Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 4 de junho de 2020[1]

Processo C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
contra
Premier ministre e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Pedido de decisão prejudicial — Agricultura — Ambiente — Regulamento (UE) n.º 1107/2009 — Colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado — Legalidade das medidas de emergência tomadas por um Estado-Membro — Neonicotinóides — Proteção das abelhas — Informação oficial de preocupações — Diretiva (UE) 2015/1535 — Procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação — Cooperação leal — Medidas de proteção tomadas pela Comissão»

I. Introdução

1. O Regulamento (CE) n.º 1107/2009[2] harmoniza a autorização de substâncias ativas e de produtos fitofarmacêuticos na União Europeia. Não obstante, os Estados-Membros podem tomar medidas de proteção unilaterais, quando tenham comunicado previamente à Comissão preocupações em relação a uma substância ativa e a Comissão não tenha tomado medidas de proteção.

2. No presente processo, há que esclarecer quando uma comunicação à Comissão deve ser entendida neste sentido como uma manifestação de preocupações. No caso em apreço, França dirigiu à Comissão uma comunicação formal em conformidade com a Diretiva (UE) 2015/1535[3], mas não invocou expressamente a disposição de salvaguarda do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Além disso, há que apreciar quais os requisitos que as medidas da Comissão devem respeitar para excluir as medidas de proteção dos Estados-Membros.

1 Língua original: alemão.

2 Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO 2009, L 309, p. 1). As alterações entretanto ocorridas não são relevantes para o pedido de decisão prejudicial.

3 Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 2015, L 241, p. 1).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento (CE) n.º 1107/2009

3. O Regulamento (CE) n.º 1107/2009 foi adotado com base no artigo 37.º, n.º 2, no artigo 95.º e no artigo 152.º, n.º 4, alínea b) do Tratado CE, que constituem as bases jurídicas da política comum de agricultura e pescas (atual artigo 41.º TFUE), do mercado interno (atual artigo 114.º TFUE) e das medidas nos domínios veterinário e fitossanitário, que se afastam da política agrícola comum e têm diretamente por objetivo a proteção da saúde pública (atual artigo 168.º, n.º 4, alínea b), TFUE).

4. O artigo 114.º, n.º 10, TFUE prevê que as medidas de harmonização tomadas com base no referido artigo «[…] compreenderão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda que autorize os Estados-Membros a tomarem, por uma ou mais razões não económicas previstas no artigo 36.º, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União».

5. Segundo os artigos 13.º e 79.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, *a Comissão* decide sobre a aprovação de *substâncias ativas* com a assistência de um comité no qual estão representados os Estados-Membros.

6. O artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 contém os critérios de aprovação de substâncias ativas, que visam, nomeadamente, que as substâncias ativas suscetíveis de serem aprovadas não tenham efeitos nocivos para a saúde humana nem efeitos inaceitáveis no ambiente.

7. O artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 prevê que a aprovação de substâncias ativas pode ser acompanhada de condições e de restrições. Os artigos 14.º e seguintes do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 regulam a renovação da aprovação de uma substância ativa e o artigo 21.º prevê a sua revisão.

8. Nos termos dos artigos 28.º e seguintes do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, os *Estados-Membros* autorizam os *produtos fitofarmacêuticos* para o respetivo território com base em substâncias ativas aprovadas. O artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 permite aos Estados-Membros, a fim de reduzirem o risco, limitarem a utilização de produtos fitofarmacêuticos ou recusarem a autorização, nomeadamente devido a preocupações ligadas à saúde humana ou animal ou ao ambiente.

9. O artigo 49.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 estabelece um regime especial para a colocação no mercado das sementes tratadas. Nos termos do seu n.º 1, os Estados-Membros não proíbem a colocação no mercado nem a utilização de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos que tenham sido autorizados para essa utilização em, pelo menos, um Estado-Membro. A Comissão, pelo procedimento previsto no artigo 69.º, pode estabelecer derrogações desse regime no caso de preocupações substanciais. Contudo, são igualmente aplicáveis os artigos 70.º e 71.º

10. Independentemente desta remissão, os artigos 69.º e 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 permitem que a Comissão ou os Estados-Membros tomem medidas de emergência.

11. O artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 regula a adoção de medidas de emergência pela Comissão:

«Caso seja evidente que uma substância ativa, um protetor de fitotoxicidade, um agente sinérgico ou um coformulante aprovados, ou um produto fitofarmacêutico autorizado nos termos do presente regulamento, são suscetíveis de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente, e que esse risco não pode ser contido satisfatoriamente através de medidas adotadas pelos Estados-Membros em causa, são imediatamente adotadas medidas para restringir ou proibir a utilização e/ou venda dessa substância ou desse produto pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 79.º, por iniciativa da Comissão ou a pedido de um Estado-Membro. Antes da adoção das referidas medidas, a Comissão examina os factos e pode solicitar um parecer à Autoridade. A Comissão pode fixar um prazo para a emissão desse parecer.»

12. Nos termos do artigo 70.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, a Comissão pode, em caso de extrema urgência, adotar medidas de emergência a título provisório.

13. O artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 refere-se às competências dos Estados-Membros para tomarem medidas de emergência:

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

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

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

2. Diretiva (UE) 2015/1535

14. O artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/1535 estabelece a obrigação fundamental de comunicação das regras técnicas:

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

[…]

Sempre que o projeto das regulamentações técnicas se destine em especial a limitar a comercialização ou a utilização de uma substância, de uma preparação ou de um produto químico, inclusive por razões de saúde pública, defesa dos consumidores ou proteção do ambiente, os Estados-Membros comunicam também um resumo ou as referências dos dados pertinentes relativos à substância, à preparação ou ao produto em causa e os referentes aos produtos alternativos conhecidos e disponíveis, na medida em que tais informações estejam disponíveis, bem como os efeitos previsíveis da medida sobre a saúde pública, a defesa dos consumidores e a proteção do ambiente, com uma análise de risco efetuada, quando necessário, de acordo com os princípios referidos na parte relevante da secção II.3 do

anexo XV do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 [4]

[…]»

15. O artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva (UE) 2015/1535 refere-se à relação com a comunicação de regras técnicas ao abrigo de outros atos da União:

«Sempre que os projetos de regras técnicas se insiram em medidas cuja comunicação na fase de projeto esteja prevista noutros atos da União, os Estados-Membros podem efetuar a comunicação referida no n.º 1 nos termos desse ato, sob reserva de indicarem formalmente que a comunicação é igualmente válida nos termos da presente diretiva.

A ausência de reação da Comissão no âmbito da presente diretiva, em relação a um projeto de regra técnica, não prejudica a decisão a adotar no âmbito dos outros atos da União.»

16. O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/1535 estabelece derrogações da obrigação de notificação:

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

a) […]

b) […]

c) recorram a cláusulas de salvaguarda previstas em atos vinculativos da União;

d) […]»

B. Direito francês

17. O artigo L. 253-8, II, do Code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima), na redação dada pelo artigo 125.º da loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (Lei de 8 de agosto de 2016 para a Recuperação da Biodiversidade, da Natureza e das Paisagens), proíbe a utilização de neonicotinóides:

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

[…]

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

[…]»

4 Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO 2006, L 396, p. 1).

18. O décret n.º 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (Portaria n.º 2018-675, de 30 de julho de 2018, relativa à Definição das Substâncias Ativas da Família dos Neonicotinóides Presentes nos Produtos Fitofarmacêuticos; a seguir «portaria controvertida»), adotado com base no artigo L. 253-8 II do Code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima), introduziu no Code rural et de la pêche maritime o artigo D. 253-46-1, que estabelece os neonicotinóides proibidos:

«As substâncias da família dos neonicotinóides mencionadas no artigo L. 253-8 são as seguintes: acetamipride;/clotianidina;/imidaclopride;/tiaclopride;/tiametoxame.»

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

19. Diversas substâncias ativas da família dos neonicotinóides são utilizadas nos produtos fitossanitários. Entre 2004 e 2008, a Comissão autorizou para este efeito a utilização dos neonicotinóides acetamipride tiaclopride, clotianidina, tiametoxame e imidaclopride. São igualmente utilizados como produtos fitossanitários pelo menos dois outros neonicotinóides, dinotefurano e nitenpiram mas os mesmos não foram declarados nem aprovados na União [5].

20. Devido aos riscos para as abelhas, a Comissão já restringiu a utilização da clotianidina, da tiametoxame e da imidaclopride através do Regulamento de Execução (UE) n.º 485/2013 de 24 de maio de 2013 [6], apesar de continuarem a ser possíveis algumas utilizações ao ar livre [7].

21. Em janeiro de 2016, França adotou a lei acima referida para a recuperação de biodiversidade, da natureza e das paisagens, e proibiu assim, a partir de 1 de setembro de 2018, a utilização dos produtos fitofarmacêuticos que contêm uma ou várias substâncias ativas da família dos neonicotinóides, bem como as sementes tratadas com estes produtos.

22. Em 2 de fevereiro de 2017, o Governo francês notificou à Comissão um projeto da portaria controvertida, igualmente referida anteriormente, baseando-se para o efeito no artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535 [8], mas não no artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Nesta notificação, o Governo francês justificou a proibição da utilização de produtos fitofarmacêuticos, que continham uma ou várias das substâncias ativas da família dos neonicotinóides, e de sementes tratadas com estes produtos, referindo-se a vários estudos científicos que «sugerem um impacto considerável dos neonicotinóides […] em organismos não visados, como as abelhas, os macroinvertebrados ou as aves». Além disso, o Governo francês referiu-se a um estudo da Agência Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) que «identifica um risco para a saúde humana (impacto no desenvolvimento do sistema nervoso)».

5 EU — Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultada em 27 de maio de 2020).

6 Regulamento da Comissão que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação das substâncias ativas clotianidina, tiametoxame e imidaclopride e que proíbe a utilização e a venda de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos que contenham essas substâncias ativas (JO 2013, L 139, p. 12).

7 A adoção desta norma é objeto do Acórdão do Tribunal Geral de 17 de maio de 2018, Bayer CropScience e o./Comissão (T-429/13 e T-451/13, EU:T:2018:280), bem como do recurso interposto desse Acórdão Bayer CropScience e Bayer/Comissão (C-499/18 P, JO 2018, C 381, p. 12).

8 Procedimento 2017/39/F (França).

23. Na sua resposta de 3 de agosto de 2017, a Comissão afirmou, referindo-se ao Regulamento (CE) n.º 1107/2009, que «partilha as preocupações da França relativamente a determinadas substâncias da família dos neonicotinóides e aos riscos que estas substâncias representam para as abelhas» e acrescentou em seguida que «a EFSA publicou conclusões sobre estas três substâncias, chamando a atenção para outros riscos possíveis, levando assim a Comissão a considerar a necessidade de novas restrições». A Comissão referiu-se ao procedimento de revisão em curso das aprovações da clotianidina, da tiametoxame e da imidaclopride.

24. No entanto, no início de 2018, a Comissão renovou a aprovação do neonicotinóide acetamipride ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, por um período de 15 anos [9]. Nos respetivos considerandos, a Comissão afirmou:

«(10) Determinou-se, relativamente a uma ou mais utilizações representativas de, pelo menos, um produto fitofarmacêutico que contém acetamipride, que eram cumpridos os critérios de aprovação estabelecidos no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Por conseguinte, é adequado renovar a aprovação da acetamipride.

(11) A avaliação do risco para a renovação da aprovação da acetamipride baseia-se num número limitado de utilizações representativas que, no entanto, não restringem as utilizações para as quais os produtos fitofarmacêuticos que contêm acetamipride podem ser autorizados. Por conseguinte, é adequado retirar a restrição de utilização exclusivamente como inseticida.»

25. Em seguida, a Comissão prorrogou a aprovação da tiaclopride em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, com base num procedimento de renovação em curso, num primeiro tempo apenas por um ano [10], mais tarde por mais um ano [11], tendo decidido recentemente não renovar novamente a aprovação [12].

26. Pelo contrário, em 29 de maio de 2018, a Comissão proibiu, com fundamento no artigo 21.º, n.º 3, no artigo 49.º, n.º 2, e no artigo 78.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, e com efeitos a partir de 19 de dezembro de 2018, a utilização da Imidaclopride [13], da clotianidina [14] e da tiametoxame [15], com exceção da utilização para tratamento de culturas em estufas de construção duradoura que permaneçam nessas estufas durante todo o seu ciclo de crescimento.

9 Regulamento de Execução (UE) 2018/113 da Comissão, de 24 de janeiro de 2018, que renova a aprovação da substância ativa acetamipride, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, e que altera o anexo do Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 da Comissão (JO 2018, L 20, p. 7).

10 Regulamento de Execução (UE) 2018/524 da Comissão, de 28 de março de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere à prorrogação dos períodos de aprovação das substâncias ativas Bacillus subtilis (Cohn 1872) estirpe QST 713, idêntica à estirpe AQ 713, clodinafope, clopiralide, ciprodinil, diclorprope-P, fosetil, mepanipirime, metconazol, metrafenona, pirimicarbe, Pseudomonas chlororaphis estirpe: MA 342, pirimetanil, quinoxifena, rimsulfurão, spinosade, tiaclopride, tiametoxame, tirame, tolclofos-metilo, triclopir, trinexapace, triticonazol e zirame (JO 2018, L 88, p. 4).

11 Regulamento de Execução (UE) 2019/168 da Comissão, de 31 de janeiro de 2019, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere à prorrogação dos períodos de aprovação das substâncias ativas abamectina, Bacillus subtilis (Cohn 1872) Estirpe QST 713, Bacillus thuringiensis subsp. aizawai, Bacillus thuringiensis subsp. Israeliensis, Bacillus thuringiensis subsp. kurstaki, Beauveria bassiana, benfluralina, clodinafope, clopiralide, vírus da granulose de Cydia pomonella (CpGV), ciprodinil, diclorprope-P, epoxiconazol, fenepiroximato, fluaziname, flutolanil, fosetil, Lecanicillium muscarium, mepanipirime, mepiquato, Metarhizium anisopliae var. anisopliae, metconazol, metrafenona, Phlebiopsis gigantea, pirimicarbe, Pseudomonas chlororaphis estirpe: MA 342, pirimetanil, Pythium oligandrum, rimsulfurão, spinosade, Streptomyces K61, tiaclopride, tolclofos-metilo, Trichoderma asperellum, Trichoderma atroviride, Trichoderma gamsii, Trichoderma harzianum, triclopir, trinexapace, triticonazol, Verticillium albo-atrum e zirame (JO 2019, L 33, p. 1).

12 Regulamento de Execução (UE) 2020/23 da Comissão, de 13 de janeiro de 2020, relativo à não renovação da aprovação da substância ativa tiaclopride, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, e que altera o anexo do Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 da Comissão (JO 2020, L 8, p. 8).

13 Regulamento de Execução (UE) 2018/783 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa imidaclopride (JO 2018, L 132, p. 31).

14 Regulamento de Execução (UE) 2018/784 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa clotianidina (JO 2018, L 132, p. 35).

15 Regulamento de Execução (UE) 2018/785 da Comissão, de 29 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 no que se refere às condições de aprovação da substância ativa tiametoxame (JO 2018, L 132, p. 40).

27. No considerando 11 do respetivo Regulamento de Execução, a Comissão afirmou que «não podem ser excluídos riscos adicionais para as abelhas sem a imposição de novas restrições. Tendo em conta a necessidade de garantir um nível de segurança e proteção compatível com o elevado nível de proteção da saúde animal pretendido na União, devem ser proibidas todas as utilizações ao ar livre».

28. Aparentemente, as aprovações para a clotianidina e a tiametoxame chegaram entretanto ao seu termo [16].

29. No entanto, em 30 de julho de 2018, França adotou a portaria controvertida, que implicou que, a partir de 1 de setembro de 2018, fosse proibida no seu território qualquer utilização dos cinco neonicotinóides aprovados nesse momento na União. Na base de dados da Comissão para execução da Diretiva (UE) 2015/1535, o texto desta portaria encontra-se sob a data de 31 de agosto de 2018 [17].

30. A Union des industries de la protection des plantes (União das Indústrias da Proteção das Plantas) contesta esta medida no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França). Sustenta, em particular, que o artigo L. 253-8 do Code rural et de la pêche maritime (Código Rural e da Pesca Marítima), em execução do qual foi adotada a portaria, viola as disposições do Regulamento (CE) n.º 1107/2009.

31. O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões suscitadas no presente processo:

1) Quando uma medida nacional para restringir a utilização de substâncias ativas tenha sido formalmente notificada à Comissão com fundamento no artigo 5.º da Diretiva 2015/1535/UE, mas com uma apresentação dos elementos que levam o Estado-Membro a considerar que a substância é suscetível de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente e que esse risco só pode ser contido satisfatoriamente, atendendo à regulamentação atual, através de medidas tomadas pelo, apresentação suficientemente clara para que a Comissão não tenha dúvidas em associar o fundamento da notificação ao Regulamento n.º 1107/2009, deve a Comissão Europeia considerar que a notificação foi apresentada de acordo com o procedimento previsto nos artigos 69.º e 71.º deste regulamento e, se necessário, tomar medidas de investigação adicionais ou medidas que respondam às exigências desta regulamentação e às preocupações expressas por esse Estado-Membro?

2) Em caso de resposta afirmativa a esta questão, devem os Regulamentos de Execução 2018/783, 2018/784 e 2018/785, que proíbem a utilização das substâncias tiametoxame, clotianidina e imidaclopride a partir de 19 de dezembro de 2018, com exceção dos tratamentos destinados às culturas em estufa permanente de plantas com todo o ciclo de vida nessa estufa, ser considerados medidas tomadas em resposta ao pedido apresentado pela França em 2 de fevereiro de 2017, de proibição geral da utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma substância ou substâncias da família dos neonicotinóides e sementes tratadas com esses produtos?

3) Em caso de resposta afirmativa a esta última questão, o que pode fazer o Estado-Membro que pediu à Comissão, com fundamento no artigo 69.º do Regulamento n.º 1107/2009, para tomar medidas para restringir ou proibir a utilização de produtos fitofarmacêuticos que contenham uma substância ou substâncias da família dos neonicotinóides e sementes tratadas com esses produtos, se a Comissão só parcialmente aceder ao seu pedido, restringindo a utilização, não de todas as substâncias da família dos neonicotinóides, mas de três delas?

16 EU — Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultada em 27 de maio de 2020).

17 https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail& year=2017&num=39&fLang=FR&dNum=1.

32. A Union des industries de la protection des plantes (UIPP), a Union nationale de l'apiculture française (União Nacional da Apicultura Francesa), o Syndicat national de l'apiculture (Sindicato Nacional da Apicultura), a República Francesa e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas sobre estas questões. O Tribunal de Justiça decidiu não realizar a audiência de alegações, por considerar que dispõe de informações suficientes para se pronunciar.

IV. Apreciação jurídica

33. É necessário interpretar em primeiro lugar o pedido de decisão prejudicial do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), antes da qualificação jurídica da comunicação da França de 2 de fevereiro de 2017 e do significado das diferentes medidas da Comissão do início de 2018.

A. Interpretação e admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

34. As duas primeiras questões referem-se a obrigações e medidas da Comissão, ao passo que a terceira questão diz respeito a opções de atuação de um Estado-Membro na sequência das medidas da Comissão. Porém, nenhum destes pontos é objeto do processo pendente no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). Nesse processo trata-se antes de saber se as amplas proibições decretadas pela França de produtos fitofarmacêuticos que contêm neonicotinóides e de sementes tratadas com esses produtos são válidas. Por isso, é necessário identificar o cerne das questões que é determinante para a decisão do processo pendente no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) [18]. Para o efeito, é adequado apresentar primeiro o quadro normativo que decorre do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Em seguida, podem ser apreciadas as objeções da UIPP à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

1. Quadro normativo das medidas de proteção dos Estados-Membros em relação à utilização de produtos fitossanitários

35. Nos termos dos artigos 13.º e 79.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, a Comissão decide sobre a aprovação das substâncias ativas com a assistência de um Comité no qual estão representados os Estados-Membros. No momento da adoção das proibições controvertidas, as cinco substâncias ativas neonicotinóides mantinham a aprovação, embora três delas com importantes restrições.

36. Uma vez que a União não baseou o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 na competência em matéria de ambiente prevista no artigo 192.º TFUE, a França não pode justificar a proibição controvertida como medida de proteção reforçada ao abrigo do artigo 193.º TFUE.

37. Todavia, um produto fitofarmacêutico baseado em substâncias ativas aprovadas deve ainda obter uma autorização emitida por cada Estado-Membro, em conformidade com os artigos 28.º e seguintes do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, antes de poder ser colocado no mercado e utilizado no seu território. A este respeito, o artigo 36.º, n.º 3, permite aos Estados-Membros, a fim de reduzir os riscos, restringir a utilização no seu território de produtos fitofarmacêuticos ou recusar a sua autorização, em particular em razão de preocupações em matéria de saúde humana ou animal ou de ambiente.

18 V., por exemplo, Acórdão de 2 de abril de 2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 43).

38. Na medida em que a regulamentação francesa proíbe produtos fitofarmacêuticos que contenham neonicotinóides, poderia tratar-se *prima facie* de uma regulamentação visada pelo artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Todavia, esta disposição não permite proibir a colocação no mercado de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos autorizados noutros Estados-Membros. Além disso, decorre da argumentação da UIPP que a autoridade francesa de autorização continua a adaptar as autorizações dos produtos fitofarmacêuticos à base de neonicotinóides à luz das disposições do direito da União e só informa, a título complementar, as empresas em causa da proibição nacional da sua utilização. Não é claro o significado desta prática à luz do primado do direito da União.

39. Provavelmente por esta razão, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) apenas apresenta questões relativamente ao artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Nos termos desta disposição, um Estado-Membro pode tomar medidas de proteção provisórias, depois de ter informado oficialmente a Comissão da necessidade de medidas de emergência e de a própria Comissão não ter tomado tais medidas com base no artigo 69.º ou no artigo 70.º Neste caso, informa imediatamente os outros Estados-Membros e a Comissão.

40. O artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 prevê neste caso que, no prazo de 30 dias úteis, a Comissão submeta a questão ao comité de regulamentação competente, a fim de prorrogar, alterar ou revogar as medidas de proteção provisórias nacionais.

41. Finalmente, o artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 permite ao Estado-Membro manter as suas medidas de proteção provisórias nacionais enquanto não forem adotadas medidas da União.

42. Assim, o artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 prevê várias etapas. Quando um Estado-Membro entende que há necessidade de agir, deve dirigir-se primeiro à Comissão e dar-lhe a oportunidade de responder às suas preocupações. Só se a Comissão não agir, é que pode ele próprio tomar medidas e deve informar a Comissão e os outros Estados-Membros desse facto. Reunidos em comité, estes devem então, por iniciativa da Comissão, decidir em conjunto, de forma vinculativa, se as medidas do Estado-Membro se justificam [19].

43. Além disso, a remissão para as medidas referidas no artigo 69.º, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 feita pelo artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, mostra que a necessidade de medidas de emergência do Estado-Membro deve basear-se nas condições de aplicação da primeira disposição referida. Segundo a mesma, a Comissão deve tomar medidas, caso seja evidente que uma substância ativa aprovada é suscetível de constituir um risco grave para a saúde humana ou animal ou para o ambiente, e que esse risco não pode ser contido satisfatoriamente através de medidas adotadas pelos Estados-Membros em causa (no âmbito da autorização de produtos fitofarmacêuticos). Por isso, o Estado-Membro só pode tomar as medidas de proteção provisórias se estiverem reunidas estas condições [20]. No entanto, o pedido de decisão prejudicial não prejudica estas condições, limitando-se antes a questões processuais. Do mesmo modo, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), após ser dada resposta ao seu pedido, deve eventualmente examinar ainda os referidos requisitos materiais das medidas nacionais [21].

19 V. Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Monsanto e o. (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, n.º 80); e de 13 de setembro de 2017, Fidenato e o. (C-111/16, EU:C:2017:676, n.º 41).

20 V., a este respeito, Acórdãos de 9 de setembro de 2003, Monsanto Agricoltura Italia e o. (C-236/01, EU:C:2003:431, n.ºs 106 e segs.); de 8 de setembro de 2011, Monsanto e o. (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, n.ºs 76 e 77); e de 13 de setembro de 2017, Fidenato e o. (C-111/16, EU:C:2017:676, n.ºs 51 a 53).

21 V. Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Monsanto e o. (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, n.º 79); e de 13 de setembro de 2017, Fidenato e o. (C-111/16, EU:C:2017:676, n.º 38).

2. Interpretação das questões do Conseil d'État

44. Neste contexto, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), com a sua primeira questão, pretende saber se a comunicação pela França do projeto de proibição de neonicotinóides respeita os requisitos processuais da informação oficial na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 (v., a este respeito, a parte B, *infra*).

45. A segunda questão visa esclarecer se os regulamentos de execução da Comissão relativos aos diversos neonicotinóides constituem medidas da União na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, que excluem a implementação das medidas de proteção nacionais transmitidas. Finalmente, a terceira questão aprofunda a segunda questão no sentido de que pretende esclarecer se *parte* das medidas de proteção nacionais podem continuar a subsistir se as medidas da Comissão só responderem parcialmente às preocupações do Estado-Membro, na medida em que apenas restringem a utilização de três das cinco substâncias ativas (v., em relação às duas questões, a parte C, *infra*).

3. Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

46. A UIPP manifesta dúvidas quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, dado que a regulamentação francesa não é concebida como uma medida de proteção provisória, mas de forma permanente. Aparentemente, a regulamentação também não é urgente, uma vez que a proibição só produz efeitos dois anos após a adoção da lei. Por conseguinte, está excluída a aplicação do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009.

47. Esta alegação implica que as questões são claramente hipotéticas e, por isso, inadmissíveis, porque não é possível qualificar a proibição como medida de proteção provisória na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Porém, a alegação não é convincente.

48. O conceito de medidas de proteção provisórias constante do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 não restringe a forma das medidas tomadas. Pelo contrário, o caráter provisório da medida de proteção nacional consiste sobretudo no facto de a mesma dever ser imediatamente examinada pela Comissão em conformidade com o artigo 71.º, n.º 2, e possivelmente substituída por uma medida da União em conformidade com o artigo 71.º, n.º 3.

49. Tão-pouco se deve deduzir do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, que esta competência não é aplicável devido aos atrasos na adoção das medidas de proteção. Embora a versão francesa, em particular, utilize o conceito de urgência («mesure d'urgence») e também o termo em alemão «Notfallmaßnahmen» [medida de emergência] ou a expressão em inglês «emergency measures» impliquem uma certa urgência, as medidas tomadas tardiamente não são inadmissíveis, mesmo no caso de necessidade urgente de atuação, apenas pelo facto de que deveriam provavelmente ter sido adotadas mais cedo.

50. O pedido de decisão prejudicial é, por conseguinte, admissível.

B. Quanto aos requisitos processuais do recurso ao artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 por um Estado-Membro

51. A primeira questão destina-se a esclarecer se a França seguiu as etapas processuais necessárias para recorrer ao artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, ou seja, em particular, se a França informou oficialmente a Comissão.

1. Conceito de informação oficial na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009

52. O artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 exige antes de mais que um Estado-Membro informe oficialmente a Comissão da necessidade de adotar medidas de emergência. É certo que alguns argumentos abonam no sentido de que a informação do Estado-Membro se deve referir, pela sua forma externa, a uma medida de emergência na aceção da referida disposição. Demonstrarei, porém, em seguida que, tendo em conta o princípio da cooperação leal, o que é determinante é se as partes interessadas podem considerar que os seus interlocutores entendem corretamente o teor das respetivas comunicações.

53. É verdade que a França dirigiu à Comissão, em 2 de fevereiro de 2017, um projeto de regulamentação proibitiva, mas transmitiu a sua comunicação segundo o procedimento da Diretiva (UE) 2015/1535.

54. A Comissão sustenta que tal comunicação só pode ser considerada como informação na aceção do artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, quando o Estado-Membro se refere expressamente a estas disposições ou, pelo menos, procura expor que se verificam os pressupostos para a adoção de uma medida de emergência europeia. Além disso, devia constar expressamente da comunicação o aviso de que o Estado-Membro agiria unilateralmente no caso de não ser tomada nenhuma medida europeia. A comunicação francesa não satisfaz estes requisitos.

55. É certo que a Comissão não justifica como chegou a estas elevadas exigências, que vão além de uma simples notificação. Porém, podem deduzir-se diversas indicações a este respeito das regulamentações pertinentes.

56. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 é necessária uma informação «oficial».

57. Em segundo lugar, o artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva (UE) 2015/1535 estabelece que a obrigação de notificação prevista no artigo 5.º não é aplicável às disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros que recorram a cláusulas de salvaguarda previstas em atos vinculativos da União.

58. É certo que o artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, diferentemente de muitas regulamentações comparáveis, não tem como epígrafe a expressão «cláusula de salvaguarda», mas o conteúdo desta disposição corresponde à definição de cláusula de salvaguarda prevista no artigo 114.º, n.º 10, TFUE. Por isso, também deve ser entendida como cláusula de salvaguarda para efeitos do artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva (UE) 2015/1535.

59. Por conseguinte, poderia entender-se esta disposição no sentido de que os Estados-Membros podem informar a Comissão não apenas sob a forma de uma comunicação em conformidade com a Diretiva (UE) 2015/1535, mas também em conformidade com o artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009.

60. Em terceiro lugar, nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva (UE) 2015/1535, uma comunicação nos termos desta diretiva também pode ser substituída pela transmissão de um projeto no quadro de uma obrigação de informação baseada numa outra regulamentação da União. Numa interpretação estrita, uma notificação não poderia assim substituir a outra comunicação, neste caso a informação prevista no artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Em sentido contrário, uma informação prestada em conformidade com o regulamento poderia substituir a notificação prevista na diretiva.

61. Por último, uma interpretação tão estrita da referida disposição podia encontrar apoio principalmente no facto de as medidas de proteção unilaterais previstas no artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 prejudicarem o mercado interno. Por conseguinte, é necessário evitar tanto quanto possível os equívocos no recurso a cláusulas de salvaguarda. Como expõe com razão a UIPP, o Tribunal de Justiça realça, por isso, regularmente que a invocação de cláusulas de salvaguarda pressupõe o respeito do procedimento previsto para o efeito [22].

62. No entanto, no fim de contas, estas considerações não são pertinentes.

63. O ponto de partida da interpretação da natureza da informação oficial deve ser que nem o artigo 71.º nem as restantes disposições do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 contêm regras processuais específicas para a informação à Comissão.

64. Pelo contrário, o artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 é a concretização do princípio da cooperação leal na realização de interesses legítimos conexos com os produtos fitofarmacêuticos, estabelecido no artigo 4.º, n.º 3, TUE [23]. Por conseguinte, o artigo 71.º também deve ser interpretado à luz deste princípio.

65. O artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE dispõe expressamente que, em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados. Embora o Tribunal de Justiça realce frequentemente as obrigações de cooperação leal dos Estados-Membros [24], estas obrigações também são impostas às instituições da União [25].

66. Por um lado, os Estados-Membros devem, por conseguinte, cooperar lealmente com a Comissão quando recorrem a este procedimento, mas, por outro, isto também se aplica à Comissão (e aos outros Estados-Membros). Isto significa igualmente que os requisitos formais impostos a ambas as partes só podem ser os que são necessários para uma cooperação eficaz.

67. Por isso, o que é decisivo para a aplicação processual do artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 não é a forma externa da comunicação, mas saber se as partes interessadas poderiam considerar que os seus interlocutores entendem corretamente as suas comunicações.

68. No mesmo sentido devem ser interpretadas as disposições da Diretiva (UE) 2015/1535. Estas disposições, desde logo segundo a finalidade desta diretiva, não se destinam a estabelecer os requisitos da informação oficial prevista no artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Pelo contrário, o artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva (UE) 2015/1535 significa apenas que uma informação na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 não *tem de* ser comunicada em conformidade com a diretiva. Mesmo assim, uma comunicação em conformidade com a diretiva pode constituir uma informação em conformidade com o regulamento. E o artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva (UE) 2015/1535 confirma a interpretação à luz do dever de cooperação leal. Esta disposição tem como principal objetivo esclarecer que as comunicações repetidas são supérfluas, na medida em que todas as partes interessadas saibam qual é a função de uma comunicação.

22 V., por exemplo, Acórdãos de 25 de março de 1999, Comissão/Itália (C-112/97, EU:C:1999:168, n.º 62); de 22 de outubro de 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, n.º 60); de 10 de março de 2005, Tempelman e van Schaijk (C-96/03 e C-97/03, EU:C:2005:145, n.º 50); de 17 de abril de 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, n.ºs 62 e 63); de 8 de setembro de 2011, Monsanto e o. (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, n.º 69); e de 13 de setembro de 2017, Fidenato e o. (C-111/16, EU:C:2017:676, n.º 32).

23 V. Acórdão de 8 de janeiro de 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, n.º 47).

24 V., por exemplo, Acórdãos de 16 de junho de 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, n.º 42); e de 31 de outubro de 2019, Comissão/Países Baixos (C-395/17, EU:C:2019:918, n.º 102).

25 Despacho de 13 de julho de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, n.º 17), e Acórdãos de 22 de outubro de 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, n.º 93); de 21 de outubro de 2008, Marra (C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, n.º 41); e de 5 de dezembro de 2017, Alemanha/Conselho (C-600/14, EU:C:2017:935, n.º 106).

69. Se ainda subsistirem dúvidas, cabe a todas as partes interessadas dissipá-las através de esclarecimentos ou questões.

70. É certo que, por isso, a Comissão e os outros Estados-Membros não podem invocar a eventual persistência de dúvidas residuais se não suscitarem questões nesse sentido.

71. No entanto, em primeira instância, o Estado-Membro que invoca o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 deve prestar esclarecimentos quando houver indícios de que as outras partes interessadas desconhecem a sua vontade de agir e as razões para o fazer. Se, nesse caso, omitir tal esclarecimento, deixa de prestar uma informação oficial.

72. Assim, a comunicação de uma medida nos termos do artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535 deve ser equiparada a uma informação oficial nos termos do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, quando o Estado-Membro possa considerar que a Comissão a entendeu neste sentido.

2. Quanto às circunstâncias deste caso concreto

73. Para uma concretização mais ampla destes critérios pelo Tribunal de Justiça no caso em apreço, teria sido útil que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) ou pelo menos a França e a Comissão tivessem fornecido informações mais precisas neste processo sobre a comunicação entre si. Assim, teria sido conveniente, em particular, apresentar o texto integral da comunicação da França de 2 de fevereiro de 2017 e da resposta da Comissão de 3 de agosto de 2017. Também teria tido interesse saber se a França deixou claro, no procedimento de adoção da regulamentação da Comissão no ano de 2018, que considerava insuficientes as restrições previstas e que, por conseguinte, adotaria restrições mais importantes.

74. Uma vez que o Tribunal de Justiça não dispõe destas informações, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) deve esclarecer melhor estas questões e, à luz das mesmas, apreciar se a França podia entender o comportamento da Comissão, especialmente a sua resposta de 3 de agosto de 2017, no sentido de que esta entendeu a comunicação da França como informação oficial na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Se subsistissem dúvidas a este respeito, a França devia tê-las dissipado perante a Comissão, antes de poder adotar medidas em conformidade com a referida disposição com base na sua comunicação.

75. No entanto, as informações de que o Tribunal de Justiça dispõe no caso em apreço justificam as considerações seguintes.

76. Na medida em que o pedido de decisão prejudicial representa a resposta da Comissão de 3 de agosto de 2017, pode reconhecer-se que esta entendeu perfeitamente as preocupações da França e as enquadrou no Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Também devia ter entendido a transmissão do projeto de regulamentação, que teria por efeito tornar aplicável uma proibição nacional já existente da utilização de neonicotinóides, no sentido de que a França pretendia efetivamente adotar a regulamentação correspondente.

77. Todavia, as informações disponíveis não contêm qualquer indicação de que a Comissão tenha considerado que se tratava de uma aplicação do artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Em particular, não há qualquer referência a uma análise das medidas adotadas pela França nos termos do artigo 71.º, n.º 2, apesar de se poder deduzir da entrada na base de dados respeitante à Diretiva (UE) 2015/1535 que a Comissão foi informada após a aprovação da proibição e provavelmente ainda antes da sua entrada em vigor.

78. Neste contexto, pode também ter relevância a alegação da UIPP e da Comissão de que a França não deixou clara, perante a Comissão, a urgência das medidas. Se assim for, a Comissão estaria longe de entender a comunicação da França como informação sobre a necessidade das medidas de emergência.

79. Além disso, a Comissão contesta o facto de a França não ter discutido na sua comunicação as restrições existentes e anteriores à utilização dos três neonicotinóides. Dado que o Estado-Membro, nos termos do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, tem de informar a Comissão sobre a *necessidade* de medidas de emergência, podia esperar-se que expusesse a razão pela qual as respetivas medidas adotadas pela União não eram suficientes.

80. Todavia, também neste caso se deve atender a que os requisitos da informação devem ser adequados. Bastaria que o Estado-Membro apresentasse os fundamentos das suas preocupações e as medidas de proteção mais restritivas que desejava. Pelo contrário, não tinha de discutir em detalhe eventuais lacunas das medidas existentes.

81. Em especial, não é necessário nesta fase apresentar uma fundamentação abrangente que resistisse ao exame a que se refere o artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Com efeito, no momento da informação oficial, a determinação precisa das medidas adotadas pelo Estado-Membro e o seu reexame ainda estão para vir, pelo que ainda há a oportunidade de completar os fundamentos no procedimento do comité competente.

82. No entanto, é conforme com o espírito de cooperação leal que a Comissão exprima eventuais dúvidas desde logo na sua resposta à informação dada pelo Estado-Membro. Uma resposta desse tipo deveria normalmente levar a um diálogo sobre a necessidade das medidas de proteção desejadas que, embora não expressamente previsto no artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, pode ser útil para uma ação coordenada.

3. Comunicação das medidas de proteção adotadas pela França

83. Para completar, há que observar que o artigo 71.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 exige, além disso, que o Estado-Membro, quando adota medidas, informe imediatamente os outros Estados-Membros e a Comissão. Esta comunicação tem uma importância fundamental, uma vez que aciona o exame das medidas nos termos do artigo 71.º, n.º 2. Por isso, deve considerar-se que constitui um requisito da aplicação das medidas de proteção nacionais [26].

84. Uma vez que o pedido de decisão prejudicial não contém informações a este respeito, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) deve, se necessário, averiguar se a França, no âmbito da Diretiva (UE) 2015/1535, informou suficientemente a Comissão e os Estados-Membros sobre as medidas de proteção tomadas [27].

26 V., em especial, Acórdão de 8 de setembro de 2011, Monsanto e o. (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, n.os 72 e 73), mas também Acórdãos de 8 de janeiro de 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, n.os 45 a 47); de 22 de outubro de 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, n.º 60); de 10 de março de 2005, Tempelman e van Schaijk (C-96/03 e C-97/03, EU:C:2005:145, n.º 50); e de 17 de abril de 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, n.os 62 e 63).

27 V. n.º 29, *supra*.

4. Conclusão intermédia

85. Resumindo, deve responder-se à primeira questão que a comunicação de uma medida nos termos do artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535 deve ser equiparada a uma informação oficial na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, quando o Estado-Membro possa considerar que a Comissão a entendeu neste sentido. O tribunal competente deve esclarecer se se deve considerar que é este o caso no processo principal, mediante uma análise abrangente da comunicação entre o Estado-Membro e a Comissão.

C. Quanto às medidas da Comissão

86. A segunda e a terceira questões visam esclarecer se os regulamentos de execução da Comissão relativos aos diferentes neonicotinóides constituem medidas da União na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, que excluam a implementação das medidas de proteção nacionais transmitidas.

87. É certo que estas questões só são colocadas para o caso de se dever considerar que houve uma informação oficial à Comissão. Porém, dado que esta questão tem ainda de ser esclarecida pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), afigura-se adequado discuti-las preventivamente.

88. Segundo a referida disposição, o Estado-Membro pode adotar medidas de proteção provisórias se a Comissão tiver agido em conformidade com os artigos 69.º ou 70.º

89. É incontroverso que a Comissão não adotou quaisquer medidas baseadas nos artigos 69.º ou 70.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. No entanto, no período que decorreu entre a comunicação da França de 2 de fevereiro de 2017 e a adoção da portaria controvertida de 30 de julho de 2018, restringiu significativamente a utilização de três neonicotinóides com base noutras disposições do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, renovou a aprovação de um neonicotinóide por mais 15 anos e prorrogou provisoriamente a aprovação dos restantes neonicotinóides por um ano [28].

90. Se o artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 fosse interpretado estritamente, estas medidas não teriam importância para a competência da França nos termos desta disposição, uma vez que, na referida disposição, apenas as medidas de emergência previstas nos artigos 69.º e 70.º por oposição às medidas de proteção dos Estados-Membros.

91. Todavia, o artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 também neste aspeto deve ser interpretado em consonância com o princípio da cooperação leal. Além disso, há que ter em consideração o objetivo de harmonização do regulamento. Por isso, o que está em causa não é saber de que forma a Comissão atua, mas se adota medidas com as quais toma em consideração as preocupações do Estado-Membro. Por essa razão, medidas da União aplicadas a longo prazo que tenham por objeto o risco em questão obstam *a fortiori* às medidas nacionais.

92. À luz do exposto, as restrições da utilização da imidaclopride, da clotianidina e da tiametoxame devem ser reconhecidas como medidas da Comissão na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. Com efeito, segundo o décimo primeiro considerando dos três regulamentos de execução, as restrições justificam-se por preocupações relativas à segurança destas substâncias ativas.

28 V. n.os 24 e segs., *supra*.

93. Por conseguinte, a comunicação da França de 2 de fevereiro de 2017, mesmo que fosse reconhecida como informação oficial na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, não poderia justificar qualquer divergência das três medidas posteriormente adotadas pela Comissão.

94. Se a França entender que estas restrições também não são suficientes, este Estado-Membro deve, com uma nova informação oficial nos termos do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, desencadear mais uma vez o procedimento aí previsto. Deste modo, a Comissão teria a oportunidade de impedir o prejuízo causado ao mercado interno pelas medidas unilaterais da França, reforçando ainda as suas próprias medidas ou contrariando o entendimento francês.

95. Considerações sobre a urgência das medidas da França não podem opor-se a esta exigência, uma vez que estas medidas só foram adotadas em julho de 2018, ou seja, dois meses depois da adoção das medidas da Comissão. Neste período, era perfeitamente possível informar oficialmente a Comissão.

96. A prorrogação definitiva da aprovação da acetamipride e a prorrogação provisória da aprovação da tiaclopride demonstram, pelo contrário, que a Comissão não adotou, em relação a estas substâncias ativas, medidas equivalentes às previstas nos artigos 69.º e 70.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009.

97. No que respeita à tiaclopride, a prorrogação provisória da respetiva aprovação contém afirmações relativas à avaliação dos riscos associados a esta substância ativa. Isto é coerente, já que a prorrogação ocorreu em virtude do procedimento de renovação em curso, no âmbito do qual estes riscos foram analisados.

98. E a renovação da aprovação da acetamipride baseia-se, segundo o considerando 11 do Regulamento de Execução (EU) 2018/113, na constatação de que estão reunidos os requisitos da aprovação do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009. A Comissão entende, portanto, que esta substância não tem efeitos nocivos para a saúde humana nem efeitos inaceitáveis sobre o ambiente. Em contrapartida, esta decisão não aborda as preocupações da França.

99. Deve, portanto, responder-se à segunda e terceira questões que medidas unilaterais de Estados-Membros em conformidade com o artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 só são permitidas na medida em que a Comissão, depois de oficialmente informada, não tome quaisquer medidas em que aborde as preocupações do Estado-Membro. Se a comunicação da França de 2 de fevereiro de 2017 dever ser entendida como informação oficial, deve considerar-se que as restrições da utilização das substâncias ativas imidaclopride, clotianidina e tiametoxame constituem tais medidas. Pelo contrário, a renovação da aprovação da acetamipride e da prorrogação provisória da aprovação da tiaclopride não têm esse efeito.

V. Conclusão

100. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do seguinte modo:

1) A comunicação de uma medida nos termos do artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, deve ser equiparada a uma informação oficial na aceção do artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, quando o Estado-Membro possa considerar que a Comissão a entendeu neste sentido. O tribunal competente deve esclarecer se se deve considerar que é este o caso no processo principal, mediante uma análise abrangente da comunicação entre o Estado-Membro e a Comissão.

2) Medidas unilaterais de Estados-Membros em conformidade com o artigo 71.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 só são permitidas na medida em que a Comissão, depois de oficialmente informada, não tome quaisquer medidas em que aborde as preocupações do Estado-Membro. Se a comunicação da França de 2 de fevereiro de 2017 dever ser entendida como informação oficial, deve considerar-se que as restrições da utilização das substâncias ativas imidaclopride, clotianidina e tiametoxame, previstas nos Regulamentos de Execução (UE) 2018/783, 2018/784 e 2018/785, constituem tais medidas. Pelo contrário, a renovação da aprovação da acetamipride pelo Regulamento de Execução (UE) 2018/113 e a prorrogação provisória da aprovação da tiaclopride pelo Regulamento de Execução (UE) 2018/524 não têm esse efeito.