Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 3 mars 2022 [1]

Mål C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
mot
Bundesrepublik Deutschland,
ytterligare deltagare i rättegången:
Volkswagen AG

(begäran om förhandsavgörande från Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Århuskonventionen – Tillgång till rättslig prövning – Artikel 9.3 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 första stycket – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Godkänd miljöskyddsförening – Talerätt vid en nationell domstol för att bestrida ett EG-typgodkännande av fordon – Förordning (EG) nr 715/2007 – Typgodkännande av motorfordon – Artikel 5.2 – Dieselmotor – Minskningen av kvävedioxidutsläpp begränsas genom ett ’temperaturfönster’ – Manipulationsanordning – Huruvida en sådan anordning är tillåten när den är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning – Teknikens utvecklingsnivå”

I. Inledning

1. I det nationella målet beslutade den nationella myndighet som är behörig i fråga om EG-typgodkännande att, för fordon som tillverkas av biltillverkaren Volkswagen AG och som har en Euro 5-dieselmotor, tillåta en programvara som ingår i motorkontrollenheten och som, med hänsyn till vissa yttre temperaturförhållanden, minskar avgasåterföring, vilket får till följd att utsläppen av kväveoxid (NOx) ökar.

2. Deutsche Umwelthilfe eV, en godkänd miljöskyddsförening, överklagade beslutet till Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) och gjorde gällande att programvaran utgjorde en otillåten ”manipulationsanordning” i den mening som avses i artikel 5.2 i förordning (EG) nr 715/2007. [2]

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 692/2008 av den 18 juli 2008 (EUT L 199, 2008, s. 1) (nedan kallad förordning nr 715/2007).

3. Enligt den hänskjutande domstolen har Deutsche Umwelthilfe enligt nationell rätt inte rätt att överklaga nämnda beslut. Den hänskjutande domstolen vill därför för det första få klarhet i huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen [3], jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), kräver att en sådan förening ska kunna överklaga, till nationell domstol, ett administrativt beslut att bevilja EG-typgodkännande av fordon mot bakgrund av artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.

4. För det andra önskar den hänskjutande domstolen, vid ett jakande svar, få klarhet i om det ska bedömas om en manipulationsanordning är ”nödvändig”, i den mening som avses i nämnda artikel 5.2, utifrån teknikens utvecklingsnivå vid tidpunkten för EG-typgodkännandet för de berörda fordonen och om ytterligare omständigheter ska beaktas som kan medföra att en sådan manipulationsanordning är tillåten.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

5. I artikel 1 i Århuskonventionen, som har rubriken ”Syften”, föreskrivs följande:

”För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention.”

6. Artikel 2 i konventionen har rubriken ”Definitioner” och föreskriver följande i punkterna 4 och 5:

”4. *allmänhet*: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer,

5. *berörd allmänhet*: den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.”

7. Artikel 9 i konventionen, med rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, har följande lydelse i punkterna 2 och 3:

”2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

[3] Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

…

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.”

B. Unionsrätt

1. Förordning (EG) nr 1367/2006

8. Artikel 1 i förordning (EG) nr 1367/2006[4] har rubriken ”Syfte”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Syftet med denna förordning är att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad ’Århuskonventionen’) genom att fastställa regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på gemenskapens institutioner och organ, särskilt genom att

…

d) ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapsnivå enligt villkoren i denna förordning.”

9. Artikel 2 i förordningen har rubriken ”Definitioner”. Följande föreskrivs i punkt 1 f:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

[4] Europaparlamentets och rådets förordning av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).

f) *miljörätt*: gemenskapslagstiftning som, oberoende av dess rättsliga grund, bidrar till att uppnå målen i gemenskapens miljöpolitik enligt fördraget: att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.”

2. Förordning nr 715/2007

10. Skälen 1, 6 och 7 i förordning nr 715/2007 har följande lydelse:

”(1) … De tekniska kraven för typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp bör … harmoniseras för att kraven inte skall skilja sig åt mellan olika medlemsstater och för att säkerställa en hög miljöskyddsnivå.

…

(6) För att luftkvaliteten skall förbättras och gränsvärdena för föroreningar upprätthållas är det nödvändigt att särskilt dieselfordonens kväveoxidutsläpp minskas avsevärt….

(7) När utsläppskraven fastställs är det viktigt att beakta konsekvenserna för marknadernas och tillverkarnas konkurrenskraft, de direkta och indirekta kostnader som drabbar företagen, de vinster som genereras i form av stimulerad innovation, förbättrad luftkvalitet, lägre hälsorelaterade kostnader och ökad livslängd samt konsekvenserna när det gäller de totala koldioxidutsläppen.”

11. Artikel 1 i förordningen har rubriken ”Syfte”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs gemensamma tekniska krav för typgodkännande av motorfordon (’fordon’) och reservdelar, t.ex. ersättande utsläppsbegränsande anordningar, med avseende på utsläpp.”

12. Artikel 3 i förordningen har rubriken ”Definitioner” och föreskriver följande i led 10:

”I denna förordning och dess genomförandeåtgärder gäller följande definitioner:

…

10. *manipulationsanordning*: del av konstruktion vilken mäter temperatur, fordonshastighet, motorns varvtal, växel, insugningsundertryck eller andra parametrar i syfte att aktivera, modulera, fördröja eller inaktivera funktionen hos någon del i systemet för kontroll av utsläpp, och vilken försämrar effekten hos systemet för kontroll av utsläpp under förhållanden som rimligen kan förväntas vid normal användning av fordonet.”

13. Artikel 5 i samma förordning har rubriken ”Krav och provningar”. I punkterna 1 och 2 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. Tillverkarna skall utrusta fordonet på ett sådant sätt att komponenter som kan påverka utsläppen är utformade, konstruerade och monterade så att fordonet vid normal användning överensstämmer med denna förordning och dess genomförandeåtgärder.

2. Det skall vara förbjudet att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp. Förbudet skall inte gälla om

a) anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning,

b) anordningen endast fungerar i den utsträckning det är nödvändigt för att starta motorn,

eller

c) villkoren för den i huvudsak omfattas av provningsförfarandena för kontroll av utsläpp genom avdunstning och genomsnittliga utsläpp från avgasrör.”

14. I bilaga I till förordning nr 715/2007, med rubriken ”Gränsvärden för utsläpp”, föreskrivs gränsvärden för utsläpp av kväveoxider, bland annat för Euro 5-fordon, vilka är föremål för tabell 1.

3. Direktiv 2007/46/EG

15. Direktiv 2007/46/EG[5] upphävdes genom förordning (EU) 2018/858[6], med verkan från och med den 1 september 2020 enligt artikel 88 i den sistnämnda förordningen. Med hänsyn till tidpunkten för de faktiska omständigheterna är detta direktiv emellertid fortfarande tillämpligt i det nationella målet.

16. I artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte”, föreskrevs följande:

”I detta direktiv fastställs en harmoniserad ram som innefattar de administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dessa fordon, i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom gemenskapen.

…

Särskilda tekniska krav avseende fordons konstruktion och funktion skall i enlighet med detta direktiv fastställas i rättsakter över vilka det finns en uttömmande förteckning i bilaga IV.”

17. Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Definitioner” och följande föreskrivs i led 5:

”I detta direktiv och i de rättsakter som förtecknas i bilaga IV, om inte annat föreskrivs i dessa, gäller följande definitioner:

…

[5] Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (”Ramdirektiv”) (EUT L 263, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 214/2014 av den 25 februari 2014 (EUT L 69, 2014, s. 3) (nedan kallat direktiv 2007/46).

[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46 (EUT L 151, 2018, s. 1).

5. *EG-typgodkännande*: förfarande genom vilket en medlemsstat intygar att en typ av fordon, system, komponent eller separat teknisk enhet uppfyller de tillämpliga administrativa bestämmelserna och tekniska kraven i detta direktiv och i de rättsakter som förtecknas i bilaga IV eller XI.”

18. Bilaga IV till samma direktiv, med rubriken ”Krav i samband med EG-typgodkännande av fordon”, avsåg i del I, med rubriken ”Rättsakter för EG-typgodkännande av fordon som produceras i obegränsade serier”, förordning nr 715/2007 vad gäller ”[u]tsläpp (Euro 5 och 6) från lätta fordon och tillgång till information”.

C. Tysk rätt

19. I 42 § Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen) [7], i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad VwGO), föreskrivs följande:

”1. Vid överklagande får yrkas att ett förvaltningsbeslut ska upphävas (talan om upphävande) samt att det ska fastställas att en ansökan om ett beslut eller en annan åtgärd, som har avslagits eller inte har prövats, ska bifallas (talan om föreläggande).

2. Såvida annat inte föreskrivs i lag ska talan tas upp till prövning endast om klaganden gör gällande att hans eller hennes rättigheter har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom att en ansökan om ett beslut eller annan åtgärd har avslagits eller inte prövats.”

20. I 113 § punkt 1 VwGO föreskrivs följande:

”I den utsträckning förvaltningsbeslutet är rättsstridigt och klagandens rättigheter därigenom har kränkts, ska domstolen upphäva förvaltningsbeslutet och, i förekommande fall, det beslut som fattats med anledning av begäran om omprövning. …”

21. I 1 § punkt 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG - Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor enligt direktiv 2003/35/EG [8] (lag om rättsmedel i miljöfrågor)) [9], i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad UmwRG), föreskrivs följande:

”Denna lag är tillämplig på överklaganden av

…

5) förvaltningsbeslut eller offentligrättsliga avtal om att tillåta andra projekt än de som avses i leden 1–2 b med tillämpning av miljöbestämmelser i federal lagstiftning, delstatslagstiftning eller direkt tillämpliga unionsrättsakter, och

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

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 2003, s. 17).

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

6) förvaltningsbeslut om åtgärder som avser övervaknings- eller kontrollåtgärder som har vidtagits för att genomföra eller verkställa de beslut som avses i leden 1–5, vilka anser att säkerställa efterlevnaden av miljöbestämmelser i federal lagstiftning, delstatslagstiftningen eller direkt tillämpliga unionsrättsakter.

Denna lag ska även tillämpas när ett sådant beslut som avses i första meningen inte har fattats, i strid med gällande bestämmelser. …

…

Den första och den andra meningen är inte tillämpliga när ett beslut i den mening som avses i denna punkt har fattats till följd av ett avgörande av en förvaltningsdomstol som har avgjort ett mål.”

22. I 2 § punkt 1 UmwRG föreskrivs följande:

”En, enligt 3 § UmwRG erkänd, inhemsk eller utländsk förening får, utan krav på att den måste göra gällande att dess rättigheter har kränkts, i enlighet med VwGO, överklaga ett beslut som avses i 1 § punkt 1 första meningen eller underlåtenhet att fatta ett sådant beslut när föreningen

1) gör gällande att ett beslut enligt 1 § punkt 1 första meningen eller underlåtenhet att meddela ett sådant beslut strider mot bestämmelser som kan vara relevanta för beslutet,

2) gör gällande att ett beslut som avses i 1 § punkt 1 första meningen eller underlåtenhet att fatta ett sådant beslut berör den verksamhet som föreningen enligt sina stadgar ska bedriva för att bidra till att uppnå miljöskyddsmålen, och

3) rörande ett förfarande som avses

   a) i 1 § punkt 1 första meningen leden 1–2b hade rätt att delta i förfarandet, eller

   b) i 1 § punkt 1 första meningen led 4, hade rätt att delta och den i detta sammanhang har yttrat sig i sak enligt gällande lag eller inte har getts tillfälle att yttra sig i strid med lag.

Vid överklaganden av ett beslut som avses i 1 § punkt 1 första meningen leden 2a–6 eller mot underlåtenheten att fatta ett sådant beslut, ska föreningen dessutom åberopa att miljöbestämmelser har åsidosatts.”

23. I 25 § punkt 2 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) (förordning om EG-typgodkännande av motorfordon),[10] i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad EG-FGV), föreskrivs följande:

”1. Om Kraftfahrt-Bundesamt [(federala myndigheten för motorfordonstrafik (Tyskland) (nedan kallad KBA)] finner att fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter inte överensstämmer med den godkända typen kan den vidta nödvändiga åtgärder enligt

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

direktiven [2007/46], 2002/24/EG[11] och 2003/37/EG[12] som är tillämpliga på ifrågavarande typ för att se till att produktionen överensstämmer med den godkända typen.

2. Federala myndigheten för motorfordonstrafik kan i efterhand utfärda kompletterande bestämmelser, i syfte att åtgärda fel som uppträtt och för att säkerställa att fordon som redan är i trafik, separata tekniska enheter eller komponenter överensstämmer med befintliga föreskrifter.”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

24. Volkswagen tillverkade bland annat bilar av modellen VW Golf Plus TDI med en dieselmotor av typ EA 189 Euro 5 och som har en cylindervolym på 2 liter (nedan kallade de berörda fordonen). Fordonen har en ventil för avgasåterföring.

25. De berörda fordonen innehöll ursprungligen en programvara som ingick i motorkontrollenheten med ”inställning 0” och en ”inställning 1” (nedan kallat växellogik). Inställning 1 användes för ett typgodkännandetest avseende förorenande utsläpp, kallat New European Driving Cycle (NEDC), som utförs i laboratorium. I avsaknad av de särskilda villkoren för detta typgodkännandetest tillämpades inställning 0, och i detta fall minskade graden av avgasåterföring. Vid verklig användning befann sig fordonen nästan uteslutande i inställning 0, vilket innebar att det inte iakttog de gränsvärden för kväveoxider som föreskrivs i förordning nr 715/2007. Det framgår av beslutet om hänskjutande att växellogiken således utgjorde en otillåten manipulationsanordning i den mening som avses i artikel 5.1 och 5.2 i denna förordning. Inom ramen för förfarandet för EG-typgodkännande av de berörda fordonen uppgav inte Volkswagen för KBA att detta system existerade.

26. Den 15 oktober 2015 antog KBA ett beslut med stöd av 25 § punkt 2 EG-FGV, genom vilket KBA bland annat förpliktade Volkswagen att säkerställa att motorer av typ EA 189 Euro 5 överensstämde med gällande nationell lagstiftning och unionslagstiftning. KBA preciserade att lösningar skulle inges till KBA för godkännande innan de tillämpades i praktiken.

27. Volkswagen gjorde i samband med detta en uppdatering av programvaran i motorkontrollenheten i de berörda fordonen (nedan kallad den aktuella programvaran). I denna programvara installerades ett temperaturfönster, enligt vilket avgasåterföringstakten, det vill säga andelen av avgaser som återförs i motorn, är 0 procent vid en utomhustemperatur som understiger -9 grader Celsius, 85 procent vid temperaturer på mellan -9 och 11 grader Celsius och från 11 grader Celsius ökar den tills den till sist ligger på 100 procent från och med en utomhustemperatur på 15 grader Celsius (nedan kallat temperaturfönster).

28. Genom beslut av den 20 juni 2016 (nedan kallat det omtvistade beslutet) beviljade KBA tillstånd för den aktuella programvaran. KBA slog bland annat fast att det inte fanns någon otillåten manipulationsanordning i den mening som avses i förordning nr 715/2007, med hänsyn till att de manipulationsanordningar som fortfarande fanns var tillåtna.

11 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/24/EG av den 18 mars 2002 om typgodkännande av två- och trehjuliga motorfordon och om upphävande av rådets direktiv 92/61/EEG (EGT L 124, 2002, s. 1).

12 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/37/EG av den 26 maj 2003 om typgodkännande av jordbruks- eller skogsbrukstraktorer, av släpvagnar och utbytbara dragna maskiner till sådana traktorer samt av system, komponenter och separata tekniska enheter till dessa fordon och om upphävande av direktiv 74/150/EEG (EUT L 171, 2003, s. 1).

29. Den 15 november 2016 ingav Deutsche Umwelthilfe, en godkänd miljöskyddsförening, som har rätt att väcka talan enligt 3 § UmwRG, en begäran om omprövning av det omtvistade beslutet, vilken ännu inte hade avgjorts vid tidpunkten för förevarande begäran om förhandsavgörande.

30. Den 24 april 2018 överklagade föreningen det omtvistade beslutet till Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade att det skulle upphävas. Föreningen yrkade att den aktuella programvaran innehöll en manipulationsanordning som skulle anses vara otillåten i den mening som avses i artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, eftersom den aktiverades när genomsnittstemperaturen i Tyskland, det vill säga cirka 10,4 grader Celsius under år 2018, uppnåddes. Enligt föreningen hade biltillverkarna i princip möjlighet att utforma motorer som av tekniska skäl inte kräver en försämring av effekten hos systemen för kontroll av utsläpp av kväveoxider vid genomsnittstemperaturer, det vill säga under normala driftsförhållanden.

31. Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) gjorde gällande att Deutsche Umwelthilfe inte hade rätt att överklaga det omtvistade beslutet och att överklagandet följaktligen skulle avvisas.

32. Enligt den hänskjutande domstolen har Deutsche Umwelthilfe i förevarande fall inte rätt att överklaga enligt 42 § punkt 2 VwGO, i vilken det föreskrivs att om inte lagen föreskriver annat kan ett överklagande endast tas upp till sakprövning om klaganden gör gällande att dess rättigheter har kränkts genom det aktuella förvaltningsbeslutet. Till skillnad från det system som gäller för överklaganden som inges av enskilda och som ligger till grund för denna bestämmelse, finns det nämligen inte i lagen någon bestämmelse som undantagsvis kan ge föreningen talerätt.

33. Bland annat omfattas det nationella målet inte av tillämpningsområdet för UmwRG, såsom det definieras i 1 § punkt 1 UmwRG. Bland de beslut som en miljöskyddsorganisation kan överklaga är nämligen den enda tänkbara kategorin i förevarande fall den som avses i 1 § punkt 1 första stycket led 5 UmwRG, enligt vilket förevarande lag är tillämplig på överklaganden av förvaltningsbeslut eller offentligrättsliga avtal om att tillåta andra projekt än de som avses i led 1–2 b i 1 § punkt 1 med tillämpning av miljöbestämmelser i federal lagstiftning, delstatslagstiftning eller direkt tillämpliga unionsrättsakter. Enligt den hänskjutande domstolen har artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 en koppling till miljön och utgör inte endast en teknisk bestämmelse som syftar till att reglera den inre marknaden, såsom framgår av skälen 1, 4 och 7 i förordningen.

34. I 1 § punkt 1 stycke 1 led 5 UmwRG avses emellertid endast förvaltningsbeslut om att tillåta ”projekt”. Begreppet projekt, i den mening som avses i denna bestämmelse, antogs med avseende på direktiv 85/337/EEG[13], som i artikel 1.2 definierar ett ”projekt” som ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten” (första strecksatsen) och ”andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning” (andra strecksatsen). Den nationella lagstiftningen avser i detta sammanhang endast fasta installationer eller åtgärder som utgör ett direkt ingrepp. EG-typgodkännande av fordon, liksom en ändring av ett EG-typgodkännande som avses i det omtvistade beslutet, avser emellertid ”tillstånd” för en

[13] Rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226). Direktivet upphävdes genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

produkt och utgör inte ett ”projekt” i den mening som avses i nationell rätt, eftersom de inte avser en fast installation och medför inte något direkt ingrepp i den naturliga omgivningen eller i landskapet.

35. Enligt den hänskjutande domstolen skulle en vid tolkning av begreppet ”projekt” i den mening som avses i 1 § punkt 1 stycke 1 led 5 UmwRG, inte kunna leda till någon annan slutsats. EU-domstolen har visserligen angett att det ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställts upp i artikel 9.3 i Århuskonventionen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning.[14] På grund av den tydliga definitionen av begreppet projekt i nationell rätt anser den hänskjutande domstolen emellertid sig vara förhindrad att utvidga begreppet i förevarande mål till att omfatta tillstånd att uppdatera den aktuella programvaran så att de berörda fordonen överensstämmer med den gällande lagstiftningen.

36. Den hänskjutande domstolen har vidare angett att det inte är möjligt att tillämpa bestämmelserna i UmwRG analogt, på grundval av en ofrivillig lucka i den nationella lagstiftningen, det vill säga när lagstiftaren inte har identifierat det aktuella intresset eller inte kunde identifiera det på grund av en senare förändring av omständigheter. Under den lagstiftningsprocess under år 2017 som ledde till att UmwRG ändrades, vilken bland annat syftade till att anpassa lagen till de krav i internationell rätt som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen och till att beakta domen av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), identifierades och diskuterades nämligen frågan om begreppet projekt, i den mening som avses i 1 § punkt 1 stycke 1 led 5 i denna lag, skulle tillämpas på produkttillstånd. Det preciserades uttryckligen att nämnda lag inte avser produktområdet, som innefattar fordon. I motiveringen till samma lag anges dessutom uttryckligen att den nationella lagstiftaren avstod från att införliva artikel 9.3 i Århuskonventionen genom en allmän bestämmelse av det skälet att det skulle leda till stora avgränsningssvårigheter och skapa rättsosäkerhet.

37. Deutsche Umwelthilfe kan inte heller göra gällande att en talerätt följer direkt av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Eftersom denna bestämmelse som sådan inte har någon direkt effekt i unionsrätten, såsom anges i domen av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, nedan kallad domen i målet Protect, EU:C:2017:987, punkt 45), utgör den inte en bestämmelse i lag i den mening som avses i 42 § punkt 2 första delen av meningen VwGO.

38. Den hänskjutande domstolen har tillagt att Deutsche Umwelthilfe inte heller har rätt att överklaga det omtvistade beslutet med stöd av 42 § punkt 2 andra delen av meningen VwGO, enligt vilken klaganden har rätt att överklaga endast om den gör gällande att dess rättigheter har kränkts genom det aktuella förvaltningsbeslutet. Det system för enskilda personers överklagande som föreskrivs i VwGO grundar sig nämligen på enskildas rättigheter. Det nationella målet förefaller emellertid inte avse en kränkning av en fysisk persons rättighet. Ett åsidosättande av förbudet mot att använda manipulationsanordningar i artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, vilket är det enda som kan vara relevant i förevarande fall, ger inte en fysisk person någon rättighet, eftersom denna bestämmelse inte syftar till att skydda en tydligt avgränsad personkrets.

[14] Dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 50).

39. Enligt den hänskjutande domstolen är utgången i det nationella målet således beroende av huruvida Deutsche Umwelthilfe kan göra gällande en talerätt som följer direkt av unionsrätten. Mot bakgrund av domen i målet Protect skulle talerätten kunna följa av artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende understrukit att målet vid den nationella domstolen inte omfattas av artikel 9.2 i konventionen, dels eftersom det omtvistade beslutet inte är ett beslut som regleras av artikel 6 i nämnda konvention, dels eftersom det inte finns någon bestämmelse i nationell rätt, i den mening som avses i artikel 9.2 första meningen i samma konvention, som medför att andra bestämmelser i konventionen blir tillämpliga.

40. Den hänskjutande domstolen angav att, när det gäller konsekvenserna av domen i målet Protect på den nationella processrätten, har nationella domstolar meddelat motstridiga avgöranden, vilket medför tvivel om huruvida unionsrätten tillåter en godkänd miljöskyddsförening att, även utöver de rättsmedel som redan föreskrivs i UmwRG, överklaga ett administrativt tillstånd för en produkt av det slag som är i fråga i förevarande fall, om föreningens talan syftar till att säkerställa efterlevnaden av bestämmelser i unionens miljörätt vilka inte ger upphov till någon rättighet.

41. För det fall domstolen skulle anse att en miljöskyddsförening har rätt att överklaga ett EG-typgodkännande av fordon bedömer den hänskjutande domstolen att tolkningen av artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, särskilt vad gäller begreppet ”anordningen är nödvändig”, är av avgörande betydelse för det omtvistade beslutets lagenlighet. Den hänskjutande domstolen undrar om biltillverkarna ska beakta teknikens utvecklingsnivå vid bedömningen av huruvida en manipulationsanordning verkligen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning.

42. Mot denna bakgrund beslutade Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 9.3 i [Århuskonventionen], jämförd med artikel 47 i [stadgan], tolkas på så sätt att miljöorganisationer i princip ska kunna väcka talan vid domstol mot ett beslut genom vilket produktion av dieselbilar med manipulationsanordningar godkänns – vilket eventuellt sker i strid med artikel 5.2 i [förordning nr 715/2007]?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande:

   a) Ska artikel 5.2 i [förordning nr 715/2007] tolkas på så sätt att det i princip är teknikens utvecklingsnivå, det vill säga vad som är tekniskt möjligt när EG-typgodkännandet tilldelas, som ska utgöra kriterium för frågan huruvida en manipulationsanordning är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning?

   b) Ska, förutom teknikens utvecklingsnivå, ytterligare omständigheter beaktas som kan medföra att en manipulationsanordning är tillåten, trots att den, om den bedöms enbart utifrån teknikens utvecklingsnivå, inte är ”nödvändig” i den mening som avses i artikel 5.2 a i [förordning nr 715/2007]?”

43. Deutsche Umwelthilfe, KBA, Volkswagen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. De har även besvarat domstolens skriftliga frågor.

IV. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

44. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan, ska tolkas så, att en godkänd miljöskyddsförening, som har rätt att föra talan vid domstol enligt nationell rätt, ska kunna överklaga till en nationell domstol ett administrativt beslut att bevilja ett EG-typgodkännande av fordon som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, en bestämmelse enligt vilken det utom i undantagsfall är förbjudet att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp.

45. Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen ska varje part, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

46. För att besvara förevarande fråga kommer jag att undersöka tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen och därefter bestämmelsens innebörd, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan.

1. Tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen

47. Det ska inledningsvis påpekas att målet vid den nationella domstolen avser möjligheten att *få ett myndighetsbeslut prövat av domstol*, nämligen ett EG-typgodkännande av fordon. Dessa villkor i artikel 9.3 i Århuskonventionen är följaktligen uppfyllda. Övriga villkor avser det materiella tillämpningsområdet och den personkrets som omfattas av bestämmelsen, vilka kommer att behandlas i tur och ordning.

48. När det gäller Århuskonventionens materiella tillämpningsområde krävs det enligt artikel 9.3 i denna konvention att den berörda handlingen strider mot ”den nationella miljölagstiftningen”. Den handling som Deutsche Umwelthilfe har åberopat i förevarande fall är förordning nr 715/2007, och särskilt artikel 5.2 i förordningen. Det ska således prövas huruvida denna bestämmelse omfattas av ”den nationella miljölagstiftningen”.

49. I motsats till vad KBA har gjort gällande delar jag den hänskjutande domstolens uppfattning att förordningen omfattas av den nationella miljölagstiftningen och att den således inte enbart ska betraktas som en teknisk föreskrift som syftar till att reglera den inre marknaden. Jag anser att frågan har prövats i domen av den 17 december 2020, CLCV m.fl. (Manipulationsanordning i dieselmotor) (C-693/18, nedan kallad domen i målet CLCV, EU:C:2020:1040, punkt 113), där det anges att den målsättning som eftersträvas med förordning nr 715/2007 är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och förbättra luftkvaliteten i unionen.

50. KBA har även understrukit att förordningen grundar sig på artikel 95 EG (nu artikel 114 FEUF), som rör åtgärder för tillnärmning av bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. I artikel 95.3 anges emellertid att kommissionen ska i sina förslag om hälsa, säkerhet, *miljöskydd* och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas

på vetenskapliga fakta. Den omständigheten att nämnda förordning inte har antagits med stöd av en specifik rättslig grund som avser miljön, nämligen artikel 175 EG, innebär följaktligen inte att förordningen saknar samband med miljörätten.

51. I artikel 2.1 f i förordning nr 1367/2006 definieras i vart fall ”miljörätt” som ”gemenskapslagstiftning som, *oberoende av dess rättsliga grund*, bidrar till att uppnå målen i gemenskapens miljöpolitik enligt fördraget: att *bevara, skydda och förbättra miljön*, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem”.[15] Så är fallet med förordning nr 715/2007.

52. Vad närmare bestämt gäller artikel 5.2 i förordningen avser bestämmelsen ”manipulationsanordningar” i den mening som avses i artikel 3 led 10 i förordningen. Även om bestämmelsen är av teknisk karaktär, ingår den i samma förordning och syftar till att begränsa utsläppen av gasföroreningar och bidrar således till att skydda miljön. Mer allmänt är det, såsom Deutsche Umwelthilfe har påpekat, inte möjligt att principiellt skilja miljörätten från tekniska föreskrifter, eftersom en bestämmelse till förmån för miljön ofta är av teknisk karaktär. I skäl 1 i förordning nr 715/2007 anges följande: ”De tekniska kraven för typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp bör därför harmoniseras för att kraven inte skall skilja sig åt mellan olika medlemsstater och för att säkerställa en hög miljöskyddsnivå”. I detta skäl fastställs således uttryckligen ett samband mellan tekniska föreskrifter för EG-typgodkännande och miljöskydd.

53. Vidare är den unionsrättsliga bestämmelse som Deutsche Umwelthilfe har åberopat, nämligen artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, direkt tillämplig i medlemsstaterna och ska anses utgöra en del av bestämmelserna i den *nationella* miljölagstiftningen.[16]

54. Vad gäller den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskrivs i bestämmelsen att ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” ska ha de rättigheter som föreskrivs i bestämmelsen. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Deutsche Umwelthilfe är en godkänd miljöskyddsförening som har rätt att föra talan vid domstol enligt 3 § UmwRG och som enligt sina stadgar har till syfte att främja natur- och miljöskydd samt miljö- och hälsorelaterat konsumentskydd, särskilt genom information och rådgivning till konsumenterna. Föreningen uppfyller följaktligen villkoren för att väcka talan vid nationella domstolar till skydd för miljön.

55. En sådan förening som Deutsche Umwelthilfe utgör således inte endast en del av ”allmänheten” i den mening som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen, utan utgör även en del den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i artikel 2.5 i Århuskonventionen. Enligt sistnämnda bestämmelse ska icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.

[15] Min kursivering.

[16] Se, för ett liknande resonemang, den handling med slutsatser och rekommendationer som Kommittén för kontroll av efterlevnaden av Århuskonventionen antog den 29 april 2018, Danmark (ACCC/C/2006/18, punkt 27), enligt vilken unionens miljölagstiftning, med avseende på artikel 9.3 i Århuskonventionen, ska anses utgöra en del av en medlemsstats nationella lagstiftning. Den franska språkversionen av handlingen finns tillgänglig på följande länk: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

56. Den hänskjutande domstolen vill slutligen få klarhet i huruvida uttrycket ”kriterier i nationell rätt”, i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen, endast omfattar kriterier som rör kretsen av de som har talerätt, eftersom den nationella lagstiftaren har definierat dessa kriterier på ett tvingande sätt i 3 § UmwRG. Enligt min mening rör detta uttryck även föremålet för talan och dessa kriterier måste vara förenliga med unionsrätten. Denna fråga kommer att prövas nedan.

2. Innebörden av artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan

57. Det följer av domstolens praxis att de rättsmedel som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen således kan omfattas av vissa ”kriterier”. Härav följer att medlemsstaterna, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som de lämnats i det avseendet, kan fastställa processrättsliga regler avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att sådana rättsmedel ska kunna tas i anspråk.[17] Såsom den hänskjutande domstolen har angett, syftade reformen av UmwRG under år 2017 bland annat till att anpassa lagen till de krav som uppställs i internationell rätt till följd av artikel 9.3 i Århuskonventionen.

58. Enligt den hänskjutande domstolen har Deutsche Umwelthilfe enligt nationell rätt inte rätt att överklaga ett administrativt beslut att bevilja ett EG-typgodkännande.[18] Artikel 9.3 i Århuskonventionen som sådan har inte någon direkt effekt i unionsrätten.[19] För det fall den nationella lagstiftningen inte föreskriver talerätt för en godkänd miljöskyddsförening, kan inte förevarande bestämmelse i sig under dessa omständigheter ge föreningen sådan talerätt.

59. Den hänskjutande domstolen har dock hänvisat till domen i målet Protect för att motivera sin begäran om förhandsavgörande. I den domen kopplas artikel 9.3 i Århuskonventionen till artikel 47 i stadgan vad gäller miljöorganisationernas tillgång till rättslig prövning.[20] Domstolens resonemang i nämnda dom kan enligt min mening mycket väl överföras på förevarande mål, på följande sätt.

60. Enligt artikel 3 led 5 i direktiv 2007/46 ska förfarandet för EG-typgodkännande förstås som ett förfarande genom vilket en *medlemsstat intygar* att en typ av fordon, system, komponent eller separat teknisk enhet uppfyller de tillämpliga administrativa bestämmelserna och tekniska kraven i detta direktiv och i de rättsakter som förtecknas i bilaga IV eller XI till direktivet. Bilaga IV avsåg förordning nr 715/2007, vars artikel 5.2 är tvingande.

61. När en medlemsstat antar processrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på en talan som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen och som rör utövandet av en miljöskyddsförenings rättigheter enligt artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, i syfte att få till stånd en kontroll av de behöriga nationella myndigheternas beslut vad gäller de skyldigheter som åligger dem enligt den bestämmelsen, genomför därmed medlemsstaten en skyldighet som följer av den bestämmelsen och det ska således betraktas som ett genomförande av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, som medför att stadgan är tillämplig.[21]

[17] Dom av den 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood m.fl. (C-826/18, EU:C:2021:7, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

[18] Se punkterna 32–40 i detta förslag till avgörande.

[19] Dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

[20] Angående räckvidden av artikel 47 i stadgan, se Safjan, M., och Düsterhaus, D., ”A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU”, *Yearbook of European Law*, 2014, vol. 33, nr 1, sidorna 3–40.

[21] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 44 och där angiven rättspraxis.

62. Även om artikel 9.3 i Århuskonventionen som sådan inte har någon direkt effekt i unionsrätten, kvarstår faktum att denna bestämmelse, i förening med artikel 47 första stycket i stadgan, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, särskilt bestämmelser i miljölagstiftningen. [22]

63. Den talerätt som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen skulle fråntas sin ändamålsenliga verkan, och till och med sitt kärninnehåll, om det godtogs att vissa kategorier av ”allmänheten”, i synnerhet ”berörd allmänhet” såsom miljöföreningar som uppfyller kraven i artikel 2.5 i Århuskonventionen, nekades rätt att väcka talan. [23] Föreningar får inte fråntas möjligheten att få fastställt huruvida bestämmelser i unionens miljörätt har iakttagits, eftersom sådana bestämmelser oftast värnar allmänintresset och inte enbart skydd av enskilda personers intressen samt sådana föreningar har till syfte att tillvarata allmänintresset. [24]

64. Även om formuleringen ”eventuella kriterier i nationell rätt” i artikel 9.3 i Århuskonventionen innebär att de avtalsslutande staterna behåller ett utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av denna bestämmelse, får de nämligen inte införa kriterier som är så strikta att det faktiskt är omöjligt för miljöorganisationer att få de handlingar eller underlåtenheter som omfattas av denna bestämmelse prövade. [25]

65. I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att Deutsche Umwelthilfe inte har rätt att överklaga ett administrativt beslut att bevilja ett EG-typgodkännande, eftersom beslutet utgör ett produkttillstånd och det i nationell rätt inte föreskrivs att en miljöskyddsförening, även om den omfattas av begreppet ”berörd allmänhet” i den mening som avses i artikel 2.5 i Århuskonventionen, får överklaga ett produkttillstånd i form av ett administrativt beslut om att bevilja ett EG-typgodkännande av fordon till en nationell domstol. Genom att på detta sätt utesluta miljöskyddsföreningar från all rätt att överklaga ett sådant tillståndsbeslut, strider den berörda nationella processrätten mot kraven enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan. [26]

66. Den ändamålsenliga verkan av artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, sedd från perspektivet av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel, kräver nämligen med andra ord att det garanteras att godkända miljöskyddsföreningar har rätt att överklaga ett administrativt beslut att bevilja ett EG-typgodkännande. [27]

67. Det ska tilläggas att även om nämnda friheter som garanteras i stadgan visserligen får begränsas ska varje begränsning av utövandet av dessa, enligt artikel 52.1 i stadgan, vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa friheter. Begränsningar får dessutom, såsom framgår av denna bestämmelse, med beaktande av principen om proportionalitet, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. [28] I

[22] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 45, och dom av den 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 33).

[23] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 46, och dom av den 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 34).

[24] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 47 och där angiven rättspraxis.

[25] Domen i målet Protect, punkt 48.

[26] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 52.

[27] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punkt 91).

[28] Dom av den 3 februari 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

förevarande fall ser jag dock inte vilket mål av allmänintresse som erkänns av unionen och som skulle kunna motivera att miljöskyddsföreningar nekas tillgång till rättslig prövning genom överklagande av ett EG-typgodkännande för fordon. [29]

68. Enligt den hänskjutande domstolen kan inte ens en extensiv eller analog tolkning av nationell rätt göra det möjligt att ge en miljöskyddsförening rätt att överklaga ett beslut om att bevilja ett EG-typgodkännande. Det ska emellertid påpekas att den hänskjutande domstolen har nämnt ett avgörande från Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) av den 18 april 2018 som gällde lagenligheten av ett tillstånd att kontinuerligt bedriva verksamhet med vissa megatruckar och att förlänga testfasen för vissa andra megatruckar. Enligt avgörandet ger 42 § punkt 2 andra delen av meningen VwGO talerätt till en godkänd miljöskyddsförening som vill säkerställa efterlevnaden av bestämmelser som grundar sig på unionens miljörätt. Såsom KBA har understrukit hävdade Deutsche Umwelthilfe i det nationella målet att dess talerätt följde direkt av 1 § punkt 1 första stycket led 6 och 2 § punkt 1 UmwRG.

69. Det ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka processuella bestämmelser avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning i domstol, i enlighet med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskyddsförening, såsom Deutsche Umwelthilfe, ges möjlighet att till nationell domstol överklaga ett beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning. [30]

70. Om en sådan konform tolkning dock skulle visa sig vara omöjlig, följer det av domstolens fasta praxis att en nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser är skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa varje motstridande bestämmelse i nationell lagstiftning, även senare sådan, utan att den behöver begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande. [31]

71. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tolkas så, att medlemsstaterna, med hänsyn till det stora antalet beslut som har samband med miljön, kan undanta vissa administrativa beslut från att prövas av domstol på initiativ av en miljöskyddsförening, såsom beslut om produkttillstånd, genom att begränsa möjligheten att överklaga till endast vissa beslut som medför stora konsekvenser för miljön. Jag anser dock att ett sådant synsätt inte finner något stöd vare sig i bestämmelserna i konventionen eller i domstolens praxis. Såsom Deutsche Umwelthilfe har gjort gällande kan ett beslut om att bevilja EG-typgodkännande under alla omständigheter avse ett stort antal fordon och kan således inte anses vara av mindre betydelse för miljöskyddet. Såsom anges i skäl 6 i förordning nr 715/2007 är det för att luftkvaliteten ska förbättras och gränsvärdena för föroreningar upprätthållas nödvändigt att särskilt dieselfordonens kväveoxidutsläpp minskas avsevärt.

72. Den hänskjutande domstolen har dessutom understrukit att till skillnad från det mål som föranledde domen i målet Protect och som avsåg österrikisk rätt, har miljöskyddsföreningar enligt tysk rätt möjlighet att inom ramen för UmwRG få tillstånd för projekt prövade och

[29] KBA har gjort gällande att det i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag har gjorts ett systematiskt val för att skydda enskildas rättigheter.

[30] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 54, och dom av den 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punkt 39).

[31] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Protect, punkt 56.

föreningar saknar således inte helt och hållet talerätt. Processrätten innehåller således inte någon brist i fråga om domstolsskydd som skulle kunna jämföras med det skydd som fastställdes i den domen. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat har dock en sådan förening som Deutsche Umwelthilfe inte någon möjlighet att överklaga ett beslut att bevilja EG-typgodkännande till domstol. Jag anser därför att slutsatserna i domen i målet Protect är fullt tillämpliga med avseende på kontrollen av efterlevnaden av en bestämmelse som härrör från unionens miljörätt.

73. KBA och Volkswagen har hävdat att allmän talerätt (*actio popularis*) strukturellt sett är främmande för tysk processrätt och att en miljöskyddsförening således alltid måste kunna göra gällande att dess rättigheter eventuellt har kränkts på grund av myndigheternas handlande. I förevarande fall leder dock inte tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan, till *actio popularis*. [32] Tillgång till rättslig prövning i ett mål som det nu aktuella förutsätter nämligen att den nationella lagstiftningen ger den berörda föreningen rätt att föra talan vid domstol, genom att dess stadgar har godkänts av de behöriga nationella myndigheterna. Det finns således garantier för att en sådan förening agerar seriöst och på ett kompetent sätt när den väcker talan. [33] Eftersom sådana miljöskyddsföreningar har ett rättsligt erkänt intresse, anses de i tillräcklig utsträckning beröras av ett åsidosättande av direkt tillämpliga unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelser för att kunna åberopa dessa bestämmelser vid de nationella domstolarna. [34]

74. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan, ska tolkas så, att en godkänd miljöskyddsförening, som har rätt att föra talan vid domstol enligt nationell rätt, till nationell domstol ska kunna överklaga ett administrativt beslut att bevilja ett EG-typgodkännande av fordon som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, en bestämmelse enligt vilken det utom i undantagsfall är förbjudet att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp.

B. Den andra tolkningsfrågan

75. För det fall den första frågan besvaras jakande har den hänskjutande domstolen ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas så, att frågan huruvida en manipulationsanordning är ”nödvändig” för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning, ska bedömas mot bakgrund av teknikens utvecklingsnivå vid tidpunkten för EG-typgodkännandet för de berörda fordonen eller om andra omständigheter än om anordningen är ”nödvändig” ska beaktas vid prövningen av om manipulationsanordningen är tillåten. [35]

[32] Generaladvokaten Sharpston underströk i sitt förslag till avgörande i målet Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punkt 81), att Århuskonventionens upphovsmän valde att inte införa *actio popularis* i miljömål och att de valde att stärka miljöorganisationernas roll. På detta sätt tog de medelvägen mellan en maximalistisk inställning (*actio popularis*) och en minimalistisk inställning (rätt för enskilda att väcka talan endast när de är parter som direkt berörs av saken).

[33] Såsom generaladvokaten Sharpston påpekade i sitt förslag till avgörande i målet Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punkt 74), måste miljöorganisationer som arbetar för miljöskydd och uppfyller objektivt motiverade, transparenta och icke-diskriminerande krav som underlättar tillgången till domstolsprövning kunna åberopa artikel 9.3 i Århuskonventionen.

[34] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, punkt 49).

[35] Den hänskjutande domstolen har i sin andra fråga nämnt ”manipulationsanordningar”. Eftersom det nationella målet endast rör temperaturfönster hänvisar jag emellertid endast till denna manipulationsanordning.

76. Enligt artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 ska det vara förbjudet att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp. Det finns emellertid tre undantag från detta förbud, däribland det som anges i led a i bestämmelsen, nämligen om ”anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning”.

77. Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen i sin fråga utgår från att temperaturfönstret utgör en ”manipulationsanordning” i den mening som avses i artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007. I domen i målet CLCV slog domstolen fast att begreppet manipulationsanordning innefattar en anordning som detekterar de parametrar som tillämpas vid genomförandet av de typgodkännandeförfaranden som är föreskrivna i samma förordning, i syfte att under genomförandet av nämnda förfaranden öka funktionen hos systemet för kontroll av utsläpp och därigenom få fordonet typgodkänt, även om en sådan förbättring också kan konstateras sporadiskt under för fordonet normala användningsförhållanden. [36]

78. Domstolen har även ansett att förbudet i artikel 5.2 a i nämnda förordning skulle berövas sitt innehåll och sin ändamålsenliga verkan om tillverkare tilläts utrusta motorfordon med manipulationsanordningar i det enda syftet att förebygga igensättning och åldrande av motorn. [37] Förevarande rättspraxis meddelades i samband med prövningen av om växellogiken var förenlig med unionsrätten.

79. Målen C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, och C-145/20, Porsche Inter Auto och Volkswagen avser temperaturfönster som liknar dem som är föremål för den aktuella frågan. I mitt gemensamma förslag till avgörande i dessa tre mål, [38] som jag föredrog den 23 september 2021, föreslog jag att domstolen skulle slå fast att artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007, jämförd med artikel 5.1 i samma förordning, skulle tolkas så, att en anordning som, vid verklig körning av ett motorfordon, endast säkerställer avgasåterföring fullt ut när utomhustemperaturen är mellan 15 och 33 grader Celsius och körning sker på en höjd under 1000 meter över havet ska anses utgöra en ”manipulationsanordning”, medan avgasåterföringstakten utanför detta intervall, per intervall av 10 grader Celsius och över 1000 meter över havet, per intervall av 250 meter, linjärt minskar till 0, vilket leder till en höjning av kväveoxidutsläppen över de gränsvärden som föreskrivs i denna förordning. [39] Dessa överväganden kan överföras på förevarande mål.

80. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 a för att få klarhet i om frågan huruvida en manipulationsanordning är ”nödvändig” för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning, ska bedömas mot bakgrund av vad som var tekniskt genomförbart vid tidpunkten för EG-typgodkännandet för de berörda fordonen.

81. Jag delar den hänskjutande domstolens uppfattning att för att besvara frågan ska man utgå ifrån tidpunkten för EG-typgodkännandet. Godkännandet avser nämligen nya fordon som ska uppfylla kraven i de regleringsakter som var i kraft vid tidpunkten för godkännandet, däribland de som avses i bilaga IV till direktiv 2007/46, som omfattar förordning nr 715/2007.

[36] Domen i målet CLCV, punkt 102.

[37] Domen i målet CLCV, punkt 113.

[38] Förslag till avgörande i målen GSMB Invest, Volkswagen och Porsche Inter Auto och Volkswagen (C-128/20, C-134/20 och C-145/20, EU:C:2021:758).

[39] Punkt 104 i det förslaget till avgörande.

82. När det gäller de tekniska kraven för detta godkännande har jag i mitt förslag till avgörande i målen C-128/20, GSMB Invest, C-134/20, Volkswagen, och C-145/20, Porsche Inter Auto och VolkswagenC-, framhållit att det i förordning nr 715/2007 inte någonstans nämns att en särskild teknik ska användas för EG-typgodkännande.[40] Såsom Volkswagen har gjort gällande har med andra ord förordningen, i likhet med direktiv 2007/46, utformats på ett neutralt sätt i tekniskt hänseende.

83. Jag erinrade också om att det i skäl 7 i denna förordning anges att ”[n]är utsläppskraven fastställs är det viktigt att beakta konsekvenserna för marknadernas och tillverkarnas konkurrenskraft, de direkta och indirekta kostnader som drabbar företagen, de vinster som genereras i form av stimulerad innovation, förbättrad luftkvalitet, lägre hälsorelaterade kostnader och ökad livslängd samt konsekvenserna när det gäller de totala koldioxidutsläppen”. När unionslagstiftaren fastställde gränsvärdena för utsläpp av föroreningar hade denna följaktligen redan beaktat fordonstillverkarnas intressen. Det ankommer således på fordonstillverkarna att anpassa sig och tillämpa tekniska anordningar som är ägnade att iaktta gränsvärden, utan att den teknik som används *nödvändigtvis är den bästa möjliga eller påtvingas*.[41] Såsom KBA har understrukit kan det på samma sätt vara tillräckligt att använda modern teknik som är genomsnittlig och vanlig på marknaden under förutsättning att den överensstämmer med de tekniska kraven för ett EG-typgodkännande.

84. Jag tillade följande. Att tillåta en manipulationsanordning med stöd av artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 av det enda skälet att exempelvis forskningskostnaderna är höga, den tekniska utrustningen är kostsam eller att fordonsunderhållet blir mer frekvent och dyrare för användaren, skulle innebära att förordningen förlorade sitt innehåll.[42]

85. Även här anser jag att dessa överväganden kan överföras på förevarande mål. I det avseendet instämmer jag med den hänskjutande domstolen när den hävdar att det i princip inte kan bli aktuellt med ett undantag enligt artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 när tillverkaren av ekonomiska skäl utformar motorer på ett sådant sätt att en effektiv teknik för kontroll av utsläpp inte garanteras utan motorskador under normala driftsförhållanden och därför i stor utsträckning kopplas från.

86. En manipulationsanordning är endast ”nödvändig” när det inte finns någon lösning som gör det möjligt förhindra omedelbara risker som medför en konkret fara vid framförandet av fordonet.[43]

87. Den hänskjutande domstolen har vidare ställt fråga 2 b för att få klarhet i huruvida, förutom teknikens utvecklingsnivå, andra omständigheter ska beaktas som kan medföra att en manipulationsanordning är tillåten, trots att den, om den bedöms enbart utifrån teknikens utvecklingsnivå vid den relevanta tidpunkten, inte är ”nödvändig” i den mening som avses i artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

[40] Punkt 129 i det förslaget till avgörande.

[41] Förslag till avgörande i målen GSMB Invest, Volkswagen och Porsche Inter Auto och Volkswagen (C-128/20, C-134/20 och C-145/20, EU:C:2021:758, punkt 129).

[42] Förslag till avgörande i målen GSMB Invest, Volkswagen och Porsche Inter Auto och Volkswagen (C-128/20, C-134/20 och C-145/20, EU:C:2021:758, punkt 130).

[43] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet CLCV, punkt 114.

88. Vad gäller begreppet ”nödvändig” framgår det av domen i målet CLCV att artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 utgör ett undantag från förbudet mot att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos systemen för kontroll av utsläpp och att den därför ska *tolkas restriktivt*.[44]

89. Om den manipulationsanordning som är aktuell i förevarande fall inte är nödvändig, såsom den hänskjutande domstolen har angett i fråga 2 b[45], finns det inga andra omständigheter som kan medföra att en manipulationsanordning är tillåten. Eftersom de två andra undantagen i artikel 5.2 b respektive c i förordning nr 715/2007 inte är tillämpliga i det nationella målet, finns det nämligen inte någon ytterligare möjlighet att tillåta en manipulationsanordning enligt denna förordning.

90. Jag föreslår följaktligen att domstolen besvarar den andra frågan på följande sätt. Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas så, att frågan huruvida en manipulationsanordning är ”nödvändig” för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning, inte ska bedömas mot bakgrund av teknikens utvecklingsnivå vid tidpunkten för EG-typgodkännandet och att andra omständigheter än den att anordningen är ”nödvändig” inte ska beaktas vid prövningen av om manipulationsanordningen är tillåten.

V. Förslag till avgörande

91. Mot denna bakgrund föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) på följande sätt:

1) Artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en godkänd miljöskyddsförening, som har rätt att föra talan vid domstol enligt nationell rätt, till nationell domstol ska kunna överklaga ett administrativt beslut att bevilja ett EG-typgodkännande av fordon som kan strida mot artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon, en bestämmelse enligt vilken det utom i undantagsfall är förbjudet att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp.

2) Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas så, att frågan om en manipulationsanordning är ”nödvändig” för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning, inte ska bedömas mot bakgrund av teknikens utvecklingsnivå vid tidpunkten för EG-typgodkännandet och att andra omständigheter än den att anordningen är ”nödvändig” inte ska beaktas vid prövningen av om manipulationsanordningen är tillåten.

[44] Domen i målet CLCV, punkt 112.

[45] Det är fråga om en bedömning av de faktiska omständigheterna som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra.