

Predmet C-873/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

29. studenoga 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

20. studenoga 2019.

Tužitelj:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Tuženik:

Savezna Republika Njemačka

Intervenijent:

Volkswagen AG

Predmet glavnog postupka

Aktivna procesna legitimacija udruge za zaštitu okoliša u okviru spora o dopuštenosti poremećajnih uređaja u dizelskim motorima – Dopuštenost takozvanog temperaturnog okvira skladu s Uredbom br. 715/2007 – Mjerilo i kriteriji na temelju kojih se može postaviti pitanje nužnosti poremećajnog uređaja

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Arhuške konvencije i prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 9. stavak 3. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša koja je potpisana 25. lipnja 1998. u Århusu i u ime Zajednice odobrena

Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da udruge za zaštitu okoliša načelno moraju imati mogućnost pred sudom pobijati odluku kojom se dopušta proizvodnja dizelskih osobnih automobila s ugrađenim poremećajnim uređajima, što može biti protivno članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
- (a) Treba li članak 5. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila tumačiti na način da je mjerilo koje se odnosi na pitanje nužnosti poremećajnog uređaja radi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog djelovanja vozila u načelu trenutačna razina tehničkog razvoja u smislu onoga što je tehnički izvedivo u trenutku dodjele EZ homologacije tipa?
 - (b) Treba li osim razine tehničkog razvoja uzeti u obzir druge okolnosti koje mogu dovesti do dopuštenosti poremećajnog uređaja, iako sam taj poremećajni uređaj s obzirom na trenutačnu razinu tehničkog razvoja o kojoj je riječ nije „opravdan” u smislu članka 5. stavka 2. druge rečenice točke (a) Uredbe (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila?

Navedene međunarodnopravne odredbe

Konvencija UN/ECE o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija), članak 9. stavak 3.

Navedene odredbe prava Unije

Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članak 47. i članak 52. stavak 1.

Uredba (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila, članak 5. stavak 2.

Direktiva 2011/92/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš

Navedene nacionalne odredbe

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Zakon o dodatnim odredbama o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša predviđenima Direktivom 2003/35/EZ) (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, u daljnjem tekstu: UmwRG), članci 1., 2. i 3.

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (Uredba o homologaciji EZ-a za motorna vozila i njihove prikolice te sustave, sastavne dijelove i zasebne tehničke jedinice namijenjene takvim vozilima (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung, u daljnjem tekstu: EG-FGV), članak 25. stavci 1. i 2.

Verwaltungsgerichtsordnung (Zakon o upravnim sudovima, u daljnjem tekstu: VwGO), članak 42. i članak 113. stavak 1. prva rečenica

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Stranke se spore oko tužiteljeve aktivne procesne legitimacije i oko postojanja nedopuštenih poremećajnih uređaja, odnosno dopuštenosti poremećajnih uređaja u motorima vozila VW Golf Plus TDI (2,0 litara) koji je proizvelo društvo Volkswagen AG, intervenijent u postupku.
- 2 Tužitelj je udruga za zaštitu okoliša koja u skladu s člankom 3. UmwRG-a može podnositi pravne lijekove i čiji je cilj, u skladu sa statutom udruge, promicati zaštitu prirode i okoliša kao i zaštitu potrošača relevantnu za okoliš i zdravlje, osobito educiranjem i savjetovanjem potrošača.
- 3 Intervenijent je njemački proizvođač automobila koji, među ostalim, proizvodi model VW Golf Plus TDI (2,0 litara). U vozila tog modela ugrađen je dizelski motor tipa EA 189 Euro 5. U okviru takozvane „dizelske afere” otkrilo se da je intervenijent, među ostalim, u vozila navedenog modela tvornički ugrađivao poremećajni uređaj. Upravljačka jedinica te vrste motora sadržavala je u trenutku odobrenja softver koji prepoznaje nalazi li se vozilo u ciklusu vožnje na tehničkom pregledu. U tom se slučaju aktivira posebni način rada u kojem se stupanj naknadne obrade ispušnih plinova znatno povećava tako da vozilo

proizvodi manje dušikovog oksida. U stvarnim uvjetima vožnje taj se način rada potpuno deaktivira, zbog čega se emisije dušikovih oksida znatno povećavaju. U okviru postupaka izdavanja odobrenja pred Kraftfahrt-Bundesamtom (Savezni ured za motorna vozila, Njemačka) (u daljnjem tekstu: KBA), intervenijent u postupku prilikom podnošenja zahtjeva nije spomenuo taj softver. Točno je da emisije dušikovog oksida tijekom tehničkog pregleda tako ostaju unutar dopuštenog okvira dodijeljene EZ homologacije tipa, ali u uobičajenom cestovnom prometu emisije dušikovog oksida prelaze vrijednosti koje su dopuštene u skladu s EZ homologacijom tipa.

- 4 Pravomoćnom odlukom od 15. listopada 2015. koja u ovom slučaju nije sporna, KBA je intervenijentu, među ostalim, naložio da ukloni nedopuštene poremećajne uređaje i da poduzme prikladne mjere za ponovnu uspostavu zakonitosti. Prije nego što se konkretna rješenja primjene u praksi, treba ih odobriti KBA.
- 5 Nakon toga je intervenijent razvio ažurirani softver koji je trebao otkloniti nedostatke otkrivene na ispušnim sustavima vozila.
- 6 Odlukom o stupanju na snagu od 20. lipnja 2016. KBA je u pogledu intervenijenta utvrdio da nakon instalacije u vozila VW Golf Plus TDI (2,0 litara) ažuriranog softvera koji je taj intervenijent razvio, više nema nedopuštenih poremećajnih uređaja. Poremećajni uređaj koji se i dalje nalazio u vozilima KBA je smatrao dopuštenim.
- 7 U skladu s tuženikovim utvrđenjima, u spornom vozilu i nakon instalacije ažuriranog softvera postoji takozvani „temperaturni okvir” zbog kojeg stupanj naknadne obrade ispušnih plinova ovisi o temperaturi okoline. Kako navodi intervenijent, stupanj naknadne obrade ispušnih plinova pri temperaturama ispod -9°C iznosi 0 %, između -9°C i 11°C iznosi 85 %, od 11°C zatim raste sve dok naposljetku pri temperaturi od 15°C ne dosegne 100 %.
- 8 Tužitelj je protiv toga 15. studenoga 2016. podnio žalbu u pogledu koje se dosad nije donijela odluka. Stoga je 24. travnja 2018. podnio tužbu te, među ostalim, zahtijeva poništenje odluke o stupanju na snagu od 20. lipnja 2016. u dijelu u kojem se tom odlukom utvrđuje da nisu pronađeni nedopušteni poremećajni uređaji i da se poremećajni uređaji koji se nalaze u vozilima smatraju dopuštenima.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 9 Prema tužiteljevu mišljenju, ni poremećajni uređaji koje je KBA smatrao dopuštenima nisu dopušteni u smislu članka 5. stavka 2. prve rečenice Uredbe br. 715/2007 s obzirom na to da su se ugrađeni poremećajni uređaji aktivirali već onda kada su dosegnute prosječne temperature koje prevladavaju u Njemačkoj. Međutim, proizvođači u načelu mogu graditi i ugrađivati motore u pogledu kojih, u tehničkom smislu, nije potrebno smanjenje intenziteta pročišćavanja ispušnih plinova već u slučaju prosječnih temperatura, odnosno u normalnim uvjetima.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo pitanje: Tužiteljeva aktivna procesna legitimacija

- 10 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tužitelj u predmetnom postupku u skladu s nacionalnim postupovnim pravom nema aktivnu procesnu legitimaciju (I.), tako da je relevantno pitanje proizlazi li njegova aktivna procesna legitimacija iz prava Unije (II.).

I. Aktivna procesna legitimacija u skladu s nacionalnim postupovnim pravom

- 11 Sud koji je uputio zahtjev najprije ispituje proizlazi li tužiteljeva aktivna procesna legitimacija iz članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 1. stavkom 1. prvom rečenicom UmwRG-a. Navedeni sud to nije činio jer već područje primjene UmwRG-a koje se uređuje člankom 1. stavkom 1. UmwRG-a ne obuhvaća tužiteljevu aktivnu procesnu legitimaciju. Naime, kako bi to bio slučaj, trebalo bi biti riječ o pobijanju upravnog akta kojim se dopušta „djelovanje”. Suprotno tomu, homologacija tipa osobnih vozila i izdavanje modifikacije u pogledu homologacije tipa koja je u ovom slučaju sporna predstavljaju slučaj odobrenja proizvoda i ne odnose se na djelovanje. Široko tumačenje pojma djelovanja kao i analogna primjena odredbi UmwRG-a u ovom slučaju također nisu relevantni.
- 12 Tužitelj ne može ni iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije izravno zaključiti da ima aktivnu procesnu legitimaciju jer ta odredba nije izravno primjenjiva. Naprotiv, provedba te odredbe i njezin učinak ovise o drugim pravnim aktima koje donose države članice (vidjeti presudu Suda od 20. prosinca 2017., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987).
- 13 Naposljetku, tužitelj ne može preuzeti brigu o subjektivnim javnim pravima fizičke osobe i u tom pogledu pokrenuti postupak pred sudom jer se u predmetnom slučaju ne može utvrditi takvo subjektivno javno pravo. Jedina povreda koja se u ovom slučaju može razmatrati i koja se odnosi na zabranu uporabe poremećajnih uređaja predviđenu člankom 5. stavkom 2. prvom rečenicom Uredbe br. 715/2007, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev fizičkoj osobi ne daje subjektivno pravo jer svrha te odredbe nije individualna zaštita pojedinačnih građana.

II. Aktivna procesna legitimacija koja se izravno temelji na pravu Unije

- 14 Stoga je prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev relevantno pitanje proizlazi li tužiteljeva aktivna procesna legitimacija iz prava Unije. Ona bi, s obzirom na trenutačnu sudsku praksu Suda kojem se upućuje zahtjev (presuda od 20. prosinca 2017., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987), mogla proizlaziti iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. stavkom 1. Povelje. Pritom je ovaj slučaj obuhvaćen stavkom 3., a ne stavkom 2. članka 9. Arhuške konvencije jer u

pogledu odluke o stupanju na snagu s jedne strane nije riječ o odluci na koju se odnosi članak 6. Arhuške konvencije. Naime, nije riječ ni o nekoj od predloženih djelatnosti u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a) koje se navode u Dodatku I., niti članak 6. na temelju njegova stavka 1. točke (b) treba primjenjivati u skladu s nacionalnim pravom jer odluka o kojoj je riječ može imati znatne učinke na okoliš. U nacionalnom pravu ne postoji odredba na temelju koje se taj članak primjenjuje na predmetni slučaj. S druge strane, ne postoji ni nacionalna odredba u smislu članka 9. stavka 2. prve rečenice Arhuške konvencije na temelju koje bi se na predmetni slučaj trebale primjenjivati druge relevantne odredbe Arhuške konvencije.

- 15 U presudi donesenoj u pogledu austrijskog prava Sud je pojasnio da povezanosti tih odredbi državama članicama nalaže obvezu da osiguraju djelotvornu sudsku zaštitu prava koja su dodijeljena pravom Unije, a osobito odredbama prava o okoliš. Nametanje navedenih mjerila osobito ne može udrugama za zaštitu okoliša oduzeti mogućnost da ishode nadzor nad poštovanjem pravila Unijina prava o okolišu. Točno je da države članice pri provedbi tih zahtjeva imaju određenu diskrecijsku ovlast, ali se ne može dopustiti da se tim zahtjevima nameću mjerila koja su toliko stroga da bi udrugama za zaštitu okoliša zapravo bilo nemoguće osporavati akte ili propuste u smislu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije. Stoga su nacionalni sudovi postupovno pravo trebali u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti u skladu s ciljevima iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije i djelotvorne sudske zaštite prava dodijeljenih pravom Unije. U slučaju da je takvo tumačenje nemoguće, nacionalni sud u sporu u kojem odlučuje treba izuzeti iz primjene postupovnu odredbu koja nije u skladu s time.
- 16 Posljedice u pogledu nacionalnog postupovnog prava koje proizlaze iz te odluke različito su ocijenjene u nacionalnoj sudskoj praksi.
- 17 Tako je Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) u odluci od 18. travnja 2018. zaključio da priznate udruge za zaštitu okoliša s obzirom na presudu Suda od 20. prosinca 2017. mogu sudskim putem naložiti poštovanje isključivo objektivnih pravnih propisa o zaštiti okoliša koji se temelje na Unijinu pravu o okolišu. Relevantna njemačka odredba primjenjiva je pod uvjetom da je za potvrdu aktivne procesne legitimacije dovoljno to da priznata udruga za zaštitu okoliša zahtijeva poštovanje propisa proizašlih iz Unijina prava o okolišu.
- 18 Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) je u odluci od 24. siječnja 2018. zastupao drukčije pravno stajalište. Člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. stavkom 1. Povelje ne nalaže se da se udrugama za zaštitu okoliša trebaju osigurati prava na tužbu koja nadilaze slučajeve predviđene UmwRG-om. Naime, nacionalni zakonodavac ne mora jamčiti pristup pravosuđu bez ikakvog ograničenja. To izravno proizlazi već iz Arhuške konvencije u skladu s kojom se mogu utvrditi „mjerila” za podnošenje pravnih lijekova. Člankom 52. stavkom 1. Povelje također se predviđa mogućnost zakonskog ograničavanja prava na djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 47. stavkom 1. Povelje. U skladu s nacionalnim postupovnim pravom, udruge za

zaštitu okoliša u načelu imaju širok pristup pravosuđu. Činjenica da, suprotno tomu, ne mogu sudskim putem osporavati dopuštenost pojedinačnih proizvoda stoga nije neproporcionalno ograničenje jer ti proizvodi sami po sebi imaju neznatan utjecaj na okoliš. Naposljetku, nacionalnim se pravom udrugama za zaštitu okoliša predviđaju i šire mogućnosti podnošenja pravnih lijekova protiv upravnih odluka nego što se to čini austrijskim postupovnim pravom, kao što je bio slučaj u presudi Suda od 20. prosinca.

- 19 S obzirom i na tu neujednačenu nacionalnu sudsku praksu, sud koji je uputio zahtjev dvoji treba li članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način da priznate udruge za zaštitu okoliša trebaju imati mogućnost pobijati odobrenje proizvoda koje je izdalo upravno tijelo i o kakvom je u ovom slučaju riječ, a koja nadilazi postojeće mogućnosti pravne zaštite iz UmwRG-a, ako se želi postići poštovanje objektivnih pravnih propisa iz prava Unije u području okoliša.
- 20 U skladu s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš. Stoga se u Arhuškoj konvenciji također utvrđuje da pravo na tužbu koju podnosi udruga nije neograničeno, nego da vrijedi samo ako udruge za zaštitu okoliša ispunjavaju određena mjerila utvrđena nacionalnim pravom. Države članice stoga imaju diskrecijsku ovlast pri utvrđivanju svojih postupovnih pravila. Međutim, mjerila koja odrede države članice ne smiju biti tolika stroga da je udrugama za zaštitu okoliša zapravo nemoguće osporavati akte ili propuste u smislu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev najprije dvoji u pogledu pitanja obuhvaćaju li „mjeril[a] [...] utvrđen[a] domaćim zakonodavstvom” u smislu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije samo ona mjerila koja se odnose na krug onih koji imaju aktivnu procesnu legitimaciju. U tom slučaju države članice imale bi diskrecijsku ovlast samo u pogledu pitanja koje udruge za zaštitu okoliša trebaju imati pravo pred sudom tužbom zastupati opće interese povezane sa zaštitom okoliša. Nacionalni zakonodavac utvrdio je ta obvezujuća mjerila u članku 3. UmwRG-a.
- 22 Međutim, članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije može se tumačiti i na način da države članice također mogu uvesti razlikovanja u pogledu predmeta koji se pobija i da stoga od sudskog nadzora koji zahtijevaju udruge za zaštitu okoliša mogu izuzeti određene upravne odluke. S obzirom na brojnost upravnih odluka koje se odnose na okoliš, imalo bi smisla uvesti ograničenje na određene odluke koje su ozbiljne u pogledu svojeg utjecaja na okoliš. To bi moglo ići u prilog činjenici da je odluka koju je donio nacionalni zakonodavac o izuzimanju odobrenja proizvoda iz područja primjene UmwRG-a načelno u skladu s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije. Točno je da se ne može za svako odobrenje proizvoda smatrati da u pogledu zakonodavstva o zaštiti okoliša ima tek

neznatan značaj, no s druge strane, s obzirom na brojnost pojedinačnih odobrenja proizvoda, poput odobrenja pojedinačnog motornog vozila koje je izdalo nadležno mjesno tijelo, i praktični razlozi idu u prilog tomu da države članice trebaju imati mogućnost zbog tipiziranog razmatranja određene pojedinačne odluke ne prepuste nesigurnosti koja proizlazi iz mogućnosti pobijanja koju imaju treće osobe koje do tada nisu sudjelovale u postupku. To vrijedi tim više jer se tim osobama odluka redovito ne obznanjuje te ih se posljedično ni ne obavještava o mogućnosti podnošenja pravnog lijeka.

- 23 Tomu treba dodati da se takozvana odluka Protect koju je donio Sud kojem se upućuje zahtjev s obzirom na svoje činjenično stanje razlikuje od situacije o kojoj je riječ u ovom slučaju. Naime, suprotno od slučaja o kojem je već odlučeno, u nacionalnom pravu i u okviru UmwRG-a postoji mogućnost ispitivanja odobrenja za djelovanja koju provode udruge za zaštitu okoliša. U nacionalnom pravu ne postoji potpuno isključenje tužbe koju podnosi udruga. Stoga u nacionalnom postupovnom pravu ne postoji pravna praznina slična onoj koja je u presudi od 20. prosinca 2017. utvrđena u pogledu austrijskog prava.

Drugo pitanje

- 24 Ako Sud kojem se upućuje zahtjev na prvo prethodno pitanje odgovori potvrdno, sud koji je uputio zahtjev traži odgovor i na prethodna pitanja pod brojem dva. Ako se i u ovom slučaju pretpostavi da tužitelj ima aktivnu procesnu legitimaciju, tada je za donošenje odluke o dopuštenosti pobijane odluke o stupanju na snagu odlučujuće to kako treba tumačiti članak 5. stavak 2. Uredbe br. 715/2007, osobito koje mjerilo treba primjenjivati u pogledu „nužnosti” ugradnje poremećajnog uređaja. Kako bi sud koji je uputio zahtjev ispitao zakonitost odluke o stupanju na snagu, među ostalim je relevantno pitanje je li temperaturni okvir dopušten, kao što to smatra KBA.
- 25 Također je nesporno da se i nakon instalacije ažuriranog softvera koju je KBA odobrio pobijanom odlukom u upravljačkom sustavu motora predmetnih vozila nalaze poremećajni uređaji. Tu su uređaji u načelu nedopušteni u skladu s prvom rečenicom članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 715/2007. U skladu s člankom 5. stavkom 2. drugom rečenicom točkom (a) Uredbe br. 715/2007, poremećajni uređaji iznimno su dopušteni kad je potreba za uređajem opravdana radi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog djelovanja vozila. Uredbom br. 715/2007 ne uređuje se o kojim je slučajevima riječ.
- 26 U uvodnim izjavama Uredbe br. 715/2007 navode se različiti razlozi koji su bili značajni za donošenje Uredbe. Tako se u uvodnoj izjavi 1. Direktive upućuje na to da su odredbe donesene kako bi se, među ostalim, osigurala visoka razina zaštite okoliša. U skladu s uvodnom izjavom 6., za poboljšanje kakvoće zraka i zadovoljavanje graničnih vrijednosti za onečišćujuće tvari osobito je potrebno znatno smanjenje emisija dušikovog oksida iz dizelskih vozila. U uvodnoj izjavi 7. se kao koristi koje proizlaze iz odredbi i koje valja uzeti u obzir među ostalim navodi poboljšanje kakvoće zraka, snižavanje troškova zdravstva i

produljivanje životnog vijeka. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoje ozbiljne naznake za pretpostavku o načelno uskom pojmu nužnosti s obzirom na to da je zaštita važnih pravnih interesa u središtu Uredbe br. 715/2007. Posljedično se može pretpostaviti da proizvođači motornih vozila prije svega trebaju uzimati u obzir razinu tehničkog razvoja kada je riječ o pitanju je li poremećajni uređaj zaista nužan za zaštitu motora od oštećenja ili za sigurno djelovanje motornog vozila.

- 27 Suprotno tomu, relativiziranje tih ciljeva primjećuje se u uvodnoj izjavi 7. u pogledu utvrđivanja graničnih vrijednosti emisija. U skladu s tom uvodnom izjavom, valja uzeti u obzir i učinak na tržišta i na konkurentnost proizvođača, kao i izravne i neizravne troškove za poslovanje. Autor uredbe time je možda izrazio da neovisno o cilju što je moguće cjelovitije zaštite okoliša postoje druge okolnosti koje ne samo da su bile poznate prije donošenja Uredbe, nego ih možda, ovisno o slučaju, treba uzeti u obzir i prilikom tumačenja te uredbe. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, izuzeće iz članka 5. stavka 2. Uredbe br. 715/2007 u načelu ne treba uzeti u obzir kada proizvođač iz financijskih razloga osmisli dizelske motore na način da se učinkovita tehnika pročišćavanja ispušnih plinova u uobičajenom načinu rada ne može osigurati a da pritom ne dođe do oštećenja motora te se pročišćavanje stoga uglavnom isključuje.
- 28 Međutim, pitanje imaju li različita razmatranja utjecaj na tumačenje pojma nužnosti i, ako je to slučaj, u kojoj mjeri, predmet je tumačenja sekundarnog prava Unije. Stoga na to pitanje treba odgovoriti Sud Europske unije.