

Processo C-873/19

**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça**

Data de entrada:

29 de novembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht [Tribunal
Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha]

Data da decisão de reenvio:

20 de novembro de 2019

Recorrente:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Recorrida:

República Federal da Alemanha

Interveniente:

Volkswagen AG

Objeto do processo principal

Legitimidade processual de uma associação ambientalista num litígio relativo à admissibilidade de dispositivos manipuladores em motores diesel – Admissibilidade da assim denominada «janela térmica» nos termos do Regulamento n.º 715/2007 – Referência e critérios para a questão da necessidade de um dispositivo manipulador

Objeto e base jurídica do pedido prejudicial

Interpretação da Convenção de Aarhus e do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus em 25 de junho de 1998, aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, conjugado com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 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 (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 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?
2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:
 - a) Deve o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 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, ser interpretado no sentido de que a necessidade do dispositivo manipulador para proteger do 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 (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?

Disposições do direito internacional invocadas

Convenção da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (a seguir «Convenção de Aarhus»), artigo 9.º, n.º 3,

Disposições do direito da União invocadas

Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), artigos 47.º e 52.º, n.º 1

Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos, artigo 5.º, n.º 2

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

Disposições nacionais invocadas

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Lei complementar relativa aos recursos em matéria de ambiente de acordo com a Diretiva 2003/35/CE, a seguir «UmwRG»), §§ 1, 2 e 3

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-FGV) (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), § 25 n.ºs 1 e 2

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (Código do Procedimento Administrativo), §§ 42 e 113, n.º 1, primeiro período

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 As partes estão em desacordo quanto à legitimidade processual da recorrente e quanto à existência de dispositivos manipuladores proibidos ou mesmo à admissibilidade de dispositivos manipuladores nos motores dos veículos do modelo VW Golf Plus TDI (2,0 litros), produzido pela interveniente Volkswagen AG.
- 2 Nos termos do § 3 da UmwRG, relativo à interposição de recurso, a recorrente é uma reconhecida associação ambientalista que tem por objeto 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.

- 3 A interveniente é um fabricante alemão de automóveis e produz, entre outros, o modelo VW Golf Plus TDI (2,0 litros). Os veículos deste modelo têm um motor diesel do tipo EA 189 Euro 5. No contexto do chamado «caso diesel», foi revelado, nomeadamente, que os veículos do modelo mencionado fabricados pela interveniente estavam equipados com um dispositivo manipulador. Aquando da homologação, a unidade de controlo do motor desta variante de motores continha um *software* que permitia detetar se, no decorrer de um ensaio, o veículo estava a completar um ciclo de condução. Neste caso, é ativado um modo específico em que a taxa de recirculação dos gases de escape é substancialmente aumentada para que o veículo emita menos óxido de nitrogénio. Em condições reais de condução, este modo está totalmente desativado, resultando em emissões de óxido de nitrogénio significativamente mais elevadas. Aquando da apresentação do pedido no âmbito do procedimento de homologação do Kraftfahrt-Bundesamt (Organismo Federal dos Veículos a Motor, a seguir «KBA»), este *software* não foi indicado pela interveniente. Assim, no banco de ensaio, as emissões de óxido de nitrogénio dos veículos permanecem dentro dos limites permitidos da homologação CE concedida. No entanto, na condução normal em estrada, as emissões de óxido de nitrogénio excedem os valores permitidos ao abrigo da homologação CE.
- 4 Numa decisão administrativa de 15 de outubro de 2015, não impugnada no caso em apreço, o Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ordenou, designadamente, à interveniente que retirasse os dispositivos manipuladores proibidos e tomasse as medidas adequadas para restabelecer a regularidade. As soluções concretas deveriam ser aprovadas pelo KBA antes de serem aplicadas na prática.
- 5 Em consequência, a interveniente desenvolveu uma atualização de *software* que deveria corrigir as conhecidas deficiências nos sistemas de escape dos veículos.
- 6 Por decisão de autorização de 20 de junho de 2016, o KBA informou a interveniente que, após a atualização do *software* desenvolvido pela interveniente ter sido instalada no modelo VW Golf Plus TDI (2,0 litros), não havia mais dispositivos manipuladores proibidos; os dispositivos manipuladores ainda existentes foram considerados pelo KBA como sendo permitidos.
- 7 Ainda segundo as conclusões da recorrida, o veículo controvertido passou a dispor também de uma assim denominada «janela térmica» após a aplicação de atualização do *software*, na qual a taxa de recirculação dos gases de escape é controlada em função da temperatura ambiente. De acordo com as informações fornecidas pela interveniente, a taxa de recirculação dos gases de escape a temperaturas inferiores a -9°C é de 0%, entre -9°C e 11°C de 85%, subindo depois de 11°C até atingir finalmente 100% a partir de uma temperatura ambiente de 15°C.

- 8 Em 15 de novembro de 2016, a recorrente apresentou uma reclamação contra essa decisão, para a qual ainda não recebeu resposta. Por conseguinte, interpôs recurso em 24 de abril de 2018 e pediu, nomeadamente, a anulação da decisão de autorização de 20 de junho de 2016, na medida em que esta declara que não foram detetados dispositivos manipuladores proibidos e que os dispositivos manipuladores existentes são considerados permitidos.

Principais argumentos das partes no processo principal

- 9 Segundo a recorrente, também os dispositivos manipuladores considerados permitidos pelo KBA devem ser considerados proibidos na aceção do artigo 5.º, n.º 2, primeiro período, do Regulamento n.º 715/2007, uma vez que os dispositivos manipuladores instalados são logo ativados quando atingidas as temperaturas médias prevalecentes na Alemanha. No entanto, em princípio, os fabricantes podem construir e instalar motores que, de um ponto de vista técnico, não exigem que os sistemas de purificação dos gases de escape sejam reduzidos mesmo a temperaturas médias, ou seja, em condições normais.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

Quanto à primeira questão: legitimidade processual da recorrente

- 10 O órgão jurisdicional nacional considera que a recorrente no presente processo não tem legitimidade processual ao abrigo do direito processual nacional (I.), de modo que a questão principal é a de saber se a legitimidade processual pode ser extraída diretamente do direito da União (II.).

I. Legitimidade processual ao abrigo do direito processual nacional

- 11 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio analisou se a legitimidade processual da recorrente resulta do § 2, n.º 1, em conjugação com o § 1, n.º 1, primeiro período, da UmwRG. Negou que tal fosse o caso, porque não é abrangida pelo âmbito de aplicação da UmwRG previsto no § 1, n.º 1, da UmwRG, o qual implica que se trate da impugnação de um ato administrativo que autoriza um «projeto». A homologação de veículos de passageiros e também a autorização aqui em causa, enquanto modificação da homologação, representam, pelo contrário, um caso de autorização do produto e não dizem respeito a nenhum projeto. Uma interpretação extensiva do conceito de projeto, bem como uma aplicação analógica das disposições da UmwRG, também não são tidas em consideração no presente caso.
- 12 A recorrente também não pode extrair a sua legitimidade processual diretamente do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, por esta disposição não ser diretamente aplicável. Pelo contrário, a sua execução e efeito dependem da adoção de atos jurídicos adicionais por parte dos Estados-Membros (v. Acórdão do

Tribunal de Justiça de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987).

- 13 Por último, a recorrente também não pode usar os direitos públicos subjetivos de uma pessoa singular para o seu próprio interesse e fazê-los valer em tribunal, uma vez que tais direitos não podem ser reconhecidos no caso em apreço. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a única violação, neste caso, da proibição da utilização de dispositivos manipuladores prevista no artigo 5.º, n.º 2, primeiro período, do Regulamento n.º 715/2007 não confere um direito subjetivo a uma pessoa singular, pois a disposição não visa a proteção individual dos cidadãos.

II. Legitimidade processual diretamente ao abrigo do direito da União

- 14 Por conseguinte, no entender do órgão jurisdicional de reenvio, é relevante para a decisão saber se a recorrente pode extrair a sua legitimidade processual diretamente o direito da União. À luz da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça (Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987), essa legitimidade poderia resultar do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, conjugado com o artigo 47.º, n.º 1, da Carta. Os factos do caso em apreço são abrangidos pelo n.º 3 e não pelo n.º 2 do artigo 9.º da Convenção de Aarhus, uma vez que, por um lado, no caso da decisão de autorização não se trata de uma decisão a que se aplica o artigo 6.º da Convenção de Aarhus. Com efeito, não se trata nem de atividades propostas segundo o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do anexo I, nem de aplicar o artigo 6.º, nos termos do seu n.º 1, alínea b), em conformidade com o direito nacional, porque a decisão em causa poderia ter um impacto significativo no ambiente. Não existe nenhuma disposição no direito nacional em virtude da qual o referido artigo seja aplicável ao presente caso. Por outro lado, também não existe legislação nacional na aceção do artigo 9.º, n.º 2, primeiro período, da Convenção de Aarhus que preveja a aplicação de outras disposições pertinentes da Convenção para o presente caso.
- 15 Na decisão proferida relativa ao direito austríaco, o Tribunal de Justiça declarou que a interação destas normas obrigava os Estados-Membros a assegurar uma proteção jurisdicional efetiva dos direitos garantidos pelo direito da União, nomeadamente das disposições em matéria do direito do ambiente. Os critérios estabelecidos no direito nacional não devem privar as associações ambientalistas, em especial, da possibilidade de fazerem verificar o respeito pelas disposições resultantes do direito da União em matéria de ambiente. Embora os Estados-Membros disponham de um certo grau de discricionariedade na aplicação desses requisitos, não são permitidos critérios tão rigorosos que tornem praticamente impossível às associações ambientalistas contestar atos e omissões na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais nacionais devem, tanto quanto possível, interpretar o direito processual em conformidade com os objetivos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e com o objetivo de uma proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União. Se tal não for possível, o órgão jurisdicional

nacional deve afastar a aplicação de qualquer disposição processual contrária a essa disposição no litígio pendente.

- 16 As consequências dessa decisão para o direito processual nacional foram apreciadas diferentemente na jurisprudência nacional.
- 17 Assim, numa decisão de 18 de abril de 2018, o Tribunal Administrativo de Berlim chegou à conclusão de que as associações ambientalistas reconhecidas podiam, à luz da decisão do Tribunal de Justiça de 20 de dezembro de 2017, obter o cumprimento por via judicial da regulamentação ambiental puramente objetiva baseada no direito da União em matéria de ambiente. A disposição alemã relevante é aplicável no pressuposto de que, para haver legitimidade processual, é suficiente que uma associação ambientalista reconhecida requeira judicialmente o respeito pelas disposições resultantes do direito da União em matéria de ambiente.
- 18 O Tribunal Administrativo de Düsseldorf emitiu uma opinião jurídica diferente numa decisão de 24 de janeiro de 2018. O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, conjugado com o artigo 47.º, n.º 1, da Carta, não exige que sejam concedidos às associações ambientalistas direitos de ação coletiva para além dos casos previstos pela UmwRG. Com efeito, o legislador nacional não tem de garantir o acesso aos tribunais sem quaisquer restrições. Tal resulta já diretamente da Convenção de Aarhus, segundo a qual podem ser fixados «critérios» para os recursos. O artigo 52.º, n.º 1, da Carta prevê igualmente a possibilidade de restringir por lei o direito à ação nos termos do artigo 47.º, n.º 1, da Carta. Ao abrigo do direito processual nacional, as associações ambientalistas têm, em princípio, um amplo acesso à justiça. O facto de, em contrapartida, não poderem contestar judicialmente a autorização de produtos concretos não constitui, por conseguinte, uma restrição desproporcionada, uma vez que esses produtos têm, em si mesmos, pouca relevância ambiental. Por último, o direito nacional também prevê mais possibilidades para as associações ambientalistas interpirem recursos contra decisões administrativas do que o direito processual austríaco, tal como subjacente ao acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de dezembro.
- 19 Mesmo à luz desta jurisprudência nacional divergente, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, conjugado com o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que as associações ambientalistas reconhecidas também devem poder contestar uma autorização administrativa de produtos como a que está aqui em causa, para além das vias de recurso já previstas na UmwRG, na medida em que seja necessário fazer respeitar as disposições objetivas do direito da União em matéria de ambiente.
- 20 Nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente. Por

consequente, a Convenção de Aarhus prevê também que o direito de ação coletiva não é ilimitado, mas apenas na medida em que as associações ambientalistas preencham determinados critérios estabelecidos pelo direito nacional; os Estados-Membros dispõem, portanto, de discricionariedade para a configuração das suas disposições processuais. No entanto, os critérios estabelecidos pelos Estados-Membros não devem ser tão rigorosos que seja praticamente impossível às organizações ambientalistas contestar atos e omissões na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

- 21 Desde logo, o órgão jurisdicional nacional tem dúvidas quanto à questão de saber se os «critérios [...] previstos na [...] legislação nacional», na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, só abrangem os critérios relativos à categoria dos titulares do direito de recurso. Neste caso, os Estados-Membros só teriam discricionariedade no que respeita à questão de saber quais as associações ambientalistas que devem ter direito de fazer valer em tribunal, através da ação coletiva, os interesses públicos relacionados com o ambiente. O legislador nacional estabeleceu esses critérios de forma vinculativa no § 3 UmwRG.
- 22 No entanto, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus pode ainda ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros também podem estabelecer distinções quanto ao objeto do recurso, excluindo assim certas decisões administrativas do controlo jurisdicional despoletado pelas associações ambientalistas. Devido à multiplicidade de decisões administrativas relacionadas com o ambiente, poderia ser útil estabelecer uma limitação a certas decisões graves em termos de impacto ambiental. Isso poderia sugerir que a decisão tomada pelo legislador nacional de excluir as autorizações de produtos do âmbito de aplicação da UmwRG seria, em princípio, coerente com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Embora não possa ser atribuída a todas as autorizações de produtos uma reduzida relevância ambiental, perante a multiplicidade de autorizações individuais de produtos – por exemplo a autorização de um único veículo a motor pela autoridade competente para a emissão de autorizações a nível local – também existem considerações práticas que sugerem que os Estados-Membros devem poder evitar, através de uma abordagem tipológica, que certas decisões individuais fiquem expostas à incerteza de uma anulação por terceiros, ainda não intervenientes no processo. Deve ser assim sobretudo porque a decisão, regra geral, não lhes será dada a conhecer e, por conseguinte, não serão informados dos recursos judiciais de que dispõem.
- 23 Acresce que a factualidade do denominado Acórdão Protect do Tribunal de Justiça difere da do presente processo. Contrariamente ao caso já decidido, o direito nacional prevê igualmente a possibilidade, no âmbito da UmwRG, de as associações ambientalistas desencadearem a fiscalização judicial da autorização de projetos. Não existe, no direito nacional, uma exclusão total do direito de ação coletiva das associações. Por conseguinte, não existe no direito processual nacional uma lacuna na proteção jurídica comparável com a estabelecida pela decisão de 20 de dezembro de 2017 relativa ao direito austríaco.

Quanto à segunda questão

- 24 Caso o Tribunal de Justiça responda afirmativamente à primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pede adicionalmente resposta à segunda questão prejudicial. Pressupondo também neste caso uma legitimidade processual da recorrente, para decidir sobre a legalidade da decisão de autorização impugnada é necessário saber como deve ser interpretado o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007, mais especificamente, qual o critério a aplicar para que a «necessidade» de criação de um dispositivo manipulador seja justificada. Para que o órgão jurisdicional de reenvio examine a legalidade da decisão de autorização, é, nomeadamente, determinante saber se os dispositivos manipuladores, neste caso a janela térmica, divulgados pela interveniente são permitidos, como considerou o KBA.
- 25 É indiscutível que, mesmo após a atualização do *software* disponibilizada pelo KBA na decisão impugnada, continuam a existir dispositivos manipuladores no sistema de controlo do motor dos veículos em causa. Estes são, em princípio, proibidos por força do artigo 5.º, n.º 2, primeiro período, do Regulamento n.º 715/2007. Excecionalmente, são permitidos dispositivos manipuladores nos termos do artigo 5.º, n.º 2, primeiro período, alínea a), do Regulamento n.º 715/2007, se se justificar a necessidade desse dispositivo para proteger o motor de danos ou acidentes e para garantir um funcionamento seguro do veículo. O Regulamento n.º 715/2007 não regula esse caso.
- 26 Os considerandos do Regulamento n.º 715/2007 contêm vários motivos importantes para a adoção do regulamento. Assim, o considerando 1 refere que as disposições previstas se destinam, nomeadamente, a assegurar um nível elevado de proteção do ambiente. O considerando 6 refere 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 óxido de nitrogénio dos veículos equipados com motor diesel. O considerando 7 menciona que se deve ter em conta benefícios como a melhoria da qualidade do ar, a redução das despesas com a saúde e o aumento da esperança de vida. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que há sérios indícios para presumir um conceito, em princípio, estrito de necessidade – afinal o Regulamento n.º 715/2007 centra-se na proteção de interesses superiores. Consequentemente, pode presumir-se que os fabricantes de veículos a motor terão de se orientar principalmente pelo estado atual da técnica quando se trata de saber se um dispositivo manipulador é realmente necessário para a proteção do motor ou para a segurança do funcionamento de um veículo a motor.
- 27 Em contrapartida, o considerando 7 relativiza estes objetivos no que respeita ao estabelecimento de valores-limite para as emissões. Por conseguinte, são igualmente tidas em conta as repercussões nos mercados e na competitividade dos fabricantes, assim como os custos diretos e indiretos impostos às empresas. O legislador poderia assim ter considerado que, para além do objetivo de proteger o mais amplamente possível o ambiente, existem outras circunstâncias que não só

foram identificadas antes da adoção do regulamento, mas que podem também ter de ser tidas em conta na sua interpretação. Contudo, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, uma exceção ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 715/2007 não deve, em princípio, ser considerada se, por razões económicas, os motores diesel forem tecnicamente concebidos pelo fabricante de tal forma que a tecnologia eficaz de depuração das emissões não seja garantida sem danos no motor durante o funcionamento normal e, por conseguinte, for largamente desativada.

- 28 No entanto, saber se e, eventualmente, em que medida diferentes considerações influenciam a interpretação do conceito de necessidade é objeto de interpretação do direito derivado da União. Esta interpretação está reservada ao Tribunal de Justiça da União Europeia.