Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 3 de março de 2022 [1]

Processo C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
contra
Bundesrepublik Deutschland,
sendo interveniente:
Volkswagen AG

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha)]

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

I. Introdução

1. No processo principal, a autoridade nacional competente em matéria de homologação CE decidiu autorizar, no que se refere a veículos produzidos pelo fabricante automóvel Volkswagen AG e equipados com um motor *diesel* geração Euro 5, um *software* integrado na calculadora de controlo do motor que, em determinadas condições de temperatura exterior, reduz a recirculação dos gases de escape, o que se traduz num aumento das emissões de óxido de azoto (NO_x).

[1] Língua original: francês.

2. A Deutsche Umwelthilfe eV, uma associação ambientalista homologada, interpôs recurso dessa decisão no Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha) afirmando que este *software* constitui um «dispositivo manipulador» ilícito, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 715/2007 [2].

3. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Deutsche Umwelthilfe não dispõe, no âmbito do direito nacional, de legitimidade processual para impugnar a referida decisão. Por conseguinte, esse órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça sobre se o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus [3], lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), exige que tal associação tenha legitimidade processual para impugnar perante os órgãos jurisdicionais nacionais uma decisão administrativa que concede a homologação CE de veículos, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007.

4. Em segundo lugar, em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a «necessidade» de um dispositivo manipulador, na aceção do referido artigo 5.º, n.º 2, é apreciada à luz do estado atual da técnica no momento da homologação CE dos veículos em causa e se devem ser tidas em conta outras circunstâncias que poderiam tornar lícito esse dispositivo manipulador.

II. Quadro jurídico

A. Direito internacional

5. O artigo 1.º da Convenção de Aarhus, sob a epígrafe «Objetivo», estabelece:

«Com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente convenção.»

6. O artigo 2.º desta convenção, sob a epígrafe «Definições», enuncia, nos seus n.os 4 e 5:

«4. "Público": uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais.

5. "Público envolvido": o público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional.»

[2] Regulamento 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), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 692/2008 da Comissão, de 18 de julho de 2008 (JO 2008, L 199, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 715/2007»).

[3] Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus (Dinamarca), em 25 de junho de 1998, e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1; a seguir «Convenção de Aarhus»).

7. O artigo 9.º da referida convenção, sob a epígrafe «Acesso à justiça», tem a seguinte redação, nos seus n.os 2 e 3:

«2. Cada parte garantirá, nos termos da respetiva legislação nacional, que os membros do público em causa:

a) Que tenham um interesse suficiente; ou, em alternativa,

b) Cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia, tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente convenção.

O interesse suficiente e a ofensa do direito serão determinados em conformidade com os requisitos do direito interno e com o objetivo de conceder ao público envolvido um amplo acesso à justiça nos termos da presente convenção. Para este fim, o interesse das organizações não governamentais que satisfaçam os requisitos mencionados no n.º 5 do artigo 2.º serão considerados suficientes para efeitos da alínea a). Presumir-se-á igualmente que tais organizações têm direitos suscetíveis de serem ofendidos para efeitos da alínea b).

[…]

3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.os 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.»

B. Direito da União

1. Regulamento (CE) n.º 1367/2006

8. O artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006[4], sob a epígrafe «Objetivo», enuncia, no seu n.º 1:

«O presente regulamento tem por objetivo contribuir para a aplicação das obrigações decorrentes da Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, a seguir designada "Convenção de Aarhus", estabelecendo regras destinadas a aplicar as disposições da Convenção às instituições e órgãos comunitários, nomeadamente:

[…]

[4] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13).

d) Concedendo acesso à justiça em matéria de ambiente a nível comunitário nas condições estabelecidas no presente regulamento.»

9. O artigo 2.º deste regulamento, sob a epígrafe «Definições», prevê, no seu n.º 1, alínea f):

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

f) "Legislação ambiental", legislação comunitária que, independentemente do seu fundamento legal, contribua para o cumprimento dos objetivos de política comunitária em matéria de ambiente consagrados no Tratado: preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, utilizar prudente e racionalmente os recursos naturais e promover, no plano internacional, medidas destinadas a enfrentar os problemas ambientais à escala regional ou mundial.»

2. Regulamento n.º 715/2007

10. Nos termos dos considerandos 1, 6 e 7 do Regulamento n.º 715/2007:

«(1) […] Os requisitos técnicos para a homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões deverão, pois, ser harmonizados a fim de evitar que os Estados-Membros apliquem requisitos divergentes e de assegurar um nível elevado de proteção do ambiente.

[…]

(6) 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 óxido de azoto dos veículos equipados com motor *diesel*. […]

(7) Ao estabelecer normas para as emissões, é importante ter em conta as repercussões nos mercados e na competitividade dos fabricantes, os custos diretos e indiretos impostos às empresas e os benefícios que se obtêm em termos de incentivo à inovação, melhoria da qualidade do ar, redução das despesas com a saúde e aumento da esperança de vida, bem como as implicações para o balanço total das emissões de dióxido de carbono.»

11. O artigo 1.º deste regulamento, sob a epígrafe «Objetivo», enuncia, no seu n.º 1:

«O presente regulamento estabelece requisitos técnicos comuns para a homologação de veículos a motor ("veículos") e de peças de substituição, tais como dispositivos de controlo da poluição de substituição, no que respeita às respetivas emissões.»

12. O artigo 3.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Definições», prevê, no seu n.º 10:

«Para efeitos do presente regulamento e das respetivas medidas de execução, entende-se por:

[…]

10) "Dispositivo manipulador" (*defeat device*), qualquer elemento sensível à temperatura, à velocidade do veículo, à velocidade do motor (RPM), às mudanças de velocidade, à força de aspiração ou a qualquer outro parâmetro e destinado a ativar, modular, atrasar ou desativar o funcionamento de qualquer parte do sistema de controlo das emissões, de forma a reduzir a eficácia desse sistema em circunstâncias que seja razoável esperar que se verifiquem durante o funcionamento e a utilização normais do veículo.»

13. O artigo 5.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Requisitos e ensaios», dispõe, nos seus n.os 1 e 2:

«1. O fabricante deve equipar os veículos de forma a que os componentes suscetíveis de afetar as emissões sejam concebidos, construídos e montados de modo a permitir que o veículo cumpra, em utilização normal, o disposto no presente regulamento e nas respetivas medidas de execução.

2. A utilização de dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões é proibida. A proibição não se aplica:

a) Se se justificar a necessidade desse dispositivo para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo;

b) Se esse dispositivo não funcionar para além do necessário ao arranque do motor;

ou

c) Se as condições estiverem substancialmente incluídas nos processos de ensaio para verificação das emissões por evaporação e da média das emissões pelo tubo de escape.»

14. O anexo I do Regulamento n.º 715/2007, intitulado «Limites de emissão», determina os valores-limite de emissão de NO_x, especialmente para os veículos de geração Euro 5, que são objeto do quadro 1.

3. Diretiva 2007/46/CE

15. A Diretiva 2007/46/CE [5] foi revogada pelo Regulamento (UE) 2018/858 [6], com efeitos a partir de 1 de setembro de 2020, nos termos do artigo 88.º deste último. No entanto, tendo em conta a data dos factos em causa, esta diretiva continua a aplicar-se ao litígio no processo principal.

16. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivo», enunciava:

«A presente diretiva 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, bem como à homologação de sistemas,

[5] Diretiva 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), conforme alterada pelo Regulamento (UE) n.º 214/2014 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2014 (JO 2014, L 69, p. 3) (a seguir «Diretiva 2007/46»).

[6] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, que altera os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 e revoga a Diretiva 2007/46/CE (JO 2018, L 151, p. 1).

componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, no intuito de facilitar a respetiva matrícula, venda e entrada em circulação na Comunidade.

[…]

Os requisitos técnicos específicos relativos ao fabrico e ao funcionamento dos veículos devem ser estabelecidos em aplicação da presente diretiva em atos regulamentares, cuja lista exaustiva consta do anexo IV.»

17. O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», previa, no seu n.º 5:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva e nos atos regulamentares enumerados no anexo IV, salvo disposição em contrário neles prevista, entende-se por:

[…]

5. "Homologação CE", o procedimento através do qual um Estado-Membro certifica que um modelo de veículo ou tipo de sistema, de componente ou de unidade técnica cumpre as disposições administrativas e os requisitos técnicos aplicáveis constantes da presente diretiva e dos atos regulamentares enumerados nos anexos IV ou XI.»

18. O anexo IV da mesma diretiva, intitulado «Lista de requisitos para efeitos de homologação CE de veículos», referia-se, na sua parte I, intitulada «Lista de atos regulamentares para efeitos de homologação CE de veículos produzidos em séries não-limitadas», ao Regulamento n.º 715/2007, no que respeita a «[e]missões (Euro 5 e 6) veículos ligeiros/acesso à informação».

C. Direito alemão

19. O § 42 do Verwaltungsgerichtsordnung (Código do Procedimento Administrativo) [7], na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «VwGO»), enuncia:

«(1) Pode ser pedida, em sede de recurso, a anulação de um ato administrativo (recurso de anulação), bem como a condenação na prática de um ato administrativo recusado ou omitido (recurso visando a prática de um ato omitido ou praticado com desrespeito da lei).

(2) Salvo disposição legal em contrário, o recurso só é admissível quando o recorrente alegar ter sido lesado nos seus direitos através do ato administrativo ou da recusa ou omissão de um ato administrativo ou de outra prestação.»

20. O § 113, n.º 1, do VwGO prevê:

«O tribunal anula o ato administrativo e a eventual decisão na sequência de um recurso, sempre que o ato administrativo seja ilegal e o recorrente tenha, por essa razão, sido lesado nos seus direitos. […]»

[7] BGBl., 1991 I, p. 686.

21. O § 1, n.º 1, da Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG — Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) [Lei Complementar Relativa aos Recursos em Matéria de Ambiente de Acordo com a Diretiva 2003/35/CE [8]] (Lei Relativa aos Recursos em Matéria de Ambiente)][9], na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «UmwRG»), dispõe:

«A presente lei é aplicável aos recursos contra as seguintes decisões:

[…]

5. atos administrativos ou contratos de direito público que autorizem projetos diferentes dos referidos nos pontos 1 a 2b, em aplicação das disposições relativas ao meio ambiente do direito federal, do direito do *Land* ou de atos diretamente aplicáveis do direito da União, e

6. atos administrativos relativos a medidas de vigilância ou de controlo adotadas tendo em vista a implementação ou a execução das decisões previstas nos pontos 1 a 5, destinados a garantir o cumprimento das disposições relativas ao meio ambiente do direito federal, do direito do *Land* ou de atos diretamente aplicáveis do direito da União.

A presente lei é igualmente aplicável quando, contrariamente às disposições em vigor, não foi adotada a decisão prevista no primeiro período. […]

[…]

O primeiro e segundo períodos não são aplicáveis quando uma decisão, na aceção do presente n.º 1, foi adotada na sequência de uma decisão dos tribunais administrativos que conhecem do litígio.»

22. O § 2, n.º 1, da UmwRG tem a seguinte redação:

«Uma associação nacional ou estrangeira homologada em conformidade com o § 3 pode, de acordo com o VwGO, sem que seja necessário invocar a violação dos seus próprios direitos, interpor recurso contra a decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou da falta dessa decisão, sempre que a referida associação

1. alegue que a decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou a falta dessa decisão, é contrária a disposições que possam ser pertinentes para efeitos dessa decisão;

2. alegue que a sua atividade estatutária de contribuição à realização dos objetivos de proteção ambiental é afetada pela decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou pela falta dessa decisão, e

3. no caso do procedimento previsto

   a) No § 1, n.º 1, primeiro período, pontos 1 a 2b, estivesse habilitada a participar no procedimento;

[8] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 156, p. 17).

[9] BGBl. 2017 I, p. 3290.

b) No § 1, n.º 1, primeiro período, ponto 4, estivesse habilitada a participar no procedimento e que, no âmbito do deste procedimento, se tenha pronunciado sobre o mérito, em conformidade com as disposições em vigor, ou que, por ocasião desse procedimento, não lhe tenha sido dada a oportunidade de se pronunciar, em violação das disposições em vigor.

Em caso de recurso de uma decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, pontos 2a a 6, ou da falta dessa decisão, a associação deve invocar, além disso, a violação de disposições relativas ao meio ambiente.»

23. Nos termos do § 25, n.º 2, do Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) [Regulamento Relativo à Homologação CE dos Veículos a Motor e seus Reboques e dos Sistemas, Componentes e Unidades Técnicas Destinados a serem Utilizados nesses Veículos (Regulamento Relativo à Homologação CE dos Veículos a Motor) [10], na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «EG-FGV»)]:

«(1) Se o Kraftfahrt-Bundesamt (Organismo Federal dos Veículos a Motor, Alemanha) [a seguir «KBA»] verificar que veículos, sistemas, componentes ou unidades técnicas não estão em conformidade com o modelo homologado, deve tomar as medidas necessárias ao abrigo das Diretivas [2007/46], 2002/24/CE [11] e 2003/37/CE [12], aplicáveis consoante o modelo em causa, para assegurar a conformidade da produção com o modelo homologado.

(2) A fim de suprir as deficiências surgidas e garantir a conformidade dos veículos já colocados em circulação, dos componentes ou das unidades técnicas, o Organismo Federal dos Veículos a Motor pode aprovar posteriormente disposições complementares.»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

24. A Volkswagen produziu, nomeadamente, veículos automóveis do modelo VW Golf Plus TDI, equipados com um motor *diesel* do tipo EA 189 da geração Euro 5 e com uma cilindrada de 2 litros (a seguir «veículos em causa»). Estes veículos dispunham de uma válvula para a recirculação dos gases de escape.

25. Os veículos em causa dispunham, originalmente, de um *software* integrado na calculadora de controlo do motor que incluía um «modo 0» e um «modo 1» (a seguir «sistema de comutação»). O modo 1 era utilizado para o teste de homologação relativo às emissões poluentes, denominado «New European Driving Cycle» (NEDC), que é efetuado num laboratório. Quando não se verificavam as condições características desse teste de homologação, o modo 0 entrava em funcionamento e, nesse caso, a taxa de recirculação dos gases de escape diminuía. Em funcionamento real, estes veículos estavam quase sempre em modo 0, pelo que não respeitavam os valores-limite de NO_x previstos no Regulamento n.º 715/2007. Resulta da decisão de reenvio

[10] BGBl. 2011 I, p. 126.

[11] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de março de 2002, relativa à homologação dos veículos a motor de duas ou três rodas e que revoga a Diretiva 92/61/CEE do Conselho (JO 2002, L 124, p. 1)

[12] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativa à homologação de tratores agrícolas ou florestais, seus reboques e máquinas intermutáveis rebocadas, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destes veículos e que revoga a Diretiva 74/150/CEE (JO 2003, L 171, p. 1).

que o sistema de comutação era, por conseguinte, um dispositivo manipulador ilícito, na aceção do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, deste regulamento. No âmbito do procedimento de homologação CE dos veículos em causa, a Volkswagen não declarou ao KBA a presença deste sistema.

26. Em 15 de outubro de 2015, em aplicação do § 25, n.º 2, do EG-FGV, o KBA adotou uma decisão ordenando, designadamente, à Volkswagen que garantisse a conformidade dos motores do tipo EA 189 de geração Euro 5 com a regulamentação nacional e a regulamentação da União Europeia em vigor. O KBA esclareceu que as soluções deviam ser submetidas à sua aprovação antes de serem aplicadas na prática.

27. Neste contexto, a Volkswagen atualizou o *software* integrado na calculadora de controlo do motor instalado nos veículos em causa (a seguir «*software* em causa»). Este *software* instalou uma janela térmica, através da qual a taxa de recirculação dos gases de escape, isto é, a percentagem de gases de escape que são reconduzidos para o motor, é de 0 %, quando a temperatura exterior é inferior a -9 graus Celsius, de 85 %, quando a temperatura exterior se situa entre -9 e 11 graus Celsius, e, acima dos 11 graus Celsius, aumenta até 100 %, a partir de uma temperatura exterior de 15 graus Celsius (a seguir «janela térmica»).

28. Por Decisão de 20 de junho de 2016 (a seguir «decisão controvertida»), o KBA autorizou o *software* em causa. A este respeito, o KBA declarou, nomeadamente, que não existiam dispositivos manipuladores ilícitos, na aceção do Regulamento n.º 715/2007, considerando que os dispositivos manipuladores ainda presentes eram permitidos.

29. Em 15 de novembro de 2016, a Deutsche Umwelthilfe, uma associação, com legitimidade processual nos termos do § 3 da UmwRG, interpôs um recurso administrativo contra a decisão controvertida, o qual ainda não foi objeto de uma decisão à data do presente pedido de decisão prejudicial.

30. Em 24 de abril de 2018, essa associação interpôs recurso para o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha), o órgão jurisdicional de reenvio, com vista à anulação da decisão controvertida. Essa associação afirmou que o *software* em causa instalou um dispositivo manipulador que devia ser considerado ilícito, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, uma vez que o dispositivo instalado é ativado quando são atingidas as temperaturas médias prevalecentes na Alemanha, isto é, cerca de 10,4 graus Celsius em 2018. Segundo a referida associação, os fabricantes de automóveis podem, em princípio, conceber motores que, por motivos técnicos, não exigem que os sistemas de controlo das emissões de NO_x sejam reduzidos a temperaturas médias, ou seja, em condições normais de funcionamento.

31. A Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) alegou que a Deutsche Umwelthilfe não tem legitimidade processual para impugnar a decisão controvertida, e que, por conseguinte, o seu recurso é inadmissível.

32. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Deutsche Umwelthilfe não dispõe, no caso em apreço, de legitimidade processual nos termos do § 42, n.º 2, do VwGO, segundo o qual, salvo disposição em contrário, o recurso só é admissível quando o recorrente alegar ter sido lesado nos seus direitos pelo ato administrativo em causa. Com efeito, não existe uma disposição legal que, contrariamente ao sistema de recursos individuais em que se baseia esta disposição, possa conferir excecionalmente a esta associação legitimidade processual.

33. Em especial, o processo principal não é abrangido pelo âmbito de aplicação da UmwRG, tal como é definido no § 1, n.º 1, desta lei. Com efeito, entre as decisões que podem ser objeto de um recurso por parte de uma organização ambiental, a única categoria que pode ser considerada, no presente caso, é a referida no § 1, n.º 1, primeiro parágrafo, ponto 5, da UmwRG, segundo o qual esta lei é aplicável aos recursos contra atos administrativos ou contratos de direito público que autorizem projetos diferentes dos previstos nos pontos 1 a 2b, do referido § 1, n.º 1, em aplicação das disposições relativas ao meio ambiente do direito federal, do direito do *Land* ou de atos diretamente aplicáveis do direito da União. A este respeito, segundo o órgão de reenvio, o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007 apresenta uma ligação com o ambiente e não constitui apenas uma regra técnica destinada a regular o mercado interno, tal como decorre dos considerandos 1, 4 e 7 deste regulamento.

34. No entanto, o § 1, n.º 1, primeiro parágrafo, ponto 5, da UmwRG refere-se unicamente a atos administrativos que autorizam «projetos». O conceito de «projeto», na aceção desta disposição, foi adotado em conjugação com a Diretiva 85/337/CEE[13], que define um «projeto», no seu artigo 1.º, n.º 2, como «a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras» (primeiro travessão) e «outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo» (segundo travessão). Neste contexto, a regulamentação nacional diz apenas respeito a instalações fixas ou a medidas que constituam uma intervenção direta. Ora, a homologação CE de veículos, tal como a modificação da homologação CE referida na decisão controvertida, dizem respeito à «autorização» de um produto e não constituem um «projeto» na aceção do direito nacional, na medida em que não se referem a uma instalação fixa e não implicam uma intervenção direta no meio natural ou na paisagem.

35. Além disso, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma interpretação ampla do conceito de «projeto», na aceção do § 1, n.º 1, primeiro parágrafo, ponto 5, da UmwRG, não permite chegar a uma conclusão diferente. É certo que o Tribunal de Justiça sublinhou que cabe ao juiz nacional, a fim de assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União em matéria de ambiente, interpretar, na medida do possível, o seu direito nacional de forma a respeitar os objetivos estabelecidos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus[14]. No entanto, devido à definição clara do conceito de «projeto» no direito nacional, o órgão jurisdicional de reenvio vê-se impedido de alargar este conceito no caso em apreço à autorização de atualização do *software* em causa, a fim de que os veículos em causa estejam em conformidade com a regulamentação em vigor.

36. Por outro lado, não é possível aplicar as disposições da UmwRG por analogia, com base numa lacuna involuntária da regulamentação nacional, ou seja, quando o legislador não identificou o interesse em causa ou não o pôde identificar devido a uma alteração posterior das circunstâncias. Com efeito, durante o processo legislativo que conduziu à alteração da UmwRG em 2017, que tinha designadamente por objetivo adaptar a lei às exigências do direito internacional público decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e ter em conta o Acórdão de 8 de março de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), a questão da aplicação do conceito de «projeto», na aceção do § 1, n.º 1, primeiro parágrafo, ponto 5, desta lei, às autorizações de produtos foi identificada e debatida. A este respeito, foi expressamente indicado que a referida lei não dizia respeito ao domínio dos produtos, incluindo os veículos. Além disso, a

[13] Diretiva do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9). Esta foi revogada pela Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1).

[14] Acórdão de 8 de março de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 50).

exposição de motivos da mesma lei estabelece expressamente que o legislador nacional não transpôs o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus para uma disposição geral uma vez que tal levantaria grandes dificuldades de delimitação e uma insegurança jurídica.

37. A Deutsche Umwelthilfe também não pode invocar a legitimidade processual que decorre diretamente do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Com efeito, uma vez que esta disposição, em si, está desprovida de efeito direto em direito da União, como resulta do Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, a seguir «Acórdão Protect», EU:C:2017:987, n.º 45), não constitui uma disposição legislativa na aceção do § 42, n.º 2, primeira parte da frase, do VwGO.

38. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que a Deutsche Umwelthilfe também não tem legitimidade processual para impugnar a decisão controvertida ao abrigo do § 42, n.º 2, segunda parte da frase, do VwGO, segundo o qual o demandante deve alegar ter sido lesado nos seus direitos pelo ato administrativo em causa. Com efeito, o sistema de recursos individuais previsto pelo VwGO baseia-se em direitos subjetivos. Ora, o processo principal não parece dizer respeito à violação de um direito subjetivo de uma pessoa singular. A violação da proibição de utilizar dispositivos manipuladores estabelecida no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, a única que pode ser relevante para este efeito no presente processo, não confere um direito subjetivo a uma pessoa singular, na medida em que esta disposição não se destina a proteger um círculo de pessoas que se demarca de forma decisiva da coletividade.

39. Por conseguinte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o resultado do processo principal depende da questão de saber se a Deutsche Umwelthilfe pode invocar uma legitimidade processual diretamente decorrente do direito da União. À luz do Acórdão Protect, tal legitimidade poderia resultar das disposições combinadas do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta. A este respeito, este órgão jurisdicional sublinha que o processo principal não se inscreve no âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 2, desta convenção, uma vez que, por um lado, a decisão controvertida não é uma decisão regulada pelo artigo 6.º da referida convenção e que, por outro, não existe uma disposição de direito nacional, na aceção do artigo 9.º, n.º 2, primeiro período, da mesma convenção, que torne outras disposições desta convenção aplicáveis.

40. O órgão jurisdicional de reenvio afirma que, no que diz respeito às consequências do Acórdão Protect para o direito processual nacional, os órgãos jurisdicionais nacionais adotaram decisões divergentes, o que alimenta as suas dúvidas quanto ao facto de o direito da União permitir a uma associação ambientalista homologada impugnar, para além das vias de recurso já previstas na UmwRG, uma autorização administrativa de um produto como o que está aqui em causa, se a ação dessa associação se destinar a garantir o cumprimento das disposições do direito da União em matéria de ambiente que não conferem nenhum direito subjetivo.

41. No caso de o Tribunal de Justiça entender que uma associação ambientalista tem legitimidade processual para impugnar a homologação CE de veículos, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a legalidade da decisão controvertida depende fundamentalmente da interpretação do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, nomeadamente no que diz respeito ao conceito de «necessidade» de um dispositivo manipulador. Este órgão jurisdicional pergunta-se se os fabricantes de automóveis devem ter em consideração o estado atual da técnica para determinar se um dispositivo manipulador é efetivamente necessário para proteger o motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo.

42. Nestas condições, o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein) decidiu suspender a instância e submeter à apreciação do Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 9.º, n.º 3, da [Convenção de Aarhus], lido em conjugação com o artigo 47.º da [Carta], ser interpretado no sentido de que, em princípio, as associações ambientalistas devem ter a possibilidade de impugnar judicialmente uma decisão que aprova a produção de veículos ligeiros de passageiros a gasóleo com dispositivos manipuladores — possivelmente em violação do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 715/2007]?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

a) Deve o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 715/2007], ser interpretado no sentido de que a necessidade do dispositivo manipulador para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo é determinada, principalmente, pelo estado atual da técnica, no sentido do que é tecnicamente viável no momento da concessão da homologação CE?

b) Além do estado da técnica, devem ser tidas em conta outras circunstâncias que possam conduzir à admissibilidade de um dispositivo manipulador, apesar de este, à luz do estado atual da técnica, não ser por si só "necessário", na aceção do artigo 5.º, n.º 2, alínea a), segunda parte, do Regulamento [n.º 715/2007]?»

43. Foram apresentadas observações escritas pela Deutsche Umwelthilfe, o KBA, a Volkswagen, bem como pela Comissão Europeia. Estas partes e interessados responderam igualmente por escrito às perguntas feitas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

A. Quanto à primeira questão prejudicial

44. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, lido em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que uma associação ambientalista homologada, com legitimidade processual ao abrigo do direito nacional, deve poder impugnar, perante um órgão jurisdicional nacional, uma decisão administrativa que concede uma homologação CE de veículos que pode ser contrária ao artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, disposição que proíbe, salvo exceção, a utilização de dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões.

45. Nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2 deste artigo, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

46. Para responder a esta questão, analisarei o âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e, em seguida, o alcance desta disposição, lida em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta.

1. Quanto ao âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus

47. Antes de mais, importa salientar que o processo principal diz respeito à possibilidade *de ter acesso a um processo judicial destinado a impugnar um ato de uma autoridade pública*, nomeadamente a homologação CE de veículos. Por conseguinte, os requisitos referidos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus estão preenchidos. Os outros requisitos referem-se ao âmbito de aplicação material e pessoal desta disposição e serão abordados em seguida.

48. No que respeita ao seu âmbito de aplicação material, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus exige que o ato em causa infrinja «o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente». No caso em apreço, o ato invocado pela Deutsche Umwelthilfe é o Regulamento n.º 715/2007, e, em especial, o seu artigo 5.º, n.º 2. Deste modo, é necessário verificar se esta disposição está abrangida pelo «direito interno do domínio do ambiente».

49. A este respeito, por um lado, contrariamente ao sustentado pelo KBA, partilho da posição do órgão jurisdicional de reenvio de que este regulamento está abrangido pelo direito do domínio do ambiente e que, por conseguinte, não deve ser apenas considerado uma norma técnica destinada a regular o mercado interno. Com efeito, creio que esta questão foi resolvida pelo Acórdão de 17 de dezembro de 2020, CLCV e o. (Dispositivo manipulador em motor *diesel*) (C-693/18, a seguir «Acórdão CLCV», EU:C:2020:1040, n.º 113), que declarou que o objetivo visado pelo Regulamento n.º 715/2007 consiste em assegurar um nível elevado de proteção do ambiente e melhorar a qualidade do ar na União.

50. O KBA salienta igualmente que este regulamento se baseia no artigo 95.º CE (atual artigo 114.º TFUE), que diz respeito às 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. Todavia, o n.º 3 do artigo 95.º estabelece que a Comissão, nas suas propostas previstas em matéria de saúde, de segurança, de *proteção do ambiente* e de defesa dos consumidores, basear-se-á num nível de proteção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos. Por conseguinte, o facto de o referido regulamento não ter por base um fundamento jurídico específico relativo ao ambiente, designadamente o artigo 175.º CE, não é suscetível de excluir a ligação deste regulamento com o direito do ambiente.

51. Em todo o caso, o artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento n.º 1367/2006 define a «legislação ambiental» como a «legislação comunitária que, *independentemente do seu fundamento legal*, contribua para o cumprimento dos objetivos de política comunitária em matéria de ambiente consagrados no Tratado: *preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente*, proteger a saúde humana, utilizar prudente e racionalmente os recursos naturais e promover, no plano internacional, medidas destinadas a enfrentar os problemas ambientais à escala regional ou mundial» [15]. Ora, este é efetivamente o caso do Regulamento n.º 715/2007.

[15] O sublinhado é meu.

52. No que se refere mais especificamente ao artigo 5.º, n.º 2, deste regulamento, esta disposição diz respeito aos «dispositivos manipuladores», na aceção do artigo 3.º, n.º 10, do referido regulamento. Embora a referida disposição tenha um caráter técnico, esta faz parte do mesmo regulamento e destina-se a limitar as emissões de gases poluentes, contribuindo assim para a proteção do ambiente. De maneira mais geral, tal como é indicado pela Deutsche Umwelthilfe, é inconcebível dissociar, por princípio, o direito do ambiente e as normas técnicas, na medida em que uma disposição a favor do ambiente tem, muitas vezes, caráter técnico. Neste sentido, saliento que o considerando 1 do Regulamento n.º 715/2007 estabelece que «os requisitos técnicos para a homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões deverão, pois, ser harmonizados a fim de evitar que os Estados-Membros apliquem requisitos divergentes e de assegurar um nível elevado de proteção do ambiente». Por conseguinte, este considerando estabelece explicitamente uma ligação entre as normas técnicas relativas à homologação CE e a proteção do ambiente.

53. Por outro lado, a disposição do direito da União invocada pela Deutsche Umwelthilfe, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, é diretamente aplicável nos Estados-Membros e deve ser considerada parte das disposições do direito *nacional* em matéria do domínio do ambiente [16].

54. Quanto ao âmbito de aplicação pessoal do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, esta disposição estabelece que «os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno» são titulares dos direitos previstos na referida disposição. A este respeito, resulta da decisão de reenvio que a Deutsche Umwelthilfe é uma associação ambientalista homologada, com legitimidade processual em conformidade com o § 3 da UmwRG, que tem por objeto, de acordo com os seus estatutos, promover a proteção da natureza e do ambiente, bem como a proteção do consumidor em matéria de ambiente e saúde, mais especificamente através do esclarecimento e do aconselhamento do consumidor. Por conseguinte, esta associação preenche os requisitos para instaurar um processo judicial nos órgãos jurisdicionais nacionais a favor da proteção do ambiente.

55. Deste modo, uma associação como a Deutsche Umwelthilfe enquadra-se não só no termo «público», na aceção do artigo 2.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, como também na expressão «público envolvido», na aceção do artigo 2.º, n.º 5, desta convenção. Ora, nos termos desta última disposição, presumem-se interessadas as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e que preencham os requisitos previstos no direito nacional.

56. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a expressão «critérios estabelecidos no direito interno», na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, abrange apenas critérios relativos ao círculo de titulares de um direito de recurso, tendo o legislador nacional definido estes critérios de forma vinculativa no § 3 da UmwRG. Em meu entender, esta expressão diz igualmente respeito ao objeto de um recurso e os referidos critérios devem respeitar o direito da União. Esta questão será analisada seguidamente.

[16] V., neste sentido, o Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus, Observações e Recomendações de 29 de abril de 2018, Dinamarca (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, n.º 27), segundo o qual, no âmbito do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, a legislação da União em matéria de ambiente deve ser considerada como parte da legislação nacional de um Estado-Membro. A versão em língua francesa deste documento está disponível através da seguinte hiperligação: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

2. Quanto ao alcance do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, lido em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta

57. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os recursos previstos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus podem estar sujeitos a «critérios», donde se conclui que os Estados-Membros podem, no âmbito da margem de apreciação que lhes é conferida a este respeito, fixar regras de direito processual relativas aos requisitos que devem estar cumpridos para interpor esses recursos [17]. Neste sentido, como refere o órgão jurisdicional de reenvio, a reforma da UmwRG em 2017 destinou-se, designadamente, a adaptar a lei às exigências do direito internacional público resultantes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

58. Segundo esse órgão jurisdicional, a Deutsche Umwelthilfe não tem, ao abrigo do direito nacional, legitimidade processual para impugnar uma decisão administrativa que concede a homologação CE [18]. Por outro lado, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, enquanto tal, está desprovido de efeito direto em direito da União [19]. Nestas condições, quando o direito nacional não prevê a legitimidade processual de uma associação ambientalista homologada, esta disposição, por si só, não pode conferir tal legitimidade a essa associação.

59. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio referiu-se ao Acórdão Protect para justificar o seu pedido de decisão prejudicial. A este respeito, esse acórdão estabelece uma ligação entre o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e o artigo 47.º da Carta no que se refere ao direito de acesso à justiça das organizações de defesa do ambiente [20]. Ora, o raciocínio do Tribunal de Justiça no referido acórdão parece-me perfeitamente aplicável, da seguinte maneira, ao presente processo.

60. Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2007/46, a homologação CE é entendida como o procedimento através do qual um *Estado-Membro certifica* que um modelo de veículo ou tipo de sistema, de componente ou de unidade técnica cumpre as disposições administrativas e os requisitos técnicos aplicáveis constantes da presente diretiva e dos atos regulamentares enumerados nos anexos IV ou XI da referida diretiva. Este anexo IV referia-se ao Regulamento n.º 715/2007, cujo artigo 5.º, n.º 2 tem caráter vinculativo.

61. Por conseguinte, um Estado-Membro, quando define as normas de direito processual aplicáveis aos recursos previstos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e relativos ao exercício dos direitos conferidos às organizações de proteção do ambiente pelo artigo 5.º do Regulamento n.º 715/2007, para efeitos de fiscalização das decisões das autoridades nacionais competentes, tendo em conta as obrigações que lhes incumbem por força desta disposição, executa uma obrigação decorrente da referida disposição e, por conseguinte, deve considerar-se que aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, pelo que esta é aplicável [21].

[17] Acórdão de 14 de janeiro de 2021, Stichting Varkens in Nood e o. (C-826/18, EU:C:2021:7, n.º 49 e jurisprudência referida).

[18] V. n.ºs 32 a 40 das presentes conclusões.

[19] Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, n.º 45 e jurisprudência referida).

[20] Quanto ao alcance do artigo 47.º da Carta, v. Safjan, M., e Düsterhaus, D., «A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU», *Yearbook of European Law*, 2014, vol. 33, n.º 1, pp. 3 a 40.

[21] V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 44 e jurisprudência referida.

62. Embora o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, enquanto tal, seja desprovido de efeito direto em direito da União, não é menos verdade que a referida disposição, em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União, nomeadamente das disposições em matéria de direito do ambiente [22].

63. Ora, o direito de recurso previsto no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus seria esvaziado de qualquer efeito útil, ou mesmo da sua própria essência, se se devesse admitir que, através da imposição de tais critérios previstos no direito nacional, certas categorias de «membros do público», *a fortiori*, dos «membros do público em causa», como as associações de defesa do ambiente que cumprem os requisitos estabelecidos no artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus, fossem privadas do direito de recurso [23]. Estas associações não podem ser privadas da possibilidade de solicitar a fiscalização do cumprimento das normas decorrentes do direito da União em matéria de ambiente, igualmente porque essas normas também estão, na maioria das vezes, orientadas para o interesse geral e não apenas para a proteção dos interesses dos particulares considerados individualmente e porque a missão dessas associações consiste em defender o interesse geral [24].

64. Com efeito, a expressão «critérios estabelecidos no direito interno», que figura no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, embora implique que os Estados contratantes conservam uma margem de apreciação na execução desta disposição, não pode permitir que os mesmos imponham critérios tão estritos que se torne efetivamente impossível para as organizações de defesa do ambiente impugnar os atos ou omissões referidos nesta disposição [25].

65. No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que a Deutsche Umwelthilfe não tem legitimidade processual para impugnar uma decisão administrativa que concede a homologação CE com o fundamento, nomeadamente, de que esta homologação constitui uma «autorização do produto» e que, para tal autorização, o direito nacional não permite que uma associação ambientalista, mesmo que seja abrangida pelo conceito de «público envolvido», na aceção do artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus, interponha recurso num órgão jurisdicional nacional contra uma decisão administrativa que concede a homologação CE de veículos. Ao excluir, desta forma, as associações ambientais de qualquer direito de recurso contra essa decisão de autorização, o direito processual nacional em causa é contrário aos requisitos decorrentes da leitura conjugada do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus com o artigo 47.º da Carta [26].

66. Por outras palavras, o efeito útil do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, visto da perspetiva do direito fundamental a um recurso jurisdicional efetivo, exige que seja garantido às associações ambientalistas homologadas o direito de impugnar uma decisão administrativa que concede a homologação CE [27].

[22] V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 45, e Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o. (C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 33).

[23] V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 46, e Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o. (C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 34).

[24] V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 47 e jurisprudência referida.

[25] Acórdão Protect, n.º 48.

[26] V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 52.

[27] V., neste sentido, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, n.º 91).

67. Ademais, embora as liberdades garantidas pela Carta possam ser restringidas, qualquer restrição ao seu exercício deve ser, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial das referidas liberdades. Além disso, como resulta desta disposição, na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros [28]. Porém, no caso em apreço, não vejo que objetivo de interesse geral reconhecido pela União poderia justificar impedir uma associação ambientalista de aceder à justiça para impugnar a homologação CE de veículos [29].

68. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, nem mesmo uma interpretação extensiva, ou por analogia, do direito nacional permite conferir a legitimidade processual a uma associação ambientalista para impugnar uma decisão que concede a homologação CE. Não obstante, observo que este órgão jurisdicional faz referência a uma Decisão do Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), de 18 de abril de 2018, relativa à legalidade da autorização de funcionamento regular de determinados mega-camiões e à prorrogação do período experimental de certos outros mega-camiões, segundo a qual o § 42, n.º 2, segunda parte da frase, do VwGO confere a legitimidade processual a uma associação ambientalista homologada que procura garantir o cumprimento das disposições baseadas no direito da União em matéria de ambiente. Por outro lado, tal como sublinhou o KBA, a Deutsche Umwelthilfe afirmou, no âmbito do processo principal, que a sua legitimidade processual decorria diretamente do § 1, n.º 1, primeiro período, ponto 6, e do § 2, n.º 1, da UmwRG.

69. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio interpretar, na medida do possível, o direito processual relativo aos requisitos que devem estar preenchidos para interpor um recurso em conformidade tanto com os objetivos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus como com o objetivo da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União, a fim de permitir a uma associação ambientalista, como a Deutsche Umwelthilfe, impugnar num órgão jurisdicional uma decisão suscetível de ser contrária ao direito da União em matéria de ambiente [30].

70. Todavia, se tal interpretação conforme não for possível, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o juiz nacional responsável pela aplicação, no âmbito da sua competência, das disposições do direito da União tem a obrigação de garantir o pleno efeito dessas normas, não aplicando, se necessário, no exercício da sua própria autoridade, qualquer disposição contrária da legislação nacional, ainda que posterior, sem que tenha de pedir ou aguardar pela respetiva revogação prévia por via legislativa ou através de qualquer outro mecanismo constitucional [31].

71. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se se deve interpretar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus no sentido de que, tendo em conta a multitude de decisões relacionadas com o ambiente, os Estados-Membros podem subtrair determinadas decisões administrativas a qualquer fiscalização judicial por iniciativa das associações ambientalistas, como as decisões relativas às autorizações de produtos, limitando-se a possibilidade de interpor recurso a determinadas decisões com consequências graves para o ambiente. No entanto, considero que tal

28 Acórdão de 3 de fevereiro de 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, n.º 84 e jurisprudência referida).

29 O KBA alega que a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha) fez uma escolha sistémica a favor da proteção dos direitos subjetivos.

30 V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 54, e Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, n.º 39).

31 V., neste sentido, Acórdão Protect, n.º 56.

abordagem não encontra apoio nas disposições desta convenção nem na jurisprudência do Tribunal de Justiça. De qualquer forma, tal como alega a Deutsche Umwelthilfe, uma decisão que concede a homologação CE é suscetível de dizer respeito a um grande número de veículos, pelo que não pode ser considerada como tendo apenas uma importância menor para a proteção do ambiente. Neste sentido, tal como estabelecido no considerando 6 do Regulamento n.º 715/2007, 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 NO_x dos veículos equipados com motor *diesel*.

72. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, ao contrário dos factos que deram origem ao Acórdão Protect, relativos ao direito austríaco, as associações ambientais, no direito alemão, têm a possibilidade, no âmbito da UmwRG, de fiscalizar a autorização de projetos e que não existe, deste modo, exclusão total do direito de recurso no que se refere às associações. O direito processual não apresenta, assim, uma lacuna no que respeita à tutela jurisdicional, que é comparável à constatada nesse acórdão. No entanto, tal como observa o órgão jurisdicional de reenvio, uma associação como a Deutsche Umwelthilfe não dispõe de acesso à justiça para impugnar uma decisão que concede uma homologação CE. Por conseguinte, entendo que a jurisprudência proferida no âmbito do Acórdão Protect é plenamente aplicável a fim de fiscalizar o cumprimento de uma norma do direito da União em matéria de ambiente.

73. O KBA e a Volkswagen alegam que a *actio popularis* é estruturalmente alheia ao direito processual alemão e que uma associação ambientalista deve, por isso, poder sempre invocar uma eventual violação, devido à ação das autoridades, dos seus direitos. Todavia, no caso em apreço, a aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, lido em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, não conduz a uma *actio popularis* [32]. Com efeito, o direito de acesso à justiça num caso como o do processo principal pressupõe que o direito nacional tenha conferido à associação o direito de instaurar um processo judicial, tendo os seus estatutos sido aprovados pelas autoridades nacionais competentes. Tal associação apresenta, assim, garantias de seriedade e de competência no exercício da sua ação [33]. Uma vez que estas associações têm um interesse juridicamente reconhecido em matéria de proteção do ambiente, deve considerar-se que são suficientemente afetadas pela violação de disposições do direito da União em matéria de ambiente diretamente aplicáveis para invocar as referidas disposições perante os órgãos jurisdicionais nacionais [34].

74. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que se responda à primeira questão que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, lido em conjugação com o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que uma associação ambientalista homologada, com legitimidade processual ao abrigo do direito nacional, deve ter a possibilidade de impugnar judicialmente uma decisão administrativa que concede uma homologação CE de

[32] Nas suas Conclusões no processo Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, n.º 81), a advogada-geral E. Sharpston sublinhou que os autores da Convenção de Aarhus optaram por não prever uma *actio popularis* em matéria ambiental e decidiram reforçar o papel das organizações ambientais. A advogada-geral acrescenta que, ao fazê-lo, escolheram um caminho entre a abordagem maximalista (*actio popularis*) e a abordagem minimalista (atribuição do direito a uma ação individual unicamente às partes com um interesse direto em jogo).

[33] Tal como observou a advogada-geral E. Sharpston nas suas Conclusões no processo Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, n.º 74), as organizações ambientais que cumpram requisitos não discriminatórios, transparentes e objetivamente justificados que facilitem o acesso à justiça nos termos do direito nacional devem poder invocar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

[34] V., neste sentido, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, n.º 49).

veículos que possa ser contrária ao artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, disposição que proíbe, salvo exceção, a utilização de dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

75. Com a sua segunda questão, submetida em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007, deve ser interpretado no sentido de que a «necessidade» de um dispositivo manipulador para proteger o motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo é apreciada à luz do estado atual da técnica no momento da concessão da homologação CE dos veículos em causa e se devem ser tidas em conta outras circunstâncias, além da referida «necessidade», para analisar a licitude de um dispositivo manipulador [35].

76. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, a utilização de dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões é proibida. Porém, esta proibição está sujeita a três exceções, entre as quais a exceção constante da alínea a) desta disposição, nomeadamente «se se justificar a necessidade desse dispositivo para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo».

77. A título preliminar, observo que, na sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio parte do pressuposto de que a janela térmica constitui um «dispositivo manipulador», na aceção do artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento n.º 715/2007. No Acórdão CLCV, o Tribunal de Justiça declarou que constitui um «dispositivo manipulador» um dispositivo que deteta qualquer parâmetro relacionado com o desenrolar dos procedimentos de homologação previstos nesse regulamento, a fim de melhorar o desempenho do sistema de controlo das emissões durante esses procedimentos e obter, assim, a homologação do veículo, ainda que essa melhoria se possa igualmente verificar, de forma pontual, em condições normais de utilização do veículo [36].

78. O Tribunal de Justiça considerou igualmente que a proibição prevista no artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento ficaria esvaziada da sua substância e privada de qualquer efeito útil se os fabricantes fossem autorizados a equipar os veículos automóveis com tais dispositivos manipuladores com o único objetivo de proteger o motor contra a acumulação de sujidade e o envelhecimento [37]. Esta jurisprudência foi proferida no âmbito da análise da conformidade do sistema de comutação com o direito da União.

79. Os processos C-128/20, GSMB Invest; C-134/20, Volkswagen, e C-145/20, Porsche Inter Auto e Volkswagen, por sua vez, dizem respeito a uma janela térmica semelhante à que está em causa na presente questão. Nas minhas conclusões conjuntas nestes três processos [38], apresentadas em 23 de setembro de 2021, propus ao Tribunal de Justiça considerar que o artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento n.º 715/2007, lido em conjugação com o artigo 5.º, n.º 1, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que constitui um «dispositivo manipulador» um dispositivo que, em condições reais de condução de um veículo a motor, só assegura plenamente a recirculação

[35] Na sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se a «dispositivos manipuladores». Porém, uma vez que, no processo principal, está apenas em causa a janela térmica, referir-me-ei unicamente a este dispositivo manipulador.

[36] Acórdão CLCV, n.º 102.

[37] Acórdão CLCV, n.º 113.

[38] Conclusões nos processos GSMB Invest, Volkswagen e Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-128/20, C-134/20 e C-145/20, EU:C:2021:758).

dos gases de escape quando a temperatura exterior se situar entre os 15 e os 33 graus Celsius e a altitude de circulação for inferior a 1 000 metros, ao passo que, fora dessa janela, num intervalo de 10 graus Celsius, e acima de 1 000 metros de altitude, num intervalo de 250 metros, a taxa de recirculação dos gases de escape é reduzida linearmente a 0, com o consequente aumento das emissões de NO_x acima dos valores-limite fixados no referido regulamento [39]. Estas considerações são aplicáveis ao presente caso.

80. Com a alínea a) da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se a «necessidade» de um dispositivo manipulador para proteger o motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo é apreciada tendo em conta o que é tecnicamente exequível no momento da concessão da homologação CE dos veículos em causa.

81. Concordo com esse órgão jurisdicional em que, para responder a esta questão, deve ter-se em consideração o momento da concessão da homologação CE. Com efeito, esta refere-se a veículos novos, que devem respeitar os atos regulamentares em vigor no momento da homologação, entre os quais os referidos no anexo IV da Diretiva 2007/46, que incluem o Regulamento n.º 715/2007.

82. No que se refere às exigências técnicas relativas a esta homologação, nas minhas Conclusões nos processos C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, e C-145/20, Porsche Inter Auto e Volkswagen, considerei que o Regulamento n.º 715/2007 em lado nenhum faz referência a uma tecnologia específica que deva ser utilizada para efeitos da homologação CE [40]. Por outras palavras, como alega a Volkswagen, este regulamento, tal como a Diretiva 2007/46, é neutro do ponto de vista tecnológico.

83. Recordei igualmente que, nos termos do considerando 7 do referido regulamento, «[a]o estabelecer normas para as emissões, é importante ter em conta as repercussões nos mercados e na competitividade dos fabricantes, os custos diretos e indiretos impostos às empresas e os benefícios que se obtêm em termos de incentivo à inovação, melhoria da qualidade do ar, redução das despesas com a saúde e aumento da esperança de vida, bem como as implicações para o balanço total das emissões de dióxido de carbono». Por conseguinte, quando o legislador da União determinou os valores-limite da emissão de poluentes, já tinha considerado os interesses dos fabricantes de automóveis. Por conseguinte, são estes últimos que se têm de adaptar e instalar dispositivos técnicos adequados a respeitar esses valores-limite, sem que a técnica utilizada seja *necessariamente a melhor possível ou imposta* [41]. Neste sentido, como refere o KBA, pode ser suficiente utilizar tecnologias modernas com um nível de qualidade média difundidas no mercado, desde que cumpram os requisitos estabelecidos para a homologação CE.

84. Acrescentei que autorizar um dispositivo manipulador nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007 apenas porque, por exemplo, as despesas de investigação são elevadas, o dispositivo técnico é caro ou as operações de manutenção do veículo são mais frequentes e mais dispendiosas para o utilizador equivaleria a esvaziar o referido regulamento da sua substância [42].

[39] N.º 104 das referidas conclusões.

[40] N.º 129 das referidas conclusões.

[41] Conclusões nos processos GSMB Invest, Volkswagen e Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-128/20, C-134/20 e C-145/20, EU:C:2021:758, n.º 129).

[42] Conclusões nos processos GSMB Invest, Volkswagen e Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-128/20, C-134/20 e C-145/20, EU:C:2021:758, n.º 130).

85. Mais uma vez, estas considerações parecem-me aplicáveis ao presente processo. Neste sentido, concordo com o órgão jurisdicional de reenvio quando defende que qualquer exceção ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007 deve, em princípio, ser excluída sempre que, por razões económicas, o fabricante conceba os motores de tal forma que, em condições normais de funcionamento, a segurança de uma tecnologia eficaz de controlo das emissões para o motor não é garantida e esta tecnologia esteja amplamente desativada por esta razão.

86. Só há «necessidade» de um dispositivo manipulador quando nenhuma solução permita evitar riscos imediatos de danos que criem um perigo concreto durante a condução do veículo [43].

87. Por outro lado, com a alínea b) da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, além do estado da técnica, devem ser tidas em conta outras circunstâncias que poderiam tornar lícito um dispositivo manipulador, apesar de este, à luz unicamente do estado atual de técnica no momento relevante, não ser, por si só, «necessário», na aceção do artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007.

88. A este respeito, no que se refere ao conceito de «necessidade», resulta do Acórdão CLCV que o referido artigo 5.º, n.º 2, alínea a), uma vez que constitui uma exceção à proibição da utilização de dispositivos manipuladores que reduzem a eficácia dos sistemas de controlo das emissões, deve ser objeto de *interpretação estrita* [44].

89. Nestas circunstâncias, não sendo o dispositivo manipulador em causa no presente processo «necessário», como referido pelo órgão jurisdicional de reenvio na alínea b) da sua segunda questão [45], não existem, a meu ver, outras circunstâncias suscetíveis de tornar lícito um dispositivo manipulador. Com efeito, na medida em que as outras duas exceções previstas no artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) e c), do Regulamento n.º 715/2007 não são aplicáveis no processo principal, este regulamento não prevê nenhuma justificação adicional para a autorização de um dispositivo manipulador.

90. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão que o artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007 deve ser interpretado no sentido de que a «necessidade» de um dispositivo manipulador para proteger o motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo não é apreciada à luz do estado atual da técnica no momento da concessão da homologação CE e que não devem ser tidas em conta outras circunstâncias, além da referida «necessidade», para analisar a licitude de um dispositivo manipulador.

43 V., neste sentido, Acórdão CLCV, n.º 114.

44 Acórdão CLCV, n.º 112.

45 Trata-se de uma apreciação factual que é da competência ao órgão jurisdicional de reenvio.

V. Conclusão

91. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha):

1) O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, em 25 de junho de 1998, e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que uma associação ambientalista homologada, com legitimidade processual ao abrigo do direito nacional, deve ter a possibilidade de impugnar perante um órgão jurisdicional uma decisão administrativa que concede uma homologação CE de veículos que pode ser contrária ao artigo 5.º, n.º 2, do 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, disposição que proíbe, salvo exceção, a utilização de dispositivos manipuladores que reduzam a eficácia dos sistemas de controlo das emissões.

2) O artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007 deve ser interpretado no sentido de que a «necessidade» de um dispositivo manipulador para proteger o motor contra danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo não é apreciada à luz do estado atual da técnica no momento da concessão da homologação CE e que não devem ser tidas em conta outras circunstâncias, além da referida «necessidade», para analisar a licitude de um dispositivo manipulador.