

Mål C-873/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

29 november 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 november 2019

Klagande:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Motpart:

Förbundsrepubliken Tyskland

Övrig part i målet:

Volkswagen AG

Saken i det nationella målet

En miljöorganisations talerätt i en tvist avseende huruvida manipulationsanordningar i dieselmotorer är tillåtna – Huruvida ett så kallat temperaturfönster är tillåtet enligt förordning nr 715/2007 – Kriterier för frågan huruvida en manipulationsanordning är nödvändig

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av Århuskonventionen och unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning avseende miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998, och godkändes i

Europeiska gemenskapens namn genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas på så sätt att miljöorganisationer 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 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. Om den första frågan ska besvaras jakande:
 - a) Ska 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 tolkas på så sätt att det i princip är den aktuella tekniska nivån, 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 nivå, ytterligare omständigheter beaktas som kan medföra att en manipulationsanordning är tillåten, trots att den, om den bedöms enbart utifrån teknikens aktuella nivå, inte är ”nödvändig” i den mening som avses i artikel 5.2 andra meningen 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?

Anförda folkrättsliga bestämmelser

FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen), artikel 9.3

Anförda unionsbestämmelser

Rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 47 och 52.1

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, artikel 5.2

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Anförda nationella bestämmelser

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor enligt EG-direktiv 2003/35/EG, även kallad Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (nedan kallad UmwRG), 1–3 §§

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (förordning om EG-godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (även kallad EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung), 25 §, styckena 1 och 2

Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen, 42 § och 113 § stycke 1 första meningen

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Parterna tvistar om huruvida klaganden, Deutsche Umwelthilfe e. V. (nedan kallad Deutsche Umwelthilfe) har talerätt och om förekomsten av förbjudna manipulationsanordningar, närmare bestämt manipulationsanordningar i motorerna i bilmodellen VW Golf Plus TDI (2,0 liter), som tillverkas av den övriga parten i målet, Volkswagen AG, är tillåtna.
- 2 Deutsche Umwelthilfe är en miljöorganisation som enligt 3 § UmwRG har getts rätt att väcka talan vid domstol och vars stadgeenliga ändamål är att främja natur- och miljöskydd samt miljö- och hälsorelaterat konsumentskydd, särskilt genom information och rådgivning till konsumenterna.
- 3 Volkswagen AG är en tysk biltillverkare som tillverkar bland annat modellen VW Golf Plus TDI (2,0 liter). I bilarna av denna modell är en dieselmotor med ett aggregat av typen EA 189 Euro 5 monterad. I samband med den så kallade dieselaffären blev det känt att Volkswagen AG monterade en manipulationsanordning på fabriken i bland andra bilarna av den nämnda modellen. Motorstyrenheten i denna modellvariant försågs vid tidpunkten för godkännandet med en programvara som gör det möjligt att i testmiljö avgöra om

bilen genomför en körcykel. I detta fall aktiveras ett speciellt läge vid vilket avgasåterföringen tydligt ökar, så att bilen släpper ut mindre kväveoxid. Vid normal körning avaktiveras detta läge helt, varigenom utsläppen av kväveoxid blir betydligt högre. I samband med tillståndsförfarandena vid Kraftfahrt-Bundesamt (det tyska bilregistret) (nedan kallat KBA) angav Volkswagen AG inte denna programvara vid ansökan. I testmiljö ligger utsläppen av kvävedioxid från bilarna visserligen inom de tillåtna värdena för det EG-typgodkännande som utfärdats, men vid normal körning i trafik överskrider utsläppen av kvävedioxid de värden som är tillåtna enligt EG-typgodkännandet.

- 4 Genom ett slutligt beslut av den 15 oktober 2015, som inte är omtvistat i det nu aktuella fallet, ålade KBA Volkswagen AG bland annat att ta bort förbjudna manipulationsanordningar och vidta lämpliga åtgärder så att bilarna åter uppfyllde kraven. Konkreta lösningar skulle godkännas av KBA innan de tillämpades i praktiken.
- 5 Därefter utvecklade Volkswagen AG en programvaruuppdatering som skulle avhjälpa de kända bristerna i bilarnas avgassystem.
- 6 Genom beslut om godkännande av den 20 juni 2016 slog KBA fast att det inte längre fanns några förbjudna manipulationsanordningar i Volkswagen AG:s bilar efter det att den programvaruuppdatering som Volkswagen AG hade utvecklat hade installerats i bilarna av modell VW Golf Plus TDI (2,0 liter); KBA ansåg att de manipulationsanordningar som fortfarande fanns i bilarna var tillåtna.
- 7 Också enligt vad Förbundsrepubliken Tyskland har slagit fast har den omtvistade bilen även efter det att programvaruuppdateringen installerats ett så kallat temperaturfönster där avgasåterföringen regleras i förhållande till omgivningstemperaturen. Enligt Volkswagen AG ligger avgasåterföringen på 0 procent vid temperaturer under -9°C , på 85 procent vid temperaturer mellan -9°C och 11°C , och från 11°C ökar den tills den till sist ligger på 100 procent från och med en omgivningstemperatur på 15°C .
- 8 Den 15 november 2016 gav Deutsche Umwelthilfe in ett klagomål, om vilket ännu inget beslut har meddelats. Deutsche Umwelthilfe väckte därför talan den 24 april 2018 och yrkade i synnerhet att beslutet om godkännande av den 20 juni 2016 skulle ogiltigförklaras i de delar det angavs att inga förbjudna manipulationsanordningarna konstaterats och att de befintliga manipulationsanordningarna skulle klassificeras som tillåtna.

Parternas huvudargument

- 9 Deutsche Umwelthilfe anser att även de manipulationsanordningar som KBA ansett vara tillåtna ska bedömas vara förbjudna i den mening som avses i artikel 5.2 första meningen i förordning nr 715/2007, eftersom de monterade manipulationsanordningarna aktiveras redan när de genomsnittliga temperaturerna i Tyskland uppnås. Tillverkarna kan dock i princip konstruera och montera

motorer som tekniskt sett inte gör det nödvändigt att redan vid genomsnittliga temperaturer – alltså under normala villkor – reglera ner avgasreningssystemen.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Den första frågan: huruvida Deutsche Umwelthilfe har talerätt

- 10 Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning har Deutsche Umwelthilfe inte talerätt i förevarande mål enligt nationell processrätt (avsnitt I), varför det är avgörande huruvida organisationen kan härleda en talerätt direkt ur unionsrätten (avsnitt II).

I. Talerätt enligt nationell processrätt

- 11 Den hänskjutande domstolen har till att börja med att pröva huruvida Deutsche Umwelthilfe har talerätt enligt 2 § stycke 1 UmwRG jämförd med 1 § stycke 1 första meningen UmwRG. Den hänskjutande domstolen anser att så inte är fallet, eftersom målet inte omfattas av tillämpningsområdet för UmwRG, vilket regleras i 1 § stycke 1 UmwRG. För att så skulle vara fallet måste det röra sig om ett bestridande av ett förvaltningsbeslut genom vilket ett ”projekt” (Vorhaben) godkänns. Typgodkännandet för personbilar, och även det i det nu aktuella fallet omtvistade godkännandet som en modifiering av typgodkännandet, utgör däremot ett fall av produktgodkännande och avser inte något projekt. En vid tolkning av begreppet projekt och en analog tillämning av bestämmelserna i UmwRG kommer inte heller i fråga i det nu aktuella fallet.
- 12 Deutsche Umwelthilfe kan inte heller härleda någon talerätt direkt ur artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom denna bestämmelse inte är direkt tillämplig. Genomförandet och verkningarna av bestämmelsen är i stället beroende av att medlemsstaterna antar ytterligare rättsakter (se EU-domstolens dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987)).
- 13 Deutsche Umwelthilfe kan slutligen inte heller själv hävda de individuella rättigheter som fysiska personer har enligt offentlig rätt vid domstol, eftersom några sådana rättighet inte föreligger här. Det åsidosättande av det förbud mot användning av manipulationsanordningar som föreskrivs i artikel 5.2 första meningen i förordning nr 715/2007 och som enbart kommer i fråga i det nu aktuella fallet ger enligt den hänskjutande domstolens uppfattning inte fysiska personer några individuella rättigheter, eftersom bestämmelsen inte syftar till att skydda enskilda medborgare.

II. En talerätt som följer direkt av unionsrätten

- 14 Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning har det följaktligen betydelse för utgången i målet huruvida Deutsche Umwelthilfe kan härleda en talerätt direkt ur

unionsrätten. En sådan talerätt skulle mot bakgrund av aktuell rättspraxis från EU-domstolen (dom av den 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987)) kunna följa av artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan. Omständigheterna i förevarande mål omfattas emellertid av artikel 9.3 i Århuskonventionen, och inte av dess artikel 9.2, eftersom beslutet om godkännande för det första inte utgör ett avgörande för vilket artikel 6 i Århuskonventionen gäller. Det är nämligen inte fråga om en planerad verksamhet enligt artikel 6.1 a som anges i bilaga I, och artikel 6 ska enligt dess stycke 1 b inte heller tillämpas i överensstämmelse med nationell rätt, eftersom det ifrågasatt avgörandet kan ha betydande påverkan på miljön – i nationell rätt finns ingen bestämmelse enligt vilken artikeln är tillämplig på förevarande mål. För det andra finns det inte heller någon nationell bestämmelse i den mening som avses i artikel 9.2 första meningen i Århuskonventionen enligt vilken andra relevanta bestämmelser i konventionen ska gälla för det nu aktuella fallet.

- 15 I det avgörande som meddelades avseende den österrikiska rätten förklarade EU-domstolen att samspelet mellan dessa bestämmelser ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, särskilt bestämmelser i miljölagstiftningen. Införandet av dessa kriterier får i synnerhet inte frånta miljöorganisationerna möjligheten att få fastställt huruvida bestämmelser i unionens miljö rätt har iakttagits. Vid genomförandet av dessa bestämmelser har medlemsstaterna visserligen ett visst utrymme för skönsässig bedömning, men det får inte medföra att de inför kriterier som är så strikta att det är faktiskt omöjligt för miljöorganisationer att få de handlingar eller underlåtenheter som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen prövade. Det ankommer därför på de nationella domstolarna att i den utsträckning som är möjligt tolka processrätten i enlighet med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. Om detta visar sig vara omöjligt ankommer det på den nationella domstolen att i det anhängiggjorda målet avstå från att tillämpa den regel i processrätten som utgör hinder.
- 16 Konsekvenserna av detta avgörande när det gäller den nationella processrätten har bedömts på olika sätt i nationell rättspraxis.
- 17 Verwaltungsgericht Berlin kom till exempel i ett avgörande av den 18 april 2018 fram till att erkända miljöorganisationer, mot bakgrund av EU-domstolens avgörande av den 20 december 2017, kan få fastställt i domstol att allmänt gällande miljöbestämmelser som har sin grund i unionens miljö rätt ska iakttas. Den relevanta tyska bestämmelsen är tillämplig om det för att väcka talan är tillräckligt att en erkänd miljöorganisation kräver att den lagstiftning som har sin grund i unionens miljö rätt ska iakttas.
- 18 Verwaltungsgericht Düsseldorf hade en annan rättsuppfattning i ett avgörande av den 24 januari 2018. Artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan kräver inte att miljöorganisationer ges en rätt att väcka

grupptalan som sträcker sig längre än de fall som regleras i UmwRG. Den nationella lagstiftaren måste nämligen inte garantera rätten till domstolsprövning fullt ut. Detta framgår redan direkt av Århuskonventionen, enligt vilken ”kriterier” kan fastställas för rättsmedel. Även enligt artikel 52.1 i stadgan är det möjligt att i lag begränsa rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 första stycket i stadgan. Enligt den nationella processrätten har miljöorganisationer i princip en omfattande rätt till domstolsprövning. Den omständigheten att de däremot inte kan få till stånd en prövning i domstol av godkännanden av enskilda produkter utgör därför inte någon oproportionerlig inskränkning, eftersom dessa produkter i sig knappast har någon betydelse i miljörettsligt hänseende. Enligt den nationella rätten finns det slutligen också mer omfattande möjligheter för miljöorganisationer att överklaga administrativa beslut än enligt den österrikiska processrätten, vilket låg till grund för EU-domstolens dom av den 20 december.

- 19 Också mot bakgrund av denna skillnad i nationell rättspraxis är den hänskjutande domstolen osäker på huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att erkända miljöorganisationer också, utöver de möjligheter till rättsligt skydd som redan finns enligt UmwRG, ska kunna överklaga administrativa produktgodkännanden av det slag som är i fråga i det nu aktuella fallet, för så vitt ett iakttagande av allmänt gällande rättsliga bestämmelser i unionens miljö rätt ska genomdrivas.
- 20 Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen ska varje part dessutom, 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. Även i Århuskonventionen anges det följaktligen att en rätt att väcka grupptalan inte gäller obegränsat, utan bara i den mån miljöorganisationerna uppfyller vissa kriterier enligt nationell rätt; medlemsstaterna har således ett utrymme för skönsmässig bedömning när de utformar sina processuella regler. De kriterier som medlemsstaterna fastställer får emellertid inte vara så strikta att det är faktiskt omöjligt för miljöorganisationer att få handlingar eller underlåtenheter som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen prövade.
- 21 Den hänskjutande domstolen är framför allt osäker på huruvida bara sådana kriterier som avser den krets som har rätt att väcka talan ingår i ”kriterier[na] i nationell rätt” i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen. I så fall skulle medlemsstaterna ha utrymme för skönsmässig bedömning endast när det gäller frågan vilka miljöorganisationer som ska ha rätt att göra gällande miljörelaterade allmänintressen vid domstol genom grupptalan. Den nationella lagstiftaren har fastställt sådana kriterier med bindande verkan i 3 § UmwRG.
- 22 Artikel 9.3 i Århuskonventionen kan dock också tolkas på så sätt att medlemsstaterna också får göra åtskillnad vad avser föremålet för överklagandet och därmed också kan undanta vissa administrativa beslut från en av miljöorganisationer begärd prövning i domstol. På grund av det stora antalet administrativa beslut som har anknytning till miljön skulle en begränsning till

vissa beslut som har stor betydelse vad gäller deras miljöpåverkan vara meningsfull. Detta skulle kunna tala för att den nationella lagstiftarens beslut att undanta produktgodkännanden från tillämpningsområdet för UmwRG i princip överensstämmer med artikel 9.3 i Århuskonventionen. Visserligen kan inte varje produktgodkännande anses ha endast liten betydelse i miljöhänseende, men å andra sidan talar, när det gäller det stora antalet godkännanden av enskilda produkter – exempelvis den lokalt ansvariga registreringsmyndighetens godkännande av ett enskilt motorfordon – också praktiska överväganden för att det måste vara möjligt för medlemsstaterna att genom standardiserande bedömningar undanröja ovissheten i samband med vissa enskilda beslut som kan komma att överklagas av tredje parter som hittills inte har uppträtt i förfarandet. Detta gäller i synnerhet som dessa tredje parter i normala fall inte meddelas beslutet och därmed inte heller får någon överklagandehänvisning.

- 23 Dessutom skiljer sig EU-domstolens avgörande i målet *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* från förevarande mål i fråga om omständigheterna. Till skillnad från det mål som tidigare avgjorts är det nämligen enligt den nationella rätten möjligt att genom miljöorganisationer få till stånd en prövning inom ramen för UmwRG av godkännanden av projekt. Att helt utesluta rätten att väcka grupptalan är inte möjligt enligt den nationella rätten. Någon brist i möjligheterna till domstolsprövning som kan jämföras med avgörandet av den 20 december 2017 med avseende på den österrikiska rätten finns därmed inte i den nationella processrätten.

Den andra frågan

- 24 Om domstolen besvarar den första tolkningsfrågan jakande, begär den hänskjutande domstolen dessutom ett svar på fråga 2 a och b. Om man utgår från att Deutsche Umwelthilfe har talerätt också i det nu aktuella fallet, har det, för att bedöma huruvida det angripna beslutet om godkännande är lagenligt, avgörande betydelse hur artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 ska tolkas – särskilt vilket kriterium som ska gälla för huruvida montering av en manipulationsanordning är ”nödvändig”. För den hänskjutande domstolens prövning av lagenligheten av beslutet om godkännande har det bland annat betydelse huruvida de manipulationsanordningar som Volkswagen AG har redogjort för är tillåtna – vilket KBA har ansett.
- 25 Det är ostridigt att det finns manipulationsanordningar i de berörda bilarna också efter det att de programvaruuppdateringar gjorts som godkänts av KBA genom det angripna beslutet. Dessa manipulationsanordningar är i princip förbjudna enligt artikel 5.2 första meningen i förordning nr 715/2007. I undantagsfall är manipulationsanordningar tillåtna enligt artikel 5.2 andra meningen led a i förordning 715/2007, om de är nödvändiga för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning. När så är fallet preciseras inte i förordning nr 715/2007.

- 26 I skälen i förordning nr 715/2007 finns flera motiv som har haft betydelse för antagandet av förordningen. I skäl 1 anges det till exempel att bestämmelserna har antagits för att bland annat säkerställa en hög miljöskyddsnivå. Enligt skäl 6 är det, för att luftkvaliteten ska förbättras och gränsvärdena för föroreningar upprätthållas, nödvändigt att särskilt dieselfordonens kväveoxidutsläpp minskas avsevärt. I skäl 7 anges de beaktansvärda vinsterna genom bestämmelserna, såsom förbättrad luftkvalitet, lägre hälsorelaterade kostnader och ökad livslängd. Mot denna bakgrund anser den hänskjutande domstolen att det finns tungt vägande skäl för att utgå från att begreppet ”nödvändig” i princip ska tolkas restriktivt – skyddet av viktiga lagstadgade rättigheter står dock i fokus i förordning nr 715/2007. Man skulle följaktligen kunna utgå från att biltillverkarna i första hand ska utgå från den aktuella teknikens nivå när det gäller att fastställa huruvida en manipulationsanordning faktiskt är nödvändig för att skydda bilens motor eller garantera säker körning.
- 27 I skäl 7 begränsas däremot dessa mål när det gäller att fastställa gränsvärden för utsläpp. Enligt detta skäl ska även konsekvenserna för marknadernas och tillverkarnas konkurrenskraft beaktas, liksom de direkta och indirekta kostnaderna för företagen. Lagstiftaren kan med detta ha gett uttryck för uppfattningen att det, utöver målet att åstadkomma ett så omfattande miljöskydd som möjligt, finns ytterligare omständigheter som inte endast identifierades innan förordningen antogs, utan eventuellt också ska beaktas vid tolkningen av denna. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning torde dock ett undantag enligt artikel 5.2 i förordning nr 715/2007 i princip inte komma i fråga, om tillverkaren av kostnadsskäl konstruerar dieselmotorerna på så sätt att en effektiv avgasreningsteknik inte garanteras utan motorskador vid normal körning och därför i stor utsträckning kopplas från.
- 28 Frågan huruvida och i så fall i vilken utsträckning olika överväganden emellertid påverkar tolkningen av begreppet nödvändig ska göras till föremål för en tolkning av unionens sekundärrätt. Denna fråga kan endast prövas av Europeiska unionens domstol.