Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 3. marca 2022[1]

Zadeva C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
proti
Bundesrepublik Deutschland,
ob udeležbi
Volkswagen AG

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Aarhuška konvencija – Dostop do pravnega varstva – Člen 9(3) – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47, prvi odstavek – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Priznano združenje za varstvo okolja – Procesno upravičenje pri nacionalnem sodišču za izpodbijanje ES-homologacije, podeljene vozilom – Uredba (ES) št. 715/2007 – Homologacija motornih vozil – Člen 5(2) – Dizelski motor – Zmanjšanje emisij dušikovih oksidov, omejeno s ‚temperaturnim oknom‘ – Odklopna naprava – Odobritev take naprave, kadar je potreba upravičena zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila – Stanje tehnike“

I. Uvod

1. Nacionalni organ, pristojen na področju ES-homologacije, je v postopku v glavni stvari sprejel odločbo, da se za vozila proizvajalca avtomobilov Volkswagen AG, ki so opremljena z dizelskim motorjem generacije Euro 5, odobri programska oprema, vgrajena v krmilno enoto motorja, ki glede na nekatere zunanje temperaturne pogoje zmanjša vračanje izpušnih plinov v valje, zaradi česar se povečajo emisije dušikovega oksida (NOx).

2. Deutsche Umwelthilfe eV, priznano združenje za varstvo okolja, je pri Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija) vložilo tožbo zoper to odločbo, pri čemer je trdilo, da je programska oprema prepovedana „odklopna naprava“ v smislu člena 5(2) Uredbe (ES) št. 715/2007[2].

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2007, L 171, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 692/2008 z dne 18. julija 2008 (UL 2008, L 199, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 715/2007).

3. Po mnenju predložitvenega sodišča združenje Deutsche Umwelthilfe v okviru nacionalnega prava nima procesnega upravičenja za izpodbijanje navedene odločbe. Zato navedeno sodišče Sodišče sprašuje, prvič, ali mora biti v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije[3] v povezavi s členom 47 Listine Evropske Unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) združenje upravičeno, da pred nacionalnimi sodišči z vidika člena 5(2) Uredbe št. 715/2007 izpodbija upravno odločbo, s katero je odobrena ES-homologacija vozil.

4. Drugič, v primeru pritrdilnega odgovora želi predložitveno sodišče izvedeti, ali se „potreba“ po odklopni napravi v smislu navedenega člena 5(2) ocenjuje glede na stanje tehnike, ki obstaja na datum ES-homologacije zadevnih vozil, in ali je treba upoštevati druge okoliščine, zaradi katerih je lahko taka odklopna naprava dopustna.

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

5. Člen 1 Aarhuške konvencije, naslovljen „Cilj“, določa:

„Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.“

6. Člen 2 navedene konvencije, naslovljen „Pomen izrazov“, v odstavkih 4 in 5 določa:

„4. ‚javnost‘ pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine;

5. ‚vključena javnost‘ pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.“

7. Člen 9 navedene konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes; oziroma

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice; dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

[3] Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisana v Aarhusu (Danska) 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

[…]

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.“

B. Pravo Unije

1. Uredba (ES) št. 1367/2006

8. Člen 1 Uredbe (ES) št. 1367/2006 [4], naslovljen „Cilj“, v odstavku 1 določa:

„Cilj te uredbe je prispevati k izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz Konvencije Gospodarske komisije ZN za Evropo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu ‚Aarhuška konvencija‘), in sicer z določitvijo pravil za uporabo določb Konvencije v institucijah in organih Skupnosti, zlasti pa z:

[…]

(d) zagotavljanjem dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni Skupnosti v skladu s pogoji, določenimi v tej uredbi.“

9. Člen 2 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitve pojmov“, v odstavku 1(f) določa:

„V tej uredbi:

[…]

(f) ‚okoljsko pravo‘ pomeni zakonodajo Skupnosti, ki ne glede na pravno podlago prispeva k zasledovanju ciljev okoljske politike Skupnosti, kot so navedeni v Pogodbi: k ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja, varovanju človekovega zdravja, skrbni in preudarni rabi naravnih virov ter spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za obravnavanje regionalnih ali svetovnih okoljskih problemov“.

[4] Uredba (ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13).

2. Uredba št. 715/2007

10. V uvodnih izjavah 1, 6 in 7 Uredbe št. 715/2007 je navedeno:

„(1) […] Tehnične zahteve za podelitev homologacije motornim vozilom glede na emisije bi morale biti usklajene, da bi se izognili zahtevam, ki se od države do države razlikujejo, in zagotovili visoko raven varstva okolja.

[…]

(6) Še zlasti je za izboljšanje kakovosti zraka in upoštevanje mejnih vrednosti za onesnaževala potrebno znatno zmanjšanje emisij dušikovega oksida iz dizelskih vozil. […]

(7) Pri določanju standardov glede emisij je pomembno upoštevati vpliv na trge in na konkurenčnost proizvajalcev, neposredne in posredne stroške za podjetja ter koristi, ki iz tega izhajajo, kot so spodbujanje inovacij, izboljšanje kakovosti zraka, nižji stroški zdravstva in podaljšanje življenjske dobe, kakor tudi vpliv na emisije CO_2 v celoti.“

11. Člen 1 navedene uredbe, naslovljen „Predmet urejanja“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba določa skupne tehnične zahteve za podelitev homologacije za motorna vozila (‚vozila‘) glede na njihove emisije in za nadomestne dele, kot so nadomestne naprave za uravnavanje onesnaževanja.“

12. Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točki 10 določa:

„V tej uredbi in njenih izvedbenih ukrepih se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

10. ‚odklopna naprava‘ pomeni vsak del vozila, ki zaznava temperaturo, hitrost vozila, vrtilno frekvenco motorja, uporabljeno prestavo, podtlak v polnilnem zbiralniku ali kateri koli drug parameter z namenom aktiviranja, prilagajanja, zakasnitve ali prekinitve delovanja katerega koli dela sistema za uravnavanje emisij, ki zmanjšuje učinkovitost sistema za uravnavanje emisij pod pogoji, pričakovanimi pri normalnem delovanju vozila in pri normalni uporabi“.

13. Člen 5 navedene uredbe, naslovljen „Zahteve in preskusi“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Proizvajalec vozilo opremi tako, da so sestavni deli, ki lahko vplivajo na emisije, načrtovani, izdelani in sestavljeni tako, da med normalno uporabo omogočijo vozilu, da je skladno s to uredbo in njenimi izvedbenimi ukrepi.

2. Uporaba odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij, je prepovedana. Prepoved ne velja kadar:

(a) je potreba po napravi upravičena zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila;

(b) naprava po zagonu motorja ne deluje več;

ali

(c) so pogoji v bistvu vključeni v preskusne postopke za potrditev emisij izhlapevanja in povprečnih emisij iz izpušne cevi.“

14. Priloga I k Uredbi št. 715/2007, naslovljena „Mejne vrednosti emisij“, določa mejne vrednosti emisij NOx, med drugim za vozila generacije Euro 5, na katera se nanaša tabela 1.

3. Direktiva 2007/46/ES

15. Direktiva 2007/46/ES[5] je bila z Uredbo (EU) 2018/858[6] na podlagi člena 88 te uredbe razveljavljena z učinkom od 1. septembra 2020. Vendar se glede na čas dejanskega stanja ta direktiva še vedno uporablja za spor o glavni stvari.

16. Člen 1 navedene direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Ta direktiva vzpostavlja usklajen okvir, ki vsebuje upravne predpise in splošne tehnične zahteve za odobritev vseh novih vozil iz njenega področja uporabe, ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za ta vozila, zato da bi olajšali njihovo registracijo, prodajo in začetek uporabe v Skupnosti.

[…]

Za uporabo te direktive se v regulativnih aktih iz popolnega seznama iz Priloge IV določijo posebne tehnične zahteve o izdelavi in delovanju vozil.“

17. Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve“, v točki 5 določa:

„V tej direktivi in v regulativnih aktih iz Priloge IV, razen če ni drugače določeno:

[…]

5. ‚ES-homologacija‘ pomeni postopek, s katerim država članica potrdi, da tip vozila, sistema, sestavnega dela ali samostojne tehnične enote izpolnjuje ustrezne upravne predpise in tehnične zahteve iz te direktive ali regulativnih aktov iz Priloge IV ali Priloge XI“.

18. Priloga IV k navedeni direktivi, naslovljena „Zahteve za ES-homologacijo vozila“, je v delu I, naslovljenem „Regulativni akti za ES-homologacijo vozil, izdelanih v neomejenih serijah“, napotovala na Uredbo 715/2007, kar zadeva „[e]misije lahkih vozil (Euro 5 in 6) – dostop do informacij“.

[5] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007 o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (Okvirna direktiva) (UL 2007, L 263, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 214/2014 z dne 25. februarja 2014 (UL 2014, L 69, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 2007/46).

[6] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o odobritvi in tržnem nadzoru motornih vozil in njihovih priklopnikov ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila, spremembi uredb (ES) št. 715/2007 in (ES) št. 595/2009 ter razveljavitvi Direktive 2007/46/ES (UL 2018, L 151, str. 1).

C. Nemško pravo

19. Člen 42 Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnih sodiščih)[7] v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: VwGO), določa:

„1. S tožbo se lahko zahteva razveljavitev upravnega akta (tožba za razveljavitev) oziroma izdaja upravnega akta pri zavrnitvi ali molku organa (tožba za izpolnitev).

2. Če zakon ne določa drugače, je tožba dopustna le, če tožeča stranka zatrjuje, da so z upravnim aktom ali zavrnitvijo ali zaradi molka organa kršene njene pravice."

20. Člen 113(1) VwGO določa:

„Če je upravni akt nezakonit in so tožniku s tem kršene njegove pravice, sodišče razveljavi upravni akt in morebitno odločbo o pritožbi. […]"

21. Člen 1(1) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG - Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (zakon o dopolnilnih določbah o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah v skladu z Direktivo 2003/35/ES[8] (zakon o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah – UmwRG))[9] v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: UmwRG), določa:

„Ta zakon se uporablja za pravna sredstva zoper naslednje odločbe:

[…]

(5) upravne akte ali javnopravne pogodbe, s katerimi se v skladu z okoljskimi določbami zveznega prava, deželnega prava ali aktov prava Unije, ki se uporabljajo neposredno, odobrijo projekti, ki niso projekti iz točk od 1 do 2b, in

(6) upravne akte v zvezi z ukrepi nadzora ali kontrole, sprejete zaradi izvajanja ali izvrševanja odločb iz točk od 1 do 5, ki so namenjene zagotavljanju spoštovanja okoljskih določb zveznega prava, deželnega prava ali aktov prava Unije, ki se uporabljajo neposredno.

Ta zakon se uporablja tudi, kadar – v nasprotju z veljavnimi določbami – ni bila sprejeta odločba iz prvega stavka. […]

[…]

Prvi in drugi stavek se ne uporabljata, kadar je bila odločba v smislu tega odstavka sprejeta kot posledica odločitve upravnih sodišč, ki so odločala o sporu."

7 BGBl. 1991 I, str. 686.

8 Direktiva 2003/35/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

9 BGBl. 2017 I, str. 3290.

22. Člen 2(1) UmwRG določa:

„Domače ali tuje združenje, ki je priznano v skladu s členom 3, lahko vlaga pravna sredstva v skladu z VwGO zoper odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, ali zoper molk upravnega organa, ne da bi uveljavljalo kršitev svojih pravic, če to združenje

(1) trdi, da odločba iz člena 1(1), prvi stavek, ali molk upravnega organa nista v skladu z določbami, ki bi lahko bile upoštevne za izdajo odločbe;

(2) trdi, da odločba iz člena 1(1), prvi stavek, ali molk upravnega organa posegata v njegove statutarno določene naloge, s katerimi se prispeva k uresničitvi ciljev varstva okolja, in

(3) če je navedeno združenje, kar zadeva postopek iz

   (a) člena 1(1), prvi stavek, točke od 1 do 2b, upravičeno, da v njem sodeluje;

   (b) člena 1(1), prvi stavek, točka 4, upravičeno, da v njem sodeluje, in če se je v tem okviru izrazilo o vsebini v skladu z veljavnimi določbami ali če mu v nasprotju z veljavnimi določbami ni bila dana možnost, da se o njej izrazi.

V primeru pravnega sredstva zoper odločbo iz člena 1(1), prvi stavek, točke od 2a do 6, ali zoper molk upravnega organa se mora združenje poleg tega sklicevati na kršitev okoljskih določb.“

23. Člen 25(2) Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) (uredba o ES-homologaciji motornih vozil in njihovih priklopnikov ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (uredba o homologaciji ES))[10], v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: EG-FGV), določa:

„1. Če Kraftfahrt-Bundesamt (zvezni urad za motorna vozila, Nemčija) (v nadaljevanju: KBA) ugotovi, da vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote niso skladni z odobrenim tipom, lahko sprejme potrebne ukrepe na podlagi tiste od direktiv [2007/46], 2002/24/ES[11] in 2003/37/ES[12], ki se uporablja za zadevni tip, da zagotovi skladnost proizvodnje z odobrenim tipom.

2. Zvezni urad za motorna vozila lahko za odpravo nastalih napak in zagotovitev skladnosti vozil, ki so se že začela uporabljati, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot naknadno odredi dodatne zahteve.“

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

[11] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/24/ES z dne 18. marca 2002 o homologaciji dvo- in trikolesnih motornih vozil in o razveljavitvi Direktive Sveta 92/61/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 399).

[12] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/37/ES z dne 26. maja 2003 o homologaciji kmetijskih in gozdarskih traktorjev, njihovih priklopnikov in zamenljivih vlečenih strojev ter njihovih sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot in o razveljavitvi Direktive 74/150/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 31, str. 311).

III. Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

24. Družba Volkswagen je med drugim proizvajala avtomobile modela VW Golf Plus TDI, opremljene z dizelskim motorjem tipa EA 189 generacije Euro 5 z delovno prostornino motorja 2 litrov (v nadaljevanju: zadevna vozila). Ta vozila imajo ventil za vračanje izpušnih plinov v valje.

25. Zadevna vozila so bila izvorno opremljena s programsko opremo, vgrajeno v krmilno enoto motorja, ki je omogočala delovanje v „načinu 0“ in „načinu 1“ (v nadaljevanju: sistem preklapljanja). Način 1 se je uporabljal za homologacijski test v zvezi z emisijami onesnaževal, poimenovan „New European Driving Cycle“ (NEDC), ki se opravi v laboratoriju. Če niso bile zaznane razmere, značilne za ta homologacijski test, je vozilo delovalo v načinu 0, pri čemer se je delež vračanja izpušnih plinov v valj zmanjšal. Med dejansko vožnjo so zadevna vozila delovala skoraj izključno v načinu 0, kar je povzročilo, da niso bile upoštevane mejne vrednosti za emisije NOx iz Uredbe št. 715/2007. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je sistem preklapljanja zato pomenil prepovedano odklopno napravo v smislu člena 5(1) in (2) te uredbe. Družba Volkswagen v okviru postopka ES-homologacije zadevnih vozil uradu KBA ni prijavila obstoja tega sistema.

26. Urad KBA je 15. oktobra 2015 v skladu s členom 25(2) EG-FGV sprejel odločbo, s katero je družbi Volkswagen zlasti naložil, naj zagotovi skladnost motorjev tipa EA 189 generacije Euro 5 z veljavnimi nacionalnimi predpisi in predpisi Evropske unije. Urad KBA je navedel, da mu morajo biti rešitve predložene v odobritev, preden so uporabljene v praksi.

27. Družba Volkswagen je v tem okviru posodobila programsko opremo, vgrajeno v krmilno enoto motorja, s katero so opremljena zadevna vozila (v nadaljevanju: zadevna programska oprema). S to programsko opremo je bilo izoblikovano temperaturno okno, pri katerem je stopnja vračanja izpušnih plinov v valje, torej delež izpušnih plinov, ki se vrne v motor, enaka 0 %, kadar je zunanja temperatura nižja od –9 stopinj Celzija, 85 %, kadar je med –9 in 11 stopinjami Celzija, pri temperaturah od 11 stopinj Celzija dalje pa narašča, dokler nazadnje pri zunanji temperaturi 15 stopinj Celzija in več ne znaša 100 % (v nadaljevanju: temperaturno okno).

28. Urad KBA je z odločbo z dne 20. junija 2016 (v nadaljevanju: sporna odločba) izdal dovoljenje za zadevno programsko opremo. V zvezi s tem se je oprl zlasti na to, da ni prepovedanih odklopnih naprav v smislu Uredbe št. 715/2007, saj so odklopne naprave, ki še obstajajo, dopustne.

29. Deutsche Umwelthilfe, združenje za varstvo okolja, ki mu je na podlagi člena 3 UmwRG priznana pravica do vlaganja pravnih sredstev, je 15. novembra 2016 vložilo upravno pritožbo zoper sporno odločbo, o kateri na datum tega predloga za sprejetje predhodne odločbe še ni bilo odločeno.

30. To združenje je 24. aprila 2018 pri Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein), ki je predložitveno sodišče, vložilo tožbo za razveljavitev sporne odločbe. Trdilo je, da se z zadevno programsko opremo uvaja odklopna naprava, ki bi se morala šteti za prepovedano v smislu člena 5(2) Uredbe št. 715/2007, ker se aktivira pri povprečni temperaturi v Nemčiji, kar je bilo leta 2018 približno 10,4 stopinje Celzija. Po mnenju navedenega združenja imajo proizvajalci avtomobilov načeloma možnost, da zasnujejo motorje, pri katerih ni treba iz tehničnih razlogov zmanjšati učinkovitosti sistemov za uravnavanje emisij NOx pri povprečnih temperaturah, tj. v normalnih pogojih delovanja.

31. Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) je trdila, da združenje Deutsche Umwelthilfe nima procesnega upravičenja za izpodbijanje sporne odločbe in da je zato njegova tožba nedopustna.

32. Po mnenju predložitvenega sodišča združenje Deutsche Umwelthilfe v obravnavanem primeru nima procesnega upravičenja v skladu s členom 42(2) VwGO, ki določa, da je tožba, če zakon ne določa drugače, dopustna le, če tožeča stranka zatrjuje, da so z zadevnim upravnim aktom kršene njene pravice. V zakonu naj namreč ne bi bilo določbe, ki bi v nasprotju s sistemom posamičnih tožb, na katerem temelji ta določba, lahko izjemoma dala temu združenju procesno upravičenje.

33. Zlasti naj zadeva v glavni stvari ne bi spadala na področje uporabe UmwRG, kot je opredeljeno v členu 1(1) tega zakona. Med odločbami, zoper katere lahko organizacija za varstvo okolja vloži pravno sredstvo, je namreč v obravnavanem primeru kot edina kategorija možna tista iz člena 1(1), prvi pododstavek, točka 5, UmwRG, v skladu s katero se ta zakon uporablja za pravna sredstva zoper upravne akte ali javnopravne pogodbe, s katerimi se v skladu z okoljskimi določbami zveznega prava, deželnega prava ali aktov prava Unije, ki se uporabljajo neposredno, odobrijo projekti, ki niso projekti iz točk od 1 do 2b navedenega člena 1(1). V zvezi s tem po mnenju predložitvenega sodišča pomeni člen 5(2) Uredbe št. 715/2007 povezavo z okoljem in ne pomeni le tehničnega pravila za urejanje notranjega trga, kot naj bi izhajalo iz uvodnih izjav 1, 4 in 7 navedene uredbe.

34. Vendar naj bi se člen 1(1), prvi pododstavek, točka 5, UmwRG nanašal le na upravne akte, s katerimi se odobrijo „projekti“. Pojem „projekt“ v smislu te določbe naj bi bil uporabljen v povezavi z Direktivo 85/337/EGS [13], ki v členu 1(2) „projekt“ opredeljuje kot „izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem“ (prva alinea) in „druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov“ (druga alinea). V tem okviru naj bi se nacionalna zakonodaja nanašala le na fiksne instalacije ali ukrepe, ki pomenijo neposredni poseg. ES-homologacija vozil in sprememba ES-homologacije, na katero se nanaša sporna odločba, pa naj bi se nanašali na „odobritev“ izdelka in naj ne bi pomenili „projekta“ v smislu nacionalnega prava, ker se ne nanašata na fiksno instalacijo in ker ne pomenita neposrednega posega v naravno okolje ali krajino.

35. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da s široko razlago pojma „projekt“ v smislu člena 1(1), prvi pododstavek, točka 5, UmwRG ni mogoče priti do drugačne ugotovitve. Sodišče je res poudarilo, da mora nacionalno sodišče za to, da zagotovi učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, svoje nacionalno pravo razlagati čim bolj v skladu s cilji člena 9(3) Aarhuške konvencije. [14] Vendar naj predložitveno sodišče zaradi jasne opredelitve pojma „projekt“ v nacionalnem pravu v obravnavnem primeru tega pojma ne bi moglo razširiti na odobritev posodobitve zadevne programske opreme zaradi uskladitve zadevnih vozil z veljavno ureditvijo.

36. Poleg tega naj določb UmwRG ne bi bilo mogoče uporabiti po analogiji, saj bi morala za to obstajati nenamerna pravna praznina v nacionalni zakonodaji, torej da zakonodajalec ni opredelil zadevnega interesa ali ga ni mogel opredeliti zaradi poznejše spremembe okoliščin. Med zakonodajnim postopkom, ki je privedel do spremembe UmwRG v letu 2017, namen katere sta

[13] Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248). Ta direktiva je bila razveljavljena z Direktivo 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

[14] Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 50).

bila zlasti prilagoditev zakona zahtevam mednarodnega javnega prava, ki izhajajo iz člena 9(3) Aarhuške konvencije, in upoštevanje sodbe z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), naj bi bilo izpostavljeno in obravnavano vprašanje uporabe pojma „projekt“ v smislu člena 1(1), prvi odstavek, točka 5, navedenega zakona za odobritve izdelkov. V zvezi s tem naj bi bilo izrecno pojasnjeno, da se navedeni zakon ne nanaša na področje izdelkov, vključno z vozili. Poleg tega naj bi bilo v obrazložitvi navedenega zakona izrecno navedeno, da se je nacionalni zakonodajalec odrekel prenosu člena 9(3) Aarhuške konvencije v splošno določbo, ker naj bi bila ta vir precejšnjih težav z razmejitvijo in pravne negotovosti.

37. Združenje Deutsche Umwelthilfe naj se ne bi moglo sklicevati niti na procesno upravičenje, ki izhaja neposredno iz člena 9(3) Aarhuške konvencije. Ker ta določba kot taka v pravu Unije nima neposrednega učinka, kot je navedeno v sodbi z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, v nadaljevanju: sodba Protect, EU:C:2017:987, točka 45), naj ne bi bila zakonodajna določba v smislu člena 42(2), prvi del stavka, VwGO.

38. Predložitveno sodišče dodaja, da združenje Deutsche Umwelthilfe tudi nima procesnega upravičenja za izpodbijanje sporne odločbe v skladu s členom 42(2), drugi del stavka, VwGO, v skladu s katerim mora tožeča stranka trditi, da so z upravnim aktom kršene njene pravice. Sistem posamičnih tožb, ki jih določa VwGO, naj bi temeljil na subjektivnih pravicah. Za zadevo v glavni stvari pa se ne zdi, da se nanaša na subjektivno pravico fizične osebe, ki je bila kršena. S kršitvijo prepovedi uporabe odklopnih naprav iz člena 5(2) Uredbe št. 715/2007, ki je v obravnavnem primeru lahko upoštevna le na tej podlagi, naj ne bi bila dana subjektivna pravica fizični osebi, ker naj namen te določbe ne bi bil zaščititi krog oseb, ki jih je mogoče jasno razmejiti glede na celotno skupnost.

39. Zato je po mnenju predložitvenega sodišča izid zadeve v glavni stvari odvisen od tega, ali se lahko združenje Deutsche Umwelthilfe sklicuje na procesno upravičenje, ki izhaja neposredno iz prava Unije. Glede na sodbo Protect bi lahko to izhajalo iz povezanih določb člena 9(3) Aarhuške konvencije in člena 47, prvi odstavek, Listine. Navedeno sodišče v zvezi s tem poudarja, da zadeva v glavni stvari ne spada na področje člena 9(2) navedene konvencije, ker po eni strani sporna odločba ni odločba, ki jo ureja člen 6 navedene konvencije, in ker po drugi strani ne obstaja določba notranjega prava v smislu člena 9(2), prvi stavek, navedene konvencije, zaradi katere bi se uporabljale njene druge določbe.

40. Predložitveno sodišče v zvezi s posledicami sodbe Protect za nacionalno postopkovno pravo navaja, da so nacionalna sodišča sprejela različne odločitve, zaradi česar ima dvome glede tega, da pravo Unije priznanemu združenju za varstvo okolja omogoča, da izven možnosti uporabe pravnih sredstev, ki jih že določa UmwRG, izpodbija upravno odobritev izdelka, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, če je namen tožbe tega združenja spoštovanje določb okoljskega prava Unije, s katerimi se ne podeljuje nobena subjektivna pravica.

41. Če bi Sodišče menilo, da ima združenje za varstvo okolja procesno upravičenje za izpodbijanje ES-homologacije vozil, predložitveno sodišče meni, da na zakonitost sporne odločbe odločilno vpliva razlaga člena 5(2) Uredbe št. 715/2007, zlasti kar zadeva pojem „potreba“ po odklopni napravi. Navedeno sodišče se sprašuje, ali morajo proizvajalci avtomobilov upoštevati aktualno stanje tehnike, da bi vedeli, ali je odklopna naprava dejansko potrebna zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila.

42. V teh okoliščinah je Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 9(3) [Aarhuške konvencije] v povezavi s členom 47 [Listine] razlagati tako, da morajo imeti združenja za varstvo okolja načeloma možnost, da pred sodiščem izpodbijajo odločbo, s katero se odobrava proizvodnja dizelskih osebnih vozil z odklopnimi napravami, kar je morda v nasprotju s členom 5(2) Uredbe [št. 715/2007]?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

   (a) Ali je treba člen 5(2) Uredbe [št. 715/2007] razlagati tako, da je merilo za vprašanje upravičene potrebe po odklopni napravi zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila načeloma aktualno stanje tehnike v smislu tehnično izvedljivega ob podelitvi ES-homologacije?

   (b) Ali je treba poleg stanja tehnike upoštevati druge okoliščine, zaradi katerih je lahko odklopna naprava dopustna, čeprav če bi se ta presojala samo na podlagi vsakokratnega aktualnega stanja tehnike, ne bi bilo „upravičene potrebe“ po njej v smislu člena 5(2), drugi stavek, točka (a), Uredbe [št. 715/2007]?“

43. Pisna stališča so predložili združenje Deutsche Umwelthilfe, urad KBA, družba Volkswagen in Evropska komisija. Te stranke in zainteresirane osebe so tudi pisno odgovorile na vprašanja Sodišča.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

44. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine razlagati tako, da mora biti priznanemu združenju za varstvo okolja, ki je na podlagi nacionalnega prava upravičeno do vlaganja pravnih sredstev, omogočeno, da pred nacionalnim sodiščem izpodbija upravno odločbo o odobritvi ES-homologacije vozila, ki bi bila lahko v nasprotju s členom 5(2) Uredbe št. 715/2007, s katerim se – razen izjem – prepoveduje uporaba odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij.

45. V skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije mora pogodbenica brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

46. Za odgovor na to vprašanje bom preučil področje uporabe člena 9(3) Aarhuške konvencije in nato obseg te določbe v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine.

1. Področje uporabe člena 9(3) Aarhuške konvencije

47. Že na začetku je treba poudariti, da se zadeva v glavni stvari nanaša na možnost *sprožitve sodnega postopka za izpodbijanje akta javnega organa*, in sicer ES-homologacije vozil. Ti pogoji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije so zato izpolnjeni. Drugi pogoji se nanašajo na stvarno in osebno področje uporabe navedene določbe, ki bosta obravnavani zaporedno.

48. Kar zadeva stvarno področje uporabe, člen 9(3) Aarhuške konvencije določa, da mora biti zadevni akt v nasprotju z „določbami […] notranjega prava, ki se nanaša na okolje“. V obravnavanem primeru se združenje Deutsche Umwelthilfe sklicuje na Uredbo št. 715/2007, zlasti člen 5(2) te uredbe. Zato je treba preveriti, ali ta določba spada v okvir „notranjega prava, ki se nanaša na okolje“.

49. V zvezi s tem se po eni strani, v nasprotju s trditvijo urada KBA, strinjam s stališčem predložitvenega sodišča, da ta uredba spada v okvir okoljskega prava in da se torej ne sme šteti zgolj za tehnično pravilo, namenjeno urejanju notranjega trga. Zdi se mi namreč, da je bilo na to vprašanje odgovorjeno s sodbo z dne 17. decembra 2020, CLCV in drugi (Odklopna naprava na dizelskem motorju) (C-693/18, v nadaljevanju: sodba CLCV, EU:C:2020:1040, točka 113), v kateri je navedeno, da je cilj Uredbe št. 715/2007 zagotavljati visoko raven varstva okolja in izboljšati kakovost zraka v Uniji.

50. Urad KBA poudarja tudi, da navedena uredba temelji na členu 95 ES (postal člen 114 PDEU), ki se nanaša na ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Vendar odstavek 3 navedenega člena 95 določa, da ima Komisija v svojih predlogih, ki zadevajo zdravje, varnost, *varstvo okolja* in varstvo potrošnikov, za izhodišče visoko raven varstva, pri čemer zlasti upošteva nova dognanja na podlagi znanstvenih dejstev. Zato dejstvo, da navedena uredba ne temelji na posebni pravni podlagi za okolje, in sicer členu 175 ES, ne izključuje povezave te uredbe z okoljskim pravom.

51. Vsekakor člen 2(1)(f) Uredbe št. 1367/2006 „okoljsko pravo“ opredeljuje kot „zakonodajo Skupnosti, ki *ne glede na pravno podlago* prispeva k uresničevanju ciljev okoljske politike Skupnosti, kot so navedeni v Pogodbi: *ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja*, varovanju človekovega zdravja, skrbni in preudarni rabi naravnih virov ter spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za obravnavanje regionalnih ali svetovnih okoljskih problemov“.[15] Uredba št. 715/2007 pa je točno taka.

52. Natančneje, kar zadeva člen 5(2) navedene uredbe, je treba ugotoviti, da se ta določba nanaša na „odklopne naprave“ v smislu člena 3(10) navedene uredbe. Čeprav je navedena določba tehnične narave, spada v okvir iste uredbe, njen cilj pa je omejiti emisije plinastih onesnaževal, kar prispeva k varstvu okolja. Splošneje, kot je poudarilo združenje Deutsche Umwelthilfe, si ni mogoče zamisliti, da bi načeloma razdružili okoljsko pravo in tehnična pravila, saj so določbe v koristi okolja pogosto tehnične narave. V zvezi s tem opozarjam, da je v uvodni izjavi 1 Uredbe št. 715/2007 navedeno, da bi morale biti „[t]ehnične zahteve za podelitev homologacije motornim vozilom glede na emisije […] zato usklajene, da bi se izognili zahtevam, ki se od države do države razlikujejo, in zagotovili visoko raven varstva okolja“. V tej uvodni izjavi je zato izrecno vzpostavljena povezava med tehničnimi pravili v zvezi z ES-homologacijo in varstvom okolja.

[15] Moj poudarek.

53. Po drugi strani pa se določba Unije, na katero se sklicuje združenje Deutsche Umwelthilfe, in sicer člen 5(2) Uredbe št. 715/2007, uporablja neposredno v državah članicah in jo je treba upoštevati kot del določb *nacionalnega* okoljskega prava. [16]

54. Kar zadeva osebno področje uporabe člena 9(3) Aarhuške konvencije, je treba ugotoviti, da so v skladu s to določbo „člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po notranjem pravu“, imetniki pravic, določenih v navedeni določbi. V zvezi s tem iz predložitvene odločbe izhaja, da je Deutsche Umwelthilfe združenje za varstvo okolja, ki mu je na podlagi člena 3 UmwRG priznana pravica do vlaganja pravnih sredstev, katerega cilj, opredeljen v njegovem statutu, je prispevati k varstvu narave in okolja ter k varstvu potrošnikov na področju okolja in zdravja, zlasti z obveščanjem potrošnikov in svetovanjem potrošnikom. To združenje torej izpolnjuje pogoje za vlaganje pravnih sredstev pri nacionalnih sodiščih v korist varstva okolja.

55. Zato združenje, kot je Deutsche Umwelthilfe, ni le „javnost“ v smislu člena 2(4) Aarhuške konvencije, temveč tudi „vključena javnost“ v smislu člena 2(5) navedene konvencije. V skladu z zadnjenavedeno določbo se šteje, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.

56. Nazadnje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali izraz „merila po notranjem pravu“ v smislu člena 9(3) Aarhuške konvencije zajemajo le merila v zvezi s krogom imetnikov pravice do pravnega sredstva, saj je nacionalni zakonodajalec ta merila v členu 3 UmwRG opredelil strogo. Po mojem mnenju se ta izraz nanaša tudi na predmet pritožbe, navedena merila pa morajo biti v skladu s pravom Unije. To vprašanje bom preučil v nadaljevanju.

2. Obseg člena 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine

57. V skladu s sodno prakso Sodišča se za pravna sredstva iz člena 9(3) Aarhuške konvencije lahko določijo „merila“, iz česar sledi, da lahko države članice v okviru diskrecijske pravice, ki jim je dana glede tega, določijo procesnopravna pravila v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev takih pravnih sredstev. [17] S tega vidika je bila, kot navaja predložitveno sodišče, prenova UmwRG v letu 2017 namenjena temu, da se ta zakon prilagodi zahtevam mednarodnega javnega prava, ki izhajajo iz člena 9(3) Aarhuške konvencije.

58. Po mnenju navedenega sodišča združenje Deutsche Umwelthilfe v okviru nacionalnega prava nima procesnega upravičenja za izpodbijanje upravne odločbe o odobritvi ES-homologacije. [18] Poleg tega člen 9(3) Aarhuške konvencije kot tak po pravu Unije nima neposrednega učinka. [19] V teh okoliščinah, če nacionalno pravo priznanemu združenju za varstvo okolja ne zagotavlja procesnega upravičenja, to združenje na podlagi te določbe same po sebi ne more imeti procesnega upravičenja.

[16] Glej v tem smislu odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo, sklepi in priporočila z dne 29. aprila 2018, Danska (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, točka 27), v skladu s katerimi bi bilo treba v okviru člena 9(3) Aarhuške konvencije zakonodajo Unije v zvezi z okoljem šteti za del nacionalne zakonodaje države članice. Francoska jezikovna različica tega dokumenta je na voljo na tej povezavi: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

[17] Sodba z dne 14. januarja 2021, Stichting Varkens in Nood in drugi (C-826/18, EU:C:2021:7, točka 49 in navedena sodna praksa).

[18] Glej točke od 32 do 40 teh sklepnih predlogov.

[19] Sodba z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, točka 45 in navedena sodna praksa).

59. Vendar se je predložitveno sodišče v utemeljitev predloga za sprejetje predhodne odločbe sklicevalo na sodbo Protect. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je v navedeni sodbi vzpostavljena povezava med členom 9(3) Aarhuške konvencije in členom 47 Listine, kar zadeva pravico organizacij za varstvo okolja do dostopa do pravnega varstva.[20] Sklepanje Sodišča v navedeni sodbi pa se mi zdi povsem prenosljivo na to zadevo na naslednji način.

60. V skladu s členom 3(5) Direktive 2007/46 ES-homologacija pomeni postopek, s katerim *država članica potrdi*, da tip vozila, sistema, sestavnega dela ali samostojne tehnične enote izpolnjuje ustrezne upravne predpise in tehnične zahteve iz navedene direktive ali regulativnih aktov iz Priloge IV ali Priloge XI navedene direktive. Navedena Priloga IV pa vsebuje sklic na Uredbo št. 715/2007, člen 5(2) zadnjenavedene pa je zavezujoče narave.

61. Če torej država članica določi pravila procesnega prava, ki se uporabljajo za pravna sredstva, ki so določena v členu 9(3) Aarhuške konvencije in se nanašajo na izvrševanje pravic, ki jih ima združenje za varstvo okolja na podlagi člena 5(2) Uredbe št. 715/2007, z namenom nadzora odločb pristojnih nacionalnih organov glede obveznosti, ki jih imajo ti na podlagi te določbe, ta država članica izpolnjuje obveznost, ki izhaja iz navedene določbe, in je torej treba šteti, da izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, tako da se Listina uporabi.[21]

62. Čeprav člen 9(3) Aarhuške konvencije kot tak nima neposrednega učinka v pravu Unije, pa navedena določba v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine državam članicam nalaga obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih podeljuje pravo Unije, med drugim določbe okoljskega prava.[22]

63. Vendar bi bila pravici do pravnega sredstva, določeni v členu 9(3) Aarhuške konvencije, odvzeta vsakršen polni učinek in celo sama vsebina, če bi bilo treba pristati na to, da se z določitvijo meril, ki jih določa notranje pravo, nekaterim kategorijam „članov javnosti“, *a fortiori* „članov vključene javnosti“, kot so združenja za varstvo okolja, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 2(5) navedene konvencije, povsem odvzame pravica do pravnega sredstva.[23] Ta združenja ne smejo biti prikrajšana za možnost, da zahtevajo nadzor nad spoštovanjem predpisov, ki izhajajo iz okoljskega prava Unije, tudi zato, ker se taki predpisi najpogosteje nanašajo na splošni interes, in ne le na varstvo pravnih dobrin posameznikov, in ker je naloga navedenih združenj varstvo splošnega interesa.[24]

64. Čeprav namreč izraz „morebitna merila po njenem notranjem pravu“ iz člena 9(3) Aarhuške konvencije pomeni, da države pogodbenice ohranijo diskrecijsko pravico pri izvajanju te določbe, pa ne dovoljuje, da bi te države naložile tako stroga merila, da bi bilo organizacijam za varstvo okolja dejansko onemogočeno izpodbijati dejanja ali opustitve iz te določbe.[25]

65. V obravnavanem primeru iz predložitvene odločbe izhaja, da združenje Deutsche Umwelthilfe nima procesnega upravičenja za izpodbijanje upravne odločbe o odobritvi ES-homologacije, zlasti zato, ker ta homologacija pomeni „odobritev izdelka“ in ker nacionalno

[20] V zvezi z obsegom člena 47 Listine glej Safjan, M., in 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, zv. 33, št. 1, strani od 3 do 40.

[21] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 44 in navedena sodna praksa.

[22] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 45, in sodbo z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi (C-197/18, EU:C:2019:824, točka 33).

[23] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 46, in sodbo z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi (C-197/18, EU:C:2019:824, točka 34).

[24] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 47 in navedena sodna praksa.

[25] Sodba Protect, točka 48.

pravo združenju za varstvo okolja, čeprav spada v okvir pojma „vključena javnost“ v smislu člena 2(5) Aarhuške konvencije, ne dovoljuje, da bi zoper tako odobritev pri nacionalnem sodišču vložilo pravno sredstvo za izpodbijanje upravne odločbe o odobritvi ES-homologacije vozil. Zadevno nacionalno postopkovno pravo je zato, ker s tem združenjem za varstvo okolja povsem odreka pravico do pravnega sredstva zoper tako odločbo o izdaji dovoljenja, v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz člena 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine. [26]

66. Povedano drugače, zaradi zagotovitve polnega učinka člena 5(2) Uredbe št. 715/2007, in sicer z vidika temeljne pravice do učinkovitega pravnega sredstva, je treba združenjem za varstvo okolja zagotoviti pravico do izpodbijanja upravne odločbe o odobritvi ES-homologacije. [27]

67. Dodati je treba, da čeprav je svoboščine, zagotovljene z Listino, mogoče omejiti, mora biti v skladu s členom 52(1) Listine vsaka omejitev njihovega uresničevanja predpisana z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino navedenih svoboščin. Poleg tega so v skladu s to določbo ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. [28] Vendar v obravnavanem primeru ne vidim, s katerim ciljem v splošnem interesu, ki ga priznava Unija, bi bilo mogoče upravičiti to, da se združenju za varstvo okolja onemogoči dostop do pravnega varstva, da bi lahko izpodbijalo ES-homologacijo vozil. [29]

68. Po mnenju predložitvenega sodišča niti široka razlaga nacionalnega prava niti njegova razlaga po analogiji ne omogočata, da bi se združenju za varstvo okolja dodelilo procesno upravičenje za izpodbijanje odločbe o odobritvi ES-homologacije. Kljub temu poudarjam, da navedeno sodišče omenja sodbo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z dne 18. aprila 2018 v zvezi z zakonitostjo dovoljenja za redno uporabo nekaterih težkih tovornjakov in podaljšanja faze preizkušanja nekaterih drugih težkih tovornjakov, iz katere izhaja, da člen 42(2), drugi del stavka, VwGO daje procesno upravičenje priznanemu združenju za varstvo okolja, ki zahteva spoštovanje določb, ki temeljijo na okoljskem pravu Unije. Poleg tega je združenje Deutsche Umwelthilfe, kot poudarja urad KBA, v okviru postopka v glavni stvari trdilo, da njegovo procesno upravičenje izhaja neposredno iz člena 1(1), prvi pododstavek, točka 6, in člena 2(1) UmwRG.

69. Predložitveno sodišče mora procesno pravo v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev pravnega sredstva, čim bolj razlagati tako v skladu s cilji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije kot tudi v skladu s ciljem učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih daje pravo Unije, da bi lahko združenje za varstvo okolja, kot je Deutsche Umwelthilfe, pred nacionalnim sodiščem izpodbijalo odločbo, ki bi bila lahko v nasprotju z okoljskim pravom Unije. [30]

70. Če pa bi se izkazalo, da taka skladna razlaga ni mogoča, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da ima nacionalno sodišče, ki v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti polni učinek teh določb, pri čemer lahko na podlagi svoje pristojnosti po

[26] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 52.

[27] Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, točka 91).

[28] Sodba z dne 3. februarja 2021 Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, točka 84 in navedena sodna praksa).

[29] Urad KBA trdi, da je bila v temeljnem zakonu za Zvezno republiko Nemčijo sistemsko opravljena izbira v korist varstva subjektivnih pravic.

[30] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 54, in sodbo z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, točka 39).

potrebi odloči, da ne bo uporabilo neskladnih določb nacionalne zakonodaje, niti naknadnih, ne da bi moralo zahtevati ali čakati na predhodno odpravo te določbe po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku.[31]

71. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je treba člen 9(3) Aarhuške konvencije razlagati tako, da bi lahko države članice glede na veliko število odločb, povezanih z okoljem, nekatere upravne odločbe, kot so tiste v zvezi z odobritvami izdelkov, izvzele iz vsakršnega sodnega nadzora na pobudo združenj za varstvo okolja, pri čemer bi bila možnost vlaganja pravnih sredstev omejena na določene odločbe z resnimi posledicami za okolje. Vendar menim, da tak pristop ni podprt z določbami navedene konvencije niti s sodno prakso Sodišča. Vsekakor se lahko, kot trdi združenje Deutsche Umwelthilfe, odločba o odobritvi ES-homologacije nanaša na veliko število vozil in se zanjo torej ne more šteti, da ima le manjši pomen za varstvo okolja. V tem smislu je treba, kot je navedeno v uvodni izjavi 6 Uredbe št. 715/2007, za izboljšanje kakovosti zraka in upoštevanje mejnih vrednosti za onesnaževala še znatno zmanjšati emisije NOx iz dizelskih vozil.

72. Poleg tega predložitveno sodišče poudarja, da imajo – v nasprotju z dejstvi, na podlagi katerih je bila izrečena sodba Protect in ki so se nanašala na avstrijsko pravo – v skladu z nemškim pravom združenja za varstvo okolja v okviru UmwRG možnost, da zahtevajo nadzor nad odobritvijo projektov, in da torej pravica združenj do pravnega sredstva ni v celoti izključena. Postopkovno pravo naj torej v zvezi s sodnim varstvom ne bi imelo pravne praznine, ki bi bila primerljiva s tisto iz navedene sodbe. Vendar, kot poudarja predložitveno sodišče, združenje, kot je Deutsche Umwelthilfe, nima dostopa do pravnega varstva, da bi lahko izpodbijalo odločbo o odobritvi ES-homologacije. Zato menim, da se sodna praksa, sprejeta v okviru sodbe Protect, v celoti uporablja za namene nadzora nad spoštovanjem pravnega pravila, ki izhaja iz okoljskega prava Unije.

73. Urad KBA in družba Volkswagen trdita, da je *actio popularis* strukturno tuja nemškemu postopkovnemu pravu in da mora torej združenje za varstvo okolja vedno biti sposobno zatrjevati, da so bile zaradi ukrepa organa morda kršene njegove pravice. Vendar pa v obravnavani zadevi uporaba člena 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine ne vodi do *actio popularis*.[32] Pri pravici do dostopa do pravnega varstva v zadevi, kot je obravnavana v glavni stvari, se namreč predpostavlja, da ima zadevno združenje na podlagi nacionalnega prava pravico do vlaganja pravnih sredstev, saj so njegov statut odobrili pristojni nacionalni organi. Pri takem združenju je torej zagotovljeno, da bo pri svojem ukrepanju resno in kompetentno.[33] Ker je interes, ki ga imajo ta združenja v zvezi z varstvom okolja, pravno priznan, jih kršitev določb okoljskega prava Unije, ki imajo neposredni učinek, prizadene dovolj, da se lahko pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na te določbe.[34]

[31] Glej v tem smislu sodbo Protect, točka 56.

[32] Generalna pravobranilka E. Sharpston je v svojih sklepnih predlogih v zadevi Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, točka 81) poudarila, da se avtorji Aarhuške konvencije v okoljskih zadevah niso odločili za uvedbo *actio popularis* in da so se odločili okrepiti vlogo organizacij za varstvo okolja. Generalna pravobranilka je dodala, da so pri tem iskali srednjo pot med maksimalističnim (*actio popularis*) in minimalističnim pristopom (pravica do individualne pritožbe, dostopna le strankam, katerih neposredni interesi so ogroženi).

[33] Kot je poudarila generalna pravobranilka E. Sharpston v svojih sklepnih predlogih v zadevi Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, točka 74), morajo biti okoljevarstvene organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, izpolnjujejo objektivno utemeljene, pregledne in nediskriminatorne zahteve ter omogočajo dostop do pravnega varstva v skladu z notranjo zakonodajo, upravičene do sklicevanja na člen 9(3) Aarhuške konvencije.

[34] Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, točka 49).

74. Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega predlagam, naj se na prvo vprašanje odgovori, da je treba člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine razlagati tako, da mora biti priznanemu združenju za varstvo okolja, ki je na podlagi nacionalnega prava upravičeno do vlaganja pravnih sredstev, omogočeno, da pred nacionalnim sodiščem izpodbija upravno odločbo o odobritvi ES-homologacije vozila, ki bi bila lahko v nasprotju s členom 5(2) Uredbe št. 715/2007, s katerim se – razen izjem – prepoveduje uporaba odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

75. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, postavljenim v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(2)(a) Uredbe št. 715/2007 razlagati tako, da se „potreba“ po odklopni napravi zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila presoja glede na stanje tehnike ob podelitvi ES-homologacije zadevnim vozilom, in ali je treba pri presoji dopustnosti odklopne naprave poleg navedene „potrebe“ upoštevati še druge okoliščine.[35]

76. V skladu s členom 5(2) Uredbe št. 715/2007 je uporaba odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij, prepovedana. Vendar ima ta prepoved tri izjeme, med katerimi je tudi tista iz točke (a) navedene določbe, v skladu s katero ta prepoved ne velja, če „je potreba po napravi upravičena zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila“.

77. Najprej naj opozorim, da predložitveno sodišče v svojem vprašanju izhaja iz predpostavke, da temperaturno okno pomeni „odklopno napravo“ v smislu člena 3, točka 10, Uredbe št. 715/2007. Sodišče je v sodbi CLCV odločilo, da je naprava, ki zazna kateri koli parameter, povezan s potekom postopkov homologacije iz navedene uredbe, z namenom, da se med temi postopki izboljša delovanje sistema za uravnavanje emisij in tako pridobi homologacija vozila, taka „odklopna naprava“, tudi če je tako izboljšanje mogoče občasno zaznati tudi pri normalni uporabi vozila.[36]

78. Sodišče je menilo tudi, da bi prepoved iz člena 5(2)(a) navedene uredbe izgubila ves pomen in polni učinek, če bi proizvajalci smeli vozila opremljati z odklopnimi napravami z edinim ciljem zaščite motorja pred nalaganjem oblog in staranjem.[37] Ta sodna praksa je bila sprejeta v okviru presoje skladnosti sistema preklapljanja s pravom Unije.

79. Zadeve C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, ter C-145/20, Porsche Inter Auto in Volkswagen, se nanašajo na podobno temperaturno okno kot tisto, ki je predmet obravnavanega vprašanja. V svojih sklepnih predlogih, skupnih trem zadevam[38], ki sem jih predstavil 23. septembra 2021, sem Sodišču predlagal, naj šteje, da je treba člen 3, točka 10, Uredbe št. 715/2007 v povezavi s členom 5(1) te uredbe razlagati tako, da se za „odklopno napravo“ šteje naprava, ki med dejansko vožnjo motornega vozila vračanje izpušnih plinov v valje polno zagotavlja le ob zunanji temperaturi med 15 in 33 stopinjami Celzija in na nadmorski višini vožnje pod 1000 metrov, zunaj tega okna pa se delež vračanja izpušnih plinov v valj

[35] Predložitveno sodišče v drugem vprašanju omenja „odklopne naprave“. Ker pa je predmet postopka v glavni stvari le temperaturno okno, bom obravnaval le to edino odklopno napravo.

[36] Sodba CLCV, točka 102.

[37] Sodba CLCV, točka 113.

[38] Sklepni predlogi v zadevah GSMB Invest, Volkswagen ter Porsche Inter Auto in Volkswagen (C-128/20, C-134/20 in C-145/20, EU:C:2021:758).

v intervalu 10 stopinj Celzija in na nadmorski višini nad 1000 metrov v intervalu 250 višinskih metrov linearno zmanjša na 0, s čimer torej pride do povišanja emisij NOx nad mejne vrednosti, določene z navedeno uredbo.[39] Te razmisleke je mogoče prenesti na obravnavano zadevo.

80. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v točki (a) želi izvedeti, ali je merilo za upravičenost „potrebe“ po odklopni napravi zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila to, kar je tehnično izvedljivo ob podelitvi ES-homologacije zadevnih vozil.

81. Strinjam se z navedenim sodiščem, da se je treba za odgovor na to vprašanje preseliti v čas ES-homologacije. Ta se namreč nanaša na nova vozila, ki morajo spoštovati regulativne akte, veljavne v času homologacije, med katerimi so tisti iz Priloge IV k Direktivi 2007/46, ki vključujejo Uredbo št. 715/2007.

82. Kar zadeva tehnične zahteve v zvezi s to homologacijo, sem v sklepnih predlogih v zadevah C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, ter C-145/20, Porsche Inter Auto in Volkswagen, menil, da v Uredbi št. 715/2007 nikjer ni omenjeno, da je treba za ES-homologacijo uporabiti posebno tehnologijo.[40] Povedano drugače, kot trdi tudi družba Volkswagen, ta uredba je – tako kot Direktiva 2007/46 – na tehnološki ravni zasnovana nevtralno.

83. Spomnil sem tudi, da je v skladu z uvodno izjavo 7 navedene uredbe „[p]ri določanju standardov glede emisij […] pomembno upoštevati vpliv na trge in na konkurenčnost proizvajalcev, neposredne in posredne stroške za podjetja ter koristi, ki iz tega izhajajo, kot so spodbujanje inovacij, izboljšanje kakovosti zraka, nižji stroški zdravstva in podaljšanje življenjske dobe, kakor tudi vpliv na emisije CO_2 v celoti“. Torej je zakonodajalec Unije, ko je določil mejne vrednosti emisij onesnaževal, že upošteval interese proizvajalcev avtomobilov. To pomeni, da se morajo ti proizvajalci prilagoditi in uporabiti tehnične naprave, s katerimi je mogoče zagotoviti upoštevanje teh mejnih vrednosti, ne da bi morali *nujno uporabiti najboljšo mogočo tehniko ali da bi bila ta zahtevana*.[41] V tem smislu lahko, kot poudarja urad KBA, zadostuje uporaba povprečnih sodobnih tehnologij, razširjenih na trgu, če so te skladne z zahtevami za ES-homologacijo.

84. Dodal sem, da če bi se odklopna naprava na podlagi člena 5(2)(a) Uredbe št. 715/2007 dovolila zgolj zato, ker so na primer stroški raziskav visoki, ker je tehnična naprava draga ali ker so vzdrževalna dela na vozilu pogostejša in dražja za uporabnika, bi se navedeni uredbi odvzelo bistvo.[42]

85. Zdi se mi, da je tudi te razmisleke mogoče prenesti na obravnavano zadevo. V tem smislu se strinjam s predložitvenim sodiščem glede tega, da bi morale biti kakršne koli izjeme na podlagi člena 5(2) Uredbe št. 715/2007 načeloma izključene, kadar proizvajalec iz finančnih razlogov motorje zasnuje tako, da v normalnih pogojih delovanja ni zagotovljena neškodljivost učinkovite tehnike uravnavanja emisij za motor in da je iz tega razloga ta tehnika večinoma izklopljena.

[39] Točka 104 navedenih sklepnih predlogov.

[40] Točka 129 navedenih sklepnih predlogov.

[41] Sklepni predlogi v zadevah GSMB Invest, Volkswagen ter Porsche Inter Auto in Volkswagen (C-128/20, C-134/20 in C-145/20, EU:C:2021:758, točka 129).

[42] Sklepni predlogi v zadevah GSMB Invest, Volkswagen ter Porsche Inter Auto in Volkswagen (C-128/20, C-134/20 in C-145/20, EU:C:2021:758, točka 130).

86. „Potreba“ po odklopni napravi obstaja le, kadar rešitev ne omogoča, da bi se preprečilo neposredno tveganje škode, ki povzroča konkretno nevarnost pri vožnji vozila. [43]

87. Poleg tega predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točka (b), sprašuje, ali je treba poleg stanja tehnike upoštevati druge okoliščine, zaradi katerih je lahko odklopna naprava dopustna, čeprav – če bi se presojala samo na podlagi stanja tehnike v upoštevnem času – ne bi bilo „upravičene potrebe“ po njej v smislu člena 5(2)(a) Uredbe št. 715/2007.

88. V zvezi s tem, kar zadeva pojem „potreba“, iz sodbe CLCV izhaja, da je treba navedeni člen 5(2)(a), ker je izjema od prepovedi uporabe odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij, *razlagati ozko*. [44]

89. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da če ni „potrebe“ po odklopni napravi iz obravnavanega primera, kot navaja predložitveno sodišče v drugem vprašanju v točki (b), [45] po mojem mnenju tudi ne morejo obstajati druge okoliščine, zaradi katerih bi bila odklopna naprava lahko dopustna. Ker se namreč preostali izjemi iz člena 5(2)(b) oziroma (c) Uredbe št. 715/2007 v zadevi v glavni stvari ne uporabljata, ta uredba ne določa nobene druge možnosti za utemeljitev odobritve odklopne naprave.

90. Zato Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje odgovori, da je treba člen 5(2)(a) Uredbe št. 715/2007 razlagati tako, da se „potreba“ po odklopni napravi zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila ne presoja glede na stanje tehnike ob podelitvi ES-homologacije ter da se pri presoji dopustnosti odklopne naprave razen navedene „potrebe“ ne upoštevajo nobene druge okoliščine.

V. Predlog

91. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija), odgovori:

1. Člen 9(3) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisane v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrene s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da mora biti priznanemu združenju za varstvo okolja, ki je na podlagi nacionalnega prava upravičeno do vlaganja pravnih sredstev, omogočeno, da pred nacionalnim sodiščem izpodbija upravno odločbo o odobritvi ES-homologacije vozila, ki bi bila lahko v nasprotju s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil, s katerim se – razen izjem – prepoveduje uporaba odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij.

[43] Glej v tem smislu sodbo CLCV, točka 114.

[44] Sodba CLCV, točka 112.

[45] Gre za presojo dejanskega stanja, ki jo opravi predložitveno sodišče.

2. Člen 5(2)(a) Uredbe št. 715/2007 je treba razlagati tako, da se „potreba“ po odklopni napravi zaradi zaščite motorja pred okvarami ali poškodbami in varnega delovanja vozila ne presoja glede na stanje tehnike ob podelitvi ES-homologacije ter da se pri presoji dopustnosti odklopne naprave razen navedene „potrebe“ ne upoštevajo nobene druge okoliščine.