

Υπόθεση C-873/19

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

29 Νοεμβρίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Γερμανία)

Ημερομηνία της απόφασεως του αιτούντος δικαστηρίου:

20 Νοεμβρίου 2019

Προσφεύγουσα:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Καθής:

Bundesrepublik Deutschland

Προσεπικληθείσα:

Volkswagen AG

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Ενεργητική νομιμοποίηση περιβαλλοντικής οργανώσεως στο πλαίσιο διαφοράς σχετικά με τη νομιμότητα της χρήσεως συστημάτων αναστολής σε κινητήρες ντίζελ – Νομιμότητα της χρήσεως του αποκαλούμενου «θερμοκρασιακού παραθύρου» σύμφωνα με τον κανονισμό 715/2007 – Μέτρο και κριτήρια για τον αναγκαίο χαρακτήρα συστήματος αναστολής

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Ερμηνεία της Συμβάσεως του Aarhus και του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Έχει το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, που υπεγράφη στις 25 Ιουνίου 1998 στο Aarhus και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/EK του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έννοια ότι οι περιβαλλοντικές οργανώσεις πρέπει να έχουν, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα να ζητούν ενώπιον δικαστηρίου την ακύρωση αποφάσεως με την οποία εγκρίνεται η κατασκευή επιβατηγών οχημάτων ντίζελ με συστήματα αναστολής, ενδεχομένως κατά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκινήτων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων;
2. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος:
 - α) Έχει το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκινήτων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων, την έννοια ότι το κριτήριο για την ανάγκη χρήσεως συστημάτων αναστολής για λόγους προστασίας του κινητήρα από ζημία ή ατύχημα και για την ασφαλή λειτουργία του οχήματος είναι, κατ' αρχήν, το παρόν στάδιο εξελίξεως της τεχνολογίας υπό την έννοια του τεχνικώς εφικτού κατά τον χρόνο χορηγήσεως της εγκρίσεως τύπου ΕΚ;
 - β) Πρέπει, εκτός από το παρόν στάδιο εξελίξεως της τεχνικής, να λαμβάνονται υπόψη και άλλες περιστάσεις, οι οποίες ενδέχεται να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι επιτρέπεται η χρήση συστήματος αναστολής, έστω και αν, λαμβανομένου υπόψη μόνο του εκάστοτε σταδίου εξελίξεως της τεχνολογίας, η «ανάγκη» χρήσης του συστήματος αυτού δεν θα «αιτιολογ[ούνταν]» υπό την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 2, εδάφιο 2, στοιχείο α', του κανονισμού (ΕΚ) 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκινήτων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων;

Παρατιθέμενες διατάξεις του διεθνούς δικαίου

Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος (στο εξής: Σύμβαση του Aarhus), άρθρο 9, παράγραφος 3

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), άρθρα 47 και 52, παράγραφος 1

Κανονισμός (ΕΚ) 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκίνητων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων, άρθρο 5, παράγραφος 2

Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Νόμος για τις συμπληρωματικές διατάξεις ως προς τα ένδικα βοηθήματα σε υποθέσεις που αφορούν το περιβάλλον σύμφωνα με την οδηγία 2003/35/ΕΚ (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, στο εξής: UmwRG): άρθρα 1, 2 και 3

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (Κανονιστική ρύθμιση περί έγκρισης ΕΚ των μηχανοκίνητων οχημάτων και των ρυμουλκούμενων τους και των συστημάτων, κατασκευαστικών στοιχείων και χωριστών τεχνικών μονάδων που προορίζονται για τα οχήματα αυτά EG-Fahrzeugenehmigungsverordnung, στο εξής: EG-FGV): άρθρο 25, παράγραφοι 1 και 2

Verwaltungsgerichtsordnung (Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, στο εξής: VwGO): άρθρα 42 και 113, παράγραφος 1, εδάφιο 1

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας διαδικασίας

- 1 Οι διάδικοι διαφωνούν ως προς την ενεργητική νομιμοποίηση της προσφεύγουσας και την ύπαρξη μη εγκεκριμένων συστημάτων αναστολής και ως προς το αν επιτρέπεται η χρήση συστημάτων αναστολής στους κινητήρες οχημάτων του μοντέλου VW Golf Plus TDI (2,0 λίτρα), το οποίο κατασκευάζεται από την προσεπικληθείσα Volkswagen AG.
- 2 Η προσφεύγουσα είναι περιβαλλοντική οργάνωση στην οποία έχει αναγνωριστεί το δικαίωμα ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων σύμφωνα με το άρθρο 3 UmwRG και της οποίας ο καταστατικός σκοπός έγκειται στην προώθηση της προστασίας της φύσης και του περιβάλλοντος καθώς και της συνδεδεμένης με το περιβάλλον και την υγεία προστασίας του καταναλωτή, ιδίως με την ενημέρωση των καταναλωτών και τη διαβούλευση με αυτούς.
- 3 Η προσεπικληθείσα είναι γερμανική εταιρεία κατασκευής αυτοκινήτων οχημάτων και κατασκευάζει, μεταξύ άλλων, το μοντέλο VW Golf Plus TDI (2,0 λίτρων). Στα οχήματα του μοντέλου αυτού έχει ενσωματωθεί κινητήρας ντίζελ με μονάδα τύπου EA 189 Euro 5. Στο πλαίσιο της αποκαλούμενης «υποθέσεως ντίζελ», έγινε γνωστό ότι, μεταξύ άλλων, τα οχήματα του προαναφερθέντος μοντέλου εφοδιάζονται εκ κατασκευής από την προσεπικληθείσα με σύστημα αναστολής. Το σύστημα διαχείρισεως κινητήρα αυτής της παραλλαγής κινητήρα περιελάμβανε, κατά τον χρόνο της εγκρίσεως, λογισμικό που παρέχει τη δυνατότητα επαληθεύσεως του κατά πόσον το όχημα ολοκλήρωσε έναν κύκλο οδηγήσεως σε μια κλίνη δοκιμών. Στην περίπτωση αυτή ενεργοποιείται ένα ειδικό σύστημα, όπου η εσωτερική ανακύκλωση αερίων εξάτμισης σαφώς αυξάνεται, οπότε το όχημα εκπέμπει λιγότερο οξείδιο του αζώτου. Σε πραγματικές συνθήκες οδηγήσεως, το σύστημα αυτό απενεργοποιείται πλήρως, οπότε οι εκπομπές οξειδίου του αζώτου είναι ουσιαδώς υψηλότερες. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως από την Kraftfahrt-Bundesamt (ομοσπονδιακή υπηρεσία μηχανοκίνητων οχημάτων, στο εξής: KBA) η προσεπικληθείσα δεν παρουσίασε, κατά την υποβολή της αιτήσεως, το εν λόγω λογισμικό. Επομένως, οι εκπομπές οξειδίου του αζώτου παραμένουν μεν, στην κλίνη δοκιμών, εντός του επιτρεπόμενου πλαισίου της χορηγηθείσας εγκρίσεως τύπου EK, πλην όμως, σε κανονικές συνθήκες οδικής κυκλοφορίας, οι εκπομπές οξειδίου του αζώτου υπερβαίνουν τις επιτρεπόμενες κατά την έγκριση τύπου EK τιμές.
- 4 Με την οριστική και μη επίδικη εν προκειμένω απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015, η KBA υποχρέωσε την προσεπικληθείσα, μεταξύ άλλων, να απομακρύνει μη εγκεκριμένα συστήματα αναστολής και να λάβει πρόσφορα μέτρα για την αποκατάσταση της νομιμότητας. Σύμφωνα με την απόφαση, συγκεκριμένες λύσεις έπρεπε να εγκριθούν από την KBA πριν από την πρακτική τους εφαρμογή.
- 5 Στη συνέχεια, η προσεπικληθείσα επεξεργάστηκε επικαιροποίηση του λογισμικού, που αποσκοπούσε στην άρση των αποκαλυφθεισών ελλείψεων στα συστήματα εξάτμισεως των οχημάτων.

- 6 Με την εγκριτική απόφαση της 20ής Ιουνίου 2016, η ΚΒΑ διαπίστωσε σε σχέση με την προσεπικληθείσα ότι, μετά την εγκατάσταση της επικαιροποίησης του λογισμού που επεξεργάστηκε η προσεπικληθείσα στα οχήματα του μοντέλου VW Golf Plus TDI (2,0 λίτρων), δεν υπάρχουν πλέον μη εγκεκριμένα συστήματα αναστολής. Η ΚΒΑ θεώρησε ότι τα υφιστάμενα ακόμη συστήματα αναστολής είναι εγκεκριμένα.
- 7 Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις και της καθής, το επίδικο όχημα διαθέτει και μετά την εφαρμογή της επικαιροποίησης του λογισμικού ένα αποκαλούμενο «θερμοκρασιακό παράθυρο», στο οποίο η εσωτερική ανακύκλωση αερίων εξάτμισης καθορίζεται σε συνάρτηση με τη θερμοκρασία του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με τα στοιχεία της προσεπικληθείσας, η εσωτερική ανακύκλωση αερίων εξάτμισης σε θερμοκρασίες κάτω των -9°C ανέρχεται στο 0 %, μεταξύ -9°C και 11°C στο 85 %, και από 11°C και άνω ανεβαίνει μέχρι να φτάσει τελικώς, σε θερμοκρασία περιβάλλοντος 15°C , στο 100 %.
- 8 Κατά της παραπάνω απόφασης, η προσφεύγουσα άσκησε, στις 15 Νοεμβρίου 2016, ενδικοφανή προσφυγή, επί της οποίας δεν έχει ακόμη εκδοθεί απόφαση. Ως εκ τούτου, άσκησε, στις 24 Απριλίου 2018, ένδικη προσφυγή και ζητεί, ιδίως, την ακύρωση της εγκριτικής απόφασης της 20ής Ιουνίου 2016, στο μέτρο που με αυτή διαπιστώνεται ότι δεν εντοπίστηκαν απαγορευόμενα συστήματα αναστολής και τα υφιστάμενα συστήματα αναστολής χαρακτηρίστηκαν νόμιμα.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 9 Η προσφεύγουσα εκτιμά ότι και τα συστήματα αναστολής, τα οποία η ΚΒΑ έκρινε νόμιμα, πρέπει να αξιολογηθούν ως απαγορευόμενα κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 2, εδάφιο 1, του κανονισμού 715/2007, επειδή τα ενσωματωμένα συστήματα αναστολής ήδη ενεργοποιούνταν όταν οι θερμοκρασίες έφταναν τη μέση θερμοκρασία που επικρατεί στη Γερμανία. Πάντως, οι κατασκευαστές μπορούν, κατ' αρχήν, να κατασκευάσουν και να ενσωματώσουν κινητήρες, οι οποίοι, από τεχνική σκοπιά, δεν καθιστούν αναγκαία την προς χαμηλότερες τιμές ρύθμιση των συστημάτων καθαρισμού απαερίων όταν επικρατεί μέση θερμοκρασία, επομένως υπό κανονικές συνθήκες.

Σύντομη έκθεση του σκεπτικού της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης

Επί του πρώτου ερωτήματος: Ενεργητική νομιμοποίηση της προσφεύγουσας

- 10 Το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι η προσφεύγουσα στην υπό κρίση διαδικασία δεν νομιμοποιείται ενεργητικώς κατά το εθνικό δικονομικό δίκαιο (I.) και, επομένως, καθοριστική σημασία έχει κατά πόσον μπορεί να συναχθεί ενεργητική νομιμοποίηση απευθείας από το δίκαιο της Ένωσης (II.).

I. Ενεργητική νομιμοποίηση κατά το εθνικό δικονομικό δίκαιο

- 11 Το αιτούν δικαστήριο εξετάζει, κατ' αρχάς, αν απορρέει ενεργητική νομιμοποίηση της προσφεύγουσας από το άρθρο 2, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, παράγραφος 1, εδάφιο 1, UmwRG. Δεν το δέχεται αυτό, επειδή το ζήτημα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του UmwRG, το οποίο ρυθμίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, UmwRG. Πράγματι, για να συμβαίνει αυτό, θα πρέπει να πρόκειται για την ακύρωση διοικητικής πράξεως, με την οποία παρέχεται άδεια για την υλοποίηση ορισμένου «σχεδίου». Η έγκριση τύπου για επιβατηγά οχήματα και η εν προκειμένω επίδικη έγκριση ως τροποποίηση της εγκρίσεως τύπου συνιστούν, αντιθέτως, περίπτωση άδειας κυκλοφορίας προϊόντος και δεν αφορούν την υλοποίηση σχεδίου. Στην παρούσα υπόθεση δεν τίθεται θέμα διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας του σχεδίου ούτε και ανάλογης εφαρμογής των διατάξεων του UmwRG.
- 12 Η προσφεύγουσα δεν μπορεί επίσης να αντλήσει ενεργητική νομιμοποίηση απευθείας από το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus, επειδή η διάταξη αυτή δεν έχει άμεση εφαρμογή. Η εκτέλεση και η ισχύς της εξαρτώνται, αντιθέτως, από την έκδοση περαιτέρω νομικών πράξεων από τα κράτη μέλη (πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987).
- 13 Τέλος, η προσφεύγουσα δεν μπορεί να επικαλεστεί υποκειμενικά, δημοσίου δικαίου, δικαιώματα φυσικού προσώπου προς στήριξη του σκοπού της και να τα προβάλει ενώπιον του δικαστηρίου, διότι δεν είναι δυνατόν να εντοπιστεί εν προκειμένω τέτοιο υποκειμενικό, δημοσίου δικαίου, δικαίωμα. Η μόνη εν προκειμένω κρίσιμη παράβαση της ρυθμιζόμενης στο άρθρο 5, παράγραφος 2, εδάφιο 1, του κανονισμού 715/2007 απαγορεύσεως της χρήσεως συστημάτων αναστολής δεν παρέχει, κατά την κρίση του αιτούντος δικαστηρίου, κανένα υποκειμενικό δικαίωμα σε φυσικό πρόσωπο, διότι η διάταξη αυτή δεν αποσκοπεί στην ατομική προστασία μεμονωμένων πολιτών.

II. Ενεργητική νομιμοποίηση απευθείας από το δίκαιο της Ένωσης

- 14 Αποφασιστικής σημασίας, επομένως, είναι, κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, το κατά πόσον η προσφεύγουσα μπορεί να αντλήσει ενεργητική νομιμοποίηση απευθείας από το δίκαιο της Ένωσης. Τέτοια νομιμοποίηση θα μπορούσε να προκύψει, υπό το πρίσμα της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου (απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987), από το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus σε συνδυασμό με το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη. Τα προκείμενα πραγματικά περιστατικά εμπίπτουν συναφώς στην παράγραφο 3 και όχι στην παράγραφο 2 του άρθρου 9 της Συμβάσεως του Aarhus, διότι, πρώτον, η εγκριτική απόφαση δεν συνιστά απόφαση για την οποία ισχύει το άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus. Πράγματι ούτε πρόκειται για μια σχεδιαζόμενη δραστηριότητα που παρατίθεται στο παράρτημα I σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', ούτε το

άρθρο 6 πρέπει να εφαρμοστεί, σύμφωνα με την παράγραφο 1, στοιχείο β', αυτού και με το εθνικό δίκαιο, επειδή η επίμαχη απόφαση θα μπορούσε να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον –δεν υπάρχει στο εθνικό δίκαιο διάταξη κατά την οποία το άρθρο εφαρμόζεται στην παρούσα περίπτωση. Δεύτερον, δεν υπάρχει επίσης καμία εθνική ρύθμιση, υπό την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, εδάφιο 1, της Συμβάσεως του Aarhus, σύμφωνα με την οποία στην παρούσα περίπτωση πρέπει να εφαρμοστούν άλλες κρίσιμες διατάξεις της Συμβάσεως.

- 15 Σε απόφαση που εκδόθηκε σε σχέση με το αυστριακό δίκαιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάδραση των ρυθμίσεων αυτών επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο Ένωσης, περιλαμβανομένων των διατάξεων του περιβαλλοντικού δικαίου. Δεν πρέπει οι περιβαλλοντικές οργανώσεις να στερηθούν, ιδίως με κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό δίκαιο, τη δυνατότητα να προκαλέσουν τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που απορρέουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος. Κατά τη μεταφορά των κανόνων αυτών στο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη διαθέτουν βεβαίως κάποια διακριτική ευχέρεια, απαγορεύεται όμως η θέσπιση κριτηρίων τα οποία είναι τόσο αυστηρά, ώστε να καθίσταται πρακτικώς αδύνατο για τις περιβαλλοντικές οργανώσεις να προσβάλουν δικαστικώς πράξεις και παραλείψεις υπό την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus. Επομένως, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, στο μέτρο του δυνατού, να ερμηνεύουν το δικονομικό δίκαιο σε συμφωνία τόσο με τους σκοπούς του άρθρου 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus όσο και με τον σκοπό αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας για τα δικαιώματα που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Εάν αυτό δεν καταστεί δυνατόν, τότε το εθνικό δικαστήριο πρέπει να αφήσει ανεφάρμοστη δικονομική ρύθμιση που είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιόν του.
- 16 Οι συνέπειες που απορρέουν από την απόφαση αυτή σε σχέση με το εθνικό δικονομικό δίκαιο έχουν αξιολογηθεί διαφορετικά στην εθνική νομολογία.
- 17 Για παράδειγμα, το Verwaltungsgericht Berlin (Διοικητικό Πρωτοδικείο Βερολίνου), σε απόφαση της 18ης Απριλίου 2018, έκρινε ότι αναγνωρισμένες περιβαλλοντικές οργανώσεις μπορούν, υπό το πρίσμα της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 20ής Δεκεμβρίου 2017, να επιβάλουν δικαστικώς την τήρηση των αμιγώς αντικειμενικού χαρακτήρα κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου, οι οποίοι έχουν το έρεισμά τους στο ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος. Η σχετική γερμανική διάταξη εφαρμόζεται υπό τον όρο ότι για την ύπαρξη ενεργητικής νομιμοποίησεως αρκεί ότι μια αναγνωρισμένη περιβαλλοντική οργάνωση επιδιώκει την τήρηση των κανόνων που απορρέουν από το δίκαιο περιβάλλοντος της Ένωσης.
- 18 Σε διαφορετικό συμπέρασμα κατέληξε το Verwaltungsgericht Düsseldorf (διοικητικό πρωτοδικείο Ντίσελντορφ) σε απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2018. Κατά το δικαστήριο αυτό, το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus

σε συνδυασμό με το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν επιβάλλει την αναγνώριση σε περιβαλλοντικές οργανώσεις δικαιωμάτων συλλογικής έννομης προστασίας, τα οποία βαίνουν πέρα των περιπτώσεων που ρυθμίζονται στον UmwRG. Πράγματι, ο εθνικός νομοθέτης δεν υποχρεούται να εγγυάται την άνευ περιορισμών πρόσβαση στα δικαστήρια. Τούτο προκύπτει άμεσα από τη Σύμβαση του Aarhus, κατά την οποία μπορούν να καθοριστούν «κριτήρια» για τα ένδικα βοηθήματα. Και το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη προβλέπει τη δυνατότητα νομοθετικού περιορισμού του δικαιώματος σε αποτελεσματική δικαστική προστασία κατά το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη. Σύμφωνα με το εθνικό δικονομικό δίκαιο, οι περιβαλλοντικές οργανώσεις έχουν, κατ' αρχήν, ευρεία πρόσβαση στα δικαστήρια. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι δεν μπορούν, αντιθέτως, να προσβάλουν δικαστικώς την έγκριση μεμονωμένων προϊόντων δεν συνιστά δυσανάλογο περιορισμό, διότι τα προϊόντα αυτά είναι, αφεαυτών, μηδαμινής σημασίας για το δίκαιο του περιβάλλοντος. Τέλος, το εθνικό δίκαιο προβλέπει και ευρύτερες δυνατότητες για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κατά διοικητικών πράξεων από περιβαλλοντικές οργανώσεις, σε σχέση με τις δυνατότητες που προβλέπει το αυστριακό δικονομικό δίκαιο, το οποίο αποτέλεσε τη βάση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 20ής Δεκεμβρίου 2017.

- 19 Και υπό το πρίσμα των ως άνω αποκλινουσών μεταξύ τους εθνικών νομολογιών, το αιτούν δικαστήριο αμφιβάλλει κατά πόσον το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, οφείλουν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι πρέπει, σε αναγνωρισμένες περιβαλλοντικές οργανώσεις, πέρα από τις ήδη υφιστάμενες δυνατότητες έννομης προστασίας του UmwRG, να παρασχεθεί η δυνατότητα δικαστικής προσβολής της διοικητικής άδειας κυκλοφορίας προϊόντων του επίμαχου εν προκειμένω είδους, στο μέτρο που επιδιώκεται η τήρηση διατάξεων του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος οι οποίες έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα.
- 20 Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus, κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι το κοινό, σε περίπτωση που πληροί τα τυχόν κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό του δίκαιο, διαθέτει πρόσβαση σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, προκειμένου να προσβάλει πράξεις και παραλείψεις από ιδιώτες και δημόσιες αρχές, οι οποίες συνιστούν παράβαση διατάξεων του εθνικού του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον. Και στη Σύμβαση του Aarhus προβλέπεται ότι δεν υφίσταται απεριόριστο δικαίωμα συλλογικής έννομης προστασίας, αλλά μόνο στο μέτρο που οι περιβαλλοντικές οργανώσεις πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια κατά το εθνικό δίκαιο. Επομένως, τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια κατά τη διαμόρφωση των δικονομικών τους διατάξεων. Τα κριτήρια που καθορίζουν τα κράτη μέλη δεν πρέπει, συναφώς, να είναι τόσο αυστηρά, ώστε να καθίσταται πρακτικώς αδύνατον για τις περιβαλλοντικές οργανώσεις να προσβάλουν πράξεις ή παραλείψεις υπό την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus.
- 21 Το αιτούν δικαστήριο έχει, κατ' αρχάς, αμφιβολίες ως προς το αν τα «κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό δίκαιο» υπό την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus περιλαμβάνουν μόνον κριτήρια τα

οποία συνδέονται με τον κύκλο των προσώπων που δικαιούνται να προσβάλουν δικαστικά πράξεις και παραλείψεις. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια μόνον όσον αφορά το ζήτημα σε ποιες περιβαλλοντικές οργανώσεις πρέπει να αναγνωριστεί το δικαίωμα να επιδιώκουν δικαστικώς, μέσω της συλλογικής προσφυγής, την προστασία γενικών συμφερόντων που αφορούν το περιβάλλον. Ο εθνικός νομοθέτης θέσπισε δεσμευτικώς τέτοια κριτήρια στο άρθρο 3 UmwRG.

- 22 Πάντως, το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus θα μπορούσε να ερμηνευθεί και υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν σε διαφοροποιήσεις όσον αφορά το αντικείμενο της προσβολής και, επομένως, να εξαιρούν ορισμένες διοικητικές πράξεις από τον δικαστικό έλεγχο, ο οποίος κινείται με πρωτοβουλία περιβαλλοντικών οργανώσεων. Λόγω του μεγάλου αριθμού διοικητικών πράξεων που συνδέονται με το περιβάλλον, θα μπορούσε να θεωρηθεί εύλογος ένας περιορισμός σε ορισμένες, σημαντικές υπό το πρίσμα των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους, αποφάσεις. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι η απόφαση του εθνικού νομοθέτη να εξαιρέσει άδειες κυκλοφορίας προϊόντων από το πεδίο εφαρμογής του UmwRG συνάδει, κατ'αρχήν, με το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus. Μολονότι δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι κάθε άδεια προϊόντος έχει ελάχιστη μόνο σημασία από τη σκοπιά του περιβαλλοντικού δικαίου, από την άλλη πλευρά, λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου αριθμού αδειών κυκλοφορίας προϊόντων –για παράδειγμα η άδεια μεμονωμένου μηχανοκίνητου οχήματος από την κατά τόπον αρμόδια αρχή εγκρίσεως– και πρακτικοί λόγοι συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι πρέπει τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα, μέσω τυπολογικών προσεγγίσεων, να μην εκθέτουν ορισμένες ατομικές αποφάσεις στην αβεβαιότητα της δικαστικής προσβολής από τρίτους, που μέχρι τώρα δεν μετείχαν στη διαδικασία. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο, διότι αυτοί δεν αποκτούν, κατά κανόνα, γνώση της αποφάσεως και, επομένως, δεν ενημερώνονται για τα υφιστάμενα ένδικα βοηθήματα.
- 23 Επιπλέον, η αποκαλούμενη απόφαση Protect του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει, όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά, από την προκείμενη περίπτωση. Πράγματι, σε αντιδιαστολή προς την ήδη κριθείσα περίπτωση, υφίσταται στο εθνικό δίκαιο και στο πλαίσιο του UmwRG η δυνατότητα να ζητήσουν περιβαλλοντικές οργανώσεις τον έλεγχο της εγκρίσεως σχεδίων. Δεν υφίσταται στο εθνικό δίκαιο πλήρης αποκλεισμός του δικαιώματος συλλογικής έννομης προστασίας. Επομένως, δεν υφίσταται στο εθνικό δικονομικό δίκαιο παρεμφερές κενό δικαστικής προστασίας, όπως αυτό που διαπιστώθηκε με την απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017 για το αυστριακό δίκαιο.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

- 24 Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως του Δικαστηρίου στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί επιπλέον να δοθεί απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα. Εάν θεωρηθεί ότι η προσφεύγουσα νομιμοποιείται ενεργητικώς και στην παρούσα περίπτωση, τότε η απόφαση ως

προς την νομιμότητα της προσβαλλομένης εγκρίσεως εξαρτάται κυρίως από το πώς θα ερμηνευθεί το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 715/2007 –ιδίως, ποιο κριτήριο πρέπει να ισχύσει για να εκτιμηθεί αν συντρέχει η «ανάγκη» εγκαταστάσεως συστήματος αναστολής. Για την εξέταση της νομιμότητας της εγκριτικής αποφάσεως από το αιτούν δικαστήριο έχει σημασία, μεταξύ άλλων, αν τα συστήματα αναστολής που αποκάλυψε η προσεπικληθείσα επιτρέπονται, όπως δέχθηκε η ΚΒΑ.

- 25 Δεν αμφισβητείται ότι και μετά την εφαρμογή της επικαιροποιήσεως του λογισμικού που εγκρίθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση της ΚΒΑ υπάρχουν συστήματα αναστολής στον έλεγχο του κινητήρα των οικείων οχημάτων. Αυτά, κατ' αρχήν, απαγορεύονται, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, εδάφιο 1, του κανονισμού 715/2007. Κατ' εξαίρεση, δεν απαγορεύονται συστήματα αναστολής, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, εδάφιο 2, στοιχείο α', του κανονισμού 715/2007, όταν υπάρχει ανάγκη χρήσεως συστήματος για λόγους προστασίας του κινητήρα από ζημία ή ατύχημα και για την ασφαλή λειτουργία του οχήματος. Ο κανονισμός 715/2007 δεν ρυθμίζει το πότε συμβαίνει αυτό.
- 26 Στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 715/2007 εντοπίζονται διάφοροι λόγοι που εξηγούν τη σημασία της έκδοσης του κανονισμού. Έτσι, στην πρώτη αιτιολογική σκέψη διαλαμβάνεται ότι οι οικείες ρυθμίσεις θεσπίστηκαν για να εξασφαλισθεί, μεταξύ άλλων, υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας. Σύμφωνα με την έκτη αιτιολογική σκέψη, είναι απαραίτητη η σημαντική μείωση των εκπομπών οξειδίων του αζώτου από το πετρέλαιο κίνησης για τη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα και τη συμμόρφωση με τις οριακές τιμές για τη ρύπανση. Η έβδομη αιτιολογική σκέψη κατονομάζει στα οφέλη των ρυθμίσεων που πρέπει να ληφθούν υπόψη, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα, τη μείωση των δαπανών για την υγεία και την αύξηση του προσδόκιμου ζωής. Υπό τις συνθήκες αυτές, υπάρχουν, κατά το αιτούν δικαστήριο, βαρύνουσες ενδείξεις ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη μια, κατ' αρχήν, στενή έννοια της ανάγκης, αφού η προστασία υπέρτερων εννόμων αγαθών βρίσκεται στο επίκεντρο του κανονισμού 715/2007. Επομένως, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι οι κατασκευαστές οχημάτων πρέπει πρωτίστως να προσανατολισθούν με βάση το παρόν στάδιο εξελίξεως της τεχνολογίας, όταν πρόκειται να κριθεί αν ένα σύστημα αναστολής είναι πράγματι αναγκαίο για την προστασία του κινητήρα ή την ασφαλή λειτουργία του οχήματος.
- 27 Πάντως, στην έβδομη αιτιολογική σκέψη απαντά μια συνεκτίμηση του πλαισίου των σκοπών αυτών σε σχέση με τον καθορισμό των οριακών τιμών εκπομπής. Κατά τη σκέψη αυτή, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των αγορών και των κατασκευαστών, όπως ακριβώς και το άμεσο και έμμεσο κόστος που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις. Ο κανονιστικός νομοθέτης θα μπορούσε εν προκειμένου να εκφράσει την άποψη ότι, πέρα από τον σκοπό της πληρέστερης δυνατής προστασίας του περιβάλλοντος, υπάρχουν περαιτέρω περιστάσεις, οι οποίες όχι μόνον είχαν εντοπιστεί πριν από την έκδοση του κανονισμού, αλλά και θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη, υπό προϋποθέσεις, και κατά την ερμηνεία του. Πάντως, κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν μπορεί, κατ'

αρχήν, να γίνει λόγος για εξαίρεση σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 715/2007, εάν κινητήρες ντίζελ διαμορφώνονται τεχνικώς από τον κατασκευαστή, για λόγους κόστους, κατά τρόπο που να μην εξασφαλίζεται αποτελεσματικό τεχνικό σύστημα αντιρρυπάνσεως κατά την κανονική λειτουργία χωρίς βλάβη του κινητήρα και, κατά συνέπεια, το σύστημα αυτό να παραμένει σε μεγάλο βαθμό απενεργοποιημένο.

- 28 Πάντως, το ζήτημα αν και, ενδεχομένως, σε ποιο βαθμό διάφορες θεωρήσεις ασκούν επιρροή στην ερμηνεία της έννοιας της ανάγκης, είναι αντικείμενο της ερμηνείας του δευτερογενούς δικαίου της Ένωσης. Η ερμηνεία αυτή αποκλείεται αποκλειστικά στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ