



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

MICHAL BOBEK

apresentadas em 10 de junho de 2021 ¹

Processos apensos C-177/19 P, C-178/19 P e C-179/19 P

República Federal da Alemanha

contra

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Comissão Europeia (C-177/19 P)

e

Hungria

contra

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Comissão Europeia (C-178/19 P)

e

Comissão Europeia

contra

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Ambiente — Regulamento (UE) 2016/646 — Emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6) — Poderes de uma autoridade municipal em matéria de proteção do ambiente para limitar a circulação de determinados veículos — Legitimidade para agir das entidades locais — Afetação direta — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução — Competências de execução da Comissão — Fixação, para as emissões de óxidos de azoto, dos valores a não ultrapassar (NTE), nos ensaios em condições reais de condução (RDE) — Aplicação de fatores de conformidade CF poluente — Anulação parcial — Ajustamento dos efeitos de uma anulação no tempo»

¹ Língua original: inglês.

I. Introdução

1. Em 2016, em resposta a um conhecido escândalo relativo ao verdadeiro nível de emissões de certos veículos novos equipados com motor diesel, a Comissão Europeia introduziu um procedimento de ensaio de emissões em condições reais de condução («RDE») para complementar o procedimento laboratorial anterior, o novo ciclo de condução europeu (a seguir «NEDC»). Este era o único procedimento de ensaio utilizado até então para efeitos de «homologação» de novos veículos ligeiros de passageiros e comerciais. Além disso, a Comissão também fixou os valores relativos às emissões de massa de óxidos de azoto (a seguir «NO_x») que não podiam ser excedidos nesses ensaios RDE.

2. No seu Acórdão de 13 de dezembro de 2018, que deu parcialmente provimento aos recursos interpostos pela Ville de Paris (a seguir «Cidade de Paris»), pela Ville de Bruxelles (a seguir «Cidade de Bruxelas») e pelo Ayuntamiento de Madrid (a seguir «Município de Madrid») (a seguir, em conjunto, «recorridos»), o Tribunal Geral anulou parcialmente o regulamento da Comissão que fixa determinados valores para os ensaios RDE em relação às emissões de NO_x². Em substância, o Tribunal Geral concluiu que, ao fixar esses valores num nível demasiado elevado, a Comissão procedeu efetivamente a uma alteração da norma Euro 6 estabelecida pelo legislador da União Europeia, para a qual não tinha competência³.

3. Com os seus recursos, a República Federal da Alemanha, a Hungria e a Comissão (a seguir, em conjunto, «recorrentes») pedem ao Tribunal de Justiça para anular o acórdão do Tribunal Geral. Estes recursos suscitam várias questões, duas das quais talvez mais importantes do que as outras. A primeira é de natureza processual. Diz respeito ao conceito de «afetação direta» em relação a uma entidade regional de um Estado-Membro que pretende impugnar um ato da União. A segunda é de natureza substantiva. Qual é a amplitude do espaço de manobra da Comissão quando esta tem competência para alterar elementos não essenciais de um ato de base através da adoção de legislação de aplicação?

II. Quadro jurídico e factual

4. Antes de um novo modelo de veículo poder ser introduzido no mercado na União Europeia, o fabricante deve submetê-lo ao procedimento de homologação. Este procedimento tem por objetivo certificar que um protótipo de veículo cumpre todos os requisitos de segurança, ambientais e de produção da União Europeia (conforme previstos na legislação principal e nos atos regulamentares relevantes)⁴.

² Regulamento (UE) 2016/646 da Comissão, de 20 de abril de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 692/2008 no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6) (JO 2016, L 109, p. 1; a seguir «regulamento impugnado»).

³ Acórdão Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Comissão (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU T:2018:927; a seguir «acórdão recorrido»).

⁴ Para um exemplo do quadro regulamentar da União Europeia no que diz respeito à homologação de veículos, v., igualmente, Conclusões apresentadas pela advogada-geral E. Sharpston no processo CLCV e o. (Dispositivo manipulador em motores diesel) (C-693/18, EU:C:2020:323).

5. No que diz respeito ao presente processo, o principal ato legislativo em vigor à data dos factos era a Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos («Diretiva-Quadro»)⁵.

6. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46:

«Os Estados-Membros só devem matricular e autorizar a venda ou entrada em circulação dos veículos, componentes e unidades técnicas que cumpram os requisitos da presente diretiva.

Os Estados-Membros não devem proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos, componentes ou unidades técnicas por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos.»

7. O anexo IV da Diretiva 2007/46, intitulado «Lista de requisitos para efeitos de homologação CE de veículos», inclui, nomeadamente, uma lista de atos regulamentares aplicáveis.

8. No que diz respeito a emissões poluentes no caso de veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6), o ato regulamentar relevante era o 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 veículos⁶. Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, este regulamento «estabelece requisitos técnicos comuns para a homologação de veículos a motor e de peças de substituição, tais como dispositivos de controlo da poluição de substituição, no que respeita às respetivas emissões».

9. O artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007, estabelece que os procedimentos, ensaios e requisitos específicos para a homologação que têm por objeto a alteração de elementos não essenciais deste regulamento, completando-o, devem ser aprovados pelo procedimento de regulamentação com controlo⁷.

10. O artigo 10.º do Regulamento n.º 715/2007 dispõe, nomeadamente, que, no que diz respeito aos veículos de passageiros e aos veículos de transporte de passageiros, os valores-limite da norma Euro 5 são aplicáveis a partir de 1 de setembro de 2009 para efeitos de homologação e que, a partir de 1 de janeiro de 2011, os veículos novos que não respeitem esta norma deixam de poder ser matriculados, vendidos ou postos em circulação. Estabelece igualmente que os valores-limite da norma Euro 6 são aplicáveis a partir de 1 de setembro de 2014 para efeitos de homologação e

⁵ JO 2007, L 263, p. 1. Esta diretiva foi, entretanto, revogada pelo Regulamento (UE) 2018/858 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).

⁶ JO 2007, L 171, p. 1. Este regulamento, embora ainda esteja em vigor, foi posteriormente alterado. O texto aqui reproduzido corresponde ao que era aplicável à data dos factos.

⁷ O procedimento de regulamentação com controlo está previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE do Conselho de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO 1999, L 184, p. 23) conforme alterada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de julho de 2006 (JO 2006, L 200, p. 11). Segundo o considerando 7a desta decisão, deve recorrer-se ao procedimento de regulamentação com controlo «no que se refere às medidas de alcance geral que tenham por objeto alterar elementos não essenciais de um ato aprovado nos termos no artigo 251.º do Tratado, nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o ato mediante o aditamento de novos elementos não essenciais. [...] Os elementos essenciais de um ato legislativo só poderão ser alterados pelo legislador com base no Tratado».

que, a partir de 1 de setembro de 2015, os veículos novos que não respeitem essa norma deixam de poder ser matriculados, vendidos ou postos em circulação. Os quadros 1 e 2 do anexo I do Regulamento n.º 715/2007 estabelecem os limites relativos às emissões NO_x para categorias de veículos de passageiros equipados com motor diesel em 180 mg/km para Euro 5 e em 80 mg/km para Euro 6.

11. O artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007 estabelece que a Comissão deve rever os procedimentos, testes e requisitos referidos no n.º 3 do artigo 5.º do mesmo regulamento, bem como os ciclos de teste utilizados para medir emissões. Se o processo de revisão determinar que eles deixaram de ser adequados, ou deixaram de refletir as emissões tal como elas ocorrem, devem – de acordo com a referida disposição – ser adaptados de forma a refletirem adequadamente as emissões geradas pelas condições reais de condução nas estradas. As medidas necessárias, destinadas a alterar elementos não essenciais desse regulamento, completando-o, devem ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo.

12. O Regulamento (CE) n.º 692/2008 da Comissão de 18 de julho de 2008 foi adotado para dar execução aos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 715/2007⁸. O considerando 2 do Regulamento n.º 692/2008 estabelece que os novos veículos ligeiros devem cumprir os novos limites de emissões, que estes requisitos técnicos entram em vigor em duas fases, iniciando-se a Euro 5 em 1 de setembro de 2009 e a Euro 6 em 1 de setembro de 2014. Assim, este regulamento prevê os requisitos necessários para a homologação dos veículos com as especificações Euro 5 e 6.

13. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 692/2008 estabelece que a homologação CE é concedida no que respeita, nomeadamente, a emissões poluentes se o fabricante demonstrar que os veículos em causa cumprem os procedimentos de ensaio especificados nos vários anexos do mesmo. O artigo 3.º, n.º 2, do referido regulamento esclarece, no essencial, que, em função das suas características, os veículos devem ser submetidos a diferentes ensaios especificados na figura I.2.4 do anexo I, que, por sua vez, são descritos em vários anexos. O artigo 3.º, n.º 5, deste regulamento prevê que «[o] fabricante deve adotar medidas técnicas para assegurar que, em conformidade com o presente regulamento, as emissões pelo tubo de escape e por evaporação sejam de facto limitadas durante todo o período normal de vida útil do veículo em condições normais de utilização».

14. O designado «dieselgate» eclodiu em setembro de 2015, quando a United States Environmental Protection Agency [Agência para a Proteção do Ambiente dos Estados Unidos] acusou formalmente a Volkswagen AG de violar as normas dos EUA em matéria de emissões. Este fabricante de automóveis admitiu posteriormente que, de facto, tinha sido instalado um «dispositivo manipulador» em vários veículos equipados com motor diesel espalhados por todo o mundo⁹. Este dispositivo era capaz de detetar o momento em que um veículo estava a ser testado num laboratório e conseguia ativar o seu sistema de controlo de emissões de maneira a assegurar o

⁸ Regulamento que executa e altera o Regulamento n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho que executa e altera o Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, 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 2008, L 199, p. 1). Este regulamento, embora ainda esteja em vigor, foi posteriormente alterado. O texto aqui reproduzido corresponde ao que era aplicável à data dos factos.

⁹ V., nomeadamente, Tribunal de Contas Europeu, *Resposta da UE ao escândalo «dieselgate»*, Documento informativo, fevereiro de 2019, p. 12. Para outro exemplo, v., igualmente, Acórdão de 25 de maio de 2020 do *Bundesgerichtshof* (Supremo Tribunal Federal), processo VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, nomeadamente, n.ºs 16 a 19).

cumprimento das normas relativas às emissões de NO_x¹⁰. No entanto, uma vez fora das condições laboratoriais, o referido dispositivo desligava o sistema de controlo de emissões, o que significa que o veículo produzia emissões acima do limite legal de NO_x permitido nos EUA. Mais tarde, verificou-se que outros veículos do mesmo fabricante, e de vários outros fabricantes, também não cumpriam as normas estabelecidas quanto ao limite de NO_x previsto na legislação da União¹¹.

15. A nível da União Europeia, em resposta a esta situação, foi adotado, entre outra legislação, o Regulamento (UE) 2016/427 da Comissão de 10 de março de 2016, que altera o Regulamento n.º 692/2008 no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6)¹². Este regulamento introduziu o procedimento de ensaio RDE. Este novo procedimento de ensaio visa refletir o verdadeiro nível das emissões poluentes em condições reais de condução melhor do que o ensaio anteriormente utilizado, o NEDC. Este último analisava as emissões pelo tubo de escape de veículos apenas durante o seu procedimento de homologação em condições laboratoriais normalizadas.

16. Pouco tempo depois, a Comissão adotou o Regulamento n.º 2016/646 — o regulamento impugnado — que constitui um dos atos regulamentares no âmbito do procedimento de homologação estabelecido pela Diretiva 2007/46. O regulamento impugnado complementa os requisitos dos ensaios RDE, fixando valores a não ultrapassar (a seguir «NTE») em relação a emissões de NO_x. Estes valores resultam da aplicação de fatores de conformidade poluente (a seguir «CF») aos limites de emissões poluentes estabelecidos para a norma Euro 6 no Regulamento n.º 715/2007¹³.

17. O regulamento impugnado altera vários aspetos do Regulamento n.º 692/2008. Em particular, o artigo 1.º, n.º 2, do regulamento impugnado substitui o terceiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento n.º 692/2008, que passa a ter a seguinte redação: «[a]té terem decorrido três anos a contar das datas especificadas no artigo 10.º, n.º 4, e quatro anos a contar das datas especificadas no artigo 10.º, n.º 5, do Regulamento [n.º 715/2007], são aplicáveis as seguintes disposições».

18. Além disso, o artigo 1.º, n.º 6, do regulamento impugnado e o anexo II do mesmo alteram o anexo III-A do Regulamento n.º 692/2008, introduzindo, nomeadamente, os pontos 2.1.1 a 2.1.3, neste último anexo. O ponto 2.1.1 estabelece um fator de conformidade definitivo para a massa de NO_x de «1 + margem», em que margem é igual a 0,5. A «margem» é definida como «um parâmetro que tem em conta as incertezas de medição adicionais introduzidas pelo equipamento [sistemas portáteis de medição das emissões (PEMS)], as quais estão sujeitas a um exame anual e são revistas na sequência da melhoria da qualidade do procedimento PEMS ou do progresso técnico». Segundo o ponto 2.1.2, em derrogação do disposto no ponto 2.1.1, durante um período de cinco anos e quatro meses a contar das datas indicadas no artigo 10.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento (CE) n.º 715/2007 e a pedido do fabricante, pode aplicar-se um CF poluente temporário de 2,1 para a massa de NO_x.

¹⁰ Quanto ao conceito de «dispositivo manipulador», v. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, X (Dispositivo manipulador em motores diesel) (C-693/18, EU:C:2020:1040), estando atualmente pendentes vários outros processos relativos a questões semelhantes, por exemplo, processo C-128/20, GSMB Invest (JO 2020, C 271, p. 21); processo C-134/20, Volkswagen (JO 2020, C 271, p. 21); ou processo C-145/20, Porsche Inter Auto e Volkswagen (JO 2020, C 279, p. 20).

¹¹ V. nota de pé de página 9, *supra*, Tribunal de Contas Europeu, p. 18. V., igualmente, Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação, *Urban NO2 Atlas*, 2019, Secção 1.

¹² JO 2016, L 82, p. 1.

¹³ V. n.º 1 do acórdão recorrido.

III. Acórdão recorrido

19. Com os recursos que interpuseram ao abrigo do artigo 263.º TFUE, os recorridos pediram ao Tribunal Geral a anulação do regulamento impugnado. A Cidade de Paris pediu igualmente ao Tribunal Geral a condenação da Comissão no pagamento de uma indemnização de um euro simbólico pelos danos causados em consequência da adoção desse regulamento.

20. Em 13 de dezembro de 2018, o Tribunal Geral proferiu o acórdão recorrido, dando provimento parcial aos recursos.

21. O Tribunal Geral considerou que o regulamento impugnado era um ato regulamentar que dizia diretamente respeito aos recorridos e não necessitava de medidas de execução na aceção do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE.

22. Quanto ao mérito do recurso, o Tribunal Geral decidiu apreciar em primeiro lugar os fundamentos relativos à incompetência da Comissão para adotar o regulamento impugnado. A este respeito, o Tribunal Geral considerou que o limite de emissões de NO_x para os veículos Euro 6, conforme estabelecido no anexo I do Regulamento n.º 715/2007, era um *elemento essencial* deste regulamento. Assim, este limite não podia ser alterado pela Comissão através de um ato adotado na sequência do procedimento de comitologia de regulamentação com controlo. O Tribunal Geral entendeu que, ao fixar no regulamento impugnado os valores NTE de emissões de NO_x que têm de ser respeitados durante os ensaios em condições RDE, e ao determinar os fatores de conformidade CF poluente, a Comissão, na prática, *alterou* o limite dessas emissões para a norma Euro 6.

23. O Tribunal Geral concluiu que, ao adotar o regulamento impugnado, a Comissão excedeu os poderes que lhe foram atribuídos pelo artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007 e, por conseguinte, violou o artigo 4.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Por razões de economia processual, o Tribunal Geral não apreciou os outros fundamentos e argumentos apresentados pelos recorridos.

24. Com base no exposto, o Tribunal Geral anulou o ponto 2 do anexo II do regulamento impugnado, tendo em conta que os argumentos apresentados pelos recorridos apenas diziam respeito a essa parte, que foi considerada destacável do resto do ato. Para não afetar, simultaneamente, os interesses económicos legítimos do setor automóvel e dos consumidores que confiavam na legislação existente, e para evitar um vazio jurídico, o Tribunal Geral aplicou o artigo 264.º TFUE. Assim, decidiu manter os efeitos da disposição anulada em relação ao passado e também por um prazo futuro, não superior a doze meses, para alterar a legislação em causa.

25. Por último, o Tribunal Geral julgou improcedente a ação de indemnização intentada pela Cidade de Paris com o fundamento de que não tinha sido provado qualquer dano.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

26. No recurso que interpôs no Tribunal de Justiça, em 22 de fevereiro de 2019, a República Federal da Alemanha pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido, negar provimento aos recursos e condenar os recorridos nas despesas;

- a título subsidiário, alterar o n.º 3 do dispositivo do acórdão recorrido no sentido de os efeitos das disposições anuladas se manterem por um prazo máximo superior a doze meses.

27. No recurso que interpôs no Tribunal de Justiça, em 22 de fevereiro de 2019, a Hungria pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido, negar provimento aos recursos e condenar os recorridos nas despesas;
- a título subsidiário, anular o dispositivo do acórdão na parte em que mantém os efeitos das disposições anuladas por um prazo não superior a doze meses, e manter estas disposições em vigor até à adoção da nova legislação que as substitua.

28. No recurso que interpôs no Tribunal de Justiça, em 23 de fevereiro de 2019, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido, negar provimento aos recursos e condenar os recorridos nas despesas; e
- a título subsidiário, anular o acórdão recorrido, remeter o processo ao Tribunal Geral para reapreciação e reservar para final a decisão quanto às despesas.

29. Por sua vez, os recorridos pediram ao Tribunal de Justiça para negar provimento aos recursos e condenar os recorrentes nas despesas. A título subsidiário, pedem ao Tribunal de Justiça para remeter o processo ao Tribunal Geral para reapreciação, de modo que este possa apreciar os fundamentos da anulação não apreciados no primeiro processo.

30. No processo C-177/19 P, foi admitida a intervenção da Roménia, da República da Eslováquia e da Associação dos Fabricantes Europeus de Automóveis (a seguir «ACEA») em apoio dos pedidos da República Federal da Alemanha. No processo C-178/19 P, foi admitida a intervenção da ACEA em apoio dos pedidos da Hungria. No processo C-179/19 P, foi admitida a intervenção da ACEA em apoio dos pedidos da Comissão.

31. As partes e os intervenientes responderam às perguntas escritas que lhes foram colocadas pelo Tribunal de Justiça.

32. Por Decisão do presidente da Quinta Secção de 28 de janeiro de 2021, os três processos foram apensos para efeitos das conclusões e do acórdão.

V. Apreciação

33. Nas presentes conclusões cada um dos fundamentos de recurso apresentados pelos três recorrentes será abordado nos termos seguintes.

34. Em primeiro lugar, serão apreciados os fundamentos e argumentos relativos à legitimidade para agir dos recorridos (A): a questão de saber se são diretamente afetados pelo regulamento impugnado (a segunda parte do primeiro fundamento da Hungria e o primeiro e segundo

fundamentos da Alemanha) (1), e a questão de saber se o regulamento impugnado necessita de medidas de execução em relação aos recorridos (a primeira parte do primeiro fundamento da Hungria) (2).

35. Em seguida, abordarei os fundamentos relativos à avaliação material efetuada pelo Tribunal Geral (B), apreciando conjuntamente o fundamento único da Comissão e o terceiro fundamento da Alemanha, ambos respeitantes à alegada incompetência da Comissão. Por último, concluirei com a apreciação dos fundamentos que criticam as consequências que o Tribunal Geral retirou das suas conclusões materiais (C): o alcance da anulação (quarto fundamento da Alemanha) (1), e os efeitos temporais da anulação (quinto fundamento da Alemanha e segundo fundamento da Hungria) (2).

A. Admissibilidade dos recursos: a legitimidade para agir dos recorridos

1. Quanto à questão de saber se os recorridos são diretamente afetados

a) Argumentos das partes

36. A segunda parte do primeiro fundamento de recurso da Hungria é relativa a um alegado erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao concluir que os recorridos eram diretamente afetados pelo regulamento impugnado. A Hungria afirma que o regulamento impugnado diz diretamente respeito aos fabricantes de veículos e às autoridades nacionais que apenas são responsáveis pela verificação do cumprimento das disposições do regulamento impugnado. Em particular, segundo a Hungria, o Tribunal Geral interpretou erradamente o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46, na medida em que esta disposição não diz respeito nem afeta o exercício do poder das autoridades nacionais no domínio da legislação em matéria de circulação ou ambiente. Esta disposição tem um âmbito mais limitado. O seu objetivo consiste em assegurar que os novos veículos cumprem as especificações técnicas aí previstas.

37. No seu primeiro fundamento de recurso, a Alemanha expende argumentos semelhantes. Qualquer restrição com que os recorridos se possam deparar no exercício dos seus poderes regulamentares no domínio do controlo da circulação decorre de outros atos e disposições do direito da União, mas não do regulamento impugnado. Nomeadamente, a compatibilidade do estabelecimento de zonas com circulação limitada pelas autoridades locais com a legislação da União deve ser apreciada à luz da Diretiva 2008/50/CE, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa¹⁴. O alcance e os efeitos do regulamento impugnado limitam-se ao estabelecimento de normas para a homologação de veículos a motor.

38. O segundo fundamento de recurso da Alemanha diz igualmente respeito à apreciação do Tribunal Geral sobre a questão de saber se os recorridos foram diretamente afetados pelo regulamento impugnado. No entanto, através deste fundamento de recurso, a Alemanha critica o Tribunal Geral por alegada fundamentação insuficiente em relação a este ponto. No essencial, o Governo alemão - apoiado neste ponto pelo Governo eslovaco e pela ACEA - critica o Tribunal Geral por ter baseado a sua análise dos eventuais efeitos do regulamento impugnado sobre os recorridos nas disposições da Diretiva 2007/46 e não nas disposições do referido regulamento.

¹⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2008 (JO 2008, L 152, p. 1).

b) Análise

39. Segundo jurisprudência assente, «a condição segundo a qual uma pessoa singular ou coletiva deve ser diretamente afetada pela decisão objeto do recurso, tal como prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza diretamente efeitos na situação jurídica do particular e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários que estão encarregados da sua execução, uma vez que esta tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias»¹⁵.

40. É neste contexto que apreciarei os argumentos apresentados pelos recorrentes. Considero que a fundamentação do acórdão recorrido quanto à afetação direta dos recorridos para efeitos do artigo 263.º da Diretiva 2007/46 é suficientemente clara para ser totalmente compreensível (1), mas, de facto, é incorreta no que diz respeito à interpretação do alcance do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 (2). Dito isto, existem outras razões pelas quais os recorridos são diretamente afetados na aceção do artigo 263.º TFUE (3).

1) Fundamentação adequada

41. Segundo jurisprudência assente, «a fundamentação de um acórdão deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio do Tribunal Geral, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da decisão tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização jurisdicional»¹⁶.

42. Em meu entender, o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral para chegar à conclusão de que o regulamento impugnado diz diretamente respeito aos recorridos está explicado de forma clara. Assim, o argumento da Alemanha relativo a uma alegada fundamentação insuficiente no acórdão recorrido deve ser rejeitado.

43. O Tribunal Geral dedicou uma parte significativa do acórdão recorrido (n.ºs 41 a 84 do mesmo) à avaliação da questão de saber se o regulamento impugnado tinha um impacto direto na situação dos recorridos. É verdade que o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral nessas passagens se centra, em geral, no significado e nas consequências do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46. No entanto, também é verdade que os efeitos alegadamente produzidos pelo regulamento impugnado são uma consequência da sua interação com a referida disposição da Diretiva 2007/46. No essencial, o Tribunal Geral considerou que, conforme alegaram os recorridos, o regulamento impugnado aumenta efetivamente o limite das emissões de NO_x para os veículos que devem ser matriculados como Euro 6, enquanto o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 impede os Estados-Membros de restringir a «circulação» de veículos Euro 6 por razões ambientais.

44. Assim, a fundamentação é suficiente: o Tribunal Geral explicou devidamente a razão pela qual, em seu entender, o regulamento impugnado alterou a posição jurídica dos recorridos, bem como a razão pela qual o fez sem que fosse necessária a adoção de outros atos para o efeito.

¹⁵ Por exemplo, mais recentemente, Acórdão de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão*, Comissão/*Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 42 e jurisprudência referida).

¹⁶ V., entre outros, Acórdão de 4 de abril de 2017, *Provedor de Justiça Europeu/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256, n.º 83 e jurisprudência referida).

45. Dito isto, a verdadeira questão consiste em saber se o referido raciocínio é válido. Por outras palavras, a questão crucial é relativa a um dos méritos desse argumento: será que o Tribunal Geral interpretou e aplicou corretamente o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46?

46. A este respeito, não posso concordar com o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral.

2) O artigo 4.º, n.º 3, restringe o poder das cidades para limitarem a circulação de veículos (Euro 6)?

47. Resumindo, no que respeita à afetação direta dos recorridos, o Tribunal Geral baseou a sua conclusão num único elemento: o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46. Segundo o Tribunal Geral, esta disposição impede as autoridades dos Estados-Membros de proibirem (ou limitarem) a circulação de veículos Euro 6 por razões ambientais.

48. Não posso concordar com esta interpretação do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46. Em meu entender, esta disposição apenas regula as normas técnicas e as *normas do produto* que devem ser estabelecidas para a homologação no momento da *colocação inicial* do veículo no mercado. Não pretende nem é capaz de impedir os Estados-Membros ou as suas entidades locais, tais como os recorridos, de introduzirem medidas que regulem a utilização posterior dos veículos e a sua circulação nos respetivos territórios, designadamente por *razões ambientais*.

49. É certo que a leitura efetuada pelo Tribunal Geral no que diz respeito ao artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 parece basear-se-à primeira vista — na redação da referida disposição. Com efeito, o seu segundo parágrafo estabelece que os Estados-Membros não devem proibir, nomeadamente, a «*circulação na estrada de veículos*» quando estes cumprem os requisitos da diretiva¹⁷. Por conseguinte, se um veículo cumprir as normas Euro 6, a sua circulação não pode ser proibida pelos Estados-Membros, nem por uma zona geográfica de um determinado Estado-Membro, tal como uma região ou uma cidade. Se uma parte de um Estado-Membro proibir os veículos que cumprem a norma Euro 6 de entrarem em certas áreas desse Estado, tais como as suas maiores cidades ou zonas no seu interior, isso pode tecnicamente equivaler a uma restrição ou impedimento «à circulação na estrada» no interior desse Estado-Membro.

50. No entanto, quando esta disposição é lida na íntegra, no âmbito da diretiva, à luz do objetivo prosseguido pelo legislador da União, e tendo em conta a sua origem, o seu significado parece ser diferente e ter um alcance mais limitado do que aquele que foi referido pelo Tribunal Geral.

51. Em primeiro lugar, o alcance limitado desta disposição torna-se evidente se a referência à circulação de veículos no segundo parágrafo do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 não for lida isoladamente, mas em conjunto com o resto da disposição. De acordo com o referido parágrafo, os Estados-Membros «não devem proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos, componentes ou unidades técnicas *por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva*, se cumprirem os requisitos nela previstos»¹⁸. Assim, os motivos suscetíveis de proibir a ação dos Estados-Membros a este respeito são apenas os que estão *relacionados com a construção e o funcionamento* dos veículos (e não primordialmente as preocupações com o

¹⁷ O sublinhado é meu.

¹⁸ O sublinhado é meu.

ambiente ou a saúde), e *para efeitos da* sua colocação inicial no mercado — a sua matrícula, venda, entrada em circulação ou circulação (e não a sua utilização posterior e a sua regulamentação).

52. Em segundo lugar, existe uma relação estrutural entre os dois parágrafos do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46. Embora apenas o segundo parágrafo faça referência à «circulação», existe um paralelismo evidente entre os dois. Com efeito, a sua redação afigura-se complementar: o primeiro parágrafo estabelece uma obrigação *positiva* (os Estados-Membros «devem»), enquanto o segundo parágrafo estabelece uma obrigação *negativa* (os Estados-Membros «não devem») ¹⁹. No entanto, ambas as obrigações dizem respeito à mesma matéria, nomeadamente, assegurar que os Estados-Membros aplicam o procedimento europeu de homologação de veículos. Por conseguinte, estes dois parágrafos são comparáveis a uma fotografia e ao seu negativo: retratam o mesmo objeto, mas em cores invertidas. Assim, seria estranho se, em tais circunstâncias, o alcance do segundo parágrafo se tornasse subitamente muito mais amplo do que o primeiro, o que seria a verdadeira consequência da interpretação da disposição em causa por parte do Tribunal Geral.

53. Em terceiro lugar, afigura-se que a posição do Tribunal Geral não é apoiada pela análise contextual e teleológica da referida disposição. Com efeito, o *alcance objetivo* e *material* da diretiva são bastante específicos. Como decorre dos seus considerandos 1, 2 e 22, a Diretiva 2007/46 visa a promoção do mercado interno, estabelecendo um procedimento de homologação comunitária relativo à homologação dos veículos a motor e seus reboques baseado no princípio da harmonização total. Para o efeito, a diretiva estabelece — conforme previsto no artigo 1.º — 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, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, no intuito de facilitar a respetiva matrícula, venda e entrada em circulação na (atual) União Europeia.

54. Embora os requisitos técnicos estabelecidos pelo legislador da União se destinem, nomeadamente, a assegurar um grau elevado de proteção ambiental ²⁰, é bastante claro que este ato não se destina a regular questões distintas das previstas no seu artigo 1.º

55. O Tribunal Geral reconheceu esse facto, declarando que «o objeto material dessa diretiva é a colocação no mercado de veículos a motor novos, ou seja, a livre circulação de determinados produtos entre os Estados-Membros e que a diretiva não se destina, de um modo geral, a enquadrar as regulamentações em matéria de circulação na estrada desses veículos estabelecidas pelas autoridades públicas dos Estados-Membros e não se insere na política de transportes ou de ambiente da União» ²¹.

56. No entanto, o Tribunal Geral acrescentou, no número seguinte do acórdão, que isso «não significa que qualquer disposição relativa à circulação na estrada de veículos a motor novos não se enquadra na Diretiva 2007/46. É frequente uma diretiva, ou outra diretiva que resulte dessa Primeira Diretiva, conter disposições que não se incluem no objetivo principal pretendido, mas que se destinam a garantir o efeito útil das disposições adotadas para atingir esse objetivo». Após ilustrar este ponto com um exemplo (talvez não muito pertinente) de diretivas relativas a contratos públicos, o Tribunal Geral declarou que deve ser dada prioridade «à [interpretação]

¹⁹ Tal é, de um modo geral, o caso da maior parte das versões linguísticas da diretiva, incluindo as versões em língua espanhola, checa, alemã, inglesa, italiana, portuguesa, eslovaca e finlandesa.

²⁰ V., nomeadamente, considerandos 3 e 4 da Diretiva 2007/46.

²¹ N.º 64 do acórdão recorrido.

que seja adequada para salvaguardar o seu efeito útil» e concluiu que «[a] referência à circulação na estrada não teria qualquer efeito útil se, como sustenta a Comissão, tivesse o mesmo alcance ou significado que “a matrícula, a venda e a entrada em circulação” dos veículos»²².

57. Concorde que a diretiva poderia, em princípio, incluir disposições destinadas a garantir a sua eficácia e, para o efeito, regular matérias não abrangidas pelo seu objeto principal. Também concordo que a interpretação da disposição da União em causa a reter não deve, na medida do possível, tornar esta disposição parcialmente ineficaz ou redundante.

58. Não obstante, a forma como o Tribunal Geral aplicou estes princípios no caso em apreço é difícil de compreender. Se a expressão «ou a circulação» que consta do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 for entendida no sentido que o Tribunal Geral lhe atribui, o alcance e o efeito desta diretiva seriam *ipso facto* significativamente alargados, muito para além do objeto e do objetivo referidos no título, nos considerandos e nas suas principais disposições. Subitamente, uma única palavra numa única disposição transforma a Diretiva 2007/46 num ato muito diferente, que regula, em certa medida, a *utilização* posterior dos veículos e diz respeito, embora indiretamente, à regulamentação da circulação.

59. Além disso, se o artigo 4.º, n.º 3, fosse lido desta forma, o seu impacto na política ambiental, especialmente na capacidade dos Estados-Membros para combaterem a poluição, seria também bastante significativo. Como salientam os recorrentes, existe um diploma específico da União que diz respeito a esta matéria: a Diretiva 2008/50, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa²³. O artigo 13.º desta diretiva dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que, em todas as suas zonas e aglomerações, os valores-limite de vários poluentes não são excedidos, nomeadamente em relação ao dióxido de azoto. O artigo 23.º estabelece que «[c]aso, numa determinada zona ou aglomeração, os níveis de poluentes no ar ambiente excedam qualquer valor-limite ou valor-alvo [...] os Estados-Membros asseguram a elaboração de planos de qualidade do ar para essas zonas e aglomerações a fim de respeitar o valor-limite ou o valor-alvo em causa». O mesmo artigo prevê que estes mesmos planos podem incluir planos de ação a curto prazo. A este respeito, o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2008/50 estabelece que os planos de ação a curto prazo podem, nomeadamente, «incluir medidas relacionadas com a circulação dos veículos a motor».

60. No entanto, se o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 fosse interpretado no sentido de que introduz limites à capacidade dos Estados-Membros para regular a circulação de veículos, a interação entre os dois atos seria, utilizando um eufemismo, pouco clara. Seria surpreendente observar que, no caso de ambos os instrumentos se destinarem efetivamente a regular a circulação e a utilização de veículos por razões ambientais e de saúde pública, o legislador da União, que elaborou os dois atos ao mesmo tempo, não introduziu algumas disposições para regular a relação entre os dois atos.

61. À luz do exposto, afigura-se que, apesar de declarar o contrário²⁴, o Tribunal Geral não efetuou uma análise contextual e teleológica da disposição. Não leu esta disposição à luz das demais disposições, dos considerandos ou do título da diretiva, os quais não dizem respeito à regulamentação da circulação. O Tribunal Geral também não teve devidamente em conta o facto de não figurar qualquer referência à circulação de veículos: (i) no artigo 10.º, n.º 5, do Regulamento

²² N.º 66 do acórdão recorrido.

²³ V., *supra*, nota de pé de página 14.

²⁴ V., nomeadamente, n.ºs 67 a 69 do acórdão recorrido.

n.º 715/2007, que pertence ao mesmo quadro; (ii) no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento 2018/858, que revogou e substituiu a Diretiva 2007/49; e (iii) em qualquer outro ato semelhante, adotado no mesmo âmbito e com um objetivo semelhante²⁵.

62. Em quarto lugar, o Tribunal Geral não prestou qualquer atenção aos argumentos *históricos*. Embora não fosse obrigatório, este método de interpretação poderia ter proporcionado esclarecimentos valiosos, particularmente à luz do argumento da Comissão segundo o qual o segundo parágrafo da disposição em causa (que inclui a expressão «ou a circulação») correspondia, de facto, a um aditamento efetuado posteriormente no processo legislativo e não pretendia alargar o seu âmbito²⁶. A Comissão explicou que o segundo parágrafo do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 pretendia ser apenas uma cláusula antievasão: uma vez legalmente homologados, não é possível proibir a circulação dos veículos através de outras medidas que constituam restrições dissimuladas²⁷.

63. Os trabalhos preparatórios parecem corroborar os argumentos da Comissão sobre a origem e o objetivo da disposição. A Proposta de diretiva da Comissão²⁸ — que, de facto, não incluía um segundo parágrafo no artigo 4.º, n.º 3²⁹ — confirma que o ato proposto se destinava principalmente a consolidar e atualizar o *acervo* neste domínio, alargando-o simultaneamente a outros tipos de veículos³⁰. Assim, o novo ato não pretendia ir além do objeto abrangido pelos atos anteriores. Este elemento afigura-se importante na medida em que a Diretiva 70/156/CEE, da qual a Diretiva 2007/46 é uma reformulação, apenas dizia respeito às características técnicas de um tipo de veículo e não continha — conforme o Tribunal de Justiça teve a oportunidade de esclarecer — nenhuma «indicação relativa às regras de circulação rodoviária que devem respeitar os condutores de veículos a motor»³¹.

²⁵ V. n.º 47 do acórdão recorrido que refere, por exemplo, o Regulamento (UE) n.º 167/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de fevereiro de 2013, relativo à homologação e fiscalização do mercado de tratores agrícolas e florestais (JO 2013, L 60, p. 1).

²⁶ V. n.º 42 do acórdão recorrido.

²⁷ Acrescentar a «circulação» aos cenários relativos ao momento em que um veículo pode ser legalmente colocado no mercado (junto da matrícula, venda ou entrada em circulação) poderia, de facto, justificar-se no que diz respeito aos Estados-Membros em que um veículo poderia ser autorizado a circular legalmente sem ter necessariamente de ser formalmente registado ou vendido primeiro — v., ainda, relativamente às diversas abordagens regulamentares nos Estados-Membros no âmbito do seguro obrigatório de responsabilidade civil no que respeita à utilização de veículos automóveis, Conclusões que apresentei no processo Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à homologação dos veículos a motor e seus reboques, sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos (COM/2003/0418 final).

²⁹ Esta disposição apenas incluía o atual primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 4.º, que tem a seguinte redação: «Os Estados-Membros devem matricular e autorizar a venda ou entrada em circulação apenas dos veículos, componentes e unidades técnicas que cumpram os requisitos da presente diretiva.»

³⁰ V., por exemplo, Exposição de motivos da Proposta de diretiva da Comissão (v. nota de pé de página 28, *supra*), nomeadamente, pp. 2 a 5, 7 a 9 e 18.

³¹ Acórdão de 13 de julho de 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, n.º 17 a 20). V. Diretiva do Conselho de 6 de fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à receção dos veículos a motor e seus reboques (JO 1970, L 42, p. 1, EE 13, vol. I).

64. Existem documentos posteriores da mesma instituição³² ou de outras instituições da União³³ que também confirmam que a disposição foi alterada numa fase bastante tardia do procedimento e que a alteração prosseguia um objetivo limitado de clarificação. Tanto quanto julgo saber, não há registos, nos documentos preparatórios, de qualquer discussão relativa a uma eventual extensão do âmbito material da diretiva³⁴.

65. Se, tal como foi alegado, o segundo parágrafo visa complementar e esclarecer o primeiro parágrafo, também não compreendo a razão pela qual a interpretação alternativa dessa disposição, apresentada pela Comissão, pela Alemanha e pela Hungria, privaria a disposição de efeito útil, conforme declarou o Tribunal Geral³⁵.

66. Em quinto lugar, também não considero que os outros argumentos em que o Tribunal Geral baseou a sua interpretação da disposição em causa, no acórdão recorrido, sejam mais convincentes. O Tribunal Geral declarou que «[é] inerente a uma situação que decorre de uma harmonização total, como a que resulta dessa diretiva, que [as autoridades dos Estados-Membros] e as autoridades públicas destes não podem, salvo em casos particulares, opor-se à utilização a que habitualmente se destina um produto que observe os requisitos fixados no dispositivo de harmonização, sob pena de comprometer o efeito útil deste»³⁶.

67. Em abstrato, a declaração é certamente correta. No entanto, mais uma vez, não sou capaz de compreender as consequências que, segundo o Tribunal Geral, supostamente decorrem dessa declaração para o caso em apreço. Significa isto que os Estados-Membros não podem, em princípio, adotar regras que limitem a utilização de um veículo Euro 6 (enquanto veículo destinado a transportar passageiros e/ou mercadorias) por razões ambientais? Tal não pode estar correto, como o próprio Tribunal Geral reconhece quando afirma que os Estados-Membros continuam a poder organizar dias sem carros.³⁷ No entanto, como é que a mesma medida harmonizadora pode permitir e proibir o mesmo tipo de conduta? Aparentemente existe uma contradição intrínseca no raciocínio do Tribunal Geral.

68. Na origem desta contradição parece estar uma confusão quanto à lógica regulamentar e aos efeitos das regras da União em matéria de integração positiva (harmonização) e das regras da União em matéria de integração negativa (regras relativas à livre circulação). Com efeito, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, surgiu no passado uma questão semelhante e foi apreciada à luz do artigo 34.º TFUE. O Tribunal de Justiça rejeitou — compreensivelmente — uma abordagem demasiado restritiva a este respeito. No Acórdão Mickelsson e Roos (relativo a motos de água) o Tribunal de Justiça declarou que apenas as leis nacionais que tiverem por efeito «impedir os utilizadores [dos referidos veículos] de utilizar esses produtos de *forma apropriada e inerente às suas características ou limitar fortemente o seu uso*» constituem uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação e, assim, tinham de ser devidamente

³² V., por exemplo, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, de 12 de dezembro de 2006 (COM/2006/0809 final), que estabelece que a maioria dos artigos foi reformulada de modo a tornar mais claro o seu âmbito de aplicação ou apenas o seu significado, e que as alterações que alargam o âmbito de aplicação da diretiva ou «relativas aos domínios já abrangidos por outra legislação comunitária foram rejeitadas a fim de não criar insegurança jurídica [foram rejeitadas]».

³³ V., por exemplo, Posição comum adotada pelo Conselho em 11 de dezembro de 2006 tendo em vista a aprovação da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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») (Documento 9911/3/06, REV 3 ADD 1), p. 7: a alteração do n.º 3 do artigo 4.º teria em vista «explana[r] os limites das proibições, das restrições ou dos impedimentos [pelos Estados-Membros]».

³⁴ Comparar com as Conclusões que apresentei no processo *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, n.ºs 60 e 61).

³⁵ N.º 66 do acórdão recorrido.

³⁶ N.º 69 do acórdão recorrido (o sublinhado é meu).

³⁷ N.º 52 do acórdão recorrido.

justificadas³⁸. De igual modo, no Acórdão Comissão/Itália (Reboques de motocicletas), o Tribunal de Justiça declarou que uma lei italiana que proibia a tração de reboques por motocicletas constituía uma medida de efeito equivalente, uma vez que impedia o acesso desses produtos ao mercado italiano³⁹.

69. Em ambos os processos, as medidas nacionais foram apreciadas à luz das regras relativas à livre circulação e consideradas medidas de efeito equivalente *apenas se* tornassem impossível ou mais difícil o acesso do produto em causa ao mercado nacional, uma vez que o produto não podia ser utilizado ou a sua utilização era muito reduzida. É certo que, nesses processos, não foi utilizado qualquer ato de harmonização. No entanto, nos presentes processos, não há qualquer diferença a este respeito: o ato ou atos de harmonização invocados pelos recorridos apenas harmonizam as regras relativas à homologação de veículos para efeitos da sua *colocação inicial no mercado*. Não regulam a *utilização posterior* de veículos (quanto mais a circulação local de veículos) e a sua regulamentação por razões ambientais e de saúde pública.

70. Neste contexto, parece-me bastante claro que uma disposição como o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46 não impede os Estados-Membros de decidirem que, por alguma razão de interesse público (relativa, nomeadamente, à segurança pública, saúde pública, segurança rodoviária ou proteção do ambiente), todos os veículos ou apenas alguns tipos de veículos (a saber, veículos menos poluentes ou mais pequenos, ou pertencentes a residentes ou a autoridades públicas, e assim sucessivamente) podem circular em certas zonas (centro da cidade, parques nacionais, fora de estrada, zonas militares, locais de construção, e assim sucessivamente) em geral, ou num determinado momento (ao domingo, durante um dia sem carros, quando está a decorrer um mercado ou algum evento cultural ou desportivo, e assim sucessivamente). Em particular, afigura-se que nada nessa disposição limita a competência jurídica dos recorridos para estabelecerem zonas de emissões reduzidas («ZED»), um fenómeno que as instituições da União têm sistematicamente considerado favorável⁴⁰. De igual modo, os Estados-Membros podem limitar — pelas mesmas razões — determinadas formas de utilização dos veículos (excesso de velocidade, estacionamento não autorizado, circulação com crianças sem utilização do equipamento adequado, e assim sucessivamente)⁴¹.

71. Por conseguinte, um regulamento local que introduz limites à circulação de veículos em algumas áreas específicas, ainda que sejam eventualmente utilizados parâmetros sobre emissões mais rigorosos do que os utilizados para a norma Euro 6, não viola a legislação em matéria de homologação da União. Quando muito, a sua compatibilidade com a legislação da União poderia ser apreciada ao abrigo do artigo 34.º TFUE, com base no critério estabelecido no Acórdão Mickelsson e Roos ou no Acórdão Comissão/Itália. No entanto, e mais uma vez, embora uma certa medida nacional relativa à utilização posterior possa acabar por ser considerada uma medida com efeito equivalente nos termos do artigo 34.º TFUE⁴², isto não significa de modo algum que a legislação da União harmonizou de forma positiva essa mesma matéria ou domínio.

³⁸ Acórdão de 4 de junho de 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, n.º 28).

³⁹ Acórdão de 10 de fevereiro de 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, n.ºs 54 a 58). No mesmo sentido, v., igualmente, Acórdão de 20 de março de 2014, Comissão/Polónia (C-639/11, EU:C:2014:173, n.º 52).

⁴⁰ V., por exemplo, Comissão Europeia, DG Ambiente, Estudo de viabilidade: European City Pass For Low Emission Zones [Passe Europeu de Cidades para Zonas de Emissões Reduzidas], 30 de janeiro de 2014; e Parlamento Europeu, estudo do Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e Assuntos Constitucionais — Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions [Qualidade do ar e tráfego urbano na UE: melhores práticas e possíveis soluções], setembro de 2018.

⁴¹ V., por analogia, Acórdão de 13 de julho de 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² Neste sentido, está *em princípio* abrangida pelo artigo 34.º do TFUE, embora certamente ainda pode ser justificada ao abrigo da proteção do ambiente e/ou da saúde pública, se for proporcional — v. Acórdão de 4 de junho de 2009, Mickelsson e Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, n.ºs 31 a 40), e de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália (C-110/05, EU:C:2009:66, n.ºs 59 a 69). V., igualmente, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Comissão/Áustria (C-28/09, EU:C:2011:854, n.ºs 125 e 140).

72. Em resumo, considero que o Tribunal Geral errou ao concluir que os recorridos foram diretamente afetados pelo regulamento impugnado devido à interação deste com o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/46.

73. No entanto, não é necessário anular o acórdão recorrido, uma vez que, em meu entender, existem outras razões pelas quais os recorridos são diretamente afetados pelo regulamento impugnado para efeitos do artigo 263.º TFUE.

3) *Impacto do regulamento impugnado na posição jurídica dos recorridos*

74. Para que um ato da União diga diretamente respeito a um recorrente, a *situação jurídica* deste deve ser afetada. Isto significa, no essencial, que o ato da União em causa deve alterar os direitos e obrigações dos recorrentes, tanto de natureza privada como pública⁴³.

75. No que diz respeito às entidades locais, a jurisprudência estabelece que estas entidades são diretamente afetadas por um ato da União quando lhes são atribuídas competências que são exercidos de forma autónoma dentro dos limites do sistema constitucional nacional do Estado-Membro em causa e o ato da União proíbe essas entidades de exercerem tais competências como entenderem⁴⁴.

76. Neste contexto, o regulamento impugnado proíbe os recorridos de exercerem as suas competências (constitucionais) nos domínios da proteção ambiental e da regulação da circulação como entenderem?

77. Reconheço que, no presente processo, a resposta a esta questão não é simples.

78. Não há dúvida de que o regulamento impugnado, na medida em que permite a comercialização de veículos que alegadamente não cumprem certas normas Euro 6 (o que poderia ser referido como veículos «falsos Euro 6»), pode tornar mais difícil o cumprimento das obrigações jurídicas dos recorridos em matéria de combate à poluição. Conforme alegaram e demonstraram os recorridos, as regulamentações locais relativas à circulação de veículos normalmente distinguem os veículos com base na sua categoria «Euro»⁴⁵.

79. No entanto, conforme explicado na secção anterior das presentes conclusões, nada no regulamento impugnado (ou na legislação que este regulamento implementa) pode ser entendido como um obstáculo jurídico que impede os recorridos de estabelecerem uma distinção entre veículos menos poluentes e mais poluentes, independentemente da categoria Euro a que estes pertencem, quando regulamentam a circulação local. É certo que, uma vez que as medidas nacionais teriam então de se basear noutros parâmetros que não a categoria Euro, tais medidas poderiam ser mais difíceis de implementar, controlar e aplicar. Não obstante, tal é irrelevante à

⁴³ Em maior detalhe e com mais referências, v. Conclusões que apresentei no processo Région de Bruxelles-Capitale/Comissão (C-352/19 P, EU:C:2020:588, n.º 46).

⁴⁴ V., nomeadamente, Acórdãos de 2 de maio de 2006, Regione Siciliana/Comissão (C-417/04 P, EU:C:2006:282, n.ºs 23 a 32); de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comissão (T-214/95, EU:T:1998:77, n.º 29); de 23 de outubro de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Comissão (T-269/99, T-271/99 e T-272/99, EU:T:2002:258, n.º 41).

⁴⁵ V. n.º 82 do acórdão recorrido.

luz do entendimento estrito do artigo 263.º TFUE. Equivale a um impacto na *situação factual* dos recorridos, e não na sua situação jurídica, pelo que é insuficiente para os afetar diretamente, na aceção do artigo 263.º TFUE⁴⁶.

80. Dito isto, não creio que a análise sobre a afetação direta possa realmente ficar por aí. O critério jurídico previsto na jurisprudência relativamente ao impacto direto em entidades locais ou regionais, tais como os recorridos, consiste em saber se o ato da União impugnado impede estas entidades de exercerem as suas competências autónomas *como entenderem*⁴⁷.

81. Parece-me haver diferentes formas de abordar esta redação. Por um lado, é possível uma interpretação particularmente estrita, segundo a qual a «afetação direta» só existe na medida em que o ato da União impugnado *impossibilita* as referidas entidades de exercerem as suas competências. No presente processo, as entidades locais apenas poderiam impugnar os atos da União que as obrigassem a não utilizar totalmente as suas competências ou as obrigassem a utilizar essas competências de uma forma muito específica, não lhes deixando, assim, quaisquer opções. Por outro, é também possível uma interpretação generosa, segundo a qual o mero *impacto* da liberdade das entidades de exercerem os seus poderes autónomos seria suficiente para lhes conferir legitimidade. Neste cenário, as entidades locais poderiam impugnar um ato da União que tivesse algum impacto no espaço de manobra de que gozam ao abrigo da legislação nacional.

82. Creio que a leitura mais correta do artigo 263.º TFUE se situa entre estes dois extremos.

83. É certo que parece resultar da própria redação do critério estabelecido pelos órgãos jurisdicionais da União uma interpretação bastante generosa: impedir essas entidades de exercerem as suas competências *como entenderem*. O critério não se refere à impossibilidade absoluta ou à privação de qualquer margem de discricionariedade. A sua redação parece abranger *qualquer limitação* ao exercício dos seus poderes legais.

84. No entanto, esta interpretação «livre» do critério seria efetivamente difícil de conciliar com a jurisprudência geral do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 263.º TFUE. Esta jurisprudência exige, nomeadamente, um *nexo de causalidade direto* entre o ato da União impugnado e a alteração da situação jurídica do recorrente⁴⁸. Além disso, os órgãos jurisdicionais da União também deixaram claro que o simples facto de uma entidade local ter *alguma competência* — enquanto organismo competente em matéria económica, social ou ambiental no seu território — no que diz respeito à matéria regulada por uma medida de aplicação geral da União, não pode ser suficiente, por si só, para que essa entidade seja considerada «afetada» na aceção do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE⁴⁹.

85. Assim, não creio que a impossibilidade de exercício de competências autónomas «como entenderem» possa, na prática, reduzir-se ao facto de não ser possível exercer essas competências, sem descartar totalmente a jurisprudência existente. Além disso, neste caso, a

⁴⁶ V., neste sentido, Despacho de 6 de setembro de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (T-18/10, EU:T:2011:419, n.º 75).

⁴⁷ V., *supra*, n.º 75 das presentes conclusões.

⁴⁸ V., neste sentido, Acórdãos de 11 de julho de 1984, Commune de Differdange e o./Comissão (222/83, EU:C:1984:266, n.ºs 10 a 12), e de 27 de abril de 1995, CCE Vittel/Comissão (T-12/93, EU:T:1995:78, n.º 58). V., igualmente, Conclusões apresentadas pela advogada-geral E. Sharpston no processo A e o. (C-158/14, EU:C:2016:734, n.º 78) e Conclusões que apresentei no processo Région de Bruxelles-Capitale/Comissão (C-352/19 P, EU:C:2020:588, n.º 48).

⁴⁹ V. Despacho de 19 de setembro de 2006, Benkő e o./Comissão (T-122/05, EU:T:2006:262, n.º 64).

jurisprudência em matéria de legitimidade nos termos do artigo 263.º TFUE não seria (mais uma vez) facilmente conciliável com muitas outras áreas do direito da União, que continuam a evoluir exatamente na direção oposta⁵⁰.

86. Por conseguinte, considero que o critério do Tribunal de Justiça deve ser entendido no sentido de que atribui legitimidade a entidades locais ou regionais quando possa ser identificado o *nexo direto de causa efeito* entre o ato da União impugnado e o exercício de uma *competência jurídica autónoma específica* de uma entidade local. Esta relação existe quando o ato da União é o *fator determinante* que impede as autoridades locais ou regionais de utilizarem os seus poderes, ou as obriga a atuar, alterando significativamente a forma como podem legalmente exercer essas competências.

87. Sendo esse o caso, os recorridos cumprem este critério?

88. Embora deva reconhecer-se que é uma decisão difícil, à luz de todos os elementos jurídicos e factuais dos autos, estou inclinado, tudo ponderado, a dar uma resposta positiva a esta questão. O regulamento impugnado tem efetivamente impacto na forma como os recorridos podem exercer legitimamente as suas competências específicas na área da proteção ambiental e da proteção da saúde pública quando combatem a poluição e asseguram as normas adequadas de qualidade do ar, conforme estão legalmente obrigados a fazer.

89. O facto de os recorridos gozarem, a nível constitucional, de *competências específicas* nos domínios da proteção ambiental e da regulamentação da circulação já foi estabelecido pelo Tribunal Geral e parece não ser contestado pelos recorrentes. A este propósito, gostaria de acrescentar que, nos seus sistemas jurídicos, os recorridos têm inclusivamente *obrigações jurídicas* correspondentes a este respeito. Estes são elementos importantes, uma vez que distinguem os recorridos de outras autoridades nacionais da União que apenas podem ser indiretamente afetadas pelo regulamento impugnado, na medida em que estas outras autoridades nacionais têm a responsabilidade de zelar pelo bem-estar geral dos seus cidadãos. *A fortiori*, estes elementos distinguem os recorridos de quaisquer pessoas singulares residentes na União que, pelo simples facto de respirarem ar poluído, possam considerar-se afetadas pelo regulamento impugnado.

90. Assim, a questão fundamental consiste em saber se o exercício dessas competências pelos recorridos, a fim de cumprirem as suas obrigações jurídicas, é significativamente afetado pelo regulamento impugnado.

91. Em primeiro lugar, as partes concordam que, ao abrigo da legislação nacional, entidades locais como os recorridos são responsáveis pela adoção de um conjunto de medidas destinadas a combater a poluição e assegurar certas normas de qualidade do ar, a fim de preservar a saúde e a

⁵⁰ *Contrariamente*, por exemplo, à insistência do Tribunal de Justiça no princípio da eficácia, igualmente aplicável no que diz respeito ao acesso aos tribunais nacionais por parte dos indivíduos que invocam os direitos que lhes são conferidos pelo direito da União, inicialmente concebido no sentido de precluir a mera «impossibilidade» – Acórdão de 16 de dezembro de 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, n.º 5); mais tarde alargado de modo a precluir a «impossibilidade ou excessiva dificuldade» — Acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 83); posteriormente alargado com elementos adicionais de tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») — Acórdão de 12 de julho de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, n.º 48); e, mais recentemente, alargado ainda mais com o artigo 19.º, n.º 1, TUE, que tem o mesmo conteúdo que o artigo 47.º da Carta, mas abrange também situações que, em sentido estrito, nem sequer são abrangidas pela legislação da União no sentido tradicional — Acórdão de 2 de março de 2021, A. B. e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 143). No entanto, como é óbvio, estas são, de facto, questões muito distintas - uma diz respeito ao acesso efetivo aos tribunais nacionais para efeitos da eventual proteção dos direitos individuais baseados no direito da União, ao passo que a outra diz respeito ao acesso aos tribunais da União, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, para efeitos da eventual proteção dos direitos individuais conferidos pelo direito da União.

segurança dos cidadãos. Estas medidas podem ser necessárias — o que neste contexto é fundamental — *para cumprir obrigações decorrentes da legislação da União*, como as que resultam das disposições da Diretiva 2008/50. Conforme referido no n.º 59, esta diretiva exige que os Estados-Membros cumpram normas europeias de qualidade do ar («AQS») e, para o efeito, adotem planos de qualidade do ar (incluindo planos de ação a curto prazo) («AQP») para zonas e aglomerações específicas em que os poluentes excedem os limites.

92. Em segundo lugar, é também indiscutível que as grandes cidades europeias, tais como as ora recorridas, sofrem com a poluição provocada em grande parte pelas emissões de veículos. Isto é especialmente verdade no que diz respeito às emissões de NO_x nas grandes cidades, produzidas principalmente pela circulação rodoviária local, e, como tal, frequentemente muito acima dos limites legais aplicáveis⁵¹.

93. Em terceiro lugar, os ensaios realizados após o «dieselgate» revelaram que *quase todos* os veículos ligeiros equipados com motor diesel Euro 5 e Euro 6 excederam significativamente os limites de NO_x aplicáveis⁵². Por conseguinte, até ao momento, a introdução dessas normas não melhorou substancialmente a situação no que diz respeito às emissões de NO_x⁵³.

94. Em quarto lugar, também dificilmente se poderá contestar que, caso as instituições da União não se esforcem por assegurar, como alegam os recorridos, o cumprimento dos limites estabelecidos na «sua própria» legislação em matéria de emissões poluentes dos veículos, recai logicamente sobre as autoridades dos Estados-Membros o ónus de adotar medidas que assegurem a qualidade do ar. Isto é especialmente verdade no que diz respeito às autoridades nacionais responsáveis pela regulamentação da circulação, em particular as que atuam nas áreas mais poluídas. Estas autoridades serão obviamente obrigadas a atuar o quanto antes, tendo em consideração o ciclo de vida normal dos veículos comerciais ligeiros. A Comissão está também — e não é possível deixar de registar uma certa ironia nisso — a apelar às autoridades nacionais para agirem *rápida e vigorosamente*, tendo recentemente estabelecido como prioridade a instauração de processos por infração contra os Estados-Membros que não cumpram as AQS⁵⁴.

95. Para o efeito, autoridades nacionais como os recorridos estão, assim, obrigadas a adotar determinadas medidas, inclusive no âmbito dos AQP, que, na hipótese de a União ter proibido a matrícula e a venda de veículos que não cumprissem as suas próprias normas de emissão, teriam muito provavelmente sido menos restritivas ou talvez mesmo desnecessárias. Por conseguinte, a escolha das medidas que os recorridos deverão adotar, e a forma como as mesmas terão de ser executadas, é necessariamente reduzida por consequência direta do regulamento impugnado. O espaço de manobra no cumprimento das obrigações jurídicas que lhes são impostas tanto pelo direito da União como pelo direito nacional, é consideravelmente reduzida, obrigando-os assim a realizar as tarefas necessárias para o efeito de forma diferente.

⁵¹ V., nomeadamente, Comissão Europeia, Primeiro relatório sobre o Programa Ar Limpo, COM(2018) 446 final/2, p. 2; e Comunicação — Uma Europa que protege: ar limpo para todos, COM(2018) 330 final, n.º 3.1.

⁵² V., *supra*, nota de pé de página 11.

⁵³ V., nomeadamente, Parlamento Europeu, Relatório sobre o inquérito à medição das emissões no setor automóvel [2016/2215(INI)] de março de 2017, p. 26.

⁵⁴ V., por exemplo, no que diz respeito aos limites de emissões NO₂, Acórdão de 24 de outubro de 2019, Comissão/França (Excedência dos valores-limite de dióxido de azoto) (C-636/18, EU:C:2019:900), e de 3 de junho de 2021, Comissão/Alemanha (Valores limite — NO₂) (C-635/18, não publicado, EU:C:2021:437). Relacionados com a questão conexa dos níveis de PM₁₀, v. Acórdãos de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Polónia (C-336/16, EU:C:2018:94); de 30 de abril de 2020, Comissão/Roménia (C-638/18, não publicado, EU:C:2020:334); e de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália (C-644/18, EU:C:2020:895). Não é certamente por acaso que a maioria dos processos neste domínio dizem respeito às maiores aglomerações dos respetivos Estados-Membros.

96. É certo que, conforme foi acima sugerido⁵⁵, as cidades ou outras entidades regionais tecnicamente ainda mantêm os seus poderes ao abrigo da legislação nacional em matéria de regulamentação da circulação local por razões ambientais e de saúde pública, independentemente do cumprimento de uma norma Euro 6 «verdadeira» ou «falsa», da forma que considerem adequada. Se assim pretenderem, estas autoridades podem impor proibições aos veículos Euro 6, ou mesmo introduzir as suas próprias normas Euro 7 ou Euro 8. Poderão ainda decidir que apenas determinados veículos podem entrar no centro da cidade, ou que a circulação de veículos apenas é permitida em determinadas alturas ou em determinados dias, ou é de facto totalmente proibida.

97. No entanto, o facto é que o exercício dos seus poderes e obrigações jurídicas ficou infinitamente mais difícil. Uma regulamentação razoável da circulação local por razões ambientais e de saúde pública deve basear-se em alguns critérios mais latos e normalizados. Ninguém poderá seriamente sugerir que todas as grandes cidades ou regiões da Europa deverão começar agora a criar a sua própria lista dos veículos que serão admitidos nos seus centros urbanos, com estações de medição de emissões à entrada da cidade. Contudo, a impossibilidade de se apoiarem (para este mesmo fim) nas categorias e normas estabelecidas pela União significa que as cidades têm de escolher os seus próprios critérios, os quais gerarão necessariamente mais contestação em termos de custos sociais ou financeiros para os residentes locais ou determinados grupos de residentes, expondo eventualmente as cidades a possíveis litígios judiciais baseados na discriminação e/ou limitação arbitrária do acesso ou livre circulação⁵⁶.

98. A tarefa nada apelativa de lidar com estas decisões (efetivamente difíceis), e a eventual responsabilidade associada às mesmas, é simplesmente transmitida para os Estados-Membros e respetivas autoridades locais. Assim, estas autoridades podem acabar por ser obrigadas a adotar medidas draconianas e impopulares para assegurar o cumprimento da legislação da União, pela simples razão de a Comissão ter optado por tolerar outras violações do direito da União.

99. Em tal situação, a sugestão de que a posição das entidades locais apenas é afetada de facto e não juridicamente pelo regulamento impugnado é extremamente formalista⁵⁷ ou até cínica. A verdade é que uma alegada falha da Comissão em assegurar o cumprimento dos limites de emissões de NO_x tem um impacto direto e significativo na forma como entidades como os recorridos têm de exercer os seus poderes jurídicos autónomos nos domínios da proteção ambiental e da regulamentação da circulação⁵⁸.

100. Nesta última dimensão, o impacto na posição dos recorridos é *jurídico e não meramente factual*. Reconheço sem hesitações que traçar uma linha entre o que é jurídico e o que é factual em situações como a presente não é de forma alguma simples. É evidente que, como qualquer outra pessoa, os recorridos também são factualmente afetados: devem aceitar a legislação da

⁵⁵ Conforme sugerido na secção anterior das presentes conclusões, nomeadamente, no n.º 70.

⁵⁶ Para outro exemplo de como certos critérios de seleção ou de acesso em relação a bens públicos restritos (quer se trate de política de habitação, quer de acesso de automóveis aos centros das cidades) podem eventualmente ter implicações sociais significativas para determinados grupos, v. Conclusões que apresentei nos processos apensos *Cali Apartments* e *HX* (C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:251, n.ºs 121 a 136).

⁵⁷ V., neste sentido, Acórdãos de 17 de janeiro de 1985, *Piraiki-Patraiki e o./Comissão* (11/82, EU:C:1985:18, n.ºs 6 a 10), e de 13 de março de 2008, *Comissão/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Curiosamente, numa ação por incumprimento recente, o Governo alemão alegou que exceder os limites de NO₂ em determinadas zonas da Alemanha era fundamentalmente imputável à Comissão, já que durante anos esta instituição não assegurou o cumprimento das disposições do Regulamento n.º 715/2007 relativamente às emissões durante condições reais de condução. O Governo alemão sustentou que a omissão da Comissão tornou mais difícil, ou até impossível, cumprir os limites de NO₂ previstos na Diretiva 2008/50. (V. Acórdão de 3 de junho de 2021, *Comissão/Alemanha* (Valores limite — NO₂) (C-635/18, não publicado, EU:C:2021:437, n.ºs 22, 68, 73, 125 e 126).

União como um facto e ponto de partida da sua ação futura. No entanto, *além disso*, existe igualmente um elemento de afetação jurídica. O regulamento impugnado tem um impacto direto na forma como os recorridos irão exercer os seus direitos e obrigações.

101. Um simples exercício mental pode ajudar a ilustrar este ponto. Se partirmos do princípio de que os recorridos apenas são afetados de facto e não em termos jurídicos, quem poderia, então, ser juridicamente afetado por tal legislação? O Governo húngaro sugeriu que apenas os fabricantes de veículos e as autoridades nacionais responsáveis pela avaliação do cumprimento das disposições do regulamento impugnado poderiam ser juridicamente afetados⁵⁹. No entanto, até que ponto um fabricante de veículos é juridicamente afetado pela legislação que deve cumprir se quiser comercializar os seus produtos ainda não fabricados⁶⁰? Um fabricante não tem qualquer direito a que seja adotada uma determinada legislação, que inclua determinadas normas ou valores. Assim, a sua posição jurídica (para efeitos dos direitos e obrigações existentes) não pode, por definição, ser afetada por qualquer nova legislação que decreta regras futuras, uma vez que, desde logo, não tem qualquer direito (prospetivo) a esse respeito. O mesmo é válido, *a fortiori*, para as autoridades nacionais responsáveis pela verificação da conformidade com os valores de emissão previstos na legislação da União. Quais seriam os direitos ou obrigações adquiridos (independentemente do Estado-Membro do qual provavelmente será um simples órgão) de uma instituição nacional central responsável pela homologação de veículos? Para estes dois tipos de atores, os novos valores que terão de cumprir no futuro (um fabricando veículos segundo essa especificação se quiser que os mesmos sejam aprovados, o outro medindo a conformidade com essas especificações) são simplesmente os pontos de partida factuais, mas não têm realmente qualquer impacto direto e imediato na sua posição jurídica.

102. Não estou a afirmar que subscrevo uma visão tão redutora. O argumento acima exposto serve simplesmente para ilustrar que, caso fosse admitida uma visão expansionista de um interesse meramente factual para excluir qualquer interesse jurídico, nunca ninguém seria juridicamente afetado por nenhuma medida legislativa da União.

103. Por último, existem três razões mais amplas e sistémicas para adotar uma interpretação equilibrada do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE quando os recorrentes são as entidades regionais dos Estados-Membros. Uma vez que tais razões coincidem em grande medida com os argumentos já apresentados nas Conclusões que apresentei no processo Région de Bruxelles-Capitale sobre esta matéria⁶¹, poderei ser sucinto.

104. Em primeiro lugar, uma aplicação *excessivamente* restritiva do artigo 263.º do TFUE em relação às entidades locais seria, sem dúvida, dificilmente compatível com alguns princípios constitucionais básicos, nomeadamente os que se encontram consagrados no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, TUE.

⁵⁹ V., *supra*, n.º 36 das presentes conclusões.

⁶⁰ Nesta dimensão que, em primeiro lugar, eventualmente se sobrepõe à falta de interesse em agir — v., por exemplo, Acórdão de 4 de junho de 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Comissão (C-682/13 P, não publicado, EU:C:2015:356, n.º 25), ou de 23 de novembro de 2017, Bionorica e Diapharm/Comissão (C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, n.º 85). Neste último processo (no n.º 115), o Tribunal de Justiça negou a existência de interesse em agir a um recorrente que, no momento da propositura da ação, ainda não tinha fabricado o produto em causa de acordo o regime jurídico específico contestado e julgou a ação inadmissível.

⁶¹ Conclusões apresentadas no processo Région de Bruxelles-Capitale/Comissão (C-352/19 P, EU:C:2020:588, n.ºs 46 a 63 e 129 a 147). É verdade que estes argumentos aparentemente não conseguiram convencer o Tribunal de Justiça no que diz respeito à conclusão do seu Acórdão de 3 de dezembro de 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Comissão (C-352/19 P, EU:C:2020:978). No entanto, é igualmente verdade que nenhum dos argumentos foi, direta ou indiretamente, contestado ou refutado pelo Tribunal de Justiça.

105. Por um lado, uma abordagem que – para efeitos da fiscalização jurisdicional a nível da União – considere irrelevantes os papéis constitucionais desempenhados, a nível nacional, pelas entidades regionais e locais, seria dificilmente conciliável com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, que exige que a União respeite, nomeadamente, a identidade nacional dos Estados-Membros, «refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional».

106. Por outro lado, um acesso mais aberto às instâncias judiciais da União por entidades infra-estatais parece ser a contrapartida lógica (e quase inevitável) das numerosas e abrangentes obrigações que a legislação da União impõe a estas entidades. Tais obrigações não só abrangem a obrigação global de adotar todas as medidas necessárias para implementar a legislação da União e assegurar a sua aplicação, e de não adotar qualquer medida que possa tornar a legislação da União ineficaz, como também as obrigações bastante concretas e específicas nos domínios políticos individuais, conforme igualmente ilustrado no presente processo. O princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, deve obviamente ser aplicável em ambos os sentidos⁶².

107. Em segundo lugar, negar a entidades como os recorridos a possibilidade de impugnarem atos da União que afetem significativamente o exercício de certos poderes de que gozam a nível constitucional poderia conduzir àquilo que só posso designar como uma «situação constitucionalmente pouco saudável» em termos de incentivos e fiscalização. De facto, não é raro que os atos delegados ou de execução da União resultem de algum tipo de acordo (legalmente previsto) alcançado entre uma instituição da União e a indústria ou partes interessadas relevantes. Nestes casos, uma abordagem restritiva do conceito de «afetação direta» pode significar que a única categoria de recorrentes que (talvez) terá legitimidade perante os órgãos jurisdicionais da União são os próprios membros dessa indústria. No entanto, é pouco provável que isso constitua o melhor incentivo para as negociações com os respetivos interessados e um resultado legislativo equilibrado, caso a ausência efetiva de qualquer contestação desse resultado dependa da produção de legislação que seja do agrado da indústria em causa.

108. Em terceiro lugar, a nível institucional, continuo a estar perplexo com uma estrutura judicial, e uma política judicial continuada que perpetua essa estrutura, que, restringindo o acesso direto aos órgãos jurisdicionais da União, remete para os tribunais nacionais os processos em que está em causa a validade dos atos da União, para que estes processos eventualmente cheguem muitos anos mais tarde ao Tribunal de Justiça através do processo de decisão prejudicial⁶³. Esta conjugação complexa e morosa de processos é simplesmente irracional, tendo em conta a última reforma da estrutura judicial da União, que dotou o Tribunal Geral dos meios necessários para desempenhar o seu papel constitucional de juiz de primeira instância da União, que, no âmbito da sua competência, pode exercer uma fiscalização judicial completa mediante a apreciação da legislação e dos factos relevantes⁶⁴.

109. Todo o exposto é aplicável, *a fortiori*, em processos relativos a domínios complexos e técnicos, em relação aos quais a repartição de tarefas no âmbito do processo de decisão prejudicial pode, na prática, ser subaproveitada. Por um lado, é pouco provável que um órgão jurisdicional nacional, por vezes até um tribunal de primeira instância chamado a apreciar um processo algo

⁶² V., em maior pormenor, Conclusões que apresentei no processo Région de Bruxelles-Capitale/Comissão (C-352/19 P, EU:C:2020:588, n.º 80).

⁶³ Conforme ilustram os processos pendentes relacionados com o escândalo «dieselgate» (v., *supra*, nota de pé de página 10), essa matéria, de uma forma ou de outra, provavelmente irá ocupar os órgãos jurisdicionais (da União) durante os próximos anos.

⁶⁴ V. argumentos desenvolvidos nas Conclusões que apresentei no processo Région de Bruxelles-Capitale/Comissão (C-352/19 P, EU:C:2020:588, n.ºs 137 a 147). Mais recentemente, v., igualmente, Conclusões que apresentei no processo FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, n.º 148).

diferente, realize uma avaliação prévia pormenorizada, factual e técnica das questões relevantes para efeitos da interpretação do direito da União que deverá ser realizada pelo Tribunal de Justiça⁶⁵. Por outro, não cabe ao Tribunal de Justiça apreciar os factos, quando se pronuncia a título prejudicial. Deste modo, há o risco de a apreciação de questões técnicas bastante complexas que necessariamente influenciam o resultado da interpretação ou validade do direito da União não ser objeto de apreciação em ambos os casos⁶⁶.

110. À luz do exposto, e apesar do erro de direito em que o Tribunal Geral incorreu a esse respeito, proponho que o Tribunal de Justiça julgue improcedente a segunda parte do primeiro fundamento de recurso da Hungria, bem como o primeiro e segundo fundamentos de recurso da Alemanha. Os recorridos são diretamente afetados.

2. Quanto à questão de saber se o regulamento impugnado necessita de medidas de execução

a) Argumentos das partes

111. A primeira parte do primeiro fundamento de recurso da Hungria diz respeito à conclusão do Tribunal Geral, constante do n.º 40 do acórdão recorrido, segundo a qual o regulamento impugnado não necessitava de *medidas de execução* em relação aos recorridos. No essencial, a Hungria considera que, por si só, o regulamento impugnado não produz efeitos jurídicos e que, para que os produza, é necessário adotar vários atos a nível nacional.

b) Análise

112. Em meu entender, este fundamento deve ser julgado improcedente.

113. Decorre da jurisprudência que a questão de saber se um ato regulamentar necessita de medidas de execução deve ser apreciada em função da situação da pessoa que intenta a ação e do objeto dessa ação⁶⁷. Por conseguinte, isso significa que é irrelevante o ato em causa necessitar de medidas de execução em relação a outras pessoas⁶⁸, e se outras vertentes do ato impugnado, não contestadas pelo recorrente, necessitam de medidas de execução⁶⁹. Neste contexto, é crucial

⁶⁵ A título de exemplo, v. Acórdão de 1 de outubro de 2019, *Blaise e o.* (C-616/17, EU:C:2019:800). Neste processo, o facto de M. Blaise e outras pessoas entrarem em lojas localizadas no departamento de Ariège (França) e causarem estragos em bidões de herbicidas que continham glifosato e em montras de vidro, levou à instauração de ações penais contra essas pessoas, acusadas do crime de dano. Neste contexto, e na sequência de um reenvio prejudicial submetido pelo *tribunal correctionnel de Foix* (Tribunal Correcional de Foix, França), que apreciou o processo em primeira instância, relativamente a acusações penais contra as pessoas em causa, o Tribunal de Justiça apreciou uma série de questões técnicas bastante complexas relativas à validade de Regulamento (CE) n.º 1107/2009 (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009 relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO 2009, L 309, p. 1), no âmbito da autorização do glifosato enquanto substância ativa. Simultaneamente, a mesma questão (a prorrogação da autorização do glifosato enquanto substância ativa) não pôde ser apreciada pelo Tribunal Geral através de uma ação direta intentada pela Região de Bruxelas-Capital por falta de afetação direta desta última — Acórdão de 3 de dezembro de 2020, *Région de Bruxelles-Capitale/Comissão* (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Para outra ilustração, v. Acórdão de 25 de julho de 2018, *Confédération paysanne e o.* (C-528/16, EU:C:2018:583), com um certo número de pressupostos técnicos factuais de base, posteriormente criticados de forma veemente na comunidade científica internacional. Para um resumo (talvez mais neutro) de tais críticas, v. Grupo de Conselheiros Científicos de Alto Nível (da Comissão Europeia), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018* [Uma perspetiva científica sobre o estatuto regulamentar dos produtos provenientes da edição genética e as implicações para a Diretiva OGM de 13 de novembro de 2018]. Serviço das Publicações, 2018 (Doi 10.2777/407732).

⁶⁷ V., nomeadamente, Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Telefónica/Comissão* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.ºs 30 e 31).

⁶⁸ V., nomeadamente, Acórdão de 6 de novembro de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.ºs 63 a 65).

⁶⁹ V., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Telefónica/Comissão* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 31).

saber se os efeitos jurídicos específicos que alteram a situação jurídica do recorrente se materializam perante ele em resultado do ato da União impugnado, ou de qualquer outro ato adotado pela União ou pelo Estado-Membro em questão⁷⁰.

114. Neste contexto, e tendo em conta a posição dos recorridos e o objeto do presente processo, afigura-se que o Tribunal Geral não errou ao concluir que, no que respeita à situação *específica* dos recorridos, o regulamento impugnado não necessitava de medidas de execução na aceção da terceira parte do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE.

115. Caso o regulamento impugnado permita que os «veículos falsos Euro 6» sejam homologados, tornando possível a comercialização dos mesmos e, assim, a sua circulação, o efeito sobre a capacidade jurídica dos recorridos para exercerem as suas competências como entenderem é direto e imediato. Não é necessário qualquer outro ato da União ou de âmbito nacional para atar as mãos dos recorridos (metaforicamente falando). Por outras palavras, existe uma relação de causa e efeito entre as regras da União contestadas pelos recorridos e a alteração do seu estatuto jurídico.

116. Seria pouco razoável e artificial afirmar que as entidades infraestatais deveriam esperar pela primeira homologação de qualquer veículo «falso Euro 6» para contestar esta homologação num órgão jurisdicional nacional e, no âmbito desse processo, alegar a nulidade da legislação da União aplicada. Tais atos de execução não seriam — manifestamente — atos adotados «em relação» aos recorridos. No que diz respeito aos efeitos jurídicos contestados pelos recorridos (a alteração implícita ou sub-reptícia das normas Euro 6), não há dúvida de que o ato da União impugnado é, assim, recorrendo às palavras do advogado-geral P. Cruz Villalón, «plenamente operacional por si próprio[o]»⁷¹.

117. Por conseguinte, a primeira parte do primeiro fundamento de recurso da Hungria deve ser julgada improcedente.

B. Avaliação substantiva: a incompetência da Comissão

a) Argumentos das partes

118. Com o seu terceiro fundamento de recurso, a Alemanha alega que o Tribunal Geral interpretou erradamente o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007 para chegar à conclusão de que a Comissão não tinha competência para adotar o regulamento impugnado. A Alemanha afirma que a Comissão goza de uma ampla margem discricionária, tanto em relação à qualificação de uma disposição como «não essencial», como em relação aos efeitos práticos de uma disposição. Quando esta margem discricionária for devidamente tida em conta, deve considerar-se que a introdução de ensaios RDE propriamente ditos, de um fator de conformidade para estes ensaios e de regras transitórias constituem elementos não essenciais na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do referido regulamento.

⁷⁰ V., nomeadamente, Acórdãos de 13 de março de 2018, European Union Copper Task Force/Comissão (C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.ºs 43 a 45), e de 18 de outubro de 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comissão (C-145/17 P, EU:C:2018:839, n.ºs 56 e 57).

⁷¹ Conclusões apresentadas pelo advogado-geral P. Cruz Villalón no processo T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, n.º 32).

119. O fundamento único de recurso da Comissão também diz respeito às conclusões do Tribunal Geral sobre a sua alegada incompetência para adotar o regulamento impugnado. A Comissão não contesta que, conforme o Tribunal Geral declarou no n.º 118 do acórdão recorrido, os limites de emissão de NO_x são um elemento essencial do Regulamento n.º 715/2007. No entanto, a Comissão considera que este elemento não foi alterado. A este respeito, é revelador que o Tribunal Geral refira uma alteração «de facto» do limite (nos n.ºs 128, 137 e 144 do acórdão recorrido), embora reconheça que juridicamente estes limites não foram alterados (no n.º 150 do referido acórdão).

120. A Comissão salienta que o Regulamento n.º 715/2007 não incluiu disposições específicas sobre a forma como as emissões têm de ser controladas. Segundo a Comissão, o Tribunal Geral confunde assim o método de verificação do limite com a alteração deste limite. Na medida em que os antigos ensaios laboratoriais, o NEDC, e os novos ensaios RDE são cumulativamente aplicáveis, o que significa que um veículo tem de satisfazer ambos os ensaios para ser homologado, o regulamento impugnado não pode conduzir a qualquer *deterioração* dos métodos de verificação e, por conseguinte, a qualquer alteração efetiva desse limite.

121. A Comissão alega igualmente que o Tribunal Geral inverteu o ónus da prova ao exigir à Comissão que justifique os métodos escolhidos, e ao anular o ato impugnado devido ao facto de os argumentos da Comissão terem sido considerados pouco convincentes. Cabe aos recorrentes provar a ilegalidade de um ato da União Europeia que, em princípio, é presumivelmente válido.

122. Neste contexto, a ACEA sublinha que os coeficientes introduzidos pela Comissão são necessários para permitir a comparação de diferentes conjuntos de dados à luz das incertezas técnicas e estatísticas relacionadas com os novos ensaios.

b) Análise

123. Em primeiro lugar, não estou convencido pelos argumentos relativos à alegada margem de manobra da Comissão para determinar quais os elementos de um ato legislativo que são essenciais e quais os que não o são. Cabe, em primeiro lugar, ao legislador da União (no caso em apreço, o Conselho e o Parlamento) determinar os aspetos em relação aos quais pretende atribuir poderes delegados ou de execução à Comissão e aqueles em relação aos quais não pretende fazê-lo⁷². Em segundo lugar, os elementos «essenciais» e «não essenciais» constituem categorias jurídicas, pelo que cabe ao Tribunal de Justiça interpretá-las e verificar a sua correta aplicação num caso concreto⁷³.

124. Em segundo lugar, no mesmo sentido, não considero que o ónus da prova tenha sido de modo algum invertido. O Tribunal Geral limitou-se a aplicar, num processo jurídica e factualmente complexo, os princípios comuns sobre o ónus da prova em ações diretas. Na medida em que os recorridos demonstraram que os seus pedidos tinham à partida fundamento, cabia à Comissão contestar e refutar, em substância e em pormenor, as informações fornecidas

⁷² V., neste sentido, Acórdão de 18 de março de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho (C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 40): «o legislador da União dispõe de um poder de apreciação quando decide atribuir à Comissão um poder delegado nos termos do artigo 290.º, n.º 1, TFUE ou um poder de execução nos termos do artigo 291.º, n.º 2, TFUE». V., igualmente, Acórdão de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho (C-363/14, EU:C:2015:579, n.º 46).

⁷³ V., neste sentido, Acórdãos de 5 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho (C-355/10, EU:C:2012:516, n.º 67), e de 10 de setembro de 2015, Parlamento/Conselho (C-363/14, EU:C:2015:579, n.º 47).

pelos recorridos e as conclusões a retirar destas informações⁷⁴. No entanto, tendo considerado os contra-argumentos da Comissão pouco convincentes, o Tribunal Geral concluiu que a Comissão não podia, sem de facto alterar o limite de emissões de NO_x fixado no anexo I do Regulamento n.º 715/2007: (i) estabelecer valores NTE para as emissões de NO_x que, devido aos CF poluentes, são superiores a esse limite e, em qualquer caso (ii) adotar fatores com uma dimensão igual à dos CF poluentes.

125. Em terceiro lugar, tendo efetuado estas observações, o ponto essencial suscitado por estes fundamentos de recurso consiste em saber se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que, através do regulamento impugnado, a Comissão de facto alterou um elemento essencial da legislação principal.

126. À luz dos argumentos invocados pelos recorrentes, não consigo identificar qualquer erro deste tipo.

127. Em primeiro lugar, o limite de emissão de NO_x fixado no Regulamento n.º 715/2007 constitui, com toda a certeza, um *elemento essencial* deste ato legislativo⁷⁵. À semelhança do Tribunal Geral, tendo em conta a redação, o contexto e, sobretudo, o objetivo dessa medida da União, não percebo como é que se poderia chegar a uma conclusão diferente relativamente a este ponto. Por conseguinte, a Comissão não tinha o direito de alterá-la através da adoção de legislação de aplicação, como o regulamento impugnado. As partes parecem estar de acordo quanto a este ponto.

128. Em segundo lugar, pode efetivamente afirmar-se que, em princípio, elementos como os valores NTE ou o CF poluente são — especialmente quando cada um é considerado isoladamente — elementos não essenciais do regulamento. Trata-se de elementos técnicos de natureza meramente funcional e instrumental. Decorre claramente do considerando 26, do artigo 5.º, n.º 3, e do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 715/2007 que os procedimentos e ensaios para homologação constituem elementos não essenciais deste regulamento, que, assim, podem ser adotados pela Comissão na sequência do procedimento de regulamentação com controlo.

129. Em terceiro lugar, tendo em consideração o exposto, não é possível concluir, no entanto, que, ao fixar determinados parâmetros para os ensaios RDE (tais como os valores NTE e/ou o CF poluente), a Comissão nunca poderia afetar aquilo que é, em si mesmo, um elemento essencial (o limite de emissão de NO_x). É evidente que, se o processo de verificação escolhido e os valores específicos nele adotados forem demasiado brandos e ineficazes, o limite estabelecido pelo legislador da União ou se torna impossível de controlar ou é efetivamente excedido e, por conseguinte, muitas vezes não será cumprido na prática. Assim, não encontro qualquer falha, pelo menos em tese, na argumentação do Tribunal Geral segundo a qual a adoção de parâmetros excessivamente elevados poderia, de facto, conduzir a uma alteração indireta ou sub-reptícia do limite de emissão de NO_x.

⁷⁴ V., por analogia, Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Hungria (Acolhimento dos requerentes de proteção internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029, n.º 112 e jurisprudência referida).

⁷⁵ Os elementos essenciais da legislação de base são aqueles que, para serem adotados, exigem escolhas políticas que são da responsabilidade do legislador da União. V. Acórdão de 11 de maio de 2017, Dyson/Comissão (C-44/16 P, EU:C:2017:357, n.º 61 e jurisprudência referida).

130. A questão de saber se os parâmetros específicos adotados pela Comissão, à luz das circunstâncias específicas do presente processo, conduziram, ou não, a uma alteração *de facto* do limite de emissão de NO_x parece constituir uma avaliação complexa dos factos. Por conseguinte, esta avaliação não está sujeita a fiscalização pelo Tribunal de Justiça em sede de recurso, a menos que os recorrentes aleguem (e provem) que o tribunal de primeira instância desvirtuou os factos ou as provas apresentadas⁷⁶. Segundo jurisprudência assente, a desvirtuação deve resultar de forma manifesta dos documentos dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas⁷⁷.

131. No presente processo, não vejo qualquer desvirtuação deste tipo.

132. Nenhum dos recorrentes ou intervenientes apresentou um argumento convincente para demonstrar que o Tribunal Geral *fundamentalmente* compreendeu mal os factos ou interpretou mal as provas apresentadas pelas partes. Pelo contrário, o Tribunal Geral chegou a uma conclusão que não só é possível, como também parece ser corroborada por vários documentos oficiais que são relevantes e que foram referidos pelas partes. Por exemplo, o «Relatório sobre o inquérito à medição das emissões no setor automóvel» do Parlamento Europeu concluiu que o fator de conformidade «na prática, enfraquece as normas de emissões atualmente em vigor», «não [é] justificável[l] do ponto de vista técnico, nem reflet[e] uma necessidade evidente de desenvolvimento de novas tecnologias», e poderia ser considerado «uma derrogação geral efetiva dos limites de emissões aplicáveis durante um período de tempo considerável»⁷⁸. De igual modo, um recente documento informativo do Tribunal de Contas Europeu refere a opinião de alguns investigadores, segundo os quais os limites de NO_x fixados para os ensaios RDE parecem enfraquecer a eficácia destes ensaios, e sublinha os limites muito inferiores que estão em vigor nos Estados Unidos⁷⁹.

133. Dito isto, em meu entender, um argumento que deve ser considerado, na medida em que consubstancia uma crítica ao raciocínio jurídico seguido pelo Tribunal Geral, e não à sua avaliação dos elementos de facto relevantes, é o que diz respeito ao facto de o Tribunal Geral ter alegadamente ignorado a natureza cumulativa dos dois ensaios. Uma vez que tanto os ensaios antigos (ensaios de laboratório — NEDC) como os novos ensaios (condições reais de condução — RDE) devem ser satisfeitos para que um veículo seja homologado, os recorrentes argumentam que o regulamento impugnado não *altera a situação anterior*. Por conseguinte, não poderia existir qualquer alteração efetiva da legislação principal.

134. Isso suscita a questão: qual é a «situação anterior» relevante no presente processo? Os recorrentes parecem ter razão quando argumentam que o regulamento impugnado não conduziu, nem poderia conduzir, a uma alteração *in peius* da situação anterior, se esta situação anterior for entendida no sentido de que se refere à situação existente em 2016. Caso o meu entendimento do sistema de ensaios esteja correto, o referido regulamento deveria logicamente ter melhorado a verificação da conformidade com a norma Euro 6.

⁷⁶ V., recentemente, por exemplo, Acórdão de 28 de maio de 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Comissão (C-309/19 P, EU:C:2020:401, n.º 10 e jurisprudência referida).

⁷⁷ V., entre outros, Acórdão de 10 de março de 2021, Ertico — ITS Europe/Comissão (C-572/19 P, EU:C:2021:188, n.º 69 e jurisprudência referida).

⁷⁸ Referidos na nota de pé de página 53, n.ºs 6 e 9 a 11 das conclusões.

⁷⁹ A resposta da União ao escândalo «dieselgate», v., *supra*, a nota de pé de página 9, p. 25.

135. Contudo, o facto de a situação, de um ponto de vista factual, não ter alterado (ou possivelmente apenas ter melhorado), não pode pôr em causa a conclusão a que o Tribunal Geral chegou relativamente à alteração ilegal da situação *jurídica*, que logicamente deveria ser o ponto de partida para essa avaliação.

136. É verdade que muito provavelmente era necessária uma ação da Comissão nesta matéria. Nos termos do considerando 15 e do n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento n.º 715/2007, a Comissão é obrigada a manter sob análise os procedimentos, ensaios e requisitos referidos no n.º 3 do artigo 5.º do mesmo regulamento, bem como os ciclos de teste utilizados para medir emissões. Estas disposições estabelecem que se o processo de revisão determinar que eles deixaram de ser adequados, ou deixaram de refletir as emissões tal como elas ocorrem, *devem* ser adaptados de forma a refletirem adequadamente as emissões geradas pelas condições reais de condução nas estradas.

137. Contudo, isso não invalida que, conforme o Tribunal Geral constatou, a Comissão adotou uma legislação que, durante um determinado período, *ainda tolerou desvios* ao limite de emissão de NO_x fixado na legislação principal.

138. Por outras palavras, na sequência da constatação de uma infração, o ponto a que a situação deverá normalmente reverter, em termos jurídicos, é a manutenção renovada do requisito jurídico que sempre existiu. O argumento segundo o qual o regulamento impugnado da Comissão não «piorou as coisas» pode perfeitamente estar correto no que diz respeito à *situação factual* que à data existia e que se tornou conhecida após o escândalo dieselgate. Com efeito, se alguns fabricantes e tipos de veículos existentes no mercado à época de facto não eram conformes, alguns dos quais até notoriamente, o esforço legislativo para gradualmente assegurar pelo menos alguma conformidade nas condições reais prevalecentes naquele momento não pode deixar de ser considerado um ato praticado no melhor interesse do sistema enquanto tal e da sua função futura.

139. No entanto, o facto é que, no âmbito desse processo, tal como estabelecido pelo Tribunal Geral, a Comissão permitiu novos desvios face ao ponto para o qual *juridicamente* a situação deveria ter sido *imediatamente* revertida: para o pleno cumprimento da norma já existente, tal como anteriormente adotada pelo legislador da União, que deveria ter sido mantida e aplicada desde o início. Com efeito, esta é a «situação anterior» relevante do ponto de vista jurídico.

140. Assim, não vejo nada errado *per se* na conclusão do Tribunal Geral segundo a qual, com a adoção do regulamento impugnado, a Comissão alterou a situação jurídica ao tolerar expressamente as emissões acima do limite fixado pelo legislador da União, sendo esses limites específicos um elemento essencial que a Comissão efetivamente não tinha o direito de alterar através de uma mera legislação de execução.

141. Por conseguinte, considero que, também em relação a este ponto, o acórdão recorrido deve ser confirmado.

C. Consequências das conclusões do Tribunal Geral

1. Alcance da anulação

142. Com o seu quarto fundamento de recurso, a Alemanha alega que o Tribunal Geral errou ao considerar que o n.º 2 do anexo II do regulamento impugnado era *destacável* do resto do ato. A Alemanha argumenta que, segundo o raciocínio seguido no acórdão recorrido, o Tribunal Geral deveria também ter anulado o artigo 1.º, n.º 2, do regulamento impugnado que altera o artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento n.º 692/2008 na medida em que determina implicitamente — como o acórdão recorrido estabelece no n.º 156 — o ponto a partir do qual os ensaios RDE deixam de ser praticados apenas para efeitos de acompanhamento.

143. A Cidade de Bruxelas invoca uma exceção de inadmissibilidade relativa a este fundamento de recurso, argumentando que a Alemanha não tem qualquer interesse na anulação total do regulamento impugnado.

144. Com efeito, à partida não se afigura evidente de que serviria uma nova anulação caso já tivesse sido removida uma componente fundamental da estrutura. No entanto, em geral, o Governo alemão talvez pudesse considerar que, em vez de ter um sistema desequilibrado (sistema antigo menos o CF poluente, ou com um CF inferior decidido pela Comissão), seria mais vantajoso ou razoável ter um sistema reformulado. Se assim for, pode ter interesse na anulação do regulamento na íntegra. Por essa razão, a exceção de inadmissibilidade deve ser julgada improcedente.

145. Contudo, e em todo o caso, no que diz respeito ao mérito do argumento, não se afigura devidamente fundamentado.

146. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a anulação parcial de um ato da União só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis do resto do ato. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que esta exigência de possibilidade de autonomização não será cumprida se a anulação parcial de um ato tiver por efeito alterar a substância deste⁸⁰.

147. No presente processo, o elemento problemático identificado pelo Tribunal Geral no regulamento impugnado (o CF) é muito específico. Este coeficiente continuará a aplicar-se até que o legislador da União o substitua por um que reflita melhor a realidade, ou decida simplesmente eliminá-lo.

148. O Governo alemão não explicou a razão pela qual a revogação ou substituição desse coeficiente afetaria necessariamente o correto funcionamento do quadro jurídico que o regulamento impugnado altera ou executa. De facto, o Tribunal Geral não constatou qualquer erro fundamental na conceção dos ensaios, mas apenas nos valores NTE estabelecidos para o efeito (devido ao CF).

149. O referido governo também não explicou o que, precisamente, teria alterado se o Tribunal Geral também tivesse anulado o artigo 1.º, n.º 2, do regulamento impugnado.

150. Por conseguinte, considero que este fundamento de recurso também deve ser julgado improcedente.

⁸⁰ V. Acórdão de 18 de março de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho (C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 16 e jurisprudência referida).

2. Efeitos temporais da anulação

151. Com o seu segundo fundamento de recurso, a Hungria alega que o Tribunal Geral errou ao limitar os efeitos temporais da sua anulação a um prazo razoável não superior a doze meses. Em seu entender, este prazo máximo é muito curto, uma vez que, na prática, é impossível ao legislador da União adotar uma nova legislação nesse período de tempo.

152. No quinto fundamento de recurso da Alemanha são apresentados argumentos muito semelhantes. O Governo alemão refere as estimativas da indústria automóvel alemã relativamente ao número de automóveis de fabricantes alemães e de outros fabricantes a nível europeu que deixariam de poder ser vendidos, sugerindo ainda que o potencial vazio jurídico alegadamente criado pelo acórdão do Tribunal Geral poderia eventualmente conduzir a uma paragem total da produção, da homologação e da matrícula de automóveis novos devido à consequente incerteza jurídica.

153. Estes fundamentos de recurso não me convencem.

154. Dito de forma simples, a questão que os recorrentes colocam ao Tribunal de Justiça é a seguinte: o prazo de doze meses é suficientemente longo para que as instituições da União adotem novas medidas que, corrigindo o erro identificado, garantam o cumprimento das normas previstas na legislação principal?

155. Afigura-se que, à luz dos argumentos invocados pelos recorrentes, para responder a esta questão, o Tribunal de Justiça teria de proceder a uma apreciação factual *ex novo*. Com efeito, os recorrentes não invocam um erro nos métodos e critérios utilizados pelo Tribunal Geral para realizar essa avaliação (por exemplo, a aplicação das normas erradas, a não tomada em consideração de determinados elementos pertinentes, e assim sucessivamente). Os recorrentes alegam simplesmente que o Tribunal Geral se equivocou na sua avaliação global. A este respeito e por esta razão, duvido que os referidos fundamentos de recurso sejam sequer admissíveis.

156. Em qualquer caso, os recorrentes não indicam qualquer elemento factual ou jurídico específico que confirme o entendimento de que um prazo de doze meses é insuficiente para que a Comissão intervenha, com base nos seus poderes de execução, para retificar os problemas identificados no regulamento impugnado.

157. Por conseguinte, em meu entender, os presentes fundamentos de recurso não são admissíveis e, em todo o caso, são improcedentes.

VI. Despesas

158. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo de recurso de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

159. Tendo os recorridos pedido a condenação nas despesas, estas despesas devem ser suportadas pelos recorrentes.

160. Nos termos do artigo 140.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, todos os intervenientes devem suportar as suas próprias despesas.

VII. Conclusão

161. Proponho que o Tribunal de Justiça decida:

- Negar provimento aos recursos;
- Condenar a República Federal da Alemanha, a Hungria, e a Comissão Europeia nas despesas da Ville de Paris, da Ville de Bruxelles e do Ayuntamiento de Madrid nos processos no Tribunal Geral e no Tribunal de Justiça;
- Condenar todos os intervenientes a suportar as suas próprias despesas.