Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 3 marca 2022 r.[1]

Sprawa C-873/19

Deutsche Umwelthilfe eV
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland,
przy udziale:
Volkswagen AG

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sąd administracyjny w Szlezwiku-Holsztynie, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Artykuł 9 ust. 3 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit pierwszy – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Uznana organizacja ochrony środowiska – Czynna legitymacja procesowa na podstawie krajowego prawa procesowego w sprawie dotyczącej homologacji typu WE udzielanej pojazdom – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Homologacja pojazdów silnikowych – Artykuł 5 ust. 2 – Silnik o zapłonie samoczynnym – Redukcja emisji tlenków azotu ograniczana przez „okno termiczne” – Urządzenie ograniczające skuteczność działania – Dopuszczenie stosowania takiego urządzenia, gdy jest ono niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu – Stan techniki

I. Wprowadzenie

1. W postępowaniu głównym organ krajowy udzielający homologacji typu WE podjął decyzję o zezwoleniu, w odniesieniu do pojazdów produkowanych przez producenta samochodów Volkswagen AG i wyposażonych w silnik o zapłonie samoczynnym generacji Euro 5, na wbudowanie oprogramowania zintegrowanego ze sterownikiem kontrolującym pracę silnika, które w zależności od określonej temperatury otoczenia redukuje recyrkulację spalin, co powoduje zwiększenie emisji tlenków azotu (NO_x).

[1] Język oryginału: francuski.

2. Deutsche Umwelthilfe eV, uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, wniosło skargę na tę decyzję do Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego w Szlezwiku-Holsztynie, Niemcy), w której twierdzi, że oprogramowanie to stanowi niezgodne z prawem „urządzenie ograniczające skuteczność działania" w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 715/2007 [2].

3. Zdaniem sądu odsyłającego Deutsche Umwelthilfe nie ma czynnej legitymacji procesowej na mocy prawa krajowego do zaskarżenia wyżej wspomnianej decyzji. W związku z tym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, po pierwsze, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus [3] w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") wymaga, aby takie stowarzyszenie było uprawnione do zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej przyznającej homologację typu WE pojazdów w świetle art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.

4. Po drugie, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy „niezbędność" urządzenia ograniczającego skuteczność działania w rozumieniu rzeczonego art. 5 ust. 2 należy oceniać w odniesieniu do aktualnego stanu techniki w chwili udzielenia homologacji typu WE dla danych pojazdów oraz czy należy uwzględnić inne okoliczności, które mogą czynić zgodnym z prawem stosowanie takiego urządzenia ograniczającego skuteczność działania.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

5. Artykuł 1 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Cel", stanowi:

„W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze stron gwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji".

6. Artykuł 2 tej konwencji, zatytułowany „Definicje", stanowi w pkt 4 i 5:

„4) »społeczeństwo« oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy;

5) »zainteresowana społeczność« oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie".

[2] Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (CE) nr 692/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 199, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 715/2007").

[3] Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus").

7. Artykuł 9 rzeczonej konwencji, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, stanowi w ust. 2 i 3:

„2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes; lub, alternatywnie,

b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami [art.] 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem [ust.] 3 poniżej, innymi postanowieniami niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w [art.] 2 [ust.] 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu [lit.] a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu [lit.] b).

[…]

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w [ust.] 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”.

B. Prawo Unii

1. Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006

8. Artykuł 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 [4], zatytułowany „Cel”, stanowi w ust. 1:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwaną dalej »konwencją z Aarhus«, poprzez ustanowienie przepisów regulujących zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów Wspólnoty, w szczególności poprzez:

[…]

[4] Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

d) zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie wspólnotowym na warunkach ustanowionych niniejszym rozporządzeniem".

9. Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje", przewiduje w ust. 1 lit f):

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

f) »prawo ochrony środowiska« oznacza przepisy prawne Wspólnoty, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w Traktacie: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego".

2. Rozporządzenie nr 715/2007

10. Zgodnie z motywami 1, 6 i 7 rozporządzenia nr 715/2007:

„(1) […] Należy […] ujednolicić wymogi techniczne w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych pod kątem emisji zanieczyszczeń, tak aby uniknąć różnic między wymogami ustanowionymi przez poszczególne państwa członkowskie i zagwarantować wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego.

[…]

(6) W szczególności w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń konieczna jest znaczna redukcja emisji tlenków azotu w pojazdach z silnikami o zapłonie samoczynnym. […]

(7) Przy ustalaniu norm emisji zanieczyszczeń należy uwzględnić konsekwencje dla rynków i konkurencyjności producentów, bezpośrednie i pośrednie koszty ponoszone przez przedsiębiorców oraz korzyści w zakresie propagowania innowacyjnych rozwiązań, poprawy jakości powietrza, zmniejszenia kosztów ochrony zdrowia oraz wzrostu średniej długości życia, jak również konsekwencje dla globalnego bilansu emisji dwutlenku węgla".

11. Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedmiot", stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie określa wspólne wymogi techniczne w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych (»pojazdów«) i części zamiennych, takich jak urządzenia ograniczające emisję zanieczyszczeń, w odniesieniu do emitowanych przez nie zanieczyszczeń".

12. Artykuł 3 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje", przewiduje w pkt 10:

„Dla celów niniejszego rozporządzenia i jego środków wykonawczych stosuje się następujące definicje:

[…]

10) »urządzenie ograniczające skuteczność działania« oznacza dowolny element konstrukcyjny mierzący temperaturę, prędkość pojazdu, prędkość obrotową silnika, przełożenie skrzyni biegów, podciśnienie w kolektorze lub wszelkie inne parametry w celu włączenia, przetwarzania, opóźnienia lub wyłączenia działania dowolnej części układu kontroli emisji zanieczyszczeń, który zmniejsza skuteczność działania urządzenia kontrolującego emisję zanieczyszczeń w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu".

13. Artykuł 5 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Wymogi i badania", stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Części mające potencjalny wpływ na emisję zanieczyszczeń są tak zaprojektowane, zbudowane i zamontowane, aby pojazd w trakcie normalnego użytkowania był zgodny z wymogami niniejszego rozporządzenia i środkami wykonawczymi do rozporządzenia.

2. Stosowanie urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń jest zabronione. Zakazu tego nie stosuje się w następujących przypadkach:

a) urządzenie jest niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią, lub ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu;

lub

b) urządzenie nie działa poza fazą rozruchu silnika;

lub

c) te warunki zostały w istotny sposób ujęte w procedurach badawczych pomiarów emisji par paliwa i średniej emisji spalin z układu wylotowego".

14. Załącznik I do rozporządzenia nr 715/2007, zatytułowany „Wartości dopuszczalne", przewiduje wartości graniczne emisji tlenków azotu, w szczególności dla pojazdów generacji Euro 5, które są przedmiotem tabeli 1.

3. Dyrektywa 2007/46/WE

15. Dyrektywa 2007/46/WE[5] została uchylona rozporządzeniem (UE) 2018/858[6] ze skutkiem od dnia 1 września 2020 r. na mocy art. 88 tego rozporządzenia. Jednakże z uwagi na datę wystąpienia rozpatrywanych okoliczności faktycznych dyrektywa ta ma nadal zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2007, L 263, s. 1), zmieniona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 214/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. (Dz.U. 2014, L 69, s. 3) (zwana dalej „dyrektywą 2007/46").

[6] Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, zmieniającym rozporządzeni[a] (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 oraz uchylającym dyrektywę 2007/46/WE (Dz.U. 2018, L 151, s. 1).

16. Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, stanowił:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy zawierające przepisy administracyjne i ogólne wymagania techniczne homologacji wszystkich nowych pojazdów objętych jej zakresem zastosowania oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, mając na uwadze uproszczenie ich rejestracji, sprzedaży i dopuszczenia do ruchu na obszarze Wspólnoty.

[…]

Szczególne wymagania techniczne dotyczące budowy i działania pojazdów określa się, stosując niniejszą dyrektywę, w aktach prawnych, których wyczerpujący wykaz znajduje się w załączniku IV”.

17. Artykuł 3 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewidywał w pkt 5:

„Na użytek niniejszej dyrektywy i aktów prawnych wymienionych w załączniku IV, chyba że w tych aktach prawnych podano inaczej:

[…]

5) »homologacja typu WE« oznacza procedurę, w wyniku której państwo członkowskie zaświadcza, że typ pojazdu, układu, części lub oddzielnego zespołu technicznego jest zgodny z odpowiednimi przepisami administracyjnymi i wymaganiami technicznymi niniejszej dyrektywy i aktów prawnych wymienionych w załącznikach IV lub XI”.

18. W załączniku IV do tej dyrektywy, zatytułowanym „Wymogi do celów homologacji typu WE pojazdów”, w części I, zatytułowanej „Akty prawne do celów homologacji typu WE pojazdów produkowanych w nieograniczonych seriach”, wymieniono rozporządzenie nr 715/2007 w odniesieniu do „[e]misj[i] (Euro 5 i 6) pojazdów lekkich/dostęp[u] do informacji”.

C. Prawo niemieckie

19. Paragraf 42 Verwaltungsgerichtsordnung (ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej „VwGO”)[7], w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowi:

„1. W drodze skargi można żądać uchylenia aktu administracyjnego (skarga o uchylenie), jak również nakazania wydania aktu administracyjnego, którego wydania odmówiono lub zaniechano (skarga na bezczynność).

2. Jeśli ustawa nie stanowi inaczej, skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny albo przez odmowę bądź zaniechanie jego przyjęcia”.

[7] BGBl., 1991 I, s. 686.

20. Paragraf 113 ust. 1 VwGO przewiduje:

„Sąd uchyla akt administracyjny oraz ewentualną decyzję w sprawie sprzeciwu w zakresie, w jakim akt administracyjny jest niezgodny z prawem i narusza prawa skarżącego. […]”.

21. Paragraf 1 ust. 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) [ustawy w sprawie przepisów uzupełniających dotyczących środków prawnych w sprawach dotyczących ochrony środowiska na podstawie dyrektywy 2003/35/WE[8] (ustawy w sprawie środków prawnych w dziedzinie środowiska)][9], w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „UmwRG”), stanowi:

„Niniejsza ustawa ma zastosowanie do środków prawnych skierowanych przeciwko:

[…]

5) aktom administracyjnym lub umowom prawa publicznego, które zezwalają na projekty inne niż wymienione w pkt 1–2b na podstawie dotyczących środowiska przepisów prawa federalnego, prawa krajów związkowych lub bezpośrednio stosowanych aktów prawa Unii, oraz

6) aktom administracyjnym dotyczącym środków nadzoru lub kontroli podejmowanych w celu wdrożenia lub wykonania decyzji, o których mowa w pkt 1–5, mającym na celu zapewnienie zgodności z dotyczącymi środowiska przepisami prawa federalnego, prawa krajów związkowych lub bezpośrednio stosowanych aktów prawa Unii.

Niniejsza ustawa ma zastosowanie również w przypadku, gdy wbrew obowiązującym przepisom nie została przyjęta decyzja, o której mowa w zdaniu pierwszym. […]

[…]

Zdania pierwszego i drugiego nie stosuje się, jeżeli decyzja w rozumieniu niniejszego ustępu została wydana w wyniku orzeczenia sądów administracyjnych rozstrzygającego daną sprawę”.

22. Paragraf 2 ust. 1 UmwRG ma następujące brzmienie:

„Krajowe lub zagraniczne stowarzyszenie uznane na podstawie § 3 może, bez konieczności podnoszenia naruszenia własnych praw, wnieść środki prawne zgodnie z VwGO przeciwko decyzji, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, albo przeciwko zaniechaniu jej wydania, jeśli stowarzyszenie to:

1) twierdzi, że decyzja, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, albo zaniechanie jej wydania są sprzeczne z przepisami, które mogą mieć znaczenie dla decyzji;

[8] Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

[9] BGBl. 2017 I, s. 3290.

2) twierdzi, że decyzja, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, albo zaniechanie jej wydania, dotyczą jego działalności statutowej polegającej na wspieraniu realizacji celów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, oraz

3) w odniesieniu do procedury, o której mowa

   a) w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1–2b, było uprawnione do wzięcia w niej udziału;

   b) w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 4, było uprawnione do wzięcia w niej udziału i w ramach tej procedury wypowiedziało się co do istoty sprawy zgodnie z obowiązującymi przepisami lub nie dano mu sposobności wypowiedzenia się, niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

W przypadku wniesienia odwołania od decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2a–6, albo przeciwko zaniechaniu jej wydania stowarzyszenie musi powołać się ponadto na naruszenie przepisów dotyczących środowiska".

23. Zgodnie z § 25 ust. 2 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung) [rozporządzenia o homologacji typu WE pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (rozporządzenia o homologacji typu WE pojazdów silnikowych) [10], w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym]:

„1. W przypadku stwierdzenia przez Kraftfahrt-Bundesamt [federalny urząd ds. pojazdów silnikowych (Niemcy) (zwany dalej „KBA")], że pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne nie odpowiadają homologowanemu typowi, może on przyjąć niezbędne środki na podstawie dyrektyw [2007/46], 2002/24/WE[11] i 2003/37/WE[12], mających zastosowanie w zależności od typu, celem zapewnienia zgodności produkcji z homologowanym typem.

2. Celem usunięcia niektórych braków i zapewnienia zgodności z normami pojazdów dopuszczonych już do ruchu, części lub oddzielnych zespołów technicznych KBA może przyjąć a posteriori przepisy pomocnicze".

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przez Trybunałem

24. Volkswagen jest producentem między innymi samochodów osobowych VW Golf Plus TDI, wyposażonych w silnik wysokoprężny typu EA 189 generacji Euro 5, o pojemności skokowej 2 litrów (zwanych dalej „przedmiotowymi pojazdami"). Pojazdy te posiadają zawór recyrkulacji spalin.

25. W przedmiotowych pojazdach zamontowano pierwotnie oprogramowanie zintegrowane ze sterownikiem kontrolującym pracę silnika obejmujące „tryb 0" i „tryb 1" (zwane dalej „układem przełączania"). Tryb 1 był stosowany w ramach testu homologacji dotyczącego emisji zanieczyszczeń, zwanego „New European Driving Cycle" (NEDC), przeprowadzanego

[10] BGBl. 2011 I, s. 126.

[11] Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów mechanicznych i uchylającej dyrektywę Rady 92/61/EWG (Dz.U. 2002, L 124, s. 1).

[12] Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie homologacji typu ciągników rolniczych lub leśnych, ich przyczep i wymiennych holowanych maszyn, łącznie z ich układami, częściami i oddzielnymi zespołami technicznymi oraz uchylającej dyrektywę 74/150/EWG (Dz.U. 2003, L 171, s. 1).

w laboratorium. W braku warunków charakterystycznych dla tego testu homologacyjnego zastosowanie miał tryb 0, przy czym w tym przypadku poziom recyrkulacji spalin obniżał się. W rzeczywistości pojazdy te działały prawie wyłącznie w trybie 0, z tym skutkiem, że nie spełniały dopuszczalnych wartości NO_x przewidzianych w rozporządzeniu nr 715/2007. Z postanowienia odsyłającego wynika, że układ przełączania stanowił w związku z tym urządzenie ograniczające skuteczność działania niezgodne z prawem w rozumieniu art. 5 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia. W ramach procedury homologacji typu WE przedmiotowych pojazdów Volkswagen nie zgłosił KBA istnienia tego oprogramowania.

26. W dniu 15 października 2015 r. KBA wydało na podstawie § 25 ust. 2 rozporządzenia o homologacji typu WE pojazdów silnikowych decyzję, w której między innymi nakazał Volkswagenowi zapewnienie zgodności silników typu EA 189 generacji Euro 5 z obowiązującymi przepisami krajowymi i unijnymi. KBA wyjaśniło, że konkretne rozwiązania muszą zostać mu przedstawione do zatwierdzenia przed ich zastosowaniem w praktyce.

27. W tym kontekście Volkswagen dokonał aktualizacji oprogramowania zintegrowanego ze sterownikiem kontrolującym pracę silnika w przedmiotowych pojazdach (zwanego dalej „spornym oprogramowaniem"). Oprogramowanie to wprowadziło okno termiczne, które sprawia, że współczynnik recyrkulacji spalin, to znaczy część spalin, która zostaje cofnięta, wynosi 0% w temperaturze otoczenia poniżej -9 °C, 85% pomiędzy -9 °C a 11 °C, a następnie wzrasta od 11 °C, aż wreszcie osiąga 100% w temperaturze otoczenia 15 °C i większej (zwane dalej „oknem termicznym").

28. Decyzją z dnia 20 czerwca 2016 r. (zwaną dalej „sporną decyzją"), KBA udzieliło zezwolenia na stosowanie spornego oprogramowania. W tym względzie KBA uznało w szczególności, że brak jest już zabronionych urządzeń ograniczających skuteczność działania w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007, a istniejące wciąż urządzenia ograniczające skuteczność działania są dozwolone.

29. W dniu 15 listopada 2016 r. Deutsche Umwelthilfe, stowarzyszenie uprawnione do wniesienia skargi zgodnie z § 3 UmwRG, wniosło odwołanie w postępowaniu administracyjnym od spornej decyzji, które do dnia złożenia niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zostało jeszcze rozstrzygnięte.

30. W dniu 24 kwietnia 2018 r. wspomniane stowarzyszenie wniosło do Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego w Szlezwiku-Holsztynie), będącego sądem odsyłającym, skargę o uchylenie spornej decyzji. Stowarzyszenie podniosło, że sporne oprogramowanie wprowadza urządzenie ograniczające skuteczność działania, które należy uznać za zabronione w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, ponieważ aktywuje się ono już wtedy, gdy zostają osiągnięte panujące w Niemczech średnie temperatury, czyli około 10,4 °C w roku 2018. Zdaniem rzeczonego stowarzyszenia producenci samochodów mają zasadniczo możliwość konstruowania silników, które z technicznego punktu widzenia nie wymagają, by niezbędne było obniżenie wydajności układów kontroli emisji tlenków azotu w średnich temperaturach, a więc przy normalnych warunkach działania.

31. Bundesrepublik Deutschland (Republika Federalna Niemiec) podniosła, że Deutsche Umwelthilfe nie ma czynnej legitymacji procesowej do zaskarżenia spornej decyzji, w związku z czym skarga wniesiona przez to stowarzyszenie jest niedopuszczalna.

32. Zdaniem sądu odsyłającego Deutsche Umwelthilfe nie ma w ramach niniejszego postępowania legitymacji procesowej na mocy § 42 ust. 2 VwGO, zgodnie z którym jeśli ustawa nie stanowi inaczej, skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez dany akt administracyjny. Nie istnieje bowiem przepis prawa, który w przeciwieństwie do systemu skarg indywidualnych, na którym opiera się rzeczony przepis, mógłby w drodze wyjątku przyznać czynną legitymację procesową temu stowarzyszeniu.

33. W szczególności zdaniem sądu odsyłającego postępowanie główne nie jest objęte zakresem stosowania UmwRG w rozumieniu § 1 ust. 1 tej ustawy. Spośród decyzji, które mogą być przedmiotem skargi wniesionej przez organizację ochrony środowiska, jedyną kategorią, która mogłaby być wzięta pod uwagę w niniejszym przypadku jest bowiem ta, o której mowa w § 1 ust. 1 akapit pierwszy pkt 5 UmwRG, zgodnie z którym ustawa ta ma zastosowanie do odwołań od aktów administracyjnych lub umów prawa publicznego zezwalających na przedsięwzięcia inne niż te, o których mowa w rzeczonym § 1 ust. 1 pkt 1–2b na podstawie dotyczących środowiska przepisów prawa federalnego, prawa krajów związkowych lub bezpośrednio stosowanych aktów prawa Unii. W tym względzie sąd odsyłający jest zdania, że art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 ma związek ze środowiskiem i nie jest wyłącznie przepisem technicznym mającym zapewnić regulację rynku wewnętrznego, jak wynika z motywów 1, 4 i 7 tego rozporządzenia.

34. Jednakże zdaniem sądu odsyłającego § 1 ust. 1 akapit pierwszy pkt 5 UmwRG dotyczy wyłącznie aktów administracyjnych zezwalających na „przedsięwzięcia". Pojęcie „przedsięwzięcie" w rozumieniu tego przepisu zostało przyjęte w związku z dyrektywą 85/337/EWG[13], która to w art. 1 ust. 2 definiuje „przedsięwzięcie" jako „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów" (tiret pierwsze) i „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych" (tiret drugie). W tym kontekście przepisy krajowe dotyczą wyłącznie instalacji stacjonarnych lub środków stanowiących interwencje bezpośrednie. Tymczasem homologacja typu WE pojazdów, podobnie jak zmiana do homologacji typu WE, o której mowa w spornej decyzji, dotyczą „zezwolenia" na produkt i nie stanowią „przedsięwzięcia" w rozumieniu prawa krajowego, ponieważ nie odnoszą się do instalacji stacjonarnej oraz nie pociągają za sobą żadnej bezpośredniej interwencji w otoczeniu naturalnym i krajobrazie.

35. Ponadto zdaniem sądu odsyłającego szeroka wykładnia pojęcia „przedsięwzięcia" w rozumieniu § 1 ust. 1 akapit pierwszy pkt 5 UmwRG nie pozwala na wyciągnięcie innego wniosku. Wprawdzie Trybunał zaznaczył, że sąd krajowy powinien – w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska – dokonać wykładni swojego prawa krajowego, która w możliwie najszerszym zakresie będzie zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus[14]. Jednakże z uwagi na jasną definicję pojęcia „przedsięwzięcia" w prawie krajowym sąd odsyłający nie może rozszerzyć tego pojęcia w niniejszej sprawie na zezwolenie na sporną aktualizację oprogramowania w celu dostosowania przedmiotowych pojazdów do obowiązujących przepisów.

36. Ponadto niemożliwe jest zastosowanie przepisów UmwRG w drodze analogii na podstawie niezamierzonej luki w ustawodawstwie krajowym, to znaczy w sytuacji, gdy ustawodawca nie określił danego interesu lub nie mógł go określić ze względu na późniejszą zmianę okoliczności.

[13] Dyrektywą Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, s. 40). Dyrektywa ta została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

[14] Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 50).

W toku procesu legislacyjnego prowadzącego do nowelizacji UmwRG, która miała miejsce w 2017 r., a której celem było w szczególności dostosowanie ustawy do wymogów międzynarodowego prawa publicznego wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus oraz uwzględnienie wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), kwestia zastosowania pojęcia „przedsięwzięcia" w rozumieniu § 1 ust. 1 akapit pierwszy pkt 5 tej ustawy do zezwoleń na produkty została bowiem określona i omówiona. W tym względzie wyraźnie stwierdzono, że rzeczona ustawa nie będzie dotyczyła branży towarów, w tym pojazdów. Ponadto uzasadnienie tej ustawy wskazuje wyraźnie, że ustawodawca krajowy odstąpił od transpozycji art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus poprzez przepis ogólny, ponieważ byłoby to źródłem poważnych trudności związanych z określeniem zakresu i niepewności prawa.

37. Deutsche Umwelthilfe nie mogło również wywodzić legitymacji procesowej bezpośrednio z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Ponieważ przepis ten jako taki nie ma bezpośredniej skuteczności w prawie Unii, jak wskazano w wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, zwanym dalej „wyrokiem Protect", EU:C:2017:987, pkt 45), nie jest on bowiem przepisem ustawowym w rozumieniu § 42 ust. 2 pierwsza część zdania VwGO.

38. Sąd odsyłający dodaje, że Deutsche Umwelthilfe nie ma również legitymacji procesowej do zaskarżenia spornej decyzji na podstawie § 42 ust. 2 druga część zdania VwGO, zgodnie z którym strona skarżąca musi podnieść, że jej prawa zostały naruszone przez sporny akt administracyjny. Przewidziany w VwGO system indywidualnych środków zaskarżenia opiera się bowiem na prawach podmiotowych. Tymczasem nie wydaje się, by postępowanie główne dotyczyło naruszenia prawa podmiotowego osoby fizycznej. Naruszenie unormowanego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 zakazu stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania, który jako jedyny może mieć znaczenie w tym względzie w niniejszej sprawie, nie powoduje zdaniem sądu odsyłającego przyznania osobie fizycznej prawa podmiotowego, albowiem przepis ten nie służy indywidualnej ochronie kręgu osób, który w zdecydowany sposób jest wyodrębniony od ogółu.

39. W związku z tym sąd odsyłający jest zdania, że rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od ustalenia, czy Deutsche Umwelthilfe może wywodzić swoją legitymację procesową bezpośrednio z prawa Unii. W świetle wyroku Protect stowarzyszenie może wywodzić swoją legitymację procesową z przepisów art. 9 ust. 3 konwencji Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty. W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że postępowanie główne nie wchodzi w zakres art. 9 ust. 2 tej konwencji z tego względu, że, po pierwsze, sporna decyzja nie stanowi decyzji, do której ma zastosowanie w art. 6 rzeczonej konwencji, a po drugie, nie istnieje uregulowanie krajowe w rozumieniu art. 9 ust. 2 zdanie pierwsze tej konwencji, które daje możliwość zastosowania innych przepisów rzeczonej konwencji w niniejszym przypadku.

40. W odniesieniu do wynikających z wyroku Protect konsekwencji dla krajowych przepisów proceduralnych sąd odsyłający wskazuje, że sądy krajowe wydają rozbieżne orzeczenia, co rodzi u niego wątpliwości co do tego, czy – nawet poza możliwymi środkami odwoławczymi przewidzianymi w UmwRG – prawo Unii pozwala uznanej organizacji ochrony środowiska na wniesienie skargi na zezwolenie przez władze publiczne na wprowadzenie produktu do obrotu, takiego rodzaju jak będące przedmiotem niniejszego sporu, jeżeli działanie tego stowarzyszenia ma na celu egzekwowanie poszanowania przepisów prawa Unii w dziedzinie środowiska, które nie powodują powstania praw podmiotowych.

41. Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że stowarzyszenie ochrony środowiska ma czynną legitymację procesową do zaskarżenia homologacji typu WE pojazdów, sąd odsyłający wyraża pogląd, iż decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem spornej decyzji ma wykładnia art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, w szczególności w odniesieniu do pojęcia „niezbędności" urządzenia ograniczającego skuteczność działania. Sąd odsyłający zastanawia się, czy producenci pojazdów silnikowych muszą kierować się aktualnym stanem techniki w przypadku, gdy chodzi o ustalenie, czy urządzenie ograniczające skuteczność działania jest rzeczywiście niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią lub ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu.

42. W tych okolicznościach Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sąd administracyjny w Szlezwiku-Holsztynie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 9 ust. 3 [konwencji z Aarhus] w związku z art. 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stowarzyszenia ochrony środowiska powinny mieć zasadniczo możliwość wniesienia do sądu skargi na decyzję zezwalającą – ewentualnie z naruszeniem art. 5 ust. 2 rozporządzenia [nr 715/2007] – na produkcję samochodów osobowych z silnikami o zapłonie samoczynnym wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

a) Czy art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować w ten sposób, że parametrem w odniesieniu do kwestii niezbędności urządzenia ograniczającego skuteczność działania dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu jest co do zasady aktualny stan techniki w rozumieniu możliwości technicznych w chwili udzielenia homologacji typu WE?

b) Czy oprócz stanu techniki należy uwzględnić także inne okoliczności, które mogą prowadzić do dopuszczalności urządzenia ograniczającego skuteczność działania, mimo że w świetle danego aktualnego stanu techniki ono samo nie byłoby »niezbędne« w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie drugie lit. a) rozporządzenia nr 715/2007?".

43. Uwagi na piśmie złożyły Deutsche Umwelthilfe, KBA, Volkswagen oraz Komisja Europejska. Wspomniane strony oraz zainteresowane podmioty odpowiedziały także na piśmie na pytania zadane przez Trybunał.

IV. Ocena

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

44. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty należy interpretować w ten sposób, że uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do występowania przed sądem na podstawie prawa krajowego, powinno mieć możliwość zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej udzielającej homologacji typu WE pojazdów, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, będącym przepisem zakazującym, z pewnymi wyjątkami, stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń.

45. Zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ust. 1 i 2 tego przepisu, każda ze stron zapewnia, aby członkowie społeczeństwa spełniający wymagania określone w prawie krajowym, o ile takie istnieją, mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

46. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie zbadam zakres stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, a następnie zakres tego przepisu w związku z art. 47 akapit pierwszy karty.

1. W przedmiocie zakresu stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus

47. Na wstępie należy zauważyć, że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy możliwości *dostępu do sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań władzy publicznej*, a mianowicie homologacji typu WE pojazdów. Te przesłanki, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, są zatem spełnione. Pozostałe przesłanki dotyczą zakresu przedmiotowego i podmiotowego tego przepisu i zostaną omówione po kolei.

48. W odniesieniu do przedmiotowego zakresu stosowania konwencji z Aarhus jej art. 9 ust. 3 wymaga, aby dany akt prawny naruszał „[przepisy] prawa krajowego w dziedzinie środowiska". W niniejszej sprawie aktem, na który powołuje się Deutsche Umwelthilfe, jest rozporządzenie nr 715/2007, a w szczególności jego art. 5 ust. 2. Należy zatem zbadać, czy ten przepis mieści się w zakresie „prawa krajowego w dziedzinie środowiska".

49. W tym względzie wbrew twierdzeniom KBA, po pierwsze, podzielam stanowisko sądu odsyłającego, że rozporządzenie to należy do prawa ochrony środowiska i że w związku z tym nie można go uznać wyłącznie za przepis techniczny mający na celu regulację rynku wewnętrznego. Wydaje mi się bowiem, że kwestia ta została rozstrzygnięta w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., CLCV i in. (Urządzenie ograniczające skuteczność działania w silniku o zapłonie samoczynnym) (C-693/18, zwanym dalej „wyrokiem CLCV", EU:C:2020:1040, pkt 113), w którym stwierdzono, że celem rozporządzenia nr 715/2007 jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawa jakości powietrza w Unii.

50. KBA podkreśla również, że rozporządzenie to opiera się na art. 95 WE (obecnie art. 114 TFUE), który odnosi się do działań dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Jednakże rzeczony art. 95 stanowi w ust. 3, że Komisja w swoich wnioskach przewidzianych w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, *ochrony środowiska naturalnego* i ochrony konsumentów przyjmie jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. W związku z tym okoliczność, że wspomniane rozporządzenie nie jest oparte na specjalnej podstawie prawnej przewidzianej dla środowiska, a mianowicie art. 175 WE, nie wyklucza związku samego rozporządzenia z prawem ochrony środowiska.

51. W każdym razie art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1367/2006 definiuje „prawo ochrony środowiska" jako „przepisy prawne Wspólnoty, które *bez względu na podstawę prawną* przyczyniają się do realizacji celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w Traktacie: *zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego*, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania

regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego”[15]. I tak właśnie jest w przypadku rozporządzenia nr 715/2007.

52. Jeśli chodzi w szczególności o art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia, przepis ten dotyczy „urządzeń ograniczających skuteczność działania” w rozumieniu art. 3 pkt 10 rzeczonego rozporządzenia. Chociaż wspomniany przepis ma charakter techniczny, stanowi on część tego samego rozporządzenia i ma na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń gazowych, a zatem przyczynia się on do ochrony środowiska. Ogólnie rzecz biorąc, jak wskazało Deutsche Umwelthilfe, trudno sobie wyobrazić co do zasady oddzielenie prawa ochrony środowiska od przepisów technicznych, ponieważ przepisy dotyczące ochrony środowiska mają często charakter techniczny. W tym względzie zwracam uwagę, że motyw 1 rozporządzenia nr 715/2007 stanowi, iż „[n]ależy […] ujednolicić wymogi techniczne w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych pod kątem emisji zanieczyszczeń, tak aby uniknąć różnic między wymogami ustanowionymi przez poszczególne państwa członkowskie i zagwarantować wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego”. Motyw ten ustanawia zatem wyraźnie związek między przepisami technicznymi dotyczącymi homologacji typu WE i ochroną środowiska.

53. Po drugie, przywołany przez Deutsche Umwelthilfe przepis prawa Unii, a mianowicie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, jest bezpośrednio stosowany w państwach członkowskich i należy go uznać za część przepisów *krajowego* prawa ochrony środowiska[16].

54. Jeśli chodzi o podmiotowy zakres stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, przepis ten stanowi, że podmiotami przewidzianych w nim praw są „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”. W tym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że Deutsche Umwelthilfe jest uznanym stowarzyszeniem ochrony środowiska, uprawnionym do wniesienia skargi zgodnie z § 3 UmwRG, którego statutowy cel polega na wspieraniu ochrony przyrody i środowiska naturalnego, jak również ochrony konsumenta istotnej z punktu widzenia środowiska naturalnego i zdrowia, w szczególności w drodze udzielania konsumentom wyjaśnień i porad. W związku z powyższym stowarzyszenie to spełnia przesłanki posiadania zdolności do wszczynania przed sądami krajowymi postępowań w sprawach na rzecz ochrony środowiska.

55. W związku z tym stowarzyszenie takie jak Deutsche Umwelthilfe jest nie tylko częścią „społeczeństwa” w rozumieniu art. 2 pkt 4 konwencji z Aarhus, ale również „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 2 pkt 5 tej konwencji. Zgodnie z tym ostatnim przepisem organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.

56. Wreszcie, sąd odsyłający zastanawia się, czy wyrażenie „spełniający wymagania […] określone w prawie krajowym” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus obejmuje jedynie wymagania dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia skargi, ponieważ ustawodawca krajowy określił te wymagania w sposób wiążący w § 3 UmwRG. Moim zdaniem wyrażenie to dotyczy również przedmiotu skargi, a rzeczone wymagania powinny być zgodne z prawem Unii. Kwestia ta zostanie przeanalizowana poniżej.

[15] Wyróżnienie własne.

[16] Zobacz podobnie komitet do spraw przestrzegania konwencji z Aarhus, wnioski i zalecenia z dnia 29 kwietnia 2018 r., Dania (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, pkt 27), zgodnie z którym w kontekście art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus prawo Unii dotyczące środowiska należy uznać za stanowiące część ustawodawstwa krajowego państwa członkowskiego. Francuskojęzyczna wersja tego dokumentu znajduje się pod następującym linkiem: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_f.pdf.

2. W przedmiocie zakresu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty

57. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału środki zaskarżenia, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, mogą podlegać „kryteriom", z czego wynika, że państwa członkowskie mogą – w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, które im w tym względzie pozostawiono – przyjąć przepisy proceduralne dotyczące przesłanek, które należy spełnić dla wniesienia takich środków [17]. W tym względzie, jak wskazuje sąd odsyłający, celem reformy UmwRG, która nastąpiła w 2017 r., było w szczególności dostosowanie tej ustawy do wymogów międzynarodowego prawa publicznego wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

58. Zdaniem sądu odsyłającego Deutsche Umwelthilfe nie ma legitymacji procesowej na podstawie prawa krajowego do zaskarżenia decyzji administracyjnej przyznającej homologację typu WE [18]. Ponadto art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jako taki nie ma bezpośredniej skuteczności w prawie Unii [19]. W tych okolicznościach, jeżeli prawo krajowe nie przewiduje legitymacji czynnej dla uznanego stowarzyszenia ochrony środowiska, sam ten przepis nie może mu przyznać takiej legitymacji.

59. Jednakże sąd odsyłający powołał się na wyrok Protect w celu uzasadnienia swojego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W tym względzie ów wyrok łączy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus z art. 47 karty w odniesieniu do prawa dostępu organizacji zajmujących się ochroną środowiska do wymiaru sprawiedliwości [20]. Wydaje mi się, że rozumowanie Trybunału w rzeczonym wyroku można bez wątpienia zastosować do niniejszej sprawy w opisany niżej sposób.

60. Zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2007/46 homologacja typu WE oznacza procedurę, w wyniku której *państwo członkowskie zaświadcza*, że typ pojazdu, układu, części lub oddzielnego zespołu technicznego jest zgodny z odpowiednimi przepisami administracyjnymi i wymaganiami technicznymi tej dyrektywy i aktów regulacyjnych wymienionych w załącznikach IV lub XI do tej dyrektywy. Wspomniany załącznik IV dotyczył rozporządzenia nr 715/2007, którego art. 5 ust. 2 ma charakter wiążący.

61. A zatem jeżeli państwo członkowskie ustanawia przepisy proceduralne mające zastosowanie do środków prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, dotyczących wykonywania uprawnień, jakie organizacja ochrony środowiska wywodzi z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, aby poddać decyzje właściwych organów krajowych kontroli pod kątem przestrzegania obowiązków, które na nich ciążą na mocy tego przepisu, to państwo członkowskie wykonuje zobowiązanie wynikające z rzeczonego przepisu, wobec czego należy uznać, iż stosuje ono prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, w związku z czym karta ma zastosowanie [21].

[17] Wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., Stichting Varkens in Nood i in. (C-826/18, EU:C:2021:7, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

[18] Zobacz pkt 32–40 niniejszej opinii.

[19] Wyrok Protect, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

[20] W przedmiocie zakresu art. 47 karty zob. M. Safjan i D. Düsterhaus, A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU, *Yearbook of European Law*, 2014, vol. 33, nr 1, s. 3–40.

[21] Zobacz podobnie wyrok Protect, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

62. Chociaż art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jako taki nie ma bezpośredniej skuteczności w prawie Unii, to jednak przepis ten w związku z art. 47 akapit pierwszy karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska [22].

63. Tymczasem prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus zostałoby całkowicie pozbawione skuteczności (effet utile), a wręcz samej swej istoty, gdyby dopuścić, że przez nałożenie takich kryteriów w prawie krajowym niektóre kategorie „członków społeczeństwa", a fortiori „członków zainteresowanej społeczności", takich jak organizacje ochrony środowiska odpowiadające wymogom ustanowionym w art. 2 pkt 5 tej konwencji, zostałyby całkowicie pozbawione dostępu do procedury odwoławczej przed sądem [23]. Organizacji tych nie można pozbawić możliwości doprowadzenia do kontroli przestrzegania norm wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska, także z tego powodu, że normy takie są najczęściej nastawione na interes ogólny, a nie tylko na ochronę indywidualnych interesów jednostek, wspomniane organizacje mają zaś za zadanie ochronę interesu ogólnego [24].

64. Wyrażenie „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym" zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, choć oznacza, że państwa będące stronami zachowują uprawnienia dyskrecjonalne przy stosowaniu tego przepisu, nie może bowiem pozwalać na to, by wprowadzały one wymagania tak surowe, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w tym przepisie [25].

65. W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że Deutsche Umwelthilfe nie posiada legitymacji czynnej do zaskarżenia decyzji udzielającej homologacji typu WE w szczególności ze względu na to, że ta homologacja stanowi przypadek „zezwolenia na wprowadzenie produktu do obrotu" i że w przypadku takiego zezwolenia prawo krajowe nie pozwala stowarzyszeniu ochrony środowiska, nawet jeśli mieści się ono w zakresie pojęcia „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu art. 2 pkt 5 konwencji z Aarhus, na wniesienie do sądu krajowego skargi na decyzję administracyjną udzielającą homologacji typu WE pojazdu. Wykluczając w ten sposób całkowicie prawo organizacji ochrony środowiska do zaskarżenia takiej decyzji udzielającej pozwolenia, odnośne krajowe przepisy proceduralne są sprzeczne z wymogami wynikającymi z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty [26].

66. Innymi słowy, skuteczność art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, postrzegana z punktu widzenia prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed sądem, wymaga zapewnienia uznanym organizacjom ochrony środowiska prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej przyznającej homologację typu WE [27].

67. Dodać należy, że mimo iż wolności gwarantowane kartą mogą zostać ograniczone, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z nich muszą, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, być przewidziane ustawą i szanować istotę tych wolności. Ponadto, jak wynika z tego postanowienia, ograniczenia mogą,

[22] Zobacz podobnie wyroki: Protect, pkt 45; z dnia 3 października 2019 r., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i in. (C-197/18, EU:C:2019:824, pkt 33).

[23] Zobacz podobnie wyroki: Protect, pkt 46; z dnia 3 października 2019 r., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i in. (C-197/18, EU:C:2019:824, pkt 34).

[24] Zobacz podobnie wyrok Protect, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

[25] Ibidem, pkt 48.

[26] Zobacz podobnie ibidem, pkt 52.

[27] Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, pkt 91).

zgodnie z zasadą proporcjonalności, zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób [28]. Jednak w tym przypadku nie dostrzegam uznawanego przez Unię celu interesu ogólnego, który mógłby uzasadnić zakazanie stowarzyszeniu ochrony środowiska dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia homologacji typu WE pojazdów [29].

68. Zdaniem sądu odsyłającego nawet wykładnia rozszerzająca lub per analogiam prawa krajowego nie pozwala przyznać stowarzyszeniu ochrony środowiska czynnej legitymacji procesowej w celu zaskarżenia decyzji udzielającej homologacji typu WE. Niemniej jednak zwracam uwagę, że sąd odsyłający wskazuje wyrok Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie, Niemcy) z dnia 18 kwietnia 2018 r. dotyczący zgodności z prawem zezwolenia na stałą eksploatację niektórych megaciężarówek i przedłużenia okresu testowego dla kilku innych megaciężarówek, zgodnie z którym § 42 ust. 2 druga część zdania VwGO przyznaje legitymację procesową uznanemu stowarzyszeniu ochrony środowiska, które żąda poszanowania przepisów prawnych wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska. Ponadto, jak podkreśla KBA, Deutsche Umwelthilfe twierdziło w postępowaniu głównym, że wywodzi swoją legitymację procesową bezpośrednio z § 1 ust. 1 akapit pierwszy pkt 6 oraz z § 2 ust. 1 UmwRG.

69. Do sądu odsyłającego należy dokonanie takiej wykładni prawa procesowego dotyczącego przesłanek, jakie należy spełnić, by móc wnieść skargę, która w najszerszym możliwym zakresie będzie zgodna zarówno z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych prawem Unii, aby umożliwić stowarzyszeniu ochrony środowiska, takiemu jak Deutsche Umwelthilfe, zakwestionowanie przed sądem krajowym decyzji, która może być sprzeczna z unijnym prawem ochrony środowiska [30].

70. Gdyby jednak taka wykładnia zgodna miała okazać się niemożliwa, z orzecznictwa Trybunału wynika, że sąd krajowy, który w ramach swoich kompetencji stosuje przepisy prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej [31].

71. Sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że z uwagi na dużą liczbę decyzji dotyczących środowiska naturalnego państwa członkowskie mogłyby wyłączyć niektóre decyzje administracyjne, takie jak decyzje dotyczące zezwolenia na wprowadzenie produktu do obrotu, z kontroli sądowej inicjowanej przez stowarzyszenia ochrony środowiska, przy czym możliwość zaskarżenia zostałaby ograniczona do niektórych decyzji, które mają poważne znaczenie z punktu widzenia ich oddziaływania na środowisko. Jednak moim zdaniem takie podejście nie znajduje żadnego uzasadnienia ani w przepisach tej konwencji, ani w orzecznictwie Trybunału. W każdym razie, jak twierdzi Deutsche Umwelthilfe, decyzja o udzieleniu homologacji typu WE może dotyczyć dużej liczby pojazdów, a zatem nie można uznać, że ma ona wyłącznie drugorzędne znaczenie dla ochrony środowiska naturalnego. W związku z tym zgodnie z motywem 6 rozporządzenia nr 715/2007

[28] Wyrok z dnia 3 lutego 2021 r., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

[29] KBA podnosi, że ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec dokonała systemowego wyboru ochrony praw podmiotowych.

[30] Zobacz podobnie wyroki: Protect, pkt 54; z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 39).

[31] Zobacz podobnie wyrok Protect, pkt 56.

w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń [NO_x] konieczna jest znaczna redukcja emisji tlenków azotu w pojazdach z silnikami o zapłonie samoczynnym.

72. Ponadto sąd odsyłający podkreśla, że w odróżnieniu od dotyczących prawa austriackiego okoliczności faktycznych sprawy zakończonej wyrokiem Protect stowarzyszenia ochrony środowiska w prawie niemieckim mają w ramach UmwRG możliwość kontrolowania zezwoleń na przedsięwzięcia, a zatem nie dochodzi w tym wypadku do całkowitego wyłączenia prawa do wniesienia skargi przez stowarzyszenia. W krajowym prawie procesowym nie istnieje zatem luka prawna w zakresie ochrony sądowej porównywalna z tą, która została stwierdzona we wskazanym wyroku. Jednakże, jak wskazuje sąd odsyłający, stowarzyszenie takie jak Deutsche Umwelthilfe nie posiada w ogóle dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia decyzji o udzieleniu homologacji typu WE. Dlatego też uważam, że orzecznictwo w sprawie Protect ma pełne zastosowanie w celu doprowadzenia do kontroli przestrzegania norm wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska.

73. KBA i Volkswagen twierdzą, że skarga powszechna (actio popularis) jest nieznana niemieckiemu prawu procesowemu pod względem strukturalnym i że w związku z tym stowarzyszenie ochrony środowiska powinno zawsze mieć możliwość podniesienia, iż jego prawa mogły zostać naruszone w wyniku działań władz publicznych. Jednakże w niniejszym przypadku zastosowanie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty nie prowadzi do actio popularis [32]. Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawie takiej jak sprawa w postępowaniu głównym zakłada bowiem, że prawo krajowe przyznało danemu stowarzyszeniu czynną legitymację procesową, ponieważ jego statut został uznany przez właściwe władze krajowe. Takie stowarzyszenie jest zatem gwarantem powagi i kompetencji w ramach postępowania sądowego [33]. Ponieważ stowarzyszenia te mają prawnie uznany interes w zakresie ochrony środowiska, są one w wystarczający sposób dotknięte naruszeniem mających bezpośrednie zastosowanie przepisów unijnego prawa ochrony środowiska, aby móc się powołać na te przepisy przed sądami krajowymi [34].

74. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie pierwsze odpowiedzieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty należy interpretować w ten sposób, że uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do występowania przed sądem na podstawie prawa krajowego, powinno mieć możliwość zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej udzielającej homologacji typu WE pojazdów, która może być sprzeczna art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, będącym przepisem zakazującym, z pewnymi wyjątkami, stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń.

[32] W opinii w sprawie Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, pkt 81) rzecznik generalna E. Sharpston podkreśliła, że autorzy konwencji z Aarhus odrzucili możliwość wprowadzenia actio popularis w sprawach środowiskowych i że zamiast tego zdecydowali się na wzmocnienie roli organizacji ochrony środowiska. Rzecznik generalna dodała, że w ten sposób wybrano rozwiązanie pośrednie między najdalej idącym podejściem (actio popularis) z poglądem minimalistycznym (powództwo indywidualne, ograniczone do tych osób, które mają bezpośredni interes w rozstrzygnięciu sporu).

[33] Jak wskazała rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawie Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, pkt 74), organizacje ochrony środowiska promujące ochronę środowiska i spełniające obiektywnie uzasadnione, przejrzyste i niedyskryminacyjne wymogi ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości na mocy prawa krajowego muszą być uprawnione do powoływania się na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

[34] Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, pkt 49).

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

75. Poprzez swoje pytanie drugie, przedstawione na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować w ten sposób, że „niezbędność" urządzenia ograniczającego skuteczność działania dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu należy oceniać w odniesieniu do aktualnego stanu techniki w chwili udzielenia homologacji typu WE odnośnych pojazdów oraz czy w celu oceny dopuszczalności stosowania urządzenia ograniczającego skuteczność działania należy uwzględnić inne okoliczności niż rzeczona „niezbędność" [35].

76. Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 stosowanie urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń jest zabronione. Istnieją jednak trzy wyjątki od tego zakazu, jednym z nich jest zaś ten przewidziany w lit. a) tego przepisu, a mianowicie wyjątek dotyczący sytuacji, gdy „urządzenie jest niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią, lub ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu".

77. Na wstępie pragnę zauważyć, że w swoim pytaniu sąd odsyłający wychodzi z założenia, iż okno termiczne stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania" w rozumieniu art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007. W wyroku CLCV Trybunał orzekł, że „urządzeniem ograniczającym skuteczność działania" jest urządzenie wykrywające wszelkie parametry związane z przebiegiem przewidzianych przez to rozporządzenie procedur homologacji w celu zintensyfikowania, w czasie trwania tych procedur, działania układu kontroli emisji zanieczyszczeń oraz w celu uzyskania tym sposobem homologacji pojazdu, nawet jeżeli taką intensyfikację działania można zaobserwować również sporadycznie w normalnych warunkach użytkowania pojazdu [36].

78. Trybunał stwierdził również, że zakaz, którego dotyczy art. 5 ust. 2 lit. a) rzeczonego rozporządzenia, zostałby pozbawiony znaczenia i skuteczności (effet utile), gdyby producenci mogli wyposażać pojazdy w takie urządzenia ograniczające skuteczność działania wyłącznie w celu ochrony silnika przed zanieczyszczeniem i starzeniem się [37]. Orzecznictwo to zostało wydane w kontekście badania zgodności układu przełączania z prawem unijnym.

79. Sprawy: C-128/20, GSMB Invest; C-134/20, Volkswagen; oraz C-145/20, Porsche Inter Auto i Volkswagen, dotyczą natomiast okna termicznego podobnego do tego będącego przedmiotem niniejszego pytania. W mojej łącznej opinii w tych trzech sprawach [38], przedstawionej w dniu 23 września 2021 r., zaproponowałem, aby Trybunał uznał, że art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007 w związku z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, iż urządzenie, które w rzeczywistych warunkach jazdy pojazdu silnikowego w pełni zapewnia recyrkulację spalin tylko wtedy, gdy temperatura zewnętrzna wynosi od 15 do 33 stopni Celsjusza, a samochód porusza się na wysokości mniejszej niż 1000 metrów nad poziomem morza, podczas gdy poza tym przedziałem, na przestrzeni 10 stopni Celsjusza, i powyżej 1000 metrów nad poziomem morza, na przestrzeni kolejnych 250 metrów, poziom

[35] W pytaniu drugim sąd odsyłający wspomina o „urządzeniach ograniczających skuteczność działania". Ponieważ jednak w postępowaniu głównym sporne jest wyłącznie okno termiczne, odniosę się tylko do tego urządzenia ograniczającego skuteczność działania.

[36] Wyrok CLCV, pkt 102.

[37] Ibidem, pkt 113.

[38] Opinii w sprawach GSMB Invest, Volkswagen oraz Porsche Inter Auto i Volkswagen (C-128/20, C-134/20 i C-145/20, EU:C:2021:758).

recyrkulacji spalin zmniejsza się liniowo do 0, co powoduje wzrost emisji NO_x ponad wartości dopuszczalne określone we wspomnianym rozporządzeniu, jest „urządzeniem ograniczającym skuteczność działania” [39]. Powyższe rozważania mają zastosowanie w niniejszej sprawie.

80. W pytaniu drugim lit. a) sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy „niezbędność” urządzenia ograniczającego skuteczność działania dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu należy oceniać w odniesieniu do możliwości technicznych istniejących w chwili udzielenia homologacji typu WE przedmiotowych pojazdów.

81. Zgadzam się z sądem odsyłającym, że w celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy się odnieść do chwili udzielenia homologacji typu WE. Homologacja dotyczy bowiem pojazdów nowych, które muszą spełniać wymogi aktów prawnych obowiązujących w momencie udzielenia homologacji, w tym aktów wymienionych w załączniku IV do dyrektywy 2007/46, do których należy rozporządzenie nr 715/2007.

82. W odniesieniu do wymogów technicznych w zakresie tej homologacji w opinii w sprawach: C-128/20, GSMB Invest; C-134/20, Volkswagen; oraz C-145/20, Porsche Inter Auto i Volkswagen, stwierdziłem, że w rozporządzeniu nr 715/2007 w żadnym miejscu nie wspomniano, iż do celów homologacji typu WE należy stosować szczególną technologię [40]. Innymi słowy, jak podnosi Volkswagen, rozporządzenie to, podobnie jak dyrektywa 2007/46, zostało pomyślane tak, aby było neutralne pod względem technologicznym.

83. Przypomniałem również, że zgodnie z motywem 7 wskazanego rozporządzenia „[p]rzy ustalaniu norm emisji zanieczyszczeń należy uwzględnić konsekwencje dla rynków i konkurencyjności producentów, bezpośrednie i pośrednie koszty ponoszone przez przedsiębiorców oraz korzyści w zakresie propagowania innowacyjnych rozwiązań, poprawy jakości powietrza, zmniejszenia kosztów ochrony zdrowia oraz wzrostu średniej długości życia, jak również konsekwencje dla globalnego bilansu emisji dwutlenku węgla”. W konsekwencji, gdy prawodawca Unii określał dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń, brał już pod uwagę interesy producentów samochodów. Zatem to do tych ostatnich należy dostosowanie się i zastosowanie urządzeń technicznych odpowiednich do przestrzegania tych wartości dopuszczalnych, przy czym zastosowana technika *nie musi być koniecznie najlepsza z możliwych ani narzucona* [41]. W tym kontekście, jak podkreśla KBA, za wystarczające można uznać zastosowanie rozpowszechnionych na rynku przeciętnych nowoczesnych technologii, pod warunkiem spełniania przez nie wymogów niezbędnych do przyznania homologacji typu WE.

84. Dodałem, że dopuszczenie urządzenia ograniczającego skuteczność działania na podstawie art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 z tego tylko powodu, że na przykład koszty badań są wysokie, urządzenie techniczne jest kosztowne lub że przeglądy techniczne pojazdu są częstsze i droższe dla użytkownika, sprowadzałoby się do pozbawienia znaczenia tego rozporządzenia [42].

85. Również w tym względzie uważam, że powyższe rozważania mogą mieć zastosowanie w niniejszej sprawie. Zgadzam się zatem z sądem odsyłającym, że co do zasady odstępstwo na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 nie powinno być brane pod uwagę, jeżeli z przyczyn związanych z kosztami silniki o zapłonie samoczynnym są z technicznego punktu

[39] Ibidem, pkt 104.

[40] Ibidem, pkt 129.

[41] Ibidem.

[42] Ibidem, pkt 130.

widzenia zaprojektowane przez producenta w taki sposób, że podczas normalnej eksploatacji pojazdu skuteczny system oczyszczania spalin stwarza ryzyko uszkodzenia silnika i z tego względu działanie tego systemu zostaje w znacznym stopniu ograniczone.

86. Urządzenie ograniczające skuteczność działania jest „niezbędne" tylko wtedy, gdy nie istnieje żadne rozwiązanie pozwalające na uniknięcie bezpośredniego ryzyka uszkodzenia wywołującego konkretne zagrożenie podczas jazdy [43].

87. Ponadto w pytaniu drugim lit. b) sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy oprócz stanu techniki należy uwzględnić także inne okoliczności, które mogą prowadzić do dopuszczalności urządzenia ograniczającego skuteczność działania, mimo że w świetle danego aktualnego stanu techniki ono samo nie byłoby „niezbędne" w rozumieniu art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

88. W tym względzie w odniesieniu do pojęcia „niezbędności" z wyroku CLCV wynika, że zważywszy, iż rzeczony art. 5 ust. 2 lit. a) ustanawia wyjątek od zakazu stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania, które zmniejszają skuteczność układów kontroli emisji zanieczyszczeń, ów przepis należy *interpretować ściśle* [44].

89. W takich okolicznościach, wobec braku „niezbędności" urządzenia ograniczającego skuteczność działania, o którym mowa w niniejszej sprawie, na co zwraca uwagę sąd odsyłający w pytaniu drugim lit. b) [45], nie istnieją według mnie inne okoliczności, które mogą prowadzić do dopuszczalności urządzenia ograniczającego skuteczność działania. Skoro bowiem dwa pozostałe odstępstwa przewidziane w art. 5 ust. 2 lit. b) i c) rozporządzenia nr 715/2007 nie mają zastosowania w postępowaniu głównym, rozporządzenie to nie przewiduje dodatkowego uzasadnienia dla dopuszczenia urządzenia ograniczającego skuteczność działania.

90. W związku z powyższym sugeruję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie drugie, że art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować w ten sposób, że „niezbędności" urządzenia ograniczającego skuteczność działania dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu nie ocenia się w odniesieniu do aktualnego stanu techniki w rozumieniu możliwości technicznych w chwili udzielenia homologacji typu WE i że w celu oceny dopuszczalności stosowania urządzenia ograniczającego skuteczność działania nie należy uwzględniać okoliczności innych niż rzeczona „niezbędność".

V. Wnioski

91. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sąd administracyjny w Szlezwiku-Holsztynie, Niemcy) odpowiedział następująco:

1) Artykuł 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do występowania przed sądem na podstawie

[43] Zobacz podobnie wyrok CLCV, pkt 114.

[44] Ibidem, pkt 112.

[45] Chodzi o ocenę stanu faktycznego, której przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego.

prawa krajowego, powinno mieć możliwość zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej udzielającej homologacji typu WE pojazdów, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów, będącym przepisem zakazującym, z pewnymi wyjątkami, stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń.

2) Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować w ten sposób, że „niezbędności" urządzenia ograniczającego skuteczność działania dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu nie ocenia się w odniesieniu do aktualnego stanu techniki w rozumieniu możliwości technicznych w chwili udzielenia homologacji typu WE i że w celu oceny dopuszczalności stosowania urządzenia ograniczającego skuteczność działania nie należy uwzględniać okoliczności innych niż rzeczona „niezbędność".