



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä marraskuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Århusin yleissopimus – Oikeus saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa – 9 artiklan 3 kappale – Euroopan unionin perusoikeuskirja – SEUT 47 artiklan ensimmäinen kohta – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan – Ympäristönsuojeluyhdistys – Tällaisen yhdistyksen asiavaltuus tietyille ajoneuvoille myönnetyn EY-tyyppihyväksynnän riittämiseksi kansallisessa tuomioistuimessa – Asetus (EY) N:o 715/2007 – 5 artiklan 2 kohdan a alakohta – Moottoriajoneuvot – Dieselmoottori – Epäpuhtauspäästöt – Pakokaasujen takaisinkierätysoventtiili (EGR-venttiili) – Typen oksidien (NOx) päästöjen vähentämistä rajoittava ”lämpötilaikkuna” – Estolaite – Tällaisen laitteen salliminen, jos se on perustellusti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi – Tekniikan taso

Asiassa C-873/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 20.11.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.11.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Deutsche Umwelthilfe eV

vastaa

Saksan liittotasavalta,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Volkswagen AG,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan ja P. G. Xuereb (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl ja I. Ziemele,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Deutsche Umwelthilfe eV, edustajanaan R. Klinger, Rechtsanwalt,
- Saksan liittotasavalta, asiamiehenään F. Liebhart,
- Volkswagen AG, edustajinaan B. Wolfers ja R. B. A. Wollenschläger, Rechtsanwälte,
- Euroopan komissio, asiamiehinään A. C. Becker, G. Gattinara ja M. Huttunen,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.3.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa (Tanska) ja joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 9 artiklan 3 kappaleen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan ensimmäisen kohdan ja moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 (EUVL 2007, L 171, s. 1) 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Deutsche Umwelthilfe eV -niminen ympäristönsuojeluyhdistys ja Saksan liittotasavalta, jota edustaa Kraftfahrt-Bundesamt (liittovaltion moottoriajoneuvoliikennevirasto, Saksa; jäljempänä KBA) ja joka koskee päätöstä, jolla KBA on sallinut tiettyjen Volkswagen AG:n valmistamien ajoneuvojen osalta sellaisen ohjelmiston käytön, jolla vähennetään pakokaasujen takaisinkiertäystä ulkolämpötilan mukaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

- 3 Århusin yleissopimuksen johdanto-osan 18 perustelukappaleessa määrätään seuraavaa:
”pitävät tärkeänä, että yleisöllä, mukaan lukien järjestöt, olisi käytettävissään tehokkaita oikeudellisia menettelyjä oikeutettujen etujensa turvaamiseksi ja lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi”.

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

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

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

- 5 Mainitun yleissopimuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, 3 ja 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

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

4. Tämän artiklan 1 kappaleen lisäksi ja sen soveltamista rajoittamatta tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle. Tämän artiklan nojalla tehdyt päätökset annetaan kirjallisesti tai kirjalliseen muotoon tallennettuina. Tuomioistuinten ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden elinten päätökset asetetaan julkisesti saataville.”

Unionin oikeus

Asetus (EY) N:o 1367/2006

- 6 Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tavoitteena on edistää [Århusin yleissopimuksen] mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa antamalla säännökset yleissopimuksen määräysten soveltamisesta [Euroopan] yhteisön toimielimiin ja elimiin erityisesti

--

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

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

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

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

Puitedirektiivi

- 8 Puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/46/EY (EUVL 2007, L 263, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 7.10.2008 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1060/2008 (EUVL 2008, L 292, s. 1) (jäljempänä puitedirektiivi), on kumottu moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta, asetusten (EY) N:o 715/2007 ja (EY) N:o 595/2009 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/46/EY kumoamisesta 30.5.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/858 (EUVL 2018, L 151, s. 1) 1.9.2020 alkaen. Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-ajan perusteella pääasiaan sovelletaan kuitenkin edelleen puitedirektiiviä.

- 9 Puitedirektiivin 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

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

– –

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

- 10 Kyseisen puitedirektiivin 3 artiklan 5 alakohdassa säädettiin seuraavaa:

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

– –

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

- 11 Mainitun puitedirektiivin liitteen IV, jonka otsikko oli ”Luettelo ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntävaatimuksia koskevista säädöksistä”, I osassa, jonka otsikko oli ”Luettelo rajoittamattomina sarjoina valmistettavien ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntää koskevista säädöksistä”, mainittiin asetus N:o 715/2007 siltä osin kuin kyseessä ovat ”kevyiden hyötyajoneuvojen päästöt (Euro 5 ja Euro 6) / tietojen saatavuus”.

Asetus N:o 715/2007

- 12 Asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan 1, 6, 7 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

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

(7) Päästönormeja asetettaessa on tärkeää ottaa huomioon niiden vaikutukset markkinoihin ja valmistajien kilpailukykyyn, liiketoiminnalle aiheutuvat suorat ja välilliset kustannukset sekä innovaatioiden edistämisestä, paremmasta ilmanlaadusta, pienenevistä terveydenhuoltokustannuksista ja elinajanodotteen kasvamisesta saatava hyöty samoin kuin niiden merkitys hiilidioksidipäästöjen [(CO₂-päästöjen)] kokonaisvaikutuksen kannalta.

– –

(12) Pyrkimyksiä tiukempien päästörajoitusten täytäntöönpanoon olisi jatkettava, mukaan luettuna [CO₂-]päästöjen vähentäminen; lisäksi olisi varmistettava, että nämä rajoitukset perustuvat käytössä olevien ajoneuvojen todelliseen suorituskykyyn.”

- 13 Kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 14 Kyseisen asetuksen 3 artiklan 10 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa ja sen täytäntöönpanotoimenpiteissä tarkoitetaan

– –

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

- 15 Saman asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Valmistajan on osoitettava, että kaikki yhteisössä myydyt, rekisteröidyt tai käyttöön otetut uudet ajoneuvot on tyyppihyväksytty tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti. Valmistajan on myös osoitettava, että kaikki uudet tyyppihyväksytettävät korvaavat pilaantumista rajoittavat laitteet, jotka myydään tai otetaan käyttöön yhteisössä, on tyyppihyväksytty tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti.

Nämä velvollisuudet sisältävät liitteessä I ja 5 artiklassa tarkoitetuissa täytäntöönpanotoimissa asetettujen päästörajojen noudattamisen.

2. Valmistajan on taattava, että tyyppihyväksyntämenettelyjä, joiden tarkoituksena on tuotannon vaatimustenmukaisuuden, pilaantumista rajoittavien laitteiden kestävyys ja käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuuden tarkistaminen, noudatetaan.

Valmistajan toteuttamilla teknisillä toimenpiteillä on lisäksi voitava varmistaa, että pakokaasupäästöjä ja haihtumispäästöjä rajoitetaan tämän asetuksen mukaisesti tehokkaasti ajoneuvojen tavanomaisen elinkaaren ajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa. – –

– –”

- 16 Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

– –”

- 17 Kyseisen asetuksen liitteessä I, jonka otsikko on ”Päästörajat”, säädetään muun muassa NOx-päästöjen raja-arvoista.

Saksan oikeus

- 18 Hallintolainkäytöstä 21.1.1960 annetun lain (Verwaltungsgerichtsordnung; BGBl. 1960 I, s. 17), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (BGBl. 1991 I, s. 686) (jäljempänä VwGO), 42 §:ssä täsmennetään kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset seuraavasti:

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

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

19 VwGO:n 113 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

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

20 Direktiivissä 2003/35/EY säädettyjä ympäristöalan oikeussuojakeinoja täydentävistä säännöksistä 7.12.2006 annetun lain (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) (BGBl. 2006 I, s. 2816), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (BGBl. 2017 I, s. 3290) (jäljempänä UmwRG), 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tätä lakia sovelletaan seuraavia päätöksiä koskeviin oikeussuojakeinoihin:

– –

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

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

– –”

21 UmwRG:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

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

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

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

– –

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

- 22 UmwRG:n 3 §:ssä säädetään edellytyksistä, jotka kansallisen tai ulkomaisen yhdistyksen on täytettävä, jotta se voi olla oikeutettu käyttämään oikeussuojakeinoja kyseisen lain nojalla, sekä tämän oikeuden saamista koskevasta menettelystä. UmwRG:n 3 §:n 1 momentin mukaan tällainen yhdistys saa hakemuksesta oikeuden käyttää oikeussuojakeinoja, jos se edistää sääntöjensä mukaisesti aatteellisesti ja muutoin kuin tilapäisesti ensisijassa ympäristönsuojelun tavoitteita, se on oikeuden saamispäivänä ollut olemassa vähintään kolmen vuoden ajan ja toiminut kyseisenä aikana, se tarjoaa takeen tehtäviensä asianmukaisesta täyttämisestä, erityisesti osallistumisesta asianmukaisesti viranomaisten päätöksentekomenettelyihin, se tavoittelee yleisen edun mukaisia tavoitteita ja sallii kenen tahansa, joka tukee sen tavoitteita, liittyä siihen jäseneksi.
- 23 Moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden EY-tyyppihyväksynnästä 3.2.2011 annetun asetuksen (moottoriajoneuvojen EY-tyyppihyväksynnästä annettu asetus) (Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV)) (BGBl. 2011 I, s. 126), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 25 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Jos [KBA] toteaa, etteivät ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt ole hyväksytyn tyyppin mukaisia, se voi määrätä kuhunkin tyyppiin sovellettavien [direktiivin 2007/46], [kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä ja neuvoston direktiivin 92/61/ETY kumoamisesta 18.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2002/24/EY [(EYVL 2002, L 124, s. 1)] ja [maatalous- tai metsätraktoreiden, niiden perävaunujen ja vedettävien vaihdettavissa olevien koneiden ja näihin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksynnästä sekä direktiivin 74/150/ETY kumoamisesta 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2003/37/EY [(EUVL 2003, L 171, s. 1)] mukaiset tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tuotanto vastaa hyväksyttyä tyyppiä.

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

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 24 Volkswagen on autonvalmistaja, joka piti kaupan moottoriajoneuvoja ja erityisesti VW Golf Plus TDI -mallista ajoneuvoa, joka oli varustettu EA 189 -tyyppisellä Euro 5 -sukupolven dieselmoottorilla. Näissä ajoneuvoissa oli pakokaasujen takaisinkierätysohjausventtiili (Exhaust Gas Recirculation, jäljempänä EGR-venttiili), joka on yksi autonvalmistajien, myös Volkswagenin, käyttämistä teknologioista, joilla ne rajoittavat ja vähentävät NO_x-päästöjä.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan kyseisessä ajoneuvossa oli alun perin moottorin ohjauslaitteeseen kuuluva ohjelmisto, joka ohjasi pakokaasujen takaisinkierätysohjausjärjestelmän toimimaan kahdella eri tavalla eli moodissa 0, joka aktivoituu, kun kyseisellä ajoneuvolla ajetaan maantiellä, ja moodissa 1, joka toimii epäpuhtauspäästöjen tyyppihyväksyntätestauksessa, jota kutsutaan nimellä New European Driving Cycle (NEDC) ja joka suoritetaan laboratoriossa. Moodin 0 toiminnan aikana

pakokaasujen takaisinkierätyksaste pieneni. Tavanomaisissa käyttöolosuhteissa asianomaiset ajoneuvot toimivat lähes yksinomaan moodissa 0, eikä niiden osalta noudatettu asetuksessa N:o 715/2007 säädettyjä NO_x-päästöjen raja-arvoja.

- 26 Kyseisten ajoneuvojen EY-tyyppihväksyntämenettelyssä Volkswagen ei ilmoittanut KBA:lle tällaisen ohjelmiston olemassaolosta.
- 27 KBA teki 15.10.2015 moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden EY-tyyppihväksynnästä annetun asetuksen (moottoriajoneuvojen EY-tyyppihväksynnästä annettu asetus), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 25 §:n 2 momentin nojalla päätöksen, jossa se katsoi, että kyseinen ohjelmisto oli asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettu estolaitte, joka ei ollut kyseisen asetuksen 5 artiklan mukainen, ja määräsi Volkswagenin poistamaan tämän laitteen ja toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mainitut ajoneuvot ovat asianomaisen kansallisen säännösten ja Euroopan unionin säännösten mukaisia.
- 28 Tämän päätöksen jälkeen Volkswagen päivitti kyseisen ohjelmiston. Päivityksen vaikutuksena oli EGR-venttiilin säätäminen pakokaasujen takaisinkierätyksasteen hallitsemiseksi siten, että kierätyksaste oli 0 prosenttia alle –9 celsiusasteen ulkolämpötilassa ja 85 prosenttia –9 ja +11 celsiusasteen välisissä ulkolämpötiloissa ja se lisääntyi yli +11 celsiusasteessa siten, että se oli 100 prosenttia vasta ulkolämpötilan ollessa yli +15 celsiusastetta. Pakokaasujen puhdistus tällä takaisinkierätyksjärjestelmällä oli siis täysin tehokasta vain, jos ulkolämpötila oli yli +15 celsiusastetta (jäljempänä lämpötilaikkuna).
- 29 KBA myönsi pääasiassa kyseessä olevalle ohjelmistolle luvan 20.6.2016 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös). Se katsoi tässä yhteydessä, että asianomaisissa ajoneuvoissa (jäljempänä pääasiassa kyseessä olevat ajoneuvot) yhä olevat estolaitteet ovat laillisia.
- 30 Deutsche Umwelthilfe, joka on UmwRG:n 3 §:n nojalla oikeussuojakeinoja käyttämään oikeutettu ympäristönsuojeluyhdistys, teki 15.11.2016 riidanalaisesta päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jota ei ole kuitenkaan vielä ratkaistu.
- 31 Deutsche Umwelthilfe nosti 24.4.2018 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtissä (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuim, Saksa), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim, kanteen, jossa se vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista. Se väittää, että pääasiassa kyseessä olevat ajoneuvot on edelleen varustettu asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla kielletyllä estolaitteella, koska tämä laite aktivoituu Saksassa vallitsevissa keskilämpötiloissa. Se katsoo lisäksi, että autonvalmistajilla on mahdollisuus suunnitella moottoreita, jotka eivät teknisistä syistä edellytä päästöjenrajoitusjärjestelmien suorituskyvyn rajoittamista keskilämpötiloissa ja jotka toimivat siis tavanomaisissa käyttöolosuhteissa.
- 32 Saksan liittotasavalta, joka on vastaajana pääasiassa, väittää yhtäältä, ettei Deutsche Umwelthilfellä ole asiavaltuutta riidanalaisen päätöksen riitauttamiseksi ja ettei sen kannetta voida siis ottaa tutkittavaksi. Toisaalta sen mukaan pääasiassa kyseessä olevissa ajoneuvoissa kyseisen ohjelmiston päivittämisen jälkeen oleva lämpötilaikkuna on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo pääasian kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta ensinnäkin, ettei Deutsche Umwelthilfellä ole asiavaltuutta VwGO:n 42 §:n 2 momentin nojalla, jonka mukaan on niin, että jollei laissa muuta ole säädetty, kanne otetaan tutkittavaksi vain, jos kantaja vetoaa siihen, että sen oikeuksia on loukattu kyseessä olevalla hallintotoimella. Tämä säännös on siis ilmaus siitä, että VwGO:ssa säädetty yksityisten oikeussuojaa koskeva järjestelmä perustuu subjektiivisiin oikeuksiin. Pääasia ei kuitenkaan näytä koskevan subjektiivista oikeutta, jota riidanalaisella päätöksellä loukattaisiin. Päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttöä koskeva kielto, josta säädetään asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ja johon Deutsche Umwelthilfe vetoaa, ei näet anna luonnolliselle henkilölle subjektiivista oikeutta, sillä tällä säännöksellä ei pyritä suojelemaan yksittäisiä kansalaisia.
- 34 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseisellä yhdistyksellä ei ole asiavaltuutta sen UmwRG:n 2 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä UmwRG:n 1 §:n 1 momentin kanssa, nojalla, johon sisältyy lakisääteinen poikkeus VwGO:n 42 §:n 2 momentin ensimmäisessä osassa tarkoitetusta subjektiivista oikeutta koskevasta vaatimuksesta. Kyseinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että ympäristönsuojeluyhdistys voi UmwRG:n nojalla nostaa kanteen ainoastaan kyseisen 1 §:n 1 momentissa luetelluista päätöksistä. Näistä päätöksistä tulevat nyt käsiteltävässä asiassa kyseeseen vain 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut päätökset eli ”hallintotoimet tai julkisoikeudelliset sopimukset, joissa hyväksytään – – hankkeita liittovaltion lainsäädännön, osavaltion lainsäädännön tai suoraan sovellettavien Euroopan unionin oikeudellisten toimien ympäristösäännösten mukaisesti”.
- 35 Riidanalainen päätös ei kuitenkaan ole UmwRG:n 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu päätös, koska sillä ei ole hyväksytty ”hanketta” vaan ”tuote”. Tässä säännöksessä tarkoitettu hankkeen käsite perustuu näet kaavoituslainsäädäntöön, ja se on määritelty tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/EY (EYVL 1985, L 175, s. 40) perusteella; kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”hankkeella” tarkoitetaan ”rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista” ja ”muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen”. Pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta säännöstöstä ilmenee tältä osin, että mainittu käsite koskee ainoastaan kiinteitä laitoksia tai toimenpiteitä, joilla kajotaan suoraan luonnonympäristöön tai maisemaan. Kevyiden henkilöautojen EY-tyyppihyväksyntää ja tällaisen EY-tyyppihyväksynnän muuttamista, jota riidanalainen päätös koskee, ei näin ollen voida pitää kansallisessa oikeudessa tarkoitettuna hankkeen hyväksymisenä, koska niissä ei ole kyse kiinteästä laitoksesta eikä niillä kajota suoraan luonnonympäristöön tai maisemaan.
- 36 UmwRG:n säännöksiä ei myöskään voida soveltaa analogisesti, koska keskusteluissa, joiden johdosta UmwRG:tä muutettiin vuonna 2017, on nimenomaisesti täsmennetty, ettei muutos koske tuotteiden alaa myöskään siltä osin kuin on kyse moottoriajoneuvoista.
- 37 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Deutsche Umwelthilfellä ei voi olla asiavaltuutta myöskään Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen nojalla, koska – kuten unionin tuomioistuin on 20.12.2017 antamassaan tuomiossa Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta) todennut – tällä määräyksellä ei sellaisenaan ole välitöntä oikeusvaikutusta. Kyseinen 9 artikla ei näin ollen ole lakisääteinen poikkeus VwGO:n 42 §:n 2 momentin ensimmäisessä osassa tarkoitetusta subjektiivista oikeutta koskevasta vaatimuksesta.

- 38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tämän perusteella, että pääasian kanteen tutkittavaksi ottaminen riippuu siitä, voiko Deutsche Umwelthilfellä olla asiavaltuus suoraan unionin oikeuden perusteella. Se toteaa tältä osin, että 20.12.2017 annetun tuomion Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta) valossa Deutsche Umwelthilfen asiavaltuus voisi seurata Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan soveltamisesta yhdessä.
- 39 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että koska kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännöissä on eroavaisuuksia kyseisestä tuomiosta tehtävien päätelmien osalta, sen on selvitettävä, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tulkittava siten, että ympäristönsuojeluyhdistyksellä on UmwRG:ssä jo säädettyjä laajemmat mahdollisuudet käyttää oikeussuojakeinoja pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen, jollekin tuotteelle myönnetyn viranomaisluvan riitauttamiseksi, jos kyseisen yhdistyksen kanteella pyritään varmistamaan sellaisten unionin ympäristölainsäädännön säännösten noudattaminen, jotka eivät luo subjektiivisia oikeuksia.
- 40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että sen epäilyt koskevat Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettua käsitteen ”kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” tulkintaa. Yhtäältä voitaisiin näet ajatella, että kyseistä käsitettä tulkitaan siten, että se kattaa yksinomaan vaatimukset, joita käytetään oikeussuojakeinoihin oikeutettujen ryhmän rajaamiseen, ja että jäsenvaltioiden liikkumisvara rajoittuu näin ollen ainoastaan siihen, mille ympäristönsuojeluyhdistyksille ne haluavat antaa oikeuden puolustaa yleistä etua ympäristöasioissa. Jos tätä tulkintaa noudatetaan, Deutsche Umwelthilfellä olisi pääasian oikeudenkäynnissä asiavaltuus, koska Saksan lainsäätäjä on vahvistanut nämä vaatimukset UmwRG:n 3 §:ssä ja Deutsche Umwelthilfe on tämän säännöksen nojalla oikeutettu käyttämään oikeussuojakeinoja.
- 41 Toisaalta mainittua käsitettä voitaisiin tulkita siten, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittää vaatimukset myös oikeussuojakeinon kohteen perusteella ja jättää siten tietyt hallinnolliset päätökset ympäristönsuojeluyhdistysten aloitteesta suoritettavan tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tällainen näiden yhdistysten asiavaltuuden rajoittaminen koskemaan tiettyjä päätöksiä, erityisesti päätöksiä, joilla on vakavia ympäristövaikutuksia, voisi olla perusteltua ympäristöön liittyvien hallinnollisten päätösten suuren määrän vuoksi. Kyseinen tuomioistuin toteaa erityisesti tuotteelle myönnettävistä luvista, ettei tosin voida katsoa, ettei niillä ole milloinkaan erityistä merkitystä ympäristölle. Kun otetaan huomioon tuotekohtaisten lupien moninaisuus, käytännön näkökohdat puoltavat kuitenkin sitä, että jäsenvaltioiden on voitava tyyppikohtaisen tarkastelun avulla sulkea pois epävarmuus, joka liittyy siihen, että kolmannet, kuten ympäristönsuojeluyhdistykset, voisivat riitauttaa tiettyjä yksittäistapauksissa tehtyjä päätöksiä.
- 42 Jos unionin tuomioistuin katsoisi, että ympäristönsuojeluyhdistyksellä on asiavaltuus riidanalaisen päätöksen osalta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, miten asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdtaa on tulkittava.
- 43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva lämpötilaikkuna on asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettu estolaite. Se on sitä mieltä, että vaikka kyseisessä säännöksessä olevaa käsitettä ”olosuhteissa, joiden voidaan kohtuudella odottaa esiintyvän ajoneuvon tavanomaisen toiminnan ja käytön aikana” ei ole määritelty asetuksessa N:o 715/2007, kyseisen asetuksen tavoitteiden ja etenkin sen johdanto-osan neljännen ja

kuudennen perustelukappaleen nojalla on katsottava, että tavanomaisina toimintaolosuhteina voidaan pitää ainoastaan todellisen maantieliikenteen olosuhteita. Se katsoo tältä osin, että NO_x-päästöjen vähentämistavoite voidaan saavuttaa vain, jos näitä päästöjä tosiaankin vähennetään ajoneuvon todellisen käytön aikana eikä ainoastaan keinotekoisissa olosuhteissa. Se muistuttaa, että Euroopassa alle +15 celsiusasteen lämpötilat kuuluvat mainitussa säännöksessä tarkoitettuihin tavanomaisiin olosuhteisiin, joita ”voidaan kohtuudella odottaa”. Vuonna 2018 vuotuinen keskilämpötila Saksassa oli näet +10,4 celsiusastetta. Pääasiassa kyseessä olevien ajoneuvojen pakokaasujen kierrätysaste on siten jo pienentynyt ja päästöjenrajoitusjärjestelmä on osittain poistettu toiminnasta, vaikka lämpötilat ovat täysin keskimääräisiä.

44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, onko asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua estolaitteen ”tarpeen” käsitettä tulkittava tekniikan nykytason valossa sen määrittämiseksi, onko estolaite todella tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi se pohtii, onko huomioon otettava myös muita seikkoja, kuten valmistajille aiheutuvat kustannukset ja vaikutus niiden kilpailukykyyn.

45 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

a) Onko [asetuksen N:o 715/2007] 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tarkasteltaessa estolaitteen tarpeellisuutta moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi arviointiperusteena on käytettävä lähtökohtaisesti nykyistä tekniikan tasoa eli EY-tyyppihyväksynnän myöntämisaikana käytettävissä olevia teknisiä mahdollisuuksia?

b) Onko tekniikan tason lisäksi otettava huomioon muita seikkoja, jotka voivat vaikuttaa estolaitteen sallittavuuteen, vaikka estolaite ei yksinomaan nykyisen tekniikan tason valossa ole ’tarpeen’ [asetuksen N:o 715/2007] 5 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen a alakohdassa tarkoitettulla tavalla?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

46 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä sille, että ympäristönsuojeluyhdistys, joka on kansallisen oikeuden nojalla oikeutettu käyttämään oikeussuojakeinoja, ei voi riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollista päätöstä, jolla myönnetään EY-tyyppihyväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan kanssa.

- 47 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että ensimmäistä kysymystä on perusteltu sillä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei anneta Deutsche Umwelthilfele asiavaltuutta sellaisen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hallinnollisen päätöksen osalta, jolla myönnetään EY-tyyppihyväksyntä tai muutetaan sitä.
- 48 Aluksi on huomautettava, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun Århusin yleissopimuksen tulkinnasta. Yhteisö allekirjoitti yleissopimuksen ja hyväksyi sen päätöksellä 2005/370, ja sen määräykset ovat näin tulleet erottamattomaksi osaksi unionin oikeusjärjestystä (tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, 30 kohta ja tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätään, että kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin menettelyihin tai tuomioistuimenmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien riittauttamiseksi, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.
- 50 Ensimmäiseksi on todettava, että hallinnollinen päätös, jolla myönnetään EY-tyyppihyväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan kanssa, kuuluu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen aineelliseen soveltamisalaan, koska se on viranomaisen ”toimi”, jonka väitetään olevan ristiriidassa ”kansallisen ympäristölainsäädännön” säännösten kanssa.
- 51 On näet yhtäältä muistutettava, että unionin tuomioistuin on 17.12.2020 antamassaan tuomiossa CLCV ym. (Dieselmoottorin estolaite) (C-693/18, EU:C:2020:1040, 67, 86 ja 87 kohta), 14.7.2022 antamassaan tuomiossa GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570, 43 kohta) ja 14.7.2022 antamassaan tuomiossa Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, 50 kohta) todennut, että asetuksen N:o 715/2007 tavoitteena on, kuten sen johdanto-osan ensimmäisestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, ympäristönsuojelun korkean tason takaaminen ja erityisesti dieselläkäyttöisten moottoriajoneuvojen NO_x-päästöjen huomattava vähentäminen ilmanlaadun parantamiseksi ja saastepäästöjä koskevien raja-arvojen noudattamiseksi.
- 52 Toteamusta siitä, että asetuksella N:o 715/2007 ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdalla on tällainen ympäristöä koskeva tavoite ja se kuuluu siis Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuun ”ympäristölainsäädäntöön”, ei – toisin kuin KBA väittää – mitenkään kumota sillä seikalla, että kyseinen asetus on annettu EY 95 artiklan, josta on tullut SEUT 114 artikla ja jossa on kyse sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevista toimenpiteistä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.
- 53 Tältä osin on huomautettava, että SEUT 114 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komissio perustaa ympäristönsuojelua koskevat ehdotuksensa jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi suojelun korkeaan tasoon ottaen erityisesti huomioon kaiken tieteelliseen tietoon perustuvan uuden kehityksen. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa todennut, näin ollen se, ettei asetus N:o 715/2007 perustu EY

175 artiklan, josta on tullut SEUT 192 artikla, kaltaiseen erityiseen ympäristöä koskevaan oikeusperustaan, ei voi sulkea pois kyseisen asetuksen ympäristöä koskevaa tavoitetta eikä sen kuulumista ”ympäristölainsäädännön” piiriin.

- 54 Tätä toteamusta tukee ensinnäkin asetus N:o 1367/2006, jonka tavoitteena on sen 1 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan edistää Århusin yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa antamalla säännökset yleissopimuksen soveltamisesta unionin toimielimiin ja elimiin ja erityisesti varmistamalla oikeus saada ympäristöasia käsiteltyksi tuomioistuimessa unionin tasolla. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään, että asetuksessa ympäristölainsäädännöllä tarkoitetaan unionin lainsäädäntöä, jolla ”sen oikeusperustasta riippumatta” myötävaikutetaan sellaisten unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen EUT-sopimuksen mukaisesti, joita ovat muun muassa ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen sekä ihmisten terveyden suojelu.
- 55 Tätä toteamusta tukee toiseksi Århusin yleissopimuksen soveltamisohje eli Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission julkaisema asiakirja, jonka otsikko on ”Århusin yleissopimus, soveltamisohje” (toinen painos, 2014) ja jota voidaan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa, vaikka siihen sisältyvillä analyyseillä ei ole sitovaa vaikutusta eikä niillä ole Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa normatiivista ulottuvuutta (tuomio 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Sisäiset asiakirjat), C-619/19, EU:C:2021:35, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Näissä ohjeissa vahvistetaan näet Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvälle ilmaisulle ”kansallisen ympäristölainsäädännön säännökset” annettava laaja merkitys siltä osin kuin kyseisten ohjeiden sivulla 197 todetaan, että ”kansallinen ympäristölainsäädäntö ei koske vain yleissopimuksessa taattuja tiedonsaantioikeutta tai yleisön osallistumisoikeutta eikä lakitekstejä, joiden nimessä tai otsikossa mainitaan ympäristö. Ratkaisevaa on pikemminkin se, liittyykö kyseinen säännös tavalla tai toisella ympäristöön. Näin ollen myös toimet ja laiminlyönnit, jotka saattavat olla ristiriidassa muun muassa kaupunkisuunnittelua, ympäristöveroja, kemikaalien tai jätteiden valvontaa, luonnonvarojen hyödyntämistä ja alusten aiheuttamaa pilaantumista koskevien säännösten kanssa, kuuluvat 3 kappaleen soveltamisalaan riippumatta siitä, sisältyvätkö säännökset kaavoituslainsäädäntöön, verolakeihin vai merilakeihin”.
- 57 Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen, jonka mukaan päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö on kielletty, väitetty tekninen luonne ei muuta mitenkään sitä, että tällaisen kiellon kautta kyseisellä säännöksellä nimenomaan rajoitetaan pakokaasupäästöjä ja edistetään siten kyseisellä asetuksella olevaa ympäristönsuojelutavoitetta.
- 58 Toisaalta asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan on ympäristölainsäädännön säännöksenä, jota SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan lisäksi sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, katsottava kuuluvan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitetun ”kansallisen lainsäädännön” piiriin.

- 59 Toiseksi on todettava, että oikeussuojakeinojen käyttämiseen oikeutettu ympäristönsuojeluyhdistys kuuluu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen henkilölliseen soveltamisalaan. Tältä osin on muistutettava, että jotta kantaja voi olla kyseisessä määräyksessä määrättyjen oikeuksien haltija, sen on muun muassa oltava ”yleisöön kuuluva” ja täytettävä ”mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset”.
- 60 Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleen mukaan ”yleisöllä” tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleesta ja 9 artiklan 3 kappaleesta seuraa näin ollen, että yleissopimuksen sopimuspuolet voivat kansallisessa lainsäädännössään säätää vaatimuksista, jotka ympäristönsuojeluyhdistyksen on täytettävä, jotta sillä voisi olla viimeksi mainitussa määräyksessä määrätty oikeudet.
- 61 Ennakkoratkaisupyyynnöstä ilmenee, että Saksan lainsäädännössä nämä vaatimukset vahvistetaan UmwRG:n 3 §:n 1 momentissa ja että Deutsche Umwelthilfe, jonka tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan edistää luonnon ja ympäristön suojelua sekä kuluttajansuojaa ympäristöön ja terveyteen liittyvissä asioissa, täyttää mainitut vaatimukset ja sille on tosiasiallisesti ympäristönsuojeluyhdistyksenä annettu oikeus käyttää oikeussuojakeinoja UmwRG:n 3 §:n nojalla.
- 62 Lisäksi on todettava, että tällainen yhdistys kuuluu myös Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettuun ”yleisöön, jota asia koskee” ja jolla tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee. Viimeksi mainitun määräyksen mukaan ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään siten yleisönä, jonka etua asia koskee.
- 63 Kolmanneksi on huomautettava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksistä, joilla pyritään erityisesti selvittämään, antaako Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettu käsite ”kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolille mahdollisuuden asettaa tällaisia vaatimuksia paitsi oikeussuojakeinojen käyttämiseen oikeutettujen ryhmän myös oikeussuojakeinon kohteen osalta, että unionin tuomioistuin on katsonut, että tästä määräyksestä ja erityisesti siitä, että kyseisen määräyksen mukaan siinä tarkoitettujen oikeussuojakeinojen osalta voidaan säätää ”vaatimuksista”, johtuu, että jäsenvaltiot voivat niille tältä osin jätetyn harkintavallan rajoissa vahvistaa menettelysäännöt, jotka koskevat edellytyksiä, joiden on täyttyvä tällaisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi (tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, 86 kohta ja tuomio 14.1.2021, Stichting Varkens in Nood ym., C-826/18, EU:C:2021:7, 49 kohta).
- 64 On kuitenkin ensinnäkin huomautettava, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen sanamuodonkin mukaan tällaiset vaatimukset koskevat oikeussuojakeinojen käyttämiseen oikeutettujen ryhmän eivätkä oikeussuojakeinon kohteen määrittämistä siltä osin kuin oikeussuojakeinon kohteena on kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten rikkominen. Tästä seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi supistaa kyseisen 9 artiklan 3 kappaleen aineellista soveltamisalaa sulkemalla oikeussuojakeinon kohteen ulkopuolelle tiettyjä kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten ryhmiä.

- 65 Toiseksi on niin, että kun jäsenvaltio vahvistaa menettelysääntöjä, joita sovelletaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuihin oikeussuojakeinoihin ja jotka koskevat ympäristönsuojeluyhdistykselle asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvien oikeuksien käyttämistä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätösten valvomiseksi näille kyseisen artiklan perusteella kuuluvien velvollisuuksien noudattamisen osalta, kyseinen jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla ja sen on siis etenkin taattava, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaiksi oikeussuojakeinoihin kunnioitetaan (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, 44 ja 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Vaikka on totta, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta unionin oikeudessa eikä siihen näin ollen voida sellaisenaan vedota unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa oikeusriidassa sen vastaisen kansallisen oikeuden säännöksen soveltamatta jättämiseksi, on siis kuitenkin niin, että yhtäältä unionin tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus edellyttää sitä, että kansallista oikeutta tulkitaan mahdollisimman pitkälle kyseisten sopimusten vaatimusten mukaisesti, ja että toisaalta tällä määräyksellä, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja erityisesti ympäristöoikeuden säännösten osalta (tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta).
- 67 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa, jonka tavoitteena on taata tehokas ympäristönsuojelu (tuomio 8.3.2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, 46 kohta), määrätty oikeus oikeussuojakeinoihin menettäisi kuitenkin kaiken tehokkaan vaikutuksensa ja jopa sisältönsä, jos olisi hyväksyttävä, että tällaisten vaatimusten asettamisella kansallisessa lainsäädännössä tietyiltä ”yleisöön kuuluvien” ryhmiltä ja sitä suuremmalla syyllä ympäristönsuojeluyhdistysten kaltaisilta tahoilta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee” ja jotka täyttävät Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa asetetut vaatimukset, evättäisiin oikeussuojakeinot yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisia toimia tai laiminlyöntejä vastaan, jotka ovat ristiriidassa tiettyjen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten ryhmien kanssa (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, 46 kohta).
- 68 Mainittujen vaatimusten asettamisella ei erityisesti saada viedä ympäristönsuojeluyhdistyksiltä mahdollisuutta saattaa unionin ympäristöoikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen noudattamista valvonnan alaisuuteen, varsinkin kun tällaiset oikeussäännöt on useimmiten tarkoitettu yleisen edun ajamiseksi eikä pelkästään yksityisten henkilökohtaisten intressien suojelemiseksi ja mainittujen yhdistysten tehtävänä on yleisen edun puolustaminen (tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 69 Vaikka Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa oleva ilmaisu ”mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” merkitseekin, että jäsenvaltioilla on edelleen harkintavaltaa tämän määräyksen täytäntöönpanossa, sen perusteella ei näet voida sallia sitä, että jäsenvaltiot asettavat vaatimuksia, jotka ovat niin tiukkoja, että ympäristönsuojeluyhdistysten on tosiasiassa mahdotonta riitauttaa tässä määräyksessä tarkoitettut toimet tai laiminlyönnit (tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, 48 kohta).

- 70 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä seikoista, jotka on palautettu mieleen tämän tuomion 33–35 kohdassa, näyttää ilmenevän, että Saksan lainsäädännön mukaan on niin, että koska ympäristönsuojeluyhdistyksellä ei ole asiavaltuutta ”tuotteelle” myönnettävää lupaa koskevan päätöksen osalta, se ei voi – vaikka se täyttääkin UmwRG:n 3 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset – nostaa kansallisessa tuomioistuimessa kannetta sellaisen päätöksen riitauttamiseksi, jolla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa sen asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdassa säädetyn kiellon kanssa, joka koskee päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttöä.
- 71 Kun kyseessä olevissa kansallisissa menettelysäännöissä ympäristönsuojeluyhdistyksiltä evätään näin oikeus käyttää ylipäänsä oikeussuojakeinoja tällaista päätöstä vastaan, jolla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä, se on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta, kun niitä luetaan yhdessä, johtuvien vaatimusten kanssa (ks. analogisesti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, 52 kohta).
- 72 Se, että ympäristönsuojeluyhdistys, jolla on kuitenkin oikeus panna vireille Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuja tuomioistuinmenettelyjä, ei voi riitauttaa tuomioistuimessa päätöstä, jolla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan ja siis kyseisessä 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitetun ”kansallisen ympäristölainsäädännön säännöksen” kanssa, rajoittaa erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Tällaista rajoitusta ei voida pitää perusteltuna.
- 73 Tältä osin on todettava väitteestä, jonka mukaan tällainen ympäristönsuojeluyhdistysten asiavaltuuden rajoittaminen koskemaan tiettyjä päätöksiä ja erityisesti päätöksiä, joilla on vakavia ympäristövaikutuksia, voi olla perusteltua ympäristöön liittyvien hallinnollisten päätösten suuren määrän vuoksi, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 71 kohdassa lähinnä huomauttanut – yhtäältä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta ei ilmene, että siinä määrätty oikeus käyttää oikeussuojakeinoja voitaisiin rajoittaa koskemaan pelkästään päätöksiä, joilla on vakavia ympäristövaikutuksia. Toisaalta päätökset, joilla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä, voivat koskea lukuisia ajoneuvoja, eikä niillä voida näin ollen missään tapauksessa katsoa olevan vain vähäistä merkitystä ympäristölle. Tältä osin on huomautettava, että asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että erityisesti dieselkäyttöisistä ajoneuvoista peräisin olevien NOx-päästöjen huomattava vähentäminen on tarpeen ilmanlaadun parantamiseksi ja saastepäästöjä koskevien raja-arvojen noudattamiseksi. Päätökset, joilla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä vastoin kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä kieltoa, joka koskee päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttöä, voivat kuitenkin estää näiden ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden saavuttamisen.
- 74 Toisin kuin KBA väittää, se, että Deutsche Umwelthilfen kaltainen ympäristönsuojeluyhdistys ei voi käyttää oikeussuojakeinoja sellaisia päätöksiä vastaan, joilla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä, ei myöskään ole mitenkään tarpeen yleisen edun nimissä nostettavan kanteen (actio popularis) välttämiseksi. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa huomauttanut, on näet niin, että kun jollekin yhdistykselle on kansallisessa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti annettu oikeus käyttää oikeussuojakeinoja ja se on näin ollen

saanut oikeuden nostaa kanne ympäristöasioissa, unionin ympäristölainsäädännön säännösten rikkomisen on katsottava koskevan sitä riittävästi, jotta se voi vedota tällaiseen rikkomiseen kansallisissa tuomioistuimissa.

- 75 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen tulkittava oikeussuojakeinojen käyttämiselle asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevan tavoitteen mukaisesti mahdollistaakseen sen, että Deutsche Umwelthilfen kaltainen ympäristönsuojeluyhdistys voi riitauttaa tuomioistuimessa päätöksen, jolla myönnetään EY-tyyppihyväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan kanssa (ks. analogisesti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, 54 kohta).
- 76 Tältä osin on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on maininnut ennakkoratkaisupyyntönsään 20.12.2017 annetun tuomion Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987) jälkeen Saksassa annetun tuomion, jossa on katsottu tällaisella VwGO:n 42 §:n 2 momentin toisen osan unionin oikeuden mukaisen tulkinnan perusteella, että tällaisella yhdistyksellä on asiavaltuus silloin, kun se pyrkii varmistamaan unionin ympäristölainsäädäntöön perustuvien säännösten noudattamisen. Ensi näkemältä ei siis vaikuta mahdottomalta, että Deutsche Umwelthilfen kaltaisella ympäristönsuojeluyhdistyksellä voitaisiin katsoa olevan asiavaltuus sellaisen Saksan lainsäädännön tulkinnan perusteella, joka on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, ilmenevien vaatimusten mukainen.
- 77 Jos tällainen unionin oikeuden mukainen tulkinta osoittautuu mahdottomaksi, on muistutettava, että kaikkien kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltion eliminää jättää soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus niiden käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa (tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 161 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 78 Kuten tämän tuomion 66 kohdasta ilmenee, Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei sellaisenaan ole välitöntä oikeusvaikutusta, joten tämä määräys ei voi velvoittaa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta jättämään soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista säännöstä.
- 79 Harkintavalta, joka jäsenvaltioille on annettu kyseisessä määräyksessä tarkoitettua oikeutta oikeussuojakeinoihin sääntelevien sääntöjen vahvistamisessa, ei kuitenkaan vaikuta niiden velvollisuuteen taata perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, kuten myös Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleessakin muistutetaan. Perusoikeuskirjan 47 artikla riittää itsessään eikä sitä tarvitse tämentää unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden säännöksillä, jotta yksityiset saisivat oikeuden, johon he voivat vedota sellaisenaan (tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 162 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseiseen artiklaan voidaan siten vedota sen harkintavallan rajoituksena, joka jäsenvaltioille on annettu Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen nojalla.

- 80 Tämän tuomion 77 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis jätettävä soveltamatta kansallisen oikeuden säännökset, jotka ovat esteenä sille, että Deutsche Umwelthilfen kaltaisella ympäristönsuojeluyhdistyksellä on mahdollisuus riitauttaa päätös, jolla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan kanssa.
- 81 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että ympäristönsuojeluyhdistys, joka on kansallisen oikeuden nojalla oikeutettu käyttämään oikeussuojakeinoja, ei voi riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollista päätöstä, jolla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan kanssa.

Toinen kysymys

- 82 Toisen kysymyksensä a ja b kohdalla, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettua estolaitteen ”tarvetta” on arvioitava EY-tyyppihväksynnän ajankohtana olemassa olleen tekniikan tason valossa, ja onko estolaitteen laillisuuden tutkimiseksi otettava huomioon muita seikkoja kuin tämä ”tarve”.
- 83 Asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 10 alakohdan mukaan ”estolaitteella” tarkoitetaan ”rakenteeseen kuuluvaa laitetta, joka havainnoi lämpötilaa, ajoneuvon nopeutta, moottorin pyörimisnopeutta, vaihdetta, imusarjan painetta tai jotain muuta parametriä aktivoidakseen, muuttaakseen, viivästääkseen tai poistaakseen päästöjenrajoitusjärjestelmän jonkin osan toiminnan taikka joka vähentää päästöjenrajoitusjärjestelmän tehokkuutta sellaisissa olosuhteissa, joiden voidaan kohtuudella odottaa esiintyvän ajoneuvon tavanomaisen toiminnan ja käytön aikana”.
- 84 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevalla ohjelmistolla on otettu käyttöön lämpötilaikkuna, jonka nojalla pakokaasujen kierrätysaste on 0 prosenttia alle –9 celsiusasteen ulkolämpötilassa ja 85 prosenttia –9 ja +11 celsiusasteen välisissä ulkolämpötiloissa ja se lisääntyy yli +11 celsiusasteessa siten, että se on 100 prosenttia vasta ulkolämpötilan ollessa yli +15 celsiusastetta. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, pakokaasujen kierrätysaste on siis vain 85 prosenttia saavutettaessa Saksassa todettu keskilämpötila, joka vuonna 2018 oli +10,4 celsiusastetta.
- 85 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin sellaisen lämpötilaikkunan osalta, joka on samanlainen kuin pääasiassa kyseessä oleva lämpötilaikkuna, että asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 10 alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että laite, joka takaa mainitussa asetuksessa säädettyjen päästöjen raja-arvojen noudattamisen vain ulkolämpötilan ollessa +15–+33 celsiusastetta ja ajettaessa alle 1 000 metrin korkeudessa, on kyseisen 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettu estolaite (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 47 kohta ja tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 54 kohta).

- 86 Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan mukaan päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö on kielletty. Tästä kiellosta on kuitenkin kolme poikkeusta, joista yksi on kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa sisältyvä poikkeus, jota sovelletaan silloin, kun ”laite on perustellusti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi”.
- 87 Koska tämä säännös on poikkeus päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käytön kiellosta, sitä on tulkittava suppeasti (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 50 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 63 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 61 kohta).
- 88 Jo asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodosta ilmenee, että jotta estolaitteen tarve kuuluisi kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, tarpeen on oltava perusteltu paitsi moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta myös ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi. Kun näet otetaan huomioon se, että kyseisessä säännöksessä käytetään konjunktioita ”ja”, sitä on tulkittava siten, että siinä säädetyt edellytykset ovat kumulatiivisia (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 61 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 73 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 72 kohta).
- 89 Sen vuoksi ja koska kyseistä poikkeusta on tulkittava suppeasti, pääasiassa kyseessä olevan kaltainen estolaite voi olla oikeutettu mainitun poikkeuksen nojalla vain, jos osoitetaan, että kyseinen laite on välttämättä tarpeen, jotta voidaan välttää pakokaasujen takaisinkierätyjärjestelmän jonkin rakenneosan toimintahäiriöstä johtuvat moottorin vaurioitumisen tai vahingoittumisen välittömät riskit, jotka ovat niin vakavia, että niistä aiheutuu konkreettinen vaara mainitulla laitteella varustettua ajoneuvoa ajettaessa. Tämän seikan tarkistaminen kuuluu kuitenkin pääasiassa tosiseikkojen arviointiin, joka kuuluu yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 62 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 74 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 73 kohta).
- 90 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut sellaisen lämpötilaikkunan osalta, joka on samanlainen kuin pääasiassa kyseessä oleva lämpötilaikkuna, että vaikka on totta, että asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ei aseteta nimenomaisesti muita edellytyksiä kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamiseksi, on kuitenkin niin, että estolaite, jonka pitäisi moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi toimia tavanomaisissa liikenneolosuhteissa suurimman osan vuodesta, olisi selvästi ristiriidassa kyseisen asetuksen tavoitteen kanssa, josta poikkeaminen sallitaan mainitussa säännöksessä vain tarkoin määritellyissä tilanteissa, ja johtaisi myös siihen, että ajoneuvojen NOx-päästöjen rajoittamisen periaatetta sellaisenaan loukattaisiin suhteettomasti (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 63 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 75 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 74 kohta).
- 91 Unionin tuomioistuin on päätellyt näin ollen, että koska tätä 5 artiklan 2 kohdan a alakohdalla on tulkittava suppeasti, tällaista estolaitetta ei voida oikeuttaa kyseisen säännöksen nojalla. Sen hyväksyminen, että tällainen estolaite voisi kuulua kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, johtaisi näet siihen, että tätä poikkeusta sovellettaisiin suurimman osan vuotta unionin alueella vallitsevissa todellisissa ajo-olosuhteissa, jolloin asetuksen

N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettua tällaisten estolaitteiden kiellon periaatetta voitaisiin käytännössä soveltaa harvemmin kuin mainittua poikkeusta (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 64 ja 65 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 76 ja 77 kohta sekä tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 75 ja 76 kohta).

- 92 Unionin tuomioistuin on lisäksi korostanut yhtäältä, että asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on epäpuhtauksien päästöjen raja-arvot määrittäessään ottanut huomioon valmistajien taloudelliset intressit ja erityisesti kustannukset, joita yrityksille aiheutuu tarpeesta noudattaa näitä arvoja. Valmistajien on siten mukauduttava ja sovellettava teknisiä laitteita, joilla mainittuja arvoja kyetään noudattamaan, koska kyseisessä asetuksessa ei velvoiteta käyttämään tiettyä teknologiaa (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 67 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 79 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 78 kohta).
- 93 Toisaalta asetuksen N:o 715/2007 tavoite, joka on ympäristönsuojelun korkean tason varmistaminen ja ilmanlaadun parantaminen unionissa, edellyttää NOx-päästöjen tehokasta vähentämistä ajoneuvojen tavanomaisen elinkaaren aikana. Jos estolaite katsottaisiin kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla sallituksi esimerkiksi pelkästään sillä perusteella, että tutkimuskustannukset ovat korkeat, tekninen laite on kallis tai ajoneuvoa on huollettava useammin ja kyseiset huollot ovat käyttäjälle kalliimpia, kyseinen tavoite vaarantuisi (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 68 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 80 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 79 kohta).
- 94 Tässä tilanteessa – ja koska kyseistä säännöstä on tulkittava suppeasti – on katsottava, että estolaite on mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla ”tarpeen” ainoastaan silloin, kun tämän laitteen tai sillä varustetun ajoneuvon EY-tyyppihyväksynnän ajankohtana millään muulla teknisellä ratkaisulla ei voida välttää sellaisia moottorin vaurioitumisen tai vahingoittumisen välittömiä riskejä, joista aiheutuu konkreettinen vaara ajoneuvoa ajettaessa (tuomio 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, 69 kohta; tuomio 14.7.2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, 81 kohta ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, 80 kohta).
- 95 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohdasta on tulkittava siten, että estolaite voidaan oikeuttaa kyseisen säännöksen nojalla vain sillä edellytyksellä, että osoitetaan, että kyseinen laite on välttämättä tarpeen, jotta voidaan välttää pakokaasujen takaisinkierätyjärjestelmän jonkin rakenneosan toimintahäiriöstä johtuvat moottorin vaurioitumisen tai vahingoittumisen välittömät riskit, jotka ovat niin vakavia, että niistä aiheutuu konkreettinen vaara mainitulla laitteella varustettua ajoneuvoa ajettaessa. Estolaite on lisäksi kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ”tarpeen” ainoastaan silloin, kun tämän laitteen tai sillä varustetun ajoneuvon EY-tyyppihyväksynnän ajankohtana millään muulla teknisellä ratkaisulla ei voida välttää sellaisia moottorin vaurioitumisen tai vahingoittumisen välittömiä riskejä, joista aiheutuu konkreettinen vaara ajoneuvoa ajettaessa.

Oikeudenkäyntikulut

- 96 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa ja joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY, 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että ympäristönsuojeluyhdistys, joka on kansallisen oikeuden nojalla oikeutettu käyttämään oikeussuojakeinoja, ei voi riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa hallinnollista päätöstä, jolla myönnetään EY-tyyppihväksyntä tai muutetaan sitä ja joka saattaa olla ristiriidassa moottoriajoneuvojen tyyppihväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan kanssa.
- 2) Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että estolaite voidaan oikeuttaa kyseisen säännöksen nojalla vain sillä edellytyksellä, että osoitetaan, että kyseinen laite on välttämättä tarpeen, jotta voidaan välttää pakokaasujen takaisinkierätyjärjestelmän jonkin rakenneosan toimintahäiriöstä johtuvat moottorin vaurioitumisen tai vahingoittumisen välittömät riskit, jotka ovat niin vakavia, että niistä aiheutuu konkreettinen vaara mainitulla laitteella varustettua ajoneuvoa ajettaessa. Estolaite on lisäksi kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla ”tarpeen” ainoastaan silloin, kun tämän laitteen tai sillä varustetun ajoneuvon EY-tyyppihväksynnän ajankohtana millään muulla teknisellä ratkaisulla ei voida välttää sellaisia moottorin vaurioitumisen tai vahingoittumisen välittömiä riskejä, joista aiheutuu konkreettinen vaara ajoneuvoa ajettaessa.

Allekirjoitukset