

Processo C-162/21**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

11 de março de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Conseil d'État (Belgique) (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

16 de fevereiro de 2021

Recorrentes:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Recorrido:

Estado belga

I. Objeto e factos do litígio:

- 1 Os neonicotinóides são substâncias inseticidas utilizadas de forma massiva na agricultura tradicional, nomeadamente através do recurso crescente à técnica do revestimento da superfície das sementes: em vez de pulverizados na vegetação, são aplicados preventivamente na semente antes da sementeira.
- 2 O tiametoxame e a clotianidina são moléculas da categoria dos neonicotinóides que constituem a substância ativa de vários produtos fitofarmacêuticos.
- 3 Inicialmente aprovadas pela Comissão Europeia, estas duas substâncias ativas foram posteriormente objeto de restrições significativas, designadamente nos últimos Regulamentos de Execução 2018/784 («clotianidina») e 2018/785 («tiametoxame»), de 29 de maio de 2018, que proíbem a sua utilização «salvo [...] em estufas permanentes». Estes regulamentos de execução proibiram, por outro

lado, a partir de 19 de dezembro de 2018, a colocação no mercado e a utilização de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos que contenham clotianidina ou tiametoxame, exceto para o cultivo em estufas permanentes.

- 4 Não obstante, no outono de 2018, o Estado belga concedeu seis autorizações de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos à base de clotianidina (o inseticida denominado «Poncho Beta») e de tiametoxame (os insecticidas «Cruiser» e «Cruiser 600 FS») para o tratamento de sementes de certas culturas, incluindo a beterraba, e a sua sementeira ao ar livre, durante um período que abrangia, em substância, a primavera de 2019.
- 5 Os recorrentes são, por um lado, associações que lutam contra os pesticidas e promovem a biodiversidade e, por outro, um apicultor. Afirmam que numerosos estudos científicos demonstraram que a utilização dos neonicotinóides, em especial do tiametoxame e da clotianidina, comporta riscos significativos para certos animais diferentes das pragas que se destinam a combater, em particular para as abelhas, os abelhões e outros insetos forrageadores. Alegam nomeadamente que a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) considera, por um lado, que a utilização de sementes revestidas de produtos que contêm tiametoxame comporta um risco elevado para as abelhas melíferas e para os abelhões, dada a persistência destas substâncias nas culturas realizadas após a sementeira, e, por outro lado, que não existem provas de que esta utilização represente um simples risco reduzido para as abelhas solitárias, pelo que, por força do princípio da precaução, deve presumir-se que o risco é elevado. Os recorrentes afirmam que a referida autoridade chega à mesma conclusão a propósito dos produtos que contêm clotianidina.
- 6 Os recorrentes criticam o facto de as autorizações concedidas pelo Estado belga prolongarem a colocação no mercado e a utilização ao ar livre de sementes tratadas, proibida desde 19 de dezembro de 2018, e receiam que estas sejam renovadas durante vários anos. Consideram que o Estado belga tenta erradamente justificar estas autorizações com base no regime derogatório previsto no artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009. Por petição de 21 de janeiro de 2019, os recorrentes interpuseram no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica) um recurso destinado a obter a anulação das referidas autorizações, com fundamento na violação do direito da União, pedindo a sua suspensão imediata.
- 7 O Estado belga sublinha que os produtos em causa foram aprovados, que são utilizados há vários anos e que a sua utilização só foi limitada ao cultivo em estufa a partir de setembro de 2018. As suas condições de utilização permitem evitar que apresentem um risco inaceitável para as abelhas melíferas e permitem, em geral, evitar o cultivo de plantas que atraem as abelhas nos cinco anos posteriores à colheita resultante da sementeira de sementes tratadas. Além disso, estas sementes só dão lugar a culturas colhidas antes da floração, o que permite evitar qualquer contacto entre a planta e a abelha. Segundo o Estado belga, os recorrentes não demonstraram a pertinência dos estudos que invocam e não apresentaram nenhum

elemento que justificasse uma proibição súbita e absoluta da utilização desses produtos nas condições previstas pelas autorizações impugnadas.

- 8 A ASBL (associação sem fins lucrativos) Confédération des Betteraviers Belges (Confederação dos Produtores de Beterraba Belgas, a seguir «CBB») representa cerca de 8200 produtores de beterrabas sacarinas belgas. As sociétés anonymes (sociedades anónimas) Isera & Scaldis Sugar e Raffinerie Tirlemontoise são os únicos membros da ASBL Société générale des fabricants de sucre de Belgique (Sociedade Geral dos Produtores de Açúcar da Bélgica, a seguir «SUBEL»), que representa os interesses destes produtores. A société anonyme (sociedade anónima) Sesvanderhave apresentou dois pedidos de autorização de utilização dos inseticidas em causa. Estas entidades intervieram em apoio dos pedidos do Estado belga.
- 9 A CBB afirma que a anulação dos atos impugnados provocaria uma perda acentuada de rendimentos aos agricultores que representa. A SUBEL assinala que esta anulação implicaria a curto prazo uma perda de rentabilidade dos produtores de açúcar. Ambas consideram que tal anulação poderia, em última análise, ditar o fim (de parte) da indústria do açúcar na Bélgica.
- 10 Por Acórdão de 5 de junho de 2019, o Conseil d'État julgou improcedente o pedido de suspensão apresentado no recurso de anulação.
- 11 Por Acórdão de 16 de fevereiro de 2021, o Conseil d'État, remetendo expressamente para a exposição dos factos no primeiro acórdão, submeteu ao Tribunal de Justiça o presente pedido de decisão prejudicial.

II. Direito da União

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

- 12 O artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») ¹, sob a epígrafe «Proteção da saúde», dispõe:

«Todas as pessoas têm o direito de aceder à prevenção em matéria de saúde e de beneficiar de cuidados médicos, de acordo com as legislações e práticas nacionais. Na definição e execução de todas as políticas e ações da União é assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana».

- 13 Nos termos do seu artigo 37.º, sob a epígrafe «Proteção do ambiente»:

«Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável».

¹ JO 2007, C 303, p. 1.

Diretiva 2009/128/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece um quadro de ação a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas

- 14 O artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2009/128², sob a epígrafe «Proteção integrada», prevê:

«1. Os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias para promover a proteção fitossanitária com baixa utilização de pesticidas, dando prioridade sempre que possível a métodos não químicos, a fim de que os utilizadores profissionais de pesticidas adotem práticas e produtos com o menor risco para a saúde humana e o ambiente entre os disponíveis para o mesmo inimigo da cultura em causa [...]».

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

- 15 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1107/2009 define o seu âmbito de aplicação:

«1. O presente regulamento aplica-se aos produtos, na forma em que são fornecidos ao utilizador, que contêm ou são constituídos por substâncias ativas, protetores de fitotoxicidade ou agentes sinérgicos e se destinam a uma das seguintes utilizações:

- a) Proteger os vegetais ou os produtos vegetais contra todos os organismos nocivos ou prevenir a ação desses organismos, salvo se os produtos em causa se destinarem a ser utilizados principalmente por motivos de higiene e não para a proteção dos vegetais ou dos produtos vegetais;
- b) Influenciar os processos vitais dos vegetais — por exemplo, substâncias que influenciem o seu crescimento, mas que não sejam nutrientes;
- c) Conservar os produtos vegetais, desde que as substâncias ou produtos em causa não sejam objeto de disposições comunitárias especiais em matéria de conservantes;
- d) Destruir vegetais ou partes de vegetais indesejáveis, com exceção das algas, salvo se os produtos forem aplicados no solo ou na água para a proteção dos vegetais;

² JO 2009, L 309, p. 71.

- e) Limitar ou prevenir o crescimento indesejável de vegetais, com exceção de algas, a menos que os produtos sejam aplicados no solo ou na água para a proteção dos vegetais.

Estes produtos são designados por “produtos fitofarmacêuticos”».

16 O artigo 3.º estabelece as definições para efeitos do regulamento, nomeadamente a de «vegetais», que são «os vegetais vivos e as partes vivas de vegetais, incluindo as frutas frescas, os produtos hortícolas e as sementes».

17 O artigo 4.º define os critérios de aprovação de substâncias ativas:

«1. As substâncias ativas são aprovadas nos termos do anexo II se, à luz dos atuais conhecimentos científicos e técnicos, for previsível que os produtos fitofarmacêuticos que as contêm preenchem os requisitos previstos nos n.ºs 2 e 3, tendo em conta os critérios de aprovação previstos nos pontos 2 e 3 daquele anexo.

[...]

3. Os produtos fitofarmacêuticos, na sequência da sua aplicação de acordo com as boas práticas fitossanitárias e em condições realistas de utilização, devem cumprir os seguintes requisitos:

- a) Serem suficientemente eficazes;
- b) Não terem efeitos nocivos imediatos ou a prazo na saúde humana, nomeadamente na dos grupos de pessoas vulneráveis, ou na saúde animal, diretamente ou através da água potável (tendo em conta as substâncias resultantes do tratamento da água potável), dos géneros alimentícios, dos alimentos para animais ou do ar, nem consequências no local de trabalho, nem outros efeitos indiretos, tendo em conta os efeitos cumulativos e sinérgicos conhecidos, caso estejam disponíveis métodos científicos aceites pela Autoridade para os avaliar, nem nas águas subterrâneas;
- c) Não terem quaisquer efeitos inaceitáveis nos vegetais ou nos produtos vegetais;
- d) Não provocarem sofrimentos nem dores desnecessários aos animais vertebrados a controlar;
- e) Não terem efeitos inaceitáveis no ambiente, tendo particularmente em conta o seguinte, caso estejam disponíveis métodos científicos aceites pela Autoridade para avaliar esses efeitos:
 - i) o seu destino e distribuição no ambiente, particularmente no que respeita à contaminação das águas superficiais, incluindo as

águas estuarinas e costeiras, das águas subterrâneas, do ar e do solo, tendo em conta locais distantes do local de utilização devido ao seu transporte a longa distância no ambiente,

- ii) o seu impacto sobre as espécies não visadas, nomeadamente sobre o comportamento atual dessas espécies,
- iii) o seu impacto na biodiversidade e no ecossistema».

18 Em conformidade com o artigo 28.º, n.º 1:

«1. Um produto fitofarmacêutico apenas pode ser colocado no mercado ou utilizado se tiver sido autorizado no Estado-Membro em questão nos termos do presente regulamento».

19 Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, alínea a):

«1. Sem prejuízo do artigo 50.º, um produto fitofarmacêutico apenas é autorizado se, de acordo com os princípios uniformes referidos no n.º 6, cumprir os seguintes requisitos:

- a) As suas substâncias ativas, protetores de fitotoxicidade e agentes sinérgicos foram aprovados [...]

20 O artigo 53.º («Situações de emergência em matéria fitossanitária»), n.ºs 1 e 4, dispõe o seguinte:

«1. Em derrogação do artigo 28.º e em circunstâncias especiais, um Estado-Membro pode autorizar, por um prazo máximo de 120 dias, a colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos com vista a uma utilização limitada e controlada, se tal medida parecer necessária devido a um perigo que não possa ser contido por quaisquer outros meios razoáveis.

[...]

4. Os n.ºs 1, 2 e 3 não se aplicam aos produtos fitofarmacêuticos que contêm ou são constituídos por organismos geneticamente modificados, a menos que essa libertação tenha sido aceite nos termos da Diretiva 2001/18/CE».

Regulamento de Execução (UE) n.º 540/2011 da Comissão, de 25 de maio de 2011, que dá execução ao Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à lista de substâncias ativas aprovadas, com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos de Execução (UE) 2018/784 e (UE) 2018/785 da Comissão

- 21 O artigo 1.º do Regulamento n.º 540/2011³, conforme alterado pelos Regulamentos de Execução (UE) 2018/784⁴ e (UE) 2018/785⁵, dispõe:

«As substâncias ativas constantes do anexo do presente regulamento são consideradas como tendo sido aprovadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1107/2009».

- 22 A parte A da entrada n.º 121 do anexo do referido Regulamento [2018/784] prevê que «[s]ó podem ser autorizadas das utilizações [de clotianidina] como inseticida, em estufas permanentes ou para o tratamento de sementes destinadas a serem exclusivamente utilizadas em estufas permanentes. A cultura resultante deve permanecer dentro de uma estufa permanente durante todo o ciclo de vida».
- 23 A parte A da entrada n.º 140 do mesmo anexo sujeita o uso de tiametoxame a restrições idênticas.

III. Argumentos das partes:

- 24 Os recorrentes criticam as decisões impugnadas por autorizarem a colocação no mercado de tiametoxame ou de clotianidina para utilização em campo aberto, embora o direito da União proíba a utilização destas substâncias em culturas ao ar livre.
- 25 Invocam um fundamento único, dividido em três partes, baseado essencialmente na violação da Carta, da Diretiva 2009/128, do Regulamento n.º 1107/2009 e do Regulamento de Execução n.º 540/2011.

³ JO 2011, L 153, p. 1.

⁴ 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).

⁵ 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).

Primeira parte do fundamento único*Posição dos recorrentes*

- 26 Os recorrentes consideram que o âmbito de aplicação do artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 não abrange a colocação no mercado nem a sementeira ao ar livre de sementes tratadas com as substâncias em causa. Baseiam esta conclusão nos seguintes argumentos:
- A redação do artigo 53.º limita o seu âmbito de aplicação à «colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos».
 - O artigo 53.º derroga o artigo 28.º, relativo à colocação no mercado e à utilização de produtos fitofarmacêuticos, mas não o artigo 49.º, relativo à colocação no mercado e à utilização de sementes tratadas.
 - O artigo 53.º visa permitir aos Estados-Membros reagirem com urgência ao aparecimento de uma praga suscetível de causar danos graves. A reação típica consiste em pulverizar as plantas afetadas ou tratar o solo circundante. O tratamento das sementes antes da sementeira e, conseqüentemente, antes do surgimento de qualquer perigo, é uma medida preventiva e não uma medida de reação urgente.
 - O considerando 13 dos Regulamentos de Execução 2018/784 e 2018/785 indica que «[t]endo em conta os riscos para as abelhas decorrentes das sementes tratadas, a colocação no mercado e a utilização de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos contendo clotianidina [ou tiametoxame] devem ser sujeitas às mesmas restrições que a utilização de clotianidina [e tiametoxame]». Esta necessidade de alinhar o regime jurídico da utilização de sementes com o da utilização de substâncias ativas demonstra que se trata de dois regimes distintos, o que é confirmado pela base jurídica dos referidos regulamentos, que abrange não só o artigo 21.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1107/2009, mas também o seu artigo 49.º, n.º 2.
 - O legislador da União previu disposições aplicáveis expressamente às sementes tratadas por estar consciente da sua especificidade. Esta opção legislativa confirma que o artigo 53.º não é aplicável às sementes tratadas, que não são um «produto fitofarmacêutico», mas «vegetais» na aceção do artigo 3.º
- 27 Quanto ao restante, os recorrentes consideram que os seguintes elementos não são pertinentes para efeitos da análise:
- O artigo 53.º, n.º 4, uma vez que as sementes tratadas não são produtos fitofarmacêuticos com organismos geneticamente modificados (a seguir «OGM») e estão excluídas do âmbito de aplicação do artigo 53.º sem que seja necessária uma derrogação expressa.

- A prática de outros Estados-Membros que já recorreram ao artigo 53.º para autorizar o tratamento e a sementeira de sementes revestidas.
 - O facto de a Comissão ter pretensamente autorizado de forma indireta ou estar em vias de autorizar expressamente esta prática, uma vez que não é competente para interpretar o direito da União em última instância.
- 28 A título subsidiário, os recorrentes pedem ao Conseil d'État que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça com vista a determinar se o artigo 53.º permite que um Estado-Membro conceda uma autorização de colocação no mercado e de sementeira de sementes revestidas com produtos fitofarmacêuticos.

Posição do Estado belga

- 29 O Estado belga considera que o artigo 53.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 permite aplicar a derrogação às sementes tratadas, uma vez que o seu n.º 4 não exclui os produtos que contêm OGM. Esta interpretação, que é seguida pela Comissão, está em conformidade com a prática de vários Estados-Membros que aplicaram o artigo 53.º ao tratamento de sementes e à sementeira.
- 30 A título subsidiário, pede ao Conseil d'État que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça com vista a determinar se o artigo 53.º permite a um Estado-Membro conceder uma autorização para o tratamento, venda ou sementeira de sementes com produtos fitofarmacêuticos, sempre que tal medida se imponha devido a um perigo que não pode ser contido por outros meios razoáveis.

Posição das partes intervenientes

- 31 A CBB observa que a colocação no mercado de um produto fitofarmacêutico ao abrigo do artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 abrange necessariamente a sua utilização. Na medida em que o artigo 53.º não distingue entre as diferentes utilizações possíveis, é aplicável quer ao tratamento das sementes com o produto quer à sua comercialização. A CBB baseia esta conclusão nos seguintes argumentos:
- O conceito de «perigo» enunciado no artigo 53.º implica necessariamente que um produto fitofarmacêutico possa ser utilizado para impedir a concretização de uma ameaça real mediante recurso a sementes tratadas. Caso contrário, esta disposição não teria sentido, uma vez que seria necessário esperar que as culturas fossem atacadas para pedir uma derrogação.
 - O artigo 53.º, n.º 4, prevê que os produtos fitofarmacêuticos que contêm OGM não podem beneficiar da derrogação. O legislador europeu pretendeu, por conseguinte, que os restantes produtos não excluídos pudessem beneficiar da sua aplicação.

- 32 Por outro lado, a CBB contesta que o legislador da União tenha submetido deliberadamente as sementes tratadas a um regime jurídico específico, não abrangido pelo artigo 53.º Apoiar-se no considerando 33 do regulamento e destaca, por outro lado, que o artigo 49.º e o artigo 53.º não fazem parte da mesma subsecção do regulamento. O artigo 49.º permite a um Estado-Membro impor proibições, enquanto o artigo 53.º permite a concessão de autorizações. A sua coexistência explica-se por um âmbito de aplicação material diferente e não pela criação deliberada de regimes jurídicos distintos, sobre a mesma matéria (isto é, autorizações de colocação no mercado), mas com objetos distintos (por um lado, as sementes tratadas a que se refere o artigo 49.º, e por outro, os produtos fitofarmacêuticos a que se refere o artigo 53.º).
- 33 Os restantes intervenientes remetem, no essencial, para os argumentos invocados pelo Estado belga.

Segunda parte do fundamento único

Posição dos recorrentes

- 34 Os recorrentes consideram que a derrogação prevista no artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 não permite autorizar utilizações de produtos fitofarmacêuticos expressamente proibidas pela União Europeia. Permite apenas a autorização temporária, em caso de emergência, de produtos fitofarmacêuticos cuja substância ativa não tenha sido ou ainda não tenha sido objeto de uma avaliação a nível da União Europeia, ou a autorização, para utilizações que não tenham sido ou ainda não tenham sido objeto de uma autorização a nível nacional, de produtos cuja substância ativa está aprovada. Baseiam esta conclusão nos seguintes argumentos:
- O Documento de Trabalho SANCO/10087/2013 da Comissão, de 1 de fevereiro de 2013, para a aplicação do artigo 53.º, recorda que o recurso a esta disposição não pode pôr em risco o objetivo de alcançar um elevado nível de proteção da saúde humana e animal e que, para efeitos da concessão de uma autorização para um produto cuja substância ativa não foi aprovada, os Estados-Membros devem ter em conta a necessidade de «salvaguardar a proteção da saúde humana e do ambiente».
 - O artigo 53.º derroga o artigo 28.º, que prevê que um produto fitofarmacêutico só pode ser colocado no mercado ou utilizado se tiver sido autorizado, mas não o artigo 29.º, que condiciona esta autorização à aprovação de substâncias ativas, nem o artigo 4.º, que estabelece os critérios desta aprovação.
 - O artigo 53.º substitui quase palavra por palavra o artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à

colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado ⁶, mas apresenta duas diferenças essenciais:

- O artigo 8.º, n.º 4, da diretiva introduzia uma derrogação ao seu artigo 4.º, que condicionava nomeadamente a autorização de colocação de produtos fitofarmacêuticos no mercado à aprovação das suas substâncias ativas. O artigo 53.º não prevê nenhuma derrogação ao artigo 29.º do mesmo regulamento, que impõe a mesma condição.
 - O artigo 8.º, n.º 4, da diretiva previa expressamente a possibilidade de autorizar a colocação no mercado de produtos que não cumprissem os requisitos do seu artigo 4.º O artigo 53.º não prevê esta possibilidade em relação aos produtos que não cumpram os requisitos do artigo 29.º, que incluem a aprovação de substâncias ativas em conformidade com o artigo 4.º
 - As tomadas de posição do Parlamento Europeu, tanto antes como depois da adoção do regulamento, provam que o facto de o artigo 53.º não prever uma derrogação expressa ao artigo 29.º resulta da vontade do legislador da União. O considerando 32 do regulamento, que não tem valor jurídico vinculativo e que emprega termos muito distantes dos do artigo 53.º, não permite concluir que se trata de um mero esquecimento e que este artigo contém uma derrogação implícita ao artigo 29.º
 - O alcance de uma hipotética derrogação implícita ao artigo 29.º seria muito incerto e não poderá nomeadamente permitir a utilização de um produto manifestamente contrário a esta disposição e, por conseguinte, aos requisitos de aprovação das substâncias previstas no artigo 4.º, n.º 3.
 - De qualquer modo, o artigo 53.º não permite derrogar aos atos adotados com base nos artigos 21.º, n.º 3, e 49.º, n.º 2, do regulamento, como os Regulamentos de Execução 2018/784 e 2018/785, que proíbem as utilizações visadas pelas decisões impugnadas.
 - Estas proibições baseiam-se numa avaliação científica rigorosa e foram ditadas pelo princípio da precaução. Um Estado-Membro que pretenda derrogar tal proibição deve, em todo caso, basear-se em avaliações ou dados científicos novos, suscetíveis de pôr em causa as conclusões da EFSA sobre a perigosidade da substância ou da utilização que fundamenta a referida proibição.
- 35 Os recorrentes consideram que qualquer outra interpretação do artigo 53.º seria contrária ao princípio proteção integrada consagrado no artigo 14.º da Diretiva 2009/128, que sujeita a utilização dos pesticidas ao respeito de um princípio de subsidiariedade.

⁶ JO 1991, L 230, p. 1.

- 36 Concretamente, uma interpretação que consistisse em dispensar os Estados-Membros do cumprimento das condições do artigo 4.º do regulamento seria contrária aos artigos 35.º e 37.º da Carta. Uma interpretação que permitisse a cada Estado-Membro pôr em causa de forma unilateral as proibições decididas a nível da União poria em perigo o efeito útil do Regulamento n.º 1107/2009, cujo considerando 9 indica que se devem «estabelecer regras harmonizadas para a aprovação de substâncias ativas e para a colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos».
- 37 A título subsidiário, os recorrentes pedem ao Conseil d'État que submeta ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial a fim de determinar se o artigo 53.º permite a um Estado-Membro autorizar utilizações de produtos fitofarmacêuticos expressamente proibidas pelo direito da União devido aos riscos que representam para o ambiente ou para a saúde.

Posição do Estado belga

- 38 O Estado belga entende que é necessário distinguir entre as disposições dos artigos 4.º e seguintes do Regulamento n.º 1107/2009, relativas à aprovação de substâncias ativas, e dos artigos 28.º, 29.º e seguintes, relativas à autorização de colocação no mercado e de utilização de produtos fitofarmacêuticos.
- 39 Considera que o artigo 53.º introduz uma derrogação expressa ao princípio geral enunciado no artigo 28.º, mas também uma derrogação implícita ao procedimento de autorização ordinário de produtos fitofarmacêuticos previsto no artigo 29.º
- 40 O considerando 32 do regulamento, que indica que «[e]m casos excepcionais, os Estados-Membros deverão poder autorizar produtos fitofarmacêuticos que não cumpram as condições previstas no presente regulamento, sempre que isso seja necessário em caso de perigo ou ameaça para as produções vegetais ou para os ecossistemas que não possam ser contrariados de outras maneiras razoáveis [...]», demonstra que a inexistência de uma derrogação expressa ao artigo 29.º resulta de um simples esquecimento, e não da vontade do legislador.
- 41 Esta derrogação implícita ao artigo 29.º pode ser usada para qualquer produto fitofarmacêutico cujas substâncias ativas não tenham sido aprovadas com base no regulamento, seja porque o procedimento de aprovação ainda está pendente, porque certas utilizações deste produto não são autorizadas pelo anexo do Regulamento de Execução n.º 540/2011, ou porque a aprovação eventualmente concedida num dado momento foi retirada.
- 42 Esta interpretação resulta da prática constante da Comissão, é conforme à redação do artigo 53.º e não colide com a Carta nem com o princípio da proteção integrada consagrado na Diretiva 2009/128 ou com o efeito útil do Regulamento n.º 1107/2009.

- 43 Por outro lado, o Estado belga invoca o Acórdão de 17 de outubro de 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, do qual deduz que o regime derogatório previsto no artigo 53.º não exige aos Estados-Membros que procedam a um exame científico dos riscos antes de conceder uma autorização deste tipo, e sustenta que os pedidos de derrogação que lhe foram submetidos com base no artigo 53.º foram objeto de uma avaliação e exame científico muito detalhado.
- 44 A título subsidiário, pede ao Conseil d'État que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça no sentido de determinar se o artigo 53.º permite a um Estado-Membro autorizar a colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos para uma utilização limitada e controlada, para utilizações não aprovadas, ou mesmo proibidas, pelo anexo do Regulamento n.º 540/2011, quando tal medida seja necessária devido a um perigo que não pode ser contido por outros meios razoáveis.

Posição dos intervenientes

- 45 A CBB considera que o artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 derroga não só ao artigo 28.º, mas também ao procedimento de autorização ordinário dos produtos fitofarmacêuticos previsto no artigo 29.º e, conseqüentemente, às condições de aprovação das substâncias ativas previstas pelo artigo 4.º, n.º 3. Permite, por conseguinte, autorizar utilizações de produtos fitofarmacêuticos expressamente proibidas pela União Europeia, e não apenas de produtos cuja substância ativa não tenha sido ou ainda não tenha sido avaliada a nível da União Europeia. Baseia esta conclusão nos seguintes argumentos:
- O Regulamento n.º 1107/2009 é o único ato do direito da União que distingue os conceitos de «substância ativa aprovada» e de «substância ativa não aprovada».
 - As substâncias ativas não aprovadas são as que não cumprem os requisitos de autorização previstos no artigo 4.º, o que abrange quer as substâncias que ainda não foram avaliadas quer as que foram avaliadas e proibidas.
 - A perigosidade das substâncias que foram avaliadas é conhecida, ao passo que a das substâncias que não foram ou ainda não foram avaliadas é, por essência, desconhecida.
 - As autoridades que recebem pedidos de derrogação ao abrigo do artigo 53.º podem apreciar uma substância avaliada e proibida com pleno conhecimento de causa, mas não podem fazer o mesmo em relação a uma substância que não foi ou que ainda não foi avaliada.
- 46 Os restantes intervenientes remetem, no essencial, para os argumentos invocados pelo Estado belga.

Terceira parte do fundamento único

Posição dos recorrentes

- 47 Os recorrentes consideram que as autorizações impugnadas foram concedidas a título preventivo, para responder a um imperativo de rentabilidade económica, e não satisfazem os requisitos de aplicação do artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 relativos à emergência, à existência de circunstâncias especiais e à inexistência de alternativas razoáveis.
- 48 No que diz respeito à emergência, alegam o seguinte:
- A emergência só é mencionada na epígrafe do artigo 53.º. No entanto, o Tribunal de Justiça sempre atribuiu importância à epígrafe das disposições para interpretar o seu sentido e alcance. De resto, no Acórdão de 17 de outubro de 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, designa as autorizações derogatórias sob a expressão «autorização de colocação no mercado de emergência»;
 - As decisões impugnadas foram adotadas em 19 de outubro e 7 de dezembro de 2018, quando as culturas em causa ainda não tinham sido semeadas. Em consequência, as pragas em causa ainda não estavam presentes;
 - Os pedidos de autorização relativos ao Cruiser 600 FS reconhecem que não é possível saber com antecedência os locais onde podem ocorrer ataques de pragas.
 - Por conseguinte, as decisões impugnadas não são justificadas por nenhuma emergência.
- 49 No que diz respeito às circunstâncias especiais, os recorrentes alegam o seguinte:
- Os ataques de pragas estão intimamente ligados às culturas em causa e podem ocorrer todos os anos. Os agricultores são constantemente confrontados com uma presença moderada de pragas visados pelas decisões impugnadas;
 - O risco de proliferação destas pragas é uma consequência lógica e previsível de práticas agrícolas não essenciais;
 - O facto de a ocorrência de uma praga ser provável não é suficiente para estabelecer o perigo de danos significativos para os rendimentos agrícolas. O alcance provável dos danos depende do quão cedo surge a praga e da quantidade de pragas observada ou, pelo menos, antecipada. Os valores apresentados a este respeito pelas partes intervenientes não resultam de estudos independentes, não são conclusivos e exageram a gravidade das consequências dos ataques de pragas.

Por conseguinte, as decisões impugnadas não são justificadas por nenhuma circunstância especial.

50 No que se refere à falta de alternativas razoáveis, os recorrentes alegam o seguinte:

- Nenhum país da mesma zona climática que a Bélgica concedeu uma derrogação semelhante às decisões impugnadas, o que não teve qualquer impacto nos rendimentos em 2019.
- O conselheiro político do Vlaams Gewest (Região da Flandres, Bélgica) afirma que existem efetivamente alternativas (químicas) disponíveis na Bélgica, embora os agricultores ainda não estejam familiarizados com as mesmas.
- O institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (Instituto Real Belga para a Melhoria da Beterraba) alertou os produtores de beterrabas para a existência de inseticidas alternativos. Os dados disponíveis no seu sítio Internet demonstram que 70 a 85% dos produtores decidiram não utilizar sementes tratadas com neonicotinóides em 2019 e que estas alternativas se revelaram eficazes.
- As alternativas incluem a agricultura biológica, que não utiliza pesticidas sintéticos, bem como a associação da rotação de culturas com outros inseticidas eficazes.
- A aplicação do artigo 53.º não pode em caso algum ser justificada pela mera inexistência de alternativas razoáveis ou pelo facto de as técnicas alternativas não serem ótimas de um ponto de vista económico. Permitir aos Estados continuarem a autorizar um produto fitofarmacêutico proibido a nível da União, pelo simples facto de nenhuma alternativa conseguir competir com o seu desempenho, esvaziaria com efeito a proibição de todo o seu sentido.
- Além disso, resulta da redação do artigo 53.º que a inexistência de outros meios razoáveis de luta contra parasitas não constitui, por si só, uma demonstração da existência de circunstâncias especiais e urgentes.

51 Por fim, no que diz respeito à importância relativa dos imperativos económicos, os recorrentes argumentam o seguinte:

- O Estado belga limitou-se a afirmações desprovidas de pertinência contidas nos pedidos de derrogação ao abrigo do artigo 53.º, quando podia exigir informações adicionais aos recorrentes ou proceder a um exame científico próprio e independente relativo à probabilidade das perdas de rendimento referidas;

- O considerando 8 do regulamento refere que este «tem por objetivo garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e animal e do ambiente, preservando simultaneamente a competitividade da agricultura da Comunidade [...]. O princípio da precaução deveria ser aplicado [...]». O seu artigo 1.º, n.º 4, prevê que «[a]s disposições do [...] regulamento assentam no princípio da precaução [...]»;
- O Documento de Trabalho da Comissão, de 1 de fevereiro de 2013, precisa que os pedidos de derrogação ao abrigo do artigo 53.º «baseados exclusivamente nos interesses da indústria devem ser recusados».

Pese embora a pertinência dos imperativos económicos, o legislador da União optou assim por atribuir uma importância acrescida aos valores do respeito pela saúde e pelo ambiente. O Estado belga adotou uma abordagem oposta.

52 A título subsidiário, os recorrentes pedem ao Conseil d'État que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça para determinar se:

- a expressão «situações de emergência» abrange situações em que um perigo, cuja ocorrência não é certa, ainda não se verificou.
- a expressão «circunstâncias especiais» abrange situações estreitamente ligadas a determinadas práticas agrícolas e às quais estão especialmente expostos os produtores que tenham recorrido a essas práticas, como o risco de proliferação de pragas de insetos nas culturas às quais estes insetos estão naturalmente associados.
- a expressão «que não possa ser contido por quaisquer outros meios razoáveis» abrange a inexistência de meios que assegurem ao produtor, a curto prazo, uma produtividade, um custo e um tempo de trabalho idênticos aos associados à utilização dos produtos fitofarmacêuticos para os quais é pedida uma autorização.

Posição do Estado belga

- 53 O Estado belga invoca o Acórdão de 17 de outubro de 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665, e considera que a aplicação do artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 não está condicionada a uma situação de emergência nem à existência de circunstâncias especiais ou à inexistência de alternativas razoáveis.
- 54 A derrogação visa responder a um perigo que não pode ser contido por outros meios razoáveis. Assim, não é pertinente examinar se o perigo identificado é ou não previsível, nem saber se a ocorrência de ataques de parasitas está intimamente ligada às culturas em causa.
- 55 O Estado belga alega que o comité d'agrégation (Comité de Aprovação) considerou sistematicamente medidas alternativas à utilização das substâncias em causa e que

se baseou nos pareceres dos peritos para considerar que não existiam alternativas razoáveis para combater os parasitas identificados nas decisões impugnadas.

- 56 A título subsidiário, o Estado belga pede ao Conseil d'État que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça com vista a determinar, por um lado, se o artigo 53.º apenas abrange as situações em que o perigo é imprevisível no momento em que é adotada uma medida derogatória e, por outro, se a expressão «que não possa ser contido por quaisquer outros meios razoáveis» permite preservar a competitividade da agricultura na Comunidade na aceção do considerando 8 do regulamento.

Posição dos intervenientes

- 57 A CBB sustenta que o artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009 não impõe a demonstração de uma emergência nem de circunstâncias excecionais. Estes conceitos confundem-se com a demonstração da existência «[de] perigo ou ameaça para as produções vegetais ou para os ecossistemas que não possam ser contrariados de outras maneiras razoáveis». No presente caso, ficou demonstrada a existência de circunstâncias especiais que justificam uma derrogação em razão de um perigo que não pode ser contido por outros meios razoáveis.
- 58 As restantes partes intervenientes consideram que os recorrentes se baseiam na agricultura biológica para demonstrar a existência de alternativas, mas que este método não constitui uma solução eficaz no caso em apreço.

IV. Apreciação do Conseil d'État:

- 59 As partes interpretam de forma divergente o âmbito de aplicação e os requisitos de aplicação do artigo 53.º do Regulamento n.º 1107/2009.
- 60 A aplicação do artigo 53.º não se impõe com uma evidência tal que não deixe margem a nenhuma dúvida razoável.
- 61 Em particular, os recorrentes pedem ao Conseil d'État que submeta questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça que parecem ser pertinentes e têm por objeto a interpretação de vários conceitos que figuram nesta disposição.
- 62 O Tribunal de Justiça ainda não interpretou estes conceitos. Por conseguinte, há que submeter-lhe um pedido de decisão prejudicial.

V. Questões prejudiciais:

1. Deve o artigo 53.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho, ser interpretado no sentido de que permite a um

Estado-Membro conceder, em certas condições, uma autorização para o tratamento, a venda ou a sementeira de sementes tratadas com produtos fitofarmacêuticos?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode o artigo 53.º acima referido aplicar-se, em certas condições, aos produtos fitofarmacêuticos que contêm substâncias ativas cuja comercialização ou utilização é restringida ou proibida no território da União Europeia?

3. As «circunstâncias especiais» exigidas pelo artigo 53.º do regulamento acima referido abrangem situações em que a ocorrência de um perigo não é certa, mas apenas plausível?

4. As «circunstâncias especiais» exigidas pelo artigo 53.º do regulamento acima referido abrangem situações em que a ocorrência de um perigo é previsível, comum e mesmo cíclica?

5. Deve a expressão «que não possa ser contido por quaisquer outros meios razoáveis», utilizada no artigo 53.º do regulamento, ser interpretada no sentido de que atribui igual importância, atendendo aos termos do considerando 8 do regulamento, por um lado, à garantia de um elevado nível de proteção da saúde humana e animal e do ambiente e, por outro, à preservação da competitividade da agricultura comunitária?