Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
3 päivänä maaliskuuta 2022[1]

Asia C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
vastaan
Saksan liittotasavalta,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
Volkswagen AG

(Ennakkoratkaisupyyntö – Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Århusin yleissopimus – Oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa – 9 artiklan 3 kappale – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artiklan ensimmäinen kohta – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan – Oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu ympäristönsuojeluyhdistys – Asiavaltuus ajoneuvoille myönnetyn EY-tyyppihyväksynnän riitauttamiseksi kansallisessa tuomioistuimessa – Asetus (EY) N:o 715/2007 – Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä – 5 artiklan 2 kohta – Dieselmoottori – Typpioksidipäästöjen vähentämistä rajoittava lämpötilaikkuna – Estolaite – Tällaisen laitteen salliminen, jos se on perustellusti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi – Tekniikan taso

I Johdanto

1. Kansallinen toimivaltainen EY-tyyppihyväksyntäviranomainen teki pääasiassa päätöksen, jossa se hyväksyi autonvalmistaja Volkswagen AG:n valmistamissa Euro 5 -päästöluokan dieselmoottorilla varustetuissa ajoneuvoissa moottorinohjaimeen sisällytetyn ohjelmiston, joka vähentää pakokaasujen kierrätystä ulkolämpötilan perusteella, mikä lisää typen oksidien (NOx) päästöjä.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

2. Oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu ympäristönsuojeluyhdistys Deutsche Umwelthilfe eV nosti tästä päätöksestä Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtissä (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa) kanteen, jossa se väittää, että kyseinen ohjelmisto on asetuksen (EY) N:o 715/2007 [2] 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kielletty estolaite.

3. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Deutsche Umwelthilfellä ei ole kansallisen oikeuden perusteella asiavaltuutta kyseisen päätöksen riitauttamiseksi. Näin ollen kyseinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta ensinnäkin sitä, edellytetäänkö Århusin yleissopimuksen [3] 9 artiklan 3 kappaleessa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan kanssa, että tällaisella järjestöllä on asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan nojalla oikeus riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa hallinnollinen päätös, jossa myönnetään ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä.

4. Jos tähän vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toiseksi sitä, onko kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua estolaitteen tarpeellisuutta arvioitava kyseessä olevien ajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohtana vallinneen tekniikan tason perusteella ja onko otettava huomioon muita seikkoja, jotka voivat vaikuttaa tällaisen estolaitteen sallittavuuteen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

5. Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, määrätään seuraavaa:

”Edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.”

6. Kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 4 ja 5 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”4. ’Yleisöllä’ tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä.

5. ’Yleisöllä, jota asia koskee’ tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee.”

[2] Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2007, L 171, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 18.7.2008 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 692/2008 (EUVL 2008, L 199, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 715/2007).

[3] Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1) (jäljempänä Århusin yleissopimus).

7. Kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, 2 ja 3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitetut vaatimukset täyttävän valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitetulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitetulla tavalla.

– –

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.”

B Unionin oikeus

1. Asetus (EY) N:o 1367/2006

8. Asetuksen (EY) N:o 1367/2006[4] 1 artiklan, jonka otsikko on ”Tavoite”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tavoitteena on edistää tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimuksen, jäljempänä ’Århusin yleissopimuksen’, mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa antamalla säännökset yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin erityisesti

– –

d) mahdollistamalla oikeuden saatavuus ympäristöasioissa yhteisön tasolla tässä asetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti.”

9. Kyseisen asetuksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdan f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

f) ’ympäristölainsäädännöllä’ yhteisön lainsäädäntöä, jolla sen oikeusperustasta riippumatta myötävaikutetaan seuraavien yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen perustamissopimuksen mukaisesti: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö ja sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.”

2. Asetus N:o 715/2007

10. Asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan ensimmäisessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) – – Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnässä sovellettavat päästöjä koskevat tekniset vaatimukset olisi yhdenmukaistettava, jotta vältytään toisistaan poikkeavilta vaatimuksilta eri jäsenvaltioissa ja voidaan varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso.

– –

(6) Erityisesti dieselkäyttöisistä ajoneuvoista peräisin olevien typpioksidipäästöjen huomattava vähentäminen on tarpeen ilmanlaadun parantamiseksi ja saastepäästöjä koskevien raja-arvojen noudattamiseksi. – –

[4] Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2006, L 264, s. 13).

(7) Päästönormeja asetettaessa on tärkeää ottaa huomioon niiden vaikutukset markkinoihin ja valmistajien kilpailukykyyn, liiketoiminnalle aiheutuvat suorat ja välilliset kustannukset sekä innovaatioiden edistämisestä, paremmasta ilmanlaadusta, pienenevistä terveydenhuoltokustannuksista ja elinajanodotteen kasvamisesta saatava hyöty samoin kuin niiden merkitys hiilidioksidipäästöjen kokonaisvaikutuksen kannalta.”

11. Kyseisen asetuksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä asetuksella säädetään yhteiset tekniset vaatimukset, jotka koskevat moottoriajoneuvojen, jäljempänä ’ajoneuvot’, ja niiden varaosien, kuten pilaantumista rajoittavien laitteiden, tyyppihyväksyntää niiden päästöjen osalta.”

12. Kyseisen asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 10 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa ja sen täytäntöönpanotoimenpiteissä tarkoitetaan

– –

10) ’estolaitteella’ rakenteeseen kuuluvaa laitetta, joka havainnoi lämpötilaa, ajoneuvon nopeutta, moottorin pyörimisnopeutta, vaihdetta, imusarjan painetta tai jotain muuta parametriä aktivoidakseen, muuttaakseen, viivästääkseen tai poistaakseen päästöjenrajoitusjärjestelmän jonkin osan toiminnan taikka joka vähentää päästöjenrajoitusjärjestelmän tehokkuutta sellaisissa olosuhteissa, joiden voidaan kohtuudella odottaa esiintyvän ajoneuvon tavanomaisen toiminnan ja käytön aikana.”

13. Saman asetuksen 5 artiklan, jonka otsikko on ”Vaatimukset ja testit”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Valmistajan on varustettava ajoneuvot siten, että ne osat, jotka voivat vaikuttaa päästöjen määrään, on suunniteltu, valmistettu ja asennettu siten, että ajoneuvo on tavanomaisessa käytössä tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukainen.

2. Päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö on kielletty. Tätä kieltoa ei sovelleta, jos

a) laite on perustellusti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi;

b) laite ei toimi muutoin kuin moottorin käynnistämiseksi;

tai

c) edellytykset sisältyvät olennaisilta osiltaan haihtumispäästöjen ja keskimääräisten pakokaasupäästöjen tarkistamista koskeviin testimenettelyihin.”

14. Asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I, jonka otsikko on ”Päästörajat”, säädetään NOx-päästöjen raja-arvot muun muassa Euro 5 -päästöluokan ajoneuvoille, joiden päästörajoista säädetään liitteessä I olevassa taulukossa 1.

3. Direktiivi 2007/46/EY

15. Direktiivi 2007/46/EY [5] kumottiin asetuksella (EU) 2018/858 [6] 1.9.2020 alkaen kyseisen asetuksen 88 artiklan nojalla. Kun otetaan huomioon kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aika, tätä direktiiviä sovelletaan kuitenkin edelleen pääasiassa.

16. Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädettiin seuraavaa:

”Tässä direktiivissä luodaan yhdenmukaistetut puitteet, joihin kuuluvat hallinnolliset säännökset ja tekniset vaatimukset, jotka koskevat kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien uusien ajoneuvojen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksyntää, jolloin tavoitteena on helpottaa niiden rekisteröintiä, myyntiä ja käyttöönottoa yhteisössä.

– –

Ajoneuvojen rakentamista ja toimintaa koskevat erityiset tekniset vaatimukset hyväksytään tämän direktiivin mukaisesti säädöksissä, joiden tyhjentävä luettelo on liitteessä IV.”

17. Kyseisen direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 5 alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tässä direktiivissä ja liitteessä IV luetelluissa säädöksissä, ellei niissä toisin säädetä, tarkoitetaan:

– –

5) ’EY-tyyppihyväksynnällä’ tyyppihyväksyntämenettelyä, jossa jäsenvaltio varmentaa, että ajoneuvon, järjestelmän, osan tai erillisen teknisen yksikön tyyppi on tämän direktiivin ja liitteessä IV tai XI lueteltujen säädösten sisältämien, sitä koskevien hallinnollisten säännösten ja teknisten vaatimusten mukainen;”

18. Saman direktiivin liitteessä IV, jonka otsikko oli ”Ajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevat vaatimukset”, olevassa I osassa ”Rajoittamattomina sarjoina valmistettavien ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntää koskevat säädökset” viitattiin asetukseen N:o 715/2007 otsikon ”Kevyiden hyötyajoneuvojen päästöt (Euro 5 ja Euro 6) / tietojen saatavuus” alla.

[5] Puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (puitedirektiivi) (EUVL 2007, L 263, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 25.2.2014 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 214/2014 (EUVL 2014, L 69, s. 3) (jäljempänä direktiivi 2007/46).

[6] Moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta, asetusten (EY) N:o 715/2007 ja (EY) N:o 595/2009 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/46/EY kumoamisesta 30.5.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2018, L 151, s. 1).

C Saksan oikeus

19. Hallintolainkäyttölain (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO)[7], sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 42 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kanteella voidaan vaatia hallintotoimen kumoamista (kumoamiskanne) sekä viranomaisen velvoittamista tekemään sellainen hallintotoimi, jonka tekemisestä on kieltäydytty tai jonka tekeminen on laiminlyöty (velvoittamiskanne).

2. Jollei laissa muuta ole säädetty, kanne otetaan tutkittavaksi vain, jos kantaja vetoaa siihen, että sen oikeuksia on loukattu hallintotoimella tai sillä, että hallintotoimen tekemisestä on kieltäydytty tai että hallintotoimen tekeminen on laiminlyöty.”

20. VwGO:n 113 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos hallintotoimi on lainvastainen ja sillä loukataan kantajan oikeuksia, tuomioistuin kumoaa hallintotoimen ja mahdollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen. – –”

21. Direktiivissä 2003/35/EY[8] säädettyjä ympäristöalan oikeussuojakeinoja täydentävistä säännöksistä annetun lain (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), jäljempänä UmwRG),[9] sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tätä lakia sovelletaan seuraavia päätöksiä koskeviin oikeussuojakeinoihin:

– –

5) hallintotoimet tai julkisoikeudelliset sopimukset, joissa hyväksytään muita kuin 1–2b kohdassa tarkoitettuja hankkeita liittovaltion lainsäädännön, osavaltion lainsäädännön tai suoraan sovellettavien Euroopan unionin oikeudellisten toimien ympäristösäännösten mukaisesti, ja

6) hallintotoimet, jotka koskevat 1–5 kohdassa tarkoitettujen päätösten täytäntöönpanoon tai toteuttamiseen liittyviä seuranta- ja valvontatoimia, joilla pyritään varmistamaan liittovaltion lainsäädännön, osavaltion lainsäädännön tai suoraan sovellettavien Euroopan unionin oikeudellisten toimien ympäristösäännösten noudattaminen.

Tätä lakia sovelletaan myös silloin, kun ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua päätöstä ei voimassa olevien säännösten vastaisesti ole tehty. – –

– –

Ensimmäistä ja toista virkettä ei sovelleta, jos tässä momentissa tarkoitettu päätös on tehty hallintotuomioistuimessa käsitellyssä riita-asiassa annetun ratkaisun perusteella.”

7 BGBl. 1991 I, s. 686.

8 Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 156, s. 17).

9 BGBl. 2017 I, s. 3290.

22. UmwRG:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain 3 §:n mukaan oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetun kotimaisen tai ulkomaisen yhdistyksen ei tarvitse vedota oikeuksiensa loukkaamiseen voidakseen VwGO:n nojalla käyttää oikeussuojakeinoja 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua päätöstä tai tällaisen päätöksen tekemättä jättämistä vastaan, jos yhdistys

1) vetoaa siihen, että 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu päätös tai sen tekemättä jättäminen on tämän päätöksen kannalta mahdollisesti merkityksellisten säännösten vastaista

2) vetoaa siihen, että 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu päätös tai sen tekemättä jättäminen vaikuttaa kyseiseen yhdistykseen sen pyrkiessä edistämään ympäristönsuojelun tavoitteita sääntöjensä mukaisesti, ja

3) menettelyssä, jota tarkoitetaan

   a) 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1–2b kohdassa, oli oikeutettu osallistumaan siihen;

   b) 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 4 kohdassa, oli oikeutettu osallistumaan siihen ja ilmaisi siinä kantansa asiakysymykseen voimassa olevien säännösten mukaisesti tai ei voimassa olevien säännösten vastaisesti saanut tilaisuutta ilmaista kantaansa.

Edellä 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2a–6 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä tai niiden tekemättä jättämistä koskevissa oikeussuojakeinoissa yhdistyksen on lisäksi vedottava ympäristösäännösten rikkomiseen.”

23. Moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden EY-tyyppihyväksynnästä annetun asetuksen (Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung), jäljempänä EG-FGV),[10] sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 25 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Jos Kraftfahrt-Bundesamt [(liittovaltion moottoriajoneuvovirasto, Saksa; jäljempänä KBA)] toteaa, etteivät ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt ole hyväksytyn tyypin mukaisia, se voi määrätä kuhunkin tyyppiin sovellettavien direktiivien [2007/46], 2002/24/EY[11] ja 2003/37/EY[12] mukaiset tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tuotanto vastaa hyväksyttyä tyyppiä.

2. [KBA] voi ilmenneiden puutteiden korjaamiseksi ja liikenteeseen jo saatettujen ajoneuvojen, osien ja erillisten teknisten yksiköiden vaatimustenmukaisuuden takaamiseksi määrätä jälkikäteen täydentävistä säännöksistä”.

10 BGBl. 2011 I, s. 126.

11 Kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä ja neuvoston direktiivin 92/61/ETY kumoamisesta 18.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2002, L 124, s. 1).

12 Maatalous- tai metsätraktoreiden, niiden perävaunujen ja vedettävien vaihdettavissa olevien koneiden ja näihin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksynnästä sekä direktiivin 74/150/ETY kumoamisesta 26.5.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 171, s. 1).

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

24. Volkswagen valmisti muun muassa VW Golf Plus TDI -automallia, joka on varustettu EA 189 -tyypin Euro 5 -päästöluokan dieselmoottorilla, jonka tilavuus on 2 litraa (jäljempänä kyseessä olevat ajoneuvot). Näissä ajoneuvoissa on pakokaasujen takaisinkierrättämiseen tarkoitettu venttiili.

25. Kyseessä olevissa ajoneuvoissa oli alun perin moottorinohjausjärjestelmään asennettu tietokoneohjelmisto, jossa oli ”tila 0” ja ”tila 1” (jäljempänä kytkentälogiikka). Tilaa 1 käytettiin epäpuhtauspäästöjä koskevassa New European Driving Cycle (NEDC) -nimisessä tyyppihyväksyntätestissä, joka suoritetaan laboratoriossa. Kun ajoneuvot eivät olleet kyseiselle tyyppihyväksyntätestille ominaisissa olosuhteissa, ne siirtyivät tilaan 0, jolloin pakokaasujen kierrätysaste pienentyi. Ajoneuvot olivat todellisessa ajotilanteessa lähes yksinomaan tilassa 0, jolloin ne eivät noudattaneet asetuksessa N:o 715/2007 säädettyjä NOx-päästöjen raja-arvoja. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kytkentälogiikkaa oli siten pidettävä kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuna kiellettynä estolaitteena. Kyseessä olevien ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntämenettelyssä Volkswagen ei ilmoittanut KBA:lle tästä kytkentälogiikasta.

26. KBA teki 15.10.2015 EG-FGV:n 25 §:n 2 momentin nojalla päätöksen, jossa se muun muassa määräsi Volkswagenin varmistamaan, että EA 189 -tyypin Euro 5 -päästöluokan moottorit täyttävät voimassa olevan kansallisen ja unionin lainsäädännön mukaiset vaatimukset. KBA totesi, että ratkaisut on toimitettava sen hyväksyttäviksi ennen niiden käyttöönottoa.

27. Volkswagen päivitti tässä yhteydessä kyseessä olevien ajoneuvojen moottorinohjausjärjestelmään asennetun tietokoneohjelmiston (jäljempänä kyseessä oleva ohjelmisto). Tässä ohjelmistossa otettiin käyttöön lämpötilaikkuna, jonka vuoksi pakokaasujen kierrätysaste eli takaisin imusarjaan johdettavien pakokaasujen suhteellinen osuus on 0 prosenttia alle –9 celsiusasteen ulkolämpötilassa, 85 prosenttia –9 ja +11 celsiusasteen välisissä ulkolämpötiloissa ja lisääntyy yli +11 celsiusasteessa siten, että se on 100 prosenttia ulkolämpötilan ollessa vähintään +15 celsiusastetta (jäljempänä lämpötilaikkuna).

28. KBA myönsi luvan kyseessä olevalle tietokoneohjelmistolle 20.6.2016 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös). Tältä osin KBA totesi muun muassa, ettei ajoneuvoissa ollut asetuksessa N:o 715/2007 tarkoitettuja kiellettyjä estolaitteita, ja piti niissä olevia estolaitteita sallittuina.

29. Deutsche Umwelthilfe, joka on UmwRG:n 3 §:n nojalla oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu ympäristönsuojeluyhdistys, teki 15.11.2016 riidanalaisesta päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jota ei ollut vielä ratkaistu tämän ennakkoratkaisupyynnön esittämispäivänä.

30. Kyseinen yhdistys nosti 24.4.2018 ennakkoratkaisua pyytäneessä Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtissä kanteen, jossa se vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista. Kantajan mukaan kyseessä olevaa ohjelmistoa on pidettävä asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna kiellettynä estolaitteena, koska se aktivoituu Saksan keskilämpötilassa, joka oli noin +10,4 celsiusastetta vuonna 2018. Kyseisen yhdistyksen mukaan autonvalmistajat voivat lähtökohtaisesti suunnitella moottoreita, jotka eivät teknisistä syistä edellytä NOx-päästöjenrajoitusjärjestelmien suorituskyvyn rajoittamista keskilämpötiloissa eli tavanomaisissa toimintaolosuhteissa.

31. Saksan liittotasavalta väittää, ettei Deutsche Umwelthilfellä ole asiavaltuutta riidanalaisen päätöksen riitauttamiseksi ja ettei sen kannetta voida siten ottaa tutkittavaksi.

32. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Deutsche Umwelthilfellä ei ole käsiteltävässä asiassa asiavaltuutta VwGO:n 42 §:n 2 momentin nojalla, sillä kyseisessä momentissa todetaan, että jollei muuta ole säädetty, kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos kantaja vetoaa siihen, että kyseisellä hallintotoimella on loukattu sen oikeuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei nimittäin ole olemassa oikeussääntöä, jolla tälle yhdistykselle voitaisiin antaa poikkeuksellisesti asiavaltuus vastoin edellä mainitun säännöksen perustana olevaa yksityisten oikeussuojaa koskevaa järjestelmää.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasia ei kuulu UmwRG:n soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty kyseisen lain 1 §:n 1 momentissa. Käsiteltävässä asiassa ainoa mahdollinen päätösten ryhmä, jonka ympäristönsuojeluyhdistys voi riitauttaa, ovat nimittäin päätökset, joita tarkoitetaan UmwRG:n 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 5 kohdassa, jonka mukaan UmwRG:tä sovelletaan kanteisiin, jotka koskevat hallintotoimia tai julkisoikeudellisia sopimuksia, joissa hyväksytään muita kuin kyseisen pykälän 1 momentin 1–2b kohdassa tarkoitettuja hankkeita liittovaltion lainsäädännön, osavaltion lainsäädännön tai suoraan sovellettavien unionin oikeudellisten toimien ympäristösäännösten mukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohta liittyy tältä osin ympäristöön eikä ole pelkkä tekninen sääntö, jolla säännellään sisämarkkinoita, kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan ensimmäisestä, neljännestä ja seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee.

34. UmwRG:n 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 5 kohdassa tarkoitetaan kuitenkin ainoastaan hallintotoimia, joissa hyväksytään ”hankkeita”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu hankkeen käsite hyväksyttiin direktiivin 85/337/ETY[13] yhteydessä ja että kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohtaan sisältyvän määritelmän mukaan ”hankkeella” tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” (ensimmäinen luetelmakohta) ja ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen” (toinen luetelmakohta). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kansallinen lainsäädäntö koskee yksinomaan kiinteästi asennettuja laitteistoja tai toimia, joilla kajotaan johonkin suoraan. Ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä, kuten myös riidanalaisessa päätöksessä kyseessä oleva EY-tyyppihyväksynnän muuttaminen, liittyvät kuitenkin tuotteelle myönnettävään ”lupaan” eivätkä ole kansallisessa oikeudessa tarkoitettuja ”hankkeita”, koska ne eivät koske kiinteästi asennettua laitteistoa eikä niillä kajota suoraan luonnonympäristöön tai maisemaan.

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, ettei UmwRG:n 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 5 kohdassa tarkoitetun hankkeen käsitteen laaja tulkinta voi johtaa toisenlaiseen päätelmään. Unionin tuomioistuin on tosin todennut, että varmistaakseen tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuden kattamalla alalla kansallisten tuomioistuinten on tulkittava kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti.[14] Koska hankkeen käsite on kuitenkin määritelty selvästi kansallisessa oikeudessa, ennakkoratkaisua

[13] Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1985, L 175, s. 40). Se kumottiin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1).

[14] Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 50 kohta).

pyytänyt tuomioistuin ei mielestään voi laajentaa tätä käsitettä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan ohjelmistopäivityksen hyväksymiseen kyseisten ajoneuvojen saattamiseksi voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi.

36. UmwRG:n säännöksiä ei myöskään voida soveltaa analogisesti kansallisessa lainsäädännössä olevan tahattoman aukon perusteella; toisin sanoen lainsäätäjä ei ole havainnut kyseistä etua tai ei ole voinut havaita sitä olosuhteiden myöhemmän muuttumisen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vuonna 2017 toteutetussa UmwRG:n muuttamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä, jonka tarkoituksena oli muun muassa mukauttaa kyseinen laki Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta johtuviin kansainvälisen oikeuden vaatimuksiin ja ottaa huomioon 8.3.2011 annettu tuomio Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), yksilöitiin ongelma, joka koskee kyseisen lain 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 5 kohdassa tarkoitetun hankkeen käsitteen soveltamista tuotelupiin, ja keskusteltiin siitä. Tässä yhteydessä täsmennettiin nimenomaisesti, ettei kyseinen laki koske tuotteita, myöskään ajoneuvoja. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan saman lain perusteluissa todetaan lisäksi nimenomaisesti, että kansallinen lainsäätäjä on jättänyt panematta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen täytäntöön yleissäännöksenä sillä perusteella, että siitä aiheutuisi suuria rajausvaikeuksia ja oikeudellista epävarmuutta.

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei Deutsche Umwelthilfe voi myöskään vedota Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta suoraan johtuvaan asiavaltuuteen. Kyseinen määräys ei nimittäin ole VwGO:n 42 §:n 2 momentin ensimmäisessä osassa tarkoitettu säännös, koska sillä ei sellaisenaan ole välitöntä oikeusvaikutusta unionin oikeudessa, kuten 20.12.2017 annetussa tuomiossa Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta) (jäljempänä tuomio Protect) todetaan.

38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, ettei Deutsche Umwelthilfellä ole oikeutta nostaa kannetta riidanalaisesta päätöksestä myöskään VwGO:n 42 §:n 2 momentin toisen osan nojalla, jonka mukaan kantajan on vedottava siihen, että kyseessä oleva hallintotoimi loukkaa sen oikeuksia. VwGO:ssa säädetty yksityisten oikeussuojaa koskeva järjestelmä perustuu näet subjektiivisiin oikeuksiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasia ei kuitenkaan näytä koskevan luonnollisen henkilön subjektiivista oikeutta, jota on loukattu. Käsiteltävässä asiassa ainoan mahdollisesti merkityksellisen seikan eli asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdassa säädetyn estolaitteiden käyttöä koskevan kiellon rikkominen ei anna luonnolliselle henkilölle subjektiivista oikeutta, koska kyseisellä säännöksellä ei ole tarkoitus suojella suuresta yleisöstä ratkaisevalla tavalla rajattua henkilöpiiriä.

39. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasian ratkaisu riippuu näin ollen siitä, voiko Deutsche Umwelthilfe vedota suoraan unionin oikeuteen perustuvaan asiavaltuuteen. Tuomion Protect perusteella tämä voi johtua Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan säännöistä yhdessä luettuina. Kyseinen tuomioistuin korostaa tältä osin, ettei pääasia kuulu kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen soveltamisalaan, koska yhtäältä riidanalainen päätös ei ole kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluva päätös ja koska toisaalta ei ole olemassa saman yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua kansallista oikeussääntöä, jonka nojalla sovellettaisiin yleissopimuksen muita määräyksiä.

40. Tuomion Protect vaikutuksista kansalliseen menettelysäännöstöön ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansalliset tuomioistuimet ovat antaneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja, minkä vuoksi se suhtautuu epäilevästi siihen, että unionin oikeudessa annettaisiin

oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetulle ympäristönsuojeluyhdistykselle UmwRG:ssä jo säädettyjä laajemmat oikeussuojakeinot riitauttaa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen tuotteelle myönnetty hallinnollinen lupa, jos kyseisen yhdistyksen toiminnalla pyritään sellaisten unionin ympäristölainsäädännön säännösten noudattamiseen, joista ei aiheudu subjektiivisia oikeuksia.

41. Jos ympäristönsuojeluyhdistyksellä on unionin tuomioistuimen mielestä asiavaltuus riitauttaa ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että riidanalaisen päätöksen laillisuus riippuu ratkaisevasti asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan tulkinnasta erityisesti estolaitteen tarpeellisuuden käsitteen osalta. Kyseinen tuomioistuin pohtii, onko autonvalmistajien otettava huomioon nykyinen tekniikan taso selvitettäessä sitä, onko estolaite tosiasiallisesti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi.

42. Tässä tilanteessa Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [Århusin yleissopimuksen] 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ympäristönsuojelujärjestöjen on lähtökohtaisesti voitava riitauttaa tuomioistuimessa päätös, jolla hyväksytään estolaitteilla varustettujen dieselkäyttöisten henkilöautojen tuotanto – mahdollisesti [asetuksen N:o 715/2007] 5 artiklan 2 kohdan vastaisesti?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

   a) Onko [asetuksen N:o 715/2007] 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tarkasteltaessa estolaitteen tarpeellisuutta moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi arviointiperusteena on käytettävä lähtökohtaisesti EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohtana käytettävissä olevaa uusinta tekniikkaa?

   b) Onko tekniikan tason lisäksi otettava huomioon muita seikkoja, jotka voivat vaikuttaa estolaitteen sallittavuuteen, vaikka se ei vain käytettävissä oleva uusin tekniikka huomioon ottaen ole ’perustellusti tarpeen’ [asetuksen N:o 715/2007] 5 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen a alakohdassa tarkoitetulla tavalla?”

43. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Deutsche Umwelthilfe, KBA, Volkswagen ja Euroopan komissio. Nämä asianosaiset ja muut osapuolet ovat myös vastanneet kirjallisesti unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

44. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tulkittava siten, että oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetun ympäristönsuojeluyhdistyksen, joka on kansallisen oikeuden nojalla kanneoikeutettu, on voitava riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollinen päätös, jossa myönnetään

ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä mahdollisesti vastoin asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohtaa, jossa kielletään poikkeustapauksia lukuun ottamatta päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö.

45. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään, että kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin menettelyihin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien riitauttamiseksi, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

46. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, tarkastelen ensin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisalaa ja tämän jälkeen kyseisen määräyksen ulottuvuutta, kun sitä luetaan yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa.

1. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisala

47. Aluksi on todettava, että pääasia koskee mahdollisuutta *panna vireille oikeudenkäyntimenettely viranomaisen toimen*, nimittäin ajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnän, *riitauttamiseksi*. Nämä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitetut edellytykset näin ollen täyttyvät. Muut edellytykset koskevat kyseisen määräyksen aineellista ja henkilöllistä soveltamisalaa, ja niitä käsitellään peräkkäin.

48. Aineellisen soveltamisalan osalta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa edellytetään, että asianomainen toimi on ”kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa”. Käsiteltävässä asiassa säädös, johon Deutsche Umwelthilfe vetoaa, on asetus N:o 715/2007 ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohta. Näin ollen on selvitettävä, kuuluuko kyseinen säännös ”kansallisen ympäristölainsäädännön” alaan.

49. Tältä osin yhdyn yhtäältä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan kyseinen asetus kuuluu ympäristölainsäädännön alaan, minkä vuoksi kyseistä säännöstä ei voida pitää pelkkänä teknisenä määräyksenä, jolla säännellään sisämarkkinoita, toisin kuin KBA väittää. Tämä kysymys on nimittäin nähdäkseni ratkaistu 17.12.2020 annetussa tuomiossa CLCV ym. (Dieselmoottoriin asennettu estolaite) (C-693/18, EU:C:2020:1040, 113 kohta; jäljempänä tuomio CLCV), jossa todettiin, että asetuksen N:o 715/2007 tavoitteena on ympäristönsuojelun korkean tason varmistaminen ja ilmanlaadun parantaminen unionissa.

50. KBA korostaa lisäksi, että kyseinen asetus perustuu EY 95 artiklaan (josta on tullut SEUT 114 artikla), joka liittyy sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskeviin toimenpiteisiin jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Kyseisen 95 artiklan 3 kohdassa kuitenkin määrätään, että komissio perustaa terveyttä, turvallisuutta, *ympäristönsuojelua* tai kuluttajansuojaa koskevat ehdotuksensa suojelun korkeaan tasoon ottaen erityisesti huomioon kaiken tieteelliseen tietoon perustuvan uuden kehityksen. Näin ollen se, ettei kyseinen asetus perustu erityiseen ympäristöä koskevaan oikeusperustaan eli EY 175 artiklaan, ei sulje pois kyseisen asetuksen yhteyttä ympäristölainsäädäntöön.

51. Joka tapauksessa asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan f alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan ”ympäristölainsäädännöllä” tarkoitetaan ”yhteisön lainsäädäntöä, jolla *sen oikeusperustasta riippumatta* myötävaikutetaan seuraavien yhteisön ympäristöpolitiikan

tavoitteiden saavuttamiseen perustamissopimuksen mukaisesti: *ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen*, ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö ja sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin”.[15] Tämä pätee hyvin asetukseen N:o 715/2007.

52. Erityisesti kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdasta on todettava, että se koskee saman asetuksen 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettuja estolaitteita. Vaikka kyseinen säännös on luonteeltaan tekninen, se kuuluu saman asetuksen yhteyteen, ja sillä pyritään vähentämään kaasupäästöjä ja edistetään siten ympäristönsuojelua. Kuten Deutsche Umwelthilfe totesi, ympäristölainsäädäntöä ja teknisiä määräyksiä ei yleisesti voida lähtökohtaisesti erottaa toisistaan, koska ympäristönsuojelua edistävä säännös on usein luonteeltaan tekninen. Huomautan tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että ”moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnässä sovellettavat päästöjä koskevat tekniset vaatimukset olisi yhdenmukaistettava, jotta vältytään toisistaan poikkeavilta vaatimuksilta eri jäsenvaltioissa ja voidaan varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso”. Tässä perustelukappaleessa luodaan siten nimenomaisesti yhteys EY-tyyppihyväksyntää koskevien teknisten määräysten ja ympäristönsuojelun välille.

53. Toisaalta unionin oikeussääntöä, johon Deutsche Umwelthilfe vetoaa, nimittäin asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohtaa sovelletaan suoraan jäsenvaltioissa, ja sen on katsottava kuuluvan *kansallisen* ympäristölainsäädännön säännöksiin.[16]

54. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään henkilöllisestä soveltamisalasta, että ”yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset”, on kyseisessä määräyksessä määrätyt oikeudet. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että Deutsche Umwelthilfe on UmwRG:n 3 §:n nojalla oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu ympäristönsuojeluyhdistys, jonka tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan edistää luonnon ja ympäristön suojelua sekä kuluttajansuojaa ympäristöön ja terveyteen liittyvissä asioissa, erityisesti antamalla kuluttajille tietoa ja neuvontaa. Kyseinen yhdistys täyttää näin ollen edellytykset kanteen nostamiselle kansallisissa tuomioistuimissa ympäristönsuojelua edistävissä asioissa.

55. Deutsche Umwelthilfen kaltainen yhdistys ei siis kuulu pelkästään Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuun ”yleisöön” vaan myös kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettuun ”yleisöön, jota asia koskee”. Viimeksi mainitun määräyksen mukaan ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään yleisönä, jonka etua asia koskee.

56. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, kattaako Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettu ilmaisu ”kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” yksinomaan oikeussuojakeinoihin oikeutettuja koskevat vaatimukset, jotka kansallinen lainsäätäjä on määritellyt sitovasti UmwRG:n 3 §:ssä. Tämä ilmaisu koskee nähdäkseni myös kanteen kohdetta, ja näiden vaatimusten on oltava unionin oikeuden mukaisia. Tätä kysymystä tarkastellaan jäljempänä.

[15] Kursivointi tässä.

[16] Ks. vastaavasti Århusin yleissopimuksen valvontakomitea, 29.4.2018 esitetyt toteamukset ja suositukset asiassa Tanska (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 27 kohta), joiden mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen yhteydessä unionin ympäristölainsäädäntöä olisi pidettävä osana jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Kyseisen asiakirjan englanninkielinen versio on saatavilla seuraavasta linkistä: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf.

2. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ulottuvuus, kun sitä luetaan yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa

57. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettujen oikeussuojakeinojen osalta voidaan näin ollen säätää ”vaatimuksista”, mistä johtuu, että jäsenvaltiot voivat niille tältä osin jätetyn harkintavallan rajoissa vahvistaa menettelysäännöt, jotka koskevat edellytyksiä, joiden on täytyttävä tällaisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi.[17] Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, vuonna 2017 toteutetun UmwRG:n uudistuksen tarkoituksena oli erityisesti mukauttaa kyseinen laki Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta johtuviin kansainvälisen oikeuden vaatimuksiin.

58. Kyseisen tuomioistuimen mukaan Deutsche Umwelthilfellä ei ole kansallisen oikeuden perusteella asiavaltuutta riitauttaa hallinnollista päätöstä, jolla myönnetään EY-tyyppihyväksyntä.[18] Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei myöskään sellaisenaan ole välitöntä oikeusvaikutusta unionin oikeudessa.[19] Jos kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetun ympäristönsuojeluyhdistyksen asiavaltuudesta, pelkästään tällä määräyksellä ei voida näissä olosuhteissa antaa sille tällaista asiavaltuutta.

59. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin perusteli ennakkoratkaisupyyntöään kuitenkin viittaamalla tuomioon Protect. Kyseisessä tuomiossa ympäristönsuojelujärjestöillä olevan oikeuden saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa osalta todetaan yhteys Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan välille.[20] Unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa tekemää päättelyä voidaan nähdäkseni soveltaa täysin nyt käsiteltävään asiaan seuraavasti.

60. Direktiivin 2007/46 3 artiklan 5 alakohdan mukaan EY-tyyppihyväksynnällä tarkoitetaan tyyppihyväksyntämenettelyä, jossa *jäsenvaltio varmentaa*, että ajoneuvon, järjestelmän, osan tai erillisen teknisen yksikön tyyppi on tämän direktiivin ja sen liitteessä IV tai XI lueteltujen säädösten sisältämien, sitä koskevien hallinnollisten säännösten ja teknisten vaatimusten mukainen. Liitteessä IV mainitaan asetus N:o 715/2007, jonka 5 artiklan 2 kohta on luonteeltaan sitova.

61. Kun jäsenvaltio antaa menettelysäännöksiä, joita sovelletaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuihin oikeussuojakeinoihin ja jotka koskevat ympäristönsuojelujärjestölle asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan perusteella kuuluvien oikeuksien käyttämistä, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätösten valvomiseksi näille kyseisen säännöksen perusteella kuuluvien velvollisuuksien noudattamisen osalta, se panee siten täytäntöön kyseisestä säännöksestä johtuvan velvoitteen, joten se soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja perusoikeuskirjaa on siis sovellettava.[21]

[17] Tuomio 14.1.2021, Stichting Varkens in Nood ym. (C-826/18, EU:C:2021:7, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[18] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32–40 kohta.

[19] Tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[20] Ks. perusoikeuskirjan 47 artiklan ulottuvuudesta Safjan, M. ja 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, osa 33, nro 1, s. 3–40.

[21] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

62. Vaikka Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei sellaisenaan ole välitöntä oikeusvaikutusta unionin oikeudessa, kyseisellä määräyksellä, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja, muun muassa ympäristöoikeuden säännösten osalta. [22]

63. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätty oikeus oikeussuojakeinoihin menettäisi kaiken tehokkaan vaikutuksensa ja jopa sisältönsä, jos olisi hyväksyttävä, että asettamalla tällaisia kriteerejä kansallisessa oikeudessa tietyiltä ”yleisöön kuuluvien” ryhmiltä ja sitä suuremmalla syyllä ympäristönsuojeluyhdistysten kaltaisilta tahoilta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee” ja jotka täyttävät kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa asetetut vaatimukset, evättäisiin oikeussuojakeinot. [23] Näiltä yhdistyksiltä ei saa evätä mahdollisuutta saattaa unionin ympäristöoikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen noudattaminen valvonnan alaisuuteen, varsinkin kun tällaiset oikeussäännöt on useimmiten tarkoitettu yleisen edun ajamiseksi eikä pelkästään yksityisten henkilökohtaisten intressien suojelemiseksi ja mainittujen yhdistysten tehtävänä on yleisen edun puolustaminen. [24]

64. Vaikka Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa oleva ilmaisu ”mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” merkitseekin, että sopimusvaltioilla on harkintavaltaa tämän määräyksen täytäntöönpanossa, sen perusteella ei voida sallia sitä, että sopimusvaltiot asettavat kriteerejä, jotka ovat niin tiukkoja, että ympäristönsuojelujärjestöjen on tosiasiassa mahdotonta riitauttaa tässä määräyksessä tarkoitetut toimet tai laiminlyönnit. [25]

65. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei Deutsche Umwelthilfellä ole asiavaltuutta riitauttaa hallinnollista päätöstä, jossa myönnetään EY-tyyppihyväksyntä, etenkään siksi, että kyseinen hyväksyntä on ”tuotelupa” ja että ympäristönsuojeluyhdistyksellä ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan tällaisen luvan yhteydessä oikeutta nostaa kansallisessa tuomioistuimessa kannetta ajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnän myöntämistä koskevasta hallinnollisesta päätöksestä, vaikka yhdistys kuuluisikin Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee. Kun kyseessä olevassa kansallisessa menettelysäännöstössä suljetaan näin ympäristönsuojeluyhdistyksiltä pois oikeussuojakeinot tällaista lupapäätöstä vastaan, se on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta, kun niitä luetaan yhdessä, johtuvien vaatimusten kanssa. [26]

66. Kun asiaa tarkastellaan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan perusoikeuden näkökulmasta, asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan tehokas vaikutus toisin sanoen edellyttää, että taataan oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettujen ympäristönsuojeluyhdistysten oikeus riitauttaa hallinnollinen päätös, jossa myönnetään EY-tyyppihyväksyntä. [27]

[22] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 45 kohta ja tuomio 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym. (C-197/18, EU:C:2019:824, 33 kohta).

[23] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 46 kohta ja tuomio 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym. (C-197/18, EU:C:2019:824, 34 kohta).

[24] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[25] Tuomio Protect, 48 kohta.

[26] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 52 kohta.

[27] Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, 91 kohta).

67. Lisäksi on todettava, että vaikka perusoikeuskirjassa taattuja vapauksia saadaankin rajoittaa, niiden käyttämistä voidaan sen 52 artiklan 1 kohdan nojalla rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Lisäksi tässä määräyksessä määrätään, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.[28] Käsiteltävään asiaan ei nähdäkseni kuitenkaan liity mitään unionin tunnustamaa yleisen edun mukaista tavoitetta, joka voisi oikeuttaa epäämään ympäristönsuojeluyhdistykseltä oikeuden saada ajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnän riitauttaminen käsitellyksi tuomioistuimessa.[29]

68. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ympäristönsuojeluyhdistykselle ei voida edes kansallisen oikeuden laajan tai analogisen tulkinnan perusteella antaa asiavaltuutta EY-tyyppihyväksynnän myöntämistä koskevan päätöksen riitauttamiseksi. Huomautan kuitenkin, että kyseinen tuomioistuin mainitsee Verwaltungsgericht Berlinin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) 18.4.2018 antaman tuomion, joka liittyy tiettyjen jättirekkojen säännöllistä liikennöintiä koskevan luvan laillisuuteen ja tiettyjen muiden jättirekkojen koeajovaiheen jatkamiseen ja jonka mukaan VwGO:n 42 §:n 2 momentin virkkeen toisessa osassa annetaan kanneoikeus oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetulle ympäristönsuojeluyhdistykselle, joka pyrkii unionin ympäristölainsäädäntöön perustuvien säännösten noudattamiseen. Kuten KBA korostaa, Deutsche Umwelthilfe väitti lisäksi pääasian oikeudenkäyntimenettelyssä, että sen kanneoikeus johtuu suoraan UmwRG:n 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 6 alakohdasta ja 2 §:n 1 momentista.

69. Kansallisen tuomioistuimen on tulkittava riitautuksen edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevan tavoitteen mukaisesti mahdollistaakseen sen, että Deutsche Umwelthilfen kaltainen ympäristönsuojeluyhdistys voi riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen.[30]

70. Jos tällainen yhdenmukainen tulkinta kuitenkin osoittautuu mahdottomaksi, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia – myös myöhemmin annettuja – unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että nämä säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.[31]

71. Kansallinen tuomioistuin pohtii, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat ympäristöön liittyvien päätösten suuren määrän vuoksi jättää tietyt hallinnolliset päätökset, kuten tuotelupia koskevat päätökset, ympäristönsuojeluyhdistysten aloitteesta tapahtuvan tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle, jolloin oikeussuojakeinomahdollisuus rajoittuu tiettyihin päätöksiin, joilla on vakavia ympäristövaikutuksia. Tällainen lähestymistapa ei nähdäkseni saa kuitenkaan vahvistusta kyseisen yleissopimuksen määräyksistä eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kuten

[28] Tuomio 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[29] KBA väittää, että Saksan liittotasavallan perustuslaissa (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) on tehty järjestelmällinen valinta subjektiivisten oikeuksien suojaamisen hyväksi.

[30] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 54 kohta ja tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, 39 kohta).

[31] Ks. vastaavasti tuomio Protect, 56 kohta.

Deutsche Umwelthilfe väittää, päätös, jossa myönnetään EY-tyyppihyväksyntä, voi joka tapauksessa koskea suurta määrää ajoneuvoja, eikä sitä voida siksi pitää ympäristönsuojelun kannalta vähämerkityksisenä. Kuten asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, dieselkäyttöisistä ajoneuvoista peräisin olevien NOx-päästöjen huomattava vähentäminen on tarpeen ilmanlaadun parantamiseksi ja saastepäästöjä koskevien raja-arvojen noudattamiseksi.

72. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa lisäksi, että tuomioon Protect johtaneessa asiassa kyseessä olleista Itävallan oikeuteen liittyvistä tosiseikoista poiketen ympäristönsuojeluyhdistykset voivat Saksan oikeuden perusteella saattaa hankkeiden hyväksynnän UmwRG:n yhteydessä valvonnan alaisuuteen, joten yhdistysten oikeus oikeussuojakeinoihin ei ole täysin pois suljettu. Prosessioikeudessa oikeussuojassa ei siis ole aukkoa, joka olisi verrattavissa kyseisessä tuomiossa todettuun aukkoon. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, Deutsche Umwelthilfen kaltaisella yhdistyksellä ei ole kuitenkaan mitään oikeutta riitauttaa tuomioistuimessa päätöstä, jolla myönnetään EY-tyyppihyväksyntä. Katson näin ollen, että tuomiossa Protect omaksuttua oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa täysin tilanteeseen, jossa unionin ympäristölainsäädännön mukaisen normin noudattaminen saatetaan valvonnan alaisuuteen.

73. KBA ja Volkswagen väittävät, että yleisen edun nimissä nostettava kanne (actio popularis) on vieras järjestelmä Saksan prosessioikeudessa ja että ympäristönsuojeluyhdistyksen on siksi voitava aina vedota siihen, että viranomaisten toimella on mahdollisesti loukattu sen oikeuksia. Käsiteltävässä asiassa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, soveltaminen ei kuitenkaan johda actio popularis -kanteeseen.[32] Pääasian kaltaisessa asiassa oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa nimittäin edellyttää, että kyseessä olevalle yhdistykselle on myönnetty kansallisessa oikeudessa kanneoikeus, koska toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat hyväksyneet sen säännöt. Tällainen yhdistys tarjoaa siis takeet siitä, että se on luotettava ja pätevä harjoittaessaan toimintaansa.[33] Koska näillä yhdistyksillä on lainsäädännössä tunnustettu ympäristönsuojelua koskeva intressi, unionin ympäristöoikeuden suoraan sovellettavien säännösten rikkominen koskee niitä riittävästi, jotta ne voivat vedota näihin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa.[34]

74. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, on tulkittava siten, että kansallisen oikeuden nojalla oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetun ympäristönsuojeluyhdistyksen on voitava riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollinen päätös, jossa myönnetään ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä mahdollisesti vastoin asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohtaa, jossa kielletään poikkeustapauksia lukuun ottamatta päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö.

[32] Julkisasiamies Sharpston painotti ratkaisuehdotuksessaan Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, 81 kohta), että Århusin yleissopimuksen laatijat eivät päättäneet ottaa käyttöön yleisen edun nimissä nostettavaa kannetta ympäristöasioissa vaan päättivät vahvistaa ympäristöjärjestöjen asemaa. Julkisasiamies totesi lisäksi, että näin ne valitsivat keskitien kahden ääripään eli maksimalistisen (actio popularis) ja minimalistisen (kanneoikeus ainoastaan osapuolilla, joiden etua asia suoraan koskee) lähestymistavan väliltä.

[33] Kuten julkisasiamies Sharpston totesi ratkaisuehdotuksessaan Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, 74 kohta), ympäristöjärjestöillä, jotka täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut, asian saamista käsitellyksi tuomioistuimessa helpottavat objektiivisesti perustellut, avoimet ja syrjimättömät edellytykset, on oltava oikeus vedota Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen.

[34] Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, 49 kohta).

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

75. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään, joka esitetään siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, onko asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että tarkasteltaessa estolaitteen ”tarpeellisuutta” moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi arviointiperusteena on käytettävä kyseessä olevien ajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohtana käytettävissä olevaa uusinta tekniikkaa, ja onko estolaitteen sallittavuutta tarkasteltaessa otettava tämän ”tarpeellisuuden” lisäksi huomioon muita seikkoja. [35]

76. Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan mukaan päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö on kielletty. Tästä kiellosta on kuitenkin säädetty kolme poikkeusta, joihin kuuluu kyseisen säännöksen a alakohdassa säädetty poikkeus, joka koskee tilannetta, jossa ”laite on perustellusti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi”.

77. Totean aluksi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olettaa kysymyksessään, että lämpötilaikkunaa on pidettävä asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettuna estolaitteena. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa CLCV, että tällaisena estolaitteena on pidettävä laitetta, joka havaitsee kyseisessä asetuksessa säädettyjen tyyppihyväksymismenettelyjen kulkuun liittyvät muuttujat, jotta päästöjenrajoitusjärjestelmän suorituskykyä voidaan parantaa kyseisten menettelyjen aikana ja siten saada ajoneuvolle tyyppihyväksyntä, vaikka tällainen parannus voidaan myös havaita satunnaisesti ajoneuvon tavanomaisissa käyttöolosuhteissa. [36]

78. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu kielto menettäisi merkityksensä ja tehokkaan vaikutuksensa, jos valmistajilla olisi lupa varustaa ajoneuvot estolaitteilla pelkästään moottorin suojaamiseksi likaantumiselta ja vanhentumiselta. [37] Tämä oikeuskäytäntö on annettu tutkittaessa kytkentälogiikan yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

79. Asiat C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, ja C-145/20, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, koskevat lämpötilaikkunaa, joka on samankaltainen kuin tämän kysymyksen kohteena oleva lämpötilaikkuna. Näissä kolmessa asiassa 23.9.2021 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [38] ehdotin, että unionin tuomioistuin toteaa, että asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 10 alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että estolaitteena on pidettävä laitetta, jonka käytöstä seuraa, että moottoriajoneuvon todellisissa ajo-olosuhteissa pakokaasujen takaisinkierrätysjärjestelmä toimii täysitehoisesti vain, kun ulkolämpötila on 15–33 celsiusastetta ja kun liikennöintikorkeus on alle 1 000 metriä merenpinnasta, kun taas tämän lämpötilaikkunan ulkopuolella pakokaasujen kierrätysaste pienenee lineaarisesti nollaan, kun lämpötila nousee tai laskee 10 celsiusasteen verran tai

[35] Toisessa kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ”estolaitteet”. Koska pääasiassa on kuitenkin kyse ainoastaan lämpötilaikkunasta, viittaan vain tähän estolaitteeseen.

[36] Tuomio CLCV, 102 kohta.

[37] Tuomio CLCV, 113 kohta.

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

kun noustaan 1 000 metrin korkeudesta 250 metriä korkeammalle, mistä seuraa, että ajoneuvon NOx-päästöt lisääntyvät siten, että niillä ylitetään mainitussa asetuksessa säädetyt raja-arvot.[39] Näitä toteamuksia voidaan soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

80. Toisen kysymyksensä a kohdassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tarkasteltaessa estolaitteen tarpeellisuutta moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi käytettävä arviointiperusteena kyseessä olevien ajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohtana käytettävissä olevaa uusinta tekniikkaa.

81. Olen kyseisen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että tähän kysymykseen vastattaessa on otettava huomioon EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohdan tilanne. Se koskee nimittäin uusia ajoneuvoja, joissa on noudatettava myöntämisajankohtana voimassa olevia säädöksiä, muun muassa direktiivin 2007/46 liitteessä IV tarkoitettuja säädöksiä, joihin asetus N:o 715/2007 kuuluu.

82. Ratkaisuehdotuksessani GSMB Invest, Volkswagen, ja Porsche Inter Auto ja Volkswagen totesin EY-tyyppihyväksyntää koskevista teknisistä vaatimuksista, ettei asetuksessa N:o 715/2007 suinkaan säädetä siitä, että EY-tyyppihyväksynnän saamiseksi ajoneuvoissa olisi käytettävä jotain tiettyä tekniikkaa.[40] Kuten Volkswagen väittää, kyseinen asetus on toisin sanoen laadittu teknologianeutraalisti, kuten myös direktiivi 2007/46.

83. Muistutin lisäksi, että kyseisen asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”päästönormeja asetettaessa on tärkeää ottaa huomioon niiden vaikutukset markkinoihin ja valmistajien kilpailukykyyn, liiketoiminnalle aiheutuvat suorat ja välilliset kustannukset sekä innovaatioiden edistämisestä, paremmasta ilmanlaadusta, pienenevistä terveydenhuoltokustannuksista ja elinajanodotteen kasvamisesta saatava hyöty samoin kuin niiden merkitys hiilidioksidipäästöjen kokonaisvaikutuksen kannalta”. Kun unionin lainsäätäjä siis vahvisti epäpuhtauspäästöjen raja-arvot, se siis otti jo huomioon autonvalmistajien intressit. Näin ollen autonvalmistajien on mukauduttava kyseisiin raja-arvoihin ja käytettävä teknisiä laitteita, joilla niitä voidaan noudattaa, ilman, että käytetyn tekniikan olisi *välttämättä* oltava *parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa tai* että *siitä olisi säädetty*.[41] Kuten KBA painottaa, tässä mielessä voi olla riittävää käyttää markkinoilla yleistä nykyaikaista keskimääräistä tekniikkaa, jos se täyttää EY-tyyppihyväksyntää koskevat vaatimukset.

84. Totesin lisäksi, että jos estolaite katsottaisiin asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla sallituksi esimerkiksi pelkästään sillä perusteella, että tutkimuskustannukset ovat korkeat, tekninen laite on kallis tai ajoneuvoa on huollettava useammin ja kyseiset huollot ovat käyttäjälle kalliimpia, kyseinen asetus menettäisi merkityksensä.[42]

85. Näitäkin toteamuksia voidaan mielestäni soveltaa nyt käsiteltävään asiaan. Olen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että kaikki asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdassa säädetyt poikkeukset on lähtökohtaisesti suljettava pois, jos

[39] Kyseisen ratkaisuehdotuksen 104 kohta.

[40] Kyseisen ratkaisuehdotuksen 129 kohta.

[41] Ratkaisuehdotus GSMB Invest, Volkswagen ja Porsche Inter Auto ja Volkswagen (C-128/20, C-134/20 ja C-145/20, EU:C:2021:758, 129 kohta).

[42] Ratkaisuehdotus GSMB Invest, Volkswagen ja Porsche Inter Auto ja Volkswagen (C-128/20, C-134/20 ja C-145/20, EU:C:2021:758, 130 kohta).

valmistaja suunnittelee moottorit taloudellisista syistä siten, ettei tehokkaan päästöjenrajoitustekniikan vaarattomuutta moottorille ole taattu tavanomaisissa toimintaolosuhteissa ja että tämä tekniikka on siksi suurelta osin pois käytöstä.

86. Estolaite on ”tarpeen” vain, jos millään ratkaisulla ei voida välttää välittömiä vaurioitumisriskejä, jotka aiheuttavat konkreettisen vaaran ajoneuvon käyttämisen aikana. [43]

87. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi toisen kysymyksensä b kohdassa, onko tekniikan tason lisäksi otettava huomioon muita seikkoja, joiden perusteella estolaitetta voitaisiin pitää sallittuna, vaikka se ei ole ”perustellusti tarpeen” asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

88. Tarpeellisuuden käsitteen osalta tuomiosta CLCV ilmenee, että koska kyseisen 5 artiklan 2 kohdan a alakohta merkitsee poikkeusta kiellosta käyttää päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta rajoittavia estolaitteita, sitä on *tulkittava suppeasti*. [44]

89. Näissä olosuhteissa on todettava, että koska käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva estolaite ei ole ”tarpeen”, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toisen kysymyksensä b kohdassa, [45] ei nähdäkseni ole olemassa muita seikkoja, joiden perusteella estolaitetta voitaisiin pitää sallittuna. Koska asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa säädettyjä kahta muuta poikkeusta ei voida soveltaa pääasiaan, kyseisessä asetuksessa ei nimittäin säädetä mitään lisäperusteita estolaitteen sallimiselle.

90. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen kysymykseen, että asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että tarkasteltaessa estolaitteen ”tarpeellisuutta” moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi arviointiperusteena ei tarvitse käyttää EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohtana käytettävissä olevaa uusinta tekniikkaa ja että estolaitteen sallittavuutta tarkasteltaessa tämän ”tarpeellisuuden” lisäksi ei tarvitse ottaa huomioon muita seikkoja.

V Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY, 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että kansallisen oikeuden nojalla oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutetun ympäristönsuojeluyhdistyksen on voitava riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollinen päätös, jossa myönnetään ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä mahdollisesti vastoin moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan

[43] Ks. vastaavasti tuomio CLCV, 114 kohta.

[44] Tuomio CLCV, 112 kohta.

[45] Kyseessä on tosiseikkojen arviointi, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava.

parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohtaa, jossa kielletään poikkeustapauksia lukuun ottamatta päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö.

2) Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että tarkasteltaessa estolaitteen ”tarpeellisuutta” moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi arviointiperusteena ei tarvitse käyttää EY-tyyppihyväksynnän myöntämisajankohtana käytettävissä olevaa uusinta tekniikkaa ja että estolaitteen sallittavuutta tarkasteltaessa tämän ”tarpeellisuuden” lisäksi ei tarvitse ottaa huomioon muita seikkoja.