Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ATHANASIA RANTOSE
přednesené dne 3. března 2022 [1]

Věc C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
proti
Bundesrepublik Deutschland,
za přítomnosti
Volkswagen AG

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Aarhuská úmluva – Přístup k právní ochraně – Článek 9 odst. 3 – Listina základních práv Evropské unie – Článek 47 první pododstavec – Právo na účinnou soudní ochranu – Uznané sdružení na ochranu životního prostředí – Aktivní legitimace k napadení ES schválení typu uděleného vozidlům před vnitrostátním soudem – Nařízení (ES) č. 715/2007 – Schvalování motorových vozidel – Článek 5 odst. 2 – Vznětový motor – Snížení emisí oxidu dusíku omezené „teplotním oknem“ – Odpojovací zařízení – Povolení takového zařízení, pokud je potřeba tohoto zařízení oprávněná z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla – Technologická úroveň“

I. Úvod

1. Ve věci v původním řízení přijal vnitrostátní orgán příslušný k ES schvalování typu rozhodnutí, kterým se u vozidel vyráběných automobilovým výrobcem společností Volkswagen AG a vybavených vznětovým motorem generace Euro 5 povoluje software integrovaný v řídicí jednotce motoru, který s ohledem na některé podmínky vnější teploty snižuje recirkulaci výfukových plynů, což má za následek zvýšení emisí oxidů dusíku (NOx).

2. Deutsche Umwelthilfe eV, uznané sdružení na ochranu životního prostředí, podalo proti tomuto rozhodnutí k Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo) žalobu s tvrzením, že tento software je zakázaným „odpojovacím zařízením“ ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 715/2007 [2].

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla (Úř. věst. 2007, L 171, s. 1), ve znění nařízení Komise (ES) č. 692/2008 ze dne 18. července 2008 (Úř. věst. 2008, L 199, s. 1) (dále jen „nařízení č. 715/2007“).

3. Podle předkládajícího soudu nemá sdružení Deutsche Umwelthilfe v rámci vnitrostátního práva aktivní legitimaci k napadení uvedeného rozhodnutí. Tento soud se proto Soudního dvora dotazuje zaprvé na to, zda čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy[3] ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) vyžaduje, aby takové sdružení bylo způsobilé k tomu, aby před vnitrostátními soudy mohlo s ohledem na čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007 napadnout správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu vozidlům.

4. V případě kladné odpovědi se předkládající soud snaží zadruhé zjistit, zda se „potřeba“ odpojovacího zařízení ve smyslu uvedeného čl. 5 odst. 2 posuzuje podle technologické úrovně existující ke dni ES schválení typu dotčených vozidel a zda je třeba vzít v úvahu další okolnosti, které mohou takové odpojovací zařízení činit přípustným.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

5. Článek 1 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Cíl“, stanoví:

„S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

6. Článek 2 této úmluvy, nadepsaný „Definice“, ve svých odst. 4 a 5 stanoví:

„4. ‚veřejnost‘ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny.

5. ‚dotčená veřejnost‘ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

7. Článek 9 odst. 2 a 3 uvedené úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, zní takto:

„2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem nebo

[3] – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná v Aarhus (Dánsko) dne 25. června 1998 a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“).

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

[…]

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

B. Unijní právo

1. Nařízení (ES) č. 1367/2006

8. Článek 1 nařízení (ES) č. 1367/2006 [4], nadepsaný „Cíl“, ve svém odst. 1 stanoví:

„Cílem tohoto nařízení je přispět k provádění závazků vyplývajících z Úmluvy EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) stanovením pravidel pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty Společenství, a to zejména:

[…]

d) zaručením přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni Společenství za podmínek stanovených tímto nařízením.“

9. Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, ve svém odst. 1 písm. f) zakotvuje:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

[4] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13).

f) ‚právem životního prostředí' právní předpisy Společenství, které bez ohledu na svůj právní základ přispívají ke sledování cílů politiky Společenství v oblasti životního prostředí uvedených ve Smlouvě: udržování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, obezřetnému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a podpoře opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí."

2. Nařízení č. 715/2007

10. Podle bodů 1, 6 a 7 odůvodnění nařízení č. 715/2007 platí, že:

„(1) […] Technické požadavky na schvalování typu motorových vozidel s ohledem na emise by měly být harmonizovány, aby nedocházelo k rozdílným požadavkům v jednotlivých členských státech a aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí.

[…]

(6) Pro zlepšení kvality ovzduší a splnění mezních hodnot znečištění je zejména nutné výrazné snížení emisí oxidů dusíku z naftových vozidel. […]

(7) Při stanovení emisních norem je důležité zohlednit jejich dopad na trhy a konkurenceschopnost výrobců, přímé a nepřímé náklady, které podnikům vzniknou, a jejich výhody, pokud jde o podporu inovací, zlepšení kvality ovzduší a snížení zdravotních nákladů, prodloužení očekávané délky života a důsledky pro celkový dopad emisí CO_2."

11. Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Předmět", ve svém odst. 1 stanoví:

„Toto nařízení stanoví společné technické požadavky pro schvalování typu motorových vozidel (dále jen „vozidel") a náhradních dílů, jako jsou náhradní zařízení k regulaci znečišťujících látek, z hlediska emisí."

12. Článek 3 uvedeného nařízení, nadepsaný „Definice", ve svém bodě 10 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení a jeho prováděcích opatření se použijí tyto definice:

[…]

10) ‚odpojovacím zařízením' se rozumí konstrukční prvek vozidla, který snímá teplotu, rychlost vozidla, otáčky motoru, zařazený rychlostní stupeň, podtlak v sacím potrubí nebo jakýkoli jiný parametr, aby se aktivovala, měnila, zpomalovala nebo deaktivovala činnost jakékoli části systému regulace emisí, která snižuje účinnost systému regulace emisí za podmínek, jejichž výskyt lze očekávat při běžném provozu a používání vozidla."

13. Článek 5 téhož nařízení, nadepsaný „Požadavky a zkoušky", ve svých odst. 1 a 2 stanoví:

„1. Výrobce vybaví vozidla tak, aby konstrukční části, které by mohly mít vliv na emise, byly navržené, konstruované a namontované tak, aby vozidlo při běžném použití vyhovovalo tomuto nařízení a jeho prováděcím opatřením.

2. Použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí se zakazuje. Zákaz neplatí v těchto případech:

a) potřeba tohoto zařízení je oprávněná z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla

nebo

b) zařízení je funkční pouze při startování motoru;

nebo

c) podmínky jsou v podstatné míře zahrnuty do zkušebních postupů pro ověřování emisí způsobených vypařováním a průměrných emisí z výfuku.“

14. Příloha I nařízení č. 715/2007, nadepsaná „Mezní hodnoty“, stanoví mezní hodnoty emisí NOx, a to zejména pro vozidla generace Euro 5, které jsou uvedeny v tabulce 1.

3. Směrnice 2007/46/ES

15. Směrnice 2007/46/ES[5] byla s účinností ode dne 1. září 2020 zrušena nařízením (EU) 2018/858[6], a to na základě článku 88 tohoto nařízení. S ohledem na dobu rozhodnou z hlediska dotčených skutkových okolností je však na spory v původních řízeních tato směrnice nadále použitelná.

16. Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanovil:

„Tato směrnice stanoví harmonizovaný rámec zahrnující správní ustanovení a obecné technické požadavky pro schvalování všech nových vozidel v její oblasti působnosti a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla, za účelem usnadnění jejich registrace, prodeje a uvádění do provozu ve Společenství.

[…]

Zvláštní technické požadavky na konstrukci a fungování vozidel se stanoví za použití této směrnice v regulačních aktech, jejichž vyčerpávající [taxativní] seznam je uveden v příloze IV.“

17. Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, ve svém bodě 5 zakotvil:

„Pro účely této směrnice a regulačních aktů uvedených v příloze IV se, není-li v nich stanoveno jinak, rozumí:

[…]

[5] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2007, L 263, s. 1), ve znění nařízení Komise (EU) č. 214/2014 ze dne 25. února 2014 (Úř. věst. 2014, L 69, s. 3) (dále jen „směrnice 2007/46“).

[6] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES (Úř. věst. 2018, L 151, s. 1).

5. ‚ES schválením typu' postup, kterým členský stát osvědčuje, že určitý typ vozidla, systému, konstrukční části nebo samostatného technického celku vyhovuje příslušným správním ustanovením a technickým požadavkům této směrnice a regulačních aktů uvedených v příloze IV nebo XI."

18. Příloha IV téže směrnice, nadepsaná „Požadavky pro ES schválení typu vozidla", ve své části I, nadepsané „Právní předpisy k ES schválení typu vozidla vyráběného v neomezených sériích", obsahovala nařízení č. 715/2007, pokud jde o „[e]mise z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a 6)/přístup k informacím".

C. Německé právo

19. Ustanovení § 42 Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní)[7], ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „VwGO"), stanoví:

„1. Předmětem žaloby může být zrušení správního aktu (žaloba na neplatnost) nebo nařízení přijetí správního aktu v případě odmítnutí jednat nebo nečinnosti (žaloba na vydání rozhodnutí).

2. Nestanoví-li zákon jinak, je taková žaloba přípustná pouze tehdy, pokud žalobce tvrdí, že správním aktem, odmítnutím jednat nebo nečinností byla porušena jeho práva."

20. Ustanovení § 113 odst. 1 VwGO zakotvuje:

„V rozsahu, v němž je správní akt protiprávní a byla porušena žalobcova práva, soud správní akt zruší, a to případně spolu s rozhodnutím o předchozí stížnosti. […]"

21. Ustanovení § 1 odst. 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG – Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) [zákon o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí podle směrnice 2003/35/ES[8] (zákon o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí)][9], ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „UmwRG"), stanoví:

„Tento zákon se použije na žaloby proti těmto rozhodnutím:

[…]

5) správní akty nebo veřejnoprávní smlouvy, kterými se povolují jiné záměry než záměry uvedené v bodech 1 až 2b podle ustanovení spolkového práva, zemského práva nebo přímo použitelných aktů práva Unie vztahujících se k životnímu prostředí, a

[7] – BGBl. 1991 I, s. 686.

[8] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

[9] – BGBl. 2017 I, s. 3290.

6) správní akty týkající se dohledových nebo kontrolních opatření přijatých za účelem provedení nebo výkonu rozhodnutí uvedených v bodech 1 až 5, jejichž účelem je zajistit dodržení ustanovení spolkového práva, zemského práva nebo přímo použitelných aktů práva Unie vztahujících se k životnímu prostředí.

Tento zákon se použije i v případě, že v rozporu s platnými ustanoveními nebylo rozhodnutí uvedené ve větě první přijato.

[…]

První a druhá věta se nepoužijí, bylo-li rozhodnutí ve smyslu tohoto odstavce přijato v důsledku rozhodnutí správních soudů, jimiž se rozhoduje spor.“

22. Ustanovení § 2 odst. 1 UmwRG zní takto:

„Vnitrostátní nebo zahraniční sdružení uznané podle § 3 může podat žalobu na základě VwGO proti rozhodnutí ve smyslu § 1odst. 1 věty první, nebo proti nevydání rozhodnutí, aniž je od něj požadováno, aby namítalo porušení vlastních práv, pokud sdružení

1) tvrdí, že rozhodnutí uvedené v § 1 odst. 1 první větě nebo nevydání rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, které mohou být relevantní pro účely rozhodnutí;

2) tvrdí, že je dotčeno rozhodnutím uvedeným v § 1 odst. 1 první větě nebo nevydáním rozhodnutí ve své oblasti působnosti definované stanovami, která spočívá v podpoře cílů ochrany životního prostředí, a

3) v případě řízení podle

   a) § 1 odst. 1 věty první bodů 1 až 2b bylo oprávněno účastnit se řízení;

   b) § 1 odst. 1 věty první bodu 4 bylo oprávněno účastnit se řízení a vyjádřilo se v něm k věci samé v souladu s platnými právními předpisy nebo mu v rozporu s platnými právními předpisy nebyla dána příležitost vyjádřit se.

V případě žaloby proti rozhodnutí podle § 1 odst. 1 věty první bodů 2a až 6 nebo proti nevydání tohoto rozhodnutí musí sdružení rovněž namítat porušení právních předpisů vztahujících se k životnímu prostředí.“

23. Podle § 25 odst. 2 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) [nařízení pro ES schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (nařízení pro ES schvalování motorových vozidel) [10], ve znění použitelném na spor v původním řízení, (dále jen „EG-FGV“)]:

„1. Zjistí-li Kraftfahrt-Bundesamt [Spolkový úřad pro provoz motorových vozidel, Německo) (dále jen „KBA“)], že vozidla, systémy, konstrukční díly a technické celky nejsou ve shodě se

[10] – BGBl. 2011 I, s. 126.

schváleným typem, může nařídit nezbytná opatření pro každý typ podle platných směrnic 2007/46, 2002/24/ES [11] a 2003/37/ES [12], aby byla zajištěna shoda výroby se schváleným typem.

2. Za účelem odstranění vzniklých závad a zajištění souladu vozidel, konstrukčních částí nebo technických celků již uvedených do provozu může spolkový úřad pro provoz motorových vozidel přijmout doplňující ustanovení.“

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

24. Společnost Volkswagen vyráběla zejména motorová vozidla modelu VW Golf Plus TDI, vybavená vznětovým motorem typu EA 189 generace Euro 5 o objemu 2 litry (dále jen „dotčená vozidla“). Tato vozidla jsou vybavena ventilem recirkulace výfukových plynů.

25. Dotčená vozidla původně obsahovala software integrovaný v řídicí jednotce motoru s „režimem 0“ a „režimem 1“ (dále jen „přepínací systém“). Režim 1 se používal pro homologační test emisí znečišťujících látek, označovaný jako „New European Driving Cycle“ (NEDC), který se provádí v laboratoři. Nebyly-li splněny charakteristické podmínky tohoto homologačního testu, byl použit režim 0 a v tomto případě míra recirkulace výfukových plynů klesla. Ve skutečném provozu se tato vozidla nacházela téměř výlučně v režimu 0 s tím důsledkem, že nesplňovala mezní hodnoty NOx zakotvené nařízením č. 715/2007. Z předkládacího rozhodnutí plyne, že tento přepínací systém byl proto zakázaným odpojovacím zařízením ve smyslu čl. 5 odst. 1 a 2 tohoto nařízení. V rámci řízení o schválení typu dotčených vozidel ES přítomnost tohoto systému společnost Volkswagen KBA neoznámila.

26. Dne 15. října 2015 přijal KBA podle § 25 odst. 2 EG-FGV rozhodnutí, kterým společnosti Volkswagen nařídil zejména to, aby zajistila shodu motorů typu EA 189 generace Euro 5 s platnou úpravou podle vnitrostátního práva a podle práva Evropské unie. KBA upřesnil, že řešení mu musí být předložena ke schválení před jejich uvedením do praxe.

27. V tomto rámci společnost Volkswagen provedla aktualizaci softwaru integrovaného v řídicí jednotce motoru, jimiž byla vybavena dotčená vozidla (dále jen „dotčený software“). Tento software stanovil teplotní okno, na jehož základě činí míra recirkulace výfukových plynů, tj. podíl výfukových plynů recirkulovaných do motoru, 0 %, je-li vnější teplota nižší než - 9 stupňů Celsia, 85 %, pohybuje-li se vnější teplota mezi - 9 a 11 stupni Celsia, a zvyšuje se od 11 stupňů Celsia až na 100 % při vnější teplotě 15 stupňů Celsia (dále jen „teplotní okno“).

28. Rozhodnutím ze dne 20. června 2016 (dále jen „sporné rozhodnutí“) udělil KBA dotčenému softwaru schválení. V tomto ohledu vyšel zejména z neexistence zakázaných odpojovacích zařízení ve smyslu nařízení č. 715/2007 s tím, že měl za to, že stále přítomná odpojovací zařízení byla v souladu s právem.

29. Dne 15. listopadu 2016 podalo Deutsche Umwelthilfe, sdružení mající procesní způsobilost podle § 3 UmwRG, proti spornému rozhodnutí správní žalobu, o které ke dni předložení této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebylo ještě rozhodnuto.

[11] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. března 2002 o schvalování typu dvoukolových a tříkolových motorových vozidel, kterou se zrušuje směrnice Rady 92/61/EHS (Úř. věst. 2002, L 124, s. 1; Zvl. vyd. 13/29, s. 399).

[12] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. května 2003 o schvalování typu zemědělských a lesnických traktorů, jejich přípojných vozidel a výměnných tažených strojů, jakož i jejich systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků a o zrušení směrnice 74/150/EHS (Úř. věst. 2003, L 171, s. 1; Zvl. vyd. 13/31, s. 311).

30. Dne 24. dubna 2018 podalo toto sdružení k Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska), tedy k předkládajícímu soudu, žalobu směřující ke zrušení sporného rozhodnutí. Tvrdilo, že dotčený software zavedl odpojovací zařízení, které je nutné považovat za zakázané ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, jelikož toto zařízení se aktivuje, jsou-li dosaženy v Německu existující průměrné teploty, a to zhruba 10,4 stupňů Celsia během roku 2018. Podle uvedeného sdružení mají výrobci automobilů v zásadě možnost konstruovat motory, které z technických důvodů nevyžadují snižování výkonu systémů regulace emisí NOx při průměrných teplotách, tj. při obvyklých podmínkách fungování.

31. Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) tvrdí, že sdružení Deutsche Umwelthilfe nemá aktivní legitimaci k tomu, aby mohlo sporné rozhodnutí napadnout, a že jeho žaloba je proto nepřípustná.

32. Podle předkládajícího soudu nemá sdružení Deutsche Umwelthilfe v projednávaném případě na základě § 42 odst. 2 VwGO, podle něhož nestanoví-li zákon jinak, je taková žaloba přípustná pouze tehdy, pokud žalobce tvrdí, že byla dotčeným správním aktem porušena jeho práva, aktivní legitimaci. Neexistuje totiž žádné ustanovení zákona, které by na rozdíl od systému individuálních žalobních prostředků, o který se toto ustanovení opírá, mohlo tomuto sdružení aktivní legitimaci výjimečně založit.

33. Věc v původním řízení zejména nespadá do působnosti UmwRG, jak je vymezena v § 1 odst. 1 tohoto zákona. Z rozhodnutí, proti nimž může organizace na ochranu životního prostředí podat žalobu, je jedinou kategorií, která přichází v projednávaném případě v úvahu, kategorie, která je uvedena v § 1 odst. 1 prvním pododstavci bodě 5 UmwRG, podle kterého se tento zákon použije na žaloby proti správním aktům nebo veřejnoprávním smlouvám, kterými se povolují jiné záměry než jsou ty, které jsou zmíněny v uvedeném § 1 odst. 1 bodech 1 až 2b), podle právních předpisů vztahujících se k životnímu prostředí podle spolkového práva, zemského práva nebo přímo použitelných aktů unijního práva. V tomto ohledu má podle předkládajícího soudu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007 souvislost s životním prostředím a nejedná se o pouhé technické pravidlo určené k regulaci vnitřního trhu, jak vyplývá z bodů 1, 4 a 7 odůvodnění tohoto nařízení.

34. Ustanovení § 1 odst. 1 prvního pododstavce bodu 5 UmwRG se však týká pouze správních aktů, kterými se povolují „záměry“. Pojem „záměr“ ve smyslu tohoto ustanovení byl přijat v souvislosti se směrnicí 85/337/EHS[13], která ve svém čl. 1 odst. 2 definuje „záměr“ jako „provádění stavebních prací nebo výstavb[u] jiných zařízení nebo děl“ (první odrážka) a „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“ (druhá odrážka). V tomto rámci se vnitrostátní právní úprava týká pouze trvalých zařízení nebo opatření, která znamenají přímý zásah. ES schválení typu vozidel stejně jako změna ES schválení uvedená v napadeném rozhodnutí se přitom vztahuje k „povolení“ výrobku a nepředstavuje „záměr“ ve smyslu vnitrostátního práva, neboť se netýká trvalého zařízení a nenese s sebou žádný přímý zásah do přírodního prostředí nebo krajiny.

35. Mimoto podle předkládajícího soudu neumožňuje extenzivní výklad pojmu „záměr“ ve smyslu § 1 odst. 1 prvního pododstavce bodu 5 UmwRG dospět k jinému závěru. Soudní dvůr sice uvedl, že přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny

[13] – Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248). Tato směrnice byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy [14]. Předkládající soud však z důvodu jasného vymezení pojmu „záměr“ ve vnitrostátním právu tento pojem nemůže v projednávaném případě rozšířit na povolení aktualizace dotčeného softwaru za účelem uvedení dotčených vozidel do shody s platnou právní úpravou.

36. Kromě toho ustanovení UmwRG nelze použít analogicky na základě neúmyslné mezery ve vnitrostátní právní úpravě, tj. pokud zákonodárce neurčil dotčený zájem nebo jej nemohl určit z důvodu pozdější změny okolností. Během legislativního procesu, který vedl k novelizaci UmwRG, k níž došlo během roku 2017 a jejímž cílem bylo zejména zákon přizpůsobit požadavkům mezinárodního práva veřejného vyplývajícím z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a zohlednit rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), byla identifikována a vedla se rozprava o otázce vztažení pojmu „záměr“ ve smyslu § 1 odst. 1 prvního podstavce bodu 5 tohoto zákona na povolování výrobků. V tomto ohledu bylo výslovně upřesněno, že uvedený zákon se netýká oblasti výrobků, a to včetně vozidel. Mimoto důvodová zpráva k témuž zákonu výslovně uvedla, že vnitrostátní zákonodárce rezignoval na promítnutí čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy do obecného ustanovení z důvodu, že takový krok by byl zdrojem zásadních obtíží s vymezením a právní nejistoty.

37. Sdružení Deutsche Umwelthilfe se navíc nemůže dovolávat ani aktivní legitimace, která přímo vyplývá z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nemá jako takové v právu Unie přímý účinek, jak to uvedl rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, dále jen „rozsudek Protect“, EU:C:2017:987, bod 45), není zákonným ustanovením ve smyslu § 42 odst. 2 první části věty VwGO.

38. Předkládající soud dodává, že sdružení Deutsche Umwelthilfe není aktivně legitimováno k podání žaloby proti spornému rozhodnutí ani podle § 42 odst. 2 druhé části věty VwGO, podle níž musí žalobce tvrdit, že napadeným správním aktem byla dotčena jeho práva. Systém individuálních žalob podle VwGO se opírá o subjektivní práva. Věc v původním řízení se přitom podle všeho netýká subjektivního práva fyzické osoby, do něhož by bylo zasaženo. Porušení zákazu použití odpojovacích zařízení stanoveného v čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, což je jediný prvek, jež může být z tohoto titulu v projednávané věci relevantní, nezakládá subjektivní právo fyzické osobě, neboť toto ustanovení nesměřuje k ochraně okruhu osob, který se rozhodným způsobem odlišuje od široké veřejnosti.

39. Podle předkládajícího soudu proto výsledek věci v původním řízení závisí na tom, zda se sdružení Deutsche Umwelthilfe může dovolávat aktivní legitimace plynoucí přímo z unijního práva. Ve světle rozsudku Protect by taková aktivní legitimace mohla vyplývat z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem Listiny. Tento soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že věc v původním řízení nespadá do působnosti čl. 9 odst. 2 této úmluvy, protože sporné rozhodnutí zaprvé není rozhodnutím řídícím se článkem 6 uvedené úmluvy a protože zadruhé neexistuje ustanovení vnitrostátního práva ve smyslu čl. 9 odst. 2 poslední věty téže úmluvy, což by další ustanovení této úmluvy činilo přímo použitelnými.

40. Předkládající soud uvádí, že pokud jde o důsledky rozsudku Protect pro vnitrostátní procesní právo, vydaly vnitrostátní soudy odlišná rozhodnutí, což vyvolává pochybnosti, pokud jde o to, zda unijní právo umožňuje uznanému sdružení na ochranu životního prostředí, a to i nad rámec

[14] – Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 50).

možností podání žaloby již zakotvených v UmwRG, napadnout správní povolení výrobku toho typu, o který jde v projednávané věci, je-li cílem žaloby tohoto sdružení dosáhnout dodržení ustanovení unijního práva v oblasti životního prostředí, která nezakládají žádné subjektivní právo.

41. Za předpokladu, že by Soudní dvůr měl za to, že sdružení na ochranu životního prostředí má aktivní legitimaci k tomu, aby mohlo napadnout ES schválení typu vozidel, má předkládající soud za to, že zákonnost napadeného rozhodnutí závisí rozhodujícím způsobem na výkladu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, a to zejména pokud jde o pojem „potřeba“ odpojovacího zařízení. Tento soud se dotazuje, zda výrobci automobilů musí zohlednit současnou technologickou úroveň k tomu, aby určili, zda je odpojovací zařízení skutečně nezbytné z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla.

42. Za těchto okolností se Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 9 odst. 3 [Aarhuské úmluvy] ve spojení s článkem 47 [Listiny] vykládat v tom smyslu, že sdružení na ochranu životního prostředí musí mít v zásadě možnost napadnout u soudů správní rozhodnutí, kterým se – možná v rozporu s čl. 5 odst. 2 nařízení [č. 715/2007] – povoluje výroba osobních vozidel se vznětovými motory vybavenými odpojovacími zařízeními?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

   a) Je třeba čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007 vykládat v tom smyslu, že potřeba odpojovacího zařízení z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla se v zásadě posuzuje podle současné technologické úrovně, chápané jako úroveň, která je technicky proveditelná ke dni schválení typu?

   b) Je třeba – kromě technologické úrovně – přihlédnout také k dalším okolnostem, které mohou činit odpojovací zařízení přípustným, ačkoli, měřeno pouze podle technologické úrovně k relevantnímu datu, u tohoto zařízení není dána ‚potřeba‘ ve smyslu čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 715/2007?“

43. Písemná vyjádření byla předložena sdružením Deutsche Umwelthilfe, KBA, společností Volkswagen a dále Evropskou komisí. Tyto strany a dotčené osoby rovněž písemně odpověděly na otázky položené Soudním dvorem.

IV. Analýza

A. K první předběžné otázce

44. Svou první otázkou se předkládající soud v zásadě dotazuje, zda čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že uznané sdružení na ochranu životního prostředí mající procesní způsobilost podle vnitrostátního práva musí mít možnost napadnout u vnitrostátního soudu správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu pro vozidla, jež může být v rozporu s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, tedy s ustanovením, které až na výjimky zakazuje použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí.

45. Podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, aniž jsou dotčeny přezkumné postupy uvedené v odstavcích 1 a 2 uvedeného článku, zajistí každá strana, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

46. Za účelem odpovědi na tuto otázku prozkoumám působnost čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a následně působnost tohoto ustanovení ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem Listiny.

1. K působnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

47. Úvodem je třeba uvést, že věc v původním řízení se týká možnosti *mít přístup k soudnímu řízení, aby bylo možné vznášet námitky proti aktu orgánu veřejné moci*, a to ES schválení typu vozidel. Tyto podmínky uvedené v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy jsou tudíž splněny. Ostatní podmínky se týkají věcné a osobní působnosti tohoto ustanovení a bude o nich pojednáno postupně.

48. Pokud jde o věcnou působnost čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, toto ustanovení vyžaduje, aby dotčený akt byl v rozporu s „ustanoveními […] vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“. V projednávaném případě je aktem, jehož se sdružení Deutsche Umwelthilfe dovolává, nařízení č. 715/2007 a zejména čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení. Je tedy třeba ověřit, zda toto ustanovení spadá do rámce „vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“.

49. V tomto ohledu zaprvé v rozporu s tím, co tvrdí KBA, sdílím postoj předkládajícího soudu, podle kterého toto nařízení spadá do rámce práva životního prostředí a nesmí být proto považováno výlučně za technický předpis směřující k regulaci vnitřního trhu. Tato otázka byla totiž podle všeho rozhodnuta rozsudkem ze dne 17. prosince 2020, CLCV a další (Odpojovací zařízení u vznětového motoru) (C-693/18, dále jen „rozsudek CLCV“, EU:C:2020:1040, bod 113), v němž bylo uvedeno, že cílem sledovaným nařízením č. 715/2007 je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zlepšit kvalitu ovzduší v Unii.

50. KBA zdůrazňuje i to, že toto nařízení se opírá o článek 95 ES (nyní článek 114 SFEU), který se týká sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Uvedený článek 95 však ve svém odst. 3 stanoví, že Komise bude ve svých návrzích podle odstavce 1 týkajících se zdraví, bezpečnosti, *ochrany životního prostředí* a ochrany spotřebitele vycházet z vysoké úrovně ochrany a přihlédne přitom zejména k novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích. Okolnost, že uvedené nařízení není založeno na zvláštním právním základu pro životní prostředí, konkrétně na článku 175 ES, tedy nemůže vyloučit souvislost tohoto nařízení s právem životního prostředí.

51. V každém případě čl. 2 odst. 1 písm. f) nařízení č. 1367/2006 definuje „právo životního prostředí“ jako „právní předpisy Společenství, které *bez ohledu na svůj právní základ* přispívají ke sledování cílů politiky Společenství v oblasti životního prostředí uvedených ve Smlouvě: *udržování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí*, ochraně lidského zdraví, obezřetnému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a podpoře opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí“ [15]. To je přitom skutečně případ nařízení č. 715/2007.

[15] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

52. Pokud jde konkrétněji o čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení, týká se toto ustanovení „odpojovacích zařízení“ ve smyslu čl. 3 bodu 10 uvedeného nařízení. I když má toto ustanovení technickou povahu, zapadá do rámce téhož nařízení a směřuje ke snížení emisí znečišťujících plynů a přispívá tak k ochraně životního prostředí. Obecněji, jak uvedlo sdružení Deutsche Umwelthilfe, není myslitelné zásadně oddělit právo životního prostředí a technické předpisy, protože ustanovení na podporu životního prostředí mají často technickou povahu. V tomto ohledu poznamenávám, že bod 1 odůvodnění nařízení 715/2007 stanoví, že „technické požadavky na schvalování typu motorových vozidel s ohledem na emise by měly být harmonizovány, aby nedocházelo k rozdílným požadavkům v jednotlivých členských státech a aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí“. Tento bod odůvodnění tedy výslovně stanoví souvislost mezi technickými předpisy vztahujícími se k ES schválení typu a ochranou životního prostředí.

53. Zadruhé, ustanovení unijního práva, kterých se sdružení Deutsche Umwelthilfe dovolává, a to čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, je přímo použitelné ve všech členských státech a musí být považováno za součást ustanovení *vnitrostátního* práva týkajícího se životního prostředí[16].

54. Pokud jde o osobní působnost čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, stanoví toto ustanovení, že „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu,“ jsou držiteli práv zakotvených v uvedeném ustanovení. V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí plyne, že sdružení Deutsche Umwelthilfe je uznaným sdružením pro ochranu životního prostředí, které má procesní způsobilost podle § 3 UmwRG a jehož účelem je podle jeho stanov přispívat k ochraně přírody a životního prostředí, jakož i k ochraně spotřebitelů, pokud jde o životní prostředí a zdraví, a to zejména informováním a poskytováním poradenství spotřebitelům. Toto sdružení tudíž splňuje podmínky k tomu, aby mohlo žalovat u vnitrostátních soudů na podporu ochrany životního prostředí.

55. Sdružení, jako je Deutsche Umwelthilfe, nejen spadá mezi „veřejnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy, ale také mezi „dotčen[ou] veřejnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 této úmluvy. Podle tohoto na posledním místě uvedeného ustanovení se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky, pokud jsou nějaké stanoveny ve vnitrostátním právu, předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

56. Předkládající soud se konečně dotazuje, zda se výraz „kritéria stanovená ve vnitrostátním právu“ ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy vztahuje pouze na kritéria týkající se okruhu držitelů žalobního oprávnění, přičemž vnitrostátní zákonodárce tato kritéria závazně definoval v § 3 UmwRG. Podle mého názoru se tento výraz vztahuje i na předmět žaloby a uvedená kritéria musí být v souladu s unijním právem. Tato otázka bude prozkoumána dále.

2. K působnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení článkem 47 prvním pododstavcem Listiny

57. Podle judikatury Soudního dvora platí, že právní prostředky nápravy zmíněné v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy mohou podléhat „kritériím“, což znamená, že členské státy mohou v rámci posuzovací pravomoci, která je jim v tomto ohledu svěřena, stanovit pravidla procesního práva týkající se podmínek, které musí být splněny pro uplatnění takových prostředků[17]. V tomto

[16] – V tomto smyslu viz Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, závěry a doporučení ze dne 29. dubna 2018, Dánsko (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, bod 27), podle kterého by v kontextu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy měly být právní předpisy Unie týkající se životního prostředí považovány za součást vnitrostátních právních předpisů členského státu. Znění tohoto dokumentu ve francouzštině je dostupné na tomto odkazu: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

[17] – Rozsudek ze dne 14. ledna 2021, Stichting Varkens in Nood a další (C-826/18, EU:C:2021:7, bod 49 a citovaná judikatura).

ohledu, jak uvádí předkládající soud, směřovala reforma UmwRG, ke které došlo během roku 2017, zejména k přizpůsobení zákona požadavkům mezinárodního práva veřejného vyplývajícím z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

58. Podle tohoto soudu nemá sdružení Deutsche Umwelthilfe v rámci vnitrostátního práva aktivní legitimaci k tomu, aby mohlo napadnout správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu [18]. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy kromě toho nemá jako takový v unijním právu přímý účinek [19]. Za těchto podmínek v případě, že vnitrostátní právo nezakládá uznanému sdružení na ochranu životního prostředí aktivní legitimaci, nemůže mu toto ustanovení samo o sobě tuto legitimaci založit.

59. Předkládající soud však v odůvodnění své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce odkázal na rozsudek Protect. V tomto ohledu dává tento rozsudek do souvislosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a článek 47 Listiny, pokud jde o právo organizací na ochranu životního prostředí na přístup k právní ochraně [20]. Argumentace zvolená Soudním dvorem v uvedeném rozsudku je přitom podle všeho zcela přenositelná na nyní projednávanou věc, a to následovně.

60. Podle čl. 3 odst. 5 směrnice 2007/46 je ES schválení typu chápáno jako postup, kterým *členský stát osvědčuje*, že určitý typ vozidla, systému, konstrukční části nebo samostatného technického celku vyhovuje příslušným správním ustanovením a technickým požadavkům této směrnice a regulačních aktů uvedených v příloze IV nebo XI. Tato příloha IV zahrnovala nařízení č. 715/2007, jehož čl. 5 odst. 2 má závaznou povahu.

61. Stanoví-li členský stát pravidla procesního práva použitelná na žaloby podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jež se týkají výkonu práv, která organizaci na ochranu životního prostředí vyplývají z článku 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, aby mohla být přezkoumávána rozhodnutí příslušných vnitrostátních orgánů z hlediska povinností, které jim vyplývají z uvedeného ustanovení, pak tento členský stát provádí povinnosti vyplývající z uvedeného ustanovení, a tudíž na něj musí být nahlíženo tak, že uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina), takže jsou použitelná ustanovení Listiny [21].

62. I když čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy sám o sobě nemá v unijním právu přímý účinek, nic to nemění na tom, že toto ustanovení ve spojení s článkem 47 prvního pododstavce Listiny ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu práv přiznaných unijním právem, včetně ustanovení práva životního prostředí [22].

63. Právo na prostředek právní nápravy, jež je stanoveno v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, by přitom bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce jeho samotné podstaty, pokud by bylo připuštěno, že na základě uplatnění kritérii zakotvených vnitrostátním právem by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“ či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, jako jsou organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 této

18 – Viz body 32 až 40 tohoto stanoviska.

19 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 45 a citovaná judikatura).

20 – K významu článku 47 Listiny viz Safjan, M., a 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, roč. 33, č. 1, s. 3 až 40.

21 – V tomto smyslu viz rozsudek Protect, bod 44 a citovaná judikatura.

22 – V tomto smyslu viz rozsudky Protect, bod 45, jakož i ze dne 3. října 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, EU:C:2019:824, bod 33).

úmluvy, odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum [23]. Tato sdružení by neměla být zbavena možnosti nechat přezkoumat dodržení norem vyplývajících z unijního práva životního prostředí, jelikož tyto normy se nejčastěji zaměřují na obecný zájem, a nikoli jen na pouhou ochranu zájmů jednotlivců jako takových a posláním uvedených organizací je ochrana obecného zájmu [24].

64. Platí totiž, že i když výraz „kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, který je uveden v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, znamená, že strany této úmluvy si zachovávají prostor pro uvážení při provádění tohoto ustanovení, neumožňuje jim, aby stanovily kritéria, jež by byla natolik striktní, že by organizace na ochranu životního prostředí nemohly napadnout akty nebo opomenutí, na něž odkazuje toto ustanovení [25].

65. V projednávaném případě plyne z předkládacího rozhodnutí, že sdružení Deutsche Umwelthilfe nemá aktivní legitimaci k tomu, aby mohlo napadnout správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu zejména z toho důvodu, že toto schválení je „povolením výrobku“ a že u takového povolení vnitrostátní právo neumožňuje sdružení na ochranu životního prostředí, i když spadá do rámce pojmu „dotčená veřejnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, podat k vnitrostátnímu soudu žalobu proti správnímu rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu vozidlům. Vzhledem k tomu, že dotčené vnitrostátní procesní právo tímto způsobem vylučuje, aby organizace na ochranu životního prostředí měly právo využít prostředků právní nápravy proti takovému rozhodnutí, je toto právo v rozporu s požadavky, jež vyplývají z výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem [26].

66. Jinak řečeno, užitečný účinek čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, zkoumaný z hlediska základního práva na účinnou právní ochranu, vyžaduje zaručit právo napadnout správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu, uznaným organizacím na ochranu životního prostředí [27].

67. Je třeba doplnit, že svobody zaručené Listinou sice mohou být omezeny, avšak jakékoliv omezení jejich výkonu musí být podle čl. 52 odst. 1 Listiny stanoveno zákonem a respektovat podstatu uvedených svobod. Kromě toho, jak vyplývá z tohoto ustanovení, při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, když jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého [28]. V projednávaném případě však neshledávám, jaký cíl v obecném zájmu uznaný Unií by mohl odůvodnit zákaz přístupu sdružení na ochranu životního prostředí k právní ochraně nutné k tomu, aby napadlo ES schválení typu vozidel [29].

68. Podle předkládajícího soudu ani extenzivní nebo analogický výklad vnitrostátního práva neumožňuje založit sdružení na ochranu životního prostředí aktivní legitimaci za účelem napadení rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu. Uvádím nicméně, že tento soud zmiňuje rozsudek Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo), ze dne 18. dubna 2018 týkající se zákonnosti povolení pravidelného provozu některých těžkých nákladních vozidel a prodloužení zkušební fáze některých jiných těžkých nákladních vozidel,

[23] – V tomto smyslu viz rozsudky Protect, bod 46, jakož i ze dne 3. října 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, EU:C:2019:824, bod 34).

[24] – V tomto smyslu viz rozsudek Protect, bod 47 a citovaná judikatura.

[25] – Rozsudek Protect, bod 48.

[26] – V tomto smyslu viz rozsudek Protect, bod 52.

[27] – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, bod 91).

[28] – Rozsudek ze dne 3. února 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, bod 84 a citovaná judikatura).

[29] – KBA tvrdí, že Základní zákon Spolkové republiky Německo se systémově rozhodl ve prospěch ochrany subjektivních práv.

podle něhož § 42 odst. 2 druhá část věty VwGO zakládá aktivní legitimaci uznanému sdružení na ochranu životního prostředí, které usiluje o prosazení dodržení ustanovení vycházejících z unijního práva životního prostředí. Kromě toho, jak zdůrazňuje KBA, sdružení Deutsche Umwelthilfe v rámci původního řízení tvrdilo, že jeho aktivní legitimace plyne přímo z § 1 odst. 1 prvního pododstavce bodu 6 a z § 2 odst. 1 UmwRG.

69. Je na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání prostředku právní nápravy, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je sdružení Deutsche Umwelthilfe, mohla u vnitrostátního soudu napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí [30].

70. Pokud by se však takový konformní výklad ukázal jako nemožný, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní soud, jenž má v rámci své pravomoci aplikovat ustanovení unijního práva, má povinnost zajistit plný účinek těchto norem tak, že na základě své vlastní pravomoci podle potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, aniž nejprve musí žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat [31].

71. Vnitrostátní soud se dotazuje, zda je třeba čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy vykládat v tom smyslu, že vzhledem k velkému množství rozhodnutí majících souvislost s životním prostředím mohou členské státy ze soudního přezkumu z podnětu sdružení na ochranu životního prostředí zcela vyloučit některá správní rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí týkající se povolení výrobků, přičemž možnost žaloby je omezena na určitá rozhodnutí se závažnými důsledky pro životní prostředí. Jsem však toho názoru, že takový přístup nemá oporu ani v ustanoveních této úmluvy ani v judikatuře Soudního dvora. Každopádně jak tvrdí sdružení Deutsche Umwelthilfe, rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu, se může týkat velkého počtu vozidel a nelze je tedy považovat rozhodnutí, které má z hlediska ochrany životního prostředí malý význam. V tomto smyslu, jak je uvedeno v bodě 6 odůvodnění nařízení č. 715/2007, je pro zlepšení kvality ovzduší a splnění mezních hodnot znečištění nutné další výrazné snížení emisí oxidů dusíku z naftových vozidel.

72. Předkládající soud kromě toho zdůrazňuje, že na rozdíl od skutkových okolností, které vedly k vydání rozsudku Protect a které se týkaly rakouského práva, mají sdružení na ochranu životního prostředí v německém právu v rámci UmwRG možnost dosáhnout kontroly schválení záměrů a že u sdružení tedy nedochází k úplnému vyloučení z práva na prostředek právní nápravy. Procesní právo tedy, pokud jde o soudní ochranu, neobsahuje žádnou mezeru, která by byla srovnatelná s mezerou konstatovanou v tomto rozsudku. Jak uvádí předkládající soud, sdružení, jako je Deutsche Umwelthilfe, však nemá přístup k soudům, aby mohlo napadnout rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu. Jsem proto toho názoru, že judikatura vydaná v rámci rozsudku Protect je plně použitelná pro účely dosažení kontroly dodržení normy plynoucí z unijního práva životního prostředí.

[30] – V tomto smyslu viz rozsudky Protect, bod 54, a ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 39).

[31] – V tomto smyslu viz rozsudek Protect, bod 56.

73. KBA a společnost Volkswagen tvrdí, že *actio popularis* je německému procesnímu právu strukturálně cizí a že sdružení na ochranu životního prostředí musí být tedy stále s to tvrdit, že bylo z důvodu postupu orgánů případně dotčeno na svých právech. V projednávaném případě však použití čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem Listiny nevede k *actio popularis* [32]. Právo na přístup k právní ochraně v takové věci, jako je ta, o kterou jde v původním řízení, totiž předpokládá, že vnitrostátní právo založilo dotčenému sdružení procesní legitimaci, přičemž jeho stanovy byly uznány příslušnými vnitrostátními orgány. Takové sdružení tedy dává záruky serióznosti a kompetentnosti při výkonu své činnosti [33]. Jelikož tato sdružení mají právně uznaný zájem v oblasti ochrany životního prostředí, jsou dostatečně dotčena porušením přímo použitelných ustanovení unijního práva životního prostředí k tomu, aby se mohla těchto ustanovení dovolávat u vnitrostátních soudů [34].

74. S ohledem na vše, co bylo uvedeno výše, navrhuji na první otázku odpovědět, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním pododstavcem Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že uznané sdružení na ochranu životního prostředí mající procesní způsobilost na základě vnitrostátního práva musí mít možnost napadnout u vnitrostátního soudu správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu vozidlům a které může být v rozporu s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007, tedy s ustanovením, které až na výjimky zakazuje použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí.

B. K druhé předběžné otázce

75. Svou druhou otázkou, položenou pro případ kladné odpovědi na první otázku, se vnitrostátní soud v podstatě dotazuje, zda čl. 5 odst. 2 písm. a), nařízení č. 715/2007 musí být vykládáno v tom smyslu, že „potřeba“ odpojovacího zařízení z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla se posuzuje s ohledem na technologickou úroveň existující ke dni ES schválení typu dotčených vozidel a zda je třeba pro účely posouzení přípustnosti odpojovacího zařízení zohlednit i jiné okolnosti než uvedenou „potřebu“ [35].

76. Podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007 se použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí zakazuje. Z tohoto zákazu však existují tři výjimky, mezi něž náleží výjimka uvedená v bodě a) tohoto ustanovení, a to pokud „potřeba tohoto zařízení je oprávněná z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla“.

77. Úvodem poznamenávám, že předkládající soud ve své otázce vychází z předpokladu, že teplotní okno je „odpojovacím zařízením“ ve smyslu čl. 3 bodu 10 nařízení č. 715/2007. V rozsudku CLCV rozhodl Soudní dvůr, že takovým „odpojovacím zařízením“ je zařízení, které rozpozná jakýkoli parametr související s průběhem postupů schvalování typu stanovených týmž

[32] – Ve svém stanovisku ve věci Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, bod 81) generální advokátka Sharpston zdůraznila, že autoři Aarhuské úmluvy se rozhodli nestanovit možnost podání veřejné žaloby (*actio popularis*) ve věcech životního prostředí a že se rozhodli posílit úlohu organizací na ochranu životního prostředí. Generální advokátka doplnila, že tak zvolili střední cestu mezi maximalistickým (*actio popularis*) a minimalistickým přístupem (právo podat jednotlivou žalobu přísluší pouze subjektům, které mají na věci přímý zájem).

[33] – Jak uvedla generální advokátka Sharpston ve svém stanovisku ve věci Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, bod 74), organizace na ochranu životního prostředí, které podporují ochranu životního prostředí a splňují objektivně odůvodněné, transparentní a nediskriminační požadavky usnadňující přístup k právní ochraně podle vnitrostátního práva, musí mít možnost dovolávat se čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

[34] – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, bod 49).

[35] – Ve své druhé otázce předkládající soud zmiňuje „odpojovací zařízení“. Jelikož v původním řízení však jde pouze o teplotní okno, budu odkazovat pouze na toto odpojovací zařízení.

nařízením, s cílem zlepšit během těchto postupů výkon systému regulace emisí, a získat tak schválení typu vozidla, i když lze takové zlepšení také pozorovat ad hoc za běžných podmínek používání vozidla [36].

78. Soudní dvůr měl rovněž za to, že zákaz stanovený v čl. 5 odst. 2 písm. a) uvedeného nařízení by byl zbaven své podstaty a veškerého užitečného účinku, pokud by výrobci byli oprávněni vybavit motorová vozidla takovými odpojovacími zařízeními pouze za účelem ochrany motoru proti jeho zanášení a stárnutí [37]. Tato judikatura vznikla v kontextu přezkumu shody systému přepínání s unijním právem.

79. Pokud jde o věci C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, a dále C-145/20, Porsche Inter Auto a Volkswagen, ty se týkají teplotního okna podobného tomu, které je předmětem této otázky. Ve svém společném stanovisku k těmto třem věcem [38], které jsem přednesl dne 23. září 2021, jsem Soudnímu dvoru navrhl, aby měl za to, že čl. 3 bod 10 nařízení č. 715/2007 ve spojení s čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že zařízení, které za podmínek při skutečném provozu motorového vozidla plně zajišťuje recirkulaci výfukových plynů pouze při teplotách mezi 15 a 33 stupni Celsia a v nadmořské výšce do 1 000 m n. m., přičemž mimo toto teplotní okno míra recirkulace výfukových plynů poklesne v průběhu deseti stupňů Celsia a ve výšce nad 1 000 m n. m. v průběhu 250 výškových metrů lineárně na nulu, a tím dochází ke zvýšení emisí NOx nad mezní hodnoty stanovené v uvedeném nařízení, představuje „odpojovací zařízení“ [39]. Tyto úvahy jsou přenositelné na nyní projednávanou věc.

80. Svou druhou otázkou sub a) se předkládající soud snaží zjistit, zda se „potřeba“ odpojovacího zařízení ve smyslu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla z hlediska ochrany motoru před poškozením nebo nehodou a bezpečného provozu vozidla posuzuje z hlediska toho, co je technicky proveditelné v době ES schválení typu dotčených vozidel.

81. Souhlasím s tímto soudem, že pro zodpovězení této otázky je třeba vycházet z data ES schválení typu. To se totiž týká nových vozidel, která musí splňovat požadavky regulačních aktů platných v okamžiku schválení typu, mezi nimi těch, které jsou uvedeny v příloze IV směrnice 2007/46 a které zahrnují nařízení č. 715/2007.

82. Pokud jde o technické požadavky související s tímto schválením, měl jsem ve svém stanovisku ve věcech C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, a dále C-145/20, Porsche Inter Auto a Volkswagen za to, že v nařízení č. 715/2007 není nikde zmíněno, že by pro ES schválení typu měla být použita určitá technologie [40]. Jinak řečeno, jak tvrdí společnost Volkswagen, je toto nařízení stejně jako směrnice 2007/46 koncipováno z technologického hlediska neutrálně.

83. Připomněl jsem i to, že podle bodu 7 odůvodnění tohoto nařízení, „[p]ři stanovení emisních norem je důležité zohlednit jejich dopad na trhy a konkurenceschopnost výrobců, přímé a nepřímé náklady, které podnikům vzniknou, a jejich výhody, pokud jde o podporu inovací, zlepšení kvality ovzduší a snížení zdravotních nákladů, prodloužení očekávané délky života a důsledky pro celkový dopad emisí CO_2“. Proto unijní normotvůrce zohlednil zájmy výrobců automobilů již při stanovení mezních hodnot emisí znečišťujících látek. Je tedy na těchto výrobcích, aby se přizpůsobili a použili vhodná technická zařízení tak, aby byly tyto mezní hodnoty

36 – Rozsudek CLCV, bod 102.

37 – Rozsudek CLCV, bod 113.

38 – Stanovisko ve věcech GSMB Invest, Volkswagen a Porsche Inter Auto a Volkswagen (C-128/20, C-134/20 a C-145/20, EU:C:2021:758).

39 – Bod 104 tohoto stanoviska.

40 – Bod 129 tohoto stanoviska.

dodrženy, aniž by musela být *nutně* použita *nejlepší možná technologie nebo povinná technologie*[41]. V tomto smyslu, jak zdůrazňuje KBA, může stačit použití soudobých průměrných technologií rozšířených na trhu za podmínky, že jsou slučitelné s požadavky vyžadovanými pro ES schválení typu.

84. Dodávám, že nařízení by bylo zbaveno podstaty, pokud by bylo odpojovací zařízení oprávněné na základě čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 715/2007 pouze z důvodu, že například náklady na výzkum jsou příliš vysoké, že odpojovací zařízení je příliš nákladné nebo že údržba je častější a pro uživatele nákladnější[42].

85. I zde se mi tyto úvahy zdají být přenositelné na tuto věc. V tomto smyslu souhlasím s předkládajícím soudem, pokud tvrdí, že jakákoli výjimka na základě čl. 5 odst. 2 nařízení č. 715/2007 musí být v zásadě vyloučena, pokud výrobce z finančních důvodů konstruuje motory tak, že za běžných provozních podmínek není zaručena neškodnost účinné technologie regulace emisí pro motor a tato technologie je z tohoto důvodu z velké části vyřazena z provozu.

86. „Potřeba“ odpojovacího zařízení existuje pouze, pokud žádné jiné řešení neumožňuje zabránit bezprostředním rizikům poškození, která vyvolávají konkrétní nebezpečí při řízení vozidla[43].

87. Svou druhou otázkou sub b) se předkládající soud dotazuje, zda je kromě technologické úrovně třeba zohlednit i další okolnosti, které mohou činit odpojovací zařízení přípustným, i když, posuzováno pouze z hlediska technologické úrovně k relevantnímu datu, není u tohoto zařízení dána „potřeba“ ve smyslu čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 715/2007.

88. V tomto ohledu, pokud jde o pojem „potřeba“, plyne z rozsudku CLCV, že vzhledem k tomu, že uvedený čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 715/2007 představuje výjimku ze zákazu použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí, musí být předmětem *restriktivního výkladu*[44].

89. Za těchto okolností, není-li dána „potřeba“ odpojovacího zařízení, o které se jedná v projednávané věci, jak uvádí předkládající soud ve své druhé otázce sub b)[45], neexistují podle mého názoru žádné jiné okolnosti, které by mohly činit zařízení pro zneplatnění přípustným. Vzhledem k tomu, že další dvě výjimky stanovené v čl. 5 odst. 2 písm. b) a c) nařízení č. 715/2007 se v původním řízení nepoužijí, neposkytuje toto nařízení žádné další odůvodnění pro povolení odpojovacího zařízení.

90. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby na druhou otázku odpověděl, že čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 715/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že „potřeba“ odpojovacího zařízení z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla se neposuzuje z hlediska technologické úrovně existující ke dni ES schválení typu a že za účelem zkoumání toho, zda je odpojovací zařízení přípustné, není třeba zohlednit jiné okolnosti než uvedenou „potřebu“.

41 – Stanovisko ve věcech GSMB Invest, Volkswagen a Porsche Inter Auto a Volkswagen (C-128/20, C-134/20 a C-145/20, EU:C:2021:758, bod 129).

42 – Stanovisko ve věcech GSMB Invest, Volkswagen a Porsche Inter Auto a Volkswagen (C-128/20, C-134/20 a C-145/20, EU:C:2021:758, bod 130).

43 – V tomto smyslu viz rozsudek CLCV, bod 114.

44 – Rozsudek CLCV, bod 112.

45 – Jde o skutkové posouzení, jehož provedení je na vnitrostátním soudu.

V. Závěry

91. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky předložené Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo) odpověděl následovně:

„1) Článek 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené za Evropské společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládán v tom smyslu, že uznané sdružení na ochranu životního prostředí mající procesní způsobilost na základě vnitrostátního práva musí mít možnost napadnout u vnitrostátního soudu správní rozhodnutí, kterým se uděluje ES schválení typu vozidlům a které může být v rozporu s čl. 5 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, tedy s ustanovením, které až na výjimky zakazuje použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí.

2) Článek 5 odst. 2 písm. a) nařízení č. 715/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že „potřeba“ odpojovacího zařízení z důvodu ochrany motoru proti poškození nebo poruše a bezpečného provozu vozidla se neposuzuje z hlediska technologické úrovně existující ke dni ES schválení typu a že za účelem zkoumání toho, zda je odpojovací zařízení přípustné, není třeba zohlednit jiné okolnosti než uvedenou ‚potřebu‘ “.