

Zaak C-873/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

29 november 2019

Verwijzende rechter:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (bestuursrechter
Sleeswijk-Holstein, Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 november 2019

Verzoekende partij:

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Verwerende partij:

Bondsrepubliek Duitsland

In het geding geroepen partij:

Volkswagen AG

Voorwerp van het hoofdgeding

Procesbevoegdheid van een milieuvereniging in een geschil over de toelaatbaarheid van een omschakellogica in dieselmotoren – Toelaatbaarheid van een zogeheten „thermovenster” volgens verordening nr. 715/2007 – Maatstaf en criteria voor de vraag of een omschakellogica nodig is

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Uitlegging van het Verdrag van Aarhus en van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 9, lid 3, van het op 25 juni 1998 in Aarhus ondertekende en bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 in naam van de Europese Gemeenschap goedgekeurde Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat milieuverenigingen in beginsel in rechte moeten kunnen opkomen tegen een besluit waarbij de productie van dieselpersonenvoertuigen met een omschakellogica wordt toegestaan, ook al levert die toelating mogelijkwerijs schending op van artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:
 - a) Moet artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, aldus worden uitgelegd dat de maatstaf die wordt gehanteerd bij de beantwoording van de vraag of een omschakellogica noodzakelijk is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren, in beginsel moet beantwoorden aan de actuele stand van de techniek in de zin van hetgeen technisch haalbaar is op het tijdstip van afgifte van de EU-typegoedkeuring?
 - b) Komen naast de actuele stand van de techniek nog andere omstandigheden in aanmerking op grond waarvan een omschakellogica kan worden toegestaan, ook al is dit instrument – gemeten aan de actuele stand van de techniek alleen – niet „nodig” in de zin van artikel 5, lid 2, tweede volzin, onder a), van verordening nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie?

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

VN/ECE-Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus”), artikel 9, lid 3

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 47 en artikel 52, lid 1

Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, artikel 5, lid 2

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (Duitse wet houdende aanvullende bepalingen inzake de beroepsmogelijkheden in milieuaangelegenheden overeenkomstig richtlijn 2003/35/EG; hierna: „UmwRG”), §§ 1, 2 en 3

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) (Duits besluit inzake de EU-typegoedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd; hierna: „EG-FGV”), § 25, leden 1 en 2

Verwaltungsgerichtsordnung (Duits wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”), §§ 42 en 113, lid 1, eerste volzin

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 De procespartijen betwisten de procesbevoegdheid van verzoekster en respectievelijk het bestaan van een verboden omschakellogica en de toelaatbaarheid daarvan in de motoren van personenvoertuigen van het model VW Golf Plus TDI (2,0 liter) die door Volkswagen AG, de in het geding geroepen partij, worden gefabriceerd.
- 2 Verzoekster is een milieuvereniging die volgens § 3 UmwRG bevoegd is voor het instellen van beroepsprocedures en die zich statutair inzet voor de bevordering

van milieubescherming en natuurbehoud, alsook voor de bescherming van de consument op het gebied van milieu en gezondheid, met name door middel van informatie- en adviesverstrekking aan consumenten.

- 3 De in het geding geroepen partij is een Duitse autoconstructeur en produceert onder meer het model VW Golf Plus TDI (2,0 liter). In de voertuigen van dit model is een dieselmotor ingebouwd met een aggregaat van het type EA 189 Euro 5. In de context van het zogeheten „dieselschandaal” is aan het licht gekomen dat onder meer de voertuigen van het genoemde model in de fabriek van de in het geding geroepen partij met een omschakellogica werden uitgerust. Op het tijdstip van de typegoedkeuring bevatte de motorsturingseenheid van dit motortype een software die herkende of het voertuig een rijcyclus op een testbank aflegde. In dat geval werd een speciale modus geactiveerd waarbij aanzienlijk meer uitlaatgassen werden gerecirculeerd, met als resultaat dat het voertuig minder stikstofdioxide uitstootte. In werkelijke rijomstandigheden op de weg werd deze modus volledig uitgeschakeld, met als gevolg dat de stikstofdioxide-uitstoot gevoelig toenam. In het kader van de goedkeuringsprocedure bij het Kraftfahrt-Bundesamt (Duits federaal bureau voor het motorvoertuigenverkeer; hierna: „KBA”) werd in de goedkeuringsaanvraag van de in het geding geroepen partij geen melding gemaakt van deze software. Op de testbank bleef de stikstofdioxide-uitstoot van deze voertuigen bijgevolg binnen de grenswaarden van de afgegeven EU-typegoedkeuring, maar in normale rijomstandigheden op de weg overschreed de stikstofdioxide-uitstoot de toegelaten waarden volgens de EU-typegoedkeuring.
- 4 Bij definitief geworden – maar in casu niet bestreden – besluit van 15 oktober 2015 heeft het KBA de in het geding geroepen partij onder meer gelast om de verboden omschakellogica te verwijderen en gepaste maatregelen te nemen teneinde de voertuigen aan de geldende regelgeving te conformeren. Pas na goedkeuring door het KBA mochten concrete oplossingen in de praktijk worden toegepast.
- 5 De in het geding geroepen partij heeft vervolgens een software-update ontwikkeld die de bekendgemaakte gebreken in de uitlaatsystemen van de voertuigen moest verhelpen.
- 6 Bij goedkeuringsbesluit van 20 juni 2016 heeft het KBA ten aanzien van de in het geding geroepen partij vastgesteld dat de voertuigen van het model VW Golf Plus TDI (2,0 liter) na de upload van de door laatstgenoemde ontwikkelde software-update niet langer met een verboden omschakellogica waren uitgerust; de nog aanwezige omschakellogica heeft het KBA toelaatbaar geacht.
- 7 Tevens volgens de vaststellingen van verweerder beschikt het litigieuze voertuig ook na de uitvoering van de software-update nog steeds over een zogeheten „thermovenster” dat ervoor zorgt dat de recirculatie van uitlaatgassen wordt geregeld volgens de omgevingstemperatuur. Volgens gegevens van de in het geding geroepen partij bedraagt de hoeveelheid gerecirculeerde uitlaatgassen ongeveer 0 % bij temperaturen lager dan -9 °C en ongeveer 85 % tussen -9 °C en

11 °C, om vervolgens vanaf 11 °C toe te nemen en vanaf een omgevingstemperatuur van 15 °C om en bij 100 % te bedragen.

- 8 Op 15 november 2016 heeft verzoekster tegen dit goedkeuringsbesluit bezwaar aangetekend dat tot op heden niet is behandeld. Derhalve heeft zij op 24 april 2018 een vordering ingesteld tot intrekking van het goedkeuringsbesluit van 20 juni 2016, voor zover daarin wordt geconstateerd dat geen verboden omschakellogica meer werd vastgesteld en de resterende omschakellogica als toelaatbaar wordt aangemerkt.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Verzoekster is van mening dat de door het KBA toelaatbaar geachte omschakellogica dient te worden aangemerkt als verboden in de zin van artikel 5, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 715/2007, aangezien de ingebouwde omschakellogica reeds wordt geactiveerd bij het bereiken van temperaturen die in Duitsland als grotendeels gemiddeld gelden. De fabrikant moet in beginsel in staat zijn om motoren zodanig te bouwen en te monteren dat het vanuit technisch oogpunt niet is vereist dat de uitlaatgaszuiveringssystemen reeds bij gemiddelde temperaturen – dat wil zeggen in normale omstandigheden – minder efficiënt functioneren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Eerste prejudiciële vraag: procesbevoegdheid van verzoekster

- 10 De verwijzende rechter is van oordeel dat verzoekster in de onderhavige procedure geen procesbevoegdheid bezit volgens het nationale procesrecht (daarover onder I.). Bijgevolg is het van doorslaggevend belang of zij rechtstreeks aan het Unierecht procesbevoegdheid kan ontlelen (daarover onder II.).

I. Procesbevoegdheid volgens het nationale procesrecht

- 11 Allereerst dient de verwijzende rechter zich te buigen over de vraag of verzoekster procesbevoegdheid kan ontlelen aan § 2, lid 1, juncto § 1, lid 1, eerste volzin, UmwRG. Deze vraag moet hij ontkennend beantwoorden, aangezien uit de in § 1, lid 1, UmwRG afgebakende werkingssfeer al meteen blijkt dat het UmwRG in casu niet van toepassing is. De werkingssfeer van het UmwRG ziet immers alleen op de betwisting van een bestuursbesluit waarbij een „plan” wordt toegestaan. Bij de typegoedkeuring van personenvoertuigen, alsook bij het in casu litigieuze besluit waarbij de wijziging van de typegoedkeuring werd goedgekeurd, gaat het daarentegen om de toelating van een product en niet van een project. Een ruime uitlegging van het begrip „plan” of een overeenkomstige toepassing van de bepalingen van het UmwRG zijn in het onderhavige geval eveneens uitgesloten.

- 12 Verzoekster kan ook niet rechtstreeks aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus procesbevoegdheid ontleen, aangezien deze bepaling geen directe werking heeft. Voor de uitvoering en werking ervan moeten immers verdere handelingen door de lidstaten worden vastgesteld [zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987)].
- 13 Tot slot kan verzoekster ook geen subjectieve publiekrechtelijke rechten van een natuurlijke persoon in eigen naam geldend maken en in rechte afdwingen, aangezien in het onderhavige geval geen sprake is van een dergelijk subjectief publiekrechtelijk recht. Volgens de verwijzende rechter verleent de – hier uitsluitend aan de orde zijnde – schending van het in artikel 5, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 715/2007 neergelegde verbod op het gebruik van een omschakellogica geen subjectieve rechten aan natuurlijke personen, aangezien de bepaling niet strekt tot bescherming van de individuele belangen van particulieren.

II. Rechtstreeks aan het Unierecht ontleende procesbevoegdheid

- 14 Volgens de verwijzende rechter is de vraag of verzoekster een rechtstreeks aan het Unierecht procesbevoegdheid kan ontleen, derhalve doorslaggevend voor de beslechting van het geding. Zulks zou, in het licht van de recente rechtspraak van het Hof [arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987)], kunnen worden afgeleid uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, lid 1, van het Handvest. De onderhavige feiten vallen in dat geval binnen de werkingssfeer van lid 3 en niet van lid 2 van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, in de eerste plaats omdat het goedkeuringsbesluit niet kan worden aangemerkt als een besluit waarop artikel 6 van het Verdrag van Aarhus van toepassing is. Het betreft hier om te beginnen immers geen voorgestelde activiteit die overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a), in bijlage I is vermeld, als, en bovendien kan artikel 6 evenmin volgens lid 1, onder b), ervan in overeenstemming met de nationale wetgeving worden toegepast op grond dat het hier aan de orde zijnde besluit een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben – de nationale wetgeving bevat immers geen bepaling volgens welke het artikel voor het onderhavige geval geldt. In de tweede plaats bestaat er ook geen nationale wetgeving in de zin van artikel 9, lid 2, eerste volzin, van het Verdrag van Aarhus op grond waarvan andere relevante bepalingen van het Verdrag op het onderhavige geval moeten worden toegepast.
- 15 In zijn arrest met betrekking tot de Oostenrijkse wetgeving heeft het Hof geoordeeld dat het samenspel tussen deze bepalingen de lidstaten de verplichting oplegt om te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht. Aan milieuorganisaties kan met name niet op grond van in het nationale recht neergelegde criteria de mogelijkheid worden ontnomen om toetsing te vorderen van de naleving van de voorschriften van het milieurecht van de Unie. De lidstaten behouden bij de uitvoering van die voorschriften weliswaar een zekere

beoordelingsbevoegdheid, maar zij kunnen daarbij geen criteria hanteren die dermate streng zijn dat het voor milieuorganisaties feitelijk onmogelijk is om op te komen tegen handelingen of nalatigheden in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Derhalve staat het aan de nationale rechter om het nationale procesrecht zo veel mogelijk uit te leggen in overeenstemming met zowel de door artikel 9, lid 3, van dat Verdrag nagestreefde doelstellingen van als de effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten. Zou een dergelijke conforme uitlegging echter onmogelijk blijken te zijn, dan dient de verwijzende rechter in het bij hem aanhangige geding de regel van het nationale procesrecht die daaraan in de weg staat, buiten toepassing te laten.

- 16 De gevolgen van dit arrest voor het nationale procesrecht zijn in de nationale rechtspraak uiteenlopend beoordeeld.
- 17 Zo heeft het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) op 18 april 2018 geoordeeld dat erkende milieuverenigingen, gelet op het arrest van het Hof van 20 december 2017, in rechte kunnen doen toezien op de naleving van zuiver objectief-juridische, op het milieurecht van de Unie gebaseerde milieubepalingen. De relevante Duitse bepaling werd toepasselijk geacht op grond van het criterium dat het voor de verlening van procesbevoegdheid volstaat dat een erkende milieuvereniging naleving vordert van voorschriften van het milieurecht van de Unie.
- 18 In zijn beslissing van 24 januari 2018 heeft het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechter Düsseldorf, Duitsland) een andere rechtsopvatting geformuleerd. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47, lid 1, van het Handvest, verlangt niet dat aan milieuverenigingen collectieve vorderingsrechten worden verleend in gevallen die buiten de werkingssfeer van het UmwRG vallen. De nationale rechter is immers niet verplicht om een onbeperkte toegang tot de rechter te garanderen. Dit volgt als zodanig reeds uit het Verdrag van Aarhus volgens hetwelk „criteria” kunnen worden vastgesteld voor de toegang tot bestuursrechtelijke en rechtelijke procedures. Ook artikel 52, lid 1, van het Handvest voorziet in de mogelijkheid om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, als verankerd in artikel 47, lid 1, van het Handvest, bij wet te beperken. Het nationale procesrecht verleent milieuverenigingen in beginsel een ruime toegang tot de rechter. De omstandigheid dat zij de toelating van individuele producten daarentegen niet voor de rechter kunnen aanvechten, kan derhalve niet als een onevenredige beperking worden aangemerkt, aangezien deze producten – op zich bezien – nauwelijks relevant zijn vanuit milieurechtelijk oogpunt. Tot slot voorziet het nationale recht ook in ruimere mogelijkheden voor milieuverenigingen om tegen bestuursbesluiten op te komen dan het Oostenrijkse procesrecht dat ten grondslag lag aan het arrest van het Hof van 20 december.
- 19 Ook in het licht van deze uiteenlopende nationale rechtspraak betwijfelt de nationale rechter of artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat erkende milieuorganisaties rechtsmiddelen toekomen die verder reiken dan de hun

krachtens het UmwRG geboden rechtsmiddelen teneinde een bestuurlijke producttoelating zoals de hier aan de orde zijnde aan te vechten, wanneer daarmee wordt beoogd de naleving van objectief-rechtelijke bepalingen van het milieurecht van de Unie te handhaven.

- 20 Volgens artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu. Bijgevolg bepaalt ook het Verdrag van Aarhus dat een collectief vorderingsrecht niet onbeperkt hoeft te worden toegekend, maar alleen voor zover milieuverenigingen voldoen aan bepaalde criteria die in het nationale recht zijn vastgesteld. De lidstaten beschikken bijgevolg over een beoordelingsmarge bij het vaststellen van hun procesregels. Het is hun alleen niet toegestaan dat zij criteria hanteren die dermate streng zijn dat het voor milieuorganisaties feitelijk onmogelijk is om op te komen tegen handelingen of nalatigheden in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.
- 21 De verwijzende rechter betwijfelt allereerst of de „in [...] nationaal recht neergelegde criteria” in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus uitsluitend doelen op criteria die betrekking hebben op de kring van procesbevoegden. In dat geval zouden de lidstaten alleen beschikken over een beoordelingsmarge aangaande de vraag aan welke milieuverenigingen het recht moet toekomen om algemene belangen op het gebied van milieu ook voor de rechter te doen gelden, door middel van een collectieve vordering. Dergelijke criteria heeft de nationale wetgever bindend vastgesteld in § 3 UmwRG.
- 22 Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus kan echter ook aldus worden uitgelegd dat de lidstaten naar eigen inzicht mogen bepalen welke materies al dan niet voor betwisting vatbaar zijn, waardoor bepaalde bestuursbesluiten kunnen worden uitgesloten van rechterlijke toetsing op verzoek van milieuverenigingen. Gelet op de talrijke bestuursbesluiten die verband houden met het milieu, zou het zinvol zijn om de aanvechtbaarheid ervan te beperken tot besluiten die zwaarwegende gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dit onderbouwt het argument dat de beslissing van de nationale wetgever om producttoelatingen uit te sluiten van de werkingssfeer van het UmwRG, in beginsel strookt met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Weliswaar kan niet van elke producttoelating worden beweerd dat zij weinig relevant is vanuit milieurechtelijk oogpunt, maar dit neemt niet weg dat – gelet op het hoge aantal toelatingen van afzonderlijke producten, zoals bijvoorbeeld de toelating van één voertuigmodel door de lokaal bevoegde goedkeuringsautoriteit – praktische overwegingen ervoor pleiten dat de lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om een standaardbenadering te hanteren teneinde te vermijden dat individuele besluiten blootstaan aan het risico dat ze worden aangevochten door een derde die (nog) geen procespartij is. Dit geldt des te meer omdat deze besluiten in de regel niet ter kennis van deze derden worden

gebracht en laatstgenoemden bijgevolg ook geen informatie ontvangen over de rechtsmiddelen die hun ter beschikking staan.

- 23 Daarbij komt dat de feitenconstellatie waarover het Hof zich in zijn arrest Protect heeft gebogen, verschilt van die welke in casu aan de orde is. Want anders dan in de zaak waarin dat arrest is gewezen, biedt het nationale recht, en met name het UmwRG, de mogelijkheid om een bestuursbesluit waarbij een „project” wordt toegestaan, op verzoek van milieuverenigingen aan rechterlijke toetsing te onderwerpen. Het nationale recht bepaalt niet dat collectieve vorderingen volledig zijn uitgesloten. Een vergelijkbare leemte in de rechterlijke bescherming, zoals die door het arrest van 20 december 2017 in het Oostenrijkse recht aan het licht is gebracht, bestaat dus thans in het nationale procesrecht juist niet.

Tweede prejudiciële vraag

- 24 Indien het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, verzoekt de verwijzende rechter ook om beantwoording van de prejudiciële vragen onder punt 2. Indien wordt aangenomen dat verzoekster ook in het onderhavige geval procesbevoegdheid bezit, is het voor de beslissing over de rechtmatigheid van het bestreden goedkeuringsbesluit van doorslaggevend belang hoe artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 moet worden uitgelegd. Centraal staat daarbij de vraag welke maatstaf moet worden gehanteerd om te beoordelen of het instrument van een omschakellogica „nodig” is. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het goedkeuringsbesluit is het voor de verwijzende rechter inzonderheid van beslissend belang of de omschakellogica – die de in het geding geroepen partij openbaar heeft gemaakt en door het KBA is goedgekeurd – is toegestaan.
- 25 Vast staat dat ook na de uitvoering van de software-update die het KBA bij het bestreden uitvoeringsbesluit heeft goedgekeurd, nog steeds sprake is van een omschakellogica in de motorbesturing van de betrokken voertuigen. Een dergelijke logica is in beginsel verboden op grond van artikel 5, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 715/2007. Volgens artikel 5, lid 2, tweede volzin, onder a), van verordening nr. 715/2007 zijn dergelijke manipulatie-instrumenten bij uitzondering toegestaan wanneer ze nodig zijn om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren. Wanneer dit het geval is, bepaalt verordening nr. 715/2007 niet.
- 26 In de overwegingen van verordening nr. 715/2007 worden diverse beweegredenen aangehaald die van betekenis waren voor de vaststelling van de verordening. Zo staat in de eerste overweging te lezen dat de getroffen regelingen onder meer beogen om voor een hoog niveau van milieubescherming te zorgen. Volgens de zesde motivering moet met name de stikstofoxide-uitstoot van dieselloertuigen aanzienlijk dalen om de luchtkwaliteit te verbeteren en te voldoen aan de grenswaarden voor luchtverontreiniging. In de zevende overweging worden voorbeelden aangehaald van de verbeteringen die met de regelingen worden beoogd, zoals een betere luchtkwaliteit, lagere gezondheidskosten en extra levensjaren. Aan deze overwegingen ontleent de verwijzende rechter ernstige

aanwijzingen ervoor dat het begrip „nodig” in beginsel restrictief moet worden uitgelegd, aangezien de bescherming van belangrijke rechtsgoederen centraal staat in verordening nr. 715/2007. Hieruit volgt logischerwijs dat van fabrikanten van personenvoertuigen mag worden verwacht dat zij zich prioritair door de actuele stand van de techniek laten leiden bij de overweging of een omschakellogica daadwerkelijk nodig is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren.

- 27 In de zevende overweging worden deze doelstellingen daarentegen gerelativeerd wat de vaststelling van emissienormen betreft. Daarin wordt bepaald dat het ook van belang is rekening te houden met de gevolgen voor de markten en het concurrentievermogen van de fabrikanten, alsook met de directe en indirecte kosten voor het bedrijfsleven. De Uniewetgever heeft hiermee mogelijk wel duidelijk willen maken dat, afgezien van het nagestreefde hoge niveau van milieubescherming, zich andere omstandigheden kunnen voordoen die niet alleen bekend waren vóórdat de verordening werd vastgesteld maar waarmee eventueel ook rekening moet worden gehouden bij de uitlegging ervan. Volgens de verwijzende rechter kan echter in beginsel geen aanspraak worden gemaakt op een uitzondering volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 715/2007 wanneer een fabrikant uit kostenoverwegingen een dieselmotor zodanig ontwerpt dat een doeltreffende uitlaatgaszuivering onder normale gebruiksomstandigheden niet kan worden gewaarborgd zonder dat er motorschade optreedt en dat deze zuiveringstechniek bijgevolg grotendeels wordt uitgeschakeld.
- 28 Of – en eventueel in welke mate – ook andere overwegingen een invloed kunnen hebben op de uitlegging van het begrip „nodig”, dient te worden uitgemaakt middels uitlegging van afgeleid Unierecht. Een dergelijke uitlegging is voorbehouden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.