



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 november 2022 *

”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 – Miljöskyddsförening – Talerätt för en sådan förening vid en nationell domstol för att bestrida ett EG-typgodkännande av vissa fordon – Förordning (EG) nr 715/2007 – Artikel 5.2 a – Motorfordon – Dieselmotor – Utsläpp av föroreningar – Ventil för avgasåterföring – Minskningen av kvävedioxidutsläpp begränsas genom ett ’temperaturfönster’ – Manipulationsanordning – Tillåten när den är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning – Teknikens utvecklingsnivå”

I mål C-873/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen för Schleswig-Holstein, Tyskland) genom beslut av den 20 november 2019, som inkom till domstolen den 29 november 2019, i målet

Deutsche Umwelthilfe eV

mot

Bundesrepublik Deutschland

ytterligare deltagare i rättegången:

Volkswagen AG,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, P.G. Xuereb (referent) samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl och I. Ziemele,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

* Rättegångsspråk: tyska.

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Deutsche Umwelthilfe eV, genom R. Klinger, Rechtsanwalt,
- Bundesrepublik Deutschland, av F. Liebhart, i egenskap av ombud,
- Volkswagen AG, genom B. Wolfers och R.B.A. Wollenschläger, Rechtsanwälte,
- Europeiska kommissionen, genom A.C. Becker, G. Gattinara och M. Huttunen, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 3 mars 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), och artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artikel 5.2 a 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 (EUT L 171, 2007, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Deutsche Umwelthilfe eV, en miljöskyddsförening, och Bundesrepublik Deutschland (Föbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Kraftfahrt-Bundesamt (Federala myndigheten för motorfordonstrafik, Tyskland) (nedan kallad KBA). Målet rör KBA:s beslut att, för vissa fordon som tillverkas av Volkswagen AG, godkänna användningen av programvara som minskar återföringen av förorenande gaser beroende på utomhustemperaturen.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 I skäl 18 i Århuskonventionen anges följande:

”[Parterna i denna konvention] är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs”.

- 4 Artikel 2 i konventionen har rubriken "Definitioner". Artikel 2.4 och 2.5 föreskriver följande:

"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."

- 5 Artikel 9 i konventionen har rubriken "Tillgång till rättslig prövning". I artikel 9.3 och 9.4 föreskrivs följande:

"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.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten."

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 1367/2006

- 6 I artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 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 unionens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13) föreskrivs följande:

"Syftet med denna förordning är att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av [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 unionsnivå enligt villkoren i denna förordning."

- 7 Artikel 2 i förordningen har rubriken "Definitioner". I artikel 2.1 f föreskrivs följande:

"I denna förordning avses med

f) *miljörätt*: unionslagstiftning som, oberoende av dess rättsliga grund, bidrar till att uppnå målen i unionens miljöpolitik enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: 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.”

Ramdirektivet

8 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 (EUT L 263, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1060/2008 av den 7 oktober 2008 (EUT L 292, 2008, s. 1) (nedan kallat ramdirektivet), upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om typgodkännande och marknadskontroll av motorfordon och släpvagnar 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/EG (EUT L 151, 2018, s. 1), med verkan från och med den 1 september 2020. Med hänsyn till tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet är ramdirektivet emellertid fortfarande tillämpligt i detta fall.

9 I artikel 1 i ramdirektivet 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.”

10 I artikel 3 led 5 i ramdirektivet föreskrevs följande:

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

...

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.”

11 Bilaga IV till ramdirektivet, 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 beträffande ”[u]tsläpp (Euro 5 och 6) från lätta fordon och tillgång till information”.

Förordning nr 715/2007

12 Skälen 1, 6, 7 och 12 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 av [kväveoxider] 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.

...

(12) Arbetet med att genomföra strängare gränsvärden för utsläpp, även minskade koldioxidutsläpp, och med att se till att dessa gränsvärden avspeglar fordonens faktiska utsläpp vid användning bör fortsätta.”

13 I artikel 1.1 i förordningen föreskrivs följande:

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

14 Artikel 3 led 10 i nämnda förordning har följande lydelse:

”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.”

15 I artikel 4.1 och 4.2 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Tillverkarna skall visa att alla nya fordon som säljs, registreras eller tas i bruk inom gemenskapen är typgodkända i enlighet med denna förordning och dess genomförandeåtgärder. Tillverkarna skall också visa att alla nya ersättande utsläpps begränsande anordningar för vilka typgodkännande krävs som säljs eller tas i bruk inom gemenskapen är typgodkända i enlighet med denna förordning och dess genomförandeåtgärder.

I dessa skyldigheter ingår att de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga I och i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 5 skall respekteras.

2. Tillverkarna skall se till att typgodkännandeförfarandena för kontroll av produktionsöverensstämmelse, hållbarheten hos utsläpps begränsande anordningar och överensstämmelsen hos fordon som är i drift följs.

De tekniska åtgärder som tillverkarna vidtar skall dessutom i enlighet med denna förordning säkerställa att utsläpp från avgasrör och utsläpp genom avdunstning begränsas effektivt under fordonets hela normala livslängd och vid normal användning. ...

...”

- 16 I artikel 5.1 och 5.2 i samma förordning 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,

...”

- 17 I bilaga I till förordningen, med rubriken ”Gränsvärden för utsläpp”, föreskrivs bland annat gränsvärden för utsläpp av kväveoxider (NO_x).

Tysk rätt

- 18 I 42 § Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen) av den 21 januari 1960 (BGBl. 1960 I, s. 17), i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet (BGBl. 1991 I, s. 686) (nedan kallad VwGO), preciseras villkoren för upptagande av en talan till prövning enligt följande:

”1. Vid talan 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.”

- 19 113 § punkt 1 första meningen VwGO stadgar 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.”

- 20 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) av den 7 december 2006 (BGBl. 2006 I, s. 2816), i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet (BGBl. 2017 I, s. 3290) (nedan kallad UmwRG), föreskrivs följande:

”Denna lag är tillämplig på talan avseende av

...

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

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

...”

- 21 I 2 § punkt 1 UmwRG föreskrivs följande:

”En enligt 3 § erkänd inhemsk eller utländsk förening får, utan krav på att den måste göra gällande att dess rättigheter har kränkts, i enlighet med VwGO, föra talan avseende 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 underlåtenheten att fatta ett sådant beslut berör den verksamhet som föreningen enligt sina stadgar ska bedriva för att bidra till att uppnå miljöskyddsmålen, ...

...

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

- 22 I 3 § UmwRG fastställs de villkor som nationella eller utländska föreningar måste uppfylla för att ha talerätt enligt denna lag samt förfarandet för godkännande. Enligt 3 § punkt 1 UmwRG ska en sådan förening på begäran godkännas om den i enlighet med sina stadgar ideellt och inte tillfälligt huvudsakligen främjar miljöskyddssyften, har funnits i minst tre år och varit aktiv under denna period. Föreningen måste också garantera att dess uppgifter utförs på ett lämpligt sätt, bland annat genom ett adekvat deltagande i myndigheternas beslutsprocesser, samt att den eftersträvar mål av allmänintresse och tillåter var och en som stöder dess mål att ansluta sig till föreningen.
- 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 och deras släpvagnar samt de system, komponenter och tekniska enheter som är avsedda för

sådana fordon) (förordning om EG-typgodkännande av motorfordon) av den 3 februari 2011 (BGBl. 2011 I, s. 126), i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet (nedan kallad EG-FGV), anges följande:

”1. Om [KBA] finner att fordon, system, komponenter eller tekniska enheter inte överensstämmer med den godkända typen, får den vidta nödvändiga åtgärder enligt det av följande direktiv som är tillämpligt på den berörda typen, för att säkerställa överensstämmelse med den godkända typen: [direktiv 2007/46], [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/24/EG av den 18 mars 2002 om typgodkännande av två- eller trehjuliga motorfordon och om upphävande av rådets direktiv 92/61/EEG (EGT L 124, 2002, s. 1)] och [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)].

2. I syfte att eliminera brister och säkerställa att fordon som redan tagits i bruk, komponenter eller separata tekniska enheter överensstämmer med den godkända typen kan [KBA] i efterhand vidta sekundära åtgärder.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 24 Volkswagen är en biltillverkare som saluförde motorfordon, bland annat fordon av modellen VW Golf Plus TDI, med en dieselmotor av typ EA 189 Euro 5. De fordonen hade en ventil för avgasåterföring, vilket är en av de tekniker som används av biltillverkare, däribland Volkswagen, för att kontrollera och minska utsläppen av kväveoxider (NO_x).
- 25 Enligt de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen innehöll de aktuella fordonen ursprungligen en programvara som var integrerad i motorkontrollenheten och som innebar att systemet för avgasåterföring fungerade med två lägen, nämligen ett läge 0, som aktiverades vid framförandet av fordonet på väg, och ett läge 1, som användes vid det test för typgodkännande avseende utsläpp av föroreningar, kallat ”New European Driving Cycle” (NEDC), som utfördes i ett laboratorium. När läget 0 tillämpades minskade avgasåterföringstakten. Vid normal användning var fordonet nästan uteslutande i läge 0 och uppfyllde inte de gränsvärden för utsläpp av kväveoxider (NO_x) som föreskrivs i förordning nr 715/2007.
- 26 I förfarandet för EG-typgodkännande av dessa fordon uppgav Volkswagen inte för KBA att det fanns en sådan programvara.
- 27 Den 15 oktober 2015 fattade KBA ett beslut med stöd av 25 § punkt 2 EG-FGV, där den fann att denna programvara utgjorde en manipulationsanordning i den mening som avses i artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007 som inte var förenlig med artikel 5 i samma förordning, och ålade Volkswagen att avlägsna denna anordning och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fordonen överensstämde med den tillämpliga nationella lagstiftningen och Europeiska unionens lagstiftning.
- 28 Till följd av detta beslut uppdaterade Volkswagen programvaran. Effekten av denna uppdatering var att avgasåterföringsventilen reglerade avgasåterföringen så att den var 0 procent när utomhustemperaturen var lägre än -9 grader Celsius och 85 procent när den var mellan -9 och 11 grader Celsius och ökade över 11 grader Celsius, upp till 100 procent vid utomhustemperaturer

över 15 grader Celsius. Reningen av avgaserna med hjälp av detta återföringssystem var således endast fullt effektiv om utomhustemperaturen var över 15 grader Celsius (nedan kallat "temperaturfönstret").

- 29 Genom beslut av den 20 juni 2016 (nedan kallat det omtvistade beslutet) beviljade KBA tillstånd för den aktuella programvaran. Den fann att de manipulationsanordningar som fortfarande fanns i de berörda fordonen (nedan kallade de berörda fordonen) var tillåtna.
- 30 Den 15 november 2016 begärde Deutsche Umwelthilfe, en förening med talerätt enligt artikel 3 UmwRG, omprövning av det omtvistade beslutet. Det ärendet har inte avgjorts.
- 31 Den 24 april 2018 överklagade föreningen det omtvistade beslutet till Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen för Schleswig-Holstein, Tyskland), den hänskjutande domstolen, och yrkade att det skulle ogiltigförklaras. Föreningen har hävdats att de berörda fordonen fortfarande var försedda med en otillåten manipulationsanordning, i den mening som avses i artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, eftersom denna anordning aktiveras vid i Tyskland konstaterade genomsnittstemperaturer. Den anser dessutom att biltillverkare har möjlighet att utforma motorer som inte av tekniska skäl kräver att effektiviteten hos systemen för kontroll av utsläpp minskas vid genomsnittstemperaturer och som således fungerar under normala användningsförhållanden.
- 32 Förbundsrepubliken Tyskland, som är motpart i det nationella målet, har för det första gjort gällande att Deutsche Umwelthilfe inte har talerätt för att överklaga det omtvistade beslutet och att dess överklagande följaktligen ska avvisas, och för det andra att de berörda fordonens temperaturfönster efter uppdateringen av programvaran är förenliga med unionsrätten.
- 33 Vad gäller frågan om överklagandet kan tas upp till prövning i det nationella målet, bedömer den hänskjutande domstolen att Deutsche Umwelthilfe saknar talerätt enligt 42 § punkt 2 VwGO. Enligt den bestämmelsen kan ett överklagande prövas endast om klaganden gör gällande att dennes rättigheter har kränkts av den omtvistade förvaltningsåtgärden, såvida inte annat föreskrivs i lag. Denna bestämmelse är således ett uttryck för att systemet med individuella rättsmedel i VwGO grundar sig på personliga rättigheter. Målet vid den nationella domstolen tycks emellertid inte avse en personlig rättighet som kränkts av det omtvistade beslutet. Förbudet mot att använda manipulationsanordningar som minskar effektiviteten hos systemen för kontroll av utsläpp, vilket stadgas i artikel 5.2 första meningen i förordning nr 715/2007 och har åberopats av Deutsche Umwelthilfe, ger inte en fysisk person någon personlig rättighet, eftersom denna bestämmelse inte syftar till att skydda medborgare individuellt.
- 34 För det andra anser den hänskjutande domstolen att föreningen inte kan ha talerätt med stöd av 2 § punkt 1 UmwRG jämförd med 1 § punkt 1 UmwRG, som föreskriver ett undantag från kravet på en personlig rättighet i den mening som avses i 42 § punkt 2 första delen av meningen VwGO. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende anförts att endast de beslut som räknas upp i 1 § punkt 1 UmwRG kan överklagas av en miljöskyddsförening med tillämpning av den lagen. Bland dessa beslut är de enda som är relevanta i förevarande fall de som avses i första stycket led 5 i denna bestämmelse, det vill säga "förvaltningsbeslut eller offentligrättsliga avtal om att tillåta ... projekt ... med tillämpning av miljöbestämmelser i federal lagstiftning, delstatslagstiftning eller direkt tillämpliga unionsrättsakter".

- 35 Det omtvistade beslutet utgör inte ett beslut i den mening som avses i 1 § första stycket led 5 UmwRG, eftersom det inte ger tillstånd till ett "projekt" utan till en "produkt". Begreppet projekt, i den mening som avses i denna bestämmelse, härrör från den rättsliga regleringen av stadsplanering och fysisk planering och har definierats på grundval av rådets direktiv 85/337/EG 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). Enligt artikel 1.2 i det direktivet avser termen projekt "utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten" och "andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning". Det framgår av den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet att nämnda begrepp endast avser stationära anläggningar eller åtgärder som utgör ett direkt ingrepp i den naturliga omgivningen eller i landskapet. EG-typgodkännande av lätta personbilar och den ändring av ett sådant EG-typgodkännande som är föremålet för det omtvistade beslutet kan följaktligen inte anses utgöra tillstånd till ett "projekt" i den mening som avses i nationell rätt, eftersom de inte avser en stationär anläggning och inte medför något direkt ingrepp i den naturliga omgivningen eller i landskapet.
- 36 Bestämmelserna i UmwRG kan inte heller tillämpas analogt. Under de diskussioner som ledde fram till ändringen av UmwRG, som skedde under år 2017, preciserades det uttryckligen att denna ändring inte avsåg produkter, inbegripet motorfordon.
- 37 För det tredje bedömer den hänskjutande domstolen att Deutsche Umwelthilfe inte heller har talerätt med stöd av artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom den bestämmelsen som sådan saknar direkt effekt, vilket EU-domstolen slog fast i sin dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45). Följaktligen utgör punkt 9 inte ett lagstadgat undantag från kravet på en personlig rättighet i den mening som avses i 42 § punkt 2 första delen av meningen VwGO.
- 38 Under dessa omständigheter anser den hänskjutande domstolen att frågan huruvida överklagandet i det nationella målet kan tas upp till prövning beror på om Deutsche Umwelthilfe kan grunda talerätt direkt på unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att Deutsche Umwelthilfes talerätt, mot bakgrund av domen av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45), skulle kunna följa av en tillämpning av artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan.
- 39 Den hänskjutande domstolen har angett att det, mot bakgrund av skillnaderna mellan de nationella domstolarnas praxis vad gäller konsekvenserna av den domen, är nödvändigt att pröva huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan, ska tolkas så, att det är möjligt för en miljöskyddsförening att, utöver de rättsmedel som redan föreskrivs i UmwRG, bestrida det administrativa tillståndet för en produkt, såsom den som är aktuell i det nationella målet, om föreningens talan syftar till att säkerställa iakttagande av miljörättsliga bestämmelser i unionslagstiftningen vilka inte ger upphov till några personliga rättigheter.
- 40 Den hänskjutande domstolen har preciserat att dess tvivel avser tolkningen av begreppet "kriterier i nationell rätt" i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det skulle nämligen kunna vara tänkbart att tolka detta begrepp så, att det endast omfattar kriterier som syftar till att avgränsa kretsen av taleberättigade och att medlemsstaternas handlingsutrymme följaktligen är begränsat till att endast avse vilka miljöskyddsföreningar som de vill ge rätt att försvara

allmänintresset på miljöområdet. Om denna tolkning godtas har Deutsche Umwelthilfe talerätt i det nationella målet, eftersom den tyska lagstiftaren har fastställt sådana kriterier i 3 § UmwRG och Deutsche Umwelthilfe är godkänd i enlighet med denna bestämmelse.

- 41 Det skulle dock vara möjligt att tolka nämnda begrepp så, att medlemsstaterna har möjlighet att fastställa kriterier även för saken i målet och på så sätt undanta vissa förvaltningsbeslut från all domstolsprövning på initiativ av miljöskyddsföreningar. Enligt den hänskjutande domstolen kan en sådan begränsning av dessa organisationers talerätt till vissa beslut, bland annat beslut som får allvarliga konsekvenser för miljön, vara motiverad på grund av det stora antal förvaltningsbeslut som har samband med miljön. Vad närmare bestämt gäller tillstånd för en produkt har den hänskjutande domstolen påpekat att det visserligen inte kan anses att dessa aldrig har någon större betydelse för miljön. Med hänsyn till det stora antalet individuella tillstånd för produkter talar emellertid praktiska överväganden för att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att genom en generaliserande analys undanta vissa individuella beslut från osäkerheten att en talan kan väckas av tredje man, såsom miljöskyddsföreningar.
- 42 För det fall domstolen skulle anse att en miljöskyddsförening har talerätt avseende det omtvistade beslutet, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i hur artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas.
- 43 Den hänskjutande domstolen bedömer att det temperaturfönster som är aktuellt i det nationella målet utgör en manipulationsanordning i den mening som avses i artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007. Den anser att det – även om begreppet ”under förhållanden som rimligen kan förväntas vid normal användning av fordonet” i den bestämmelsen inte definieras i förordningen – med hänsyn till förordningens syften, och särskilt till skälen 4 och 6, endast är verkliga körförhållanden på väg som ska kunna anses utgöra normal användning. Den hänskjutande domstolen anser att målet att minska utsläppen av kväveoxider (NO_x) endast kan uppnås om de verkligen minskar vid den faktiska användningen av fordonet och inte enbart under konstlade förhållanden. Den påminner om att i Europa är temperaturer under 15 grader Celsius en del av de ”normala förhållanden” som ”rimligen kan förväntas” i den mening som avses i den bestämmelsen. År 2018 var årsmedeltemperaturen i Tyskland 10,4 grader Celsius. Avgasåterföringstakten för fordonen i fråga i det nationella målet har således redan minskat och systemet för kontroll av utsläpp delvis avaktiverats vid fullt genomsnittliga temperaturnivåer.
- 44 Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida begreppet ”nödvändig” manipulationsanordning, i den mening som avses i artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007, ska tolkas mot bakgrund av teknikens utvecklingsnivå för att avgöra om en manipulationsanordning verkligen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning. Vidare frågar sig den hänskjutande domstolen om även andra omständigheter ska beaktas, såsom tillverkarnas kostnader och inverkan på deras konkurrenskraft.
- 45 Mot denna bakgrund beslutade Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen för 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 miljöskyddsföreningar i princip ska kunna väcka talan vid domstol mot ett beslut genom vilket produktion av dieslbilar 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] då tolkas på så sätt att det i princip är teknikens aktuella 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 andra meningen a i [förordning nr 715/2007]?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 46 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 den hindrar att en miljöskyddsförening, som är behörig att föra talan inför domstol enligt nationell rätt, nekas talerätt vid nationell domstol beträffande ett förvaltningsbeslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande, som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.
- 47 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den första frågan motiveras av att den tillämpliga nationella lagstiftningen, enligt den hänskjutande domstolen, inte ger Deutsche Umwelthilfe talerätt avseende ett förvaltningsbeslut genom vilket ett EG-typgodkännande, såsom det som är i fråga i det nationella målet, beviljas eller ändras.
- 48 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att den är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av Århuskonventionen, som undertecknades av gemenskapen och sedan godkändes genom beslut 2005/370, och vars bestämmelser följaktligen utgör en integrerad del av unionens rättsordning (dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30, och dom av den 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 49 Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen ska varje part, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i artikel 9.1 och 9.2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av enskilda och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.
- 50 Domstolen konstaterar, för det första, att ett förvaltningsbeslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom det utgör en "handling" av en myndighet som påstås strida mot bestämmelserna i "nationell miljölagstiftning".
- 51 Domstolen har i dom av den 17 december 2020, CLCV m.fl. (Manipulationsanordning i dieselmotor) (C-693/18, EU:C:2020:1040, punkterna 67, 86 och 87), dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 43), och dom av den 14 juli 2022, Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 50), slagit fast att det mål som eftersträvas med förordning

nr 715/2007, såsom framgår av skälen 1 och 6 i förordningen, är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och, mer specifikt, att kraftigt minska utsläppen av kväveoxider (NO_x) från dieselfordon för att förbättra luftkvaliteten och upprätthålla gränsvärdena för föroreningar.

- 52 Konstaterandet att förordning nr 715/2007, och särskilt dess artikel 5.2, har ett sådant miljömål och således utgör en del av "miljölagstiftningen" i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen påverkas inte, i motsats till vad KBA har hävdad, av att förordningen antogs med stöd av artikel 95 EG, nu artikel 114 FEUF, vilken rör åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.
- 53 I artikel 114.3 FEUF föreskrivs att kommissionen i sina förslag till åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om miljöskydd ska utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande utesluter inte den omständigheten att förordning nr 715/2007 inte har antagits med stöd av en rättslig grund som specifikt avser miljön, såsom artikel 175 EG, nu artikel 192 FEUF, att förordningens syfte avser miljön och att den utgör "miljölagstiftning".
- 54 Detta stöds av förordning nr 1367/2006, som enligt artikel 1.1 d har till syfte att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av Århuskonventionen genom att fastställa regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på unionens institutioner och organ, särskilt genom att ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på unionsnivå. I artikel 2.1 f i den förordningen anges således att miljölagstiftning i förordningen definieras som unionslagstiftning som, "oberoende av dess rättsliga grund", bidrar till att uppnå målen i unionens miljöpolitik enligt EUF-fördraget, såsom att bevara, skydda och förbättra miljön samt skydda människors hälsa.
- 55 Nämnda konstaterande får även stöd av vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, ett dokument som publicerats av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa med titeln "The Aarhus Convention: An Implementation Guide" (andra upplagan, 2014), som enligt domstolens fasta praxis kan anses utgöra ett förklarande dokument som i förekommande fall kan beaktas tillsammans med andra relevanta omständigheter vid tolkningen av konventionen, även om de bedömningar som finns i vägledningen inte har någon bindande verkan och inte den normativa räckvidd som bestämmelserna i konventionen har (dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden), C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 56 Vägledningen bekräftar nämligen att uttrycket "bestämmelser i nationell miljölagstiftning" i artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tolkas brett, eftersom det på sidan 197 i vägledningen anges att "nationell lagstiftning om miljöfrågor varken begränsas till den rätt till information eller allmänhetens deltagande som garanteras i konventionen eller till lagtexter i vilka miljön nämns i titeln eller rubriken. Avgörande är huruvida bestämmelsen i fråga på ett eller annat sätt hänför sig till miljön. De handlingar och underlåtenheter som kan strida mot bestämmelserna om bland annat stadsplanering, miljöskatter, kontroll av kemikalier och avfall, utnyttjande av naturresurser och föroreningar från fartyg omfattas således också av punkt 3, oavsett om bestämmelserna återfinns i plan- och bygglagstiftningen, skattelagstiftningen eller i sjöfartslagstiftningen".

- 57 Den påstått tekniska karaktären hos artikel 5.2 första meningen i förordning nr 715/2007, som föreskriver att det är förbjudet att använda manipulationsanordningar som försämrar effektiviteten hos system för kontroll av utsläpp, ändrar inte det faktum att denna bestämmelse genom ett sådant förbud syftar just till att begränsa utsläppen av förorenande gaser och att på så sätt bidra till förordningens miljöskyddssyfte.
- 58 Vidare ska artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, i egenskap av miljörättslig bestämmelse som dessutom är direkt tillämplig i alla medlemsstater, i enlighet med artikel 288 andra stycket FEUF anses utgöra en del av "nationell lagstiftning" i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen.
- 59 Domstolen konstaterar, för det andra, att en miljöskyddsförening med rätt att föra talan i domstol ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen. För att inneha de rättigheter som föreskrivs i denna bestämmelse måste den som väcker talan dock tillhöra "allmänheten" och uppfylla "eventuella kriterier i nationell rätt".
- 60 Enligt artikel 2.4 i Århuskonventionen avser begreppet 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. Det framgår således av artiklarna 2.4 och 9.3 i Århuskonventionen att parterna i konventionen i sin nationella rätt får föreskriva kriterier som en miljöskyddsförening ska uppfylla för att kunna åtnjuta de rättigheter som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse.
- 61 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att dessa kriterier i tysk rätt anges i 3 § punkt 1 UmwRG och att Deutsche Umwelthilfe, som enligt sina stadgar har till syfte att bidra till att skydda naturen och miljön samt till konsumentskyddet i den mån det har ett samband med miljö och hälsa, uppfyller dessa kriterier och att den föreningen har godkänts som en miljöskyddsförening med rätt att föra i talan i domstol i enlighet med 3 § UmwRG.
- 62 Det kan för övrigt konstateras att en sådan förening även ingår i den "berörda allmänheten" i den mening som avses i artikel 2.5 i Århuskonventionen, det vill säga den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Enligt sistnämnda bestämmelse ska icke-statliga organisationer som arbetar för bättre miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.
- 63 Vad för det tredje gäller den hänskjutande domstolens frågor som mer specifikt syftar till att fastställa om begreppet "kriterier i nationell rätt" i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen medger att parterna i denna konvention föreskriver sådana kriterier inte bara för den krets av personer som har rätt att föra talan, utan även för saken i målet, ska det erinras om att domstolen har slagit fast att det följer av denna bestämmelse, och särskilt av den omständigheten att de rättsmedel som avses i denna bestämmelse kan omfattas av vissa "kriterier", 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 (dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 86, och dom av den 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood m.fl., C-826/18, EU:C:2021:7, punkt 49).

- 64 Det ska emellertid för det första påpekas att dessa kriterier, enligt själva ordalydelsen i artikel 9.3 i Århuskonventionen, avser fastställandet av den krets av personer som har rätt att föra talan, och inte fastställandet av saken i målet i den mån den avser åsidosättande av bestämmelser i nationell miljölagstiftning. Av detta följer att medlemsstaterna inte kan begränsa det materiella tillämpningsområdet för nämnda artikel 9.3 genom att utesluta vissa kategorier av bestämmelser i nationell miljölagstiftning från saken i målet.
- 65 För det andra ska noteras att när en medlemsstat utfärdar 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 artikeln, genomför medlemsstaten unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, och måste då säkerställa att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 44 och 87 och där angiven rättspraxis).
- 66 Även om artikel 9.3 i Århuskonventionen förvisso inte har direkt effekt i unionsrätten och därför inte kan åberopas som sådan i en tvist som omfattas av unionsrätten för att utesluta tillämpningen av en bestämmelse i nationell rätt som strider mot den konventionsbestämmelsen, kvarstår emellertid det faktum att företrädet för de internationella avtal som unionen ingått fordrar att den nationella rätten så långt som möjligt tolkas i enlighet med deras krav samt att denna bestämmelse, i förening med artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, särskilt bestämmelser i miljölagstiftningen (dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45).
- 67 Den talerätt som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen, vars syfte är att säkerställa ett effektivt miljöskydd (dom av den 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 46), skulle fråntas sin ändamålsenliga verkan, och till och med sitt materiella innehåll, om det godtogs att vissa kategorier av "allmänheten", i synnerhet "berörd allmänhet" såsom miljöskyddsföreningar som uppfyller kraven i artikel 2.5 i Århuskonventionen, nekades all rätt att föra talan avseende handlingar eller underlåtenheter av enskilda eller myndigheter som strider mot vissa kategorier av bestämmelser i den nationella miljölagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 46).
- 68 Införandet av dessa kriterier får i synnerhet inte frånta miljöskyddsföreningar möjligheten att få fastställt huruvida bestämmelser i unionens miljö rätt har iakttagits, även eftersom sådana bestämmelser oftast värnar allmänintresset och inte enbart skyddet av enskilda personers intressen och eftersom sådana föreningar har till syfte att tillvarata allmänintresset (dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 69 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 detta nämligen inte medföra att de inför kriterier som är så strikta att det är faktiskt omöjligt för miljöskyddsföreningar att få de handlingar eller

underlåtenheter som omfattas av denna bestämmelse prövade (dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 48).

- 70 I förevarande fall tycks det framgå av de uppgifter som den nationella domstolen har lämnat och som nämns i punkterna 33–35 ovan att en miljöskyddsförening, även om den uppfyller kraven i 3 § punkt 1 UmwRG, enligt tysk rätt inte kan föra talan vid nationell domstol om ett beslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande som kan strida mot det förbud mot användning av manipulationsanordningar som minskar effektiviteten hos system för kontroll av utsläpp som föreskrivs i artikel 5.2 i förordning nr 715/2007, såvida den inte har rätt att överklaga ett beslut om tillstånd för en ”produkt”.
- 71 Genom att på så sätt utesluta miljöskyddsföreningar från all rätt att överklaga ett sådant beslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande, strider den berörda nationella processrätten mot kraven enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 i stadgan (se, analogt, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 52).
- 72 I synnerhet är det en begränsning av den rätt till ett effektivt rättsmedel som garanteras i artikel 47 i stadgan om en miljöskyddsförening som har rätt att föra talan i sådana domstolsprocesser som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen inte ges tillgång till rättslig prövning för att angripa ett beslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande som kan strida mot artikel 5.2 i förordning 715/2007 och därmed mot ”en bestämmelse i nationell miljölagstiftning” i den mening som avses i nämnda artikel 9.3. En sådan begränsning kan inte anses vara motiverad.
- 73 Vad gäller argumentet att en sådan begränsning av miljöskyddsföreningars talerätt avseende vissa beslut – bland annat sådana som har allvarliga konsekvenser för miljön – skulle kunna vara motiverad på grund av det stora antalet förvaltningsbeslut som har samband med miljön, konstaterar domstolen att det, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande, inte framgår av artikel 9.3 i Århuskonventionen att talerätten enligt bestämmelsen kan begränsas till enbart beslut med betydande konsekvenser för miljön. Beslut om beviljande eller ändring av EG-typgodkännande kan dessutom avse ett stort antal fordon och kan således under inga omständigheter anses vara av endast mindre betydelse för miljön. Det framgår av skäl 6 i förordning nr 715/2007 att det bland annat är nödvändigt att minska dieselfordonens utsläpp av kväveoxider (NO_x) avsevärt för att förbättra luftkvaliteten och upprätthålla gränsvärdena för föroreningar. Beslut om beviljande eller ändring av EG-typgodkännande i strid med förbudet mot användning av manipulationsanordningar som minskar effektiviteten hos systemen för kontroll av utsläpp i artikel 5.2 i denna förordning kan hindra att dessa miljöskyddsmål uppnås.
- 74 I motsats till vad KBA har gjort gällande är det inte heller på något sätt nödvändigt att en miljöskyddsförening, såsom Deutsche Umwelthilfe, nekas möjlighet att överklaga beslut om beviljande eller ändring av EG-typgodkännande för att undvika en allmän talerätt (*actio popularis*). Som generaladvokaten påpekat i punkt 73 i sitt förslag till avgörande ska nämligen en förening, som har godkänts i enlighet med de kriterier som föreskrivs i nationell rätt och följaktligen har tillerkänts rätt att föra talan i miljöfrågor, anses vara tillräckligt berörd av åsidosättandet av unionens miljörättsliga bestämmelser för att kunna göra gällande ett sådant åsidosättande vid de nationella domstolarna.

- 75 Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att i möjligaste mån tolka de processrättsliga bestämmelserna om de villkor som ska vara uppfyllda för att en talan ska kunna väckas i enlighet med såväl syftet med artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, på ett sådant sätt att en miljöskyddsorganisation, såsom Deutsche Umwelthilfe, ska kunna överklaga ett beslut om beviljande eller ändring av EG-typgodkännandet som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 (se, analogt, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 54).
- 76 Den hänskjutande domstolen hänvisade i sin begäran om förhandsavgörande till en dom som meddelades i Tyskland till följd av domen av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), i vilken det, genom en sådan konform tolkning av 42 § 2 andra ledet VwGO, medgavs att en sådan förening har talerätt när den försöker se till att bestämmelser som grundar sig på unionens miljö rätt efterlevs. Det tycks således a priori inte uteslutet att en miljöskyddsförening, såsom Deutsche Umwelthilfe, kan tillerkännas talerätt på grundval av en tolkning av tysk rätt som iakttar de krav som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan.
- 77 Om en sådan direktivkonform tolkning visar sig vara omöjlig, ska det erinras om att varje nationell domstol, som prövar ett mål som omfattas av dess behörighet är skyldig, i egenskap av en medlemsstats organ, att underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsbestämmelse som har direkt effekt i det aktuella målet (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 161 och där angiven rättspraxis).
- 78 Som framgår av punkt 66 ovan saknar artikel 9.3 i Århuskonventionen i sig direkt effekt, vilket innebär att den bestämmelsen inte kan tvinga den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som strider mot den.
- 79 Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa regler för den rätt till domstolsprövning som avses i nämnda bestämmelse påverkar emellertid inte deras skyldighet att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan, vilket även artikel 9.4 i Århuskonventionen erinrar om. Artikel 47 är tillräcklig i sig och behöver inte tydliggöras genom unionsrättsliga eller nationella bestämmelser för att ge enskilda en rättighet som kan åberopas som sådan (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162 och där angiven rättspraxis). Denna artikel kan således åberopas som gräns för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen.
- 80 I det fall som avses i punkt 77 ovan ankommer det således på den hänskjutande domstolen att inte tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som hindrar att en miljöskyddsförening, såsom Deutsche Umwelthilfe, kan överklaga ett beslut om beviljande eller ändring av EG-typgodkännandet som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.
- 81 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den hindrar att en miljöskyddsförening, som är behörig att föra talan inför domstol enligt nationell rätt, nekas talerätt vid nationell domstol beträffande ett förvaltningsbeslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande, som kan strida mot artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.

Den andra frågan

- 82 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 a och b, som ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas så, att "nödvändigheten" av en manipulationsanordning, i den mening som avses i den bestämmelsen, ska bedömas mot bakgrund av den tekniska utvecklingsnivå som rådde vid tidpunkten för EG-typgodkännandet och huruvida andra omständigheter än denna "nödvändighet" ska beaktas vid prövningen av om denna manipulationsanordning är lagenlig.
- 83 Artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007 definierar en manipulationsanordning som en "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".
- 84 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den programvara som är i fråga i det nationella målet har fastställt ett temperaturfönster enligt vilket andelen avgaser ska återvinnas med 0 procent när utomhustemperaturen är lägre än -9 grader Celsius, 85 procent när den är mellan -9 och 11 grader Celsius och ökar över 11 grader Celsius, till 100 procent först vid utomhustemperaturer över 15 grader Celsius. Som den hänskjutande domstolen har påpekat reduceras andelen återföring av avgaser till 85 procent vid genomsnittstemperaturen i Tyskland, som år 2018 var 10,4 grader Celsius.
- 85 I detta avseende fann domstolen, beträffande ett temperaturfönster identiskt med det som är aktuellt i det nationella målet, att artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007 jämförd med artikel 5.1 i förordningen ska tolkas så, att en anordning som bara säkerställer att gränsvärdena för utsläpp enligt förordningen är uppfyllda när utomhustemperaturen är mellan 15 och 33 grader Celsius och fordonet framförs på en lägre höjd än 1 000 meter över havet utgör en "manipulationsanordning" i den mening som avses i nämnda artikel 3 led 10 i förordningen (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 47, och dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 54).
- 86 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 i artikel 5.2 a i förordningen, nämligen om "anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning".
- 87 I den mån bestämmelsen innehåller ett undantag från förbudet mot användning av manipulationsanordningar som minskar effektiviteten hos systemen för kontroll av utsläpp, ska denna bestämmelse tolkas restriktivt (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 50, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 63, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 61).
- 88 Det framgår härvidlag av själva lydelsen av artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 att anordningen, för att omfattas av undantaget i denna bestämmelse, ska vara nödvändig inte bara för att skydda motorn mot skador eller olyckor, utan även för att garantera säker körning. Med hänsyn till att den samordnande konjunktionen "samt" används i nämnda bestämmelse, ska den tolkas på det

sättet att villkoren däri är kumulativa (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 61, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 73, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 72).

- 89 Med hänsyn till den restriktiva tolkning som detta undantag ska ges kan en sådan manipulationsanordning som den i det nationella målet följaktligen motiveras med stöd av nämnda undantag endast om det fastställs att anordningen är strängt nödvändig just för att undvika omedelbara risker för att motorn drabbas av skador eller olyckor, orsakade av en felaktig funktion hos en komponent i systemet för avgasåterföring, som är så allvarliga att de medför en konkret fara vid framförandet av det fordon som är utrustat med nämnda anordning. I det nationella målet ankommer det emellertid uteslutande på den hänskjutande domstolen att göra en sådan prövning av de faktiska omständigheterna (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 62, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 74, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 73).
- 90 När det gäller ett temperaturfönster identiskt med det i det nationella målet konstaterade domstolen vidare att även om artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 förvisso inte formellt ställer några andra villkor för tillämpningen av undantaget enligt denna bestämmelse, kvarstår det faktum att en manipulationsanordning som under normala trafikförhållanden ska fungera under större delen av året för att skydda motorn mot skador eller olyckor och för att garantera en säker körning uppenbart strider mot det mål som eftersträvas med denna förordning, vilket nämnda bestämmelse endast gör det möjligt att avvika från under mycket speciella omständigheter, och leder till ett oproportionerligt åsidosättande av själva principen om en minskning av fordons utsläpp av kväveoxider (NO_x) (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 63, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 75, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 74).
- 91 Domstolen slog således fast att en sådan manipulationsanordning, med hänsyn till den restriktiva tolkning som artikel 5.2 a ska ges, inte kan motiveras med stöd av denna bestämmelse. Att medge att en sådan manipulationsanordning kan omfattas av undantaget i denna bestämmelse skulle nämligen leda till att detta undantag blev tillämpligt under större delen av året under de verkliga körförhållanden som råder i unionen, med resultatet att principen om förbud mot sådana manipulationsanordningar i denna artikel 5.2 i praktiken skulle kunna tillämpas mindre ofta än nämnda undantag (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkterna 64 och 65, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkterna 76 och 77, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkterna 75 och 76).
- 92 Domstolen betonade också att det framgår av skäl 7 i förordning nr 715/2007 att unionslagstiftaren, när den fastställde gränsvärdena för utsläpp av föroreningar, beaktade tillverkarnas ekonomiska intressen och bland annat de kostnader som drabbar företagen genom kravet att iaktta dessa värden. Det ankommer således på tillverkarna att anpassa sig och tillämpa tekniska anordningar som gör det möjligt att iaktta nämnda värden, samtidigt som förordningen inte innehåller något krav på att en särskild teknik ska användas (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 67, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 79, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 78).

- 93 Denna tolkning stöds av det mål som eftersträvas med förordning nr 715/2007, vilket är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och att förbättra luftkvaliteten inom unionen, vilket förutsätter en effektiv minskning av utsläppen av kväveoxider (NO_x) under fordonets hela normala livslängd. Detta mål skulle äventyras om en manipulationsanordning tilläts med stöd av artikel 5.2 a i denna förordning av det enda skälet att exempelvis forskningskostnaderna är höga, den tekniska utrustningen är kostsam eller att fordonsunderhållet blir frekventare och dyrare för användaren (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 68, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 80, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 79).
- 94 Under dessa omständigheter, och med beaktande av att denna bestämmelse ska tolkas restriktivt, ska det anses att en manipulationsanordning är "nödvändig", i den mening som avses i nämnda bestämmelse, endast när det vid tidpunkten för EG-typgodkännandet av anordningen eller det fordon som är utrustat med anordningen inte finns någon annan teknisk lösning som gör det möjligt att undvika omedelbara risker för att motorn drabbas av skador eller olyckor och som medför en konkret fara vid framförandet av fordonet (dom av den 14 juli 2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, punkt 69, dom av den 14 juli 2022, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, punkt 81, och dom av den 14 juli 2022, Porsche Inter Auto och Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, punkt 80).
- 95 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas så, att en manipulationsanordning kan vara berättigad med stöd av denna bestämmelse endast om det visas att utrustningen strikt tillgodoser behovet av att undvika omedelbara risker för skador eller olyckor med motorn som orsakas av brister i en komponent i systemet för avgasåterföring, som är så allvarlig att den ger upphov till en konkret fara vid framförandet av det fordon som är utrustat med anordningen. En manipulationsanordning är dessutom endast "nödvändig", i den mening som avses i denna bestämmelse, när det vid tidpunkten för EG-typgodkännandet av anordningen eller det fordon som är utrustat med den inte finns någon annan teknisk lösning som gör det möjligt att undvika omedelbara risker för skador eller olyckor med motorn som ger upphov till en konkret fara vid framförandet av fordonet.

Rättegångskostnader

- 96 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998 och godkänd 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 den hindrar att en miljöskyddsförening, som är behörig att föra talan inför domstol enligt nationell rätt, nekas talerätt vid nationell domstol beträffande ett förvaltningsbeslut om beviljande eller ändring av ett EG-typgodkännande, 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.

- 2) Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007 ska tolkas så, att en manipulationsanordning kan vara berättigad med stöd av denna bestämmelse endast om det visas att utrustningen strikt tillgodoser behovet av att undvika omedelbara risker för skador eller olyckor med motorn som orsakas av brister i en komponent i systemet för avgasåterföring, som är så allvarlig att den ger upphov till en konkret fara vid framförandet av det fordon som är utrustat med anordningen. En manipulationsanordning är dessutom endast ”nödvändig”, i den mening som avses i denna bestämmelse, när det vid tidpunkten för EG-typgodkännandet av varan eller det fordon som är utrustat med den inte finns någon annan teknisk lösning som gör det möjligt att undvika omedelbara risker för skador eller olyckor med motorn som ger upphov till en konkret fara vid framförandet av fordonet.

Underskrifter