



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção alargada)

13 de dezembro de 2018*

«Ambiente — Regulamento (UE) 2016/646 — Emissões poluentes dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6) — Fixação, para as emissões de óxidos de azoto, dos valores a não ultrapassar (NTE), nos ensaios em condições reais de condução (RDE) — Recurso de anulação — Poderes de uma autoridade municipal em matéria de proteção do ambiente para limitar a circulação de determinados veículos — Afetação direta — Admissibilidade — Incompetência da Comissão — Respeito por normas jurídicas superiores — Ajustamento dos efeitos de uma anulação no tempo — Responsabilidade extracontratual — Indemnização por um alegado dano em termos de imagem e de reputação»

Nos processos apensos T-339/16, T-352/16 e T-391/16,

Ville de Paris (França), representada por J. Assous, avocat,

recorrente no processo T-339/16,

Ville de Bruxelles (Bélgica), representada por M. Uyttendaele e S. Kaisergruber, avocats,

recorrente no processo T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Espanha), representado por F. Zunzunegui Pastor, avocat,

recorrente no processo T-391/16,

contra

Comissão Europeia, representada por A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano e J.-F. Brakeland, na qualidade de agentes,

recorrida,

que têm por objeto, por um lado, com base no artigo 263.º TFUE, um pedido de anulação do Regulamento (UE) 2016/646 da Comissão, de 20 de abril de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 692/2008 no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6) (JO 2016, L 109, p. 1) e, por outro, com base no artigo 268.º TFUE, um pedido de indemnização pelos danos que a Ville de Paris alegadamente sofreu em consequência da adoção desse regulamento,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção alargada),

composto por: S. Gervasoni, presidente, L. Madise (relator), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk e C. Mac Eochaidh, juízes,

* Línguas de processo: espanhol e francês.

secretário: M. Marescaux, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 17 de maio de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O Regulamento (UE) 2016/646 da Comissão, de 20 de abril de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 692/2008 no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6) (JO 2016, L 109, p. 1, a seguir «regulamento impugnado»), completa os requisitos para os ensaios em condições reais de condução (a seguir, «RDE») destinados a medir as emissões poluentes dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais no âmbito dos procedimentos prévios à autorização de introdução no mercado de veículos novos. Esses ensaios visam refletir melhor o nível das emissões poluentes em condições reais de condução do que os ensaios em laboratório. Mais concretamente, no regulamento impugnado, a Comissão fixou, para as emissões de óxidos de azoto, valores a não ultrapassar (a seguir «NTE»), nos ensaios RDE, que resultam de fatores de conformidade CF poluente aplicados aos limites de emissões poluentes fixados para a norma Euro 6 no 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). Os recorrentes, ou seja, a Ville de Paris, a Ville de Bruxelles e o Ayuntamiento de Madrid, pedem a anulação do regulamento impugnado porque consideram que a Comissão Europeia não podia adotar os valores NTE de emissões de óxidos de azoto que adotou, que são superiores aos limites dessas emissões fixados para a norma Euro 6. A Comissão contesta a admissibilidade e o mérito dos recursos de anulação dos recorrentes. Por outro lado, a Ville de Paris pede uma indemnização de um euro simbólico pelo dano que alegadamente sofreu em consequência do regulamento impugnado, pedido esse que a Comissão considera igualmente inadmissível e improcedente.

Antecedentes dos litígios

- 2 A 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), que resulta da consolidação de vários textos, prevê que os requisitos técnicos aplicáveis a sistemas, componentes, unidades técnicas e veículos devem ser harmonizados e especificados em «atos regulamentares», que devem ter como principal objetivo assegurar um elevado nível de segurança rodoviária, de proteção da saúde e do ambiente, de eficiência energética e de proteção contra a utilização não autorizada. As suas disposições organizam um regime de homologação comunitária para todas as categorias de veículos. A este respeito, como resulta do artigo 3.º dessa diretiva, quando um Estado-Membro concede uma «Homologação CE» a um modelo de veículo, certifica que este cumpre as disposições administrativas e os requisitos técnicos aplicáveis constantes dessa diretiva e dos «atos regulamentares» enumerados num anexo desta. De acordo com a mesma diretiva, esses «atos regulamentares» podem ser, nomeadamente, outras diretivas ou regulamentos especiais, dizendo cada um desses «atos regulamentares» respeito a um aspeto específico.
- 3 Como resulta do anexo IV da diretiva em questão, a homologação CE de um modelo de veículo pressupõe a conformidade deste com as disposições de dezenas de «atos regulamentares», relativos, por exemplo, à prevenção do risco de incêndio, aos equipamentos de direção e de travagem ou, no

que respeita aos presentes processos, às emissões poluentes. O «ato regulamentar» referente a este último aspeto, no que respeita aos veículos ligeiros de passageiros e comerciais, é o Regulamento n.º 715/2007.

- 4 De acordo com o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, um Estado-Membro não pode «proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos [...] por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos».
- 5 Os considerandos do Regulamento n.º 715/2007 permitem apreender o seu contexto. De facto, o considerando 2 desse regulamento, que se refere à Diretiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros relativas à homologação dos veículos a motor e seus reboques (JO 1970, L 42, p. 1; EE 13 F1 p. 174), substituída pela Diretiva 2007/46, recorda que esse regulamento é um dos «atos regulamentares» aplicáveis no contexto do procedimento de homologação estabelecido por esta diretiva. Além disso, de acordo com o considerando 4 do referido regulamento, este participa na execução do programa «Ar Limpo para a Europa», lançado pela Comissão em 2001, cuja «estratégia temática» prevê que são necessárias novas reduções das emissões procedentes do setor dos transportes (aéreos, marítimos e rodoviários), dos agregados familiares e dos setores energético, agrícola e industrial para se atingirem os objetivos da União em matéria de qualidade do ar, que a este respeito as normas Euro 5 e Euro 6 para os veículos fazem parte das medidas que visam reduzir as emissões de partículas e de precursores do ozono, como os óxidos de azoto e os hidrocarbonetos. Por último, nos considerandos 5 e 6 do regulamento em causa, esclarece-se que as emissões de óxidos de azoto dos veículos equipados com motor *diesel* devem continuar a ser objeto de uma redução considerável, alcançando valores limite ambiciosos na fase Euro 6 sem ter de prescindir das vantagens propiciadas pelo motor *diesel* a nível de consumo de combustível e de emissões de hidrocarbonetos e de monóxido de carbono, mas que é conveniente fixar uma etapa intermédia para a redução das emissões de óxidos de azoto (fase Euro 5) para permitir que os fabricantes de veículos efetuem uma programação a longo prazo.
- 6 O artigo 10.º do Regulamento n.º 715/2007, intitulado «Homologação», prevê nomeadamente para os veículos ligeiros de passageiros e de transporte de passageiros, que os valores limite da norma Euro 5 aplicar-se-ão a partir de 1 de setembro de 2009 para efeitos de homologação, que, a partir de 1 de janeiro de 2011, os veículos novos que não respeitem essa norma deixarão de poder ser matriculados, colocados à venda ou postos em circulação, que os valores limite da norma Euro 6 aplicar-se-ão a partir de 1 de setembro de 2014 para efeitos de homologação CE e que, a partir de 1 de setembro de 2015, os veículos novos que não respeitem essa norma deixarão de poder ser matriculados, colocados à venda ou postos em circulação. O anexo I, quadros 1 e 2, do Regulamento n.º 715/2007 fixa, por exemplo, o limite de emissões de óxidos de azoto para um veículo ligeiro de passageiros ou de transporte de passageiros equipado com motor *diesel* em 180 mg/km para a norma Euro 5 e em 80 mg/km para a norma Euro 6.
- 7 No artigo 4.º do Regulamento n.º 715/2007, intitulado «Obrigações dos fabricantes», o n.º 1 impõe aos fabricantes de veículos que sujeitem a homologação todos os seus veículos novos destinados a ser matriculados, colocados à venda ou postos em circulação na União, em conformidade com o disposto nesse regulamento e nas respetivas medidas de execução, em especial com observância dos limites de emissão definidos no anexo I desse regulamento. O n.º 2, segundo parágrafo, do mesmo artigo especifica que os fabricantes de veículos deverão assegurar a limitação eficaz das emissões do tubo de escape e resultantes da evaporação, ao longo da vida do veículo e em condições de uso normais. A este respeito, especifica-se que as medidas de conformidade em circulação devem ser verificadas por referência a um período máximo de 5 anos, ou 100 000 km. O terceiro parágrafo desse número refere que «[a] conformidade em circulação deve ser verificada, em particular, no que respeita às emissões do tubo de escape [...] à luz dos limites de emissão constantes do [referido anexo] e que, «[a] fim de melhorar o controlo das emissões por evaporação e das emissões a baixa temperatura ambiente, os procedimentos de ensaio devem ser revistos pela Comissão». O n.º 4 do mesmo artigo prevê, em

especial, que os procedimentos e requisitos específicos para a execução das disposições referidas são estabelecidos nos termos do procedimento previsto no artigo 15.º, n.º 2, do mesmo regulamento, que corresponde atualmente ao procedimento de comitologia de «exame» descrito no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO 2011, L 55, p. 13), por força do artigo 13.º deste regulamento.

- 8 No artigo 5.º do Regulamento n.º 715/2007, intitulado «Requisitos e ensaios», o n.º 1 dispõe, antes de mais, que «[o] fabricante deve equipar os veículos de forma a [...] permitir que o veículo cumpra, em utilização normal, o disposto no presente regulamento e nas respetivas medidas de execução». O n.º 2 desse artigo prevê, em seguida, que, salvo situações específicas, a utilização de dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões é proibida. Por último, o n.º 3 refere:

«Os procedimentos, ensaios e requisitos específicos para a homologação estabelecidos no presente número, bem como os requisitos para a execução do n.º 2 que têm por objeto a alteração de elementos não essenciais do presente regulamento, completando-o, devem ser aprovados pelo procedimento [...] a que se refere o n.º 3 do artigo 15.º e incluir a especificação dos requisitos referentes a:

- a) Emissões pelo tubo de escape, incluindo ciclos de ensaio, emissões a baixa temperatura ambiente, emissões em regime de marcha lenta sem carga, opacidade dos fumos e correto funcionamento e regeneração dos sistemas de pós-tratamento;

[...]

- c) Sistemas OBD e comportamento em circulação dos dispositivos de controlo da poluição;

- d) Durabilidade dos dispositivos de controlo da poluição, sistemas sobresselentes de controlo de emissões, conformidade em circulação, conformidade da produção e controlo técnico;

[...]».

- 9 O procedimento mencionado, a que se refere o artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, corresponde ao procedimento de comitologia de «regulamentação com controlo» previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO 1999, L 184, p. 23), cujos efeitos foram mantidos para efeitos dos atos que lhe fazem referência, por força do artigo 12.º do Regulamento n.º 182/2011.

- 10 Por seu lado, o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007 dispõe que:

«A Comissão deve rever os procedimentos, testes e requisitos referidos no n.º 3 do artigo 5.º, bem como os ciclos de teste utilizados para medir emissões. Se o processo de revisão determinar que eles deixaram de ser adequados, ou deixaram de refletir as emissões tal como elas ocorrem, devem ser adaptados de forma a refletirem adequadamente as emissões geradas pelas condições reais de condução nas estradas. As medidas necessárias, destinadas a alterar elementos não essenciais do presente regulamento, completando-o, devem ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 3 do artigo 15.º».

- 11 O Regulamento (CE) n.º 692/2008 da Comissão, de 18 de julho de 2008, que executa o Regulamento n.º 715/2007 (JO 2008, L 199, p. 1), foi instituído, em especial, para a aplicação dos artigos 4.º e 5.º deste. O considerando 2 do Regulamento n.º 692/2008 recorda que os novos veículos ligeiros devem

cumprir os novos limites de emissões e que estes requisitos técnicos entram em vigor em duas fases, iniciando-se a Euro 5 em 1 de setembro de 2009 e a Euro 6 em 1 de setembro de 2014, e que, consequentemente, o regulamento destina-se a fixar os requisitos necessários para a homologação dos veículos com as especificações Euro 5 e Euro 6. O considerando 9 do mesmo regulamento refere que as medidas previstas estão em conformidade com o parecer do Comité Técnico para os Veículos a Motor, instituído pelo artigo 40.º da Diretiva 2007/46.

- 12 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 692/2008 prevê que a homologação CE é atribuída no que respeita, nomeadamente, às emissões poluentes se o fabricante demonstrar que os veículos em causa cumprem os procedimentos de ensaio especificados nos anexos III a VIII, X a XII, XIV, XVI e XX. O artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento especifica, no essencial, que, consoante as suas características, os veículos devem ser submetidos a diferentes tipos de ensaios especificados na figura I.2.4 do anexo I, descritos, por sua vez, em vários anexos. Por exemplo, o ensaio de tipo 1 consta do anexo III, intitulado «Ensaio das emissões médias a condições ambientes», e o ensaio de tipo 4 consta do anexo VI, intitulado «Determinação das emissões por evaporação». O artigo 3.º, n.º 5, desse regulamento recorda que «[o] fabricante deve adotar medidas técnicas para assegurar que, em conformidade com o presente regulamento, as emissões pelo tubo de escape e por evaporação sejam de facto limitadas durante todo o período normal de vida útil do veículo em condições normais de utilização».
- 13 Na sequência de vários estudos, bem como de acontecimentos mediáticos, que demonstraram que os ensaios do tipo 1 praticados não refletiam o verdadeiro nível das emissões poluentes em condições reais de condução em estrada, a Comissão alterou, completando-o, o Regulamento n.º 692/2008, com base no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, ou seja, em conformidade com o procedimento de comitologia de «regulamentação com controlo» previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, acima referido no n.º 9. Para esse efeito, adotou o regulamento impugnado. Os considerandos 3 a 10 deste dispõem, designadamente:

«A Comissão efetuou uma análise pormenorizada dos procedimentos, dos ensaios e dos requisitos de homologação estabelecidos no [Regulamento n.º 692/2008] com base nas suas próprias atividades de investigação e em informação externa, e concluiu que as emissões geradas em condições reais de condução em estrada por veículos Euro 5/6 excedem substancialmente as emissões medidas no âmbito do Novo Ciclo de Condução Europeu (NEDC) regulamentar [aplicado nos ensaios de tipo 1], em especial no que diz respeito às emissões de [óxidos de azoto] dos veículos *diesel*.

[...]

Os “dispositivos manipuladores” tal como definidos no artigo 3.º, n.º 10, [do Regulamento n.º 715/2007] que reduzem o nível de controlo das emissões são proibidos. Os acontecimentos recentes vieram sublinhar a necessidade de reforçar a garantia de cumprimento desta regra [...]

[...]

Em janeiro de 2011, a Comissão criou um grupo de trabalho com a participação de todas as partes interessadas para desenvolver um procedimento de ensaio das emissões em condições reais de condução [Real Driving Emission (RDE)] que reflita melhor as emissões medidas em estrada. Para este efeito, e após debates técnicos exaustivos, foi seguida a opção sugerida no [Regulamento n.º 715/2007], a saber, a utilização de sistemas portáteis de medição das emissões [Portable Emission Measurement Systems (PEMS)] e de limites a não ultrapassar [Not-To-Exceed (NTE)].

[...]

Os procedimentos de ensaio RDE foram introduzidos pelo [Regulamento (UE) 2016/427 da Comissão, de 10 de março de 2016, que altera o Regulamento ([...]) n.º 692/2008 no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6) (JO 2016, L 82, p. 1)]. É agora necessário estabelecer os requisitos RDE quantitativos a fim de limitar as emissões de escape em todas as condições de utilização normais em conformidade com os limites de emissão previstos no [Regulamento n.º 715/2007]. Para este efeito, importa ter em conta as incertezas estatísticas e técnicas dos procedimentos de medição.

A fim de permitir aos fabricantes adaptar-se progressivamente às regras RDE, os requisitos RDE quantitativos finais devem ser introduzidos em duas etapas subsequentes. Na primeira etapa, que deve ser aplicável 4 anos após as datas obrigatórias para a aplicação das normas Euro 6, deve aplicar-se um fator de conformidade de 2,1. A segunda etapa deve iniciar-se 1 ano e 4 meses após a primeira e exige-se a plena conformidade com o valor-limite de emissão de 80 mg/km para os [óxidos de azoto] estabelecido no Regulamento [...] n.º 715/2007, acrescido de uma margem que tenha em conta as incertezas de medição adicionais relacionadas com a aplicação de sistemas portáteis de medição das emissões.»

- 14 Como decorre dos considerandos 3 a 10 do regulamento impugnado, a introdução de um procedimento de ensaio para verificar as emissões dos veículos em condições reais de condução foi realizada anteriormente com o Regulamento 2016/427. Para esse efeito, o Regulamento n.º 692/2008 foi completado por um anexo III-A, intitulado «Verificação das emissões em condições reais de condução» e que descreve o processo de ensaio adicional, denominado tipo 1 A ou RDE, que visa medir as emissões pelo tubo de escape em condições reais de condução com a utilização de um sistema portátil de medição das emissões (PEMS). No n.º 2.1 desse anexo, o Regulamento 2016/427 traduz o princípio de que se considera que o resultado de um ensaio RDE está em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 715/2007 se as emissões determinadas durante esse ensaio não ultrapassarem os valores NTE ao longo da vida útil do veículo, calculadas da seguinte forma: « $NTE_{poluente} = CF_{poluente} \times EURO-6$, em que Euro-6 é o limite de emissão [aplicável tendo em conta a natureza do veículo, fixada no Regulamento n.º 715/2007 (indicado no quadro 2 do anexo I do referido regulamento, como descrito no n.º 6, *supra*, e] $CF_{poluente}$ o fator de conformidade [fixado] para os poluentes especificados [...]». As disposições do Regulamento 2016/427 previam que até à adoção de valores para os fatores de conformidade, os ensaios RDE seriam praticados para as novas homologações, mas apenas para efeitos de acompanhamento (artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento n.º 692/2008, tal como resulta do Regulamento 2016/427).
- 15 A adoção do regulamento impugnado consistiu essencialmente, neste contexto e no que respeita aos aspetos relacionados com as alegações apresentadas pelos recorrentes, por um lado, em fixar um termo para o período durante o qual os ensaios RDE deviam ser utilizados apenas para efeitos de acompanhamento, determinando as datas de aplicação dos valores NTE no quadro desses ensaios para efeitos de conceder ou de recusar a homologação, depois a matrícula, a colocação à venda ou a entrada em circulação de veículos novos (por exemplo, a partir de 1 de setembro de 2017, a homologação dos veículos ligeiros de passageiros e de transporte de passageiros apenas pode ser concedida se o ensaio RDE for conclusivo e, a partir de 1 de setembro de 2019, os veículos novos dessas categorias já não podem ser matriculados, colocados à venda ou postos em circulação se o seu modelo não tiver sido bem sucedido em tal ensaio) e, por outro, em determinar o fator de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto (mas não para os outros poluentes, nesta fase). A este respeito, o valor deste é fixado em 2,1 a título de opção aberta aos fabricantes para um período transitório de dois anos e quatro meses a contar da data em que a conformidade nesses ensaios é necessária para a homologação e para um período transitório de um ano e quatro meses a contar da data em que a conformidade nesses mesmos ensaios é necessária para a matrícula, a colocação à venda ou a entrada em circulação dos veículos novos. O valor normal do fator de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto, denominado «final», é fixado em 1,5.

- 16 Assim, por exemplo, para um veículo ligeiro de passageiros ou de transporte de passageiros equipado com motor *diesel*, o valor NTE de emissões de óxidos de azoto que não pode ser ultrapassado nos ensaios RDE para poder ser homologado é de 168 mg/km, de 1 de setembro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, depois de 120 mg/km, a partir de 1 de janeiro de 2020, para um limite de emissões fixado em 80 mg/km na norma Euro 6, como resulta da leitura conjugada do artigo 3.º, n.º 10, terceiro parágrafo, e dos n.ºs 2.1, 2.1.1 e 2.1.2 do anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008, alterado pelo regulamento impugnado. São as disposições do regulamento impugnado que fixam, para as emissões de óxidos de azoto, os valores dos fatores de conformidade CF poluente e os valores NTE que deles decorrem que os recorrentes colocam em causa.
- 17 Importa igualmente ter em conta, no quadro jurídico setorial, mas a um nível mais geral, a Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1). Como refere o seu artigo 1.º, n.º 5, essa diretiva tem como objeto, designadamente, a manutenção da qualidade do ar ambiente, quando seja boa, e a sua melhoria, nos outros casos. Nessa diretiva, são definidos valores limite, valores alvo, níveis críticos, limiares de alerta, limiares de informação ou limiares de avaliação e outros dados para os diversos poluentes passíveis de afetar o ar ambiente, nomeadamente para o dióxido de azoto. Nela se prevê que os territórios dos Estados-Membros são divididos por estes em zonas para efeitos de avaliação e de gestão da qualidade do ar e que uma aglomeração pode constituir uma zona.
- 18 Entre outras disposições que se referem à gestão da qualidade do ar, o artigo 13.º da Diretiva 2008/50 prevê que os Estados-Membros asseguram que, em todas as suas zonas e aglomerações, os valores limite de diversos poluentes não sejam excedidos, nomeadamente no que respeita ao dióxido de azoto. O artigo 23.º refere que, «[c]aso, numa determinada zona ou aglomeração, os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo [...] os Estados-Membros asseguram a elaboração de planos de qualidade do ar para essas zonas e aglomerações a fim de respeitar o valor-limite ou o valor-alvo em causa». O mesmo artigo especifica que esses planos podem, por sua vez, conter planos de ação a curto prazo. A este respeito, o artigo 24.º, n.º 2, dessa diretiva, dispõe:
- «Os planos de ação a curto prazo [...] podem, conforme o caso, prever medidas efetivas destinadas a controlar e, se necessário, suspender atividades que contribuam para o risco de excedência dos respetivos valores-limite, valores-alvo ou limiar de alerta. Os planos de ação podem incluir medidas relacionadas com a circulação dos veículos a motor [...]».

Processo e pedidos das partes

- 19 A Ville de Paris, a Ville de Bruxelles e o Ayuntamiento de Madrid apresentaram os seus recursos, respetivamente, em 26 de junho (processo T-339/16), 29 de junho (processo T-352/16) e 19 de julho de 2016 (processo T-391/16).
- 20 Por requerimentos separados apresentados em 28 de setembro, 23 de setembro e 5 de outubro de 2016, a Comissão suscitou, com base no artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, exceções de inadmissibilidade dos recursos, pedindo ao Tribunal Geral que decida sem conhecer de mérito.
- 21 A Ville de Paris, a Ville de Bruxelles e o Ayuntamiento de Madrid apresentaram as suas observações sobre as exceções de inadmissibilidade suscitadas pela Comissão, respetivamente, em 15 de novembro, 16 de novembro e 15 de novembro de 2016.
- 22 Por despachos de 20 de março de 2017, o Tribunal Geral reservou para final a decisão sobre as exceções de inadmissibilidade suscitadas pela Comissão.

- 23 Em 2 de maio de 2017, a Comissão apresentou as contestações.
- 24 Em 16 de maio de 2017, o Tribunal Geral convidou as partes a pronunciar-se, na réplica ou na tréplica, sobre o impacto que as disposições do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 podiam ter sobre a admissibilidade dos recursos de anulação.
- 25 Em 28 de junho de 2017, a Ville de Paris, a Ville de Bruxelles e o Ayuntamiento de Madrid apresentaram as réplicas, que continham a tomada de posição solicitada pelo Tribunal Geral.
- 26 Em 15 de setembro de 2017, a Comissão apresentou as trélicas, que continham a tomada de posição solicitada pelo Tribunal Geral.
- 27 Por decisão de 6 de março de 2018, a Conferência plenária do Tribunal Geral remeteu os processos para a Nona Secção alargada.
- 28 Por decisão do presidente da Nona Secção alargada do Tribunal de 10 de abril de 2018, os processos T-339/16, T-352/16 e T-391/16 foram apensos para efeitos da fase oral do processo e da decisão final do processo.
- 29 Na audiência de 17 de maio de 2018, a Ville de Paris, a Ville de Bruxelles e a Comissão apresentaram as suas alegações e as suas respostas às questões escritas e orais colocadas pelo Tribunal Geral. O Ayuntamiento de Madrid não participou nessa audiência.
- 30 A Ville de Paris pede que o Tribunal Geral se digne:
- julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, declarar admissíveis o seu pedido de anulação e o seu pedido de indemnização e ordenar à Comissão que se pronuncie sobre a questão de fundo;
 - anular o regulamento impugnado;
 - condenar a Comissão no pagamento de uma indemnização de um euro simbólico pelos danos causados em consequência da adoção desse regulamento;
 - condenar a Comissão na totalidade das despesas.
- 31 A Ville de Bruxelles pede que o Tribunal Geral se digne:
- declarar a sua petição admissível e procedente;
 - anular o regulamento impugnado;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 32 O Ayuntamiento de Madrid pede que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento à exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão;
 - declarar o seu recurso admissível, analisá-lo quanto ao mérito, apreciar e considerar procedentes os fundamentos de anulação invocados na sua petição;
 - declarar nulo e sem efeito o regulamento impugnado no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6);

- condenar a Comissão nas despesas.

33 A Comissão pede que o Tribunal Geral se digne:

- julgar os recursos integralmente inadmissíveis, sem conhecer de mérito;
- em alternativa, negar provimento aos recursos de anulação da Ville de Paris e da Ville de Bruxelles e julgar improcedente o pedido de indemnização da Ville de Paris;
- subsidiariamente, negar provimento ao recurso do Ayuntamiento de Madrid;
- condenar os recorrentes nas despesas da instância.

Questões de direito

Quanto aos recursos de anulação

Quanto à admissibilidade dos recursos de anulação

- 34 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, «[q]ualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor [...] recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução».
- 35 No caso em apreço, as partes estão de acordo quanto ao facto de a admissibilidade dos recursos de anulação dever ser apreciada nos termos da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, ou seja, a que se refere ao recurso contra atos regulamentares que digam diretamente respeito ao recorrente e que não necessitem de medidas de execução. As partes estão também de acordo em considerar que o regulamento impugnado constitui um ato regulamentar e não necessita de medidas de execução, na aceção dessa disposição, quanto a cada um dos dois aspetos. O desacordo entre elas incide unicamente na questão de saber se o regulamento impugnado diz diretamente respeito aos recorrentes, o que a Comissão contesta, enquanto os recorrentes afirmam que tal é o caso porque o regulamento limita o seu poder de regulamentar a circulação dos veículos no âmbito de medidas de luta contra a poluição do ar.
- 36 Todavia, uma vez que a admissibilidade dos recursos é uma questão de ordem pública que não está na disponibilidade das partes, importa, no caso em apreço, começar por deliberar expressamente sobre a questão de saber se o regulamento impugnado constitui, de facto, um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 23 de abril de 1986, «Os Verdes»/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, n.º 19).
- 37 Já foi decidido que correspondem ao conceito de ato regulamentar os atos de alcance geral, com exceção dos atos legislativos, ou seja, com exceção dos que sejam adotados de acordo com o processo legislativo ordinário descrito no artigo 294.º TFUE ou de acordo com um procedimento legislativo especial, tal como definido no artigo 289.º, n.º 2, TFUE, que faz intervir o Parlamento Europeu com a participação do Conselho da União Europeia ou vice-versa (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 51 a 61).
- 38 O regulamento impugnado foi adotado pela Comissão com base no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, ou seja, em conformidade com o procedimento de comitologia de «regulamentação com controlo» previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, como acima referido no n.º 9. Por conseguinte, não se trata de um ato legislativo. Por outro lado, enquanto regulamento, tem alcance geral nos termos

do artigo 288.º TFUE. Aplica-se a situações objetivamente determinadas e implica efeitos jurídicos para categorias de pessoas definidas de forma geral e abstrata (v., neste sentido, Acórdão de 2 de fevereiro de 1988, *Kwekerij van der Kooy e o./Comissão*, 67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38, n.º 15). Trata-se, pois, claramente de um ato regulamentar, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

- 39 Quanto à existência ou não de medidas de execução do regulamento impugnado, importa recordar que, para verificar se um ato regulamentar impugnado necessita ou não de tais medidas, para se apreciar a admissibilidade de um recurso de anulação interposto contra esse ato com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE, há que atender à posição da pessoa que invoca o direito de recurso e ao objeto deste (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Telefónica/Comissão*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.ºs 30 e 31).
- 40 Ora, verifica-se que o regulamento impugnado não necessita de qualquer medida de execução em relação aos recorrentes para se integrar na ordem jurídica que lhes é aplicável, mesmo que implique, em relação a outras pessoas, várias decisões de aplicação, que conduzam, por exemplo, a homologações ou matrículas de veículos, ou decisões de recusa destas, com base nas suas disposições. Essas meras decisões de aplicação não devem ser confundidas com as medidas de execução referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE. De facto, se todas as decisões de aplicação, nomeadamente as que são «repressivas» ou «negativas» para punir a violação de um ato regulamentar, devessem ser igualmente consideradas medidas de execução, a introdução no Tratado FUE da terceira hipótese do quarto parágrafo do artigo 263.º ficaria, muitas vezes, privada de alcance, quando veio precisamente dar resposta à preocupação de evitar que os particulares sejam obrigados a provocar a aplicação, a si próprios, de medidas «repressivas» ou «negativas» para poderem obter a fiscalização da legalidade desse ato regulamentar pela via prejudicial, como foi salientado, nomeadamente, pelo Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Telefónica/Comissão* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 27).
- 41 Por último, quanto à questão de saber se o regulamento impugnado diz diretamente respeito aos recorrentes, decorre de jurisprudência constante que, se o ato controvertido produz efeitos diretos na situação jurídica do recorrente e não deixa qualquer poder de apreciação aos seus destinatários que estão encarregados da sua implementação, já que esta é de carácter puramente automático e decorre apenas do direito da União, sem aplicação de outra regra intermediária, o ato diz diretamente respeito ao recorrente, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (Acórdãos de 5 de maio de 1998, *Dreyfus/Comissão*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, n.º 43, e de 17 de setembro de 2009, *Comissão/Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, EU:C:2009:556, n.º 48; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 13 de maio de 1971, *International Fruit Company e o./Comissão*, 41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, n.ºs 23 a 29). Esta apreciação não foi alterada com a entrada em vigor, em 1 de dezembro de 2009, do Tratado de Lisboa, que introduziu a terceira hipótese que estabelece a legitimidade das pessoas singulares e coletivas referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE [v., neste sentido, Acórdãos de 25 de outubro de 2011, *Microban International e Microban (Europe)/Comissão*, T-262/10, EU:T:2011:623, n.º 32, e de 7 de julho de 2015, *Federcoopesca e o./Comissão*, T-312/14, EU:T:2015:472, n.º 32].
- 42 No caso em apreço, a Comissão sustenta, nomeadamente, que as competências dos recorrentes para regulamentar a circulação dos veículos a fim de reduzir a poluição do ar não são, de forma nenhuma, afetadas pelo regulamento impugnado, que não tem, assim, qualquer efeito sobre a situação jurídica dos recorrentes, contrariamente ao que estes defendem. Alega, a este respeito, que os limites de emissões de óxidos de azoto que resultam das normas Euro às quais os recorrentes se referem, eventualmente na sequência de regulamentações nacionais que regulam as modalidades de restrição da circulação dos veículos em função das suas emissões poluentes, não são, de forma nenhuma, alterados por esse regulamento, em especial os que resultam da norma Euro 6 atualmente aplicada aos veículos novos. A existência dessas regulamentações nacionais e a ausência de qualquer alteração dos limites que resultam dessa norma permitem concluir, por dois motivos, que esse regulamento não diz diretamente respeito às recorrentes. A Comissão observa, a esse propósito, que a Ville de Bruxelles

admite que o referido regulamento não a impede de decidir sobre «dias sem carros». As disposições deste impõem obrigações relativas às emissões poluentes do tubo de escape nos ensaios RDE apenas aos fabricantes de veículos. Por outro lado, como os recorrentes não estão envolvidos nos procedimentos desses ensaios nem, de forma mais geral, nos procedimentos de homologação dos veículos, a sua situação jurídica não é, de maneira nenhuma, afetada pelo regulamento em questão.

- 43 Quanto ao eventual impacto, a este respeito, do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, que prevê que «[os Estados-Membros] não devem proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos, componentes ou unidades técnicas por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos», sobre o qual o Tribunal Geral pediu às partes que se pronunciassem, a Comissão alega o seguinte.
- 44 Começando por apresentar uma análise teleológica, a Comissão sublinha que a Diretiva 2007/46, tal como toda a legislação europeia sobre a homologação de veículos a motor, atual ou anterior, tem como base jurídica o artigo 114.º TFUE ou artigos equivalentes dos Tratados que antecederam o Tratado FUE. Este artigo diz respeito a «medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno». Tal base jurídica não permite interferir na política de transportes ou na do ambiente e a Diretiva 2007/46, bem como as que a antecederam, destina-se essencialmente a facilitar a colocação no mercado, em cada Estado-Membro, dos veículos procedentes dos outros Estados-Membros, evitando uma fragmentação do mercado interno devida às disparidades entre os requisitos e os controlos que condicionam a comercialização dos veículos, que se teriam mantido se não existissem esses instrumentos de harmonização. Mas o seu alcance não vai além disso. Em especial, estes não têm, de forma nenhuma, como finalidade limitar os poderes de polícia das autoridades dos Estados-Membros em matéria de circulação dos veículos quando estes são utilizados pelos condutores.
- 45 A Comissão refere-se, a este respeito, a vários considerandos das Diretivas 70/156 e 2007/46, bem como da sua proposta de diretiva que se destina a substituir a Diretiva 2007/46. Sublinha igualmente que esses instrumentos de harmonização dizem respeito apenas à homologação dos novos tipos de veículos e à entrada em circulação de veículos novos, mas não à circulação de veículos já em utilização. De acordo com a Comissão, se se devesse considerar que a Diretiva 2007/46 e os seus «atos regulamentares» derivados limitam os poderes de regulamentação da circulação das autoridades dos Estados-Membros, estas deixariam de ter qualquer poder na matéria, uma vez que a harmonização em causa passaria a ser total, o que demonstra, por absurdo, o caráter errado de tal interpretação. Aliás, mesmo que a União adotasse medidas de alcance geral em matéria de circulação rodoviária, com base nos artigos 91.º ou 192.º TFUE, para melhorar a segurança nos transportes ou garantir a qualidade do ambiente e a proteção da saúde das pessoas, por exemplo, uma limitação da velocidade urbana uniforme para os camiões, tais medidas poderiam ser incompatíveis com o princípio da subsidiariedade.
- 46 Em seguida, apresentando uma análise que qualifica como contextual, a Comissão sustenta que a expressão «circulação na estrada» constante do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 não tem um alcance autónomo, mas deve ser entendida no sentido de que integra a «categoria “a matrícula, a venda, a entrada em circulação”» referida nessa disposição.
- 47 A Comissão salienta que, no Regulamento (UE) n.º 167/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de fevereiro de 2013, relativo à homologação e fiscalização do mercado de tratores agrícolas e florestais (JO 2013, L 60, p. 1), igualmente baseado no artigo 114.º TFUE, a disposição correspondente refere que «[o]s Estados-Membros não devem proibir, restringir ou impedir a colocação no mercado, a matrícula ou a entrada em circulação na estrada de veículos [...] por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pelo presente regulamento, se cumprirem as prescrições nele previstas», sem mencionar eventuais proibições, restrições ou entraves respeitantes à

circulação na estrada. A Comissão sublinha, a este respeito, que o considerando 7 do mesmo regulamento refere que «[o] presente regulamento não deverá prejudicar as medidas a nível nacional ou da União respeitantes ao uso de veículos agrícolas e florestais na estrada, como sejam prescrições específicas para a carta de condução, limitações da velocidade máxima ou medidas de regulamentação do acesso a determinadas estradas» Conclui no mesmo sentido no que respeita ao Regulamento (UE) n.º 168/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013, relativo à homologação e fiscalização do mercado dos veículos de duas ou três rodas e dos quadriciclos (JO 2013, L 60, p. 52), bem como ao Regulamento (UE) 2016/1628 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo aos requisitos respeitantes aos limites de emissão de gases e partículas poluentes e à homologação de motores de combustão interna para máquinas móveis não rodoviárias, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1024/2012 e (UE) n.º 167/2013 e que altera a Diretiva 97/68/CE (JO 2016, L 252, p. 53).

- 48 De acordo com a Comissão, a génese da Diretiva 2007/46 confirma a falta de alcance autónomo da expressão «circulação na estrada» constante do seu artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo. A versão dessa disposição na proposta inicial da Comissão era: «[o]s Estados-Membros devem matricular e autorizar a venda ou entrada em circulação apenas dos veículos [...] que cumpram os requisitos da presente diretiva.» Durante o debate legislativo do texto, essa disposição foi modificada pelos seguintes motivos, expostos numa proposta alterada da Comissão: «[p]ara garantir que as disposições relativas à homologação de veículos estabelecidas na presente diretiva e nos atos regulamentares específicos não sejam comprometidas pela imposição de requisitos nacionais em matéria de construção e funcionamento aplicáveis aos veículos após a sua venda, matrícula e/ou entrada em circulação, foi inserida uma cláusula relativa à livre circulação no n.º 3 do artigo 4.º». Por conseguinte, o acrescento da expressão «circulação na estrada» não teve como objetivo alargar o âmbito de aplicação da legislação que estava a ser elaborada, mas evitar que os Estados-Membros fujam à proibição de se oporem à colocação no mercado, à matrícula ou à entrada em circulação de veículos novos que respeitem as disposições dessa legislação. O mesmo tipo de disposição «antievasão» já constara da Diretiva 70/156, que se referia à «utilização», e não à «circulação na estrada». A Comissão afirma que, tal como as disposições alemã e neerlandesa comparáveis, o artigo 9.º do décret n.º 2009-497 do Primeiro-Ministro francês, de 30 de abril de 2009, relativo às homologações de veículos e que altera o código da estrada (JORF de 3 de maio de 2009, p. 7 472), que transpõe a Diretiva 2007/46, não se refere à «circulação na estrada» dos veículos, mas à sua «colocação em circulação», termo que diz respeito ao acesso ao mercado.
- 49 Além disso, a Diretiva 2008/50, relativa à qualidade do ar ambiente, cujos elementos essenciais foram acima recordados no n.º 17, deixa aos Estados-Membros toda a liberdade para adotarem medidas para combater a poluição do ar. Em especial, os planos de ação a curto prazo que essa diretiva prevê podem conter medidas relativas à circulação de veículos a motor, o que demonstra que a Diretiva 2007/46 e os seus «atos regulamentares» derivados de forma nenhuma limitam a ação das autoridades dos Estados-Membros na matéria.
- 50 Antes de mais, importa recordar que decorre de jurisprudência constante que o facto de um ato da União impedir uma pessoa coletiva pública de exercer como entender as suas competências próprias afeta diretamente a sua posição jurídica, pelo que esse ato lhe diz diretamente respeito. Assim foi decidido, por exemplo, em processos relativos à atribuição de auxílios públicos por entidades infraestatais (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de março de 1988, Exécutif régional wallon e Glaverbel/Comissão, 62/87 e 72/87, EU:C:1988:132, n.ºs 6 e 8; de 30 de abril de 1998, Vlaamse Gewest/Comissão, T-214/95, EU:T:1998:77, n.º 29; e de 26 de novembro de 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comissão, T-462/13, EU:T:2015:902, n.º 34). Assim foi decidido igualmente num processo relativo a obrigações em matéria agrícola e a direito sobre os produtos agrícolas aplicados a um futuro Estado-Membro antes da sua adesão (v., neste sentido, Acórdão de 10 de junho de 2009, Polónia/Comissão, T-257/04, EU:T:2009:182, n.ºs 56 a 58). Ora, um ato da

União diz tanto mais respeito a uma entidade infraestatal quanto mais afete as suas próprias competências normativas (no caso em apreço, em matéria de regulamentação da circulação automóvel) e não apenas o seu poder de adotar decisões individuais num quadro pré-definido.

- 51 Em seguida, verifica-se que, no caso em apreço, determinados tipos de regulamentações da circulação automóvel que podem ser adotadas por autoridades públicas dos Estados-Membros, em especial as que provêm de entidades infraestatais, não são, efetivamente, suscetíveis de ser afetadas pelo regulamento impugnado, sem prejuízo da questão da sua conformidade com outras disposições do direito da União.
- 52 A este respeito, como dispõe o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, no âmbito da qual se insere o regulamento impugnado, «[o]s Estados-Membros não devem proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos, de componentes ou de unidades técnicas, por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos». Assim, apenas as regulamentações que, para definir o seu âmbito de aplicação, tenham em conta os aspetos da construção ou do funcionamento dos veículos que são objeto de disposições dessa diretiva, dos seus «atos regulamentares» e dos atos derivados destes podem ser por ela afetados. Tal não é o caso das regulamentações em matéria de circulação que se destinem a todos os veículos, ou a uma categoria de veículos definida com base noutros critérios (por exemplo, os veículos com peso superior a 3,5 toneladas em geral), dado que essas regulamentações não têm o seu âmbito de aplicação definido com base em aspetos da construção ou do funcionamento dos veículos em causa abrangidos pela diretiva, pelos seus «atos regulamentares» ou pelos atos derivados destes. Nessa medida, não podem ser afetadas por esses atos da União, em especial, a maior parte das regulamentações do «código da estrada» ou adotadas em aplicação deste, bem como as medidas de restrição da circulação que se apliquem a todos os veículos, como as que instituem zonas pedonais, «dias sem carros» ou uma circulação alternada em caso de picos de poluição. Assim, a Comissão observou corretamente que a Ville de Bruxelles podia livremente, no que respeita ao regulamento impugnado, instituir «dias sem carros».
- 53 De igual modo, atualmente, uma autoridade pública de um Estado-Membro pode, sem violar o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, impor restrições de circulação baseadas no nível das emissões poluentes para veículos cuja categoria seja abrangida pelo Regulamento n.º 715/2007 e que, na melhor das hipóteses, apenas respeitam a norma Euro 5, uma vez que essa norma e as anteriores normas Euro deixaram de estar em vigor para a aplicação dessa diretiva. De facto, como foi acima referido no n.º 6, nos termos do artigo 10.º desse regulamento, é a norma Euro 6 que se aplica, desde 1 de setembro de 2014, para a homologação dos veículos ligeiros de passageiros e de transporte de passageiros novos e, desde 1 de setembro de 2015, para a matrícula ou a autorização de venda ou de entrada em circulação desses veículos, sendo essas datas adiadas um ano para a maior parte dos veículos comerciais ligeiros, enquanto os veículos comerciais pesados são abrangidos por outro regulamento. A este respeito pode recordar-se que, no Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Comissão/Áustria (C-28/09, EU:C:2011:854), o Tribunal de Justiça decidiu que um Estado-Membro que já proibira, no quadro da luta contra a poluição do ar ambiente, a circulação de pesados pertencentes, quando muito, a uma classe Euro antiga podia, em vez de decretar uma proibição setorial de circulação aplicável aos pesados independentemente da classe Euro a que pertenciam, contrária às regras do Tratado CE respeitantes à livre circulação de mercadorias, limitar-se, para respeitar essas regras, a alargar a proibição de circulação inicial aos pesados da classe Euro que sucedeu à classe inicialmente prevista.
- 54 Em contrapartida, quanto às regulamentações em matéria de circulação adotadas por autoridades públicas dos Estados-Membros que imponham restrições de circulação baseadas no nível das emissões poluentes a veículos cuja categoria é abrangida pelo Regulamento n.º 715/2007 e que respeitam a

norma Euro 6 ou, nos ensaios RDE, os valores NTE, a situação é diferente, na medida em que os limites de emissões de poluentes definidos para essa norma ou nos termos desses valores estão em vigor para efeitos da aplicação da Diretiva 2007/46.

- 55 É verdade que a introdução de regulamentações em matéria de circulação se inclui igualmente nas competências previstas no direito nacional, como sublinha, no essencial, a Comissão, ainda que os Estados-Membros e as respetivas autoridades públicas possam ser incentivados a produzi-las também para cumprir as obrigações que lhes incumbem por força da Diretiva 2008/50 para garantir a qualidade do ar e ainda que, se for caso disso, essas regulamentações utilizem as normas Euro para determinar o âmbito de aplicação das restrições que impõem.
- 56 Por conseguinte, a questão é a de saber se as regulamentações em matéria de circulação adotadas por autoridades públicas dos Estados-Membros, na medida em que digam respeito aos veículos acima referidos n.º 54, colidem, por seu lado, com as disposições da Diretiva 2007/46, em especial com o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, desta.
- 57 A este respeito, importa recordar que, para interpretar uma disposição do direito da União, deve ter-se em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra (Acórdãos de 17 de novembro de 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, n.º 12, e de 19 de julho de 2012, *ebookers.com Deutschland*, C-112/11, EU:C:2012:487, n.º 12). Alude-se, a este respeito, respetivamente, às interpretações literal, contextual (ou sistemática) e teleológica.
- 58 Ora, a esfera de autonomia do direito nacional acima invocada no n.º 55 é, tendo em conta os termos do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, claramente objeto de circunscrição, que impede as autoridades públicas dos Estados-Membros de limitarem, por motivos relacionados com o nível das emissões poluentes, a circulação dos veículos que respeitem os requisitos europeus em vigor na matéria, uma vez que essa disposição prevê que os Estados-Membros não podem «proibir, restringir ou impedir [...] a circulação na estrada de veículos, [...] por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos».
- 59 Mais precisamente, de acordo com a interpretação literal do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, uma autoridade pública de um Estado-Membro, nomeadamente uma entidade infraestatal, não pode impor restrições de circulação baseadas no nível das emissões poluentes dos veículos a veículos cuja categoria seja abrangida pelo Regulamento n.º 715/2007 e que respeitem a norma Euro 6, uma vez que esta norma está em vigor e, por conseguinte, tais veículos preenchem os requisitos previstos nessa diretiva. De igual modo, na medida em que o regulamento impugnado define os valores de emissões poluentes de óxidos de azoto que não podem ser excedidos durante os ensaios RDE, tal autoridade não pode impor restrições de circulação baseadas no nível das emissões poluentes dos veículos aos veículos cuja categoria seja abrangida pelo Regulamento n.º 715/2007 e que respeitem esses valores NTE durante esses ensaios. Há que recordar que esses ensaios e limites são aplicados com efeitos vinculativos desde 1 de setembro de 2017, como foi acima referido no n.º 15.
- 60 Importa, contudo, verificar se os argumentos apresentados pela Comissão com base nas interpretações teleológica e contextual do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 põem em causa essa interpretação.
- 61 No essencial, no que respeita à interpretação teleológica do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, a Comissão afirma que esta diretiva, bem como os seus «atos regulamentares» e os atos derivados destes têm como finalidade apenas garantir que os veículos novos que respeitem os requisitos harmonizados desses textos possam ser colocados no mercado sem entraves nos Estados-Membros, de acordo com os princípios aplicáveis ao mercado interno.

- 62 Esta afirmação, em si mesma, correta, mas não é suscetível de pôr em causa a interpretação literal do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 acima exposta no n.º 59.
- 63 A base jurídica da Diretiva 2007/46 é o artigo 95.º CE (cujas disposições essenciais foram reproduzidas no artigo 114.º TFUE). O artigo 95.º CE visa claramente a realização dos objetivos enunciados no artigo 14.º CE (cujas disposições foram, por seu lado, reproduzidas, no essencial, no artigo 26.º TFUE), ou seja, estabelecer o mercado interno (artigo 14.º, n.º 1, CE), o qual «compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do [Tratado CE]» (artigo 14.º, n.º 2, CE). Além disso, como alega a Comissão, essa base jurídica não permite à União harmonizar tudo em matéria de mercadorias ou de serviços para construir o mercado interno. De facto, o artigo 95.º CE permite adotar «as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno» e, no Acórdão de 5 de outubro de 2000, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98, EU:C:2000:544, n.º 83), invocado pela Comissão, foi decidido que essa disposição não atribui ao legislador da União uma competência geral para regulamentar o mercado interno. Como se refere, no essencial, nos n.ºs 84 e 85 desse acórdão, a competência baseada no artigo 95.º CE limita-se às situações em que se tenha efetivamente de obviar aos entraves à livre circulação entre os Estados-Membros dos produtos, dos serviços ou dos capitais em causa.
- 64 No caso em apreço, o considerando 2 da Diretiva 2007/46 refere que, «[p]ara efeitos do estabelecimento e funcionamento do mercado interno da Comunidade, afigura-se adequado substituir os regimes de homologação dos Estados-Membros por um procedimento de homologação comunitária baseado no princípio da harmonização total». O artigo 1.º dessa diretiva, intitulado «Objeto», dispõe que esta «estabelece um quadro harmonizado que contém as disposições administrativas e os requisitos técnicos gerais aplicáveis à homologação de todos os veículos novos que sejam abrangidos pelo seu âmbito de aplicação [...] no intuito de facilitar a respetiva matrícula, venda e entrada em circulação na [União]». Assim, é correto afirmar que o objeto material dessa diretiva é a colocação no mercado de veículos a motor novos, ou seja, a livre circulação de determinados produtos entre os Estados-Membros e que a diretiva não se destina, de um modo geral, a enquadrar as regulamentações em matéria de circulação na estrada desses veículos estabelecidas pelas autoridades públicas dos Estados-Membros e não se insere na política de transportes ou de ambiente da União, ainda que deva refletir, a este respeito, a exigência de um nível de proteção elevado referida no artigo 95.º CE.
- 65 Contudo, isso não significa que qualquer disposição relativa à circulação na estrada de veículos a motor novos não se enquadra na Diretiva 2007/46. É frequente uma diretiva, ou outra diretiva que resulte dessa Primeira Diretiva, conter disposições que não se incluem no objetivo principal pretendido, mas que se destinam a garantir o efeito útil das disposições adotadas para atingir esse objetivo. Assim, o objetivo das diretivas em matéria de adjudicação de contratos públicos é facilitar a livre circulação de mercadorias e a livre prestação de serviços no quadro das contratações públicas. Todavia, para assegurar esse objetivo, ou seja, o efeito útil dessas diretivas, foram adotadas disposições em diretivas específicas para garantir que as decisões dos poderes adjudicantes e das entidades adjudicatárias possam ser objeto de ações efetivas, em especial tão céleres quanto possível, apesar de o objetivo das diretivas em matéria de adjudicação de contratos públicos não ser, de forma nenhuma, a harmonização dos meios processuais judiciais nos vários Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2009, Comissão/França, C-327/08, não publicado, EU:C:2009:371, n.ºs 2 a 9). De igual modo, diretivas destinadas a garantir a livre circulação dos serviços de informação (imprensa, rádio, televisão, Internet) incluem, tendo em vista garanti-la, disposições que harmonizam as proibições respeitantes à publicidade ao tabaco que correspondem a um objetivo de proteção da saúde pública (v., neste sentido, Acórdão de 12 de dezembro de 2006, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.ºs 3 a 11).

- 66 Além disso, é jurisprudência constante que, quando uma disposição de direito da União seja suscetível de várias interpretações, deve dar-se a prioridade à que seja adequada para salvaguardar o seu efeito útil (Acórdãos de 6 de outubro de 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, n.ºs 12 e 13; de 22 de setembro de 1988, Land de Sarre e o., 187/87, EU:C:1988:439, n.º 19; e de 24 de fevereiro de 2000, Comissão/França, C-434/97, EU:C:2000:98, n.º 21). A referência à circulação na estrada não teria qualquer efeito útil se, como sustenta a Comissão, tivesse o mesmo alcance ou significado que «a matrícula, a venda e a entrada em circulação» dos veículos.
- 67 Por essa razão, a disposição constante do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 não pode, precisamente no quadro de uma abordagem teleológica, ser interpretada no sentido de que se limita, no essencial, a significar que o novo proprietário de um veículo a motor novo que esteja em conformidade com os requisitos dessa diretiva tem efetivamente o direito de o comprar, matricular e colocar em circulação e de se sentar ao volante, mas sem prejuízo do que se seguir. Nesse caso, o efeito útil dessa diretiva seria afetado, uma vez que a colocação no mercado dos veículos potencialmente em causa seria dificultada pela convicção de que estes não poderiam ser utilizados normalmente. Por exemplo, se um condutor que utilizasse um veículo para se deslocar a Paris (França), a Bruxelas (Bélgica) ou a Madrid (Espanha) pressentisse que os recorrentes iam proibir, no respetivo território, total ou parcialmente, a circulação dos veículos que não respeitassem os valores limite da norma Euro 6 nos ensaios RDE, ainda que esses veículos respeitassem os valores NTE, tal condutor poderia abdicar da aquisição de um veículo com motor a gasolina ou *diesel* novo que estivesse nessas condições. O problema assumiria uma dimensão ainda maior se várias entidades infraestatais adotassem, em nome da luta contra a poluição do ar, uma iniciativa semelhante na União, tal como foi salientado na audiência. De resto, na sua argumentação contextual, a Comissão afirma que a inserção da referência à circulação na estrada nesse parágrafo corresponde à inserção de uma disposição «antievasão» destinada a garantir a colocação dos veículos em causa no mercado sem entraves.
- 68 Na audiência, a Comissão referiu igualmente que é incoerente considerar que as autoridades públicas dos Estados-Membros não podem restringir a circulação dos veículos que cumpram os requisitos mais recentes em matéria de luta contra poluição do ar, por motivos relacionados com o seu nível de emissões poluentes, mas poderiam restringir a circulação dos veículos com base em considerações não tidas em conta no âmbito da Diretiva 2007/46 ou restringir a circulação dos veículos menos recentes que cumpriam perfeitamente os requisitos em matéria de limitação das emissões poluentes quando foram colocados no mercado. Há que responder a este argumento que, pelo contrário, é coerente afirmar, do ponto de vista teleológico, por um lado, que essa diretiva não abrange a questão das restrições de circulação decretadas com base em critérios independentes dos aspetos técnicos que são objeto das suas disposições (v. n.º 52, *supra*) e, por outro, que essa diretiva também não abrange a questão da circulação dos veículos que não respeitem os requisitos agora em vigor nos termos das suas disposições, ainda que, se for o caso, respeitassem, no momento da sua colocação no mercado, os requisitos de idêntica natureza então em vigor (v. n.º 53, *supra*). Por definição, esses veículos são, ou veículos novos, mas que, por norma, já não podem ser colocados no mercado da União, ou veículos em segunda mão, por exemplo, veículos novos ou em segunda mão que estão em conformidade com a norma Euro 5, mas não com a norma Euro 6. Uns e outros estão fora do âmbito de proteção instaurado pela diretiva, que diz respeito a veículos a motor novos que devem ser comercializados na União. A interpretação teleológica do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 corresponde, também quanto a este aspeto, à interpretação literal dessa disposição.
- 69 No que respeita à interpretação contextual do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, a Comissão afirma que a referência, nessa disposição, à proibição de limitar a circulação na estrada não se encontra nas disposições análogas das regulamentações relativas a tipos de veículos ou máquinas diferentes dos que são abrangidos por essa diretiva e apenas foi acrescentada a esta durante o debate legislativo do texto, o que demonstra que essa referência não tem outro alcance que não seja a matrícula, a venda e a entrada em circulação dos veículos. Todavia, este argumento não se afigura muito autónomo em relação ao que foi apresentado pela Comissão no que respeita à interpretação

teleológica dessa disposição. Que, num diploma, se declare expressamente que, nas condições referidas, a circulação na estrada dos veículos que cumpram os requisitos previstos nesse texto não deve ser limitada e que, noutro texto, se tenha referido a utilização em vez da circulação na estrada e que, noutros diplomas, ainda nada se tenha referido, em nada altera o facto de ser inerente a uma situação que decorre de uma harmonização total, como a que resulta dessa diretiva, que os Estados-Membros e as autoridades públicas destes não podem, salvo em casos particulares, opor-se à utilização a que habitualmente se destina um produto que observe os requisitos fixados no dispositivo de harmonização, sob pena de comprometer o efeito útil deste.

70 É um facto que este princípio se aplica sem prejuízo da possibilidade de os Estados-Membros invocarem as disposições constantes do artigo 114.º, n.ºs 4 e seguintes, TFUE, que permitem que, em determinadas condições, se estabeleçam exceções a uma medida de harmonização, nomeadamente por motivos de proteção da saúde e do ambiente. Todavia, essa possibilidade excecional apenas pode ser aplicada sob o controlo imediato e rigoroso da Comissão, pelo que não se pode considerar que, devido a essa possibilidade, os poderes dos Estados-Membros e das respetivas autoridades não são afetados pela medida de harmonização.

71 Na audiência, foram igualmente invocados o artigo 8.º, n.º 3, e o artigo 29.º da própria Diretiva 2007/46, que dispõem, respetivamente:

«Se um Estado-Membro considerar que um modelo de veículo, [...] muito embora conforme[] com as disposições aplicáveis, representa[] um sério risco para a segurança rodoviária ou prejudica[] gravemente o ambiente ou a saúde pública, pode recusar-se a conceder a homologação CE. Nesse caso, deve informar imediatamente desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão, enviando um *dossier* detalhado explicando as razões da decisão e apresentando as respetivas provas.»

«1. Caso um Estado-Membro apure que veículos, sistemas, componentes ou unidades técnicas novos, embora estejam em conformidade com os requisitos aplicáveis ou devidamente marcados, representam um sério risco para a segurança rodoviária ou prejudicam gravemente o ambiente ou a saúde pública, pode, durante um período máximo de seis meses, não autorizar a matrícula de tais veículos ou a venda ou a entrada em circulação no seu território de tais veículos, componentes ou unidades técnicas.

Nesses casos, o Estado-Membro em questão notifica imediatamente do facto o fabricante, os outros Estados-Membros e a Comissão [...]

[Segue-se um procedimento que pode dar lugar a uma alteração da regulamentação ou a medidas apropriadas para garantir o melhor cumprimento desta].»

72 Todavia, além de poderem ser formuladas observações da mesma índole das efetuadas a propósito do artigo 114.º, n.ºs 4 e seguintes, TFUE, o artigo 8.º, n.º 3, e o artigo 29.º da Diretiva 2007/46 apenas permitem conduzir, no essencial, a uma recusa de homologação CE, que impede qualquer comercialização do modelo de veículo em causa, ou a um reexame da regulamentação, medidas muito diferentes das restrições de circulação específicas previstas pelos recorrentes nas suas circunscrições territoriais.

73 Os outros argumentos apresentados pela Comissão também não permitem reverter as conclusões retiradas das interpretações literal e teleológica do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46.

74 O facto de a Diretiva 2008/50 prever que os Estados-Membros devem tomar medidas para combater a poluição do ar, nomeadamente no âmbito dos planos de ação a curto prazo previstos nessa diretiva, não desvincula os Estados-Membros das suas obrigações decorrentes de outras normas do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Comissão/Áustria, C-28/09,

EU:C:2011:854, n.º 111). De igual modo, só na hipótese de as interpretações literal e teleológica do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46 tornarem impossível ou extremamente difícil a adoção, nos termos da Diretiva 2008/50, de qualquer medida eficaz de restrição da circulação automóvel para combater a poluição do ar é que essas interpretações podem ser postas em dúvida, de acordo com a interpretação contextual dessa disposição. Ora, como foi acima referido nos n.ºs 52 e 53, os Estados-Membros e as respetivas autoridades públicas conservam o poder de adotar medidas de restrição da circulação relativas a todos os veículos ou a categorias de veículos determinadas com base em critérios muito gerais ou ainda especificamente destinadas a veículos que já não estejam abrangidos no âmbito de aplicação das disposições em vigor da Diretiva 2007/46, dos seus «atos regulamentares» e dos atos derivados destes. Em especial, embora as interpretações literal e teleológica dessa disposição limitem efetivamente os poderes das autoridades competentes dos Estados-Membros para adotar medidas de restrição da circulação específicas que englobem veículos que cumpram os requisitos em vigor dessa última diretiva, dos seus «atos regulamentares» e dos atos derivados destes (por exemplo, uma restrição relativa aos veículos que ultrapassem, nos ensaios RDE, os valores limite da norma Euro 6, mas que fiquem aquém dos valores NTE), essa disposição reconhece-lhes, mesmo assim, uma margem de manobra significativa para adotar medidas que contribuam para a realização dos objetivos estabelecidos na Diretiva 2008/50, ainda que, na perspetiva dessas autoridades, essas medidas talvez possam não ser as mais adequadas (por exemplo, uma restrição genérica ou uma restrição relativa a todos os veículos que apenas respeitem, quando muito, a norma Euro 5).

- 75 Por último, o facto de as medidas de transposição da Diretiva 2007/46 em determinados Estados-Membros referirem a «entrada em circulação» e não a «circulação na estrada» não pode, no caso em apreço, constituir um elemento a ter em conta na interpretação do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, dessa diretiva. De facto, como já foi decidido várias vezes, os termos de uma disposição do direito da União que não contenha uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros a fim determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, n.º 66 e jurisprudência aí referida). Embora, por vezes, tenha também sido decidido que, mesmo na falta de remissão expressa para o direito dos Estados-Membros, a aplicação do direito da União pode implicar uma referência ao direito dos Estados-Membros quando o juiz não encontre no direito da União ou nos seus princípios gerais elementos que lhe permitam esclarecer o conteúdo e o alcance da disposição de direito da União através de uma interpretação autónoma (Acórdão de 18 de dezembro de 1992, *Díaz García/Parlamento*, T-43/90, EU:T:1992:120, n.º 36), isso não acontece no caso em apreço, como resulta da análise que antecede.
- 76 Por conseguinte, as interpretações literal, teleológica e contextual da Diretiva 2007/46, e mais concretamente do seu artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, vão no mesmo sentido, ou seja, o de que esta impede efetivamente, sem lhes deixar qualquer poder de apreciação, as autoridades públicas de um Estado-Membro de proibirem, de restringirem ou de impedirem a circulação rodoviária de veículos por motivos relacionados com aspetos da sua construção ou do seu funcionamento abrangidos por essa diretiva se estes cumprirem os requisitos nela previstos, o que implica que, em consequência da adoção do regulamento impugnado, os recorrentes efetivamente não podem, como sustentam, limitar, no quadro de uma medida específica que tenha em consideração os níveis de emissões poluentes dos veículos, a circulação daqueles que não respeitem, nos ensaios RDE, os limites de emissões de óxidos de azoto fixados na norma Euro 6, mas que, contudo, respeitem nessa data os valores NTE de emissões de óxidos de azoto definidos nesse regulamento, mais elevados do que os primeiros.
- 77 A este respeito, a Ville de Paris e a Ville de Bruxelles referiram, na audiência, que o julgador administrativo nacional para o qual, por exemplo, um condutor descontente recorra de um dos seus atos que restrinja, nas condições acima referidas no n.º 76, a circulação de veículos não deixará de anular tal ato por este ser contrário à Diretiva 2007/46 e ao regulamento impugnado.

- 78 Sem prejuízo de eventuais decisões dos tribunais dos Estados-Membros, importa, de facto, recordar que a preocupação de assegurar o efeito útil das diretivas, essencial para a construção europeia, deu origem à teoria do efeito direto das suas disposições que visam conferir direitos aos particulares, que estes podem invocar contra autoridades públicas (Acórdão de 4 de dezembro de 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, n.º 12). Ora, a disposição do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2007/46, de acordo com a qual um Estado-Membro não pode «proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos [...] por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos», é suscetível de conferir direitos aos particulares na medida em que é incondicional, clara e precisa, ainda que a Comissão tenha contestado o seu alcance (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, n.º 9, e de 4 de dezembro de 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, n.º 14). Importa igualmente recordar que, nos termos do artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE, os regulamentos têm alcance geral, são obrigatórios em todos os seus elementos, bem como diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, e podem, por isso, ser invocados pelos particulares.
- 79 Aliás, o Reino da Bélgica, o Reino de Espanha e a República francesa também não estão protegidos contra uma ação por incumprimento intentada com base nos artigos 258.º ou 259.º TFUE se algum dos recorrentes adotar os atos acima referidos no n.º 77. De facto, os Estados-Membros são responsáveis, a esse título, pelas violações do direito da União perpetradas por todas as suas autoridades públicas (Acórdão de 5 de maio de 1970, Comissão/Bélgica, 77/69, EU:C:1970:34, n.º 15). De um modo geral, por força do princípio da cooperação leal enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, os Estados-Membros tomam todas as medidas adequadas para assegurar a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União. Este princípio aplica-se a todas as autoridades dos Estados-Membros, quer se trate de autoridades do poder central do Estado, de autoridades de um estado federado ou de outras autoridades territoriais (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, EU:C:1990:241, n.º 13, e de 13 de abril de 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, n.º 69). Assim, por força desse princípio, os próprios recorrentes devem abster-se de adotar as medidas de restrição da circulação acima descritas no n.º 76.
- 80 Além disso, a limitação dos poderes acima referida igualmente no n.º 76 é real para os recorrentes.
- 81 A este respeito, os recorrentes não alegaram apenas que dispõem, nos termos do direito nacional, de competências para proteger o ambiente e a saúde, em especial para lutar contra a poluição do ar, incluindo a competência para restringir a circulação automóvel com esse objetivo. A Comissão não o contesta.
- 82 Os recorrentes deram igualmente exemplos de medidas que já tinham adotado. Assim, a Ville de Paris instituiu, nomeadamente, através de dois decretos sucessivos da presidente de Câmara e do préfet de police, uma zona de circulação restrita correspondente a todo o seu território «intramuros» proibindo, sucessivamente, a partir de 1 de setembro de 2015 e, depois, a partir de 1 de julho de 2017, das 8 às 20 horas, durante a semana, salvo derrogações especiais, a circulação de veículos que não respeitem, pelo menos, uma determinada norma Euro, por exemplo, atualmente, a norma Euro 3 para um veículo ligeiro de passageiros equipado com motor *diesel*. Em 2020, a norma mínima a respeitar para se poder circular será a norma Euro 5 e o «plano clima, ar, energia» dessa cidade prevê, como decorre dos documentos juntos aos autos, a proibição da circulação dos veículos equipados com motor *diesel* em 2024 e dos veículos a gasolina em 2030. A Ville de Bruxelles criou uma zona pedonal de grande dimensão no seu centro e, como já foi referido, instituiu «dias sem carros». O Ayuntamiento de Madrid decretou, em 2015 e em 2016, através de decretos da delegada do setor governamental do ambiente e da mobilidade, restrições de tráfego durante episódios de forte poluição, como previsto no plano para a qualidade do ar 2011-2015 e no protocolo de medidas a adotar quando se verificarem episódios de forte poluição com dióxido de azoto, adotados por essa cidade.

- 83 Os recorrentes apresentaram igualmente vários documentos ou estudos relativos à qualidade do ar nas suas circunscrições territoriais, que revelam níveis preocupantes de poluição (apesar da diminuição das emissões de óxidos de azoto na última década em Paris e em Madrid) e fizeram referência a processos por incumprimento iniciados pela Comissão contra o Reino de Bélgica, o Reino de Espanha e a República Francesa por violação da Diretiva 2008/50, incluindo no que respeita ao nível dos óxidos de azoto, relativamente aos quais a Comissão salientou, num comunicado de imprensa anexado pela Ville de Bruxelles aos seus articulados, que «a maior parte das emissões result[avam] da circulação rodoviária em geral e dos veículos equipados com motor *diesel* em especial». Na audiência de alegações nos presentes processos, em 17 de maio de 2018, o representante da Ville de Paris acrescentou, sem que as suas afirmações tenham sido contestadas, que a Comissão anunciara, através de um comunicado de imprensa do mesmo dia, que intentara no Tribunal de Justiça um recurso por incumprimento contra vários Estados-Membros por ultrapassagem dos valores limite fixados nessa diretiva para a concentração de dióxido de azoto no ar, nomeadamente um recurso contra a República francesa, por terem sido detetadas concentrações demasiado elevadas, em especial em Paris (comunicado IP/18/3450).
- 84 Assim, decorre dos elementos jurídicos e das circunstâncias acima analisadas, relativas, designadamente, aos poderes dos recorrentes para restringir a circulação automóvel para proteger a qualidade do ar e à utilização que estes deles fazem, que a afetação da situação jurídica dos recorrentes pelo regulamento impugnado está comprovada e que, por conseguinte, este lhes diz diretamente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Além disso, uma vez que o regulamento impugnado constitui um ato regulamentar que não necessita de qualquer medida de execução, na aceção dessa disposição, como foi acima referido nos n.ºs 38 e 40, daqui decorre que os recursos de anulação apresentados pela Ville de Paris, pela Ville de Bruxelles e pelo Ayuntamiento de Madrid são admissíveis e que as exceções de inadmissibilidade suscitadas pela Comissão devem ser consideradas improcedentes.

Quanto ao mérito dos recursos de anulação

- 85 Os recorrentes apresentam fundamentos relativos à incompetência da Comissão para adotar as disposições do regulamento impugnado que criticam, bem como fundamentos relativos à violação material de várias disposições do direito da União, que podem ser agrupadas em três categorias: disposições do Regulamento n.º 715/2007 e, mais genericamente, de atos de direito derivado destinados a garantir a qualidade do ar; disposições dos Tratados UE e TFUE, bem como da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e, por último, vários princípios jurídicos. Além disso, sustentam que a Comissão, ao adotar o regulamento impugnado, incorreu em desvio de poder.

– Quanto aos fundamentos relativos à incompetência da Comissão

- 86 Como foi acima referido nos n.ºs 7 e 8, o Regulamento n.º 715/2007 dispõe que a Comissão está habilitada a adotar diferentes medidas de execução para a aplicação das suas disposições no quadro de procedimentos atualmente previstos no Regulamento n.º 182/2011. No caso em apreço, o regulamento impugnado refere-se expressamente, no seu preâmbulo, ao artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, que refere que os procedimentos, ensaios e requisitos específicos para a homologação respeitantes a determinados elementos, nomeadamente às emissões pelo tubo de escape, são definidos pela Comissão em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo, por sua vez descrito no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, cujos efeitos foram mantidos para efeitos dos atos que a ele se referem por força do artigo 12.º do Regulamento n.º 182/2011.

- 87 Os recorrentes alegam que, no caso em apreço, não estão reunidas condições que permitam à Comissão completar as disposições do Regulamento n.º 715/2007 no quadro do procedimento de regulamentação com controlo. Alegam, designadamente, o seguinte:
- 88 Os recorrentes sublinham que o considerando 7-A da Decisão 1999/468 refere que «[é] necessário recorrer ao procedimento de regulamentação com controlo no que se refere às medidas de alcance geral que tenham por objeto alterar elementos não essenciais de um ato aprovado [conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho], nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o ato mediante o aditamento de novos elementos não essenciais[, mas que os] elementos essenciais de um ato legislativo só poderão ser alterados pelo legislador com base no Tratado». A Ville de Bruxelles acrescenta que o considerando 25 do Regulamento n.º 715/2007 exprime uma apreciação da mesma ordem ao referir que, «[e]m particular, deverá ser atribuída competência à Comissão para introduzir, no anexo I, valores limite baseados no número de partículas, bem como para recalibrar os valores limite baseados na massa de partículas estabelecidos no mesmo anexo» e que, «[a]tendendo a que têm alcance geral e se destinam a alterar elementos não essenciais do presente regulamento, essas medidas deverão ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo previsto no artigo 5.º-A [dessa decisão]». O Ayuntamiento de Madrid menciona, por seu lado, na mesma ordem de ideias, o considerando 26 do mesmo regulamento, que refere que «[d]everá ser igualmente atribuída competência à Comissão para estabelecer procedimentos, ensaios e requisitos específicos para a homologação, bem como um procedimento revisto de medição de partículas e um valor limite baseado no número de partículas, e para adotar medidas relativas à utilização de dispositivos manipuladores, ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção dos veículos e aos ciclos de ensaios utilizados para medir as emissões» e que «[a]tendendo a que têm alcance geral e se destinam a alterar elementos não essenciais do presente regulamento, essas medidas deverão ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo previsto no artigo 5.º-A [dessa decisão]».
- 89 Sublinhando as diferenças entre o procedimento de regulamentação com controlo e o procedimento legislativo que conduz à adoção de um ato do Parlamento e do Conselho, os recorrentes sustentam que, ao introduzir para os ensaios RDE valores NTE de emissões de óxidos de azoto superiores aos limites dessas emissões definidos para a norma Euro 6 no anexo I do Regulamento n.º 715/2007, além do mais, quando esses limites tinham, até então, sido continuamente revistos em baixa, a Comissão alterou elementos essenciais desse regulamento sem ter competência para tal. A Ville de Bruxelles esclarece que não contesta que a Comissão esteja habilitada, com base no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, a definir novos ensaios. Por conseguinte, não põe em causa os Regulamentos n.º 692/2008 e 2016/427 antes da incorporação das disposições do regulamento impugnado. Em contrapartida, contesta a introdução de novos limites quantitativos de emissões de óxidos de azoto pelo regulamento impugnado, mais tolerantes do que os que constam do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, adotado pelo Parlamento e pelo Conselho. Esses novos limites, que resultam da determinação do fator de conformidade CF poluente no regulamento impugnado, privam de efeito útil os limites fixados na norma Euro 6, constantes desse anexo. Na medida em que a Comissão afirma que os fatores de conformidade CF poluente adotados se justificam pelas discrepâncias que se podem verificar entre os dados resultantes dos ensaios RDE e os dados resultantes dos ensaios em laboratório, aligeirar os limites aplicados para o primeiro tipo de ensaios significa, na verdade, prescindir dos limites Euro 6 fixados no anexo I do Regulamento n.º 715/2007.
- 90 A Ville de Paris e o Ayuntamiento de Madrid acrescentam que, deste modo, a Comissão cometeu uma violação de formalidades essenciais. De facto, na sua opinião, a intervenção normal dos «colegisladores», em especial a do Parlamento, acrescentou garantias procedimentais e teve necessariamente influência no conteúdo do ato a adotar, que foi, pelo menos, objeto de várias alterações.
- 91 A título preliminar, a Comissão recorda o conjunto legislativo e regulamentar no qual o regulamento impugnado se insere e pretende demonstrar que, contrariamente ao que os recorrentes sustentam, este contribui para uma melhor proteção da saúde dos cidadãos europeus e do ambiente.

- 92 A Comissão afirma que a homologação para um novo veículo funciona do seguinte modo. O fabricante apresenta um protótipo às autoridades competentes, que devem assegurar-se de que este satisfaz as condições enumeradas no anexo IV da Diretiva 2007/46, nomeadamente as que resultam do Regulamento n.º 715/2007 no que respeita às emissões poluentes. Uma vez homologado o «modelo», o fabricante inicia a sua produção industrial e cada veículo comercializado deve estar em conformidade com o modelo.
- 93 A Comissão sublinha que o anexo I do Regulamento n.º 715/2007, do qual constam os limites de emissões poluentes definidos para a norma Euro 5 e para a norma Euro 6, em especial os que dizem respeito aos óxidos de azoto, nunca foi alterado e, «como tal, continua a fazer parte do direito da União».
- 94 A Comissão refere igualmente que o Regulamento n.º 715/2007 não define, ele próprio, qualquer procedimento para o controlo da observância dos limites de emissões poluentes fixados no seu anexo I, embora, contudo, conste do artigo 5.º, n.º 2, deste a regra da proibição, salvo derrogações enumeradas, dos dispositivos manipuladores que podem falsificar a medição das emissões poluentes.
- 95 De acordo com a Comissão, a competência para definir os procedimentos, os ensaios e os requisitos específicos para a homologação, completando o Regulamento n.º 715/2007 e alterando os seus elementos não essenciais, é da própria Comissão, no quadro do procedimento de regulamentação com controlo, como referido no artigo 5.º, n.º 3, desse regulamento. A Comissão considera ainda que o artigo 14.º, n.º 3, deste a incumbe igualmente da revisão posterior desses procedimentos, ensaios e requisitos, bem como dos ciclos de ensaio utilizados para medir as emissões, e delega nela, nas mesmas condições, o cuidado de os adaptar se deixarem de ser adequados ou se deixarem de refletir corretamente a realidade das emissões poluentes geradas pela condução em estrada.
- 96 A Comissão refere que, neste quadro, adotou o Regulamento n.º 692/2008 a fim, nomeadamente, de instituir procedimentos de controlo das emissões poluentes dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais, adotando um tipo de ensaio em laboratório denominado, em inglês, «New European Driving Cycle» (NEDC), que correspondia à tecnologia disponível na altura (ensaio de tipo 1, acima referido no n.º 12). Considera que, como refere o considerando 15 do Regulamento n.º 715/2007, o legislador da União estava ciente da eventual inadequação desse tipo de ensaio para refletir a realidade das emissões poluentes e encarregou-a expressamente de verificar se não havia que atualizá-lo ou substituí-lo.
- 97 A Comissão sustenta que fez então incidir a sua ação sobre dois eixos, como refere no n.º 10 da sua Comunicação relativa à aplicação e evolução futuras da legislação comunitária no que respeita às emissões dos veículos comerciais ligeiros e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos (Euro 5 e Euro 6) (JO 2008, C 182, p. 17).
- 98 Por um lado, a Comissão participou, no âmbito dos trabalhos do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, na conceção de um novo tipo de ensaio em laboratório, denominado «ciclo de ensaios de veículos ligeiros harmonizado a nível mundial», em inglês «Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure» (WLTP), que reflete muito melhor a realidade das emissões poluentes do que o ensaio NEDC. A este respeito, a substituição do ensaio NEDC pelo ensaio WLTP foi efetuada através da adoção do Regulamento (UE) 2017/1151 da Comissão, de 1 de junho de 2017, que completa o Regulamento n.º 715/2007, que altera a Diretiva 2007/46/CE, o Regulamento n.º 692/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1230/2012 da Comissão, e revoga o Regulamento (CE) n.º 692/2008 (JO 2017, L 175, p. 1).
- 99 Por outro lado, a Comissão desenvolveu um procedimento de medição das emissões poluentes em condições reais de condução, associando aos seus trabalhos todas as partes interessadas, incluindo determinadas organizações de proteção do ambiente. Esse procedimento foi introduzido na regulamentação da União em março de 2016 para os veículos ligeiros de passageiros e comerciais,

com a adoção pela Comissão do Regulamento 2016/427, que altera o Regulamento n.º 692/2008. Foi o Regulamento 2016/427, e não o regulamento impugnado, que introduziu o conceito de valores NTE. Uma iniciativa de idêntica natureza fora adotada, já em 2011, para os veículos comerciais pesados.

- 100 A Comissão afirma que os ensaios em laboratório e os ensaios RDE se completam. Os primeiros dão um maior número de informações, enquanto os segundos têm a vantagem de permitir, devido, nomeadamente, à sua duração e à variedade das suas condições de realização, detetar eventuais discordâncias repetidas com os resultados dos ensaios em laboratório, suscetíveis de revelar a utilização pelos fabricantes de veículos de dispositivos manipuladores nestes últimos ensaios, os quais falseiam os seus resultados por comparação com os que seriam alcançados numa situação de utilização normal do veículo. Por essa razão, ficou previsto no Regulamento 2016/427 que, mesmo no que respeita ao período transitório que precedeu a determinação dos valores NTE, que se iniciou em 20 de abril de 2016, os ensaios RDE deviam ser realizados «para efeitos de acompanhamento».
- 101 Em seguida, a Comissão explica, no essencial, que as condições diversas dos percursos em estrada que devem ser realizados para validar um ensaio RDE induzem, tal como a utilização dos PEMS, incertezas estatísticas e técnicas que justificam a definição de fatores de conformidade CF poluente a aplicar aos limites de emissões de óxidos de azoto Euro 6, para evitar resultados inválidos quanto ao respeito desses limites durante esses ensaios, bem como recusas sucessivas de homologações ilegais. Assim, na audiência, a Comissão afirmou que um ensaio RDE na Estónia numa tarde de verão e um ensaio RDE no Luxemburgo ao início de uma manhã de inverno com o mesmo veículo podem dar resultados substancialmente diferentes, tendo em conta que as condições são bem diversas. De igual modo, na medida em que os ensaios RDE duram entre uma hora e meia e duas horas, a sua duração variável pode influenciar os resultados. Os próprios PEMS medem três dados que devem ser conjugados para determinar a massa de óxidos de azoto emitida por quilómetro, tendo cada uma dessas três medidas o seu grau de incerteza. Além disso, os PEMS podem desregular-se durante o ensaio. Os fatores de conformidade CF poluente foram previstos no Regulamento 2016/427 para ter em conta essas incertezas, embora os seus valores ainda não estivessem determinados. Para os veículos comerciais pesados, tais fatores já estavam previstos em regulamentações mais antigas.
- 102 A adoção do regulamento impugnado, que entrou em vigor em 15 de maio de 2016, veio alterar o alcance jurídico dos ensaios RDE, uma vez que, se tal ensaio não for conclusivo no que respeita aos valores NTE agora fixados mediante a determinação dos fatores de conformidade CF poluente, leva, a partir das datas de aplicação desses limites, à recusa pura e simples da homologação do modelo de veículo em causa. A Comissão recorda que, em conformidade com o que resulta das consultas realizadas ao longo de vários anos com as partes interessadas e com o que foi referido no considerando 5 do Regulamento 2016/427, foram estabelecidas duas fases sucessivas para os valores NTE e para os fatores de conformidade CF poluente relativos aos óxidos de azoto. Assim, no que respeita à homologação dos veículos ligeiros de passageiros durante o período de 1 de setembro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, foi fixado um fator de conformidade CF poluente temporário, aplicável a pedido do fabricante, em 2,1. O fator de conformidade CF poluente normal, denominado «final», obrigatório para todos a partir de 1 de janeiro de 2020, foi, por seu lado, fixado em 1,5.
- 103 A Comissão esclarece que o fator de conformidade CF poluente normal, denominado «final», é de 1, acrescido de uma margem de incerteza técnica de 0,5 que se justifica tendo em conta o nível de desempenho dos PEMS atuais. De acordo com a Comissão, essa margem de incerteza será sujeita a uma reapreciação anual e será revista em função da melhoria da qualidade das medidas. A Comissão afirma que o fator de conformidade CF poluente temporário de 2,1, utilizável a pedido, se justifica não só por essa margem de incerteza técnica, mas também pela incerteza estatística relacionada com os diversos percursos possíveis que podem ser seguidos no âmbito de ensaios RDE. Esse fator foi determinado num intervalo compreendido entre 1,6 e 2,2, identificado pelo Centro Comum de Investigação (CCI) com base numa modelização, uma vez que ainda não existia experiência adquirida suficiente no momento da preparação do regulamento impugnado. De acordo com a Comissão, essa incerteza estatística deve «diminuir, na medida em que os novos modelos de veículos integrarão a

passagem obrigatória [pelos ensaios] RDE», assim como a incerteza técnica, em consequência dos aperfeiçoamentos introduzidos nos PEMS. A este respeito, um projeto de regulamento de alteração que está em análise prevê uma redução da margem de incerteza técnica para 0,43 e, portanto, um fator de conformidade CF poluente normal, denominado «final», de 1,43.

- 104 A Comissão deduz das circunstâncias legais e históricas da adoção do regulamento impugnado que este não constitui, de modo nenhum, uma «autorização para poluir» ou uma regressão do nível de proteção do ambiente, antes pelo contrário, reforça o arsenal jurídico de luta contra a poluição do ar ao impedir a homologação de modelos de veículos equipados com dispositivos manipuladores proibidos.
- 105 Para responder mais concretamente aos fundamentos apresentados pelos recorrentes relativos à sua falta de competência para adotar o regulamento impugnado, a Comissão afirma, antes de mais, que os considerandos dos atos não constituem disposições de acordo com as quais se possa exercer a fiscalização da legalidade desse regulamento.
- 106 A Comissão recorda, em seguida, que o regulamento impugnado foi adotado com base no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007. A Comissão descreve o desenvolvimento do procedimento que conduziu à sua adoção, no quadro do procedimento de comitologia de regulamentação com controlo, e sublinha que nem o Parlamento nem o Conselho se opuseram ao projeto.
- 107 A Comissão nega que, com o regulamento impugnado, tenha alterado um elemento essencial do Regulamento n.º 715/2007, no caso em apreço, os limites de emissões poluentes fixados na norma Euro 6, constantes do anexo I desse regulamento, como sustentam os recorrentes. Concorde, a este respeito, que o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007 não lhe permite alterar ou substituir os limites que constam do anexo I deste.
- 108 Mas, por um lado, os limites constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007 mantêm-se plenamente aplicáveis no que respeita aos ensaios em laboratório, que são a «pedra angular» do regime de homologação dos veículos em causa e que não podem ser substituídos pelos ensaios RDE «menos estáveis, menos completos e assentes numa tecnologia diferente».
- 109 Por outro lado, os limites constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007 são igualmente aplicáveis no que respeita aos ensaios RDE e os fatores de conformidade CF poluente não os alteram, permitindo apenas uma comparabilidade, por motivos relacionados com as incertezas estatística e técnica acima referidas nos n.ºs 101 e 102, com os resultados dos ensaios em laboratório, a fim de detetar os dispositivos manipuladores. Assim, o procedimento de ensaios RDE, que é adicional em relação aos ensaios em laboratório, organizado como descrito, não tem como efeito alterar elementos essenciais desse regulamento, mas, pelo contrário, garantir um maior respeito por esse regulamento. Tendo em conta as considerações que antecederam, a Comissão contesta, em especial, o argumento apresentado pela Ville de Bruxelles na sua réplica, de que os valores NTE que decorrem da aplicação dos fatores de conformidade CF poluente privam de efeito útil os limites de emissões poluentes Euro 6 constantes desse anexo.
- 110 No que respeita, mais concretamente, aos argumentos da Ville de Paris e do Ayuntamiento de Madrid destinados a demonstrar que a Comissão preteriu formalidades essenciais, esta considera que, uma vez que era competente para adotar o regulamento impugnado, se respeitou o procedimento previsto para esse efeito, ou seja, o procedimento de comitologia de regulamentação com controlo, respeitou necessariamente as formalidades essenciais. A Comissão recorda, a este respeito, o desenvolvimento do procedimento que conduziu à adoção do regulamento impugnado e sublinha que o Parlamento não se opôs ao projeto, por maioria, o que foi suficiente, tendo em conta as regras aplicáveis, para prosseguir o procedimento, independentemente de se ter tratado de uma escassa maioria.

- 111 Por último, quanto às alegações de falta de transparência do procedimento seguido, a Comissão afirma que a faculdade de o legislador habilitar a Comissão a alterar ou a completar as disposições de um ato de base através de disposições de execução que não incidam sobre elementos essenciais foi reconhecida pelo juiz da União (Acórdão de 17 de dezembro de 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) e está agora consagrada nos artigos 290.º e 291.º TFUE. De qualquer forma, no caso em apreço, foram tidas em conta as consultas públicas e o parecer de peritos para a aplicação dos ensaios RDE.
- 112 Importa salientar que, como se pode confirmar pelos seus considerandos, o regulamento impugnado foi adotado pela Comissão com base no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007. Esta disposição permite à Comissão, como acima referido no n.º 8, determinar os procedimentos, ensaios e requisitos específicos para efeitos da homologação dos veículos, nomeadamente no que diz respeito às emissões pelo tubo de escape e aos dispositivos manipuladores, alterando o Regulamento n.º 715/2007 em elementos não essenciais, se necessário, completando-o.
- 113 Mesmo apesar de não ser referido nos considerandos do regulamento impugnado, o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, acima referido no n.º 10, que diz respeito, essencialmente, à evolução dos elementos que são objeto do artigo 5.º, n.º 3, do mesmo regulamento, deve ser igualmente tomado em consideração. De facto, o regulamento impugnado conduz a que a aprovação nos ensaios RDE se torne um novo requisito para a homologação de um veículo, ou seja, visa dar resposta ao objetivo de adaptar os testes prévios a essa homologação «de forma a refletirem adequadamente as emissões geradas pelas condições reais de condução nas estradas», como previsto no artigo 14.º, n.º 3, desse regulamento.
- 114 De acordo com as duas disposições, designadamente o artigo 5.º, n.º 3, e o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, a Comissão deve então atuar no quadro do procedimento de regulamentação com controlo definido no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, como acima referido no n.º 9. O próprio considerando 7-A dessa decisão, invocado pelas recorrentes, que clarifica o alcance do seu artigo 5.º-A, refere, como acima descrito no n.º 88, que o procedimento de regulamentação com controlo deve ser seguido «no que se refere às medidas de alcance geral que tenham por objeto alterar elementos não essenciais de um ato aprovado nos termos no artigo 251.º [CE], nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o ato mediante o aditamento de novos elementos não essenciais[, mas que os] elementos essenciais de um ato legislativo só poderão ser alterados pelo legislador com base no Tratado».
- 115 Uma vez que as recorrentes alegam que, com o regulamento impugnado, a Comissão alterou um elemento essencial do Regulamento n.º 715/2007, designadamente os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I desse regulamento, a primeira questão a resolver é a de saber se esses limites constituem ou não um elemento essencial desse regulamento, que a Comissão não pode alterar com base no artigo 5.º, n.º 3, e no artigo 14.º, n.º 3, do mesmo regulamento, lidos em conjugação com o artigo 5.º-A da Decisão 1999/468. Se assim for, haverá que analisar a segunda questão, que é a de saber se, ao definir, no regulamento impugnado, os valores NTE de emissões de óxidos de azoto a respeitar nos ensaios RDE e ao determinar fatores de conformidade CF poluente, a Comissão alterou os limites dessas emissões fixados para a norma Euro 6.
- 116 Quanto à primeira questão, pode salientar-se, do ponto de vista contextual e teleológico, que o considerando 3 do Regulamento n.º 715/2007 refere que «o presente regulamento estabelece disposições fundamentais em matéria de emissões dos veículos, ao passo que as especificações técnicas serão fixadas através de medidas de execução adotadas segundo os procedimentos de comitologia.» O considerando 4 desse regulamento refere, em seguida, «a necessidade de novas reduções das emissões procedentes do setor dos transportes [...], dos agregados familiares e dos setores energético, agrícola e industrial para se atingirem os objetivos da UE em matéria de qualidade do ar», que, «[c]umpre, neste contexto, abordar a questão da redução das emissões dos veículos como parte de uma estratégia global» e que «[a]s normas Euro 5 e Euro 6 são uma das medidas que visam a redução

das emissões de partículas e de precursores do ozono, como sejam os óxidos de azoto e os hidrocarbonetos». O considerando 5 desse regulamento especifica que «[p]ara atingir os objetivos da UE em matéria de qualidade do ar, é necessário um esforço contínuo de redução das emissões dos veículos», que, «[a]ssim sendo, deverão ser facultadas à indústria informações claras sobre os futuros valores limite de emissão» e que é «[e]sta a razão pela qual o presente regulamento inclui, a par dos valores limite de emissão da fase Euro 5, os previstos para a fase Euro 6». O considerando 6 do mesmo regulamento acrescenta que «[a] fim de melhorar a qualidade do ar e de respeitar os valores limite de poluição atmosférica, afigura-se, sobretudo, necessária uma redução considerável das emissões de óxidos de azoto dos veículos equipados com motor *diesel*» e que, «[p]ara este efeito, é necessário alcançar valores limite ambiciosos na fase Euro 6 [...]».

- 117 Por outro lado, deve ter-se em conta as seguintes disposições do Regulamento n.º 715/2007. O artigo 1.º especifica que «[o] presente regulamento estabelece requisitos técnicos comuns para a homologação de veículos a motor [...] no que respeita às respetivas emissões». O artigo 4.º, n.º 1, dispõe que «[o]s fabricantes devem demonstrar que todos os novos veículos vendidos, matriculados ou postos em circulação na Comunidade estão homologados em conformidade com o disposto no presente regulamento e nas respetivas medidas de execução» e que «[e]stas obrigações abrangem a observância dos limites de emissão definidos no anexo I e das medidas de execução referidas no artigo 5.º». O artigo 4.º, n.º 2, refere que «as medidas técnicas adotadas pelos fabricantes deverão ser adequadas para garantir que as emissões do tubo de escape e resultantes da evaporação sejam eficazmente limitadas, nos termos do presente regulamento, ao longo da vida normal dos veículos e em condições de uso normais» e que «[a] conformidade em circulação deve ser verificada, em particular, no que respeita às emissões do tubo de escape testadas à luz dos limites de emissão constantes do anexo I». O artigo 10.º impõe aos Estados-Membros que recusem, de acordo com o calendário aí determinado, a homologação ou a matrícula, a venda e a entrada em circulação de veículos novos sempre «que não satisfaçam o disposto no presente regulamento e nas respetivas medidas de execução, em especial os valores limite [Euro 5 ou Euro 6] constantes do [...] anexo I».
- 118 Decorre dos considerandos e das disposições acima referidas nos n.ºs 116 e 117 que os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, indicados no anexo I do Regulamento n.º 715/2007, constituem claramente um elemento essencial deste, ou mesmo o elemento central, dado que todas as disposições do referido regulamento têm apenas como objetivo fazer respeitar esses limites, com outros relativos a outras emissões poluentes, durante o tempo de vida normal dos veículos em condições de uso normais e que os limites de emissões de óxidos de azoto são definidos no próprio regulamento (no anexo I, que é parte integrante deste), que foram definidos desde logo pelo Parlamento e pelo Conselho e que nenhuma disposição do regulamento habilita expressamente a Comissão a alterá-los no âmbito do exercício de competências de execução.
- 119 A este respeito, *a contrario sensu*, quanto às partículas, definidas no artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 715/2007 como componentes não gasosos presentes nos gases de escape, o artigo 14.º, n.º 2, do mesmo regulamento refere que a Comissão deverá, após a conclusão de um programa de medição de partículas levado a cabo no quadro da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa e até à entrada em vigor da norma Euro 6, «recalibrar» os valores limite baseados na massa de partículas estabelecidos no anexo I e introduzir nesse anexo valores limite baseados no número de partículas. A inexistência de disposições da mesma ordem no que respeita aos valores limite de emissões de óxidos de azoto confirma que o Parlamento e o Conselho entenderam não confiar à Comissão o poder de os alterar. O caráter de exceção da disposição relativa às partículas é, além disso, confirmado por outras disposições do artigo 14.º desse regulamento, designadamente os n.ºs 4 e 5, de acordo com os quais a eventual instituição de limites de emissões para poluentes adicionais ou a alteração dos limites de emissões de monóxido de carbono e de hidrocarbonetos pelo tubo de escape após arranque a frio deve originar propostas da Comissão ao Parlamento e ao Conselho. Por conseguinte, salvo no que respeita às partículas, a fixação ou a alteração dos valores limite de emissões de poluentes, entre os quais os óxidos de azoto, pelos veículos objeto desse regulamento é da competência do Parlamento e do Conselho.

- 120 Os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, constituem, por conseguinte, um elemento essencial deste, o qual não pode ser alterado pela Comissão no quadro do procedimento de comitologia de regulamentação com controlo, o que a própria Comissão reconhece, de resto, como acima referido no n.º 107.
- 121 Quanto à segunda questão, a Comissão sustenta que, ao definir, no regulamento impugnado, os valores NTE de emissões de óxidos de azoto a respeitar nos ensaios RDE mediante a determinação dos fatores de conformidade CF poluente, não alterou os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007. Recorde-se que os fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado para os óxidos de azoto são de 2,1, a pedido do fabricante automóvel interessado para um período transitório que termina, em função das categorias de veículos e da natureza dos atos pedidos, entre 31 de dezembro de 2019 e 31 de dezembro de 2021, e, normalmente, de 1,5. Utilizados como fator que multiplica os limites de emissões Euro 6, permitem obter os valores de emissões NTE. No essencial, a Comissão alega que os limites de emissões de óxidos de azoto fixados na norma Euro 6 não só continuam a aplicar-se no que respeita aos ensaios em laboratório, mas que passaram a aplicar-se também no que respeita aos ensaios RDE, tratando-se os fatores de conformidade CF poluente tão-só elementos de correção estatística e técnica.
- 122 A este respeito, há que salientar, antes de mais, que decorre do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 715/2007, de acordo com o qual «as medidas técnicas adotadas pelos fabricantes deverão ser adequadas para garantir que as emissões do tubo de escape e resultantes da evaporação sejam eficazmente limitadas, nos termos do presente regulamento, ao longo da vida normal dos veículos e em condições de uso normais», que os limites de emissões de óxidos de azoto fixados na norma Euro 6, constantes do anexo I desse Regulamento, devem ser respeitados em condições reais de condução e, por conseguinte, nos ensaios oficiais em condições reais de condução prévios à homologação. A Comissão não o contesta, uma vez que sustenta que assim é.
- 123 Nessa medida, o argumento da Comissão de que os limites de emissões de óxidos de azoto fixados na norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, continuam a ser plenamente aplicáveis no que respeita aos ensaios em laboratório, ainda que seja exato, não é relevante, uma vez que esses limites devem ser igualmente respeitados nos ensaios RDE. Quanto ao argumento de que os ensaios em laboratório são a «pedra angular» do controlo das emissões poluentes dos veículos, acima referido no n.º 108, o mesmo colide com o facto de que, precisamente, as condições desses ensaios são demasiado diferentes das condições reais de condução para que estes permitam assegurar, por si só, o respeito pelas regras sobre as emissões poluentes dos veículos constantes do regulamento, como já permitia entrever o considerando 15 desse regulamento e como referem expressamente os considerandos 1, 2 e 4 do Regulamento 2016/427, que introduziu os ensaios RDE na regulamentação, assim como os considerandos 3 e 7 do regulamento impugnado. Assim, embora os ensaios em laboratório permitam obter informações muito pormenorizadas e úteis sobre o «comportamento» dos veículos, em especial desde a substituição dos ensaios NEDC pelos ensaios WLTP, não remetem os ensaios RDE para um plano secundário.
- 124 A este respeito, ainda que os ensaios RDE apresentem limitações específicas, nomeadamente de gestão de determinadas margens de incerteza, como explica a Comissão, são concebidos para apreender melhor as condições de uso normais dos veículos do que os ensaios em laboratório, como explicam os considerandos do Regulamento 2016/427 e do regulamento impugnado acima referidos no n.º 123. Em especial, o considerando 4 do Regulamento 2016/427 refere que o objetivo dos trabalhos que conduziram aos ensaios RDE definidos nesse regulamento era a «elaboração de um método de ensaio [...] RDE que reflita melhor as emissões medidas na estrada».
- 125 A importância dos ensaios RDE foi, aliás, reforçada depois de o alcance jurídico desses ensaios ter sido alterado pelo regulamento impugnado, nos termos do qual, como referiu a Comissão, a partir das datas de aplicação dos valores NTE de emissões de óxidos de azoto aí definidas, esses ensaios deixaram de

ser praticados apenas para «efeitos de acompanhamento», antes os seus resultados condicionam a possibilidade de obter uma homologação e, consequentemente, a possibilidade de matricular, vender, pôr em circulação ou fazer circular na estrada os veículos em causa.

- 126 Por conseguinte, a existência paralela dos ensaios em laboratório e dos ensaios RDE não tem qualquer impacto na obrigação de respeitar os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, em condições reais de condução e, consequentemente, nos ensaios RDE.
- 127 Nestas circunstâncias, não pode ser admitida, no estado atual do direito aplicável, a fixação pela própria Comissão, através de fatores de conformidade CF poluente, de valores NTE de emissões de óxidos de azoto a não ultrapassar nos ensaios RDE, superiores aos limites dessas emissões fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007.
- 128 De facto, tal conduz efetivamente a alterar os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, no que respeita aos ensaios RDE, quando esses limites devem ser aplicados nesses casos, como resulta do acima n.º 122.
- 129 Há que sublinhar, a este respeito, que o sistema destinado a fazer intervir um coeficiente (o fator de conformidade CF poluente) multiplicador dos limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6 conduz necessariamente a alterar essa mesma norma, ao contrário de um sistema que tenha em conta os desempenhos e os possíveis erros dos aparelhos de medição, introduzindo correções nas próprias medições, mas não nos limites que devem ser respeitados. De facto, se as margens de erro nas medições obtidas se mantiverem em proporções suficientemente estreitas, o segundo tipo de sistema permite apreciar com um grau razoável de fiabilidade se os limites são respeitados.
- 130 Ora, uma vez que a alteração dos limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, constitui, como acima referido no n.º 120, a alteração de um elemento essencial desse regulamento, a Comissão era incompetente para proceder a tal alteração ao abrigo das suas competências de execução exercidas no quadro do procedimento de comitologia de regulamentação com controlo, que lhe são atribuídas pelo artigo 5.º, n.º 3, e pelo artigo 14.º, n.º 3, desse regulamento.
- 131 Esta conclusão não é posta em causa pelo facto de a existência dos fatores de conformidade CF poluente e dos valores NTE de emissões de óxidos de azoto estar prevista no Regulamento 2016/427, que não foi objeto de recurso de anulação. Por um lado, este regulamento, que é igualmente um regulamento da Comissão, não pode «servir de escudo» contra a aplicação das disposições do Regulamento n.º 715/2007, acima analisadas nos n.ºs 112 a 120, que determinam, nesta matéria, o alcance das competências de execução da Comissão e, por outro, é claramente o próprio regulamento impugnado que leva a que sejam aplicados, no que respeita às emissões de óxidos de azoto, nos ensaios RDE, valores NTE superiores aos limites fixados para a norma Euro 6, em vez destes, tornando esses valores vinculativos para determinar o sucesso ou o insucesso nesses ensaios.
- 132 Por conseguinte, os fundamentos de anulação dos recorrentes relativos à incompetência da Comissão devem ser acolhidos, na medida em que se referem aos fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado, dos quais decorrem os valores NTE de emissões de óxidos de azoto.
- 133 Por acréscimo, admitindo que, contrariamente ao que foi acima decidido, a Comissão pudesse, contudo, fixar fatores de conformidade CF poluente para ter em conta determinadas incertezas, há que esclarecer que a Comissão não podia, em todo caso, adotar os níveis que constam do regulamento impugnado respeitando o alcance das suas competências de execução. Esses níveis não permitem verificar, com um grau de fiabilidade razoável, a observância dos limites de emissões de

óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, nos ensaios RDE, quando esses limites devem ser aplicados nesses casos, atendendo ao que foi acima referido no n.º 122.

- 134 De facto, tendo em conta o valor muito significativo dos fatores de conformidade CF poluente estabelecidos, de 2,1 e de 1,5, os níveis de emissões de óxidos de azoto medidos nos ensaios RDE podem ser, respetivamente, até mais de duas vezes superiores e até uma vez e meia superiores aos limites dessas emissões fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, sem que um ensaio seja considerado negativo. Para retomar um exemplo dado pelos recorrentes, tal permite que um veículo ligeiro de passageiros equipado com motor *diesel*, cujas emissões de óxidos de azoto sejam limitadas nos termos da norma Euro 6 a 80 mg/km, seja aprovado no ensaio RDE se permanecer abaixo de uma medição de 168 mg/km durante a fase transitória e se permanecer abaixo de uma medição de 120 mg/km após essa fase. Recorde-se que o limite fixado para a norma Euro 5 era de 180 mg/km para o mesmo modelo de veículo.
- 135 Ora, mesmo tomando como exatas todas as explicações fornecidas pela Comissão quanto às margens de incerteza técnica e estatística que justificaram os fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado, os valores NTE de emissões de óxidos de azoto daí resultantes não permitem verificar, com um grau de fiabilidade razoável, se os limites dessas emissões fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, são ou não respeitados por um veículo num ensaio RDE.
- 136 Efetivamente, mesmo que se considere apenas a aplicação do fator de conformidade CF poluente normal, denominado «final», de 1,5, explicado pela existência de uma margem de incerteza técnica de 0,5, ou seja de 50 %, há que concluir que uma margem de erro de 50 % representa metade do que se espera medir e que, se essa margem for convertida em verdadeira margem de erro em relação à medição do aparelho, dá lugar a uma margem de 33 % (admite-se que uma medição de 120 mg/km pode corresponder, na realidade, a emissões de 80 mg/km, ou seja, menos um terço do que a medição). Tal significa que não é possível determinar na sequência de um ensaio RDE se o veículo objeto do ensaio respeita ou não esses limites, ou mesmo se se aproxima destes. Assim, tendo em conta tal fator, se um PEMS exibir, no termo de um ensaio RDE de um veículo de passageiros equipado com motor *diesel*, um nível de emissões de óxidos de azoto de 120 mg/km, tal pode significar as três coisas seguintes: o aparelho dá medidas exatas e o veículo emite realmente 120 mg/km de óxidos de azoto, ou seja, uma vez e meia mais do que o que a norma Euro 6 permite; ou o aparelho pode efetivamente dar erros de medição de uma dimensão que corresponde à margem de incerteza técnica assinalada pela Comissão e tal pode significar que o veículo apenas emite, na realidade, 80 mg/km de óxidos de azoto, ou seja, respeita corretamente a norma, ou, pelo contrário, se o aparelho se tiver enganado no sentido inverso, que o veículo emite, na realidade, 160 mg/km de óxidos de azoto, ou seja, duas vezes mais do que o que essa norma permite. Ora, contrariamente ao que a Comissão referiu, no essencial, na audiência em resposta a uma questão escrita do Tribunal, nada garante que o ensaio em laboratório vá necessariamente «apanhar» o veículo demasiado poluente que ultrapassou com sucesso a fase do ensaio RDE graças à margem de incerteza técnica. Nada garante, por exemplo, que um veículo de passageiros equipado com motor *diesel* «com uma medição» de 100 mg/km durante o ensaio RDE e que efetivamente tenha emitido esse nível ou um nível superior de óxidos de azoto durante esse ensaio apresentará uma medição superior a 80 mg/km de emissões de óxidos de azoto no ensaio em laboratório. Aliás, se os ensaios em laboratório fossem assim tão fiáveis, os ensaios RDE não seriam necessários. *A fortiori*, os problemas acima identificados existem se o fator de conformidade CF poluente provisório de 2,1 for utilizado.
- 137 Por conseguinte, o grau de incerteza que resulta do valor dos fatores de conformidade CF poluente constantes do regulamento impugnado não permite, em todo o caso, contrariamente ao que sustenta a Comissão, fazer aplicar os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, nos ensaios RDE, tendo em conta as possíveis diferenças muito significativas entre esses limites e a realidade dos volumes de óxidos de azoto

emitidos durante os ensaios, mesmo quando os valores NTE dessas emissões não sejam ultrapassados de acordo com as medições efetuadas pelos PEMS. O grau de incerteza conduz, assim, de facto, à alteração desses limites para esses ensaios, quando tais limites devem, de acordo com as disposições do Regulamento n.º 715/2007, ser respeitados em condições reais de condução e, consequentemente, nos ensaios oficiais em condições reais de condução prévios à homologação, como acima referido no n.º 122. Assim, a Comissão violou igualmente, por estes motivos, os limites da sua competência a este respeito, como acima descrito no n.º 132.

- 138 Novamente por acréscimo, pode salientar-se, quanto às explicações fornecidas pela Comissão para justificar concretamente o fator de conformidade CF poluente provisório de 2,1 por uma margem de incerteza estatística de 0,6 acrescida à margem de incerteza técnica de 0,5 estabelecida para o fator de conformidade CF poluente normal, designado «final», que essas explicações não são convincentes à luz do objetivo que a Comissão afirma prosseguir, de fazer respeitar os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, nos ensaios RDE.
- 139 A este propósito, de acordo com a Comissão, a margem de incerteza estatística provisória de 60 % está relacionada com os diversos percursos que os condutores de ensaios podem efetuar. É verdade que, sem instruções específicas, diferentes condutores aos quais o mesmo veículo seja confiado para ser conduzido na estrada durante um determinado período regressam com resultados muito variados em função do seu estilo de condução, das estradas que tenham efetivamente percorrido e das condições de tráfego. Contudo, de um modo geral, os eventuais desvios ou incertezas estatísticas (risco de os resultados não serem representativos em relação à realidade global) são corrigidos por um trabalho sobre a representatividade da amostra ou da experiência (no caso em apreço, a representatividade do ensaio) ou pelo número de experiências (no caso em apreço, o número de ensaios) efetuadas, e não referindo que os resultados são suscetíveis de ser afetados por uma margem de erro de 60 %. No caso em apreço, é impondo um percurso suficientemente representativo da utilização real média de um veículo (tipos de utilizações — estrada-cidade-autoestrada — e condições de tráfego) e impondo um estilo de condução «médio» que se pode evitar erros significativos em relação a tal utilização. Aliás, na audiência, a própria Comissão referiu vários elementos do anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008, que define as condições dos ensaios RDE, que vão nesse sentido: assim, os três tipos de percurso — estrada, cidade, autoestrada — devem ser relativamente equilibrados em termos de duração, os ensaios devem ter lugar num dia útil a menos de 700 metros de altitude e está prevista a regulação das velocidades. Nestas condições, a variação aleatória do tempo total de percurso entre uma hora e meia e duas horas, que visa frustrar a intervenção ou a desativação num momento preciso de um eventual dispositivo manipulador, não deve produzir resultados substancialmente diferentes consoante a duração efetiva dos ensaios.
- 140 Por outro lado, ainda que seja possível, como referiu a Comissão na audiência, que um percurso na Estónia numa tarde de verão dê «melhores» resultados do que um percurso no Luxemburgo no inverno, em horário matinal, por um lado, o conteúdo do anexo III-A deve garantir que não possa haver demasiadas diferenças entre as características dos dois percursos (um ensaio em condições extremas - demasiado frio, demasiados engarrafamentos - deve ser anulado) e, por outro, o Regulamento n.º 715/2007, que fixa os valores limite de emissões de óxidos de azoto para a norma Euro 6, não prevê que esses limites sejam mais elevados no Luxemburgo do que na Estónia. Devem ser respeitados em todo o território da União, como «limites máximos». Os ensaios RDE têm precisamente como objetivo garantir que assim seja, em condições que, não sendo extremas, devem ser representativas da realidade da utilização do automóvel, incluindo no Luxemburgo.
- 141 Além disso, como confirmou a Comissão na audiência em resposta a uma questão escrita do Tribunal, um mesmo modelo de veículo não deve ser submetido a toda uma série de ensaios RDE cujos resultados produzam uma miscelânea, na esperança de que sejam estatisticamente significativos. É verdade que pode ser realizado um segundo ensaio se ocorrer uma circunstância específica durante o primeiro e pode ser realizado um ensaio RDE para a homologação e depois, mais tarde, ensaios

adicionais destinados a verificar se, durante a vida útil do veículo, os limites de emissões de óxidos de azoto continuam a ser respeitados (esses ensaios de conformidade em circulação ainda não são realizados). Os ensaios RDE efetuam-se igualmente, porque são bastante complicados e onerosos, por «famílias de ensaio» que podem agrupar vários modelos de veículos parecidos, colocados na mesma «família» pelo fabricante e dos quais apenas uma seleção dos modelos de veículo é verdadeiramente objeto dos ensaios, como previsto no artigo 3.º, n.º 10, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 692/2008, lido em conjugação com o seu anexo III-A, apêndice 7. Nestas condições, concretamente, apenas alguns veículos de uma mesma «família» são simultaneamente objeto de ensaios RDE, mas não se procede a toda uma série de ensaios RDE para um mesmo veículo, um modelo de veículo ou mesmo uma «família» de modelos de veículos da qual se retira, de alguma forma, uma «média» estatística. Cada um dos veículos submetidos ao ensaio, enquanto representante único de um modelo diferente da «família», deve ser aprovado no ensaio RDE para se considerar que toda a «família» à qual o mesmo pertence executou com sucesso os ensaios RDE, como decorre dos n.ºs 4.1.1 e 4.1.2 do apêndice 7 acima referido. Tal confirma, de resto, que os limites de emissões poluentes definidos para as normas Euro não são valores que devem ser atingidos no âmbito de uma abordagem global, mas sim limites que devem ser respeitados por cada veículo.

142 Face ao exposto, o Tribunal tem dúvidas quanto ao mérito da invocação, pela Comissão, de possíveis erros de natureza estatística. Os elementos apresentados pela Comissão parecem colocar em questão a adequação de um ensaio RDE para refletir as condições reais de condução em estrada. Ora, pretender ser técnico especialista, o Tribunal observa que os ensaios RDE foram longamente «amadurecidos», uma vez que a Comissão refere, nos seus articulados, que os trabalhos a esse respeito tiveram início em janeiro de 2011, que, desde esse ano, são realizados ensaios da mesma natureza, de forma operacional, para os veículos comerciais pesados e que os ensaios foram realizados exclusivamente para «efeitos de acompanhamento» para os veículos objeto do Regulamento n.º 715/2007 apenas durante um curto período, entre 20 de abril de 2016, data da entrada em vigor do Regulamento 2016/427, e, para determinados veículos, 1 de setembro de 2017, primeira data de aplicação efetiva dos valores NTE de emissões de óxidos de azoto no âmbito das homologações. Nestas circunstâncias, é surpreendente que a Comissão não tenha tido tempo para especificar e normalizar suficientemente os ensaios RDE para que sejam representativos das condições reais de condução em estrada, a fim de evitar, a este respeito, um grau de incerteza de 60 % sobre os seus resultados. O cerne do Regulamento 2016/427, que introduziu o anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008, em especial os seus n.ºs 4 e seguintes e os seus onze apêndices, que representam cerca de 120 páginas na versão consolidada colocada em linha na base de dados EUR-Lex, é, aliás, descrever de forma muito precisa em que consiste um ensaio RDE e como deve ser efetuado. De resto, ainda que persistam algumas variações de resultados na sequência dos ensaios RDE de vários modelos de veículos pertencentes a uma mesma «família», ou que tais variações ocorram entre dois ensaios do mesmo veículo, tal é inerente ao próprio conceito desse tipo de ensaio.

143 Uma vez que não se afigura que a margem de incerteza de 60 % relacionada com o fator de conformidade CF poluente provisório de 2,1 se justifique pelos problemas estatísticos invocados pela Comissão, esta não conseguiu, portanto, em todo o caso, demonstrar que esse fator provisório permitia verificar a observância dos limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, nos ensaios RDE.

144 Assim, pelos motivos acima expostos nos n.ºs 138 a 143, há que confirmar, a título ainda mais por acréscimo, que a instituição do fator de conformidade CF poluente provisório de 2,1 conduz, de facto, à alteração desses limites para os ensaios RDE, quando tais limites devem, de acordo com as disposições do Regulamento n.º 715/2007, ser respeitados em condições reais de condução e, por conseguinte, nos ensaios oficiais em condições reais de condução prévios à homologação, como acima referido no n.º 122. Portanto, a Comissão violou igualmente, por estes motivos, os limites da sua competência a este respeito, como acima referido no n.º 132.

145 Em contrapartida, os fundamentos relativos à incompetência da Comissão não foram apresentados em relação aos outros aspetos do regulamento impugnado, que não são, de resto, de um modo geral, criticados pelos recorrentes. Por conseguinte, só podem ser acolhidos no que diz respeito a esses outros aspetos se estes não forem destacáveis dos fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado. Esta questão será apreciada seguidamente, no âmbito da análise do alcance da anulação a declarar.

– *Quanto aos outros fundamentos apresentados pelos recorrentes*

146 Como acima foi referido no n.º 85, os recorrentes apresentaram igualmente fundamentos relativos à violação substantiva de várias disposições do direito da União e alegaram que a Comissão incorrera em desvio de poder.

147 Todos esses fundamentos se destinam apenas, como os relativos à incompetência da Comissão, a pôr em causa os fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado e os valores NTE de emissões de óxidos de azoto que deles decorrem. No que respeita aos outros aspetos do regulamento impugnado, o mérito desses fundamentos depende, portanto, igualmente do caráter destacável ou não das diferentes disposições.

148 Quanto à impugnação dos fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado e dos valores NTE de emissões de óxidos de azoto que deles decorrem, pode salientar-se que o facto de a Comissão ser incompetente, como se declarou, para estabelecer esses fatores, tendo em conta os limites dos poderes de execução que o Regulamento n.º 715/2007 lhe confere, implica necessariamente uma violação deste pela Comissão.

149 A este respeito, os três recorrentes alegam uma violação do anexo I do Regulamento n.º 715/2007. Esse anexo é referido no artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento, que refere que a observância dos limites de emissões constantes desse anexo é obrigatória. Os recorrentes sustentam que, ao definir no regulamento impugnado fatores de conformidade CF poluente que dão origem a valores NTE de emissões de óxidos de azoto durante os ensaios RDE superiores aos limites dessas emissões fixados para a norma Euro 6 nesse anexo, a Comissão violou o artigo 4.º, n.º 1, desse regulamento. A apreciação acima efetuada nos n.ºs 122 a 144, no âmbito da análise dos fundamentos relativos à incompetência da Comissão, levou à conclusão de que esta alterou efetivamente os limites de emissões de óxidos de azoto para os ensaios RDE, quando esses limites devem aplicar-se em condições reais de condução, em especial nesses ensaios. Nessa medida, a Comissão desrespeitou necessariamente os limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, e, portanto, as disposições do artigo 4.º, n.º 1, do mesmo regulamento, que preveem que a observância desses limites é obrigatória.

150 É verdade que, na sua contestação quanto ao mérito, a Comissão apresentou igualmente o argumento de que não ocorrera nenhuma alteração jurídica dos limites de emissões de óxidos de azoto fixados para a norma Euro 6, constantes do anexo I do Regulamento n.º 715/2007, tendo os recorrentes referido apenas alterações «concretas» ou «práticas». Efetivamente, esses limites não são juridicamente alterados nesse anexo, mas é precisamente por essa razão que a sua inobservância no que respeita aos ensaios RDE, resultante, concretamente ou na prática, da aplicação, no seu lugar, dos valores NTE de emissões de óxidos de azoto superiores que resultam dos fatores de conformidade CF poluente estabelecidos no regulamento impugnado, é ilegal.

151 Por conseguinte, pode ser igualmente declarada a violação do Regulamento n.º 715/2007.

152 Quanto ao restante, tendo em conta a conclusão a que o Tribunal acima chegou nos n.ºs 132, 137, 144 e 151, não é necessário analisar os outros fundamentos e argumentos apresentados.

– Quanto ao alcance da anulação

- 153 A Comissão invoca o facto de os recorrentes apenas terem apresentado argumentos contra o n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado, que determina o valor dos fatores de conformidade CF poluente finais e temporários para os óxidos de azoto. Esse anexo altera, por seu lado, o anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008, que define as modalidades dos ensaios RDE. De acordo com a Comissão, os recursos de anulação devem, por isso, ser declarados inadmissíveis com base no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, que exige a apresentação de argumentos em apoio dos fundamentos, na medida em que os recursos são dirigidos contra as outras disposições do regulamento impugnado, que são destacáveis das que são postas em causa. Ao que a Ville de Paris e o Ayuntamiento de Madrid respondem que a anulação do n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado faria com que este regulamento perdesse, no seu todo, a sua causa jurídica ou motivação, o que justifica a sua anulação total.
- 154 No caso em apreço, importa apreciar diretamente a questão do caráter destacável das várias disposições do regulamento impugnado, ou seja, verificar se a ilegalidade dos fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto estabelecidos no regulamento impugnado deve implicar automaticamente a anulação de outras disposições deste que não sejam destacáveis da parte restante do ato (v., neste sentido, Acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.ºs 104 e 105). A Comissão sustenta, por seu lado, que as disposições do regulamento impugnado que não sejam disposições relativas à fixação desses fatores de conformidade são destacáveis destes.
- 155 A disposição que fixa os fatores em causa, que deve ser anulada, consta, como refere a Comissão, do n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado, que altera o anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008 introduzindo neste, designadamente após o n.º 2.1, novos n.ºs 2.1.1 e 2.1.2, nos quais são indicados o valor do fator de conformidade final e o valor do fator de conformidade temporário relativos à massa de óxidos de azoto, respetivamente de «1 + *margem* em que *margem* = 0,5» e de «2,1», e nos quais é definido o período de utilização possível do fator de conformidade temporário. Todavia, o n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado introduz também no anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008 um novo n.º 2.1.3, relativo a uma «função de transferência» que é incluída no cálculo do valor NTE, fixada, no imediato, em 1, e que não tem, portanto, por agora, impacto nesse cálculo nem foi criticada pelos recorrentes. O n.º 2.1.3 do anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008 é, assim, destacável dos seus n.ºs 2.1.1 e 2.1.2, em especial do valor dos fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto que aí é referido, e não se justifica anular o n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado na medida em que introduz essa disposição.
- 156 Por outro lado, o artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento impugnado, que altera o artigo 3.º, n.º 10, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 692/2008, está evidentemente relacionado com a determinação dos fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto. De facto, a versão alterada deste dispõe: «[a]té terem decorrido três anos a contar das datas especificadas no artigo 10.º, n.º 4, e quatro anos a contar das datas especificadas no artigo 10.º, n.º 5, do [Regulamento n.º 715/2007] [ou seja, por exemplo, até 31 de agosto de 2017 para a homologação dos veículos ligeiros de passageiros e até 31 de agosto de 2019 para a sua colocação em circulação individual], são aplicáveis as seguintes disposições: a) os requisitos do ponto 2.1 do anexo III-A não são aplicáveis [trata-se dos requisitos que indicam a fórmula de cálculo do valor NTE e que impõem que este não seja ultrapassado nos ensaios RDE]». Essa disposição fixa, *a contrario sensu*, o momento a partir do qual os fatores de conformidade CF poluente, designadamente os que são criticados pelos recorrentes, são aplicáveis no que respeita aos ensaios RDE, por outras palavras, o momento a partir do qual esses ensaios deixam de ser praticados apenas para efeitos de acompanhamento. Todavia, essa disposição pode dizer igualmente respeito a outros poluentes diferentes dos óxidos de azoto para os quais os fatores de conformidade CF poluente tenham sido determinados depois dos desses óxidos, como foi o caso das partículas finas. Além disso, a sua anulação não é necessária para que os fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto criticados deixem de ser aplicáveis. A ausência de valor nos quadros

dos fatores de conformidade CF poluente finais e temporários constantes dos n.ºs 2.1.1 e 2.1.2 do anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008 é suficiente, por si só, para esse efeito. Assim, o artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento impugnado, que altera o artigo 3.º, n.º 10, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 692/2008, é destacável do valor dos fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto que é referido nos n.ºs 2.1.1 e 2.1.2 do anexo III-A deste regulamento, não existindo, por isso, motivo para anulá-lo.

157 As outras disposições do regulamento impugnado, destinadas principalmente a completar ou a alterar o anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008 para especificar as condições dos ensaios RDE, mantêm a sua razão de ser, contrariamente ao que consideram a Ville de Paris e o Ayuntamiento de Madrid, ainda que os fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto estabelecidos no regulamento impugnado sejam anulados. Em especial, todo o processo previsto para esses ensaios, que não foi objeto de contestação, pode ser mantido independentemente dos fatores de conformidade CF poluente definidos para os diversos poluentes. Além disso, ainda que os fatores de conformidade CF poluente para os óxidos de azoto estabelecidos no regulamento impugnado sejam anulados, atualmente, os fatores de conformidade CF poluente para o número de partículas definidos desde a adoção do Regulamento 2017/1154 devem aplicar-se no quadro do processo previsto para esses ensaios RDE.

158 Resulta destas considerações que apenas deve ser anulado o n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado, na medida em que fixa, nos n.ºs 2.1.1 e 2.1.2 do anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008, o valor do fator de conformidade CF poluente final e o valor do fator de conformidade CF poluente temporário para a massa de óxidos de azoto. Resulta igualmente destas considerações que, em conformidade com o que é acima referido nos n.ºs 145 e 147, os diversos fundamentos dos recursos devem ser considerados improcedentes na medida em que dizem respeito às outras disposições do regulamento impugnado, pelo que não se torna necessário apreciar a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão a este respeito (v., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, n.º 52).

159 Tendo em conta que, na audiência, a Comissão salientou que o Regulamento n.º 692/2008, alterado designadamente pelo regulamento impugnado, foi substituído pelo Regulamento n.º 1151/2017, o Tribunal recorda que, para dar cumprimento a um acórdão e executá-lo plenamente, a instituição autora da disposição anulada deve eliminá-la dos atos subsequentes de que é autora, nos quais essa disposição tenha sido retomada, e excluí-la dos seus atos posteriores tendo em conta não apenas a sua parte decisória, mas igualmente a motivação que conduziu a ela e que constitui o seu fundamento necessário (v., neste sentido, Acórdão de 26 de abril de 1988, Asteris e o./Comissão, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, EU:C:1988:199, n.ºs 26 a 31).

– *Quanto aos efeitos da anulação no tempo*

160 O artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE prevê que, se o juiz da União o considerar necessário, indica quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes. Essa disposição foi nomeadamente interpretada no sentido de que permite, por motivos de segurança jurídica, mas igualmente por motivos que visam evitar uma descontinuidade ou uma regressão na aplicação de políticas conduzidas ou apoiadas pela União, como em matéria de proteção do ambiente ou da saúde pública, manter por um prazo razoável os efeitos de um ato anulado (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-164/97 e C-165/97, EU:C:1999:99, n.ºs 22 a 24, e de 16 de abril de 2015, Parlamento/Conselho, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.ºs 72 a 74).

161 No caso em apreço, quando questionadas pelo Tribunal, na audiência, sobre um eventual ajustamento no tempo dos efeitos da anulação que o Tribunal poderia declarar, a Ville de Paris e a Ville de Bruxelles manifestaram-se desfavoráveis a tal solução, alegando, no essencial, que, mesmo que não existisse, durante um determinado período, qualquer valor NTE de emissões de óxidos de azoto a

respeitar nos ensaios RDE, tendo em conta a perspetiva da aplicação de requisitos mais rigorosos num futuro relativamente próximo, os fabricantes de veículos não aproveitariam essa situação para fazer homologar veículos que emitam mais óxidos de azoto do que hoje, dado que os seus processos industriais não se podem permitir tais soluções de continuidade. A Ville de Bruxelles acrescentou que era especialmente desfavorável a uma limitação dos efeitos para o futuro. Por seu lado, a Comissão respondeu que um ajustamento dos efeitos da anulação apenas teria interesse se o Tribunal decidisse, no essencial, que as disposições criticadas deviam ter sido adotadas pelo Parlamento e pelo Conselho.

162 Contudo, o Tribunal considera que a simples anulação *ex tunc* das disposições criticadas pode causar dois tipos de problemas. Antes de mais, no que respeita ao «passado», ou seja, entre o momento a partir do qual os ensaios RDE deixaram de ser praticados apenas para «efeitos de acompanhamento» (por exemplo, em 1 de setembro de 2017 para a homologação dos veículos ligeiros de passageiros e de transporte de passageiros) e o momento em que o presente acórdão produzirá efeitos tendo em conta as disposições do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, haveria uma incerteza jurídica sobre a validade das homologações de veículos atribuídas ou das recusas de tais homologações durante esse período. De facto, a falta de fator de conformidade CF poluente para as emissões de óxidos de azoto poderia ser interpretada no sentido de que não impõe, a este respeito, qualquer valor NTE nesses ensaios ou, pelo contrário, no sentido de que devem ser aplicados, sem mais, os limites definidos para a norma Euro 6. No que respeita ao futuro, ou seja, entre o momento em que o presente acórdão produzirá efeitos e o momento em que a Comissão ou o Parlamento e o Conselho dele terão retirado, se for o caso, consequências, especificando a regra aplicável a esses ensaios, manter-se-á a mesma incerteza jurídica. Tal pode conduzir, se prevalecer entre as autoridades encarregadas da homologação dos veículos a interpretação no sentido de que, durante esse período, não há limites de emissões de óxidos de azoto que não possam ser ultrapassados nesses ensaios, a que os veículos que ultrapassem mesmo a este respeito os valores NTE de emissões de óxidos de azoto fixados no regulamento impugnado beneficiem de homologação e conduzir, assim, a uma regressão em relação aos objetivos de proteção do ambiente e da saúde prosseguidos nesta matéria.

163 Por conseguinte, a falta de ajustamento da anulação no tempo poderia afetar, simultaneamente, os interesses económicos legítimos do setor automóvel que cumpriu a regulamentação aplicável, eventualmente os interesses dos consumidores que adquiriram veículos que cumpriram essa regulamentação e as políticas da União para o ambiente e para a saúde. Assim, há que decidir, por um lado, que os efeitos da disposição anulada são definitivos no que respeita ao «passado», no sentido acima especificado no n.º 162, e são mantidos no que respeita ao futuro por um prazo razoável que permita alterar a regulamentação nesta matéria, prazo esse que não pode exceder doze meses a contar da data de produção de efeitos do presente acórdão, ou seja, tendo em conta as disposições do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, a contar do termo do prazo de recurso se não tiver sido interposto recurso do presente acórdão ou, caso contrário, a contar da respetiva negação de provimento.

Quanto ao pedido de indemnização da Ville de Paris

164 Como acima referido no n.º 30, a Ville de Paris pede que a Comissão seja condenada a pagar-lhe uma indemnização de um euro simbólico pelos danos causados em consequência da adoção do regulamento impugnado. Este pedido baseia-se no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, que prevê que, «em matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições». A Ville de Paris invoca, a este respeito, a ilegalidade desse regulamento, que resulta de uma violação caracterizada das normas jurídicas hierarquicamente superiores, a existência de um dano real e certo devido ao custo das medidas que foi obrigada a implementar para compensar o aumento da poluição automóvel, a perda de atratividade de Paris no plano turístico e a menor eficácia das suas ações de sensibilização dos habitantes para os riscos provocados pelas emissões poluentes, e, por último, o

nexo de causalidade direto existente entre o comportamento da Comissão e esse dano. Todavia, limita o seu pedido a uma indemnização simbólica de um euro, que permite reparar o dano em termos de imagem e de legitimidade causado à sua atuação em matéria ambiental.

- 165 A Comissão contesta a admissibilidade do pedido de indemnização da Ville de Paris, nomeadamente porque esta não demonstrou, de forma séria, a realidade dos danos alegadamente sofridos nem a existência de um nexo de causalidade entre a adoção do regulamento impugnado e esses danos.
- 166 Todavia, o juiz da União está habilitado, se uma boa administração da justiça o justificar nas circunstâncias do caso que lhe é submetido, a julgar improcedente uma causa quanto ao mérito sem conhecer da exceção de inadmissibilidade que tenha sido suscitada (v., neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2015, *Fresh Del Monte Produce/Comissão e Comissão/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P e C-294/13 P, EU:C:2015:416, n.º 193 e jurisprudência aí referida).
- 167 No caso em apreço, não está, de forma nenhuma, demonstrado o mero dano «em termos de imagem e de legitimidade» pelo qual a Ville de Paris pede a indemnização de um euro simbólica. De facto, nenhum elemento permite demonstrar a perda de atratividade turística ou as dificuldades em sensibilizar os habitantes para os riscos provocados pelas emissões poluentes invocadas pela recorrente, que pode corresponder a um dano em termos de imagem e de legitimidade. De igual modo, nenhum elemento permite demonstrar que tais situações, admitindo que se verificaram, decorrem da adoção, pela Comissão, do regulamento impugnado.
- 168 Além disso, já foi decidido que a anulação do ato que tenha estado na origem de um dano moral de reputação pode, em função das circunstâncias, ser suficiente para reparar esse dano (v., neste sentido, Acórdãos de 30 maio de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conselho*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.ºs 47 a 49, e de 7 de outubro de 2015, *European Dynamics Luxembourg e o./IHMI*, T-299/11, EU:T:2015:757, n.º 155).
- 169 Assim, em todo o caso, o dano em termos de imagem e de legitimidade invocado pela Ville de Paris pode ser adequadamente reparado, simbolicamente e de forma suficiente, mediante a mera anulação da disposição do regulamento impugnado que aquela pôs em causa.
- 170 Por conseguinte, há que julgar improcedente o pedido de indemnização da Ville de Paris.

Quanto às despesas

- 171 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.
- 172 Tendo a Comissão sido vencida em vários pontos, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, metade das despesas dos recorrentes.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção alargada)

decide:

- 1) **É anulado o n.º 2 do anexo II do Regulamento (UE) 2016/646 da Comissão, de 20 de abril de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 692/2008 no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6), na medida em que fixa, nos n.ºs 2.1.1 e 2.1.2 do**

anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008 da Comissão, de 18 de julho de 2008, que executa o Regulamento (CE) n.º 715/2007, o valor do fator de conformidade CF poluente final e o valor do fator de conformidade CF poluente temporário para a massa de óxidos de azoto.

- 2) Quanto ao mais, os recursos são considerados improcedentes.**
- 3) Os efeitos da disposição anulada por força do n.º 1 do presente dispositivo são mantidos até à adoção, num prazo razoável, de nova regulamentação que substitua essas disposições, não podendo esse prazo exceder doze meses a contar da data de produção de efeitos do presente acórdão.**
- 4) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas, bem como metade das despesas da Ville de Paris, da Ville de Bruxelles e do Ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de dezembro de 2018.

O Secretário
E. Coulon

O Presidente
S. Gervasoni