

MRF 2022.192

EU-Domstolens dom af 8. november 2022, Store Afdeling, sag C-873/19, Deutsche Umwelthilfe

Uanset tysk lovgivning havde en NGO på grundlag af Århuskonventionens art. 9(3) og art. 47 i EU's charter søgsmålskompetence til at prøve gyldigheden af tyske myndigheders EU-typegodkendelse af manipulationsanordning ved måling af VW-dieselmotors NOx-emission efter forordning nr. 715/2007. Efter forordningens art. 5(2) kan manipulationsanordninger kun anvendes, når bilproducenten godtgør, at dette er nødvendigt for at undgå alvorlig fare, og der ikke findes en anden teknisk løsning.

Sagen var en af udløberne af den såkaldte 'dieselgate' om flere tyske bilproducenters anvendelse af manipulationsanordninger ved måling af dieselmotors NOx-emission, der er reguleret i EU's forordning nr. 715/2007 om typegodkendelser af motorkøretøjer mht. emissioner fra personbiler og lette erhvervskøretøjer. I oktober 2015 traf den tyske myndighed for motorkøretøjer, KBA, afgørelse om, at den manipulationsanordning, som Volkswagen anvendte i VW Golf Plus TDI var i modstrid med EU's forordning, og pålagde Volkswagen at bringe anordningen i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Volkswagen ændrede på denne baggrund manipulationsanordningen, hvorefter KBA i juni 2016 godkendte den nye manipulationsanordning. Da den tyske miljøorganisation Deutsche Umwelthilfe fandt, at godkendelsen af manipulationsanordningen var i modstrid med EU's forordning, anlagde Deutsche Umwelthilfe i november 2018 sag ved forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein med påstand om, at godkendelsen skulle annulleres, da den var i modstrid med EU-forordningen. KBA påstod afvisning med henvisning til, at Deutsche Umwelthilfe ikke havde søgsmålskompetence efter tysk ret, da sagen ikke vedrørte et produkt, men typegodkendelse af et produkt, og en NGO ikke har en subjektiv retlig interesse i typegodkendelse af produkter. Dette førte til en præjudiciel sag for EU-Domstolen om fortolkningen af Århuskonventionens art. 9(3) og art. 47 i EU's charter og miljøorganisationers søgsmålskompetence i relation til EU-typegodkendelse af produkter og om fortolkning af EU's forordning om typegodkendelse af dieselmotors. EU-Domstolen lagde indledningsvis til grund, at den tyske domstols første spørgsmål var begrundet med, at Deutsche Umwelthilfe ikke har søgsmålskompetence til at prøve typegodkendelser efter tysk ret, men at EU-Domstolen på grundlag af EU's tiltrædelse af Århuskonventionen har kompetence til at tage præjudicielt stilling til, om dette er foreneligt med Århuskonventionens art. 9(3), hvorefter hver part skal sikre, "at medlemmer af offentligheden, der

opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet". Herefter fastslog EU-Domstolen, at typegodkendelse af bilers emission er omfattet af det materielle anvendelsesområde for Århuskonventionens art. 9(3), da typegodkendelsen udgør en offentlig myndigheds handling, som sagsøger hævder er i strid med national ret om miljøet, idet reglerne skal bidrage til at forbedre luftkvaliteten. I forlængelse heraf afviste EU-Domstolen, at det gjorde en forskel, at forordning nr. 715/2007 er vedtaget som led i harmoniseringen af det indre marked efter TEUF art. 114(1), og henviste tillige til den vejledning, som FN havde udsendt om Århuskonventionen. På denne baggrund måtte afgørelser om manipulationsanordninger efter forordning nr. 715/2007 anses for omfattet af foranstaltninger vedrørende miljøet efter "national ret". Herefter lagde EU-Domstolen til grund, at Deutsche Umwelthilfe efter tysk ret var tillagt partsevne og som følge heraf var omfattet af begrebet "medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier efter national ret" efter Århuskonventionens art. 9(3). Selv om art. 9(3) ikke har direkte virkning, som fastslået i sag C-240/09, LZ I, skal national ret i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med bestemmelsen, og selv om "eventuelle kriterier efter national ret" indebærer en skønmæssig beføjelse for medlemsstaterne, kan dette ikke medføre, at medlemsstaterne indfører kriterier, der er så strenge, at det rent faktisk bliver umuligt for miljøorganisationer at anfægte de handlinger eller undladelser, der er nævnt i art. 9(3), jf. sag C-664/15 (præmis 66-69). Herefter tilsluttede EU-Domstolen sig generaladvokatens fortolkning, hvorefter en forening, der er anerkendt efter national ret til at have partsevne på miljøområdet, også har søgsmålskompetence til at prøve afgørelser om EU-typegodkendelse (præmis 74-76). Såfremt dette er i modstrid med national ret trods

en traktatkonform fortolkning, har den nationale domstol pligt til inden for sin kompetence at undlade at anvende de nationale regler (præmis 77), da medlemsstaternes skønsmargen efter Århuskonventionens art. 9(3) ikke berører forpligtelsen til at sikre effektive retsmidler, idet art. 47 i chartret i sig selv er tilstrækkelig og ikke skal præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes. Art. 47 kan derfor påberåbes som en begrænsning af den skønsmargen, der er overladt medlemsstaterne efter Århuskonventionens art. 9(3). Århuskonventionens art. 9(3) sammenholdt med chartrets art. 47 er derfor til hinder for, at en miljøforening med partsevne

efter national ret er afskåret fra retligt at anfægte typegodkendelser efter art. 5(2) i forordning nr. 715/2007 om emissionsanordninger for biler. I forhold til fortolkningen af art. 5(2) i forordningen om typegodkendelser af bilers emissionsanordninger fastslog EU-Domstolen, at de manipulationsanordninger, som kan tillades efter denne bestemmelse, ”kun er »nødvendig« [...], når der på tidspunktet for EF-typegodkendelsen af denne anordning eller det køretøj, der er udstyret med denne, ikke findes nogen anden teknisk løsning, der gør det muligt at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som skaber en konkret fare under kørslen” (præmis 94).

Kommentar: *Dommen har ganske vidtgående konsekvenser, da den må forstås på den måde, at når en miljøorganisation efter national ret er tillagt klage- eller søgsmålsadgang til at anfægte tilladelse til projekter, der vedrører miljøet, skal den pågældende miljøorganisation også have adgang til en uafhængig prøvelse af gyldigheden af typegodkendelser af produkter, hvis typegodkendelsen har betydning for ”miljøet”, som dette begreb må fortolkes efter Århuskonventionen. EU-Domstolen har tidligere i sag C-240/09 fastslået, at Århuskonventionens art. 9(3) om adgang til anfægte overtrædelser af miljølovgivningen begået af private eller offentlige myndigheder ikke har direkte virkning, idet Domstolen dog samtidigt fastslog, at national gennemførelse af EU’s miljøregler er omfattet af art. 9(3) (se hertil Pagh: TfM 2011.97). Med dommen i sag C-873/19 er det yderligere fastslået, at selv om art. 9(3) efter ordlyden kræver, ”at medlemmer af offentligheden har adgang til administrative eller retslige procedurer”, skal dette forstås på den måde, at miljøorganisationer, der er anerkendt som søgsmålsberettigede i national ret, skal have adgang til uafhængig juridisk prøvelse på grundlag af art. 47 i EU’s charter om grundlæggende rettigheder, hvilket har en vis støtte i sag C-664/15 (og hertil Pagh: MAD 2017.402). Det er således efter den seneste dom i sag C-873/19 ikke muligt at begrænse prøvelsesretten med henvisning til genstanden for prøvelsen eller visse kategorier af prøvelse (præmis 64). Dommen afklarar dermed tre omtvistede spørgsmål. Det første er, at det ikke er foreneligt med EU-retten, at prøvelsesadgangen begrænses til ”administrative procedurer”, hvilket hidtil har været den danske opfattelse, hvor man har ment at adgang til at klage til ombudsmanden og til at indgive politianmeldelse var tilstrækkeligt. Denne forståelse kan ikke opretholdes efter dommen, der på dette punkt støtter sig til chartrets art. 47. For det andet er det efter dommen ikke muligt i forhold til miljøorganisationer at begrænse prøvelsesadgang til bestemte dele af miljølovgivningen. Der er ikke herved taget stilling til, om det er foreneligt med EU-retten, at der efter dansk miljølovgivning er en sektoropdelt klageadgang for miljøorganisationer til Miljø- og Fødevareklagenævnet, så miljøorganisationers klageadgang varierer på forskellige lovområder, men dommen må i alle tilfælde betyde, at miljøorganisationer vil have adgang til domstolsprøvelse. For det tredje – og meget vidtgående – vil miljøorganisationer efter dommen have mulighed for at indbringe danske myndigheders godkendelse af produkter for danske domstole, når de pågældende produktgodkendelser varetager miljømæssige formål. Se tillige sag C-826/18 (MRF 2021.28), hvor EU-Domstolen afviste, at søgsmålsgangen for NGO’er kunne gøres betinget af deltagelse i forudgående beslutningsproces, sag C-352/19 P (MRF 2020.21), hvor det blev afvist, at den belgiske Bruxelles-region kunne anlægge annullationssøgsmål for at få underkendt Kommissionens godkendelse af aktivstof i pesticider, samt sag T-569/20 (MRF 2021.272), hvor Retten afviste, at Kommissionens beslutning om ikke at indlede traktatbrudssag er omfattet af EU’s Århusforordning (nr. 1367/2006), idet Retten bl.a.*

MRF 2022.192

*anførte, at art. 9(3) ikke har direkte virkning. Denne fortolkning forekommer vanskelig at opretholde efter den seneste dom i C-873/19 om chartrets art. 47. I forhold til problemet med manipulationsanordninger på dieslbiler har EU-Domstolen tidligere i sag C-693/18 (**MRF 2020.22**) taget stilling til forordning nr. 715/2007 i en fransk straffesag.*

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. november 2022 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Århuskonventionen – adgang til klage og domstolsprøvelse – artikel 9, stk. 3 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47, stk. 1 – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – miljøbeskyttelsesforening – en sådan forenings kompetence til at anlægge søgsmål ved en national ret med henblik på at anfægte EF-typegodkendelse af visse køretøjer – forordning (EF) nr. 715/2007 – artikel 5, stk. 2, litra a) – motorkøretøjer – dieselmotor – emissioner af forurenende stoffer – ventil til udstødningsgasrecirkulation (EGR-ventil) – nedbringelse af nitrogenoxid-emissioner (NOx) begrænset af et »temperaturinterval« – manipulationsanordning – godkendelse af en sådan anordning, når den er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed – teknisk niveau«

I sag C-873/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) ved afgørelse af 20. november 2019, indgået til Domstolen den 29. november 2019, i sagen

Deutsche Umwelthilfe eV

mod

Bundesrepublik Deutschland,

procesdeltager:

Volkswagen AG,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan og P.G. Xuereb (refererende dommer) samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl og I. Ziemele,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Deutsche Umwelthilfe eV ved Rechtsanwalt R. Klinger,
- Bundesrepublik Deutschland ved F. Liebhart, som befuldmægtiget,
- Volkswagen AG ved Rechtsanwälte B. Wolfers og R.B.A. Wollenschläger,
- Europa-Kommissionen ved A.C. Becker, G. Gattinara og M. Huttunen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. marts 2022,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), og af artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt af artikel 5, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), [og] om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Deutsche Umwelthilfe eV, der er en miljøbeskyttelsesforening, og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret ved Kraftfahrt-Bundesamt (forbundsmyndigheden for motorkøretøjer, Tyskland, herefter »KBA«), vedrørende en afgørelse, hvorved denne myndighed for visse køretøjer produceret af Volkswagen AG godkendte anvendelse af en software, der reducerer recirkulationen af forurenende gas på grundlag af den ydre temperatur.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 18. betragtning til Århuskonventionen har følgende ordlyd:

»[Parterne i denne konvention] [...] er interesseret i, at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves.«
- 4 Denne konventions artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i stk. 4 og 5:

»4. »offentligheden«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper

5. »[d]en berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse.«
- 5 Den nævnte konventions artikel 9 med overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse« bestemmer i stk. 3 og 4:

»3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter [denne artikels] stk. 1 og 2 [...], sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser, og når det er muligt, andre organers afgørelser, skal være offentligt tilgængelige.«

EU-retten

Forordning (EF) nr. 1367/2006

- 6 Artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13) bestemmer:

»Denne forordning har til formål at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til [Århuskonventionen], idet den fastsætter regler for, hvordan Århuskonventionens bestemmelser skal anvendes på fællesskabsinstitutioner og -organer, navnlig ved:

[...]

- d) at give adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på fællesskabsplan på de betingelser, der fastsættes i denne forordning.«

- 7 Denne forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1, litra f):

»I denne forordning forstås ved:

- f) »miljølovgivning«: fællesskabslovgivning, der uanset retsgrundlaget bidrager til forfølgelse af målene for Fællesskabets politik på miljøområdet som anført i traktaten: bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.«

Rammedirektivet

- 8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (EUT 2007, L 263, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1060/2008 af 7. oktober 2008 (EUT 2008, L 292, s. 1) (herefter »rammedirektivet«), er med virkning fra den 1. september 2020 blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/858 af 30. maj 2018 om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, om ændring af forordning (EF) nr. 715/2007 og (EF) nr. 595/2009 og om ophævelse af direktiv 2007/46/EF (EUT 2018, L 151, s. 1). Henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen finder rammedirektivet imidlertid anvendelse på sidstnævnte.

- 9 Rammedirektivets artikel 1 fastsatte:

»Dette direktiv fastlægger en harmoniseret ramme med de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for Fællesskabet.

[...]

Særlige tekniske krav til køretøjers fremstilling og funktion fastlægges i medfør af dette direktiv i retsakter, som bilag IV indeholder en udtømmende liste over.«

- 10 Dette rammedirektivs artikel 3, nr. 5), bestemte:

»I dette direktiv og i de i bilag IV opførte retsakter forstås, medmindre andet er bestemt heri, ved:

[...]

5. »EF-typegodkendelse«: den procedure, hvorved en medlemsstat attesterer, at en type køretøj, system, komponent eller separat teknisk enhed opfylder de relevante administrative bestemmelser og

tekniske krav i dette direktiv og i de retsakter, der er opført i bilag IV eller XI.«

- 11 Bilag IV til det nævnte rammedirektiv med overskriften »Krav i forbindelse med EF-typegodkendelse af køretøjer« henviste i del I med overskriften »Retsakter, der finder anvendelse i forbindelse med EF-typegodkendelse af køretøjer, der fremstilles i ubegrænsede serier«, til forordning nr. 715/2007 for så vidt angik »[e]missioner (Euro 5 og 6) lette erhvervskøretøjer/adgang til informationer«.

Forordning nr. 715/2007

- 12 Følgende fremgår af 1., 6., 7. og 12. betragtning til forordning nr. 715/2007:

»(1) [...] De tekniske krav i forbindelse med typegodkendelse af motorkøretøjer, hvad angår emissioner, bør [...] harmoniseres for at undgå, at der i medlemsstaterne vedtages forskellige krav, og for at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau.

[...]

(6) Der er navnlig behov for en betydelig begrænsning af dieselskøretøjers emissioner af [NO_x] for at forbedre luftkvaliteten og overholde grænseværdierne for luftforurening. [...]

(7) Når der fastsættes emissionsnormer, er det vigtigt at overveje, hvordan disse vil påvirke markederne og fabrikanternes konkurrenceevne, hvilke direkte og indirekte omkostninger virksomhederne påføres, og hvilke fordele der opstår i form af innovationsstimulering, forbedret luftkvalitet, nedbringelse af sundhedsudgifterne og forlængelse af den forventede levetid, samt hvilke konsekvenser der vil blive tale om for den samlede indvirkning på [kuldioxid (CO₂)]-emissionerne.

[...]

(12) Der bør gøres en fortsat indsats for at indføre strengere emissionsgrænseværdier, herunder en reduktion af [CO₂]-emissioner, og for at sikre, at disse grænseværdier svarer til køretøjers aktuelle effekt, når de er i anvendelse.«

- 13 Denne forordnings artikel 1, stk. 1, fastsætter:

»I denne forordning fastlægges fælles tekniske krav til typegodkendelse af motorkøretøjer (køretøjer) og udskiftningsdele, herunder forureningsbegrænsende udskiftningsanordninger, med hensyn til emission.«

- 14 Den nævnte forordnings artikel 3, nr. 10), bestemmer:

»I denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger forstås ved:

[...]

(10) »manipulationsanordning«, enhver anordning, som registrerer temperatur, køretøjets hastighed, motorens omdrejningstal (rpm), det anvendte gear, vakuum i indsugningsmanifolden eller ethvert andet parameter med henblik på at aktivere, modulere, forsinke eller deaktivere driften af en del af emissionsbegrænsningssystemet, og som derved reducerer dets effektivitet under betingelser, som man med rimelighed kan forvente at komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold.«

- 15 Samme forordnings artikel 4, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Fabrikanten skal påvise, at alle nye køretøjer med henblik på salg, registrering eller ibrugtagning i Fællesskabet[...] er typegodkendt i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger. Fabrikanten skal også påvise, at alle nye udskiftede forureningsbegrænsende anordninger, som skal typegodkendes, og som sælges eller tages i brug i Fællesskabet, er typegodkendt i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger.

Disse forpligtelser omfatter overholdelse af de emissionsgrænser, som er angivet i bilag I og de i artikel 5 nævnte gennemførelsesforanstaltninger.

2. Fabrikanten skal sikre, at typegodkendelsesprocedurerne for efterprøvning af produktionens overensstemmelse følges, og at kravene til de forureningsbegrænsende anordningers holdbarhed og disses overensstemmelse efter ibrugtagning overholdes.

Herudover skal fabrikantens tekniske foranstaltninger sikre, at udstødnings- og fordampningsemissionerne fra køretøjerne i hele deres normale levetid og ved normal brug reelt begrænses i overensstemmelse med denne forordning. [...]

[...]«

16 Artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning nr. 715/2007 bestemmer:

»1. Fabrikanten skal sikre, at de komponenter i køretøjet, der med sandsynlighed vil påvirke emissionen, er udformet, konstrueret og samlet, således at køretøjet ved normal brug er i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger.

2. Anvendelse af manipulationsanordninger, som reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, forbydes. Forbuddet skal ikke gælde, hvor:

a) anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed

[...]«

17 Bilag I til denne forordning med overskriften »Emissionsgrænser« fastsætter bl.a. grænseværdierne for emissioner af NO_x.

Tysk ret

18 I § 42 i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje) af 21. januar 1960 (BGBl. 1960 I, s. 17) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (BGBl. 1991 I, s. 686) (herefter »VwGO«), præciseres betingelserne for søgsmåls antagelse til realitetsbehandling på denne måde:

»1. Ved stævning kan der nedlægges påstand om ophævelse af en forvaltningsakt (»Anfechtungsklage«) og om idømmelse af pligt til at udstede en forvaltningsakt, som er blevet afvist eller ikke er blevet udstedt (»Verpflichtungsklage«).

2. Såfremt intet andet bestemmes i loven, kan sagen kun antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren gør gældende, at dennes rettigheder er blevet krænket som følge af forvaltningsakten eller som følge af, at det er blevet afvist eller undladt at udstede denne forvaltningsakt.«

19 VwGO's § 113, stk. 1, første punktum, bestemmer:

»Såfremt forvaltningsakten er retsstridig, og sagsøgerens rettigheder herved krænkes, ophæver retten forvaltningsakten og en eventuel klageafgørelse.«

20 § 1, stk. 1, i Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) (lov om supplerende bestemmelser angående retsmidler i miljøsager i henhold til direktiv 2003/35/EF) af 7. december 2006 (BGBl. 2006 I, s. 2816) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (BGBl. 2017 I, s. 3290, herefter »UmwRG«), fastsætter:

»Denne lov finder anvendelse på retsmidler vedrørende:

[...]

- 5) forvaltningsakter eller offentligretlige kontrakter, hvorved der godkendes andre projekter end de i nr. 1-2b anførte projekter under anvendelse af forbundsstatens eller delstaternes miljølovgivning eller EU-retsakter, der finder direkte anvendelse, [...]

Denne lov finder også anvendelse, når der i strid med gældende bestemmelser ikke er truffet en afgørelse efter første punktum. [...]

[...]«

- 21 UmwRG's § 2, stk. 1, fastsætter:

»En national eller udenlandsk forening, der er anerkendt i henhold til § 3, kan i henhold til VwGO iværksætte retsmidler til prøvelse af en afgørelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, i hvilken forbindelse det ikke er et krav, at foreningen gør gældende, at dens egne rettigheder er blevet krænket, såfremt foreningen

- 1) gør gældende, at en afgørelse i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan strider mod retsfor skrifter, der kan have betydning for vedtagelsen af den nævnte afgørelse
- 2) gør gældende, at en afgørelse, der er truffet i henhold til § 1, stk. 1, første punktum, eller en undladelse af at træffe en sådan, berører foreningens vedtægtsmæssige opgaveområde om at fremme målet om at sikre beskyttelsen af miljøet, [...]

[...]

I tilfælde af, at der iværk sættes retsmidler til prøvelse af en afgørelse som omhandlet i artikel 1, stk. 1, første afsnit, nr. 2a-6, eller til prøvelse af en undladelse af at træffe denne afgørelse, skal foreningen desuden påberåbe sig en tilsidesættelse af miljøbestemmelser.«

- 22 UmwRG's § 3 fastsætter de betingelser, som nationale eller udenlandske foreninger skal opfylde for at blive anerkendt og kunne iværk sætte retsmidler i henhold til denne lov og anerkendelsesproceduren. Ifølge UmwRG's § 3, stk. 1, anerkendes en sådan forening efter anmodning i det væsentlige, når den i overensstemmelse med sine vedtægter ideelt og ikke kun midlertidigt hovedsageligt fremmer miljøbeskyttelsesformål, har bestået i mindst tre år på datoen for anerkendelsen og har været aktiv i denne periode, og den yder garanti for en passende udførelse af sine opgaver, herunder en passende deltagelse i myndighedernes beslutningsprocedurer, forfølger mål af almen interesse og giver enhver person, der støtter dens formål, mulighed for at blive medlem af denne.

- 23 § 25, stk. 2, i 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) (bekendtgørelse om EF-typegodkendelse af motorkøretøjer, påhængskøretøjer og systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (bekendtgørelse om EF-typegodkendelse af motorkøretøjer) af 3. februar 2011 (BGBl. 2011 I, s. 126) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, har følgende ordlyd:

»1. Såfremt [KBA] konstaterer, at køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder ikke er i overensstemmelse med den godkendte type, kan KBA træffe de nødvendige foranstaltninger i henhold til direktiv [2007/46], [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2002/24/EF [af 18. marts 2002 om standardtypegodkendelse af to- og trehjulede motordrevne køretøjer og om ophævelse af Rådets direktiv 92/61/EØF (EFT 2002, L 124, s. 1)] og [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2003/37/EF [af 26. maj 2003 om typegodkendelse af landbrugs- eller skovbrugstraktorer og af deres påhængskøretøjer og udskifteligt trukket materiel samt af systemer, komponenter og tekniske enheder til disse køretøjer og om ophævelse af direktiv 74/150/EØF (EUT 2003, L 171, s. 1),] som gælder for den pågældende type, for at sikre, at produktionen er i overensstemmelse med den godkendte type.

2. For at afhjælpe mangler og sikre, at også køretøjer, der allerede er taget i brug, komponenter eller separate tekniske enheder stemmer overens med den godkendte type, kan [KBA] efterfølgende træffe supplerende foranstaltninger.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 24 Volkswagen er en bilfabrikant, der har solgt motorkøretøjer, bl.a. køretøjer af modellen VW Golf Plus TDI, der var udstyret med en dieselmotor af typen EA 189 af Euro 5-generationen. Disse køretøjer havde en ventil til udstødningsgasrecirkulationen (herefter »EGR-ventil«), der er en af de teknologier, som bilfabrikanterne, herunder Volkswagen, anvender til at kontrollere og nedbringe NO_x-emissionerne.
- 25 Ifølge de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, indeholdt disse køretøjer oprindeligt en software, der var installeret i motorstyringscomputeren, som drev systemet for udstødningsgasrecirkulation efter to modi, nemlig en modus 0, der aktiveredes ved dette køretøjs kørsel på vej, og en modus 1, der fungerede under godkendelsesprøvningen vedrørende forurenende emissioner, benævnt »New European Driving Cycle« (NEDC), som blev foretaget i et laboratorium. Når modus 0 fandt anvendelse, mindskedes udstødningsgasrecirkulationsraten. Ved normal brug var de pågældende køretøjer næsten udelukkende i modus 0 og overholdt ikke de grænseværdier for NO_x-emissioner, der er fastsat i forordning nr. 715/2007.
- 26 Inden for rammerne af EF-typegodkendelsesproceduren for disse køretøjer oplyste Volkswagen ikke KBA om tilstedeværelsen af denne software.
- 27 Den 15. oktober 2015 traf KBA en afgørelse i henhold til § 25, stk. 2, i bekendtgørelse om EF-typegodkendelse af motorkøretøjer, påhængskøretøjer og systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (bekendtgørelse om EF-typegodkendelse af motorkøretøjer) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, hvorved KBA fandt, at denne software udgjorde en »manipulationsanordning« som omhandlet i artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007, der ikke var i overensstemmelse med denne forordnings artikel 5, og pålagde Volkswagen at fjerne denne anordning og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nævnte køretøjer var i overensstemmelse med den pågældende nationale lovgivning og EU-lovgivningen.
- 28 Efter denne afgørelse foretog Volkswagen en ajourføring af den nævnte software. Ajourføringen havde til virkning, at EGR-ventilen blev tilpasset med henblik på at regulere udstødningsgasrecirkulationsraten, således at denne recirkulationsrate var på 0%, når den ydre temperatur var lavere end -9°C, på 85%, når temperaturen lå mellem -9 og 11°C, og steg fra 11°C, således at den først var 100% funktionsdygtig ved en ydre temperatur på over 15°C. Rensningen af udstødningsgassen ved hjælp af dette recirkulationssystem var således kun fuldt ud effektiv, hvis den ydre temperatur var højere end 15°C (herefter »temperaturintervallet«).
- 29 Ved afgørelse af 20. juni 2016 (herefter »den omtvistede afgørelse«) godkendte KBA den i hovedsagen omhandlede software. I denne henseende fandt KBA, at de manipulationsanordninger, der stadig fandtes i de omhandlede køretøjer (herefter »de i hovedsagen omhandlede køretøjer«), var lovlige.
- 30 Den 15. november 2016 indgav Deutsche Umwelthilfe, der er en forening med partsevne i henhold til UmwRG's § 3, en administrativ klage over den omtvistede afgørelse, som imidlertid ikke er blevet genstand for en afgørelse.
- 31 Den 24. april 2018 har Deutsche Umwelthilfe anlagt sag ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland), som er den forelæggende ret, med påstand om ophævelse af den omtvistede afgørelse. Foreningen har gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede køretøjer stadig er udstyret med en ulovlig manipulationsanordning som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007, eftersom denne anordning aktiveres, når gennemsnitstemperaturerne i Tyskland nås. Den er endvidere af den opfattelse, at bilfabrikanterne har mulighed for at udvikle motorer, der ikke kræver, at emissionsbegrænsningssystemernes ydeevne af tekniske grunde reduceres ved gennemsnitstemperaturer, og som derfor vil fungere ved normal brug.
- 32 Forbundsrepublikken Tyskland, der er sagsøgt i hovedsagen, har for det første gjort gældende, at Deutsche Umwelthilfe ikke har søgsmålskompetence til at anfægte den omtvistede afgørelse, og at søgsmålet derfor må afvises. For det andet er det temperaturinterval, der findes i de i hovedsagen omhandlede køretøjer efter ajourføringen af den pågældende software, foreneligt med EU-retten.

- 33 Hvad angår spørgsmålet, om hovedsagen kan antages til realitetsbehandling, er den forelæggende ret for det første af den opfattelse, at Deutsche Umwelthilfe ikke har søgsmålskompetence i henhold til VwGO's artikel 42, stk. 2, hvorefter sagen, medmindre andet er fastsat i loven, kun kan antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren gør gældende, at dennes rettigheder er blevet krænket som følge af den omhandlede forvaltningsakt. Denne bestemmelse er således udtryk for den omstændighed, at det individuelle klagesystem, der er fastsat i VwGO, er baseret på subjektive rettigheder. Tvisten i hovedsagen synes imidlertid ikke at vedrøre en subjektiv rettighed, som er blevet krænket ved den omtvistede afgørelse. Forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemer, som er fastsat i artikel 5, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 715/2007, og som Deutsche Umwelthilfe har påberåbt sig, giver ikke en fysisk person en subjektiv ret, eftersom denne bestemmelse ikke har til formål at beskytte borgerne individuelt.
- 34 For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at denne forening ikke kan udlede en søgsmålskompetence af UmwRG's § 2, stk. 1, sammenholdt med denne lovs § 1, stk. 1, der fastsætter en lovbestemt undtagelse til kravet om en subjektiv ret som omhandlet i lovens § 42, stk. 2, første sætningsled. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at det kun er de afgørelser, der er opregnet i denne § 1, stk. 1, som kan gøres til genstand for et søgsmål anlagt af en miljøbeskyttelsesforening i henhold til UmwRG. Blandt disse afgørelser er det i det foreliggende tilfælde alene de afgørelser, der er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1, nr. 5, dvs. »forvaltningsakter eller offentligretlige kontrakter, hvorved der godkendes [...] projekter under anvendelse af forbundsstatens eller delstaternes miljølovgivning eller EU-retsakter, der finder direkte anvendelse«.
- 35 Den omtvistede afgørelse udgør imidlertid ikke en afgørelse som omhandlet i UmwRG's § 1, stk. 1, nr. 5, eftersom der med denne afgørelse ikke blev godkendt et »projekt«, men et »produkt«. Begrebet »projekt« i denne bestemmelses forstand følger nemlig af planlægningslovgivningen og er defineret på grundlag af Rådets direktiv 85/337/EF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40), som i artikel 1, stk. 2, bestemmer, at ordet »projekt« betegner »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« og »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«. I denne henseende fremgår det af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, at det nævnte begreb udelukkende vedrører stationære installationer eller foranstaltninger, der udgør et direkte indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber. EF-typegodkendelsen af lette private køretøjer og ændringen af en sådan EF-typegodkendelse, der er genstand for den omtvistede afgørelse, kan derfor ikke anses for at være en godkendelse af et »projekt« i henhold til national lovgivning, eftersom disse ikke vedrører en stationær installation og ikke medfører noget direkte indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber.
- 36 Desuden kan UmwRG's bestemmelser ikke anvendes analogt, eftersom det under de drøftelser, der førte til ændringen af UmwRG, som fandt sted i 2017, udtrykkeligt blev præciseret, at denne ændring ikke vedrørte produktområdet, herunder for så vidt angår motorkøretøjer.
- 37 For det tredje kan Deutsche Umwelthilfe ifølge den forelæggende ret heller ikke udlede en søgsmålskompetence af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, eftersom denne bestemmelse, således som Domstolen fastslog i dom af 20. december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 45), ikke har direkte virkning som sådan. Følgelig udgør denne artikel 9 ikke en lovbestemt undtagelse fra kravet om en subjektiv ret som omhandlet i VwGO's § 42, stk. 2, første sætningsled.
- 38 Under disse omstændigheder finder den forelæggende ret, at spørgsmålet om, hvorvidt hovedsagen kan antages til realitetsbehandling, afhænger af spørgsmålet, om Deutsche Umwelthilfe kan udlede en søgsmålskompetence direkte af EU-retten. Den har i denne henseende anført, at Deutsche Umwelthilfes søgsmålskompetence i lyset af dom af 20. december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 45), kunne følge af den kombineret anvendelse af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og chartrets artikel 47, stk. 1.
- 39 Den forelæggende ret har anført, at det, henset til de forskelle i retspraksis, der findes mellem de nationale retter med hensyn til de konsekvenser, der skal drages af denne dom, er nødvendigt for den at

få oplyst, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 1, skal fortolkes således, at det er muligt for en miljøbeskyttelsesforening – ud over de muligheder for prøvelse, der allerede er fastsat i UmwRG – at anfægte en administrativ godkendelse af et produkt som den i hovedsagen omhandlede godkendelse, hvis formålet med det af denne forening anlagte søgsmål er at sikre overholdelsen af de bestemmelser i EU-miljølovgivningen, som ikke tillægger en subjektiv rettighed.

- 40 Den forelæggende ret har præciseret, at dens tvivl vedrører fortolkningen af begrebet »kriterier i national ret« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. På den ene side kan det nemlig tænkes, at dette begreb skal fortolkes således, at det udelukkende omfatter kriterier, der tjener til at afgrænse kredsen af søgsmålsberettigede, og at medlemsstaternes råderum følgelig er begrænset til spørgsmålet om, hvilke miljøbeskyttelsesforeninger de ønsker at tillægge ret til at forsvare den almene interesse på miljøområdet. Såfremt denne fortolkning skal følges, har Deutsche Umwelthilfe søgsmålskompetence i tvisten i hovedsagen, eftersom den tyske lovgiver har fastsat disse kriterier i UmwRG's § 3, og Deutsche Umwelthilfe er blevet anerkendt i henhold til denne bestemmelse.
- 41 På den anden side er det muligt at fortolke det nævnte begreb således, at medlemsstaterne har mulighed for ligeledes at fastsætte kriterier i forhold til sagens genstand og således unddrage visse administrative afgørelser enhver domstolskontrol på initiativ af miljøbeskyttelsesforeninger. Ifølge den forelæggende ret kan en sådan begrænsning af disse foreningers søgsmålskompetence til visse afgørelser, bl.a. afgørelser, der har alvorlige konsekvenser for miljøet, være begrundet i det store antal administrative afgørelser, der har en forbindelse til miljøet. Hvad nærmere bestemt angår godkendelser af et produkt har den forelæggende ret anført, at det ganske vist ikke kan antages, at disse aldrig har væsentlig betydning for miljøet. Henset til de mange individuelle godkendelser af produkter taler praktiske hensyn imidlertid for, at det skal være muligt for medlemsstaterne gennem en generaliserende analyse at udelukke visse individuelle afgørelser fra usikkerheden om et søgsmål anlagt af tredjeparter, såsom miljøbeskyttelsesforeninger.
- 42 Såfremt Domstolen skulle finde, at en miljøbeskyttelsesforening har søgsmålskompetence i forhold til den omtvistede afgørelse, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorledes artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007 skal fortolkes.
- 43 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det i hovedsagen omhandlede temperaturinterval udgør en manipulationsanordning som omhandlet i artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007 Den finder, at det – selv om begrebet »betingelser, som man med rimelighed kan forvente at komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold«, i denne bestemmelse ikke er defineret i forordning nr. 715/2007 – henset til forordningens formål og navnlig fjerde og sjette betragtning til denne, må lægges til grund, at det kun er de faktiske kørselsbetingelser på vej, der kan anses for at være normale driftsbetingelser. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at målet om at nedbringe NO_x-emissionerne kun kan nås, hvis emissionerne rent faktisk nedbringes i forbindelse med den faktiske brug af køretøjet og ikke kun under kunstige betingelser. Den har anført, at i Europa indgår temperaturer på under 15°C i de »normale betingelser«, som »man med rimelighed kan forvente« som omhandlet i den nævnte bestemmelse. I 2018 var den gennemsnitlige årlige temperatur i Tyskland nemlig på 10,4°C. Den i hovedsagen omhandlede udstødningsgasrecirkulationsrate er således allerede blevet reduceret og emissionsbegrænsningssystemet delvist deaktiveret, når temperaturerne ligger helt gennemsnitligt.
- 44 Den forelæggende ret er dog i tvivl om, hvorvidt udtrykket anordningen er »nødvendig« som omhandlet i artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007 skal fortolkes i lyset af teknologiens aktuelle tekniske niveau med henblik på afgørelsen af, om en manipulationsanordning faktisk er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre det pågældende køretøjs driftssikkerhed. Den ønsker endvidere oplyst, om der ligeledes skal tages hensyn til andre omstændigheder, såsom fabrikanternes omkostninger og indvirkningen på deres konkurrenceevne.
- 45 På denne baggrund har Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [Århuskonventionens] artikel 9, stk. 3, [...] sammenholdt med [chartrets] artikel 47 [...], fortolkes således, at [miljøbeskyttelsesforeninger] i princippet skal have mulighed for at indbringe en [administrativ] afgørelse for retten, hvormed der godkendes produktion af dieslbiler med manipulationsanordninger – muligvis i strid med artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 715/2007]?
- 2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende:
- a) Skal artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 715/2007] fortolkes således, at kriteriet for spørgsmålet om nødvendigheden af en manipulationsanordning for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed i princippet er det aktuelle tekniske niveau forstået som det teknisk mulige på tidspunktet for tildeling af EF-typegodkendelse?
- b) Skal der ud over det tekniske niveau tages hensyn til yderligere omstændigheder, der kan medføre, at en manipulationsanordning er lovlig, selv om denne, hvis den udelukkende bedømmes efter det aktuelle tekniske niveau, ikke ville være »nødvendig« som omhandlet i artikel 5, stk. 2, andet punktum, litra a), i [forordning nr. 715/2007]?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 46 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en miljøbeskyttelsesforening med partsevne i henhold til national lovgivning ikke for en national ret kan anfægte en administrativ afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.
- 47 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det første spørgsmål er begrundet i den omstændighed, at den gældende nationale lovgivning ifølge den forelæggende ret ikke giver Deutsche Umwelthilfe søgsmålskompetence i forhold til en administrativ afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse som den i hovedsagen omhandlede.
- 48 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af Århuskonventionen, der blev undertegnet af Fællesskabet og efterfølgende godkendt ved afgørelse 2005/370, og hvis bestemmelser fremover udgør en integreret del af Unionens retsorden (dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 30, og af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sikrer hver part, med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2, i denne artikel 9, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.
- 50 Det skal i første række fastslås, at en administrativ afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007, er omfattet af det materielle anvendelsesområde for Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, eftersom den udgør en offentlig myndigheds »handling«, som hævdes at være i strid med de bestemmelser »i national ret, der vedrører miljøet«.
- 51 Det skal nemlig som det første bemærkes, at Domstolen i dom af 17. december 2020, CLCV m.fl. (Manipulationsanordning anvendt på en dieselmotor) (C-693/18, EU:C:2020:1040, præmis 67, 86 og 87), og i domme af 14. juli 2022, GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 43) og Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 50), har udtalt, at det mål, der forfølges med

forordning nr. 715/2007, således som det fremgår af første og sjette betragtning hertil, består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og mere specifikt betydeligt at begrænse køretøjer med dieselmotorers NOx-emissioner for at forbedre luftkvaliteten og overholde grænseværdierne for luftforurening.

- 52 Konstateringen af, at forordning nr. 715/2007, og navnlig dens artikel 5, stk. 2, har et sådant miljømæssigt formål og således er en del af »bestemmelser[ne], der vedrører miljøet« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, afkræftes imidlertid i modsætning til, hvad KBA har gjort gældende, på ingen måde af den omstændighed, at denne forordning er blevet vedtaget på grundlag af artikel 95 EF, nu artikel 114 TEUF, som vedrører de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.
- 53 I denne henseende bemærkes, at artikel 114, stk. 3, TEUF bestemmer, at Kommissionens forslag til foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser inden for miljøbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger. Generaladvokaten anførte følgelig i punkt 50 i forslaget til afgørelse, at den omstændighed, at forordning nr. 715/2007 ikke er blevet vedtaget på et specifikt miljøretligt grundlag, såsom artikel 175 EF, nu artikel 192 TEUF, ikke kan udelukke, at denne forordning har et miljømæssigt formål, og at den har en tilknytning til »miljøretten«.
- 54 Denne konstatering understøttes for det første af forordning nr. 1367/2006, der i henhold til dens artikel 1, stk. 1, litra d), har til formål at bidrage til opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af Århuskonventionen, idet den fastsætter regler for at anvende denne på Unionens institutioner og organer og navnlig ved at give adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på EU-plan. Denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra f), bestemmer således, at miljølovgivningen med henblik på denne defineres som EU-lovgivning, der »uanset retsgrundlaget« bidrager til forfølgelse af målene for Unionens politik på miljøområdet, således som de er anført i EUF-traktaten, herunder bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten samt beskyttelse af menneskers sundhed.
- 55 For det andet støttes den nævnte konstatering af de vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, dvs. det dokument, som De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa har offentliggjort med titlen »The Aarhus Convention: An Implementation Guide« (2. udgave, 2014), som ifølge Domstolens faste praksis kan anses for at være et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning blandt andre relevante forhold ved fortolkningen af denne konvention, selv om analyserne deri ikke har nogen bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i den nævnte konvention (dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Disse retningslinjer bekræfter nemlig den brede betydning, der skal gives udtrykket »bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet«, således som det fremgår af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for så vidt som det på s. 197 i de nævnte retningslinjer er anført, at »national laws relating to the environment are neither limited to the information or public participation rights guaranteed by the Convention, nor to legislation where the environment is mentioned in the title or heading. Rather, the decisive issue is if the provision in question somehow relates to the environment. Thus, also acts and omissions that may contravene provisions on, among other things, city planning, environmental taxes, control of chemicals or wastes, exploitation of natural resources and pollution from ships are covered by paragraph 3, regardless of whether the provisions in question are found in planning laws, taxation laws or maritime laws«.
- 57 Den angiveligt tekniske karakter af artikel 5, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 715/2007, der fastsætter, at anvendelse af manipulationsanordninger, som reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, forbydes, ændrer ikke noget ved det forhold, at denne bestemmelse med et sådant forbud netop tilsigter at begrænse emissioner af forurenende gas og således at bidrage til det formål om miljøbeskyttelse, der forfølges med denne forordning.
- 58 Herefter bemærkes, at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007 som en bestemmelse, der vedrører miljøet, som i øvrigt finder direkte anvendelse i alle medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel

288, stk. 2, TEUF, skal anses for at udgøre en del af »national ret« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

59 I anden række skal det fastslås, at en miljøbeskyttelsesforening med partsevne er omfattet af det personelle anvendelsesområde for Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en sagsøger for at være indehaver af de rettigheder, der er fastsat i denne bestemmelse, bl.a. skal være »medlem af offentligheden« og opfylde »eventuelle kriterier i national ret«.

60 I henhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 4, forstås ved »offentligheden« en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper. Det følger således af denne konventions artikel 2, stk. 4, og artikel 9, stk. 3, at parterne i konventionen i deres nationale ret kan fastsætte kriterier, som en miljøbeskyttelsesforening skal opfylde for at kunne nyde godt af de rettigheder, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse.

61 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at disse kriterier i tysk ret er fastsat i UmwRG's § 3, stk. 1, og at Deutsche Umwelthilfe, som i henhold til sine vedtægter har til formål at bidrage til beskyttelsen af naturen og miljøet samt til forbrugerbeskyttelse, idet foreningen beskæftiger sig med miljø og sundhed, opfylder de nævnte kriterier, og at den faktisk er blevet anerkendt som en miljøbeskyttelsesforening med partsevne i henhold til UmwRG's § 3.

62 Det skal i øvrigt fastslås, at en sådan forening ligeledes er en del af »den berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, som betegner den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet. I henhold til ordlyden af denne sidstnævnte bestemmelse skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en sådan interesse.

63 I tredje række skal det for så vidt angår den forelæggende rets spørgsmål, der nærmere bestemt har til formål at få afgjort, om begrebet »kriterier i national ret« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, gør det muligt for parterne i denne konvention at fastsætte sådanne kriterier ikke blot for så vidt angår kredsen af søgsmålsberettigede, men ligeledes vedrørende sagens genstand, bemærkes, at Domstolen har fastslået, at det følger af denne bestemmelse – og navnlig af den omstændighed, at der i henhold til ordlyden heraf for de retsmidler, der er omhandlet heri, kan være fastsat »kriterier« – at medlemsstaterne inden for rammerne af den skønsbeføjelse, der er tillagt dem i denne henseende, kan fastsætte processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at kunne indlede en sådan sag (dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 86, og af 14.1.2021, Stichting Varkens in Nood m.fl., C-826/18, EU:C:2021:7, præmis 49).

64 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at sådanne kriterier i henhold til selve ordlyden af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, vedrører fastlæggelsen af kredsen af søgsmålsberettigede og ikke fastlæggelsen af genstanden for søgsmålet, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke kan begrænse det materielle anvendelsesområde for artikel 9, stk. 3, ved at undtage visse kategorier af bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet, fra sagens genstand.

65 For det andet bemærkes, at når en medlemsstat fastsætter processuelle regler, som finder anvendelse på de søgsmål, der er nævnt i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og som vedrører udøvelsen af de rettigheder, som en miljøbeskyttelsesforening har i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007, med henblik på, at kompetente nationale myndigheders afgørelser kan gøres til genstand for en prøvelse med hensyn til de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til denne artikel, gennemfører denne medlemsstat EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, og den skal således bl.a. sikre overholdelsen af retten til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 44 og 87 og den deri nævnte retspraksis).

66 Selv om det er korrekt, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke har direkte virkning i EU-retten og derfor ikke som sådan kan påberåbes i forbindelse med en tvist, der henhører under EU-retten, med

henblik på at udelukke anvendelsen af en bestemmelse i national ret, der er i strid hermed, forholder det sig følgelig ikke desto mindre dels således, at det forhold, at internationale aftaler, der indgås af Unionen, har forrang, kræver, at der i videst muligt omfang skal anlægges en fortolkning af national ret, der er i overensstemmelse med kravene i disse aftaler, dels således, at denne bestemmelse, sammenholdt med chartrets artikel 47, pålægger medlemsstaterne en pligt til at sikre en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, bl.a. de miljøretnlige bestemmelser (dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 45).

- 67 Den ret til efterprøvelse, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som har til formål at gøre det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet (dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 46), ville blive frataget sin effektive virkning eller endog sit indhold, såfremt det skulle lægges til grund, at visse kategorier af »medlemmer af offentligheden« eller så meget desto mere »medlemmer af den berørte offentlighed«, såsom miljøbeskyttelsesforeninger, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, ved indførelsen af sådanne kriterier fastsat i national ret blev nægtet enhver ret til efterprøvelse af private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, som strider imod bestemte kategorier af bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 46).
- 68 Indførelsen af disse kriterier kan navnlig ikke fratage miljøbeskyttelsesforeningerne muligheden for at få kontrolleret overholdelsen af de EU-retlige miljøbestemmelser, også fordi sådanne regler oftest er rettet mod den almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de private personers individuelle interesser, og disse foreninger har til opgave at forsvare den almene interesse (dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Selv om udtrykket »eventuelle kriterier i national ret« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, indebærer, at medlemsstaterne bibeholder en skønsbeføjelse i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse, kan det nemlig ikke medføre, at disse indfører kriterier, der er så strenge, at det rent faktisk bliver umuligt for miljøbeskyttelsesforeninger at anfægte de handlinger eller undladelser, der er nævnt i denne bestemmelse (dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 48).
- 70 I det foreliggende tilfælde synes det at fremgå af de oplysninger, som den forelæggende ret har redegjort for, og som er gengivet i denne doms præmis 33-35, at en miljøbeskyttelsesforening i henhold til tysk ret, da den ikke har søgsmålskompetence i forhold til en afgørelse om godkendelse af et »produkt«, selv om den opfylder kravene i UmwRG's § 3, stk. 1, ikke kan anlægge sag ved en national ret med henblik på at anfægte en afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med det forbud mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemer, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.
- 71 Ved således at udelukke miljøbeskyttelsesforeningerne fra udøvelsen af enhver ret til at få efterprøvet en sådan afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, er den omhandlede nationale procesret i strid med de krav, der følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 1 (jf. analogt dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 52).
- 72 Navnlig udgør den omstændighed, at det ikke er muligt for en miljøbeskyttelsesforening, som dog har beføjelse til at indlede de i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, omhandlede retslige procedurer, at få adgang til domstolsprøvelse med henblik på at anfægte en afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, som kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007 og dermed med »en bestemmelse i national ret, der vedrører miljøet« som omhandlet i denne artikel 9, stk. 3, en begrænsning af retten til effektive retsmidler, som er sikret ved chartrets artikel 47. En sådan begrænsning kan ikke anses for at være begrundet.

- 73 Hvad i denne henseende angår argumentet om, at en sådan begrænsning af miljøbeskyttelsesforeningers søgsmålskompetence til visse afgørelser, navnlig afgørelser, der har alvorlige konsekvenser for miljøet, kan være begrundet på grund af det store antal administrative afgørelser, der har en forbindelse til miljøet, skal det fastslås, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, at det for det første ikke fremgår af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, at den ret til klage og domstolsprøvelse, som der er fastsat deri, kan være begrænset alene til de afgørelser, der har vidtrækkende konsekvenser for miljøet. For det andet kan afgørelserne om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse vedrøre adskillige køretøjer og derfor under alle omstændigheder ikke anses for at være af mindre betydning for miljøet. I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 715/2007, at der navnlig er behov for en betydelig begrænsning af dieselkøretøjers emissioner af NO_x for at forbedre luftkvaliteten og overholde grænseværdierne for luftforurening. Afgørelser om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, som tilsidesætter det forbud mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer effektiviteten af emissionsbegrænsningssystemer, som er fastsat i denne forordnings artikel 5, stk. 2, kan hindre opfyldelsen af disse miljøbeskyttelsesformål.
- 74 I modsætning til, hvad KBA har gjort gældende, er det desuden på ingen måde nødvendigt for at undgå *actio popularis*, at en miljøbeskyttelsesforening som Deutsche Umwelthilfe ikke gives mulighed for at anlægge sag til prøvelse af afgørelser om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, skal en forening, når den er blevet anerkendt i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i national ret, og dermed har fået partsevne i en retssag på miljøområdet, anses for at være tilstrækkeligt berørt af tilsidesættelsen af de EU-retlige bestemmelser på miljøområdet til, at den kan påberåbe sig en sådan tilsidesættelse for de nationale retter.
- 75 Det tilkommer følgelig den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for en efterprøvelse i overensstemmelse med såvel formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesforening, såsom Deutsche Umwelthilfe, ved en retsinstans at anfægte en afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, som kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007 (jf. analogt dom af 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 54).
- 76 I denne henseende skal det bemærkes, at den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse har nævnt en dom afsagt i Tyskland efter dom af 20. december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987), hvori det ved en sådan overensstemmende fortolkning af VwGO's § 42, stk. 2, andet sætningsled, blev anerkendt, at en sådan forening har søgsmålskompetence, når foreningen søger at håndhæve bestemmelser, der er støttet på Unionens miljølovgivning. Det synes således ikke på forhånd at være udelukket, at en miljøbeskyttelsesforening som Deutsche Umwelthilfe kan indrømmes søgsmålskompetence på grundlag af en fortolkning af tysk ret, der overholder de krav, som følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47.
- 77 Såfremt en sådan overensstemmende fortolkning skulle vise sig umulig, bemærkes, at enhver national ret har pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, som organ i en medlemsstat at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende (dom af 19.11.2019, A.K. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 161 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Som det fremgår af denne doms præmis 66, har Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke som sådan direkte virkning, således at denne bestemmelse ikke kan tvinge den forelæggende ret til at undlade at anvende en modstridende national bestemmelse.
- 79 Den skønsmargen, som medlemsstaterne er tillagt med henblik på at fastsætte regler, der regulerer den adgang til klage og domstolsprøvelse, som er omhandlet i den nævnte bestemmelse, berører imidlertid ikke deres forpligtelse til at sikre en ret til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47,

således som det i øvrigt ligeledes fremgår af Århuskonventionens artikel 9, stk. 4. Artikel 47 er imidlertid i sig selv tilstrækkelig og skal ikke præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 162 og den deri nævnte retspraksis). Denne artikel kan således påberåbes som en begrænsning af den skønsbeføjelse, der er overladt medlemsstaterne i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

80 I det tilfælde, der er omhandlet i denne doms præmis 77, påhviler det derfor den forelæggende ret at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, der er til hinder for, at en miljøbeskyttelsesforening som Deutsche Umwelthilfe har mulighed for at anfægte en afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.

81 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en miljøbeskyttelsesforening med partsevne i henhold til national lovgivning ikke for en national ret kan anfægte en administrativ afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007.

Det andet spørgsmål

82 Med det andet spørgsmål, litra a) og b), som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 716/2007 skal fortolkes således, at spørgsmålet, om en manipulationsanordning er »nødvendig«, som omhandlet i denne bestemmelse, skal bedømmes ud fra det tekniske niveau på tidspunktet for EF-typegodkendelsen, og om der skal tages hensyn til andre omstændigheder ud over, om anordningen er »nødvendig«, med henblik på at undersøge lovligheden af denne manipulationsanordning.

83 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 3, nr. 10), i forordning nr. 715/2007 definerer »manipulationsanordning« som »enhver anordning, som registrerer temperatur, køretøjets hastighed, motorens omdrejningstal (rpm), det anvendte gear, vakuum i indsugningsmanifolden eller ethvert andet parameter med henblik på at aktivere, modulere, forsinke eller deaktivere driften af en del af emissionsbegrænsningssystemet, og som derved reducerer dets effektivitet under betingelser, som man med rimelighed kan forvente at komme ud for under køretøjets normale drifts- og brugsforhold«.

84 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den i hovedsagen omhandlede software har indført et temperaturinterval, hvorefter udstødningsgasrecirkulationsraten er på 0%, når den ydre temperatur er lavere end -9°C, på 85%, når temperaturen ligger mellem -9 og 11°C, og fra 11°C stiger, således at den først er 100% funktionsdygtig ved en ydre temperatur på over 15°C. Som den forelæggende ret har anført, bliver udstødningsgasrecirkulationsraten således nedsat til 85%, når den gennemsnitlige temperatur i Tyskland, som for 2018 var på 10,4°C, er nået.

85 I denne henseende har Domstolen med hensyn til et temperaturinterval, der var identisk med det i hovedsagen omhandlede, udtalt, at artikel 10, nr. 3), i forordning nr. 715/2007, sammenholdt med denne forordnings artikel 5, stk. 1, skal fortolkes således, at en anordning, der kun sikrer overholdelsen af de emissionsgrænseværdier, der er fastsat i den nævnte forordning, når den ydre temperatur befinder sig mellem 15 og 33°C, og højden for kørslen er under 1 000 meter, udgør en »manipulationsanordning« som omhandlet i denne artikel 3, nr. 10) (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 47, og Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 54).

86 I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007 er anvendelsen af manipulationsanordninger, som reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, forbudt. Der findes imidlertid tre undtagelser til dette forbud, herunder undtagelsen i denne forordnings artikel 5, stk. 2, litra a), som vedrører det tilfælde, hvor »anordningen er nødvendig for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari og for at sikre køretøjets driftssikkerhed«.

87 For så vidt som bestemmelsen indeholder en undtagelse til forbuddet mod anvendelse af manipulationsanordninger, der reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, skal den

fortolkes strengt (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 50, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 63, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 61).

- 88 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007, at manipulationsanordningen for at være omfattet af den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, skal være nødvendig, ikke blot for at beskytte motoren mod beskadigelse eller havari, men også for at sikre køretøjets driftssikkerhed. Henset til anvendelsen i den nævnte bestemmelse af den sideordnede konjunktion »og«, skal denne nemlig fortolkes således, at de heri fastsatte betingelser er kumulative (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 61, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 73, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 72).
- 89 Følgelig, og henset til den strenge fortolkning, som denne undtagelse skal undergives, kan en manipulationsanordning som den i hovedsagen omhandlede kun begrundes i henhold til den nævnte undtagelse, for så vidt som det godtgøres, at denne anordning er strengt nødvendig for at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som er forårsaget af et funktionssvigt i en del af udstødningsrecirkulationssystemet af en så alvorlig karakter, at denne risiko i forbindelse med kørsel med køretøjet, der er udstyret med den nævnte anordning, medfører en konkret fare. En sådan efterprøvelse henhører ikke desto mindre i tvisten i hovedsagen under den vurdering af de faktiske omstændigheder, der alene påhviler den forelæggende ret (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 62, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 74, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 73).
- 90 Domstolen har desuden med hensyn til et temperaturinterval, der var identisk med det i hovedsagen omhandlede, fastslået, at det, selv om det er korrekt, at artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007 ikke formelt fastsætter andre betingelser for anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke desto mindre forholder sig således, at en manipulationsanordning, der under normale kørselsforhold skal fungere størstedelen af året, for at motoren er beskyttet mod beskadigelse eller havari, og for at køretøjets driftssikkerhed er sikret, vil være åbenbart i strid med det mål, der forfølges med denne forordning, som den nævnte artikel kun tillader kan fraviges under meget specifikke omstændigheder, og vil føre til et uforholdsmæssigt indgreb i selve princippet om begrænsning af NOx-emissioner fra køretøjer (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 63, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 75, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 74).
- 91 Domstolen konkluderede således, at henset til den strenge fortolkning, der skal anlægges af artikel 5, stk. 2, litra a), kan en sådan manipulationsanordning ikke være begrundet i henhold til denne bestemmelse. Hvis det blev anerkendt, at en sådan manipulationsanordning kunne være omfattet af den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, ville det nemlig føre til, at denne undtagelse fandt anvendelse størstedelen af året under de faktiske kørselsforhold, der gør sig gældende på EU's område, således at princippet om forbud mod sådanne manipulationsanordninger, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 715/2007, i praksis ville blive anvendt mindre hyppigt end den nævnte undtagelse (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 64 og 65, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 76 og 77, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 75 og 76).
- 92 Domstolen fremhævede desuden for det første, at det fremgår af syvende betragtning til forordning nr. 715/2007, at EU-lovgiver ved fastsættelsen af emissionsgrænseværdierne for forurenende stoffer tog hensyn til fabrikanternes økonomiske interesser og navnlig til de omkostninger, som virksomhederne er pålagt ved nødvendigheden af at overholde disse værdier. Det påhviler således fabrikanterne at tilpasse sig og anvende tekniske anordninger, der er egnede til at overholde de nævnte værdier, idet denne forordning på ingen måde kræver anvendelse af en bestemt teknologi (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 67, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 79, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 78).

- 93 For det andet bemærkede Domstolen, at det mål, der forfølges med forordning nr. 715/2007, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at forbedre luftkvaliteten i EU, indebærer en effektiv reduktion af NOx-emissionerne fra køretøjerne i hele deres normale levetid. At tillade en manipulationsanordning i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2, litra a), alene med den begrundelse f.eks., at udgifterne til undersøgelse er høje, at den tekniske anordning er dyr, eller at vedligeholdelseftersynene af køretøjet er hyppigere forekommende og dyrere for brugeren, ville bringe dette mål i fare (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 68, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 80, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 79).
- 94 Under disse omstændigheder og henset til det forhold, at denne bestemmelse skal fortolkes strengt, skal det fastslås, at en manipulationsanordning kun er »nødvendig« som omhandlet i den nævnte bestemmelse, når der på tidspunktet for EF-typegodkendelsen af denne anordning eller det køretøj, der er udstyret med denne, ikke findes nogen anden teknisk løsning, der gør det muligt at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som skaber en konkret fare under kørslen (domme af 14.7.2022, GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, præmis 69, Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, præmis 81, og Porsche Inter Auto og Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, præmis 80).
- 95 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007 skal fortolkes således, at en manipulationsanordning kun kan være begrundet i henhold til denne bestemmelse på den betingelse, at det godtgøres, at denne anordning er strengt nødvendig for at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som er forårsaget af et funktionssvigt i en del af udstødningsrecirkulationssystemet af en så alvorlig karakter, at denne risiko i forbindelse med kørsel af køretøjet, der er udstyret med den nævnte anordning, medfører en konkret fare. Desuden er en manipulationsanordning kun »nødvendig« som omhandlet i denne bestemmelse, når der på tidspunktet for EF-typegodkendelsen af denne anordning eller det køretøj, der er udstyret med denne, ikke findes en anden teknisk løsning, der gør det muligt at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som i forbindelse med kørsel med køretøjet medfører en konkret fare.

Sagsomkostninger

- 96 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en miljøbeskyttelsesforening med partsevne i henhold til national lovgivning ikke for en national ret kan anfægte en administrativ afgørelse om tildeling eller ændring af en EF-typegodkendelse, der kan være i strid med artikel 5, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) [og] om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer.**
- 2) **Artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 715/2007 skal fortolkes således, at en manipulationsanordning kun kan være begrundet i henhold til denne bestemmelse på den betingelse, at det godtgøres, at denne anordning er strengt nødvendig for at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som er forårsaget af et funktionssvigt i en del af udstødningsrecirkulationssystemet af en så alvorlig karakter, at**

denne risiko i forbindelse med kørsel med køretøjet, der er udstyret med den nævnte anordning, medfører en konkret fare. Desuden er en manipulationsanordning kun »nødvendig« som omhandlet i denne bestemmelse, når der på tidspunktet for EF-typegodkendelsen af denne anordning eller det køretøj, der er udstyret med denne, ikke findes en anden teknisk løsning, der gør det muligt at undgå en umiddelbar risiko for beskadigelse af motoren eller havari, som i forbindelse med kørsel af køretøjet medfører en konkret fare.

Underskrifter

* [Processprog: tysk.](#)