



Coletânea da Jurisprudência

Processo C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
contra
Bundesrepublik Deutschland

(pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht)

Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 de novembro de 2022

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Convenção de Aarhus — Acesso à justiça — Artigo 9.º, n.º 3 — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º, primeiro parágrafo — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Associação de proteção do ambiente — Legitimidade processual dessa associação perante um órgão jurisdicional nacional para impugnar a homologação CE concedida a determinados veículos — Regulamento (CE) n.º 715/2007 — Artigo 5.º, n.º 2, alínea a) — Veículos a motor — Motor *diesel* — Emissões de poluentes — Válvula para a recirculação dos gases de escape (válvula EGR) — Redução das emissões de óxido de azoto (NOx) limitada por uma “janela térmica” — Dispositivo manipulador — Autorização de instalação desse dispositivo quando a necessidade se justifica em termos de proteção do motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo — Estado da técnica»

1. *Questões prejudiciais — Competência do Tribunal de Justiça — Interpretação de um acordo internacional celebrado pela União e pelos Estados-Membros ao abrigo de uma competência partilhada — Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus) — Inclusão (Artigo 267.º TFUE; Convenção de Aarhus; Decisão 2005/370 do Conselho)*

(cf. n.º 48)

2. *Acordos internacionais — Acordos da União — Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus) — Disposições desta convenção sobre o acesso à justiça — Decisão administrativa que conceda ou altere uma homologação CE de veículos suscetível de ser contrária ao direito nacional em matéria de ambiente — Direito de recurso das associações de proteção do ambiente que fazem parte dos membros do público em causa — Regulamentação nacional que nega a qualquer direito de recurso a essas associações — Inadmissibilidade (Artigo 114.º, n.º 3, TFUE; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 47.º e 51.º, n.º 1; Convenção de Aarhus, artigos 2.º, n.ºs 4 e 5, e 9.º, n.º 3; Regulamento n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 5.º, n.º 2; Decisão 2005/370 do Conselho)*

(cf. n.ºs 49-53, 59-65, 67-72, 81, disp. 1)

3. *Acordos internacionais — Acordos da União — Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus) — Disposições desta convenção sobre o acesso à justiça — Artigo 9.º, n.º 3 — Efeito direto — Inexistência — Interpretação pelos órgãos jurisdicionais nacionais das regras processuais que regulam as vias de recurso — Obrigação de não aplicar as disposições do direito nacional que obstam ao exercício do direito de recurso — Alcance (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 47.º; Convenção de Aarhus, artigo 9.º, n.º 3; Decisão 2005/370 do Conselho)*

(cf. n.ºs 66, 75-80)

4. *Aproximação das legislações — Veículos a motor — Emissões de veículos ligeiros de passageiros e comerciais — Regulamento n.º 715/2007 — Obrigações dos fabricantes no que respeita à homologação — Proibição de utilizar dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões — Exceções — Dispositivo que garante a proteção do motor contra danos ou acidentes e o funcionamento seguro do veículo — Alcance — Dispositivo que reduz, em função da temperatura exterior, a eficácia do sistema de recirculação dos gases poluentes dos veículos durante o funcionamento e a utilização normais — Inclusão — Requisitos [Regulamento n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 5.º, n.º 2, alínea a)]*

(cf. n.ºs 86-95, disp. 2)

Resumo

A Volkswagen AG é um fabricante de automóveis que comercializava veículos a motor equipados com um motor *diesel* do tipo EA 189 da geração Euro 5 e que dispunham de uma válvula de recirculação dos gases de escape (a seguir «válvula EGR»), que é uma das tecnologias utilizadas pelos fabricantes de automóveis para controlar e reduzir as emissões de óxido de azoto (NOx). O *software* que acionava o sistema de recirculação dos gases de escape estava programado de tal modo que, em condições de utilização normais, a taxa de recirculação dos gases de escape diminuía. Assim, os veículos em causa não respeitavam os valores-limite de emissão de NOx previstos pelo Regulamento n.º 715/2007 relativo à homologação dos veículos a motor¹.

¹ Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos (JO 2007, L 171, p. 1).

No âmbito do procedimento de homologação CE² de um desses modelos de veículos, o Kraftfahrt-Bundesamt (Organismo Federal dos Veículos a Motor, Alemanha, a seguir «KBA») considerou que o *software* em causa constituía um dispositivo manipulador³ não conforme com o referido regulamento⁴.

Por conseguinte, a Volkswagen procedeu à atualização do *software*, parametrizando a válvula EGR de tal modo que a purificação dos gases de escape só era plenamente eficaz se a temperatura exterior fosse superior a 15 graus Celsius (a seguir «janela térmica»). Por Decisão de 20 de junho de 2016 (a seguir «decisão controvertida»), o KBA concedeu uma autorização para o *software* em causa.

A Deutsche Umwelthilfe, uma associação de proteção do ambiente com capacidade judiciária nos termos da legislação alemã, interpôs um recurso da decisão controvertida para o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha).

Esse órgão jurisdicional salienta que, ao abrigo do direito alemão, a Deutsche Umwelthilfe não tem legitimidade processual para interpor recurso da decisão controvertida. Todavia, pergunta-se se esta associação pode basear essa legitimidade diretamente no direito da União. Em caso de resposta afirmativa, tem dúvidas quanto à compatibilidade da janela térmica com o Regulamento n.º 715/2007. Tendo verificado que esta constitui um dispositivo manipulador na aceção deste regulamento, questiona-se se o *software* em causa pode ser autorizado com fundamento na exceção à proibição de utilização desses dispositivos prevista no referido regulamento⁵ que exige que «[s]e [justifique] a necessidade desse dispositivo para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo».

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pelo referido órgão jurisdicional, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, pronuncia-se sobre a legitimidade processual de uma associação de proteção do ambiente para impugnar num órgão jurisdicional nacional uma decisão administrativa que conceda uma autorização suscetível de ser contrária ao direito da União, à luz da Convenção de Aarhus⁶ e do direito à ação, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Especifica igualmente as condições em que um dispositivo manipulador pode ser justificado ao abrigo do Regulamento n.º 715/2007⁷.

² Nos termos do artigo 3.º, ponto 5, da Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos (Diretiva-Quadro) (JO 2007, L 263, p. 1), entende-se por «[h]omologação CE» o procedimento através do qual um Estado-Membro certifica que um modelo de veículo ou tipo de sistema, de componente ou de unidade técnica cumpre as disposições administrativas e os requisitos técnicos do direito da União.

³ Na aceção do artigo 3.º, ponto 10, do Regulamento n.º 715/2007. Esta disposição define um dispositivo manipulador como «qualquer elemento sensível à temperatura, à velocidade do veículo, à velocidade do motor (RPM), às mudanças de velocidade, à força de aspiração ou a qualquer outro parâmetro e destinado a ativar, modular, atrasar ou desativar o funcionamento de qualquer parte do sistema de controlo das emissões, de forma a reduzir a eficácia desse sistema em circunstâncias que seja razoável esperar que se verifiquem durante o funcionamento e a utilização normais do veículo».

⁴ Artigo 5.º do Regulamento n.º 715/2007.

⁵ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

⁶ Artigo 9.º, n.º 3, Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus em 25 de junho de 1998 e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»).

⁷ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal recorda que, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

A este respeito, o Tribunal declara, em primeiro lugar, que uma decisão administrativa relativa a uma homologação CE de veículos suscetível de ser contrária ao Regulamento n.º 715/2007 é abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, uma vez que constitui um ato de uma autoridade pública que se alega infringir o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente. Com efeito, ao prosseguir o objetivo que consiste em assegurar um nível elevado de proteção do ambiente através da redução das emissões de NOx dos veículos a motor *diesel*, o Regulamento n.º 715/2007 faz parte do «direito interno do domínio do ambiente», na aceção da referida disposição. Esta constatação não é, de modo algum, infirmada pela circunstância de este regulamento ter sido adotado com base no artigo 95.º CE (atual artigo 114.º TFUE) e não com base num fundamento jurídico específico relativo ao ambiente, uma vez que, segundo o artigo 114.º, n.º 3, TFUE, a Comissão, nas suas propostas de medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros previstas em matéria de proteção do ambiente, basear-se-á num nível de proteção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça sublinha que uma associação de proteção do ambiente com capacidade judiciária é abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, na medida em que faz parte do público visado por esta disposição e satisfaz os critérios estabelecidos no direito interno.

Em terceiro lugar, quanto ao conceito de critérios previstos pelo direito interno na aceção dessa disposição, o Tribunal especifica que embora resulte do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus que os Estados-Membros podem, no âmbito do poder de apreciação que lhes é conferido a este respeito, fixar regras de direito processual relativas aos requisitos que devem estar cumpridos para interpor os recursos previstos por essa disposição, tais critérios dizem apenas respeito à determinação do círculo de titulares de um direito de recurso. Daqui resulta que os Estados-Membros não podem reduzir o âmbito de aplicação material da referida disposição ao excluírem do objeto do recurso certas categorias de disposições do direito interno do domínio do ambiente. Por outro lado, os Estados-Membros devem respeitar o direito à ação, consagrado no artigo 47.º da Carta, ao estabelecerem regras processuais aplicáveis e não podem impor critérios tão estritos que se torne efetivamente impossível para as associações de proteção do ambiente impugnar os atos ou omissões referidos na Convenção de Aarhus⁸. O Tribunal conclui daí que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, se opõe a que tal associação não possa impugnar uma decisão que concede ou altera uma homologação CE suscetível de ser contrária ao Regulamento n.º 715/2007⁹. Com efeito, isto constituiria uma restrição não justificada do direito a um recurso efetivo.

⁸ Artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

⁹ Artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007.

Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a uma interpretação do direito processual nacional em conformidade com a Convenção de Aarhus e com o direito à ação consagrado pelo direito da União, a fim de permitir a uma associação de proteção do ambiente impugnar tal decisão num órgão jurisdicional nacional. Se essa interpretação conforme se revelar impossível e na falta de efeito direto do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, o artigo 47.º da Carta confere aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal, pelo que pode ser invocado enquanto limite ao poder de apreciação que é conferido aos Estados-Membros a este respeito. Nessa hipótese, incumbirá ao órgão jurisdicional de reenvio não aplicar as disposições do direito nacional que excluam uma associação de proteção do ambiente, como a Deutsche Umwelthilfe, de qualquer direito de recurso contra uma decisão que conceda ou altere uma homologação CE suscetível de ser contrária ao Regulamento n.º 715/2007¹⁰.

Por último, o Tribunal considera que a utilização de um dispositivo manipulador só pode ser justificada por uma necessidade de proteção do motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo, na aceção do Regulamento n.º 715/2007¹¹, na condição de esse dispositivo responder estritamente à necessidade de evitar os riscos imediatos de danos ou de acidente no motor, ocasionados por um mau funcionamento de um componente do sistema de recirculação dos gases de escape, de uma gravidade tal que gerem um perigo concreto durante a condução do veículo equipado com o referido dispositivo. Além disso, a necessidade de tal dispositivo manipulador só existe quando, no momento da homologação CE desse dispositivo ou do veículo com ele equipado, nenhuma outra solução técnica permite evitar os riscos acima referidos.

¹⁰ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

¹¹ Artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.