Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 3 март 2022 година [1]

Дело C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
срещу
Bundesrepublik Deutschland,
встъпила страна
Volkswagen AG

(Преюдициално запитване, отправено от Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд Шлезвиг-Холщайн, Германия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Орхуска конвенция — Достъп до правосъдие — Член 9, параграф 3 — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47, първа алинея — Право на ефективна съдебна защита — Признато сдружение за опазване на околната среда — Процесуална легитимация за обжалване по съдебен ред на издадено за превозни средства типово одобрение на ЕО — Регламент (ЕО) № 715/2007 — Типово одобрение на моторни превозни средства — Член 5, параграф 2 — Дизелов двигател — Намаляване на емисиите на азотни оксиди, ограничено чрез „температурен прозорец“ — Измервателно-коригиращо устройство — Разрешаване на такова устройство, когато необходимостта от него е оправдана за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство — Технологично равнище“

I. Въведение

1. В делото по главното производство националният орган, който отговаря за типовите одобрения на ЕО, решава да одобри, за превозни средства, произведени от автомобилния производител Volkswagen AG и оборудвани с дизелов двигател от поколение Евро 5, софтуер, инсталиран в компютъра за контрол на двигателя, който при определени условия за външна температура намалява рециркулацията на отработилите газове, което води до увеличение на емисиите на азотни оксиди (NOx).

[1] Език на оригиналния текст: френски.

2. Deutsche Umwelthilfe eV, признато сдружение за опазване на околната среда, подава жалба срещу този акт пред Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд Шлезвиг-Холщайн, Германия), като твърди, че този софтуер представлява забранено „измервателно-коригиращо устройство“ по смисъла на член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 715/2007 [2].

3. Според запитващата юрисдикция съгласно националното право Deutsche Umwelthilfe няма процесуална легитимация да обжалва посочения акт. Съответно тази юрисдикция иска от Съда да установи, на първо място, дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция [3] във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) изисква такова сдружение да разполага с възможност да обжалва пред националните съдилища административен акт, с който се издава типовото одобрение на ЕО на превозни средства, на основание член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007.

4. На второ място, при утвърдителен отговор на първия въпрос, запитващата юрисдикция иска да се установи дали актуалното технологично равнище към датата на издаване на типовото одобрение на ЕО на разглежданите превозни средство е критерият за преценка на „необходимостта“ от измервателно-коригиращо устройство по смисъла на член 5, параграф 2 и дали трябва да се вземат предвид други обстоятелства, вследствие на които може да се обоснове допустимостта на такова измервателно-коригиращо устройство.

II. Правна уредба

A. Международното право

5. Член 1 от Орхуската конвенция е озаглавен „Цел“ и гласи:

„За да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция“.

6. Член 2 от тази конвенция е озаглавен „Определения“ и параграфи 4 и 5 от него гласят:

„4. „Общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи.

5. „Засегната общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес; за

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 година за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни средства (ОВ L 171, 2007 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 692/2008 на Комисията от 18 юли 2008 г. (ОВ L 199, 2008 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламент № 715/2007“).

[3] Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, имат интерес“.

7. Член 9 от посочената конвенция е озаглавен „Достъп до правосъдие“ и параграфи 2 и 3 от него гласят следното:

„2. В рамките на своето национално законодателство всяка страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост,

(a) които имат достатъчен интерес, или

(b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу, други разпоредби на тази конвенция.

Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право се определя в съответствие с изискванията на националното право, и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. За тази цел заинтересоваността на всяка неправителствена организация, отговаряща на условията, посочени в член 2, параграф 5, се счита за достатъчна за целите на точка (a) по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на точка (b) по-горе.

[…]

3. В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“.

Б. Правото на Съюза

1. Регламент (ЕО) № 1367/2006

8. Член 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006[4], озаглавен „Цел“, гласи в параграф 1:

„Целта на настоящия регламент е да спомогне осъществяването на задълженията, произтичащи от Конвенцията на ИКЕООН за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси за околната среда, наричана по-долу „Орхуската конвенция“, чрез определяне на правила за прилагане на разпоредбите на Конвенцията към институции и органи на Съюза, и по-специално чрез:

[…]

г) предоставяне на достъп до правосъдие по екологични въпроси на нивото на Общността съгласно условията, определени в настоящия регламент“.

9. Член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“, предвижда в параграф 1, буква е):

„По смисъла на настоящия регламент:

[…]

е) „закон за околната среда“ означава законодателство на Общността, което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на Съюза, както е установено в Договора: защитата, опазването и подобряването на качеството на околната среда, опазване здравето на човека, разумното и рационално използване на природните ресурси и насърчаването на мерки на международно ниво за справяне с регионални и световни екологични проблеми“.

2. Регламент № 715/2007

10. Съгласно съображения 1, 6 и 7 от Регламент № 715/2007:

„(1) […] техническите изисквания за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите следва да бъдат хармонизирани, за да се избегне наличието на различни изисквания в отделните държави членки и да се осигури висока степен на защита на околната среда.

[…]

(6) По-специално, необходимо е да се намалят значително емисиите на азотни оксиди от дизелови превозни средства за подобряване на качеството на въздуха и за спазване на граничните стойности за замърсяване. […]

[4] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

(7) При определяне на нормите за емисии е важно да се вземе предвид значението им за пазарите и конкурентоспособността на производителите, преките и непреки разходи, наложени на бизнеса и ползите, които ще се натрупат по отношение на стимулиране на иновациите, подобряване на качеството на въздуха, намаляване на разходите за здравеопазване и увеличаване продължителността на живота, както и показателите за цялостното въздействие върху емисиите от въглероден диоксид“.

11. Член 1 от този регламент, озаглавен „Предмет“, гласи в параграф 1:

„Настоящият регламент установява общи технически изисквания за типово одобрение на моторни превозни средства („превозни средства“) и резервни части, като резервни устройства за регулиране на замърсяването, по отношение на техните емисии“.

12. Член 3 от посочения регламент е озаглавен „Определения“ и точка 10 от него предвижда:

„За целите на настоящия регламент и мерките по прилагането му се прилагат следните определения:

[…]

10) „Измервателно-коригиращо устройство“ е което и да е устройство, реагиращо на температурата, скоростта на превозното средство, честотата на въртене на двигателя, предавката от предавателната кутия, разреждането в колектора или всеки друг параметър целящ да активира, модулира, забави или дезактивира действието на която и да е част на система за регулиране (контрол) на емисиите, който намалява нейната ефективност при условия, които могат да се очакват при нормална работа и използване на превозното средство“.

13. Член 5 от същия регламент, озаглавен „Изисквания изпитвания“, гласи в параграфи 1 и 2:

„1. Производителят оборудва превозните средства така, че компонентите, които могат да окажат влияние върху емисиите, да бъдат проектирани, изработени и сглобени по начин, позволяващ на превозното средство, при нормална експлоатация, да бъде в съответствие с настоящия регламент и мерките по прилагането му.

2. Използването на измервателни коригиращи устройства, намаляващи ефективността на системите за контрол на емисии, е забранено. Забраната не се прилага, когато:

а) необходимостта от такива устройства е оправдана за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство;

б) устройството се задейства само при стартиране на двигателя;

или

в) процедурите по изпитване включват изрично условие за установяване на емисиите от изпаряване и средната стойност на емисиите в отработилите газове от изходната тръба на последния шумозаглушител“.

14. Приложение I към Регламент № 715/2007 е озаглавено „Гранични стойности на емисиите“ и установява граничните стойности на емисиите на NOx, по-специално за превозните средства от поколение Евро 5, които са включени в таблица 1.

3. Директива 2007/46/ЕО

15. Директива 2007/46/ЕО [5] е отменена с Регламент (ЕС) 2018/858 [6], считано от 1 септември 2020 г., съгласно член 88 от последния. Като се има предвид обаче датата на разглежданите обстоятелства, тази директива остава приложима към спора в главното производство.

16. Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, гласи:

„Настоящата директива създава хармонизирана рамка, съдържаща административните разпоредби и общите технически изисквания за одобрение на всички нови превозни средства в рамките на приложното ѝ поле, както и на системите, компонентите и отделните технически възли, предназначени за тези превозни средства, с оглед улесняване на тяхната регистрация, продажба и пускане в действие в Общността.

[…]

В изпълнение на настоящата директива специфичните технически изисквания относно производството и функционирането на превозните средства се регламентират от регулаторни актове, изчерпателният списък на които се съдържа в приложение IV“.

17. Член 3 от посочената директива, озаглавен „Определения“, предвижда в точка 5:

„За целите на настоящата директива и на регулаторните актове, изброени в приложение IV, освен ако в тях не е предвидено друго:

[…]

5. „типово одобрение на ЕО“ означава процедура, чрез която държава членка удостоверява, че даден тип превозно средство, система, компонент или отделен технически възел отговаря на съответните административни разпоредби и технически изисквания на настоящата директива и на регулаторните актове, изброени в приложение IV или XI“.

18. Приложение IV към тази директива е озаглавено „Изисквания за целите на одобрение на Е[О] на типа на превозните средства“ и в част I от него, озаглавена „Регулаторни актове за ЕО одобряване на типа на превозни средства, произвеждани в неограничени серии“, е посочен Регламент № 715/2007, що се отнася до „[е]мисии[те] (Евро 5 и Евро 6) от леки превозни средства/достъп до информация“.

[5] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 година за създаване на рамка за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Рамкова директива) (ОВ L 263, 2007 г., стр. 1), изменена с Регламент (ЕС) № 214/2014 на Комисията от 25 февруари 2014 г. (ОВ L 69, 2014 г., стр. 3, наричана по-нататък „Директива 2007/46“).

[6] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година относно одобряването и надзора на пазара на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства, за изменение на регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 и за отмяна на Директива 2007/46/ЕО (ОВ L 151, 2018 г., стр. 1).

B. Германското право

19. Член 42 от Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс)[7], в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „VwGO“), гласи:

„1. С жалба до съда може да бъде поискана отмяна на административен акт (производство за отмяна) или, в случай на отказ или бездействие, да бъде направено искане съдът да задължи администрацията да приеме административен акт (производство по оспорване на отказ или на бездействие на администрацията).

2. Освен ако законът предвижда друго, такова искане е допустимо само ако жалбоподателят твърди, че с административния акт, с отказа или с бездействието се нарушават неговите права“.

20. Член 113, параграф 1 от VwGO предвижда:

„Ако правата на жалбоподателя са нарушени от незаконосъобразен административен акт, съдът отменя акта заедно с решението по административната жалба, ако такова решение е прието. […]“.

21. Член 1, параграф 1 от Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG - Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (Закон за допълнителните разпоредби относно жалбите по свързани с околната среда дела по Директива 2003/35/ЕО[8] (закон относно жалбите по свързани с околната среда дела)[9], в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „UmwRG“), предвижда:

„Този закон се прилага за жалби, с които се оспорват следните актове:

[…]

5) административни актове или публичноправни договори, с които се издава разрешение за реализацията на проекти, различни от посочените в точки 1—2b, съгласно свързани с опазването на околната среда разпоредби на федералното право, на правото на съответната провинция или на пряко приложими актове на правото на Съюза, и

6) административни актове относно мерките за проверка и контрол, предприети с оглед на прилагането или изпълнението на актовете по точки 1—5, предназначени да гарантират спазването на свързаните с опазването на околната среда разпоредби на федералното право, на правото на съответната провинция или на пряко приложимите актове на правото на Съюза.

[7] BGBl., 1991 I, стр. 686.

[8] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 156, 2003 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8).

[9] BGBl., 2017 I, стр. 3290.

Настоящият закон се прилага и в случай на неприемане на посочен в първото изречение акт в нарушение на действащите разпоредби. […]

[…]

Първото и второто изречение не се прилагат, когато акт по смисъла на настоящия параграф е приет в изпълнение на решение, постановено от произнасящи се по даден спор административни съдилища“.

22. Член 2, параграф 1 от UmwRG гласи следното:

„Национално или чуждестранно сдружение, акредитирано по реда на член 3, може да обжалва на основание на VwGO акт сред посочените в член 1, параграф 1, първо изречение или бездействие при приемането на такъв акт, без да се изисква то да се позовава на нарушение на собствените му права, при условие че сдружението:

1) твърди, че актът по член 1, параграф 1, първо изречение или бездействието при приемането на такъв акт е в нарушение на законови разпоредби, които могат да са относими към акта,

2) твърди, че е засегнато от акт по член 1, параграф 1, първо изречение или от бездействието при приемането на такъв акт в рамките на дейността му по устав, а именно да помага за постигането на целите за опазване на околната среда, и

3) във връзка с производство

   a) по член 1, параграф 1, първо изречение, точки 1—2b, може да бъде страна по него,

   b) по член 1, параграф 1, първо изречение, точка 4 може да бъде страна по него и в тази рамка е изразило становище по същество съгласно действащите разпоредби, или не му е била дадена възможност да изрази становището си в нарушение на действащите разпоредби.

В случай на обжалване на акт по член 1, параграф 1, първо изречение, точки 2a—6, или на бездействие при приемането на такъв акт, сдружението трябва освен това да се позове на нарушение на разпоредби, свързани с околната среда“.

23. Съгласно член 25, параграф 2 от Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) (Наредба относно типовото одобрение на ЕО на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Наредба относно типовото одобрение на ЕО на превозните средства)[10], в редакцията ѝ, приложима към спора по главното производство (наричана по-нататък „EG-FGV“):

„1. Ако Kraftfahrt-Bundesamt (Федерална автотранспортна служба, Германия) (наричана по-нататък „KBA“) установи, че превозни средства, системи, компоненти или отделни технически възли не съответстват на одобрения тип, тя може да вземе необходимите

[10] BGBl., 2011 I, стр. 126.

мерки по силата на тази от директивите [2007/46/ЕО], 2002/24/ЕО [11] и 2003/37/ЕО [12], която е приложима за съответния тип, за да осигури съответствието на производството с одобрения тип.

2. С цел отстраняване на установени недостатъци и гарантиране на съответствието на вече пуснатите в движение превозни средства, компоненти или отделни технически възли Федералната автотранспортна служба може да издава последващи допълнителни разпоредби“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

24. Volkswagen произвежда по-специално автомобили, модел „VW Golf Plus TDI“, оборудвани с дизелов двигател тип EA 189 от поколение Евро 5 и с работен обем от 2 литра (наричани по-нататък „разглежданите превозни средства“). Тези превозни средства разполагат с клапан за рециркулация на отработилите газове.

25. Първоначално разглежданите превозни средства разполагат с инсталиран в компютъра за контрол на двигателя софтуер, който работи в „режим 0“ и в „режим 1“ (по-нататък „превключвателна система“). Режим 1 е използван при изпитването за одобрение на емисиите на замърсители, наречено „New European Driving Cycle“ (NEDC) [Нов европейски цикъл на движение], което се провежда в лабораторни условия. Когато характерните условия за това изпитване за одобрение липсват, се включва „режим 0“, като в този случай степента на рециркулация на отработилите газове намалява. При движение в реални условия тези превозни средства работят почти само в „режим 0“, поради което не спазват предвидените в Регламент № 715/2007 гранични стойности за NOx. От акта за преюдициално запитване е видно, че при това положение превключвателната система представлява забранено измервателно-коригиращо устройство по смисъла на член 5, параграфи 1 и 2 от този регламент. В рамките на процедурата за издаване на типово одобрение на ЕО на разглежданите превозни средства наличието на тази система не е заявено от Volkswagen пред KBA.

26. На 15 октомври 2015 г. KBA приема решение на основание член 25, параграф 2 от EG-FGV, с което в частност задължава Volkswagen да осигури съответствието на двигателите тип EA 189 от поколение Евро 5 с действащата национална правна уредба и с тази на Европейския съюз. KBA уточнява, че решенията трябва да ѝ бъдат представени за одобрение преди пускането им в действие.

27. В този контекст Volkswagen извършва актуализация на софтуера, инсталиран в компютъра за контрол на двигателя, с който са оборудвани разглежданите превозни средства (наричан по-нататък „разглежданият софтуер“). Този софтуер въвежда температурен прозорец, по силата на който степента на рециркулация на отработилите газове, тоест делът на отработилите газове, който се рециркулира, е 0 % при външни

[11] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 18 март 2002 година относно типовото одобрение на дву- и триколесни моторни превозни средства и за отмяна на Директива 92/61/ЕИО на Съвета (ОВ L 124, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 245).

[12] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година относно типовото одобрение на селскостопански или горски трактори, на техните ремаркета и на теглително-прикачно оборудване, заедно с техните системи, компоненти и обособени технически възли, и за отмяна на Директива 74/150/ЕИО (ОВ L 171, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 40, стр. 12).

температури, по-ниски от – 9 градуса по Целзий, и 85 % — при температури между – 9 градуса по Целзий и 11 градуса по Целзий, а при температура, равна на или по-висока от 11 градуса по Целзий нараства, докато накрая достигне 100 % при външна температура, която е равна на или по-висока от 15 градуса по Целзий (наричан по-нататък „температурният прозорец“).

28. С акт от 20 юни 2016 г. (наричан по-нататък „спорният акт“) KBA одобрява разглеждания софтуер. В това отношение тя приема по-специално че не са налице забранени измервателно-коригиращи устройства по смисъла на Регламент № 715/2007, и счита за допустими тези, които още са налице.

29. На 15 ноември 2016 г. Deutsche Umwelthilfe, признато сдружение, което може да бъде страна в съдебни производства съгласно параграф 3 от UmwRG, подава жалба по административен ред срещу спорния акт, по която към датата на настоящото преюдициално запитване не е произнесено решение.

30. На 24 април 2018 г. това сдружение подава жалба пред Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд Шлезвиг-Холщайн), запитващата юрисдикция, с искане за отмяна на спорния акт. То твърди, че разглежданият софтуер въвежда измервателно-коригиращо устройство, което трябва да се счита за забранено по смисъла на член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007, тъй като се задейства при достигане на средните температури в Германия, а именно около 10,4 градуса по Целзий през 2018 г. Според посоченото сдружение производителите на автомобили по принцип можели да проектират и двигатели, които да не изискват намаляване по технически причини на ефективността на системите за контрол на емисиите на NOx при средни температури, тоест при нормални условия на работа.

31. Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) изтъква, че Deutsche Umwelthilfe няма процесуална легитимация да обжалва спорния акт и съответно, че жалбата му е недопустима.

32. Според запитващата юрисдикция в случая Deutsche Umwelthilfe няма процесуална легитимация на основание член 42, параграф 2 от VwGO, според който, освен ако законът предвижда друго, искането е допустимо само ако жалбоподателят твърди, че със съответния административен акт се нарушават неговите права. Всъщност не съществувала законова разпоредба, която, в нарушение на системата за индивидуална правна защита, на която се основава тази разпоредба, да може по изключение да предостави процесуална легитимация на това сдружение.

33. По-специално делото по главното производство не попадало в приложното поле на UmwRG, определено в член 1, параграф 1 от този закон. Всъщност в случая единствената възможна категория актове, годни да бъдат обжалвани от организация за опазване на околната среда, била тази по член 1, параграф 1, първа алинея, точка 5 от UmwRG, съгласно който този закон се прилага за жалби срещу административни актове или публичноправни договори, с които се издава разрешение за реализацията на проекти, различни от посочените в член 1, параграф 1, точки 1—2b, съгласно свързани с опазването на околната среда разпоредби на федералното право, на правото на съответната провинция или на пряко приложими актове на правото на Съюза. В това отношение според

запитващата юрисдикция член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007 е свързан с околната среда и не е само техническа норма, отнасяща се до регулирането на вътрешния пазар, както става ясно от съображения 1, 4 и 7 от този регламент.

34. Член 1, параграф 1, първа алинея, точка 5 от UmwRG обаче се отнасял само до административни актове, с които се издава разрешение за реализацията на „проекти“. Понятието „проект“ по смисъла на тази разпоредба било възприето от Директива 85/337/ЕИО[13], която в член 1, параграф 2 определя, че „проект“ е „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ (първо тире) и „друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на природни ресурси“ (второ тире). В тази рамка националната правна уредба се отнасяла само до стационарни инсталации или до мерки за пряка намеса. Типовото одобрение на ЕО на превозни средства обаче, както и посоченото в спорния акт изменение на типовото одобрение на ЕО били свързани с „одобрението“ на продукт и не представлявали „проект“ по смисъла на националното право, доколкото не се отнасят до стационарна инсталация и не водят до пряка намеса в естествената околна среда и ландшафта.

35. Освен това според запитващата юрисдикция до друг извод не може да се стигне и при широко тълкуване на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 1, първа алинея, точка 5 от UmwRG. Разбира се, Съдът е постановил, че задължение на националния съд е, за да осигури ефективната съдебна защита на областите, които попадат в приложното поле на правото на Съюза относно околната среда, да даде тълкуване по националното си право, което да съответства, доколкото е възможно, на определените в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция цели[14]. Поради ясното определение на понятието „проект“ в националното право обаче в настоящото дело запитващата юрисдикция била възпрепятствана да разшири обхвата на това понятие до одобрението на актуализацията на разглеждания софтуер, с която се цели привеждането на разглежданите превозни средства в съответствие с действащата правна уредба.

36. Освен това разпоредбите на UmwRG не можели да се приложат по аналогия, на основание на неволно допусната празнота в националната правна уредба, тоест когато законодателят не установява съответния интерес или не може да го установи поради последваща промяна в обстоятелствата. Всъщност в хода на законодателния процес, довел до изменението на UmwRG през 2017 г., с което се цели по-специално законът да се приведе в съответствие с изискванията на международното публично право, произтичащи от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, и да се вземе предвид решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), бил установен и обсъден въпросът за прилагането на понятието „проект“ по смисъла на член 1, параграф 1, първа алинея, точка 5 от този закон към одобренията на продукти. В тази връзка било изрично уточнено, че посоченият закон няма да обхваща областта на продуктите, в това число превозните средства. Освен това в изложението на мотивите на същия закон изрично се посочвало, че националният законодател се въздържа да транспонира член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция в обща разпоредба, тъй като това би създало големи проблеми с разграничаването и правна несигурност.

[13] Директива на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, точка 1, стр. 174). Тя е отменена с Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).

[14] Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 50).

37. Deutsche Umwelthilfe не можело да твърди и че черпи процесуална легитимация от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Всъщност, тъй като тази разпоредба сама по себе си не поражда директен ефект в правото на Съюза, както е посочено в решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, наричано по-нататък „решението Protect“, EU:C:2017:987, т. 45), тя не била разпоредба от законодателен акт по смисъла на първата част от изречението в член 42, параграф 2 от VwGO.

38. Националната юрисдикция добавя, че Deutsche Umwelthilfe няма процесуална легитимация да обжалва по съдебен ред спорния акт и по силата на втората част от изречението в член 42, параграф 2 от VwGO, съгласно която жалбоподателят трябва да твърди, че със спорния административен акт се нарушават неговите права. Всъщност предвидената от VwGO система за индивидуална правна защита се основавала на субективните права. Делото по главното производство обаче очевидно не се отнасяло до нарушено субективно право на физическо лице. Нарушението на предвидената в член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007 забрана за използване на измервателно-коригиращи устройства, която е единствената, релевантна в настоящото дело, не води до предоставянето на субективно право на физическо лице, тъй като тази разпоредба няма за цел да защити кръг от лица, които ясно се разграничават от общността.

39. Ето защо запитващата юрисдикция счита, че от значение за разрешаването на делото по главното производство е въпросът дали Deutsche Umwelthilfe може да черпи процесуална легитимация пряко от правото на Съюза. В светлината на решение Protect тя би могла да произтече от разпоредбите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка с член 47, първа алинея от Хартата. В това отношение този съд подчертава, че делото по главното производство не попада в приложното поле на член 9, параграф 2 от тази конвенция, тъй като, от една страна, спорният акт не се урежда от член 6 от посочената конвенция, и от друга страна, не съществува разпоредба на националното правно по смисъла на член 9, параграф 2, първо изречение от същата конвенция, която да позволява прилагането на други нейни разпоредби.

40. Запитващата юрисдикция уточнява, що се отнася до последиците от решение Protect върху националното процесуално право, постановените от националните съдилища решения биха могли да са разнопосочни, което поражда съмнения дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че освен с вече съществуващите възможности за правна защита по UmwRG призната организация за опазване на околната среда трябва да разполага и с възможността да обжалва по съдебен ред административен акт за одобрение на продукт от разглеждания по настоящото дело вид, доколкото целта на това сдружение е да се наложи спазването на разпоредбите на правото на Съюза в областта на околната среда, които не пораждат никакви субективни права.

41. Ако Съдът приеме, че сдружение за опазване на околната среда има процесуална легитимация да обжалва по съдебен ред типовото одобрение на ЕО на превозни средства, запитващата юрисдикция приема, че законосъобразността на спорния акт зависи до голяма степен от тълкуването на член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007, по-специално що се отнася до понятието „необходимост“ от измервателно-коригиращо устройство. Тази юрисдикция поставя въпроса дали автомобилните производители трябва да вземат предвид актуалното технологично равнище, за да преценят дали дадено

измервателно-коригиращо устройство е действително необходимо за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство.

42. При тези обстоятелства Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд Шлезвиг-Холщайн) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 9, параграф 3 от [Орхуската конвенция] във връзка с член 47 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че сдруженията за опазване на околната среда по принцип трябва да разполагат с възможност да обжалват по съдебен ред административен акт, с който — по всяка вероятност в нарушение на член 5, параграф 2 от Регламент [№ 715/2007] — се издава разрешение за производството на дизелови превозни средства за превоз на пътници, в които е монтирано измервателно-коригиращо устройство?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:

а) Трябва ли член 5, параграф 2 от Регламент [№ 715/2007] да се тълкува в смисъл, че актуалното технологично равнище в смисъл на технически възможното към датата на издаване на ЕО типовото одобрение е по принцип критерият за преценка на необходимостта от измервателно-коригиращо устройство за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство?

б) Освен актуалното технологично равнище трябва ли да се вземат предвид други обстоятелства, вследствие на които може да се обоснове допустимостта на дадено измервателно-коригиращо устройство, макар че това устройство, преценено с оглед на съответното актуално технологично равнище, само по себе си не би било „необходимо“ по смисъла на член 5, параграф 2, буква а) от Регламент [№ 715/2007]?“.

43. Писмени становища представят Deutsche Umwelthilfe, KBA, Volkswagen, както и Европейската комисия. Освен това тези страни и заинтересовани лица отговарят писмено на поставените от Съда въпроси.

IV. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос

44. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка с член 47, първа алинея от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че признато сдружение за опазване на околната среда, което може да бъде страна в съдебни производства съгласно националното право, трябва да разполага с възможност да обжалва пред национален съд административен акт, с който се издава типово одобрение на ЕО на превозни средства и който вероятно противоречи на член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007, разпоредба, която забранява, с някои изключения, използването на измервателно-коригиращи устройства, намаляващи ефективността на системите за контрол на емисиите.

45. Съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 от този член, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.

46. За да отговоря на този въпрос, ще разгледам приложното поле на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, а след това и обхвата на тази разпоредба във връзка с член 47, първа алинея от Хартата.

1. По приложното поле на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция

47. В самото начало следва да се отбележи, че делото по главното производство се отнася до възможността *за достъп до съдебна процедура за оспорване на акт на държавен орган*, а именно типовото одобрение на ЕО на превозни средства. Следователно тези условия по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция са изпълнени. Другите условия се отнасят до материалното приложно поле и това по отношение на лицата на тази разпоредба, които ще бъдат разгледани последователно.

48. Що се отнася до материалното приложно поле, член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция изисква съответният акт да нарушава „разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“. В случая актът, посочен от Deutsche Umwelthilfe, е Регламент № 715/2007, и по-специално член 5, параграф 2 от него. Следователно трябва да се провери дали тази разпоредба е част от „националното законодателство, касаещо околната среда“.

49. В това отношение, от една страна, противно на твърдяното от KBA, споделям становището на запитващата юрисдикция, че този регламент е част от правото в областта на околната среда и че следователно не трябва да се счита само за техническа норма, отнасяща се до регулирането на вътрешния пазар. Всъщност, струва ми се, че отговорът на този въпрос е даден в решение от 17 декември 2020 г., CLCV и др. (Измервателно-коригиращо устройство в дизелов двигател) (C-693/18, наричано по-нататък „решение CLCV“, EU:C:2020:1040, т. 113), в което се посочва, че целта на Регламент № 715/2007 е да се осигури висока степен на защита на околната среда и да се подобри качеството на въздуха в рамките на Съюза.

50. KBA подчертава също така, че този регламент се основава на член 95 ЕО (понастоящем член 114 ДФЕС), който се отнася до мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар. В параграф 3 от този член 95 впрочем се посочва, че в своите предложения в областта на здравето, сигурността, *защитата на околната среда* и защитата на потребителите, Комисията приема за база високо равнище на защита, като взема под внимание по-специално всяко ново развитие, основаващо се на научните факти. Следователно обстоятелството, че правната основа на посочения регламент не е специално свързана с околната среда, а именно с член 175 ЕО, не може да изключи връзката му със закона за околната среда.

51. Във всеки случай съгласно член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 „закон за околната среда“ означава „законодателство на Общността, което *независимо от своята правна основа* допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на Общността, както е установено в Договора: *защитата, опазването и подобряването на качеството на околната среда*, опазване здравето на човека, разумното и рационално използване на природните ресурси и насърчаването на мерки на международно ниво за справяне с регионални и световни екологични проблеми“ [15]. Впрочем случаят с Регламент № 715/2007 е точно такъв.

52. Що се отнася по-конкретно до член 5, параграф 2 от този регламент, тази разпоредба се отнася до „измервателно-коригиращите устройства“ по смисъла на член 3, точка 10 от посочения регламент. Макар и техническа по характер, посочената разпоредба е част от този регламент и има за цел да ограничи емисиите на газообразни замърсители и по този начин да допринесе за опазването на околната среда. В по-общ план, както посочва Deutsche Umwelthilfe, правото в областта на околната среда по принцип не бива да се разграничава от техническите норми, тъй като една екологична разпоредба често има технически характер. В това отношение отбелязвам, че в първото съображение от Регламент № 715/2007 се посочва, че „по тази причина техническите изисквания за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите следва да бъдат хармонизирани, за да се избегне наличието на различни изисквания в отделните държави членки и да се осигури висока степен на защита на околната среда“. Следователно това съображение изрично установява връзка между техническите норми, свързани с типовото одобрение на ЕО, и опазването на околната среда.

53. От друга страна, посочената от Deutsche Umwelthilfe разпоредба на правото на Съюза, а именно член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007, е пряко приложима в държавите членки и трябва да се разглежда като част от разпоредбите на *националното* право в областта на околната среда [16].

54. Колкото до приложното поле по отношение на лицата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, тази разпоредба предвижда, че „представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“ са титуляри на правата, предвидени в посочената разпоредба. В това отношение, както е видно от акта за преюдициално запитване, Deutsche Umwelthilfe е признато сдружение за опазване на околната среда, което може да бъде страна в съдебни производства съгласно параграф 3 от UmwRG и чиято цел по устав е да насърчава опазването на природата и на околната среда, както и защитата на потребителите, свързана с опазването на околната среда и на здравето, по-специално чрез предоставяне на разяснения и съвети на потребителите. Следователно това сдружение отговаря на условията да бъде страна в съдебни производства пред националните съдилища по дела, свързани с опазването на околната среда.

[15] Курсивът е мой.

[16] Вж. в този смисъл Комитет за преглед на съответствието с разпоредбите на Конвенцията от Орхус, заключения и препоръки от 29 април 2018 г., Дания (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, т. 27), според който в контекста на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция законодателството на Съюза в областта на околната среда следва да се разглежда като част от националното законодателство на държава членка. Текстът на френски език на този документ е достъпен на следната интернет страница: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

55. Съответно сдружение като Deutsche Umwelthilfe е част не само от „обществеността“ по смисъла на член 2, параграф 4 от Орхуската конвенция, но и от „засегнатата общественост“ по смисъла на член 2, параграф 5 от тази конвенция. Съгласно тази последна разпоредба неправителствените организации, които работят за опазване на околната среда и отговарят на всички изисквания на националното право, имат интерес.

56. Накрая, запитващата юрисдикция иска да се установи дали изразът „критериите […] посочени в националното право“ по смисъла на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция обхваща само критериите, свързани с кръга на лицата, които имат право на обжалване, доколкото националният законодател е установил по императивен начин тези критерии в член 3 от UmwRG. Според мен този израз се отнася и до предмета на дадена жалба, като посочените критерии трябва да са в съответствие с правото на Съюза. Този въпрос ще бъде разгледан по-долу.

2. По обхвата на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка с член 47, първа алинея от Хартата

57. Съгласно практиката на Съда жалбите, посочени в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, могат да бъдат подчинени на „критерии“, от което следва, че в рамките на предоставената им в това отношение свобода на преценка държавите членки могат да определят процесуалноправните норми относно условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да могат да бъдат подавани такива жалби[17]. В това отношение, както посочва запитващата юрисдикция, с промените в UmwRG от 2017 г. се цели по-специално привеждане на закона в съответствие с изискванията на международното публично право, произтичащо от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

58. Според тази юрисдикция Deutsche Umwelthilfe няма процесуална легитимация в рамките на националното право да обжалва административен акт, с който се издава типово одобрение на ЕО[18]. Освен това член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция сам по себе си не поражда директен ефект в правото на Съюза[19]. При тези обстоятелства, ако националното право не предвижда процесуална легитимация за признато сдружение за опазване на околната среда, тази разпоредба сама по себе си не може да му предостави посочената легитимация.

59. За да обоснове преюдициалното си запитване, запитващата юрисдикция обаче се позовава на решение Protect. В това отношение това решение прави връзка между член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция и член 47 от Хартата, що се отнася до правото на достъп до правосъдие на организациите за опазване на околната среда[20]. Разсъжденията на Съда в това решение ми се струват напълно приложими към настоящото дело, както следва.

60. Съгласно член 3, параграф 5 от Директива 2007/46 типово одобрение на ЕО означава процедура, чрез която *държава членка удостоверява*, че даден тип превозно средство, система, компонент или отделен технически възел отговаря на съответните

[17] Решение от 14 януари 2021 г., Stichting Varkens in Nood и др. (C-826/18, EU:C:2021:7, т. 49 и цитираната съдебна практика).

[18] Вж. точки 32—40 от настоящото заключение.

[19] Решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[20] Относно обхвата на член 47 от Хартата вж. *Safjan*, M., *Düsterhaus*, D. A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU — Yearbook of European Law, 2014, vol. 33, № 1, p. 3—40.

административни разпоредби и технически изисквания на тази директива и на регулаторните актове, изброени в приложение IV или XI от същата. Това приложение IV се отнася до Регламент № 715/2007, чийто член 5, параграф 2 има обвързващ характер.

61. Следователно, когато държава членка установява процесуални правни норми, приложими към жалбите по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция относно упражняването на правата, които дадено сдружение за опазване на околната среда черпи от член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007 с цел да бъде упражнен контрол върху решенията на компетентните национални органи с оглед на техните задължения по силата на тази разпоредба, посочената държава членка изпълнява задължение, произтичащо от посочената разпоредба, и следователно трябва да се счита, че тя прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, поради което Хартата е приложима [21].

62. Макар член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция сам по себе си да не поражда директен ефект в правото на Съюза, вярно е също, че тази разпоредба във връзка с член 47 от Хартата задължава държавите членки да осигуряват ефективна съдебна защита на предоставените с правото на Съюза права, по-специално на разпоредбите от правото относно околната среда [22].

63. Впрочем предвиденото в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция право на обжалване би било лишено от всякакъв полезен ефект с оглед на неговото същество, ако следва да се приеме, че с налагането на подобни предвидени от вътрешното право критерии определени категории „представители на обществеността“, а с аргумент за по-силното основание и определени категории „представители на засегнатата общественост“, каквито са сдруженията за опазване на околната среда, отговарящи на поставените в член 2, параграф 5 от Орхуската конвенция изисквания, биха били лишени от всякаква възможност за обжалване по съдебен ред [23]. Тези сдружения не следва да бъдат лишавани от възможността да искат да бъде упражняван контрол върху спазването на нормите, произтичащи от правото на Съюза в областта на околната среда, тъй като тези норми са също така най-често насочени към общия интерес, а не само към защита на индивидуалните интереси на частноправните субекти, а мисията на посочените сдружения е да защитават общия интерес [24].

64. В действителност съдържащият се в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция израз „[евентуалните] критерии[…], посочени в националното право“, макар да предполага, че договарящите държави си запазват право на преценка при прилагането на тази разпоредба, не би следвало да позволява налагането на толкова стриктни критерии, с които на практика би се отнела възможността на организациите за защита на околната среда да оспорват посочените в тази разпоредба действия или бездействия [25].

65. В конкретния случай, както е видно от акта за преюдициално запитване, Deutsche Umwelthilfe няма процесуална легитимация да обжалва административен акт, с който се издава типово одобрение на ЕО, по-специално защото това одобрение представлява

[21] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 44 и цитираната съдебна практика.

[22] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 45, както и решение от 3 октомври 2019 г., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland и др. (C-197/18, EU:C:2019:824, т. 33).

[23] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 46, както и решение от 3 октомври 2019 г., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland и др. (C-197/18, EU:C:2019:824, т. 34).

[24] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 47 и цитираната съдебна практика.

[25] Решение Protect, точка 48.

„одобрение на продукт“ и че националното право не позволява на сдружение за опазване на околната среда, дори същото да попада в обхвата на понятието „засегната общественост“ по смисъла на член 2, параграф 5 от Орхуската конвенция, да подаде жалба пред национален съд срещу такъв административен акт за издаване на типово одобрение на ЕО на превозни средства. Тъй като по този начин сдруженията за опазване на околната среда се лишават от всякакво право да оспорват по съдебен ред подобен акт, с който се издава разрешение, разглежданото национално процесуално право противоречи на изискванията, произтичащи от прочита на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка с член 47 от Хартата [26].

66. С други думи, полезното действие на член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007, с оглед на основното право на ефективни правни средства за защита пред съд, налага да се гарантира правото на обжалване на административен акт, с който се издава типово одобрение на ЕО, на одобрените сдружения за опазване на околната среда [27].

67. Следва да се добави, че макар тези гарантирани с Хартата свободи да могат да бъдат ограничавани, всяко ограничаване на упражняването им трябва съгласно член 52, параграф 1 от нея да бъде предвидено в закон и да зачита основното им съдържание. Освен това, видно от тази разпоредба, при спазване на принципа на пропорционалност ограниченията могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора [28]. В случая обаче не виждам каква призната от Съюза цел от общ интерес би могла да обоснове решението да се забрани достъпът до правосъдие на сдружение за опазване на околната среда за целите на обжалването на типовото одобрение на ЕО на превозни средства [29].

68. Според запитващата юрисдикция дори широко или приложимо по аналогия тълкуване на националното право не може да даде процесуална легитимация на сдружение за опазване на околната среда да обжалва акт, с който се издава типово одобрение на ЕО. Отбелязвам обаче, че тази юрисдикция се позовава на решение на Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия) от 18 април 2018 г. относно законосъобразността на разрешително за редовна експлоатация на някои свръхтежки товарни автомобили и удължаването на етапа на изпитване на някои други свръхтежки товарни автомобили, съгласно което член 42, параграф 2, втора част от изречението от VwGO предоставя процесуална легитимация на признато сдружение за опазване на околната среда, което иска да наложи спазването на разпоредбите на правото на Съюза в областта на околната среда. Освен това, както подчертава KBA, Deutsche Umwelthilfe твърди, че черпи процесуалната си легитимация в рамките на главното производство пряко от член 1, параграф 1, първа алинея, точка 6 и член 2, параграф 1 от UmwRG.

69. Запитващата юрисдикция е длъжна да разтълкува, доколкото е възможно, процесуалното право относно условията, които трябва да са изпълнени за подаване на жалба в съответствие както с целите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, така и с тези на ефективната съдебна защита на правата, предоставени от правото на Съюза, за да

[26] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 52.

[27] Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, т. 91).

[28] Решение от 3 февруари 2021 г., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, т. 84 и цитираната съдебна практика).

[29] KBA твърди, че Основният закон на Федерална република Германия прави систематичен избор в полза на защитата на субективните права.

позволи на сдружение за опазване на околната среда, каквото е Deutsche Umwelthilfe, да оспори пред национален съд решение, което може да противоречи на правото на Съюза в областта на околната среда [30].

70. Въпреки това, ако такова съответстващо тълкуване се окаже невъзможно, от постоянната съдебна практика на Съда следва, че националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, е длъжен да гарантира пълното действие на тези норми, като при необходимост по собствена инициатива оставя без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат, дори те да са приети впоследствие, без да е необходимо да иска или да изчаква тяхната предварителна отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен способ [31].

71. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция трябва да се тълкува в смисъл, че поради значителния брой актове в областта на околната среда държавите членки биха могли да изключат определени административни решения от обхвата на съдебния контрол, поискан от сдружения за опазване на околната среда, като например свързаните с разрешения на продукти, като ограничат възможността за обжалване до определени значими с оглед на въздействието им върху околната среда решения. Считам обаче, че такъв подход не намира подкрепа в разпоредбите на тази конвенция, нито в съдебната практика на Съда. Във всеки случай, както изтъква Deutsche Umwelthilfe, акт, с който се издава типово одобрение на ЕО, може да засяга голям брой превозни средства и следователно не може да се счита за маловажен за опазването на околната среда. В този смисъл, както е посочено в съображение 6 от Регламент № 715/2007, е необходимо да се намалят значително емисиите на NOx от дизелови превозни средства за подобряване на качеството на въздуха и за спазване на граничните стойности за замърсяване.

72. Освен това запитващата юрисдикция посочва, че за разлика от обстоятелствата, по които е постановено решение Protect и които се отнасят до австрийското право, в германското право съществува, включително в рамките на UmwRG, възможността сдруженията за опазване на околната среда да искат да бъде упражнен контрол върху одобряването на проекти и че следователно не съществува възможност за пълно изключване на правото на сдруженията да обжалват. От това следва, че в процесуалното право не съществува сходна празнина в системата на съдебната защита като констатираната в това решение. Въпреки това, както посочва запитващата юрисдикция, сдружение като Deutsche Umwelthilfe няма никакъв достъп до правосъдие, за да оспори акт, с който се издава типово одобрение на ЕО. Ето защо считам, че съдебната практика в решение Protect е напълно приложима за целите на контрола на спазването на нормите, произтичащи от правото на Съюза в областта на околната среда.

73. KBA и Volkswagen твърдят, че подходът actio popularis е структурно чужд на германското процесуално право и следователно, че сдружение за опазване на околната среда винаги може да твърди, че с действието си органите евентуално са нарушили неговите права. В случая обаче прилагането на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка

[30] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 54, и решение от 19 декември 2019 г., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, т. 39).

[31] Вж. в този смисъл решение Protect, точка 56.

с член 47, първа алинея от Хартата не води до actio popularis [32]. Всъщност правото на достъп до правосъдие в дело като разглежданото в главното производство предполага националното право да е предоставило на съответното сдружение възможност да бъде страна в съдебни производства, ако уставът му е одобрен от компетентните национални органи. Така такова сдружение представя гаранция за сериозност и компетентност при предявяването на иска [33]. Тъй като тези сдружения имат правно признат интерес от опазването на околната среда, те са в достатъчна степен засегнати от нарушение на пряко приложими разпоредби на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, за да могат да се позовават на тези разпоредби пред националните юрисдикции [34].

74. С оглед на всичко изложено по-горе предлагам на първия въпрос да се отговори, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция във връзка с член 47, първа алинея от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че признато сдружение за опазване на околната среда, което може да бъде страна в съдебни производства съгласно националното право, трябва да разполага с възможност да обжалва пред национален съд административен акт, с който се издава типово одобрение на ЕО на превозни средства и който вероятно противоречи на член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007, разпоредба, която забранява, с някои изключения, използването на измервателно-коригиращи устройства, намаляващи ефективността на системите за контрол на емисиите.

Б. По втория преюдициален въпрос

75. С втория си въпрос, поставен в случай на утвърдителен отговор на първия, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 5, параграф 2, буква а) от Регламент № 715/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че актуалното технологично равнище към датата на издаване на типовото одобрение на ЕО на разглежданите превозни средства е критерият за преценка на „необходимостта“ от измервателно-коригиращо устройство за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство, и дали за да се разгледа допустимостта на дадено измервателно-коригиращо устройство, трябва да се вземат предвид други обстоятелства освен тази „необходимост“ [35].

76. Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007 използването на измервателно-коригиращи устройства, намаляващи ефективността на системите за контрол на емисии, е забранено. От тази забрана обаче има три изключения, сред които е и това по буква а) от тази разпоредба, а именно когато „необходимостта от такива устройства е оправдана за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство“.

[32] В заключението си по дело Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, т. 81), генералният адвокат Sharpston подчертава, че авторите на Орхуската конвенция не са избрали да въведат actio popularis в областта на околната среда, а са решили да засилят ролята на организациите за опазване на околната среда. Генералният адвокат добавя, че по този начин те са търсели точната среда между максималистичния подход (actio popularis) и минималистичния подход (индивидуален и ограничен иск на страните, чийто интерес е засегнат).

[33] Както отбелязва генералният адвокат Sharpston в заключението си по дело Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, т. 74), организациите, които насърчават опазването на околната среда и отговарят на обективно обосновани, прозрачни и недискриминационни изисквания, улесняващи достъпа до правосъдие съгласно националното право, трябва да имат право да се позовават на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

[34] Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Kokott по дело Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, т. 49).

[35] Във втория си въпрос запитващата юрисдикция споменава „измервателно-коригиращите устройства“. Тъй като обаче делото по главното производство се отнася единствено до температурния прозорец, ще се позова само на това измервателно-коригиращо устройство.

77. Най-напред, отбелязвам, че в своя въпрос запитващата юрисдикция изхожда от хипотезата, че температурният прозорец представлява „измервателно-коригиращо устройство“ по смисъла на член 3, точка 10 от Регламент № 715/2007. В решение CLCV Съдът постановява, че „измервателно-коригиращо устройство“ е устройство, което засича всеки параметър, свързан с провеждането на предвидените в този регламент процедури за одобрение, с цел по време на тези процедури да се подобри ефективността на системата за контрол на емисиите и по този начин да бъде получено одобрение на превозното средство, дори ако такова подобряване може да се наблюдава и в отделни случаи при нормални условия на използване на превозното средство [36].

78. Съдът уточнява също, че забраната по член 5, параграф 2, буква а) от посочения регламент би била лишена от смисъл и от всякакво полезно действие, ако се позволи на производителите да оборудват автомобилите с такива измервателно-коригиращи устройства с единствената цел да предпазят двигателя от замърсяване или стареене [37]. Тази съдебна практика е постановена в контекста на проверка на съответствието на превключвателна система с правото на Съюза.

79. От своя страна дела GSMB Invest, C-128/20, Volkswagen, C-134/20, и Porsche Inter Auto и Volkswagen, C-145/20, се отнасят до температурен прозорец, сходен с този, за който се отнася настоящият въпрос. В общото си заключение по тези три дела [38], което представих на 23 септември 2021 г., предложих на Съда да приеме, че член 3, точка 10 във връзка с член 5, параграф 1 от Регламент № 715/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че представлява „измервателно-коригиращо устройство“ устройство, което при реални условия на движение на моторно превозно средство осигурява пълна рециркулация на отработилите газове само при външна температура между 15 и 33 градуса по Целзий и надморска височина на движение под 1000 метра, а извън този прозорец, на интервал от 10 градуса по Целзий, и над 1000 метра надморска височина, на интервали от 250 метра, степента на рециркулация на отработилите газове намалява линейно до 0, което води до увеличение на емисиите на NOx над граничните стойности съгласно посочения регламент [39]. Тези съображения са приложими към настоящото дело.

80. С буква а) от втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали критерият за преценка на „необходимостта“ от измервателно-коригиращо устройство за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство следва да се преценява с оглед на това, което е технически възможното към датата на издаване на типовото одобрение на ЕО на разглежданите превозни средства.

81. Съгласен съм с тази юрисдикция, че за да се отговори на този въпрос, следва да се вземе предвид датата на типовото одобрение на ЕО. Всъщност то засяга нови превозни средства, които трябва да отговарят на регулаторните актове в сила към момента на типовото одобрение, измежду които посочените в приложение IV към Директива 2007/46, и по-специално Регламент № 715/2007.

[36] Решение CLCV, точка 102.

[37] Решение CLCV, точка 113.

[38] Заключение по дела GSMB Invest, Volkswagen и Porsche Inter Auto и Volkswagen (C-128/20, C-134/20 и C-145/20, EU:C:2021:758).

[39] Точка 104 от това заключение.

82. Що се отнася до техническите изисквания за това типово одобрение, в заключението си по дела GSMB Invest, C-128/20, Volkswagen, C-134/20, и Porsche Inter Auto и Volkswagen, C-145/20, считам, че никъде в Регламент № 715/2007 типовото одобрение на ЕО не се обвързва с използването на конкретна технология[40]. С други думи, както изтъква Volkswagen, този регламент също като Директива 2007/46 е технологично неутрален.

83. Припомням също така, че съгласно съображение 7 от посочения регламент „[п]ри определяне на нормите за емисии е важно да се вземе предвид значението им за пазарите и конкурентоспособността на производителите, преките и непреки разходи, наложени на бизнеса и ползите, които ще се натрупат по отношение на стимулиране на иновациите, подобряване на качеството на въздуха, намаляване на разходите за здравеопазване и увеличаване продължителността на живота, както и показателите за цялостното въздействие върху емисиите от въглероден диоксид“. Следователно още при определянето на граничните стойности за емисиите на замърсители законодателят на Съюза е взел предвид интересите на производителите на автомобили. Съответно последните са тези, които трябва да се адаптират и да прилагат технически устройства, подходящи за спазването на граничните стойности, без използваната технология *непременно да е най-добрата възможна или да бъде налагана*[41]. В този смисъл, както посочва KBA, може да е достатъчно да се използват наличните на пазара средни съвременни технологии, стига те отговарят на изискванията за типовото одобрение на ЕО.

84. Добавям, че разрешаването на измервателно-коригиращо устройство на основание член 5, параграф 2, буква а) от Регламент № 715/2007 единствено поради това че например разходите за изследователска дейност са високи, техническото устройство е скъпо или дейностите по поддръжката на превозното средство са по-чести и с по-висока цена за потребителя, би изпразнило този регламент от съдържание[42].

85. Тези съображения също ми се струват приложими към настоящото дело. В този смисъл съм съгласен със запитващата юрисдикция, че не би следвало да има основание за прилагане на изключението по член 5, параграф 2 от Регламент № 715/2007 в случаите, когато по финансови съображения двигатели са проектирани от производителя по такъв начин, че при нормална експлоатация да не е гарантирана ефективна техника за контрол на емисиите без увреждане на двигателя и поради това до голяма степен да бъде изключвана.

86. „Необходимост“ от измервателно-коригиращо устройство е налице само когато няма решение, позволяващо да се избегнат непосредствените рискове от повреди, които пораждат конкретна опасност по време на управлението на превозното средство[43].

87. Освен това с буква б) от втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали освен актуалното технологично равнище трябва да се вземат предвид други обстоятелства, вследствие на които може да се обоснове допустимостта на дадено

[40] Точка 129 от това заключение.

[41] Заключение по дела GSMB Invest, Volkswagen и Porsche Inter Auto и Volkswagen (C-128/20, C-134/20 и C-145/20, EU:C:2021:758, т. 129).

[42] Заключение по дела GSMB Invest, Volkswagen и Porsche Inter Auto и Volkswagen (C-128/20, C-134/20 и C-145/20, EU:C:2021:758, т. 130).

[43] Вж. в този смисъл решение CLCV, точка 114.

измервателно-коригиращо устройство, макар че това устройство, преценено с оглед на съответното актуално технологично равнище, само по себе си не би било „необходимо“ по смисъла на член 5, параграф 2, буква а) от Регламент № 715/2007.

88. В това отношение, що се отнася до понятието „необходимост“, от решение CLCV следва, че доколкото посоченият член 5, параграф 2, буква а) представлява изключение от забраната за използване на измервателно-коригиращи устройства, които намаляват ефективността на системите за контрол на емисиите, той трябва *да се тълкува ограничително* [44].

89. При тези условия, при липса на „необходимост“ от разглежданото в настоящия случай измервателно-коригиращо устройство, както посочва запитващата юрисдикция в буква б) от втория си въпрос [45], според мен няма и други обстоятелства, вследствие на които може да се обоснове допустимостта на дадено измервателно-коригиращо устройство. Впрочем, тъй като другите две изключения, предвидени в член 5, параграф 2, букви б) и в) от Регламент № 715/2007, са неприложими към делото по главното производство, този регламент не предоставя никакво допълнително основание за издаване на разрешение за измервателно-коригиращо устройство.

90. Ето защо предлагам на Съда да отговори на втория въпрос, че член 5, параграф 2, буква а), от Регламент № 715/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че актуалното технологично равнище към датата на издаване на типовото одобрение на ЕО не е критерият за преценка на „необходимостта“ от измервателно-коригиращо устройство за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство и че за да се разгледа допустимостта на дадено измервателно-коригиращо устройство, не трябва да се вземат предвид други обстоятелства, освен тази „необходимост“.

V. Заключение

91. По изложените дотук съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд Шлезвиг-Холщайн, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 9, параграф 3 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г., във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че признато сдружение за опазване на околната среда, което може да бъде страна в съдебни производства съгласно националното право, трябва да разполага с възможност да обжалва пред национален съд административен акт, с който се издава типово одобрение на ЕО на превозни средства и който вероятно противоречи на член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 година за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни

[44] Решение CLCV, точка 112.

[45] Става въпрос за фактическа преценка, която трябва да бъде извършена от запитващата юрисдикция.

средства, разпоредба, която забранява, с някои изключения, използването на измервателно-коригиращи устройства, намаляващи ефективността на системите за контрол на емисиите.

2) Член 5, параграф 2, буква а) от Регламент № 715/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че актуалното технологично равнище към датата на издаване на типовото одобрение на ЕО не е критерият за преценка на „необходимостта“ от измервателно-коригиращо устройство за предпазване на двигателя от повреда или авария и за осигуряване на безопасно управление на превозното средство и че за да се разгледа допустимостта на дадено измервателно-коригиращо устройство, не трябва да се вземат предвид други обстоятелства, освен тази „необходимост“.