea pesticidelor pe teritoriul său și efectele juridice care decurg dintr-un regulament precum cel atacat în cadrul prezentei acțiuni dat fiind că poziția la nivelul Uniunii este că „glifosatul este sigur”, iar la nivel local se susține că „glifosatul nu este sigur”? În lipsa regulamentului atacat, recurenta ar fi putut să își exercite în mod legal competențele specifice pentru a interzice pe teritoriul său orice produs care conține glifosat.

74. Raționamentul Tribunalului s-ar fi concentrat pe rolul recurenței în *procedurile de autorizare* a pesticidelor, înlăturând astfel *aspectul privind protecția mediului* al acestei chestiuni. Într-o anumită interpretare, oarecum contestabilă, s-ar putea sugera, desigur, că Regulamentul nr. 1107/2009 este un act al pieței interne, care vizează numai autorizațiile privind doar mărfurile și produsele, iar nu protecția mediului. Astfel, împrejurarea că recurenta dispune de o competență specifică și autonomă în domeniul protecției mediului ar fi lipsită de relevanță în ceea ce privește calitatea sa procesuală în fața instanțelor Uniunii.

75. Recunoaștem că, în opinia noastră, gradul de formalism exagerat reflectat de o astfel de teză este cu adevărat frapant.

76. În primul rând, în ceea ce privește domeniul juridic, trebuie să se constate că Regulamentul nr. 1107/2009 nu se limitează la o măsură de autorizare a unui produs care intră exclusiv sub incidența reglementării pieței interne. Acesta vizează în mod evident sănătatea publică și protecția mediului nu doar prin obiectivele și considerațiile sale⁵¹, ci și în lumina temeiului juridic⁵². Repercusiunile pe care sistemul de autorizare a substanțelor active le are asupra protecției sănătății publice și a mediului sunt evidente.

77. În al doilea rând, în ceea ce privește mecanismul specific, autorizarea substanțelor active ar fi, în logica Regulamentului nr. 1107/2009, o etapă prealabilă a procedurii de autorizare a produselor. În plus, aceasta produce, în mod evident, efecte juridice proprii, independent de orice decizie națională de autorizare a unor produse determinate. Faptul că deciziile privind *reînnoirea* autorizațiilor specifice pentru produsele care conțin glifosat nu sunt automate și vor fi luate de autoritățile federale nu afectează cu nimic faptul că aprecierea caracterului inofensiv al acestei substanțe nu necesită nicio măsură de executare pentru a produce efecte juridice⁵³.

78. De altfel, distincția dintre aceste două aspecte este reflectată în mod expres în textul Regulamentului nr. 1107/2009. Articolul 1 alineatele (1) și (2) precizează că acest regulament stabilește *atât* „norme de autorizare a produselor fitosanitare prezentate în formă comercială, de introducere pe piață a acestora, de utilizare și de control în cadrul Comunității”, *cât și* „norme de aprobare a substanțelor active [...] pe care le conțin sau în care ar putea consta produsele fitosanitare”. În același sens, în ceea ce privește nivelul de reglementare, considerentul (10) al Regulamentului nr. 1107/2009 prevede că „[d]ecizia cu privire la acceptabilitatea sau inacceptabilitatea acestor *substanțe* ar trebui să fie luată la *nivel comunitar*, pe baza unor criterii armonizate”, în timp ce în considerentul (23) se arată că „autorizațiile pentru *produsele* fitosanitare ar trebui [...] să fie acordate de către statele membre”⁵⁴. Și în acest caz, proceduri diferite sunt reflectate nu numai de criterii diferite, ci și derulate la diferite niveluri de guvernare.

51 A se vedea în special articolul 1 alineatul (3): „[s]copul prezentului regulament este de a asigura un nivel ridicat de protecție atât a sănătății oamenilor și a animalelor, cât și a mediului și de a îmbunătăți funcționarea pieței interne prin armonizarea normelor de introducere pe piață a produselor fitosanitare, îmbunătățind, în același timp, producția agricolă”. A se vedea de asemenea considerentele (7), (8), (10), (23), (24), (29) și următoarele ale acestui regulament. Sublinierea noastră.

52 Temeiurile juridice indicate ale Regulamentului nr. 1107/2009 au fost nu numai articolul 95 TCE (devenit articolul 114 TFUE – armonizarea legislativă în cadrul pieței interne), ci și articolul 37 alineatul (2) TCE [devenit articolul 43 alineatul (2) TFUE – Agricultură și pescuit] și fostul articol 152 alineatul (4) litera (b) TCE [devenit articolul 168 alineatul (4) litera (b) TFUE – sănătate publică].

53 A se vedea prin analogie printre altele Hotărârea din 11 mai 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punctele 30 și 31).

54 Sublinierea noastră.

79. În al treilea rând, „povestea” Ordonanței din 2016, care implică două litigii privind legalitatea acestei ordonanțe cu care societățile implicate în comercializarea de produse conexe au sesizat Consiliul de Stat Belgian⁵⁵, seria de litigii din fața Curții Constituționale Belgiene prin care se contestă ordonanțe similare adoptate de Regiunea Valonă și, respectiv, de Regiunea Flamandă⁵⁶, precum și opoziția formală a Comisiei împotriva unui ordin echivalent prin care se abrogă Ordinul din 2016⁵⁷, toate acestea creează o imagine a impactului imediat, semnificativ și independent pe care regulamentul atacat îl are asupra puterii de reglementare a recurente⁵⁸. De asemenea, aceasta ilustrează destul de bine că nu este posibil să se disocieze dimensiunea „pieței interne” a sistemului introdusă prin Regulamentul nr. 1107/2009 de dimensiunile și implicațiile sale agricole, de mediu și de sănătate publică și animală.

80. Pentru aceste motive, apreciem că structura de ansamblu a argumentației Tribunalului, care nu a făcut decât să estompeze celelalte dimensiuni ale regulamentului de punere în aplicare atacat și ale Regulamentului nr. 1107/2009 și nu se axează pe procedura de autorizare a produselor fitosanitare pentru a refuza calitatea procesuală activă a recurente, este foarte criticabilă și oarecum formalistă. Cooperarea sinceră și loială care se impune statelor membre și componentelor acestora, inclusiv entităților federate, pentru a asigura o aplicare corectă și respectată a dreptului Uniunii, are două fațete. Aceasta nu poate exista numai pentru a impune limitări și obligații, pentru ca ulterior să dispară în mod bizar atunci când este vorba despre calitatea procesuală activă și accesul la instanțele Uniunii.

81. În definitiv, recurenta impută în mod întemeiat Tribunalului că nu i-a analizat argumentele potrivit cărora regulamentul atacat ar fi împiedicat-o, ca atare, să își exercite competențele autonome în modul pe care îl considera adecvat. De asemenea, recurenta invocă în mod întemeiat temeinicia acestor argumente.

82. Aceste erori de drept sunt suficiente în sine pentru anularea ordonanței atacate. Totuși, pentru motive de exhaustivitate și pentru a ajuta pe deplin Curtea în cadrul prezentului recurs, vom aborda și alte argumente invocate de recurentă în cadrul celui de al doilea motiv.

55 Din elementele dosarului reiese că acest decret face obiectul a două acțiuni în anulare introduse la Conseil d'État din Belgia. Acțiunile privesc în special o pretinsă încălcare a anumitor dispoziții ale Regulamentului nr. 1107/2009, precum și a articolelor 34, 35 și 36 TFUE. În aceste cauze, reclamantele (societăți care își desfășoară activitatea în comercializarea produselor pe bază de glifosat) consideră că aprobarea glifosatului la nivelul Uniunii și autorizarea anumitor produse fitosanitare care conțin această substanță de către autoritatea federală belgiană nu pot fi compromise de o interdicție totală a utilizării acestora aplicabilă pe teritoriul Regiunii Bruxelles-Capitală. Din câte cunoaștem, aceste cauze sunt încă pendinte.

56 Citat mai sus la nota de subsol 49. În aceste hotărâri, Curtea Constituțională belgiană a statuat în esență că competența pentru protecția mediului o include pe cea de a lua măsuri pentru prevenirea și pentru limitarea riscurilor legate de pesticide. Întrucât legislația diferitor regiuni nu prevede norme care trebuie îndeplinite pentru ca pesticidele să fie introduse pe piață, ci se limitează la a reglementa utilizarea pesticidelor, nu se consideră că aceasta stabilește standarde pentru produs. Regiunile ar fi, așadar, competente. Cu toate acestea, o astfel de reglementare nu poate constitui (*de facto*) o autorizare a unor produse sau o stabilire a unor standarde pentru produs. Acest lucru ar încălca loialitatea federală.

57 Observații prezentate în contextul procedurilor de notificare a standardelor tehnice – Comunicarea Comisiei din 29 august 2018, TRIS/(2018) 02325. În mod curios, în aceste observații, Comisia a considerat în esență că un act care prevede o interdicție totală a produselor care conțin glifosat ar fi contrară sistemului instituit prin Regulamentul nr. 1107/2009. Prin urmare, este poate oarecum surprinzător că argumentele Comisiei în cadrul prezentei proceduri sugerează în esență că o astfel de interdicție teritorială totală nu are nicio legătură cu același sistem, excluzând astfel calitatea procesuală activă a regiunii în cauză.

58 În acest context, poate fi interesant de remarcat că Tribunalul a afirmat în mod constant că interesul de a exercita acțiunea în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE poate fi dedus dintr-un risc real ca poziția juridică a reclamantului să fie afectată de procedurile existente sau chiar din faptul că riscul unor proceduri judiciare este real și prezent la data la care acțiunea a fost formulată în fața instanțelor Uniunii: a se vedea printre altele Hotărârea din 25 martie 2019, Solwindet las Lomas/Comisia (T-190/18, nepublicată, EU:T:2019:205, punctul 44 și jurisprudența citată). Considerăm că împrejurări similare pot prezenta, *mutatis mutandis*, o anumită relevanță pentru a aprecia dacă un act al Uniunii atacat în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE îl privește în mod individual pe reclamant.

b) Menținerea în timp a validității autorizațiilor existente

83. La punctele 50-55 din ordonanța atacată, Tribunalul a exclus orice efect automat al regulamentului de punere în aplicare atacat asupra autorizațiilor existente. Acesta a arătat în esență că autorizațiile existente nu sunt reînnoite automat, în temeiul regulamentului atacat. Astfel, reînnoirea nu poate fi acordată, în urma unei cereri specifice a titularului autorizației, decât de autoritățile naționale. În Belgia, aceste autorități sunt autoritățile federale.

84. Recurenta nu a susținut însă niciodată că autorizațiile existente ar fi reînnoite sau confirmate în mod automat, ca efect al regulamentului atacat⁵⁹. Recurenta a indicat pur și simplu că valabilitatea autorizațiilor existente va fi *menținută* automat în perioada în care statul membru trebuia să finalizeze procedurile naționale de reînnoire a acestor autorizații.

85. În această privință, recurenta are dreptate. Potrivit articolului 43 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1107/2009, „autorizația *se prelungește* pentru perioada necesară finalizării examinării și adoptării unei hotărâri cu privire la reînnoire”⁶⁰. În lipsa regulamentului de punere în aplicare atacat, autorizațiile existente ar fi expirat imediat. Astfel, după cum prevede articolul 20 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1107/2009, „[î]n cazul retragerii aprobării sau în cazul în care aprobarea *nu este reînnoită* datorită unor riscuri imediate legate de sănătatea umană, sănătatea animală sau de mediu, produsele respective fitosanitare *se retrag de pe piață imediat*”⁶¹.

86. Efectul de menținere *a posteriori* a validității autorizațiilor existente decurge, așadar, în mod direct din regulamentul atacat. Astfel, orice act pe care statele membre sunt obligate să îl adopte în acest scop este pur automat, din moment ce nu dispun de nicio marjă de manevră în această privință. Prin urmare, raționamentul Tribunalului – în afară de interpretarea eronată a argumentului invocat de recurentă – este, de asemenea, afectat de o eroare *non sequitur*: faptul că autorizațiile nu sunt *reînnoite* automat nu implică nicidecum că validitatea lor nu este în mod automat *menținută în timp*.

87. În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept interpretând în mod eronat articolul 20 alineatul (2) și articolul 43 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1107/2009.

c) Participarea recurente la procedurile federale de reînnoire a autorizațiilor

88. La punctele 56-59 din ordonanța atacată, Tribunalul a considerat lipsită de relevanță participarea obligatorie a recurente la procedurile naționale de reînnoire a autorizațiilor. Tribunalul a arătat că comitetul de aprobare la care participă recurenta nu dă decât un aviz fără caracter obligatoriu, decizia finală aparținând federației. Pe de altă parte, acesta a arătat că argumentația recurente repune în discuție, în practică, validitatea Regulamentului nr. 1107/2009, mai degrabă decât pe cea a regulamentului atacat.

89. Deși nu considerăm că participarea la lucrările comitetului de aprobare ar reprezenta, în sine, un argument decisiv, trebuie să subscriem la anumite critici formulate de recurentă împotriva ordonanței atacate.

⁵⁹ Potrivit articolului 43 alineatele (1)-(5) din Regulamentul nr. 1107/2009, o autorizație se reînnoiește de către autoritățile statelor membre la cererea titularului autorizației.

⁶⁰ Sublinierea noastră.

⁶¹ Sublinierea noastră.

90. Mai întâi, nu înțelegem de ce faptul că opinia comitetului de aprobare nu are prin natura sa *caracter obligatoriu* ar fi determinant în acest context. Părțile nu contestă că adoptarea acestui aviz constituie o *normă fundamentală de procedură* prevăzută de reglementarea constituțională belgiană. Astfel, fără avizul comisiei menționate, autoritatea federală nu poate acționa într-un sens sau în altul. Caracterul neobligatoriu al avizului nu înseamnă, așadar, că acesta este lipsit de relevanță⁶².

91. Motivarea Tribunalului cu privire la acest aspect este cu atât mai surprinzătoare cu cât este dificil de conciliat cu jurisprudența Curții referitoare la proceduri similare la nivelul Uniunii. Potrivit acestei jurisprudențe, deși intervenția unei instituții sau a unui anumit organ este impusă prin lege, participarea sa este indispensabilă pentru desfășurarea corectă a procedurii. Faptul că această instituție sau acest organ are, prin însăși natura sa sau ca urmare a particularităților procedurii în cauză, un rol pur consultativ, este irelevant. Abordarea Curții a fost coerentă, indiferent de tipul de instituție sau de organism care era obligat să participe la procedură⁶³.

92. Adoptarea regulamentului atacat declanșează, la nivel național, o procedură de reînnoire a autorizațiilor în statele membre. În Belgia, această procedură necesită participarea recurentei. Prin urmare, regulamentul în litigiu ar da naștere unei obligații de ordin procedural și constituțional pentru recurentă.

93. În plus, această obligație ar depăși simpla obligație a recurentei de a participa la lucrările comitetului de aprobare. Este, desigur, adevărat, astfel cum susține Comisia, că regulamentul atacat nu privează recurenta de dreptul său de a participa la lucrările acestei comisii. Totuși, această critică este lipsită de relevanță. Ceea ce contează, în această privință, este că regulamentul în litigiu restrânge în mare măsură exercitarea prerogativelor recurentei în cadrul comitetului de aprobare.

94. Recurenta, o regiune a Regatului Belgiei, este obligată, conform articolului 4 alineatul (3) TUE, să adopte orice măsură adecvată pentru a asigura executarea obligațiilor care decurg din regulamentul atacat și să se abțină de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivului urmărit de acest regulament.

95. În consecință, comitetul de aprobare și membrii săi nu ar dispune de nicio marjă reală de apreciere în ceea ce privește deciziile care trebuie luate în urma adoptării regulamentului atacat. În măsura în care acesta ar fi declarat glifosatul o substanță „sigură”, rezultatul acestor proceduri naționale ar fi în mare parte o *concluzie de la sine înțeleasă*⁶⁴, pe care participarea recurentei nu ar putea să o influențeze în realitate. Astfel, o eventuală opoziție sau obiecție în acest context ar putea constitui o încălcare a articolului 4 alineatul (3) TFUE, care ar putea conduce în special la declanșarea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolelor 258 și 259 TFUE⁶⁵ împotriva Belgiei și/sau la acțiuni în răspunderea statului de către titularii de autorizații în aplicarea jurisprudenței Francovich⁶⁶.

96. Cu toate acestea, Comisia arată că participarea recurentei la lucrările comitetului nu este relevantă în cadrul prezentei proceduri, întrucât aceasta decurge numai din dreptul național.

62 A se vedea printre altele articolul 8, articolul 19, articolul 24 alineatul (1), articolul 25, articolul 27 alineatul (2) și articolul 29 alineatele (1) și (2) din decretul regal.

63 Fie că era vorba despre Parlament (a se vedea printre altele Hotărârea din 10 mai 1995, Parlamentul/Consiliul, C-417/93, EU:C:1995:127, punctul 9) sau despre alte organe care intervin în proceduri legislative, precum Comitetul Economic și Social European (a se vedea Hotărârea din 9 iulie 1987, Germania și alții/Comisia, 281/85, 283/85-285/85 și 287/85, EU:C:1987:351, punctele 37-39). Același principiu a fost aplicat în cauze care priveau organe consultative care intervin într-o procedură administrativă, de exemplu în domeniul dreptului concurenței (a se vedea Hotărârea din 21 septembrie 2017, Feralpi/Comisia, C-85/15 P, EU:C:2017:709, punctele 23-48) sau litigii de muncă (a se vedea printre altele Hotărârea din 21 aprilie 1983, Ragusa/Comisia, 282/81, EU:C:1983:105, punctul 18).

64 În sensul jurisprudenței citate la punctul 54.

65 A se vedea printre altele Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia (C-388/01, EU:C:2003:30, punctele 26 și 27).

66 Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428).

97. Obiecția nu poate fi admisă. Dreptul Uniunii nu reglementează și nu poate reglementa repartizarea internă a competențelor în cadrul statelor membre, cum ar fi cea între autoritățile centrale, regionale sau locale⁶⁷. Atunci când prevederile dreptului Uniunii conferă competențe sau impun obligații statelor membre în scopul punerii în aplicare a legislației Uniunii, aspectul de a ști în ce mod sunt exercitate aceste competențe și cum îndeplinirea acestor obligații poate fi încredințată de statele membre unor organisme naționale specifice ține numai de sistemul constituțional al fiecărui stat⁶⁸. Articolul 4 alineatul (2) TUE impune Uniunii să respecte, printre altele, identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale, politice și constituționale, inclusiv autoguvernării regionale și locale⁶⁹. În prezenta procedură, Comisia pare a fi, așadar, afectată de „orbire regională”⁷⁰: obiecția sa implică o nerespectare a structurii constituționale belgiene și, prin urmare, contravine articolului 4 alineatul (2) TUE.

98. În sfârșit, trebuie să adăugăm că punctul 58 din ordonanța atacată este, astfel cum subliniază recurenta, eronat. Or, în speță, recurenta nu contestă nicidecum cadrul stabilit de Regulamentul nr. 1107/2009. Recurenta nu invocă, de exemplu, nelegalitatea sau inaplicabilitatea procedurii prevăzute de acest regulament în speță. Recurenta nu contestă de fapt decât rezultatul la care a ajuns această procedură *într-un caz concret*, întemeindu-se pe anumite erori invocate, rezultate dintr-o aplicare eronată a dispozițiilor Regulamentului nr. 1107/2009.

d) Recunoașterea reciprocă

99. Suntem de asemenea convinși că argumentele recurente referitoare la punctele 60-64 din ordonanța atacată sunt convingătoare. În esență, în aceste pasaje, Tribunalul nu a ținut seama de caracterul automat inerent procedurii de recunoaștere reciprocă prevăzute la articolele 40-42 din Regulamentul nr. 1107/2009. Interpretarea dată acestor dispoziții de Tribunal este, în opinia noastră, eronată.

100. În temeiul articolului 40 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1107/2009, un stat membru poate refuza recunoașterea autorizației eliberate de un alt stat membru, dar, în cazul în care aceasta din urmă aparține aceleiași zone⁷¹, statul membru *autorizează* (indicativul prezent implicând o obligație) produsul în aceleași condiții ca statul membru de referință.

101. Desigur, în temeiul articolului 36 alineatul (3) din regulamentul menționat, statul membru are posibilitatea să refuze recunoașterea autorizației statelor membre care aparțin aceleiași zone. Totuși, acest lucru este posibil *numai în cazul în care* (i) alte măsuri sunt ineficiente; și (ii) „având în vedere *împrejurările specifice legate de mediu și de agricultură*, are motive temeinice pentru a considera că produsul în cauză încă prezintă un risc inacceptabil pentru sănătatea umană sau animală sau pentru mediu”⁷².

102. Prin urmare, Regulamentul nr. 1107/2009 nu autorizează nicio autoritate belgiană, centrală sau regională să se opună aplicării sistemului de recunoaștere reciprocă în cazuri precum cel din speță, în care acestea consideră că produsul în cauză este *intrinsec* nociv pentru sănătatea umană sau animală sau pentru mediu (iar nu din cauza caracteristicilor specifice de mediu sau agricole care prevalează pe

67 A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, punctele 69 și 70).

68 A se vedea Hotărârea din 12 iunie 2014, Digibet și Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 33).

69 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punctul 40), precum și Hotărârea din 12 iunie 2014, Digibet și Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 34).

70 Expresia este împrumutată de la Weatherhill, S., „The Challenge of the Regional Dimension in the European Union”, în Weatherill și Bernitz (eds), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005, p. 1.

71 Pentru a facilita recunoașterea reciprocă a autorizațiilor, Uniunea a fost divizată în diferite zone în care condițiile agricole, fitosanitare și de mediu (inclusiv climatice) sunt considerate comparabile. A se vedea în special considerentul (29), articolul 3 alineatul (17) și anexa I la Regulamentul nr. 1107/2009.

72 Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea considerentul (29) al Regulamentului nr. 1107/2009.

teritoriul lor). În conformitate cu anexa I la Regulamentul nr. 1107/2009, Belgia aparține „zonei B – Centru”, care nu pare a fi una deosebit de mică, întrucât include Republica Cehă, Germania, Irlanda, Luxemburg, Ungaria, Țările de Jos, Austria, Polonia, România, Slovenia și Slovacia (și până la 31 ianuarie 2020, această zonă includea și Regatul Unit).

103. Prin urmare, pentru a contesta recunoașterea reciprocă în situația în care autorizația a fost acordată de un stat membru aparținând aceleiași zone, autoritățile belgiene ar trebui să eludeze efectiv dispozițiile Regulamentului nr. 1107/2009. Acestea ar trebui să inventeze argumente și să susțină că glifosatul nu este sigur din cauza anumitor particularități agricole sau de mediu din Belgia, știind că acest argument este fals și artificial. Pe scurt, aceste autorități ar trebui să încalce dreptul Uniunii pentru ca părțile interesate să inițieze o procedură în fața instanțelor naționale⁷³, acestea din urmă putând, la rândul lor, să sesizeze Curtea în temeiul articolului 267 TFUE cu privire la validitatea Regulamentului nr. 1107/2009. Aceasta este exact situația pe care autorii tratatelor au dorit să o evite atunci când au decis să modifice (articolul devenit) articolul 263 TFUE, în mod expres în ceea ce privește solicitanții neprivilegiați⁷⁴. Este probabil corect să presupunem că, dacă încălcarea legii nu a fost considerată o soluție bună pentru persoanele fizice sau juridice private, acest mod de a acționa este chiar mai puțin bun pentru autoritățile publice ale statelor membre.

104. Importanța consecințelor juridice asupra comportamentului autorităților statelor membre, care decurge din mecanismele de recunoaștere reciprocă prevăzute de legislația Uniunii, nu poate fi neglijată, astfel cum a procedat Tribunalul în ordonanța atacată. În fața unor mecanisme de recunoaștere reciprocă similare, instanțele Uniunii au luat efectiv în considerare aceste consecințe în mod corespunzător pentru a aprecia dacă un reclamant era vizat în mod direct de un act al Uniunii care declanșează mecanismele menționate⁷⁵.

e) Concluzie intermediară

105. Având în vedere aceste elemente, considerăm că Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod eronat articolul 263 al patrulea paragraf TFUE atunci când a examinat condiția afectării directe.

106. În definitiv, regulamentul de punere în aplicare în litigiu a afectat poziția juridică a recurente sub cel puțin patru aspecte. În primul rând, recurenta nu a putut să își exercite, în modul pe care îl considera adecvat, competențele autonome de reglementare a utilizării produselor fitosanitare pe teritoriul său. În al doilea rând, regulamentul în litigiu impunea autorităților belgiene, inclusiv recurente, să păstreze valabilitatea autorizațiilor existente pentru întreaga perioadă de timp necesară finalizării procedurilor de reînnoire a acestor autorizații. În al treilea rând, regulamentul în litigiu ar fi declanșat o procedură la care recurenta era obligată să participe și la care nu putea să utilizeze, nici *de iure*, nici *de facto*, prerogative care îi sunt recunoscute de Constituția belgiană. În al patrulea rând, regulamentul în litigiu ar fi impus de asemenea recurente să recunoască, în cadrul sistemului de recunoaștere reciprocă, orice autorizație acordată de un stat membru care aparține aceleiași zone. În pofida îndoielilor exprimate de recurentă cu privire la caracterul dăunător în general al glifosatului, acesta nu ar avea dreptul să refuze recunoașterea, cu excepția cazului în care acționează cu încălcarea obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii.

107. Trebuie subliniat că toate aceste efecte sunt imputabile regulamentului de punere în aplicare atacat. Nu există nicio măsură de executare „intermediară” care să rupă legătura de cauzalitate dintre regulamentul în litigiu și afectarea situației juridice a recurente.

⁷³ Articolul 36 alineatul (3) al patrulea paragraf prevede: „[s]tatele membre oferă posibilitatea de a contesta decizia de refuz al autorizării unor astfel de produse în fața tribunalelor naționale sau a altor instanțe de apel”.

⁷⁴ A se vedea punctul 168 din prezentele concluzii.

⁷⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 51), și Hotărârea din 17 februarie 2011, FIFA/Comisia (T-385/07, EU:T:2011:42, punctele 40 și 41).

B. Cu privire la primul motiv: interpretarea eronată a Convenției de la Aarhus

108. În măsura în care am ajuns la concluzia că Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea articolului 263 al patrulea paragraf TFUE și a dispozițiilor Regulamentului nr. 1107/2009, nu ar fi necesară examinarea problemelor ridicate de primul motiv al recurenței. Totuși, în ipoteza în care Curtea nu ar fi de acord cu privire la acest aspect, vom prezenta câteva scurte considerații cu privire la argumentele recurenței întemeiate pe Convenția de la Aarhus.

1. Argumentele părților

109. Prin intermediul primului motiv, recurenta impută Tribunalului că nu a ținut seama, la punctele 34-37 din ordonanța atacată, cu ocazia examinării admisibilității acțiunii, de articolul 9 din Convenția de la Aarhus. Recurenta apreciază că, din moment ce acțiunea sa intră în domeniul de aplicare al acestei convenții, condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE *trebuie* interpretate în lumina articolului 9 din Convenția de la Aarhus privind accesul la justiție. În această privință, recurenta invocă două rapoarte emise în anii 2011 și 2017 de Comitetul de conformitate (Comitetul Națiunilor Unite însărcinat cu controlul respectării acestei convenții), potrivit cărora jurisprudența Curții în ceea ce privește calitatea procesuală activă nu ar fi conformă cu articolul 9 alineatele (3) și (4) din convenție⁷⁶.

110. Potrivit recurenței, Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a considerat că cele două noțiuni „public” și „autorități publice”, în sensul articolului 2 alineatele (2) și (4) din convenție, se exclud reciproc și că recurenta intră sub incidența acesteia din urmă. În opinia recurenței, o astfel de distincție rigidă este contrară modului de redactare și spiritului convenției. Această interpretare este confirmată de asemenea, indirect, de articolul 2 alineatul (2) literele (b) și (c), care extinde noțiunea de autoritate publică la anumiți particulari: astfel, conform susținerilor recurenței, reciproca trebuie să fie adevărată.

111. În sfârșit, potrivit susținerilor recurenței, contrar celor reieșite din ordonanța atacată, ea a explicat suficient modul în care o interpretare a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE în raport cu Convenția de la Aarhus ar putea, în speță, să aibă o incidență asupra aspectului dacă recurenta este vizată direct de regulamentul atacat.

112. Comisia apreciază, la rândul său, că condițiile de admisibilitate a unei acțiuni în anulare nu pot depinde de interpretarea lor în raport cu prevederile Convenției de la Aarhus. În orice caz, Comisia împărtășește opinia Tribunalului potrivit căreia, în primă instanță, recurenta nu a explicat în mod adecvat și concret modul în care dispozițiile Convenției de la Aarhus puteau avea o incidență asupra aprecierii admisibilității în prezenta cauză.

113. În plus, în opinia Comisiei, invocarea celor două rapoarte ale comitetului de control este nerelevantă. În primul rând, aceste rapoarte nu au fost niciodată adoptate în mod formal de părțile la convenție. În al doilea rând, domeniul lor de aplicare *ratione materiae* este mai restrâns decât cel descris de recurentă. În al treilea rând, aceste rapoarte nu conțin nicio obligație specifică de a extinde la colectivitățile locale prerogativele care trebuie recunoscute organizațiilor neguvernamentale (ONG) și celorlalte asociații.

⁷⁶ Raportul Comitetului de conformitate, act adițional, constatări și recomandări în ceea ce privește comunicarea ACCC/C/2008/32 (partea I) privind respectarea de către Uniunea Europeană, adoptat la 14 aprilie 2011, și constatări și recomandări Comitetului de conformitate în ceea ce privește comunicarea ACCC/C/2008/32 (partea II) privind respectarea de către Uniunea Europeană, adoptat de Comitetul de conformitate la 17 martie 2017.

2. Analiză

114. Curtea a afirmat în mod constant că articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus nu are efect direct⁷⁷. Cu toate acestea, în prezenta cauză, instanțele Uniunii nu au fost solicitate să verifice validitatea unui act la Uniunii în raport cu Convenția de la Aarhus, ci doar să interpreteze normele TFUE privind calitatea procesuală activă *în lumina* acestei convenții. Astfel, (obligația unei) interpretări conforme nu este condiționată de faptul că dispoziția în cauză are efect direct.

115. Curtea a considerat că revine instanțelor naționale sarcina „de a interpreta, în cea mai mare măsură posibilă, normele de procedură referitoare la condițiile care trebuie întrunite pentru exercitarea unei acțiuni administrative sau jurisdicționale atât conform obiectivelor articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, cât și conform obiectivului protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite de dreptul Uniunii pentru a permite [organizațiilor de protecția mediului] să conteste în fața unei instanțe o decizie adoptată în urma unei proceduri administrative care poate fi contrară dreptului mediului al Uniunii”⁷⁸. În unele cauze, Curtea a mers destul de departe în a declara anumite cerințe care limitează accesul la instanțele judecătorești în temeiul dreptului intern ca încălcând dispozițiile dreptului Uniunii, astfel cum au fost interpretate în lumina Convenției de la Aarhus⁷⁹.

116. Deși Curtea nu a avut încă ocazia să formuleze afirmații analoge în legătură cu procedurile jurisdicționale ale Uniunii, nu vedem niciun motiv pentru care aceste principii nu ar fi de asemenea valabile. Comisia afirmă în mod just că tratatele internaționale nu pot nici să deroge, nici să prevaleze asupra dreptului primar al Uniunii. Cu toate acestea, dreptul primar poate și ar trebui interpretat, dacă este cazul și în măsura posibilului, în conformitate cu dreptul internațional⁸⁰.

117. Prin urmare, nu ne putem abține să nu ne alăturăm poziției exprimate de domnul avocat general Jääskinen, care a subliniat necesitatea unei abordări coerente în această privință⁸¹. Ceea ce se cere instanțelor naționale trebuie să fie cerut și instanțelor Uniunii. Articolul 263 TFUE constituie o manifestare a principiului controlului jurisdicțional efectiv consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus constituie de asemenea, în domeniul său specific, o expresie a aceluiași principiu. Curtea a făcut în mod expres legătura între aceste dispoziții în jurisprudența sa⁸².

118. Totuși, nu vedem în ce mod acest lucru ar avea o incidență în prezenta cauză, pentru un motiv destul de simplu.

119. Convenția de la Aarhus face o distincție clară între, pe de o parte, titularii de drepturi [„public” sau „public interesat”, astfel cum sunt definiți la articolul 2 alineatele (4) și (5)], și, pe de altă parte, „autoritățile publice” [definite la articolul 2 alineatul (2)] care au anumite obligații corespunzătoare.

77 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 ianuarie 2015, Consiliul și alții/Vereniging Milieudefensie și Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P-C-403/12 P, EU:C:2015:4, punctul 55 și jurisprudența citată).

78 Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctele 50 și 51), precum și Hotărârea din 15 martie 2018, North East Pylon Pressure Campaign și Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punctul 57).

79 A se vedea printre altele Hotărârea din 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

80 A se vedea printre altele Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctul 22), Hotărârea din 6 septembrie 2017, Intel/Comisia (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punctul 49), și Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctele 70 și 71).

81 Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauzele conexe Consiliul și alții/Vereniging Milieudefensie și Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P-C-403/12 P, EU:C:2014:310, punctul 132).

82 A se vedea printre altele Hotărârea din 3 octombrie 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland și alții (C-197/18, EU:C:2019:824, punctul 33).

120. Astfel, este posibil ca anumite elemente ale „publicului” să fie *interpretate în mod diferit* și să fie considerate, în situații speciale, „autorități publice” în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) sau (c) din convenție. De exemplu, ne putem imagina situația unei persoane (fizice) căreia un organism de protecție a mediului i-a delegat anumite sarcini. Această persoană ar putea fi în același timp: o „autoritate publică”, atunci când exercită, cu titlu profesional, atribuțiile delegate de autoritatea publică, și, pe de altă parte, „publicul interesat”, atunci când acționează ca particular în domeniul mediului, fără legătură cu funcțiile sale oficiale.

121. Cu toate acestea, contrar celor susținute de recurentă, acest lucru nu înseamnă că viceversa este de asemenea posibilă. Nu vedem niciun temei în Convenția de la Aarhus pentru a considera că, în anumite situații specifice, o autoritate publică – și cu atât mai puțin un guvern la nivel regional, care intră în mod clar sub incidența articolului 2 alineatul (2) litera (a) din aceasta – ar putea fi considerată și „public interesat”.

122. Această situație se regăsește cu atât mai mult într-o materie care privește o cauză în care autoritatea acționează ca entitate de drept public, astfel cum este în mod evident situația în prezenta cauză, edictând interdicții și impunând obligații altor persoane cu privire la aceeași materie. Vom lăsa deoparte dezbateră cu siguranță interesantă cu privire la posibilitatea ca o persoană juridică de drept public să reprezinte, prin definiție, vreodată „publicul (interesat)” în ceea ce privește aspectele în care nu poate acționa cu prerogativele puterii publice⁸³. În opinia noastră, ceea ce este exclus în mod axiomatic este că o autoritate publică ar putea fi, în același timp, „publicul interesat”, în materia care intră în competența sa atunci când acționează ca putere publică.

123. Or, acesta din urmă este tocmai cazul Regiunii Bruxelles-Capitală în ceea ce privește protecția mediului, reglementarea utilizării pesticidelor și interdicția glifosatului pe teritoriul său. În materie, astfel cum s-a recunoscut în secțiunea precedentă, regiunea are calitate de autoritate publică competentă. Prin urmare, nu poate avea simultan calitatea de public (interesat).

124. Astfel, deși nu există nicio îndoială că autorii Convenției de la Aarhus aveau într-adevăr în vedere cea mai largă participare la luarea deciziilor în materie de mediu și accesul la justiție în domeniul mediului, nu considerăm că acest obiectiv trebuia să includă și autoritățile publice aflate în litigiu cu alte autorități publice sau chiar cu ele însele.

125. În concluzie, considerăm că, spre deosebire de al doilea motiv al recurente, primul motiv trebuie respins.

C. Un intermezzo, un pas înapoi și imaginea de ansamblu (nesatisfăcătoare)

126. În opinia noastră, primul motiv invocat de recurentă nu poate fi admis. Acest argument revelează însă o problemă mai vastă. Astfel, la prima vedere, este bizar ca o autoritate publică ce are misiunea de a transpune și de a aplica dreptul Uniunii la nivelul său de guvernare (respectiv puterea publică) să invoce brusc un instrument conceput pentru particulari și pentru organizațiile neguvernamentale (și anume cele care, într-o anumită măsură, doresc să se protejeze împotriva acestei puteri).

⁸³ În special în statele membre în care *principiul legalității* exercitării autorității publice este aplicat în mod riguros, ceea ce înseamnă că statul și autoritățile publice nu pot acționa decât în conformitate cu legea.

127. La o analiză mai aprofundată și mai rațională, ideea nu ni se pare ciudată. Aceasta pare mai degrabă îngrijorătoare. Soluția rămasă, pentru o astfel de regiune care se confruntă cu un mod mecanic și formalist de aplicare a normelor privind calitatea procesuală activă care au fost concepute cu mult timp în urmă și care vizau în primul rând persoanele fizice și juridice (din domeniul privat), în esență, se încadrează undeva la mijloc: nu este un stat membru *stricto sensu*, care, din perspectiva accesului la instanțele Uniunii, a însemnat întotdeauna doar guvernul central și nu are nici calitatea de public (interesat).

128. Vom folosi această ocazie pentru a întrerupe analiza și a reflecta pe scurt asupra problemelor mai ample care rezultă din acest recurs. Argumentele tehnice discutate în secțiunile anterioare nu ar trebui să aducă atingere acelor aspecte mai largi care merită enunțate: care ar trebui să fie în mod corespunzător normele privind accesul regiunilor și al altor entități federate ale statelor membre la instanțele Uniunii (1) și cum s-ar încadra acest acces, fără îndoială mai larg, în structura actuală a instanțelor Uniunii (2).

1. Regiuni și alte entități federate care au calitatea de justițiabili în fața instanțelor Uniunii

129. Articolul 4 alineatul (2) TUE declară în mod solemn că „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională”.

130. Prin urmare, nu este surprinzător că, în aplicarea mai multor alte dispoziții specifice ale dreptului primar, particularitățile diferitor regiuni europene, pe lângă faptul că se află chiar în centrul politicii de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii⁸⁴, trebuie să fie luate în considerare de instituțiile Uniunii în cadrul examinării unei game largi de politici ale Uniunii, inclusiv a mediului⁸⁵. Regiunile europene au un rol important în cadrul proiectului european. Participarea lor la procesul legislativ al Uniunii prin intermediul Comitetului Regiunilor este doar un astfel de exemplu. În plus, regiunile sau orice altă entitate federată a statelor membre pot fi însărcinate să pună în aplicare dreptul Uniunii în domeniile care sunt de competența lor.

131. Nu se sugerează că, pe această bază, regiuni sau alte entități statale naționale ar trebui să fie în mod automat asimilate unui stat membru. Acestea nu sunt, din perspectiva tratatelor, statele membre. Rămâne totuși problema acestor entități ale statului membru care, în orice scop practic și în ceea ce privește exercitarea anumitor competențe, reprezintă în mod efectiv statul membru, în temeiul Constituției naționale. Care sunt competențele specifice și concrete delegate acestor entități, pe care le exercită în mod autonom, prin intermediul cărora tocmai entitățile sunt cele care exercită autoritatea publică a Uniunii? O astfel de alegere constituțională națională se poate concilia cu tratatele în ceea ce privește accesul la instanța Uniunii?

132. Bineînțeles că da. De fapt, această alegere a fost deja acceptată parțial. Răspunsul este, în opinia noastră, remarcabil de simplu: criteriul Vlaams Gewest⁸⁶ aplicat într-un spirit deschis de cooperare loială și sinceră. Din moment ce, la prima vedere, unei entități federate a statului membru i se atribuie, în temeiul Constituției naționale, puteri autonome specifice cu privire la un anumit aspect pe care nu îl poate exercita ca o consecință directă a unui act al Uniunii, această entitate ar trebui să aibă calitate procesuală activă pentru a ataca actul în cauză.

133. Două elemente merită subliniate în mod clar: „la prima vedere” și spiritul deschis de cooperare loială și sinceră.

⁸⁴ Partea a treia din titlul XVIII TFUE.

⁸⁵ A se vedea în special articolul 39 alineatul (2) TFUE (politica agricolă comună), articolul 46 (piața internă), articolul 91 alineatul (2) și articolul 96 alineatul (2) TFUE (transporturi), articolul 107 alineatul (3) TFUE (ajutoare de stat), articolul 167 alineatul (1) TFUE (cultură), articolul 170 alineatul (2) TFUE (rețele transeuropene) și articolul 191 alineatele (2) și (3) TFUE (mediu).

⁸⁶ A se vedea punctele 58-62 din prezentele concluzii.

134. *La prima vedere* înseamnă pur și simplu determinarea existenței unei competențe în materie, a cărei exercitare este în mod direct împiedicată: poate entitatea federată să adopte în mod valabil norme în materia în discuție? Nu este necesar și nu ar fi oportun ca instanța Uniunii să inițieze o discuție detaliată cu privire la repartizarea competențelor în cadrul unui stat membru, efectuând o analiză aprofundată a unor chestiuni a căror soluționare revine în realitate unei instanțe naționale (constituționale). În plus, din punct de vedere comparativ și structural, este întotdeauna ceva în neregulă cu un sistem de control judiciar în care se investește considerabil mai multă energie pentru a examina aspectele de admisibilitate decât cele de fond.

135. În virtutea unei *abordări deschise*, trebuie să analizăm în mod obiectiv acest tip de probleme: ele reprezintă un tip *sui generis* de procedură *Organstreitigkeiten* la nivelul Uniunii, în care o unitate care exercită puterea publică din statul membru însărcinat cu transpunerea și punerea în aplicare a legislației Uniunii, și anume autoritatea de reglementare, așadar, nu (orice alt) destinatar al legislației Uniunii, caută să își exprime nemulțumirea. Astfel, aplicarea mecanică și formalistă a jurisprudenței restrictive referitoare la calitatea procesuală activă a reclamanților neprivilegiați a unor asemenea entități este eronată din punct de vedere conceptual.

136. În concluzie, extrapolând puțin noțiunile unei lucrări destul de bine cunoscute a teoriei sociale: dacă se cere *loialitate* (sau mai degrabă o reprezentare eficientă), respectiva entitate trebuie să aibă un cuvânt de spus ori *încetarea* relațiilor ar fi probabil luată în considerare⁸⁷.

2. Afectarea directă și individuală și arta controlului fluxului

137. În sfârșit, mai rămâne de analizat noțiunea generală a accesului la instanțele Uniunii. În niciun caz nu sugerăm că restricțiile aplicabile noțiunii de afectare directă și personală ar trebui reinterpretate în mod radical și ridicate brusc. Astfel, mai multe sisteme de drept, inclusiv cele ale statelor membre, prevăd anumite condiții care impun particularilor să facă dovada că sunt afectați pentru a fi în măsură să conteste o reglementare cu aplicabilitate generală.

138. Este vorba însă despre o preocupare legată de tendința prea restrictivă a interpretării și a aplicării acestor norme, în special la zece ani de la adoptarea Tratatului de la Lisabona, care ar trebui să atenueze cel puțin unele dintre aceste preocupări. Astfel, interpretarea critică a jurisprudenței instanțelor Uniunii, în special numeroasele ordonanțe ale Tribunalului, relevă efortul și creativitatea cu care sunt identificate absența afectării directe sau chiar a calității procesuale active. Prezentul recurs oferă încă un exemplu al acestei abordări globale și al acestui spirit. Într-un fel, dacă nici măcar regiunile statelor membre nu sunt vizate de măsurile Uniunii pe care sunt însărcinate să le pună în aplicare și să le susțină, atunci care ar mai putea fi entitățile vizate?

139. Desigur, în mod tradițional s-a răspuns că ordinea juridică a Uniunii oferă un sistem complet de căi de atac. Astfel, lipsa calității procesuale active în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE nu se opune sesizării Curții în cele din urmă cu o trimitere preliminară privind aprecierea validității, formulată de o instanță națională⁸⁸.

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

⁸⁸ A se vedea recent printre altele Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 66-68 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 13 martie 2018, European Union Copper Task Force/Comisia (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punctele 112-114 și jurisprudența citată).

140. Nu voi repeta argumentele cu privire la motivul pentru care acest lucru nu este pe deplin justificat pe plan conceptual⁸⁹. De asemenea, nu vom evidenția cazurile individuale în care această dogmă se dovedește a fi în mod regulat eronată. Nu dorim să revenim nici asupra dezbaterii privind standardele duble și în ce măsură o astfel de interpretare a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE răspunde dreptului de acces la instanță prevăzut la articolul 47 din cartă și principiului protecției jurisdicționale efective prevăzute la articolul 19 alineatul (1) TUE.

141. În schimb, vom încheia cu două argumente structurale care pledează în favoarea unei interpretări mai extinse a criteriilor aplicabile afectării directe și individuale, cel puțin pentru anumite categorii *atipice* de reclamânți neprivilegiați, cum ar fi regiunile în cazuri precum cel din speță.

142. În primul rând, este vorba despre noua arhitectură a instanțelor Uniunii. Restricționarea în mod evident a accesului direct, permițând însă în mod generos accesul indirect prin procedura preliminară, a fost probabil o soluție bună la începutul anilor 2000. Totuși, 20 de ani mai târziu, cu structura radical modificată a instanțelor Uniunii⁹⁰, menținerea cu obstinație a practicii conform căreia accesul se face limitat pe calea mai largă, iar pe calea care între timp a devenit mai îngustă accesul este permis fără restricții, este de natură să creeze blocaje și o scădere a calității fluxului.

143. În al doilea rând, ar trebui să fie vorba în special despre probleme complexe, de reglementare și de ordin tehnic care necesită o serie de probe, opinii ale unor experți sau date (științifice). Problema securității anumitor pesticide este un exemplu semnificativ al acestei categorii. O astfel de chestiune oare nu ar trebui judecată pe fond în fața unei instanțe de prim grad de jurisdicție, Tribunalul, după analiza tuturor elementelor de probă și audierea tuturor intervenienților care justifică un interes, înainte de a sesiza Curtea cu recursul respectiv? Nu ar fi această cale preferabilă celei de a fi nevoiți să ne confruntăm cu chestiuni similare care, în final, privesc validitatea măsurilor de reglementare ale Uniunii în cadrul unei proceduri preliminare?

144. În special în cauze atât de complexe, dogma uzuală a căii alternative pe deplin operaționale, sub forma unei cereri de decizie preliminară, întâmpină dificultăți serioase. Amintim că, în cadrul procedurii deciziilor preliminare, Curtea nu va administra nicio probă, practic nu va solicita opinia unor experți, iar faptele vor trebui examinate exclusiv de instanța de trimitere (sau, adesea, în astfel de cazuri de o mare complexitate tehnică, nu vor fi examinate niciodată, din păcate). Astfel, cu participarea unui număr limitat de potențiali intervenienți, Curtea este lăsată adesea să examineze din oficiu anumite elemente ale situației de fapt cu un caracter profund științific, cu ajutorul unor informații limitate care provin fie de la intervenienți, fie de la instanța de trimitere.

⁸⁹ Mai multe argumente convingătoare ilustrate în Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza *Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul* (C-50/00 P, EU:C:2002:197) sunt încă relevante în prezent.

⁹⁰ În urma punerii în aplicare a Regulamentului (UE, Euratom) 2015/2422 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2015 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (JO 2015, L 341, p. 14).

145. Prin urmare, nu ar fi rezonabil să se permită unor cauze similare să demareze în fața Tribunalului, cu toate elementele de probă și informațiile necesare colectate și examinate în mod corect, în loc să se abordeze în mod indirect problema glifosatului printr-o decizie preliminară?⁹¹ Dincolo de problema privind expertiza și analiza în profunzime ale argumentației, există, de asemenea, problema mai extinsă a accesului și a legitimității: o regiune investită cu competențe în domeniul mediului nu are dreptul de a contesta autorizațiile emise de instituțiile Uniunii pentru glifosat, în timp ce particulari care distrug vitrine ale unor magazine au atât interes, cât și calitate procesuală activă?⁹²

146. Desigur, este vorba despre două tipuri diferite de proceduri. Or, tocmai această imagine de ansamblu, inclusiv interacțiunea dintre tipurile de proceduri în fața Curții și accesul la aceasta, este îngrijorătoare. Ar fi o soluție preferabilă pentru Regiunea Bruxelles-Capitală ca, în loc să introducă în mod corespunzător o acțiune în fața Tribunalului, să îi instruiască (desigur, e un exemplu pur ipotetic) pe câțiva dintre angajații săi să meargă și să vandalizeze câteva magazine din Bruxelles?⁹³

147. În concluzie, pentru a conecta cele două argumente principale formulate în prezenta secțiune, în loc să așteptăm exercitarea opțiunii prevăzute la articolul 256 alineatul (3) TFUE, a cărei complexitate face ca această ipoteză să fie puțin probabilă în viitorul apropiat⁹⁴, soluția viabilă pe termen scurt și mediu este canalizarea acestor tipuri de cauze în fața Tribunalului, printr-o interpretare mai rezonabilă a criteriilor de la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE cu privire la anumiți reclamanți neprivilegiați, precum cei din prezenta procedură.

D. Consecințele aprecierii: soluționarea prezentei cauze

148. Concluzionăm că Tribunalul a respins în mod eronat acțiunea în primă instanță ca inadmisibilă, pentru motivul că recurenta nu era vizată în mod direct. În cazul în care Curtea ar ajunge la aceeași concluzie, aceasta ar trebui să examineze dacă sunt îndeplinite celelalte condiții pentru a exercita acțiunea ale recurente prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE. Astfel, dacă celelalte condiții de admisibilitate enunțate la această dispoziție nu ar fi îndeplinite, ordonanța atacată ar trebui confirmată, iar recursul ar trebui respins, în pofida erorilor de drept săvârșite de Tribunal⁹⁵.

1. Cu privire la admisibilitatea acțiunii în primă instanță

149. Recurenta susține că era vizată în același timp în mod direct și individual de regulamentul atacat. În plus, Comisia arată că un astfel de regulament constituie un act normativ care nu presupune măsuri de executare. În ceea ce o privește, Comisia contestă ambele argumente.

150. Vom analiza succesiv aceste două ipoteze.

91 A se vedea în această privință trimiterea (destul de succintă) făcută de tribunal correctionnel de Foix (Tribunalul corecțional din Foix, Franța), care a determinat pronunțarea Hotărârii din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800). În cauza respectivă, faptul că domnul Blaise și alți particulari au intrat în magazine situate în departamentul Ariège (Franța) și au deteriorat recipiente cu erbicid care conțineau glifosat, precum și vitrine din sticlă a determinat declanșarea urmăririi penale împotriva acestor particulari pentru fapte de distrugere a bunurilor aflate în proprietatea altor persoane. Pe această bază, Tribunalul a analizat mai multe întrebări destul de complexe cu privire la validitatea Regulamentului nr. 1107/2009 în cadrul autorizării glifosatului ca substanță activă.

92 Poate că nu este imediat evident ce efect ar avea o revizuire a validității Regulamentului nr. 1107/2009 în cadrul *procedurilor penale desfășurate la nivel național având ca obiect distrugerea cu intenție a proprietății*, mai ales că autorizația pentru produsul fitosanitar care conține glifosat în cauză a fost acordată de Republica Franceză și în mod clar nu provine direct de la orice act legislativ al Uniunii. A se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctele 31-39).

93 În această privință, teza potrivit căreia „nimeni nu ar trebui să fie nevoit să încalce legea pentru a avea acces la o instanță”, analizată în Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punctul 43), deja citate, este, în mod neașteptat, în continuare de actualitate.

94 A se vedea Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Raportul prezentat în aplicarea articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) 2015/2422 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, p. 4-7 (care poate fi consultat online la: <https://curia.europa.eu>).

95 A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 26 ianuarie 2017, Mamoli Robinetteria/Comisia (C-619/13 P, EU:C:2017:50, punctul 107 și jurisprudența citată).

a) Acte care privesc direct și individual

151. Am amintit deja jurisprudența potrivit căreia o entitate regională sau locală este vizată – atât direct, cât și individual – de un act al Uniunii atunci când este investită cu competențe exercitate în mod autonom în limitele sistemului constituțional național al statului membru în cauză, iar actul Uniunii împiedică această entitate să exercite aceste competențe după cum consideră oportun (criteriul „Vlaams Gewest”) ⁹⁶.

152. Am explicat de asemenea de ce acest criteriu este îndeplinit în speță. În continuare, am subliniat modul în care atingerea adusă prerogativelor recurente decurgea *în mod automat* din regulamentul atacat ⁹⁷.

153. În măsura în care acest lucru nu ar fi suficient în raport cu criteriul Vlaams Gewest, dar în opinia noastră ar trebui să fie, singurul element potențial evident ar fi acela de a ști în ce măsură regulamentul de punere în aplicare atacat afectează situația juridică a recurente *din cauza situației specifice* a acesteia (și anume criteriul afectării *individuale*).

154. Competențele acordate regiunilor din Belgia pentru reglementarea utilizării pesticidelor pe teritoriul lor respectiv sunt, în mod evident, specifice ordinii constituționale belgiene. Situația este diferită în (cel puțin anumite) alte state membre. Nu toate regiunile sau alte entități locale din alte state membre dispun de puteri autonome comparabile. Entitățile regionale sau locale care dispun de competențe specifice pentru a reglementa utilizarea pesticidelor pe teritoriile lor respective constituie un grup de persoane (juridice) închis, predeterminat și cu siguranță destul de restrâns.

155. Aceeași logică este valabilă în ceea ce privește celelalte tipuri de efecte produse de regulamentul atacat asupra situației recurente. În special, poziția juridică a recurente este modificată în egală măsură de faptul că regulamentul atacat conferă anumite drepturi societăților sau persoanelor fizice (în special producătorilor și asociațiilor de producători ai substanței active, precum și titularilor de autorizații). De exemplu, titularii de autorizații care solicită reînnoirea autorizațiilor au dreptul să obțină o decizie din partea autorităților în termen de 12 luni și, dacă este necesar, autorizațiile să își păstreze valabilitatea pentru perioada necesară în acest scop ⁹⁸. Aceste drepturi pot fi invocate, în mod evident, împotriva autorităților belgiene responsabile care, spre deosebire de alte state membre, includ entitățile regionale în temeiul competenței lor specifice în materie de reglementare a pesticidelor.

156. În plus, regulamentul atacat declanșează de asemenea o obligație procedurală a recurente. Guvernul federal *nu se poate* pronunța asupra autorizațiilor fără a asculta comitetul de aprobare, din care face parte recurenta. Din nou, necesitatea ca autoritățile din Regiunea Bruxelles-Capitală, printre altele, să inițieze acțiuni de monitorizare, să instrumenteze dosarele și să participe la procedurile decizionale rezultă din structura constituțională a Belgiei.

157. Astfel, în măsura în care ansamblul acestei structuri și al acestei logici ar putea fi aplicat autorităților de reglementare, în locul destinatarilor reglementării ⁹⁹, aceste elemente, atât analizate în mod individual, cât și (poate chiar mai mult) analizate împreună, disting în mod clar recurenta de toate celelalte autorități regionale sau locale ale Uniunii care nu pot fi afectate decât indirect, în măsura în care li se atribuie misiunea de a veghea la starea de bine generală a cetățenilor lor sau la integritatea teritoriului lor. Aceste elemente diferențiază *a fortiori* recurenta de alte persoane juridice sau fizice care acționează în domeniul mediului sau care sunt potențial vizate de regulamentul atacat (precum cetățenii care sunt expuși substanței).

⁹⁶ A se vedea punctele 58-62 din prezentele concluzii.

⁹⁷ A se vedea punctele 65-81 din prezentele concluzii.

⁹⁸ Articolul 43 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1107/2009, analizat mai sus, la punctele 83-87.

⁹⁹ Astfel cum s-a arătat la punctele 129-136 de mai sus.

158. În consecință, considerăm că recurenta este vizată atât direct, cât și individual, astfel încât are calitate procesuală activă pentru a contesta regulamentul atacat în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În aceste condiții, pentru motive de exhaustivitate, vom aprecia de asemenea calitatea sa procesuală activă în lumina situației avute în vedere la articolul 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE.

b) Act normativ care nu presupune măsuri de executare

159. În primul rând, trebuie să se constate că regulamentul atacat este un „act normativ” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

160. Potrivit unei jurisprudențe constante, această noțiune „se extinde la toate actele fără caracter legislativ cu aplicabilitate generală”¹⁰⁰. Regulamentul atacat îndeplinește în mod clar această condiție. Nu este vorba despre un act legislativ, ci despre un act de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE, adoptat de Comisie în vederea punerii în aplicare a Regulamentului nr. 1107/2009. În plus, regulamentul atacat se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și produce efecte juridice în privința unor categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract¹⁰¹.

161. În al doilea rând, considerăm de asemenea că regulamentul atacat „nu presupune măsuri de executare” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

162. Curtea a precizat că aspectul dacă un act de reglementare presupune măsuri de executare trebuie apreciat în raport cu *poziția persoanei* care formulează acțiunea și cu *obiectul acestei acțiuni*¹⁰². Aceasta înseamnă că nu are importanță dacă actul în cauză presupune măsuri de executare în raport cu *alte persoane*¹⁰³ și dacă *alte părți* ale actului atacat, care nu sunt contestate de reclamant, presupune măsuri de executare¹⁰⁴. În acest context, este esențial să se stabilească dacă efectele juridice specifice care modifică poziția reclamantului se materializează în raport cu acesta ca urmare a actului Uniunii atacat sau a oricărui alt act adoptat de Uniune sau de statul membru în cauză¹⁰⁵.

163. În aceste condiții, ținând seama de *poziția* recurente și de *obiectul* prezentei cauze, regulamentul atacat nu presupune măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE. Astfel cum s-a menționat în mai multe rânduri în prezentele concluzii, recurenta nu contestă nicio autorizație specifică ce ar putea fi acordată (sau reînnoită) unuia sau mai multor producători sau unor produse care conțin glifosat. Recurenta contestă siguranța substanței în temeiul articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1107/2009, aspect asupra căruia regulamentul atacat oferă o apreciere definitivă. Nicio măsură de executare nu este necesară sau prevăzută în această privință.

164. Conform jurisprudenței menționate mai sus, faptul că măsurile de executare a regulamentului atacat trebuie să fie adoptate în privința altor persoane (de exemplu titularii autorizațiilor și producătorii de glifosat) sau cu privire la alte aspecte ale regulamentului atacat (în special siguranța produselor specifice care conțin glifosat) este lipsit de relevanță.

¹⁰⁰ A se vedea printre altele Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 60), precum și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 28).

¹⁰¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 11 mai 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punctele 32-34), și Hotărârea din 13 martie 2018, European Union Copper Task Force/Comisia (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punctul 95).

¹⁰² Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctele 30 și 31).

¹⁰³ A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctele 63-65), și Hotărârea din 13 decembrie 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles și Ayuntamiento de Madrid/Comisia (T-339/16, T-352/16 și T-391/16, EU:T:2018:927, punctul 40).

¹⁰⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 31).

¹⁰⁵ Hotărârea din 13 martie 2018, European Union Copper Task Force/Comisia (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punctele 43 și 45), și Hotărârea din 18 octombrie 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comisia (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punctele 56 și 57).

165. Comisia contestă în esență aceste argumente. Ea arată că jurisprudența recentă confirmă o interpretare deosebit de restrictivă a sintagmei „nu presupune măsuri de executare”.

166. Suntem de acord cu punctul de plecare al argumentației Comisiei, însă nu interpretăm în același mod jurisprudența menționată de Comisie și, prin urmare, nu suntem de acord cu consecințele pe care Comisia le deduce pentru prezenta cauză.

167. În primul rând, suntem de acord că această condiție, potrivit căreia actul atacat nu trebuie „să presupună măsuri de executare”, nu se confundă cu cea a „afectării directe”¹⁰⁶. Astfel, cele două condiții au același obiectiv: evitarea litigiilor inutile în fața instanțelor Uniunii, asigurând în același timp o protecție judiciară eficientă a tuturor persoanelor afectate în mod direct de o măsură a Uniunii¹⁰⁷. Domeniul de aplicare și semnificația lor nu sunt însă identice.

168. Potrivit unei jurisprudențe constante, termenii „nu presupun măsuri de executare” trebuie interpretați *in lumina obiectivului acestei dispoziții*, care, astfel cum reiese din lucrările sale pregătitoare, constă în a evita ca un particular să fie nevoit să încalce legea pentru a putea avea acces la o instanță. Or, atunci când un act normativ produce efecte în mod direct asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice fără a fi necesare măsuri de executare, aceasta din urmă ar risca să fie lipsită de protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac directă în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea acestui act normativ. Astfel, în lipsa unor măsuri de executare, o persoană fizică sau juridică, deși vizată direct de actul în cauză, nu ar fi în măsură să obțină un control jurisdicțional al acestui act decât după ce a încălcat dispozițiile actului menționat prevalându-se de nelegalitatea acestora în cadrul unei proceduri inițiate împotriva sa în fața instanței naționale¹⁰⁸.

169. De asemenea, suntem de acord cu opinia Comisiei potrivit căreia diferența esențială între aceste două noțiuni este următoarea: spre deosebire de afectarea directă, simpla existență a unor măsuri de punere în aplicare a actului Uniunii, chiar dacă aceste măsuri sunt de natură pur mecanică și nu rămâne nicio marjă de apreciere în această privință în favoarea destinatarilor actului Uniunii, este suficientă pentru a concluziona că nu este îndeplinită condiția prevăzută la a treia teză al celui de al patrulea paragraf al articolului 263 TFUE¹⁰⁹. Cu alte cuvinte, actul Uniunii atacat trebuie să dea naștere, în sine, efectelor juridice care fac obiectul criticii¹¹⁰. În consecință, condiția referitoare la absența măsurilor de executare urmează logica ce stă la baza condiției afectării directe, însă face ca această condiție să fie într-o oarecare măsură mai strictă¹¹¹.

170. Motivul care a stat la baza soluției de ordin constituțional de a include această condiție în articolul 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE este probabil motivată de faptul că, pe de o parte, o acțiune directă în fața instanței Uniunii este admisibilă împotriva tuturor *actelor cu aplicabilitate generală* (cu alte cuvinte care pot afecta un număr foarte mare de particulari) și, pe de altă parte, calitatea procesuală activă este extinsă la *orice* persoană vizată direct de aceste acte (condiția afectării individuale fiind înlăturată în aceste ipoteze). Necesitatea de a evita o *actio popularis* în fața instanței Uniunii i-a determinat astfel pe autorii Tratatului de la Lisabona să consolideze cerința potrivit căreia efectele juridice ale actului atacat de către un reclamant decurg exact și imediat din actul Uniunii atacat.

106 Ordonanța din 14 iulie 2015, Forgitel Italy/Consiliul (C-84/14 P, nepublicată, EU:C:2015:517, punctul 43).

107 A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 93).

108 A se vedea printre altele Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 58 și jurisprudența citată).

109 A se vedea Hotărârea din 13 martie 2018, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-244/16 P, EU:C:2018:177, punctul 47 și jurisprudența citată), și Ordonanța din 4 iunie 2012, Eurofer/Comisia (T-381/11, EU:T:2012:273, punctul 59).

110 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2015, Canon Europa/Comisia (C-552/14 P, nepublicată, EU:C:2015:804, punctul 48).

111 A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2015, Federcoopesca și alții/Comisia (T-312/14, EU:T:2015:472, punctele 34-37).

171. Această condiție nu poate fi însă repusă în discuție în prezent și (re)interpretată într-un mod care ar conduce de fapt la un acces chiar mai redus decât înainte, lipsind astfel această modificare explicită a tratatului de orice conținut. Acest lucru ar fi contrar voinței clare a legiuitorului constituțional al Uniunii¹¹².

172. Prin urmare, nu suntem de acord cu interpretarea pe care Comisia o propune pentru jurisprudența recentă a Curții. Dimpotrivă, subscriem pe deplin la poziția domnului avocat general Cruz Villalón, care susținea că „măsurile lipsite de importanță sau accesorii” nu trebuiau să constituie măsuri de executare. Instanțele Uniunii ar trebui mai degrabă să examineze dacă actul atacat este „pe deplin și în mod autonom operațional”, având în vedere finalitatea, conținutul și efectele sale asupra situației juridice a reclamantului¹¹³.

173. În opinia noastră, jurisprudența reflectă în mare măsură această poziție. Curtea precizează că nu are importanță dacă actul în cauză presupune măsuri de executare în raport cu alte persoane și dacă alte părți ale actului contestat, care nu sunt contestate de reclamantă, presupun măsuri de executare¹¹⁴. În plus, în Hotărârea Montessori, Curtea a constatat că reclamantii au avut calitate procesuală în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE, în măsura în care nu se putea aștepta de la aceștia să creeze un litigiu artificial în scopul de a ataca actele naționale care, dacă nu ar fi existat respectiva încălcare a legii, nu ar fi apărut, declanșând astfel o trimitere preliminară cu privire la validitatea actului de bază al Uniunii¹¹⁵.

174. Aceeași logică a fost urmată de Tribunal în mai multe cauze recente. În Hotărârea Gazprom Neft, Tribunalul a declarat că ar fi artificial sau excesiv să se impună unui operator să solicite o măsură de executare doar în scopul de a fi capabil să conteste această măsură în fața instanțelor naționale, în cazul în care este clar că o astfel de cerere va fi în mod necesar refuzată și nu ar fi, prin urmare, depusă în cursul activității obișnuite¹¹⁶. În plus, în Hotărârea Tilly-Sabco și Doux, Tribunalul a constatat că numai măsurile pe care autoritățile Uniunii sau naționale le adoptă în cadrul *desfășurării normale a activității* pot constitui măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE. Deși, în mod normal, aceste autorități nu adoptă nicio măsură de executare a actului normativ și pentru a preciza consecințele produse în raportul cu reclamantul, acest act nu presupune măsuri de executare¹¹⁷.

112 A se vedea în special Raportul prezidiului Convenției Europene (CONV 734/03) din 12 mai 2003, p. 20: „[...] Prezidiul recomandă *relaxarea* condițiilor pentru instituirea procedurilor directe”. Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea Hotărârea din 13 decembrie 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles și Ayuntamiento de Madrid/Comisia (T-339/16, T-352/16 și T-391/16, EU:T:2018:927, punctul 40). În doctrina de specialitate, printre multe precauții împotriva unei interpretări excesiv de restrictive a modificării aduse tratatului în acest sens, a se vedea printre altele 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”, în Sarmiento și alții (eds), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union: First Edition - 2019*, MPILux Research Paper 2020, p. 49-73, la p. 62-64, sau Rhimes, M., „The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive?”, în *European Journal of Legal Studies*, vol. 9, p. 1, 2016, p. 103-172, în special p. 116.

113 Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punctul 32). A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, EU:T:2011:623, punctul 29).

114 A se vedea punctele 162-164 din prezentele concluzii.

115 Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 66). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în aceleași cauze (EU:C:2018:229, punctul 71).

116 Hotărârea din 13 septembrie 2018, Gazprom Neft/Consiliul (T-735/14 și T-799/14, EU:T:2018:548, punctul 102).

117 Hotărârile din 14 ianuarie 2016, Tilly-Sabco/Comisia (T-397/13, EU:T:2016:8, punctul 43) și Doux/Comisia (T-434/13, nepublicată, EU:T:2016:7, punctul 44).

175. În concluzie, articolul 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE a fost inclus în tratat cu scopul de a acoperi lacuna în sistemul de căi de atac cu privire la toate cazurile în care controlul indirect al actelor Uniunii (care se efectuează prin intermediul procedurii preliminare) este: (i) imposibil, întrucât actul Uniunii are caracter executoriu (precum în cauza Microban¹¹⁸), sau (ii) pur artificial și abuziv, întrucât nu există măsuri de executare în ceea ce îl privește pe reclamant (precum în cauzele Montessori, Gazprom Neft, Tilly-Sabco și Doux¹¹⁹) și/sau cu privire la efectele contestate de reclamant (situația avută în vedere în Hotărârea Telefónica)¹²⁰.

176. În esență, fie prezenta cauză face parte din primul grup descris la punctul anterior (în ceea ce privește stabilirea utilizării în condiții de siguranță a glifosatului, nu există o măsură de executare), fie, în orice caz, în cadrul celui de al doilea grup (recurenta ar trebui să atace în mod artificial o anumită decizie a autorității federale adoptată în acest context pentru a putea ridica problema validității regulamentului atacat în cadrul procedurii naționale, în speranța că instanța de trimitere va formula o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE).

177. Pentru aceste motive, considerăm că recurenta are de asemenea dreptul de a contesta regulamentul atacat în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE: regulamentul atacat este un act normativ care nu presupune nicio măsură de executare.

E. Trimiterea spre judecare Tribunalului

178. Întrucât a concluzionat în sensul admisibilității acțiunii și în măsura în care temeinicia acesteia nu a fost examinată în primă instanță, se impune trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului în temeiul articolului 61 din Statutul Curții de Justiție și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

179. În opinia noastră, Curtea are însă la dispoziția sa toate elementele necesare pentru a hotărî respingerea excepției de inadmisibilitate invocate de Comisie în primă instanță. Din motive de eficacitate și de economie a procedurii, propunem Curții să urmeze această cale.

V. Concluzie

180. Propunem Curții să dispună:

- anularea Ordonanței din 28 februarie 2019, Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (T-178/18, nepublicată, EU:T:2019:130);
- declararea admisibilității acțiunii în anulare formulate de recurentă;
- trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe pe fond, și
- soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul.

¹¹⁸ Hotărârea din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, EU:T:2011:623). A se vedea de asemenea Hotărârea din 27 februarie 2013, Bloufin Touna Ellas Naftiki Etaireia și alții/Comisia (T-367/10, nepublicată, EU:T:2013:97), și Hotărârea din 12 iunie 2015, Health Food Manufacturers' Association și alții/Comisia (T-296/12, EU:T:2015:375).

¹¹⁹ A se vedea punctele 173 și 174 din prezentele concluzii.

¹²⁰ A se vedea mai sus punctul 162 din prezentele concluzii.