

Asia C-873/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

29.11.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

20.11.2019

Kantaja:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Vastaaja:

Saksan liittotasavalta

Väliintulija:

Volkswagen AG

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Ympäristönsuojelujärjestön asiavaltuus oikeusriidassa, joka koskee dieselmoottoreiden estolaitteiden sallittavuutta – Niin kutsutun lämpötilaikkunan sallittavuus asetuksen N:o 715/2007 perusteella – Estolaitteen tarpeellisuuteen liittyvät vaatimukset ja perusteet

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Århusin yleissopimuksen ja unionin oikeuden, SEUT 267 artikla, tulkinta

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan

yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998, tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyn neuvoston päätöksen 2005/370/EY 9 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ympäristönsuojelujärjestöjen on lähtökohtaisesti voitava riitauttaa tuomioistuimessa päätös, jolla hyväksytään estolaitteilla varustettujen dieselmoottoriajoneuvojen tuotanto – mahdollisesti moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan vastaisesti?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:
 - a) Onko moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tarkasteltaessa estolaitteen tarpeellisuutta moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi arviointiperusteena on käytettävä lähtökohtaisesti EY-tyyppihyväksynnän myöntämisaikana käytettävissä olevaa uusinta tekniikkaa?
 - b) Onko tekniikan tason lisäksi otettava huomioon muita seikkoja, jotka voivat vaikuttaa estolaitteen sallittavuuteen, vaikka ne eivät ole ”perustellusti tarpeen” moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen a alakohdassa tarkoitettulla tavalla?

Kansainvälisen oikeuden säädökset, joihin on viitattu

Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (jäljempänä Århusin yleissopimus), 9 artiklan 3 kappale.

Unionin oikeuden säädökset, joihin on viitattu

Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehty neuvoston päätös 2005/370/EY.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja), 47 artikla ja 52 artiklan 1 kohta.

Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 715/2007, 5 artiklan 2 kohta.

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU.

Kansallisen oikeuden säädökset, joihin on viitattu

Direktiivin 2003/35/EY mukaisia oikeussuojakeinoja ympäristöasioissa koskevista lisäsäännöksistä annettu laki (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ympäristöalan oikeussuojakeinoista annettu laki, jäljempänä UmwRG), 1, 2 ja 3 §.

Moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden EY-tyyppihyväksynnästä annettu asetus (Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge, EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung, EY-tyyppihyväksyntäasetus, jäljempänä EG-FGV), 25 §:n 1 ja 2 momentti.

Hallintotuomioistuimista annettu asetus (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO), 42 § ja 113 §:n 1 momentin ensimmäinen virke.

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Asianosaiset kiistelevät kantajan asiavaltuudesta ja kiellettyjen estolaitteiden olemassaolosta sekä estolaitteiden sallittavuudesta väliintulijana olevan Volkswagen AG:n valmistaman VW Golf Plus TDI (2,0 l) -mallisen ajoneuvon moottoreissa.
- 2 Kantaja on UmwRG:n 3 §:ssä tarkoitettu oikeussuojakeinojen käyttöön oikeutettu ympäristönsuojelujärjestö, jonka sääntömääräinen toimiala on luonnon- ja ympäristönsuojelun sekä ympäristöön ja terveyteen liittyvän kuluttajansuojan edistäminen, erityisesti kuluttajia valistamalla ja neuvomalla.
- 3 Väliintulija on saksalainen autonvalmistaja, joka valmistaa muun muassa mallia VW Golf Plus TDI (2,0 l). Tämän mallin ajoneuvot on varustettu EA 189 Euro 5 -tyypin dieselmootoreilla. Niin kutsutun dieselskandaalin yhteydessä kävi ilmi, että väliintulija on varustanut tehtaalla muun muassa edellä mainittua mallia olevat ajoneuvot estolaitteella. Tämän moottorimallin moottorinohjain sisälsi hyväksymisajankohtana ohjelmiston, jonka avulla voidaan tunnistaa, ajetaanko ajoneuvolla testitilassa ajosykliä. Tällöin ajoneuvo toimii erityisessä ajotilassa,

jossa pakokaasujen takaisinkierrätysaste on selvästi korkeampi, jolloin ajoneuvon typpioksidipäästöt ovat pienemmät. Todellisessa ajossa tämä tila deaktivoituu, jolloin typpioksidipäästöt ovat merkittävästi suuremmat. Väliintulija ei ilmoittanut tästä ohjelmasta jättäessään hakemuksen Kraftfahrt-Bundesamtin (liittovaltion moottoriajoneuvovirasto, jäljempänä KBA) hyväksyntämenettelyä varten. Testikäytössä ajoneuvojen typpioksidipäästöt ovat näin ollen myönnetyn EY-tyyppihyväksynnän sallittujen rajojen sisällä, mutta tavanomaisessa maantieajossa typpioksidipäästöt ylittävät EY-tyyppihyväksynnässä sallitut arvot.

- 4 KBA määräsi väliintulijan 15.10.2015 antamallaan lainvoimaisella päätöksellä, joka ei ole riidanalainen nyt käsiteltävässä asiassa, muun muassa poistamaan kielletyt estolaitteet ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin säännöstenmukaisuuden palauttamiseksi. KBA:n oli määrä hyväksyä konkreettiset ratkaisut ennen niiden soveltamista käytännössä.
- 5 Tämän jälkeen väliintulija laati ohjelmistopäivityksen, jolla oli tarkoitus korjata esiin tulleet ajoneuvojen pakokaasujärjestelmiä koskevat puutteet.
- 6 KBA totesi väliintulijaa koskevassa 20.6.2016 antamassaan hyväksymispäätöksessä, että sen jälkeen kun VW Golf Plus TDI (2,0 l) -mallisille ajoneuvoille oli tehty väliintulijan laatima ohjelmistopäivitys, ajoneuvoissa ei ollut enää laittomia estolaitteita. KBA katsoi, että jäljelle jääneet estolaitteet olivat sallittuja.
- 7 Myös vastaajan toteamusten mukaan riidanalaisissa ajoneuvoissa on ohjelmistopäivityksen jälkeenkin niin kutsuttu ”lämpötilaikkuna”, jolloin pakokaasujen takaisinkierrätysastetta ohjataan ympäristön lämpötilan perusteella. Väliintulijan antamien tietojen mukaan pakokaasujen takaisinkierrätysaste on alle -9 °C :ssa 0 % ja -9 ja 11 °C :n välillä 85 % ja kasvaa 11 °C :sta alkaen siten, että 15 °C :ssa se on 100 %.
- 8 Kantaja teki tästä päätöksestä 15.11.2016 oikaisuvaatimuksen, jota ei ole tähän mennessä ratkaistu. Tämän vuoksi se nosti 24.4.2018 kanteen, jossa se vaatii erityisesti 20.6.2016 annetun hyväksymispäätöksen kumoamista siltä osin kuin siinä todetaan, ettei kiellettyjä estolaitteita havaittu, ja luokitellaan muut estolaitteet sallituiksi.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 9 Kantaja katsoo, että myös KBA:n sallituiksi luokittelemia estolaitteita on pidettävä kiellettyinä asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettulla tavalla, koska estolaitteet käynnistyvät jo silloin, kun lämpötila yltää Saksassa vallitsevien keskilämpötilojen tasolle. Kantajan mukaan valmistajien on kuitenkin lähtökohtaisesti mahdollista suunnitella ja asentaa moottoreita, jotka mahdollistavat teknisesti sen, että pakokaasujen puhdistusjärjestelmiä ei ole tarpeen säätää alas jo keskilämpötiloissa eli normaaliolosuhteissa.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

Ensimmäinen kysymys: kantajan asiavaltuus

- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kansallisten menettelysääntöjen nojalla kantajalla ei ole asiavaltuutta vireillä olevassa menettelyssä (I), joten ratkaiseva merkitys on sillä, voidaanko asiavaltuus johtaa suoraan unionin oikeudesta (II).

I Asiavaltuus kansallisten menettelysääntöjen nojalla

- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tutkii ensin, onko kantajalla asiavaltuus UmwRG:n 2 §:n 1 momentin nojalla, luettuna yhdessä sen 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen kanssa. Se vastaa tähän kieltävästi jo siitä syystä, että UmwRG:n 1 §:n 1 momentin mukaiset soveltamisalaa koskevat edellytykset eivät täyty. Se edellyttäisi, että kyseessä on ”hankkeen” hyväksyntää koskevan hallintotoimen riitauttaminen. Henkilöautojen tyyppihyväksynnässä ja myös tässä riidanalaisessa tyyppihyväksynnän muutosta koskevassa hyväksynnässä on sitä vastoin kyse tuotteen hyväksynnästä, eivätkä ne koske mitään hanketta. Myöskään hankkeen käsitteen laaja tulkinta ja UmwRG:n säännösten analoginen soveltaminen eivät tule kyseeseen nyt käsiteltävässä asiassa.
- 12 Kantaja ei voi myöskään vedota suoraan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleeseen, koska kyseistä määräystä ei sovelleta suoraan. Määräyksen täytäntöönpano ja vaikutukset riippuvat pikemminkin jäsenvaltioiden antamista muista säädöksistä (ks. tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987).
- 13 Kantaja ei voi tukeutua myöskään luonnollisen henkilön julkisoikeudellisiin subjektiivisiin oikeuksiin ja vedota niihin tuomioistuimessa, koska nyt käsiteltävässä asiassa tällaisia julkisoikeudellisia subjektiivisia oikeuksia ei ole annettu. Tässä ainoa kyseeseen tuleva rikkominen, joka koskee asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä estolaitteiden käyttökieltoa, ei anna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan luonnolliselle henkilölle subjektiivista oikeutta, sillä säännöksellä ei ole tarkoitus turvata yksittäisten kansalaisten omaa suoja.

II Unionin oikeuteen suoraan perustuva asiavaltuus

- 14 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asian ratkaisun kannalta merkitystä on näin ollen sillä, voiko kantajalla olla asiavaltuus suoraan unionin oikeuden perusteella. Unionin tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella (tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987) tällainen asiavaltuus voitaisiin johtaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan kanssa. Käsiteltävän asian tosiseikat kuuluvat Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen eivätkä 9 artiklan

2 kappaleen soveltamisalaan ensinnäkin, koska hyväksymispäätöksessä ei ole kyse päätöksestä, johon sovellettaisiin Århusin yleissopimuksen 6 artiklaa. Kyse ei ole 6 artiklan 1 kappaleen a alakohdassa tarkoitetuista liitteessä I luetelluista ehdotetuista toiminnoista, eikä 6 artiklaa sovelleta 6 artiklan 1 kappaleen b alakohdassa tarkoitettulla tavalla kansallisen lainsäädännön mukaisesti, koska kyseisellä päätöksellä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöstä, jonka nojalla kyseistä artiklaa sovellettaisiin nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Toiseksi kansallisessa lainsäädännössä ei ole myöskään Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ensimmäisen virkkeen mukaista säännöstä, jonka nojalla muita yleissopimuksen asiaankuuluvia määräyksiä sovellettaisiin nyt käsiteltävään asiaan.

- 15 Unionin tuomioistuimen antamassa Itävallan lainsäädäntöä koskevassa tuomiossa todettiin, että näillä määräyksillä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja, erityisesti ympäristöoikeuden säännösten osalta. Kansallisessa lainsäädännössä asetetuilla vaatimuksilla ei saa viedä ympäristönsuojelujärjestöiltä mahdollisuutta saattaa unionin ympäristöoikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen noudattamista uudelleen tutkittavaksi. Vaikka jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden vaatimusten täytäntöönpanossa, sen perusteella ei voida sallia sitä, että jäsenvaltiot asettavat kriteerejä, jotka ovat niin tiukkoja, että ympäristönsuojelujärjestöjen on tosiasiasa mahdotonta riitauttaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettut toimet tai laiminlyönnit. Kansallisten tuomioistuinten on näin ollen tulkittava menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevan tavoitteen mukaisesti. Jos se osoittautuu mahdottomaksi, kansallisen tuomioistuimen olisi jätettävä soveltamatta tämän kanssa ristiriidassa olevaa menettelysääntöä vireillä olevassa riita-asiassa.
- 16 Tästä ratkaisusta johtuvia, kansallisiin menettelysääntöihin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu eri tavoin kansallisessa oikeuskäytännössä.
- 17 Verwaltungsgericht Berlin (Berliinin hallintotuomioistuin, Saksa) päätteli 18.4.2018 antamassaan ratkaisussa, että tunnustetut ympäristönsuojelujärjestöt voivat vaatia tuomioistuinteitse, että unionin ympäristölainsäädäntöön perustuvia puhtaasti objektiivisia ympäristöoikeuden säännöksiä on noudatettava. Asiaa koskevaa Saksan säännöstä sovelletaan sillä edellytyksellä, että asiavaltuuden saamiseksi riittää, että tunnustettu ympäristönsuojelujärjestö vaatii unionin ympäristöoikeuteen perustuvien säännösten noudattamista.
- 18 Verwaltungsgericht Düsseldorf (Düsseldorfin hallintotuomioistuin, Saksa) päättyi 24.1.2018 antamassaan ratkaisussa toisenlaiseen oikeudelliseen näkemykseen. Sen mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan kanssa, ei velvoiteta myöntämään ympäristönsuojelujärjestöille yhdistyksen kanneoikeuksia, jotka menevät UmwRG:ssä säädettyä pidemmälle. Se totesi, ettei kansallisen lainsäätäjän tarvitse taata mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi täysin rajoituksitta.

Tämä käy ilmi suoraan Århusin yleissopimuksesta, jonka mukaan oikeussuojakeinojen osalta voidaan asettaa ”vaatimuksia”. Myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään mahdollisuudesta rajoittaa perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan mukaista oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Kansallisen prosessioikeuden perusteella ympäristönsuojelujärjestöillä on lähtökohtaisesti laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa. Se, etteivät ne voi riitauttaa yksittäisten tuotteiden hyväksyntää tuomioistuimissa, ei näin ollen merkitse kohtuutonta rajoitusta, sillä niillä ei sinällään ole suurta merkitystä ympäristöoikeuden kannalta. Verwaltungsgericht Düsseldorf totesi lopuksi, että kansallisessa lainsäädännössä ympäristönsuojelujärjestöille on annettu laajemmat mahdollisuudet hakea muutosta viranomaisten päätöksiin kuin Itävallan menettelysäännöissä, jotka olivat unionin tuomioistuimen 29.12.2017 antaman tuomion taustalla.

- 19 Tällaisen epäyhtenäisen kansallisen oikeuskäytännön vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että tunnustetuilla ympäristönsuojelujärjestöillä on oltava UmwRG:n mukaisten jo olemassa olevien oikeussuojakeinojen lisäksi mahdollisuus riitauttaa tässä kyseessä olevan kaltainen viranomaisen myöntämä tuotehyväksyntä, mikäli tarkoituksena on varmistaa unionin ympäristöoikeuden objektiivisten säännösten noudattaminen.
- 20 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin menettelyihin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat ristiriidassa sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa. Myös Århusin yleissopimuksessa on näin ollen vahvistettu, ettei yhdistysten kanneoikeus ole ehdoton, vaan edellytyksenä on, että ympäristönsuojelujärjestöt täyttävät tietyt kansallisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset. Jäsenvaltioilla on näin ollen harkintavaltaa menettelysääntöjensä muotoilemisessa. Jäsenvaltioiden vahvistamat vaatimukset eivät kuitenkaan saa olla niin tiukkoja, että ympäristönsuojelujärjestöjen on käytännössä mahdotonta riitauttaa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettut toimet tai laiminlyönnit.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ensinnäkin epävarma siitä, tarkoitetaanko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitetuilla ”kansallisessa lainsäädännössä asetetuilla vaatimuksilla” ainoastaan kanteen nostamiseen oikeutettuja henkilöitä koskevia vaatimuksia. Jäsenvaltioilla olisi tällöin harkintavaltaa ainoastaan sen osalta, millä ympäristönsuojelujärjestöillä olisi oikeus saattaa ympäristöön liittyvä yleistä etua koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi nostamalla yhdistyksenä kanne. Kansallinen lainsäätäjät on vahvistanut nämä vaatimukset sitovasti UmwRG:n 3 §:ssä.

- 22 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta voitaisiin kuitenkin tulkita myös siten, että jäsenvaltiot voivat tehdä eron kanteen kohteen osalta ja jättää näin ollen tietyt viranomaisen päätökset ympäristönsuojelujärjestöjen vireille saattaman tuomioistuimessa tapahtuvan uudelleentarkastelun ulkopuolelle. Koska viranomaiset antavat lukuisia ympäristöä koskevia päätöksiä, voisi olla järkevää rajoittaa muutoksenhakuoikeutta koskemaan tiettyjä päätöksiä, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä voisi tukea sitä näkemystä, että kansallisen lainsäätäjän päätös jättää tuotehyväksynnät UmwRG:n soveltamisalan ulkopuolelle on lähtökohtaisesti sopusoinnussa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kanssa. Jokaisella tuotehyväksynnällä ei voi olla ainoastaan vähäinen merkitys ympäristöoikeuden kannalta, mutta kun otetaan huomioon yksittäisten tuotehyväksyntöjen suuri määrä – esimerkiksi paikallinen toimivaltainen lupaviranomainen voi myöntää hyväksynnän yhdelle yksittäiselle moottoriajoneuvolle – myös käytännön syyt tukevat sitä, että jäsenvaltioilla on oltava mahdollisuus tyyppitykseen perustuvan tarkastelun avulla suojata tietyt yksittäiset päätökset muiden kuin menettelyssä asianosaisina olevien kolmansien osapuolten kanneoikeudesta johtuvalta epävarmuudelta. Näin on siksikin, että päätöstä ei yleensä anneta tiedoksi tällaisille tahoille eikä niille näin ollen ilmoiteta myöskään muutoksenhakukeinoista.
- 23 Tämän lisäksi unionin tuomioistuimen niin kutsuttu Protect-tuomio eroaa tosiseikkojen osalta nyt käsiteltävästä asiasta. Toisin kuin edellä mainitussa jo ratkaistussa asiassa kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy myös UmwRG:ää sovellettaessa mahdollisuus antaa ympäristönsuojelujärjestöille oikeus saattaa hankkeen hyväksyntä uudelleen tutkittavaksi. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole suljettu kokonaan pois yhdistyksen oikeutta kanteeseen. Kansallisissa menettelysäännöissä ei näin ollen ole sellaista oikeussuojaa koskevaa aukkoa, johon viitattiin Itävallan lainsäädäntöä koskevassa 20.12.2017 annetussa tuomiossa.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 24 Jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää vastaamaan myös toiseen ennakkoratkaisukysymykseen. Jos myös nyt käsiteltävässä asiassa katsotaan, että kantajalla on asiavaltuus, riidanalaisen hyväksyntäpäätöksen lainmukaisuutta koskevan ratkaisun kannalta olennainen merkitys on sillä, miten asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava – ja erityisesti, mitä perusteita sovelletaan arvioitaessa estolaitteen asentamisen tarpeellisuutta. Kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi hyväksyntäpäätöksen laillisuutta, merkitystä on muun muassa sillä, ovatko väliintulijan käyttämät estolaitteet sallittuja, kuten KBA on katsonut.
- 25 On riidatonta, että myös KBA:n riidanalaisella päätöksellä hyväksymien ohjelmistopäivitysten jälkeen kyseisten ajoneuvojen moottorinohjaimessa oli estolaitteita. Tällaisen estolaitteen käyttö on asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan lähtökohtaisesti kielletty. Asetuksen N:o

715/2007 5 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen a alakohdan mukaan estolaitteet ovat poikkeuksellisesti sallittuja, jos laite on perustellusti tarpeen moottorin suojaamiseksi vaurioitumiselta tai vahingolta ja ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi. Asetuksessa N:o 715/2007 ei täsmennetä, milloin on kyse tällaisesta tapauksesta.

- 26 Asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan perustelukappaleissa esitetään erilaisia perusteita, joilla on merkitystä asetuksen antamisen kannalta. Johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan näin ollen siihen, että annetuilla säädöksillä halutaan varmistaa muun muassa ympäristönsuojelun korkea taso. Johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan erityisesti dieselkäyttöisistä ajoneuvoista peräisin olevien typpioksidipäästöjen huomattava vähentäminen on tarpeen ilmanlaadun parantamiseksi ja saastepäästöjä koskevien raja-arvojen noudattamiseksi. Johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että normeja asetettaessa on tärkeää ottaa huomioon muun muassa paremmasta ilmanlaadusta, pienenevistä terveydenhuoltokustannuksista ja elinajanodotteen kasvamisesta saatava hyöty. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on painavia syitä lähteä suppeasta tarpeen käsitteestä, sillä asetuksen N:o 715/2007 painopiste on tärkeiden oikeushyvien suojaamisessa. Tämän vuoksi voitaisiin olettaa, että moottoriajoneuvovalmistajien on otettava toimiansa perustaksi ensisijaisesti tekniikan nykytaso, kun arvioidaan, onko estolaite tosiasiallisesti tarpeen moottorin suojaamiseksi tai ajoneuvon turvallisen toiminnan varmistamiseksi.
- 27 Johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa asetetaan kontekstiinsa nämä tavoitteet päästöjen raja-arvoja asetettaessa. Sen mukaan huomioon on otettava myös vaikutukset markkinoihin ja valmistajien kilpailukykyyn sekä liiketoiminnalle aiheutuvat suorat ja välilliset kustannukset. Lainsäätäjä on voinut tuoda tällä esiin sen, että mahdollisimman kattavaa ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen lisäksi on muitakin seikkoja, jotka on otettu huomioon ennen asetuksen antamista ja jotka on otettava huomioon myös asetusta tulkittaessa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta ei lähtökohtaisesti pitäisi soveltaa, jos valmistaja on kustannussyistä toteuttanut dieselmoottorit teknisesti siten, että tavanomaisessa ajossa tehokasta pakokaasujen puhdistustekniikkaa ei voida varmistaa ilman moottorivauriota, minkä vuoksi se on pääasiallisesti poislykettynä.
- 28 Sitä, onko tällaisilla erilaisilla näkökohdilla vaikutusta tarpeellisuuden käsitteen tulkintaan, ja jos on, missä määrin, on arvioitava tulkitsemalla unionin johdettua oikeutta. Tämä tehtävä on varattu Euroopan unionin tuomioistuimelle.