Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 3 maart 2022 [1]

**Zaak C-873/19**

**Deutsche Umwelthilfe eV**
**tegen**
**Bundesrepublik Deutschland,**
**in tegenwoordigheid van:**
**Volkswagen AG**

[verzoek van het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (bestuursrechter Sleeswijk-Holstein, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Aarhus – Toegang tot de rechter – Artikel 9, lid 3 – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47, eerste alinea – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Erkende vereniging voor milieubescherming – Bevoegdheid om voor een nationale rechter op te komen tegen de EG-typegoedkeuring van voertuigen – Verordening (EG) nr. 715/2007 – Typegoedkeuring van motorvoertuigen – Artikel 5, lid 2 – Dieselmotor – ‚Thermovenster' dat de vermindering van de uitstoot van stikstofoxide beperkt – Manipulatie-instrument – Toestemming voor een dergelijk instrument indien het nodig is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren – Stand van de techniek"

## I. Inleiding

1. In het hoofdgeding heeft de bevoegde nationale instantie voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen besloten om voor voertuigen van autofabrikant Volkswagen AG die zijn uitgerust met een dieselmotor van de Euro 5-generatie, in het motormanagementsysteem geïntegreerde software toe te staan die bij bepaalde buitentemperaturen de recirculatie van uitlaatgassen vermindert, wat tot gevolg heeft dat de uitstoot van stikstofoxide ($NO_x$) toeneemt.

2. Deutsche Umwelthilfe eV, een erkende vereniging voor milieubescherming, heeft tegen dit besluit een beroep ingesteld bij het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (bestuursrechter Sleeswijk-Holstein, Duitsland), in het kader waarvan zij aanvoert dat deze software een onwettig „manipulatie-instrument" vormt in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 715/2007 [2].

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie van 18 juli 2008 (PB 2008, L 199, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 715/2007").

3. Volgens de verwijzende rechter heeft Deutsche Umwelthilfe naar nationaal recht niet de procesbevoegdheid om tegen dit besluit op te komen. Deze rechter vraagt het Hof daarom ten eerste of artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus [3], gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), vereist dat een dergelijke vereniging een bestuursbesluit waarbij de EG-typegoedkeuring van voertuigen is verleend, met het oog op artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 voor de nationale rechter moet kunnen aanvechten.

4. Indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt de verwijzende rechter zich ten tweede af of de vraag of een manipulatie-instrument in de zin van genoemd artikel 5, lid 2 „nodig" is, moet worden beantwoord in het licht van de stand van de techniek op het tijdstip dat de EG-typegoedkeuring voor de betrokken voertuigen is verleend, en of er nog andere omstandigheden in aanmerking dienen te worden genomen op grond waarvan een dergelijk manipulatie-instrument kan worden toegestaan.

## II. Toepasselijke bepalingen

### *A. Internationaal recht*

5. Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus draagt het opschrift „Doel" en luidt:

„Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag."

6. Artikel 2 van dit verdrag bepaalt, onder het kopje „Begripsomschrijvingen", in de punten 4 en 5 het volgende:

Voor de toepassing van dit verdrag,

[…]

„4. wordt onder ‚het publiek' verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

5. wordt onder ‚het betrokken publiek' verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn."

[3] Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus").

7. Artikel 9 van dit verdrag, met het opschrift „Toegang tot de rechter", bepaalt in de leden 2 en 3 het volgende:

„2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

[…]

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2 bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu."

## *B. Unierecht*

### *1. Verordening nr. 1367/2006*

8. Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1367/2006[4], met als opschrift „Doel", bepaalt in lid 1 het volgende:

„Doel van deze verordening is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE, hierna het Verdrag van Aarhus genoemd, middels het vaststellen van regels voor de toepassing van het Verdrag van Aarhus op de communautaire instellingen en organen, met name door:

[…]

[4] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).

d) op communautair niveau toegang tot de rechter te verlenen in milieuaangelegenheden, overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde voorwaarden."

9. Artikel 2 van deze verordening, getiteld „Definities", bepaalt in lid 1, onder f):

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

f) ‚milieurecht': communautaire wetgeving die, ongeacht de rechtsgrondslag, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het communautaire milieubeleid volgens het verdrag: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen".

*2. Verordening nr. 715/2007*

10. De overwegingen 1, 6 en 7 van verordening nr. 715/2007 luiden:

„1) […] De technische voorschriften voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies moeten […] worden geharmoniseerd om te voorkomen dat de voorschriften van lidstaat tot lidstaat verschillen en om voor een hoog niveau van milieubescherming te zorgen.

[…]

(6) Met name de stikstofoxide-uitstoot van dieselvoertuigen moet aanzienlijk dalen om de luchtkwaliteit te verbeteren en te voldoen aan de grenswaarden voor luchtverontreiniging. […]

(7) Bij het vaststellen van emissienormen is het van belang rekening te houden met de gevolgen voor de markten en het concurrentievermogen van de fabrikanten, de directe en indirecte kosten voor het bedrijfsleven en de voordelen op het punt van aanmoediging van innovatie, betere luchtkwaliteit, lagere gezondheidskosten en extra levensjaren, evenals de gevolgen voor de totale $CO_2$-emissiebalans."

11. Artikel 1 van deze verordening, met het opschrift „Onderwerp", bepaalt in lid 1 het volgende:

„Deze verordening stelt gemeenschappelijke technische voorschriften vast voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen, hierna ‚voertuigen' genoemd, en vervangingsonderdelen zoals vervangende emissiebeperkingssystemen met het oog op hun emissies."

12. Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Definities", bepaalt in punt 10 het volgende:

„In deze verordening en de uitvoeringsmaatregelen ervan wordt verstaan onder:

[…]

10) ‚manipulatie-instrument': een constructieonderdeel dat de temperatuur, de rijsnelheid, het motortoerental, de versnelling, de inlaatonderdruk of andere parameters meet om een onderdeel van het emissiecontrolesysteem in werking te stellen, te moduleren, te vertragen of buiten werking te stellen, zodat de doelmatigheid van het emissiecontrolesysteem wordt verminderd onder omstandigheden die bij een normaal gebruik van het voertuig te verwachten zijn".

13. Artikel 5 van deze verordening, getiteld „Voorschriften en tests", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De fabrikanten rusten hun voertuigen zo uit dat de onderdelen die van invloed kunnen zijn op de emissies zodanig ontworpen, geconstrueerd en gemonteerd zijn dat het voertuig onder normale gebruiksomstandigheden aan deze verordening en de uitvoeringsmaatregelen ervan kan voldoen.

2. Het gebruik van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen, is verboden. Dit verbod geldt niet indien:

a) het instrument nodig is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren;

b) het instrument slechts functioneert als de motor gestart wordt,

of

c) de omstandigheden in belangrijke mate zijn meegenomen in de testprocedures voor de controle van de verdampingsemissies en de gemiddelde uitlaatemissies."

14. Bijlage I bij verordening nr. 715/2007, met het opschrift „Emissiegrenswaarden", legt de $NO_x$ -emissiegrenswaarden vast voor onder andere voertuigen van de Euro 5-generatie (tabel 1).

*3. Richtlijn 2007/46*

15. Richtlijn 2007/46/EG[5] is met ingang van 1 september 2020 ingetrokken bij artikel 88 van verordening (EU) 2018/858[6], maar blijft gelet op de datum van de aan de orde zijnde feiten van toepassing op de hoofdgedingen.

16. Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp", luidde:

„Deze richtlijn stelt een geharmoniseerd kader vast voor de bestuursrechtelijke bepalingen en de algemene technische voorschriften voor de goedkeuring van alle nieuwe voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen, en van de systemen, onderdelen en technische eenheden die voor die voertuigen zijn bestemd, met als doel de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen ervan in de Gemeenschap te vergemakkelijken.

[5] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB 2007, L 263, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 214/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 (PB 2014, L 69, blz. 3) (hierna: „richtlijn 2007/46").

[6] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van verordeningen nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van richtlijn 2007/46/EG (PB 2018, L 151, blz. 1).

[…]

Specifieke technische vereisten betreffende de bouw en de werking van voertuigen worden ter toepassing van deze richtlijn neergelegd in regelgevingen, waarvan de limitatieve lijst is opgenomen in bijlage IV."

17. Artikel 3 van deze richtlijn, getiteld „Definities", bepaalde in punt 5:

„Voor de toepassing van deze richtlijn en de in bijlage IV genoemde regelgevingen, tenzij daarin anders is bepaald, wordt verstaan onder:

[…]

5. ‚EG-typegoedkeuring': de procedure waarbij een lidstaat certificeert dat een type voertuig, systeem, onderdeel of technische eenheid aan de relevante bestuursrechtelijke bepalingen en technische voorschriften van deze richtlijn en van de in bijlage IV of XI vermelde regelgevingen voldoet".

18. Bijlage IV bij deze richtlijn, met het opschrift „Voorschriften voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen", verwees in deel I, getiteld „Regelgevingen voor de EG-typegoedkeuring van in onbeperkte series geproduceerde voertuigen", naar verordening nr. 715/2007 met betrekking tot „emissies (Euro 5 en 6) lichte voertuigen en toegang tot informatie".

### *C. Duits recht*

19. § 42 van de Verwaltungsgerichtsordnung (Duits wetboek bestuursprocesrecht), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „VwGO")[7], luidt:

„(1) Een beroep kan strekken tot nietigverklaring van een bestuurshandeling [Anfechtungsklage (vordering tot nietigverklaring)] of tot veroordeling van het bestuur tot het verrichten van een handeling die het heeft geweigerd of nagelaten te verrichten [Verpflichtungsklage (vordering tot verkrijging van een rechterlijk bevel)].

(2) Voor zover de wet niet anders bepaalt, is het beroep enkel ontvankelijk wanneer de verzoeker stelt dat zijn rechten zijn geschonden door de betrokken bestuurshandeling dan wel door de weigering of het nalaten die handeling te verrichten."

20. § 113, lid 1, VwGO bepaalt:

„Voor zover de bestuurshandeling in strijd is met de wet en de rechten van de verzoeker daardoor zijn geschonden, verklaart de rechter de bestuurshandeling en de eventuele uitspraak op bezwaar nietig. […]"

[7] BGBl. 1991 I, blz. 686.

21. § 1, lid 1, van het Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (Duitse wet betreffende aanvullende bepalingen inzake de beroepsmogelijkheden in milieuaangelegenheden overeenkomstig richtlijn 2003/35/EG[8])[9], in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „UmwRG"), bepaalt het volgende:

„Deze wet is van toepassing op rechtsmiddelen tegen:

[…]

5. bestuurshandelingen of publiekrechtelijke overeenkomsten waarbij op grond van milieubepalingen van federaal of deelstatelijk recht dan wel van rechtstreeks toepasselijke handelingen van Unierecht toestemming wordt verleend voor andere projecten dan die bedoeld in de punten 1 tot en met 2b, en

6. bestuurshandelingen betreffende toezicht- of controlemaatregelen ter uitvoering of tenuitvoerlegging van de in de punten 1 tot en met 5 bedoelde besluiten waarmee wordt beoogd de naleving van milieubepalingen van federaal of deelstatelijk recht, dan wel van rechtstreeks toepasselijke handelingen van Unierecht te verzekeren.

Deze wet is ook van toepassing wanneer een besluit als bedoeld in de eerste volzin in strijd met de geldende bepalingen niet is genomen. […]

[…]

De eerste en de tweede volzin zijn niet van toepassing wanneer een besluit als bedoeld in dit lid is genomen naar aanleiding van een beslissing van de bestuursrechter tot beslechting van een geschil."

22. § 2, lid 1, UmwRG luidt:

„Een krachtens § 3 erkende nationale of buitenlandse vereniging kan, zonder schending van haar rechten te behoeven aanvoeren, met inachtneming van de VwGO beroep instellen tegen een besluit in de zin van § 1, lid 1, eerste volzin, of het niet-nemen van een dergelijk besluit, wanneer zij

1. aanvoert dat dit besluit of het niet-nemen ervan in strijd is met bepalingen die daarvoor van belang kunnen zijn;

2. aanvoert dat zij door dit besluit of door het niet-nemen ervan wordt getroffen in haar statutaire activiteiten die erop gericht zijn bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van milieubescherming, en,

3. wat betreft een procedure als bedoeld in

   a) § 1, lid 1, eerste volzin, punten 1 tot en met 2b, bevoegd was hieraan deel te nemen;

[8] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 156, blz. 17).

[9] BGBl. 2017 I, blz. 3290.

b) § 1, lid 1, eerste volzin, punt 4, bevoegd was hieraan deel te nemen en in dat kader een standpunt ten gronde heeft ingenomen in overeenstemming met de geldende bepalingen, of, in strijd met de geldende bepalingen, niet in de gelegenheid is gesteld om een standpunt in te nemen.

In geval van een beroep tegen een besluit als bedoeld in § 1, lid 1, eerste volzin, punten 2a tot en met 6, dan wel tegen het niet-nemen van dit besluit, moet de vereniging zich tevens beroepen op schending van milieubepalingen."

23. § 25, leden 1 en 2, van de Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) (Duits besluit inzake de EG-typegoedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd)[10], in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „EG-FGV"), luidt:

„(1) Indien het Kraftfahrt-Bundesamt (federaal agentschap voor motorvoertuigenverkeer, Duitsland; hierna: „KBA") vaststelt dat voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden niet in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type, kan het de nodige maatregelen nemen op grond van de richtlijn die op het betrokken type van toepassing is (richtlijn [2007/46], 2002/24/EG[11] of 2003/37/EG[12]), om de overeenstemming van de productie met het goedgekeurde type te garanderen.

(2) Om gebreken die aan het licht zijn gekomen, te verhelpen en om reeds in het verkeer gebrachte voertuigen, onderdelen of technische eenheden in overeenstemming te brengen met de voorschriften kan het KBA achteraf aanvullende bepalingen vaststellen."

## III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

24. Volkswagen produceerde onder meer motorvoertuigen van het type VW Golf Plus TDI, die waren voorzien van een dieselmotor van het type EA 189 Euro 5 en een cilinderinhoud hadden van 2 liter (hierna: „betrokken voertuigen"). Deze voertuigen hebben een klep voor de recirculatie van uitlaatgassen.

25. Het motormanagementsysteem van de betrokken voertuigen was oorspronkelijk uitgerust met software die zowel een „modus 0" als een „modus 1" had (hierna: „omschakellogica"). Modus 1 werd geactiveerd voor de goedkeuringstest voor emissies van vervuilende stoffen, de zogenoemde New European Driving Cycle (NEDC), die in het laboratorium wordt uitgevoerd. Buiten de voor deze goedkeuringstest kenmerkende omstandigheden werd modus 0 ingeschakeld en dan werden er minder uitlaatgassen gerecirculeerd. In reële rijomstandigheden bevonden deze voertuigen zich nagenoeg uitsluitend in modus 0, waardoor zij de $NO_x$-grenswaarden van verordening nr. 715/2007 overschreden. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de

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

[11] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 18 maart 2002 betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen en de intrekking van richtlijn 92/61/EEG van de Raad (PB 2002, L 124, blz. 1).

[12] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 betreffende de typegoedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers en aanhangwagens, verwisselbare getrokken machines, systemen, onderdelen en technische eenheden daarvan en tot intrekking van richtlijn 74/150/EEG (PB 2003, L 171, blz. 1).

omschakellogica dus een verboden manipulatie-instrument in de zin van artikel 5, leden 1 en 2, van die verordening vormde. In het kader van de procedure voor de EG-typegoedkeuring van de betrokken voertuigen heeft Volkswagen bij het KBA geen melding gemaakt van deze software.

26. Op 15 oktober 2015 heeft het KBA krachtens § 25, lid 2, EG-FGV een besluit vastgesteld waarbij Volkswagen onder meer werd gelast de conformiteit van de motoren van het type EA 189 Euro 5 met de geldende nationale en Unieregelgeving te verzekeren. De voorgestelde oplossingen mochten pas in de praktijk worden toegepast nadat ze door het KBA waren goedgekeurd.

27. In dat kader heeft Volkswagen de in het motormanagementsysteem van de betrokken voertuigen ingebouwde software (hierna: „betrokken software") geüpdatet. Deze software werkt met een thermovenster, een systeem dat ervoor zorgt dat de hoeveelheid gerecirculeerde uitlaatgassen, dat wil zeggen het aandeel uitlaatgas dat naar de motor wordt teruggeleid, 0 % bedraagt bij omgevingstemperaturen lager dan -9 graden Celsius en ongeveer 85 % bij omgevingstemperaturen tussen -9 graden Celsius en 11 graden Celsius. Die hoeveelheid neemt toe vanaf 11 graden Celsius en bedraagt vanaf een omgevingstemperatuur van 15 graden Celsius 100 % (hierna: „thermovenster").

28. Bij besluit van 20 juni 2016 (hierna: „bestreden besluit") heeft het KBA goedkeuring verleend voor de betrokken software. Dienaangaande heeft het met name vastgesteld dat er niet langer gebruik werd gemaakt van verboden manipulatie-instrumenten in de zin verordening nr. 715/2007, en overwogen dat de nog aanwezige manipulatie-instrumenten toelaatbaar waren.

29. Op 15 november 2016 heeft Deutsche Umwelthilfe, een erkende vereniging die overeenkomstig § 3 UmwRG procesbevoegd is, tegen het bestreden besluit bezwaar aangetekend, waarop nog niet was beslist toen het onderhavige prejudiciële verzoek werd ingediend.

30. Op 24 april 2018 heeft deze vereniging bij het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht, de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot nietigverklaring van het bestreden besluit. Zij heeft betoogd dat de betrokken software een manipulatie-instrument tot stand heeft gebracht dat als onwettig moet worden beschouwd in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, aangezien het wordt geactiveerd wanneer de in Duitsland overheersende gemiddelde temperatuur, namelijk ongeveer 10,4 graden Celsius gedurende het jaar 2018, wordt bereikt. Volgens deze vereniging zijn autofabrikanten in beginsel in staat om motoren zodanig te ontwerpen dat het technisch gesproken niet nodig is dat de $NO_x$-emissiecontrolesystemen reeds bij gemiddelde temperaturen, dat wil zeggen onder normale rijomstandigheden, minder efficiënt gaan functioneren.

31. De Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) heeft betoogd dat Deutsche Umwelthilfe niet bevoegd is om op te komen tegen het bestreden besluit en dat haar beroep derhalve niet-ontvankelijk is.

32. Volgens de verwijzende rechter kan Deutsche Umwelthilfe in casu niet krachtens § 42, lid 2, VwGO beroep instellen. Op grond van die bepaling is het beroep, tenzij de wet anders voorschrijft, alleen ontvankelijk indien de verzoeker stelt dat hij door de betrokken bestuurshandeling in zijn rechten wordt geschaad. Er is geen wettelijke bepaling die, in tegenstelling tot het systeem van individuele beroepen waarop deze bepaling is gebaseerd, deze vereniging bij wijze van uitzondering procesbevoegdheid kan verlenen.

33. In het bijzonder valt het hoofdgeding volgens de verwijzende rechter niet binnen de werkingssfeer van het UmwRG, zoals gedefinieerd in § 1, lid 1, ervan. De enige categorie besluiten die in dit geval door een vereniging voor milieubescherming kan worden aangevochten, is mogelijkerwijs die welke wordt genoemd in § 1, lid 1, eerste alinea, punt 5, UmwRG. Volgens deze bepaling is die wet van toepassing op beroepen tegen bestuurshandelingen of publiekrechtelijke overeenkomsten waarbij toestemming wordt verleend voor andere projecten dan die bedoeld in de punten 1 tot en met 2b van § 1, lid 1 op grond van milieubepalingen van federaal of deelstatelijk recht dan wel van rechtstreeks toepasselijke handelingen van Unierecht. Volgens de verwijzende rechter heeft artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 een link met het milieu en vormt deze bepaling niet louter een technisch voorschrift ter regulering van de interne markt, zoals blijkt uit de overwegingen 1, 4 en 7 van die verordening.

34. § 1, lid 1, eerste alinea, punt 5, UmwRG ziet echter enkel op bestuurshandelingen waarbij een „project" wordt toegestaan. Het begrip „project" in de zin van deze bepaling is vastgesteld in lijn met richtlijn 85/337/EEG[13], die in artikel 2, lid 1, een „project" definieert als „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken" (eerste streepje) en „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten" (tweede streepje). In dit verband zet de verwijzende rechter uiteen dat de nationale voorschriften alleen betrekking hebben op vaste installaties of maatregelen die een directe ingreep vormen. Bij de EG-typegoedkeuring van voertuigen en de wijziging van de EG-typegoedkeuring waarop het bestreden besluit ziet, gaat het echter om de „goedkeuring" van een product en niet om een „project" in de zin van het nationale recht, aangezien zij geen betrekking hebben op een vaste installatie en er geen directe ingreep in de natuurlijke omgeving of het landschap mee gemoeid is.

35. Ook een ruime uitlegging van het begrip „project" in de zin van §1, lid 1, eerste alinea, punt 5, UmwRG leidt volgens de verwijzende rechter niet tot een andere slotsom. Het Hof heeft weliswaar verklaard dat het aan de nationale rechter staat om, ter waarborging van een effectieve rechterlijke bescherming op de binnen het milieurecht van de Unie vallende gebieden, zijn nationale recht zoveel mogelijk uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus[14], maar wegens de duidelijke definitie van het begrip „project" in het nationale recht kan de verwijzende rechter dit begrip in casu niet uitbreiden tot de goedkeuring van de update van de betrokken software die is doorgevoerd om de betrokken voertuigen in overeenstemming te brengen met de geldende voorschriften.

36. Verder kunnen de bepalingen van het UmwRG niet naar analogie worden toegepast, op basis van een onbedoelde leemte in de nationale regelgeving, dat wil zeggen wanneer de wetgever het betrokken belang niet heeft gezien of niet kon zien wegens een latere wijziging van de omstandigheden. Tijdens het wetgevingsproces dat heeft geleid tot de wijziging van het UmwRG in 2017, onder meer teneinde de wet aan te passen aan de uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voortvloeiende vereisten van het internationaal publiekrecht en rekening te houden met het arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), is het vraagstuk van de toepassing van het begrip „project", in de zin van § 1, lid 1, eerste alinea, punt 5, van deze wet, op de goedkeuring van producten namelijk ter tafel gekomen. In dat verband is uitdrukkelijk gepreciseerd dat die wet geen betrekking heeft op de sector van de producten, waaronder voertuigen. Bovendien wordt in de toelichting bij die wet uitdrukkelijk aangegeven

[13] Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40). Deze is ingetrokken bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

[14] Arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 50).

dat de nationale wetgever ervan afziet om artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus in een algemene bepaling om te zetten, omdat dit volgens hem zou leiden tot grote afbakeningsproblemen en juridische onzekerheid.

37. Deutsche Umwelthilfe kan ook niet rechtstreeks aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus procesbevoegdheid ontlenen. Aangezien deze bepaling als zodanig geen directe werking heeft in het Unierecht, zoals is vastgesteld in het arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 45; hierna: „arrest Protect"), is zij geen wettelijke bepaling in de zin van § 42, lid 2, eerste zinssnede, VwGO.

38. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat Deutsche Umwelthilfe tegen het bestreden besluit evenmin kan opkomen krachtens § 42, lid 2, tweede zinssnede, VwGO, op grond waarvan de verzoeker moet stellen dat hij door de betrokken bestuurshandeling in zijn rechten is geschaad. Het systeem van individuele beroepsprocedures van de VwGO is namelijk gebaseerd op subjectieve rechten. Het hoofdgeding lijkt echter geen betrekking te hebben op een subjectief recht van een natuurlijke persoon dat is geschonden. Schending van het in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 neergelegde verbod op het gebruik van manipulatie-instrumenten is het enige wat in dit geval relevant kan zijn, maar verleent een natuurlijke persoon geen subjectief recht, aangezien deze bepaling niet strekt tot bescherming van een kring van personen die duidelijk van het algemene publiek is afgebakend.

39. Volgens de verwijzende rechter is de vraag of Deutsche Umwelthilfe rechtstreeks aan het Unierecht procesbevoegdheid kan ontlenen, derhalve doorslaggevend voor de beslechting van het hoofdgeding. In het licht van het arrest Protect zou die procesbevoegdheid kunnen worden afgeleid uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest. Dienaangaande benadrukt de verwijzende rechter dat het hoofdgeding niet binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus valt, aangezien het bestreden besluit niet kan worden aangemerkt als een besluit waarop artikel 6 van dit verdrag van toepassing is en er voorts ook geen nationale bepaling bestaat in de zin van artikel 9, lid 2, eerste volzin, van dat verdrag op grond waarvan andere relevante bepalingen ervan op het onderhavige geval van toepassing zijn.

40. De verwijzende rechter wijst erop dat de gevolgen van het arrest Protect voor het nationale procesrecht door de nationale rechters op uiteenlopende wijze zijn beoordeeld, waardoor hij betwijfelt of het Unierecht een erkende vereniging voor milieubescherming in staat stelt om, zelfs buiten de reeds door het UmwRG geboden mogelijkheden van beroep, op te komen tegen een administratieve goedkeuring van een product van het type waar het hier om gaat, indien de actie van deze vereniging erop is gericht milieurechtelijke bepalingen van de Unie te doen handhaven die geen subjectieve rechten doen ontstaan.

41. Voor het geval dat het Hof tot de slotsom zou komen dat een vereniging voor milieubescherming in rechte kan opkomen tegen de EG-typegoedkeuring van voertuigen, is de verwijzende rechter van oordeel dat de wettigheid van het bestreden besluit beslissend afhangt van de uitlegging van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, in het bijzonder wat betreft de vraag of het manipulatie-instrument „nodig" is. Hij vraagt zich af of autofabrikanten op basis van de huidige stand van de techniek moeten uitmaken of een manipulatie-instrument daadwerkelijk vereist is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren.

42. In die omstandigheden heeft het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 9, lid 3, van het [Verdrag van Aarhus], gelezen in samenhang met artikel 47 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat milieuverenigingen in beginsel in rechte moeten kunnen opkomen tegen een besluit waarbij de productie van dieselpersonenvoertuigen met een manipulatie-instrument wordt toegestaan, ook al levert die toelating mogelijkerwijs schending op van artikel 5, lid 2, van verordening [nr. 715/2007]?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

a) Moet artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 aldus worden uitgelegd dat de maatstaf die wordt gehanteerd bij de beantwoording van de vraag of een manipulatie-instrument noodzakelijk is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren, in beginsel moet beantwoorden aan de actuele stand van de techniek in de zin van hetgeen technisch haalbaar is op het tijdstip van verlening van de EU-typegoedkeuring?

b) Komen naast de actuele stand van de techniek nog andere omstandigheden in aanmerking op grond waarvan een manipulatie-instrument kan worden toegestaan, ook al is dit instrument – gemeten aan de actuele stand van de techniek alleen – niet ‚nodig' in de zin van artikel 5, lid 2, tweede volzin, onder a), van verordening nr. 715/2007?"

43. Deutsche Umwelthilfe, het KBA, Volkswagen en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze partijen en belanghebbenden hebben ook schriftelijk geantwoord op de vragen van het Hof.

## IV. Analyse

### *A. Eerste prejudiciële vraag*

44. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een erkende vereniging voor milieubescherming, die krachtens het nationale recht procesbevoegdheid heeft, bij een nationale rechter moet kunnen opkomen tegen een bestuursbesluit waarbij een EG-typegoedkeuring van voertuigen wordt verleend die mogelijkerwijs in strijd is met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, dat, behoudens uitzonderingen, een verbod stelt op het gebruik van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van emissiecontrolesystemen verminderen.

45. Ingevolge artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus waarborgt elke partij, onverminderd de in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde herzieningsprocedures, dat leden van het publiek die voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

46. Om deze vraag te beantwoorden, zal ik de werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus onderzoeken en vervolgens ingaan op de reikwijdte van deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.

*1. Werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus*

47. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het in het hoofdgeding gaat om de mogelijkheid om *toegang te hebben tot rechterlijke procedures om op te komen tegen het handelen van een overheidsinstantie*, namelijk de EG-typegoedkeuring van voertuigen. Aan deze voorwaarden van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus is dus voldaan. De overige voorwaarden hebben betrekking op de materiële en personele werkingssfeer van deze bepaling, waarop hieronder wordt ingegaan.

48. Wat de materiële werkingssfeer ervan betreft, vereist artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus dat de betrokken handeling in strijd is met „bepalingen van [het] nationale recht betreffende het milieu". In dit geval beroept Deutsche Umwelthilfe zich op verordening nr. 715/2007, in het bijzonder artikel 5, lid 2, daarvan. Bijgevolg moet worden nagegaan of deze bepaling onder het „nationale recht betreffende het milieu" valt.

49. Dienaangaande ben ik het om te beginnen, anders dan het KBA, eens met het standpunt van de verwijzende rechter dat deze verordening onder het milieurecht valt en dus niet uitsluitend als een technisch voorschrift ter regulering van de interne markt mag worden beschouwd. Mijns inziens is deze knoop namelijk doorgehakt in het arrest van 17 december 2020, CLCV e.a. (Manipulatie-instrument in dieselmotoren) (C-693/18, EU:C:2020:1040, punt 113; hierna: „arrest CLCV"), waarin is geoordeeld dat de doelstelling van verordening nr. 715/2007 erin bestaat een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen en de luchtkwaliteit in de Unie te verbeteren.

50. Het KBA wijst er ook op dat verordening nr. 715/2007 is gebaseerd op artikel 95 EG (thans artikel 114 VWEU), dat betrekking heeft op de maatregelen tot onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Lid 3 van dat artikel 95 bepaalt echter dat de Commissie bij haar voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, *de milieubescherming* en de consumentenbescherming zal uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Het feit dat die verordening geen specifieke milieurechtsgrondslag heeft, namelijk artikel 175 EG, sluit dus niet uit dat zij verband houdt met het milieurecht.

51. Hoe dan ook definieert artikel 2, lid 1, onder f), van verordening nr. 1367/2006 „milieurecht" als „communautaire wetgeving die, *ongeacht de rechtsgrondslag*, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het communautaire milieubeleid volgens het Verdrag: *behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu*, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen". [15] Dat is bij verordening nr. 715/2007 zonder meer het geval.

[15] Cursivering van mij.

52. Wat meer in het bijzonder artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 betreft, deze bepaling ziet op „manipulatie-instrumenten" in de zin van artikel 3, punt 10, van die verordening. Ook al is die bepaling van technische aard, zij maakt deel uit van de verordening en heeft tot doel de uitstoot van vervuilende gassen te beperken en zo bij te dragen aan de bescherming van het milieu. Meer in het algemeen is, zoals Deutsche Umwelthilfe opmerkt, een principiële scheiding van het milieurecht en de technische regels niet denkbaar, aangezien een bepaling ten behoeve van het milieu vaak technisch van aard is. In dit verband merk ik op dat in overweging 1 van verordening nr. 715/2007 valt te lezen dat „de technische voorschriften voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies […] dus [moeten] worden geharmoniseerd om te voorkomen dat de voorschriften van lidstaat tot lidstaat verschillen en om voor een hoog niveau van milieubescherming te zorgen". Deze overweging legt dus uitdrukkelijk een verband tussen de technische voorschriften voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen en de bescherming van het milieu.

53. Voorts is de door Deutsche Umwelthilfe ingeroepen bepaling van Unierecht, namelijk artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten en moet zij worden beschouwd als onderdeel van de bepalingen van het *nationale* milieurecht. [16]

54. Wat de personele werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus betreft, volgens deze bepaling beschikken de „leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in [het] nationale recht neergelegde criteria" over de rechten waarin zij voorziet. Dienaangaande blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Deutsche Umwelthilfe een erkende vereniging voor milieubescherming is, die bevoegd is om in rechte op te treden overeenkomstig § 3 UmwRG en volgens haar statuten tot doel heeft bij te dragen aan de bescherming van natuur en milieu en aan de bescherming van de consumenten waar het gaat om milieu en gezondheid, met name door hen te informeren en te adviseren. Daarom voldoet deze vereniging aan de voorwaarden om bij de nationale rechterlijke instanties te procederen ter bescherming van het milieu.

55. Een vereniging als Deutsche Umwelthilfe valt dan ook niet alleen onder het begrip „publiek" in de zin van artikel 2, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, maar ook onder het begrip „betrokken publiek" in de zin van artikel 2, lid 5, van dit verdrag. Volgens deze laatste bepaling worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn.

56. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af of de bewoordingen „in [het] nationale recht neergelegde criteria" in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus alleen zien op criteria die de kring van houders van een beroepsrecht betreffen. De nationale wetgever heeft dergelijke criteria bindend vastgelegd in § 3 UmwRG. Mijns inziens hebben die bewoordingen ook betrekking op het voorwerp van een vordering en moeten die criteria in overeenstemming zijn met het Unierecht. Deze vraag zal hieronder worden onderzocht.

[16] Zie in die zin comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus, opmerkingen en aanbevelingen van 29 april 2018, Denemarken (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, punt 27), volgens hetwelk, in de context van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, de milieuwetgeving van de Unie moet worden beschouwd als onderdeel van de nationale wetgeving van een lidstaat. De Franstalige versie van dit document kan worden geraadpleegd op: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

*2. Reikwijdte van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest*

57. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen voor de in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bedoelde beroepen „criteria" worden gesteld, hetgeen betekent dat de lidstaten in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hun in dat opzicht is gelaten, procedureregels kunnen vaststellen inzake de voorwaarden waaronder dergelijke beroepen kunnen worden ingesteld.[17] In dit verband had de herziening van het UmwRG die in 2017 plaatsvond, zoals de verwijzende rechter opmerkt, onder meer tot doel de wet aan te passen aan de uit artikel 9, lid 3, van dat verdrag voortvloeiende vereisten van het internationaal publiekrecht.

58. Volgens die rechter is Deutsche Umwelthilfe krachtens het nationale recht niet bevoegd om in rechte op te komen tegen een bestuursbesluit waarbij een EG-typegoedkeuring wordt verleend.[18] Bovendien heeft artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus als zodanig geen rechtstreekse werking in het Unierecht.[19] In deze omstandigheden, wanneer het nationale recht niet voorziet in de procesbevoegdheid van een erkende vereniging voor milieubescherming, kan deze bepaling op zichzelf beschouwd een dergelijke bevoegdheid niet verlenen.

59. Ter rechtvaardiging van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter evenwel verwezen naar het arrest Protect, dat een verband legt tussen artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest wat betreft het recht op toegang tot de rechter voor verenigingen voor milieubescherming.[20] De redenering die het Hof in dat arrest volgt, kan mijns inziens op de navolgende wijze volledig worden toegepast op de onderhavige zaak.

60. Volgens artikel 3, punt 5, van richtlijn 2007/46 betreft het begrip „EG-typegoedkeuring" de procedure waarbij een *lidstaat certificeert* dat een type voertuig, systeem, onderdeel of technische eenheid aan de relevante bestuursrechtelijke bepalingen en technische voorschriften van deze richtlijn en van de in bijlage IV of XI bij deze richtlijn vermelde regelgevingen voldoet. Bijlage IV verwees naar verordening nr. 715/2007, waarvan artikel 5, lid 2, bindend is.

61. Wanneer een lidstaat procedurevoorschriften vaststelt voor rechtsmiddelen als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, die betrekking hebben op de uitoefening van de rechten die een vereniging voor milieubescherming ontleent aan artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, om besluiten van de bevoegde nationale autoriteiten te laten toetsen aan de krachtens dit artikel op hen rustende verplichtingen, dan geeft deze lidstaat dus uitvoering aan een uit dit artikel voortvloeiende verplichting en moet hij worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, zodat het Handvest van toepassing is.[21]

17 Arrest van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood e.a. (C-826/18, EU:C:2021:7, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 Zie punten 32-40 van deze conclusie.

19 Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 Wat betreft de reikwijdte van artikel 47 van het Handvest, zie Safjan, M., en 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, deel 33, nr. 1, blz. 3-40.

21 Zie in die zin arrest Protect, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

62. Het is juist dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus als zodanig geen rechtstreekse werking heeft in het Unierecht. Dat neemt echter niet weg dat die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, de lidstaten de verplichting oplegt om te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die door het Unierecht, met name de bepalingen van milieurecht, worden verleend. [22]

63. Het in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus neergelegde recht van beroep zou zijn nuttige werking en zelfs zijn inhoud worden ontnomen, indien zou worden aanvaard dat door de oplegging van nationaalrechtelijke criteria bepaalde categorieën „leden van het publiek", a fortiori „leden van het betrokken publiek", zoals verenigingen voor de bescherming van het milieu die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van dit verdrag, elk recht van beroep wordt ontzegd. [23] Deze verenigingen kan met name niet de mogelijkheid worden ontnomen om te doen toezien op de naleving van de voorschriften van het milieurecht van de Unie, mede omdat dergelijke voorschriften meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren, en die organisaties tot taak hebben het algemeen belang te beschermen. [24]

64. De in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus opgenomen bewoordingen „eventuele in [het] nationale recht neergelegde criteria" houden weliswaar in dat de verdragspartijen bij de uitvoering van die bepaling beoordelingsbevoegdheid behouden, maar staan niet toe dat zij criteria hanteren die dermate streng zijn dat het voor verenigingen voor milieubescherming feitelijk onmogelijk wordt om op te komen tegen in die bepaling bedoelde handelingen of nalatigheden. [25]

65. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Deutsche Umwelthilfe niet bevoegd is om op te komen tegen een bestuursbesluit waarbij een EG-typegoedkeuring voor voertuigen wordt verleend op grond dat, met name, een dergelijke goedkeuring een „toelating van een product" vormt en het nationale recht een vereniging voor milieubescherming, ook al valt zij onder het begrip „betrokken publiek" in de zin van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus, geen bevoegdheid verleent om bij een nationale rechter op te komen tegen een bestuursbesluit waarbij een dergelijke toelating wordt verleend. Door verenigingen voor milieubescherming aldus uit te sluiten van elk recht van beroep tegen een dergelijk besluit tot goedkeuring, is het betrokken nationale procesrecht in strijd met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest. [26]

66. Met andere woorden, het nuttig effect van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, bezien vanuit het oogpunt van het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte, vereist dat erkende verenigingen voor milieubescherming het recht wordt gewaarborgd om op te komen tegen een bestuursbesluit waarbij een EG-typegoedkeuring wordt verleend. [27]

[22] Zie in die zin arrest Protect, punt 45, en arrest van 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a. (C-197/18, EU:C:2019:824, punt 33).

[23] Zie in die zin arrest Protect, punt 46, en arrest van 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a. (C-197/18, EU:C:2019:824, punt 34).

[24] Zie in die zin arrest Protect, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[25] Arrest Protect, punt 48.

[26] Zie in die zin arrest Protect, punt 52.

[27] Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punt 91).

67. Hieraan zij toegevoegd dat de uitoefening van de door het Handvest gewaarborgde vrijheden weliswaar mag worden beperkt, maar dat elke beperking overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest bij wet moet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die vrijheden moet eerbiedigen. Ook schrijft deze bepaling met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel voor dat beperkingen slechts kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. [28] In het onderhavige geval zie ik echter niet welke door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang het zou kunnen rechtvaardigen dat een vereniging voor milieubescherming de mogelijkheid wordt ontzegd om in rechte op te komen tegen de EG-typegoedkeuring van voertuigen. [29]

68. Volgens de verwijzende rechter maakt zelfs een ruime uitlegging of een uitlegging naar analogie van het nationale recht het niet mogelijk om een vereniging voor milieubescherming de bevoegdheid te verlenen om een besluit tot verlening van een EG-typegoedkeuring in rechte aan te vechten. Niettemin merk ik op dat die rechter verwijst naar een uitspraak van het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) van 18 april 2018 over de rechtmatigheid van een vergunning voor de reguliere exploitatie van bepaalde lange zware vrachtvoertuigen en de verlenging van de proeffase van bepaalde andere lange zware vrachtvoertuigen, volgens welke § 42, lid 2, tweede zinssnede, VwGO procesbevoegdheid verleent aan een erkende vereniging voor milieubescherming die de handhaving van op het milieurecht van de Unie gebaseerde bepalingen nastreeft. Bovendien heeft Deutsche Umwelthilfe, zoals het KBA benadrukt, in het kader van het hoofdgeding betoogd dat haar procesbevoegdheid rechtstreeks voortvloeit uit § 1, lid 1, eerste alinea, punt 6, en uit § 2, lid 1, UmwRG.

69. Het staat aan de verwijzende rechter om het nationale procesrecht ter zake van de voorwaarden voor het instellen van een beroep zoveel mogelijk uit te leggen in overeenstemming met zowel de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus als de effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, teneinde een vereniging voor milieubescherming, zoals Deutsche Umwelthilfe, in staat te stellen bij de nationale rechter op te komen tegen een besluit dat in strijd kan zijn met het milieurecht van de Unie. [30]

70. Zou een dergelijke conforme uitlegging echter niet mogelijk zijn, dan is de nationale rechter, die binnen zijn bevoegdheid de bepalingen van het Unierecht moet toepassen, blijkens vaste rechtspraak van het Hof gehouden ervoor te zorgen dat deze bepalingen hun volle werking sorteren en zo nodig op eigen gezag elke strijdige bepaling van – zelfs latere – nationale wetgeving buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten. [31]

71. De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, gelet op de talrijke bestuursbesluiten die verband houden met het milieu, bepaalde daarvan kunnen uitsluiten van de rechterlijke toetsing waartoe verenigingen voor milieubescherming de aanzet geven, zoals die met betrekking tot producttoelatingen, zodat de mogelijkheid van beroep beperkt is tot besluiten die zwaarwegende gevolgen voor het milieu hebben. Ik ben echter van mening dat een dergelijke benadering noch in de bepalingen van dit

[28] Arrest van 3 februari 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[29] Het KBA betoogt dat de grondwet voor de Bondsrepubliek Duitsland een systeemkeuze heeft gemaakt ten gunste van de bescherming van subjectieve rechten.

[30] Zie in die zin arrest Protect, punt 54, en arrest van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 39).

[31] Zie in die zin arrest Protect, punt 56.

verdrag noch in de rechtspraak van het Hof steun vindt. Hoe dan ook zal een besluit tot verlening van de EG-typegoedkeuring, zoals Deutsche Umwelthilfe stelt, waarschijnlijk betrekking hebben op een groot aantal voertuigen en kan het daarom niet worden beschouwd als van ondergeschikt belang voor de bescherming van het milieu. In die zin is het, zoals is uiteengezet in overweging 6 van verordening nr. 715/2007, noodzakelijk om de $NO_x$-emissies van dieselvoertuigen aanzienlijk te blijven verminderen om de luchtkwaliteit te verbeteren en te voldoen aan de grenswaarden op het gebied van vervuiling.

72. Verder merkt de verwijzende rechter op dat, in tegenstelling tot de feiten die hebben geleid tot het arrest Protect, dat betrekking had op Oostenrijks recht, verenigingen voor milieubescherming naar Duits recht in het kader van het UmwRG de mogelijkheid hebben om de goedkeuring van projecten te laten toetsen, en dat er dus geen sprake is van een totale uitsluiting van het beroepsrecht voor verenigingen. Het procesrecht zou dus geen lacune in de rechtsbescherming kennen die vergelijkbaar is met die welke in dat arrest is geconstateerd. Zoals de verwijzende rechter vaststelt, heeft een vereniging als Deutsche Umwelthilfe echter geen toegang tot de rechter om op te komen tegen een besluit tot verlening van een EG-typegoedkeuring. Daarom ben ik van mening dat de rechtspraak die het Hof in het kader van het arrest Protect heeft gevestigd, onverkort van toepassing is teneinde te laten controleren of een norm van het milieurecht van de Unie wel is nageleefd.

73. Het KBA en Volkswagen stellen dat de actio popularis wezensvreemd is aan het Duitse procesrecht en dat een vereniging voor milieubescherming dus altijd moet kunnen stellen dat haar rechten door het handelen van de overheid mogelijkerwijs zijn geschonden. In het onderhavige geval leidt de toepassing van artikel 9, lid 3 van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, echter niet tot een actio popularis.[32] Het recht op toegang tot de rechter in een zaak als die in het hoofdgeding veronderstelt namelijk dat het nationale recht de betrokken vereniging het recht heeft verleend om in rechte op te treden, aangezien haar statuten zijn goedgekeurd door de bevoegde nationale autoriteiten. Een dergelijke vereniging biedt dus waarborgen voor de ernst en de kennis van zaken waarmee zij zich op haar activiteiten toelegt.[33] Aangezien dergelijke verenigingen een rechtens erkend belang hebben bij de bescherming van het milieu, worden zij door een schending van rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het milieurecht van de Unie voldoende geraakt om zich op die bepalingen te kunnen beroepen voor de nationale rechters.[34]

74. Gelet op het bovenstaande geef ik in overweging om op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een erkende vereniging voor milieubescherming, die krachtens het nationale recht procesbevoegdheid heeft, bij een nationale rechter moet kunnen opkomen tegen een bestuursbesluit waarbij een EG-typegoedkeuring van

[32] In haar conclusie in de zaak Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punt 81) heeft advocaat-generaal Sharpston onderstreept dat de opstellers van het Verdrag van Aarhus niet hebben gekozen voor de invoering van een actio popularis op milieugebied. In plaats daarvan hebben zij ervoor geopteerd de rol van verenigingen voor milieubescherming te versterken. Daarmee hebben zij een gulden middenweg gekozen tussen de meest ruimhartige benadering (de actio popularis) en de minst ruimhartige (waarbij uitsluitend een individuele vordering kan worden ingesteld door diegenen voor wie directe belangen op het spel staan).

[33] Zoals advocaat-generaal Sharpston heeft opgemerkt in haar conclusie in de zaak Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punt 74), moeten verenigingen voor milieubescherming die voldoen aan objectief gerechtvaardigde, transparante en niet-discriminerende nationaalrechtelijke eisen die de toegang tot de rechter vergemakkelijken, zich kunnen beroepen op artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

[34] Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, punt 49).

voertuigen wordt verleend die mogelijkerwijs in strijd is met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007, dat, behoudens uitzonderingen, een verbod stelt op het gebruik van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van emissiecontrolesystemen verminderen.

### *B. Tweede prejudiciële vraag*

75. Met zijn tweede vraag, die wordt gesteld voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 2, onder a), van verordening nr. 715/2007 in die zin moet worden uitgelegd dat bij de vraag of een manipulatie-instrument „nodig" is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren, moet worden uitgegaan van de stand van de techniek op de datum waarop de EG-typegoedkeuring van de betrokken voertuigen is verleend, en of andere omstandigheden dan deze noodzaak in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een manipulatie-instrument. [35]

76. Volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 is het verboden om manipulatie-instrumenten te gebruiken die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen. Dit verbod geldt evenwel niet in drie situaties, waaronder die welke is opgenomen onder a), te weten wanneer het „instrument nodig is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren".

77. Om te beginnen merk ik op dat de verwijzende rechter er in zijn vraag van uitgaat dat het thermovenster een „manipulatie-instrument" is in de zin van artikel 3, punt 10, van verordening nr. 715/2007. In het arrest CLCV heeft het Hof verklaard dat een instrument dat parameters herkent die verband houden met het verloop van de in deze verordening bedoelde goedkeuringsprocedures, met de bedoeling de prestaties van het emissiecontrolesysteem tijdens deze procedures te verbeteren zodat het voertuig wordt goedgekeurd, een dergelijk „manipulatie-instrument" is, zelfs indien een dergelijke verbetering sporadisch ook onder normale gebruiksomstandigheden kan worden waargenomen. [36]

78. Het Hof heeft tevens vastgesteld dat het in artikel 5, lid 2, onder a), van deze verordening vastgestelde verbod volledig zou worden uitgehold en elke nuttige werking zou verliezen indien de fabrikanten motorvoertuigen met dergelijke instrumenten zouden mogen uitrusten met het enkele doel de motor te beschermen tegen vervuiling en veroudering. [37] Deze rechtspraak is tot stand gekomen in de context van de conformiteit van de omschakellogica met het Unierecht.

79. De zaken C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, evenals C-145/20, Porsche Inter Auto en Volkswagen, hebben betrekking op een soortgelijk thermovenster als dat wat in de onderhavige vraag aan de orde is. In de gezamenlijke conclusie die ik op 23 september 2021 in deze drie zaken heb genomen [38], heb ik het Hof in overweging gegeven om in die zin te oordelen dat artikel 3, punt 10, van verordening nr. 715/2007, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 1, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat een instrument een „manipulatie-instrument" is wanneer het de volledige effectiviteit van de uitlaatgasrecirculatie in reële rijomstandigheden van een motorvoertuig alleen waarborgt bij een buitentemperatuur

[35] In zijn tweede vraag maakt de verwijzende rechter gewag van „manipulatie-instrumenten". Aangezien in het hoofdgeding alleen het thermovenster aan de orde is, zal ik echter alleen verwijzen naar dit manipulatie-instrument.

[36] Arrest CLCV, punt 102.

[37] Arrest CLCV, punt 113.

[38] Conclusie in de zaken GSMB Invest, Volkswagen, alsook Porsche Inter Auto en Volkswagen (C-128/20, C-134/20 en C-145/20, EU:C:2021:758).

tussen 15 en 33 graden Celsius en een rijhoogte onder 1 000 m, terwijl buiten dit thermovenster de recirculatieverhouding van de uitlaatgassen binnen een marge van 10 graden Celsius – en boven 1 000 meter hoogte binnen een interval van 250 meter – lineair wordt verminderd tot 0, met als resultaat dat de $NO_x$-emissie de grenswaarden van die verordening overschrijdt. [39] Deze overwegingen zijn ook van toepassing op de onderhavige zaak.

80. Met zijn tweede vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of bij de vraag of een manipulatie-instrument „nodig" is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren, moet worden uitgegaan van wat technisch haalbaar is op de datum waarop de EG-typegoedkeuring van de betrokken voertuigen wordt verleend.

81. Ik ben het met deze rechter eens dat voor het beantwoorden van deze vraag naar de datum van de EG-typegoedkeuring moet worden gekeken. Deze wordt namelijk verleend voor nieuwe voertuigen, die moeten voldoen aan de wettelijke handelingen die van kracht zijn op het moment van typegoedkeuring, waaronder die welke worden genoemd in bijlage IV bij richtlijn 2007/46 en waartoe verordening nr. 715/2007 behoort.

82. Wat de technische eisen met betrekking tot deze typegoedkeuring betreft, heb ik in mijn conclusie in de zaken C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, evenals C-145/20, Porsche Inter Auto en Volkswagen, vastgesteld dat verordening nr. 715/2007 nergens vermeldt dat voor de EG-typegoedkeuring gebruik moet worden gemaakt van een specifieke technologie. [40] Zoals Volkswagen stelt, betekent dit dat deze verordening, net als richtlijn 2007/46, in technologisch opzicht neutraal van opzet is.

83. Ik heb ook in herinnering gebracht dat, ingevolge overweging 7 van deze verordening, „bij het vaststellen van emissienormen […] het van belang [is] rekening te houden met de gevolgen voor de markten en het concurrentievermogen van de fabrikanten, de directe en indirecte kosten voor het bedrijfsleven en de voordelen op het punt van aanmoediging van innovatie, betere luchtkwaliteit, lagere gezondheidskosten en extra levensjaren, evenals de gevolgen voor de totale $CO_2$ -emissiebalans". De Uniewetgever heeft dus reeds bij de vaststelling van de grenswaarden voor de uitstoot van vervuilende stoffen rekening gehouden met de belangen van de autofabrikanten. Laatstgenoemden moeten zich dan ook aanpassen en technische instrumenten toepassen waarmee die grenswaarden kunnen worden nageleefd, *zonder dat de toegepaste technologie de best mogelijke hoeft te zijn of verplicht wordt gesteld*. [41] In die zin kan het, zoals het KBA opmerkt, voldoende zijn om gebruik te maken van gemiddelde moderne technologieën die wijdverbreid op de markt zijn, op voorwaarde dat deze voldoen aan de vereisten voor EG-typegoedkeuring.

84. Ik heb hieraan toegevoegd dat verordening nr. 715/2007 zou worden uitgehold indien een manipulatie-instrument op grond van artikel 5, lid 2, onder a), van die verordening zou worden toegestaan om de enkele reden dat bijvoorbeeld de onderzoekskosten hoog zijn, het technische instrument duur is of de onderhoudswerkzaamheden aan het voertuig zowel frequenter als duurder voor de gebruiker zijn. [42]

[39] Punt 104 van deze conclusie.

[40] Punt 129 van deze conclusie.

[41] Conclusie in de zaken GSMB Invest, Volkswagen, alsook Porsche Inter Auto en Volkswagen (C-128/20, C-134/20 en C-145/20, EU:C:2021:758, punt 129).

[42] Conclusie in de zaken GSMB Invest, Volkswagen, alsook Porsche Inter Auto en Volkswagen (C-128/20, C-134/20 en C-145/20, EU:C:2021:758, punt 130).

85. Ook deze overwegingen lijken mij op de onderhavige zaak te kunnen worden toegepast. In die zin ben ik het eens met de verwijzende rechter waar die stelt dat elke uitzondering op grond van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 in beginsel moet worden uitgesloten wanneer de fabrikant motoren om financiële redenen zodanig ontwerpt dat een doelmatige emissiecontroletechniek onder normale rijomstandigheden niet zonder motorschade is gegarandeerd en die techniek om deze reden grotendeels wordt uitgeschakeld.

86. Een manipulatie-instrument is uitsluitend „nodig" wanneer er geen enkele andere manier bestaat om onmiddellijke schaderisico's te vermijden die tijdens het rijden met het voertuig een concreet gevaar opleveren. [43]

87. Voorts wenst de verwijzende rechter met zijn tweede vraag, onder b), te vernemen of naast de stand van de techniek nog andere omstandigheden in aanmerking komen op grond waarvan een manipulatie-instrument kan worden toegestaan, ook al is dit instrument – uitsluitend beoordeeld aan de hand van de stand van de techniek op de relevante datum – niet „nodig" in de zin van artikel 5, lid 2, onder a), van verordening nr. 715/2007.

88. Wat betreft de vraag of dit instrument „nodig" is, volgt uit het arrest CLCV dat genoemd artikel 5, lid 2, onder a), een uitzondering vormt op het verbod om manipulatie-instrumenten te gebruiken die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen en dus *strikt moet worden uitgelegd*. [44]

89. Wanneer het in casu aan de orde zijnde manipulatie-instrument niet „nodig" is, zoals de verwijzende rechter in zijn tweede vraag, onder b), aangeeft [45], zijn er volgens mij geen andere omstandigheden die een manipulatie-instrument toelaatbaar kunnen maken. Voor zover de twee andere uitzonderingen van artikel 5, lid 2, onder b) en c), van verordening nr. 715/2007 niet van toepassing zijn in het hoofdgeding, biedt deze verordening namelijk geen aanvullende rechtvaardiging voor de goedkeuring van een manipulatie-instrument.

90. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om op de tweede vraag te antwoorden dat artikel 5, lid 2, onder a), van verordening nr. 715/2007 aldus moet worden uitgelegd dat bij de vraag of een manipulatie-instrument „nodig" is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren, niet hoeft te worden uitgegaan van de stand van de techniek op de datum waarop de EG-typegoedkeuring is verleend en dat er geen rekening hoeft te worden gehouden met andere omstandigheden dan dit „nodig"-zijn om de wettigheid van een manipulatie-instrument te beoordelen.

## V. Conclusie

91. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, gelezen in samenhang met artikel 47

[43] Zie in die zin arrest CLCV, punt 114.

[44] Arrest CLCV, punt 112.

[45] Dit is een door de verwijzende rechter te maken feitelijke beoordeling.

van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat een erkende vereniging voor milieubescherming, die krachtens het nationale recht procesbevoegdheid heeft, bij een nationale rechter moet kunnen opkomen tegen een bestuursbesluit waarbij een EG-typegoedkeuring van motorvoertuigen wordt verleend die mogelijkerwijs in strijd is met artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, welke bepaling, behoudens uitzonderingen, een verbod instelt op het gebruik van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van emissiecontrolesystemen verminderen.

2) Artikel 5, lid 2, onder a), van verordening nr. 715/2007 moet aldus worden uitgelegd dat bij de vraag of een manipulatie-instrument ‚nodig' is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren, niet hoeft te worden uitgegaan van de stand van de techniek op de datum waarop de EG-typegoedkeuring is verleend en dat er geen rekening hoeft te worden gehouden met andere omstandigheden dan dit ‚nodig'-zijn om de wettigheid van een manipulatie-instrument te beoordelen."