



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 listopada 2022 r.*

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 – Stowarzyszenie ochrony środowiska – Czynna legitymacja procesowa takiego stowarzyszenia do występowania przed sądem krajowym w celu zakwestionowania homologacji typu WE przyznanej określonym pojazdom – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Artykuł 5 ust. 2 lit. a) – Pojazdy silnikowe – Silnik o zapłonie samoczynnym – Emisje zanieczyszczeń – Zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR) – Redukcja emisji tlenków azotu (NO_x) 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 użytkownika pojazdu – Stan techniki

W sprawie C-873/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sąd administracyjny w Szleszwiku-Holsztynie, Niemcy) postanowieniem z dnia 20 listopada 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 listopada 2019 r., w postępowaniu:

Deutsche Umwelthilfe eV

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

przy udziale:

Volkswagen AG,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, P.G. Xuereb (sprawozdawca), prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

* Język postępowania: niemiecki.

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Deutsche Umwelthilfe eV – R. Klinger, Rechtsanwalt,
- w imieniu Bundesrepublik Deutschland – F. Liebhart, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Volkswagen AG – B. Wolfers i R.B.A. Wollenschläger, Rechtsanwälte,
- w imieniu Komisji Europejskiej – A.C. Becker, G. Gattinara i M. Huttunen, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 marca 2022 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 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. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), oraz art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), a także art. 5 ust. 2 lit. a) 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 (Dz.U. 2007, L 171, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Deutsche Umwelthilfe eV, stowarzyszeniem ochrony środowiska, a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), reprezentowaną przez Kraftfahrt-Bundesamt (federalny urząd ds. ruchu pojazdów silnikowych, Niemcy, zwany dalej „KBA”) w przedmiocie decyzji, na mocy której KBA zezwoliła w odniesieniu do określonych pojazdów produkowanych przez Volkswagen AG na korzystanie z oprogramowania ograniczającego recyrkulację spalin w zależności od temperatury zewnętrznej.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Motyw osiemnasty konwencji z Aarhus ma następujące brzmienie:

„mając na uwadze, że skuteczne mechanizmy prawne powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym dla organizacji społecznych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane”.

- 4 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”.
- 5 Artykuł 9 wskazanej konwencji, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, przewiduje w ust. 3–4:
- „3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ust. 1 i 2 [tego artykułu], każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia [przepisy] jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.
4. Dodatkowo i bez naruszania postanowień ust. 1, procedury, o których mowa powyżej w ust. 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, tam gdzie to możliwe, innych organów są publicznie dostępne”.

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006

- 6 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 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) stanowi:
- „Celem niniejszego rozporządzenia jest przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z [konwencji z Aarhus] poprzez ustanowienie przepisów regulujących zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów Wspólnoty, w szczególności poprzez:
- [...]
- d) zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie wspólnotowym na warunkach ustanowionych niniejszym rozporządzeniem”.

7 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”.

Dyrektywa ramowa

8 Dyrektywa 2007/46/WE 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 (Dz.U. 2007, L 263, s. 1), zmieniona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1060/2008 z dnia 7 października 2008 r. (Dz.U. 2008, L 292, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą ramową”), została uchylona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 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), ze skutkiem na dzień 1 września 2020 r. Jednakże ze względu na datę wystąpienia okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym dyrektywa ramowa nadal ma do niego zastosowanie.

9 Artykuł 1 dyrektywy ramowej 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”.

10 Artykuł 3 pkt 5 dyrektywy ramowej stanowił:

„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”.

- 11 W załączniku IV do dyrektywy ramowej, 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”.

Rozporządzenie nr 715/2007

- 12 Zgodnie z motywami 1, 6, 7 i 12 rozporządzenia nr 715/2007:

„(1) [...] Należy [...] ujednoczyć 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 [NO_x] 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 [(CO₂)].

[...]

(12) Należy kontynuować starania na rzecz wprowadzania bardziej restrykcyjnych wartości dopuszczalnych emisji, łącznie z redukcją emisji [CO₂], oraz zapewnić, żeby te wartości odpowiadały rzeczywistym osiągom pojazdów w eksploatacji”.

- 13 Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„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”.

- 14 Artykuł 3 pkt 10 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„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 [modulacji], opóźnienia lub wyłączenia działania dowolnej części układu

kontroli emisji zanieczyszczeń, który zmniejsza skuteczność działania urządzenia kontrolującego emisję zanieczyszczeń [układu kontroli emisji zanieczyszczeń] w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu”.

15 Artykuł 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Producenci wykazują, że wszystkie nowe pojazdy sprzedawane, rejestrowane lub wprowadzane do obrotu we Wspólnocie posiadają homologację typu zgodną z wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu i w środkach wykonawczych do niego. Producenci wykazują także, że wszelkie wymagające homologacji typu nowe urządzenia kontrolujące emisję, przeznaczone na części zamienne, sprzedawane lub wprowadzone do obrotu we Wspólnocie posiadają homologację zgodnie z wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu [u] i w środkach wykonawczych do niniejszego rozporządzenia.

Obowiązki te obejmują także przestrzeganie norm emisji zanieczyszczeń, określonych w załączniku I i środkach wykonawczych, o których mowa w art. 5.

2. Producenci zapewniają prawidłowość procedur homologacji typu w zakresie kontroli zgodności produkcji, trwałości urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń oraz zgodności eksploatacji.

Oprócz tego środki techniczne wprowadzone przez producenta muszą zapewniać efektywne ograniczenie emisji z układu wylotowego i emisji par paliwa, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania. [...]

[...]”.

16 Artykuł 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 715/2007 stanowi:

„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 emisję 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 użytkownika pojazdu; [...]

[...]”.

17 Załącznik I do tego rozporządzenia, zatytułowany „Wartości dopuszczalne”, przewiduje w szczególności dopuszczalne wartości emisji NO_x.

Prawo niemieckie

- 18 Paragraf 42 Verwaltungsgerichtsordnung (ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) z dnia 21 stycznia 1960 r. (BGBl. 1960 I, s. 17), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (BGBl. 1991 I, s. 686) (zwanej dalej „VwGO”), w następujący sposób określa warunki dopuszczalności skargi:

„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”.

- 19 Paragraf 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO stanowi:

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

- 20 Paragraf 1 ust. 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) (ustawy w sprawie przepisów uzupełniających dotyczących środków prawnych w sprawach dotyczących ochrony środowiska na podstawie dyrektywy 2003/35/WE) z dnia 7 grudnia 2006 r. (BGBl. 2006 I, s. 2816), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (BGBl. 2017 I, s. 3290) (zwanej dalej „UmwRG”), stanowi:

„Niniejsza ustawa ma zastosowanie do środków prawnych skierowanych przeciwko:

[...]

5) aktom administracyjnym lub umowom prawa publicznego, które zezwalają na przedsięwzięcia inne niż wymienione w pkt 1–2b na podstawie dotyczących środowiska przepisów 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. [...]

[...]”.

- 21 Paragraf 2 ust. 1 UmwRG stanowi:

„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;

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, [...]

[...]

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”.

- 22 Paragraf 3 UmwRG określa warunki, jakie muszą spełnić stowarzyszenia krajowe lub zagraniczne, aby zostać uznanymi przez właściwy organ i wnosić skargi na podstawie tej ustawy, jak również procedurę uznawania przez właściwy organ. Zgodnie z § 3 ust. 1 UmwRG stowarzyszenie takie zostaje uznane, na swój wniosek, zasadniczo w sytuacji, gdy zgodnie ze swoim statutem popiera ideowo i nie tylko tymczasowo głównie cele ochrony środowiska naturalnego, w chwili jego uznania istnieje od co najmniej trzech lat i było aktywne w tym okresie, daje rękojmię pełnienia swoich zadań we właściwy sposób, a w szczególności wystarczającego uczestnictwa w procedurach podejmowania decyzji przez władze, realizuje cele leżące w interesie ogólnym i umożliwia każdemu, kto popiera jego cele, wstąpienie w poczet jego członków.
- 23 Zgodnie z § 25 ust. 2 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV) [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)] z dnia 3 lutego 2011 r. (BGBl. 2011 I, s. 126), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym:

„1. W przypadku stwierdzenia przez [KBA], że pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne nie odpowiadają homologowanemu typowi, może ona przyjąć niezbędne środki na podstawie dyrektyw [2007/46], 2002/24/WE [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)] i 2003/37/WE [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)], 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”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 24 Volkswagen jest producentem samochodów, który oferował do sprzedaży pojazdy silnikowe, w tym w szczególności pojazdy oznaczone jako model VW Golf Plus TDI, wyposażone w silnik wysokoprężny typu EA 189 generacji Euro 5. Pojazdy te były wyposażone w zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR), który jest jedną z technologii stosowanych przez producentów samochodów, w tym przez Volkswagena, w celu kontroli i redukcji emisji NO_x.
- 25 Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający pojazdy te zawierały pierwotnie oprogramowanie zintegrowane ze sterownikiem silnika, w ramach którego funkcjonuje układ recyrkulacji spalin w dwóch trybach, a mianowicie w trybie 0, aktywującym się podczas ruchu drogowego tych pojazdów, oraz w trybie 1, funkcjonującym podczas przeprowadzanego w laboratorium testu homologacyjnego dotyczącego emisji zanieczyszczeń, zwanego New European Driving Cycle (NEDC). W przypadku zastosowania trybu 0 wskaźnik recyrkulacji spalin zmniejszał się. W normalnych warunkach użytkowania wskazane pojazdy funkcjonowały prawie wyłącznie w trybie 0, co skutkowało przekroczeniem dopuszczalnych wartości emisji NO_x przewidzianych w rozporządzeniu nr 715/2007.
- 26 W ramach procedury homologacji typu WE tych pojazdów Volkswagen nie zgłosił KBA istnienia tego oprogramowania.
- 27 W dniu 15 października 2015 r. KBA wydała na podstawie § 25 ust. 2 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), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, decyzję, w której uznała, że oprogramowanie to stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania” w rozumieniu art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007, które nie jest zgodne z art. 5 tego rozporządzenia, i nakazał Volkswagenowi podjęcie działań niezbędnych do zapewnienia zgodności rzeczonych pojazdów z odpowiednimi uregulowaniami krajowymi i przepisami Unii Europejskiej.
- 28 Reagując na tę decyzję, Volkswagen dokonał aktualizacji tego oprogramowania. Efektem tej aktualizacji było ustawienie parametrów działania zaworu EGR w celu uregulowania współczynnika recyrkulacji spalin w taki sposób, aby współczynnik ten wynosił 0% w temperaturze otoczenia poniżej -9 °C, 85% w warunkach, w których temperatura otoczenia wynosi pomiędzy -9 °C a 11 °C, a następnie wzrastał w temperaturze wyższej od 11 °C, aż wreszcie osiągał 100% w warunkach, w których temperatura otoczenia przekracza 15 °C. Tak więc oczyszczanie spalin za pomocą tego systemu recyrkulacji było w pełni skuteczne tylko w warunkach, w których temperatura zewnętrzna była wyższa niż 15 °C (zwanym dalej „oknem termicznym”).
- 29 Decyzją z dnia 20 czerwca 2016 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”) KBA udzieliła zezwolenia na stosowanie oprogramowania, o którym mowa w postępowaniu głównym. Urząd ten uznał w tym względzie, że urządzenia ograniczające skuteczność działania nadal obecne we wskazanych pojazdach (zwanym dalej „pojazdami, o których mowa w postępowaniu głównym”) są zgodne z prawem.
- 30 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 jednak nie zostało rozstrzygnięte.

- 31 W dniu 24 kwietnia 2018 r. Deutsche Umwelthilfe wniosło do Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego w Szlezwiku-Holsztynie, Niemcy), będącego sądem odsyłającym, skargę, w której zażądało uchylecia spornej decyzji. Stowarzyszenie to utrzymuje, że pojazdy, o których mowa w postępowaniu głównym, były nadal wyposażane w niezgodne z prawem urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, ponieważ urządzenie to aktywuje się wtedy, gdy zostają osiągnięte średnie temperatury stwierdzone w Niemczech. Co więcej, stowarzyszenie to uważa, że producenci samochodów mają możliwość konstruowania silników, które z technicznego punktu widzenia nie wymagają obniżenia wydajności układów kontroli emisji w ten sposób, aby działały one w średnich temperaturach, a więc przy normalnych warunkach użytkowania.
- 32 Republika Federalna Niemiec, będąca drugą stroną w postępowaniu głównym, podnosi, po pierwsze, że Deutsche Umwelthilfe nie ma czynnej legitymacji procesowej do zaskarżenia spornej decyzji, w związku z czym skarga wniesiona przez to stowarzyszenie jest niedopuszczalna. Po drugie, twierdzi ona, że okno termiczne, którym dysponują pojazdy, o których mowa w postępowaniu głównym, po dokonaniu aktualizacji kwestionowanego oprogramowania jest zgodne z prawem Unii.
- 33 Co się tyczy dopuszczalności skargi w postępowaniu głównym, sąd odsyłający twierdzi w pierwszej kolejności, że Deutsche Umwelthilfe nie ma 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. Przepis ten wyraża zatem zamiar, zgodnie z którym przewidziany w VwGO system indywidualnych środków zaskarżenia opiera się na prawach podmiotowych. Tymczasem nie wydaje się, by spór w postępowaniu głównym dotyczył prawa podmiotowego, które zostało naruszone poprzez sporną decyzję. Zakaz używania urządzeń ograniczających skuteczność układów kontroli emisji zanieczyszczeń, który ustanowiono w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 715/2007 i na który powołało się Deutsche Umwelthilfe, nie przyznaje bowiem prawa podmiotowego osobom fizycznym, ponieważ przepis ten nie ma na celu ochrony obywateli postrzeganych indywidualnie.
- 34 W drugiej kolejności w ocenie sądu odsyłającego stowarzyszenie to nie może wywodzić czynnej legitymacji procesowej z § 2 ust. 1 UmwRG w związku z § 1 ust. 1 UmwRG, który przewiduje prawne odstępstwo od wymogu istnienia prawa podmiotowego w rozumieniu § 42 ust. 2 pierwsza część zdania VwGO. Sąd ten wyjaśnia w tym względzie, że jedynie decyzje wymienione w § 1 ust. 1 mogą być przedmiotem skargi wniesionej przez stowarzyszenie ochrony środowiska na podstawie UmwRG. Spośród tych decyzji istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy są tylko te, o których mowa w pkt 5 akapit pierwszy tego przepisu, a mianowicie „akt[y] administracyj[n]e lub umow[y] prawa publicznego, które zezwalają na przedsięwzięcia [...] na podstawie dotyczących środowiska przepisów prawa federalnego, prawa krajów związkowych lub bezpośrednio stosowanych aktów prawa Unii”.
- 35 Tymczasem sporna decyzja nie stanowi decyzji w rozumieniu § 1 ust. 1 pkt 5 UmwRG, ponieważ udzielone w niej zezwolenie odnosi się nie do „przedsięwzięcia”, lecz do „produktu”. Pojęcie „przedsięwzięcia” w rozumieniu tego przepisu zostało bowiem zaczerpnięte z prawa urbanistycznego i prawa zagospodarowania przestrzennego i zostało zdefiniowane na podstawie dyrektywy Rady 85/337/WE 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), która w art. 1 ust. 2 przewiduje, że pojęcie „przedsięwzięcia” oznacza „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” oraz „inne interwencje w otoczeniu naturalnym

i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych”. W tym względzie z przepisów krajowych, których dotyczy postępowanie główne, wynika, że pojęcie to dotyczy wyłącznie instalacji stacjonarnych lub środków stanowiących bezpośrednią ingerencję w otoczenie naturalne czy krajobraz. W związku z tym homologacji typu WE lekkich pojazdów pasażerskich ani zmiany takiej homologacji WE, o której mowa w spornej decyzji, nie można uznać za udzielenie zezwolenia na „przedsięwzięcie” w rozumieniu prawa krajowego, ponieważ nie odnoszą się one do instalacji stacjonarnej oraz nie pociągają za sobą żadnej bezpośredniej ingerencji w otoczenie naturalne czy krajobraz.

- 36 Ponadto przepisy UmwRG nie mogą być stosowane w drodze analogii, ponieważ w trakcie dyskusji, która doprowadziła do zmiany UmwRG i która toczyła się w 2017 r., wyraźnie wskazano, że ustawa ta nie dotyczy sektora produktów, w tym pojazdów silnikowych.
- 37 W trzeciej kolejności zdaniem sądu odsyłającego Deutsche Umwelthilfe nie może również wywodzić czynnej legitymacji procesowej z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, ponieważ, jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 45), przepis ten jako taki nie wywiera bezpośredniego skutku. W związku z tym ów art. 9 nie stanowi prawnego odstępstwa od wymogu istnienia prawa podmiotowego w rozumieniu § 42 ust. 2 pierwsza część zdania VwGO.
- 38 W tym stanie rzeczy sąd odsyłający jest zdania, że dopuszczalność skargi w postępowaniu głównym zależy od ustalenia, czy Deutsche Umwelthilfe może wywodzić czynną legitymację procesową bezpośrednio z prawa Unii. Podnosi on w tym względzie, że w świetle wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15 EU:C:2017:987, pkt 45), czynna legitymacja procesowa Deutsche Umwelthilfe może wynikać z zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty.
- 39 Sąd ten wskazuje, że w świetle rozbieżności w orzecznictwie sądów krajowych co do konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z tego wyroku, konieczne byłoby uzyskanie przez niego informacji, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 akapit pierwszy karty należy interpretować w ten sposób, że stowarzyszenie ochrony środowiska jest uprawnione, poza możliwościami wniesienia skargi przewidzianymi już przez UmwRG, do zaskarżenia zezwolenia administracyjnego odnoszącego się do produktu takiego jak ten, o którym mowa w postępowaniu głównym, jeżeli wniesiona przez owo stowarzyszenie skarga ma na celu zapewnienie przestrzegania przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, które nie powodują powstania żadnego prawa podmiotowego.
- 40 Sąd odsyłający uściśla, że jego wątpliwości dotyczą wykładni pojęcia „wymagań określonych w prawie krajowym” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Po pierwsze, można by bowiem interpretować to pojęcie w ten sposób, że obejmuje ono wyłącznie kryteria służące określeniu kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi i że w konsekwencji margines swobody państw członkowskich ogranicza się wyłącznie do ustalenia, którym stowarzyszeniom ochrony środowiska zamierzają one przyznać prawo do obrony interesu ogólnego w dziedzinie środowiska naturalnego. Gdyby przyjąć taką wykładnię, Deutsche Umwelthilfe miałyby w ramach sporu w postępowaniu głównym czynną legitymację procesową, ponieważ ustawodawca niemiecki ustanowił te kryteria w art. 3 UmwRG, a Deutsche Umwelthilfe uzyskało zezwolenie zgodnie z tym przepisem.

- 41 Po drugie, można by było interpretować owo pojęcie w ten sposób, że państwa członkowskie mają możliwość określenia kryteriów również w odniesieniu do przedmiotu skargi, a tym samym wyłączenia niektórych decyzji administracyjnych spod wszelkiej kontroli sądowej z inicjatywy stowarzyszeń ochrony środowiska. Zdaniem sądu odsyłającego takie ograniczenie czynnej legitymacji procesowej tych stowarzyszeń do niektórych decyzji, w szczególności decyzji mających poważne konsekwencje dla środowiska, może być uzasadnione ze względu na dużą liczbę decyzji administracyjnych mających związek ze środowiskiem naturalnym. Jeśli chodzi konkretnie o zezwolenia odnoszące się do produktu, sąd ten zwraca uwagę, że nie można oczywiście uznać, iż zezwolenia te nigdy nie mają doniosłego znaczenia dla środowiska naturalnego. Jednakże z uwagi na dużą liczbę indywidualnych zezwoleń odnoszących się do produktów względy praktyczne przemawiają za tym, aby państwa członkowskie miały możliwość uwolnienia, w drodze analizy o charakterze ogólnym, pewnych decyzji indywidualnych od stanu niepewności, jaki wiąże się z możliwością wnoszenia skarg przez osoby trzecie, takie jak stowarzyszenia ochrony środowiska.
- 42 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że stowarzyszenie ochrony środowiska ma legitymację procesową do zaskarżenia spornej decyzji, sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią, jaką należy nadać art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.
- 43 Sąd odsyłający uważa, że okno termiczne, o którym mowa w postępowaniu głównym, stanowi urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007. Twierdzi on, że nawet gdyby zawarte w tym przepisie pojęcie „warunk[ów], jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu”, nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 715/2007, należałoby przyjąć, w świetle celów tego rozporządzenia, a w szczególności jego motywów 4 i 6, że za normalne warunki działania można uznać jedynie warunki rzeczywistego ruchu drogowego. W tym kontekście sąd ten wyraża pogląd, że cel, jakim jest redukcja emisji NO_x, może zostać osiągnięty tylko wtedy, gdy emisje te zostaną rzeczywiście zmniejszone podczas rzeczywistego użytkowania pojazdu, a nie wyłącznie w warunkach sztucznych. Przypomina on, że w Europie temperatury poniżej 15 °C należy zaliczyć do „normalnych warunków”, których „można w sposób racjonalny spodziewać się” w rozumieniu tego przepisu. W 2018 r. średnia roczna temperatura w Niemczech wynosiła bowiem 10,4 °C. Tak więc współczynnik recyrkulacji spalin w pojazdach, o których mowa w postępowaniu głównym, zostaje obniżony, a układ kontroli emisji częściowo wyłączony już wtedy, gdy temperatury utrzymują się faktycznie na poziomie ich wartości średniej.
- 44 Sąd odsyłający zastanawia się jednak nad tym, czy pojęcie „niezbęd[ości]” urządzenia ograniczającego skuteczność działania w rozumieniu art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować z uwzględnieniem aktualnego stanu 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. Ponadto sąd ten stawia sobie pytanie, czy należy również uwzględnić inne okoliczności, takie jak koszty ponoszone przez producentów i wpływ na ich konkurencyjność.

- 45 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 użytkownika 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 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 46 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 sprzeciwia się on temu, aby stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do wszczynania postępowań sądowych na podstawie prawa krajowego, było pozbawione możliwości zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE pojazdów, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.
- 47 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że pytanie pierwsze jest uzasadnione okolicznością, iż zdaniem sądu krajowego mające zastosowanie przepisy krajowe nie przyznają Deutsche Umwelthilfe legitymacji procesowej do zaskarżenia decyzji administracyjnej przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE, takiej jak decyzja, o której mowa w postępowaniu głównym.
- 48 Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni konwencji z Aarhus, która została podpisana przez Wspólnotę, a następnie zatwierdzona decyzją 2005/370 i której postanowienia stanowią od tej pory integralną część porządku prawnego Unii (wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30; z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 tej konwencji, 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.
- 50 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że decyzja administracyjna przyznająca lub zmieniająca homologację typu WE, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, jest objęta przedmiotowym zakresem stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, ponieważ stanowi „akt” władzy publicznej, któremu zarzuca się sprzeczność z przepisami „prawa krajowego w dziedzinie środowiska”.
- 51 Z jednej strony należy bowiem przypomnieć, że w wyrokach z dnia 17 grudnia 2020 r., CLCV i in. (Urządzenie ograniczające skuteczność działania w silniku o zapłonie samoczynnym) (C-693/18, EU:C:2020:1040, pkt 67, 86, 87), a także z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 43) i Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 50), Trybunał orzekł, że celem rozporządzenia nr 715/2007 jest, jak wynika to z jego motywów 1 i 6, zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska, a dokładniej znaczące zmniejszenie emisji NO_x pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń.
- 52 Tymczasem stwierdzenia, że rozporządzenie nr 715/2007, a w szczególności jego art. 5 ust. 2, realizuje taki cel środowiskowy, a w związku z tym stanowi część „prawa w dziedzinie środowiska” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, wbrew temu, co utrzymuje KBA, w żaden sposób nie podważa okoliczność, że rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 95 WE, obecnie art. 114 TFUE, odnoszącego się do działań dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- 53 W tym względzie wystarczy przypomnieć, iż art. 114 ust. 3 TFUE stanowi, że Komisja w swoich wnioskach mających za przedmiot środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, przewidzianych w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, przyjmuje jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. W konsekwencji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 50 opinii, okoliczność, że rozporządzenie nr 715/2007 nie zostało przyjęte na specjalnej podstawie prawnej przewidzianej dla środowiska, takiej jak art. 175 WE, obecnie art. 192 TFUE, nie wyklucza celu środowiskowego tego rozporządzenia ani jego przynależności do „prawa w dziedzinie środowiska”.
- 54 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie, po pierwsze, w rozporządzeniu nr 1367/2006, które zgodnie z jego art. 1 ust. 1 lit. d) ma na celu przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus poprzez ustanowienie przepisów regulujących jej zastosowanie do instytucji i organów Unii, a w szczególności poprzez zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie Unii. I tak art. 2 ust. 1 lit. f) tego rozporządzenia stanowi, że do celów tego aktu prawo ochrony środowiska definiuje się jako każdy przepis prawny Unii, który „bez względu na podstawę prawną” przyczynia się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w traktacie FUE, w tym zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego.

- 55 Po drugie, owo stwierdzenie znajduje poparcie w wytycznych dotyczących stosowania konwencji z Aarhus, to jest w dokumencie opublikowanym przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych, zatytułowanym „Konwencja z Aarhus: wytyczne na temat stosowania” (wydanie drugie, 2014), który to dokument zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału można uznać za dokument wyjaśniający, który w stosownym wypadku może być brany pod uwagę, obok innych istotnych elementów, przy dokonywaniu wykładni tej konwencji, mimo że zawarte w nim analizy nie mają mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom konwencji [wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 51 i przytoczone tam orzecnictwo].
- 56 Wytyczne te potwierdzają bowiem szerokie rozumienie wyrażenia „przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska” zawartego w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, ponieważ na s. 197 tego dokumentu wskazano, że „przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska nie ograniczają się ani do zagwarantowanych w konwencji praw dotyczących informowania czy udziału społeczeństwa, ani do aktów prawnych zawierających wzmiankę o środowisku w swym tytule lub nagłówku części redakcyjnej. Decydującą kwestią jest raczej to, czy dany przepis odnosi się w ten czy inny sposób do środowiska naturalnego. Tak więc działania i zaniechania, które mogą być sprzeczne z przepisami dotyczącymi w szczególności planowania przestrzennego, podatków środowiskowych, kontroli chemikaliów lub odpadów, eksploatacji zasobów naturalnych i zanieczyszczeń pochodzących ze statków są również objęte zakresem ust. 3, bez względu na to, czy przepisy te są zawarte w ustawodawstwie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, kwestii podatkowych lub prawa morskiego”.
- 57 Ponadto podnoszony techniczny charakter art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 715/2007, który przewiduje, że stosowanie urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń jest zabronione, nie zmienia faktu, że poprzez taki zakaz przepis ten ma właśnie na celu ograniczenie emisji spalin, a tym samym przyczynienie się do realizacji celu ochrony środowiska naturalnego, do którego zmierza to rozporządzenie.
- 58 Z drugiej strony art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, jako przepis należący do dziedziny prawa ochrony środowiska, który ponadto jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z art. 288 ust. 2 TFUE, należy uznać za część „prawa krajowego” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 59 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że stowarzyszenie ochrony środowiska uprawnione do występowania przed sądem jest objęte podmiotowym zakresem stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. W tym względzie należy przypomnieć, że aby skarżący mógł być podmiotem praw przewidzianych w tym postanowieniu, musi on w szczególności być „członkiem społeczeństwa” i spełniać „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”.
- 60 Zgodnie z art. 2 ust. 4 konwencji z Aarhus termin „społeczeństwo” oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy. Z art. 2 ust. 4 i art. 9 ust. 3 tej konwencji wynika zatem, że jej strony mogą przewidzieć w swoim prawie krajowym wymagania, jakie musi spełniać stowarzyszenie ochrony środowiska, aby móc korzystać z praw przewidzianych w drugim z tych postanowień.

- 61 Tymczasem z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że w prawie niemieckim wymagania te zostały ustalone w art. 3 ust. 1 UmwRG i że Deutsche Umwelthilfe, które zgodnie ze swoim statutem ma na celu przyczynianie się do ochrony przyrody i środowiska naturalnego oraz ochrony konsumentów w zakresie, w jakim dotyczy ona środowiska i zdrowia, spełnia wspomniane wymagania, i że w rzeczywistości stowarzyszenie to zostało uznane za organizację ochrony środowiska upoważnioną do występowania przed sądem, zgodnie z art. 3 UmwRG.
- 62 Należy ponadto stwierdzić, że stowarzyszenie takie zalicza się także do „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, który to termin oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska. Zgodnie z tym ostatnim postanowieniem organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.
- 63 W trzeciej kolejności, co się tyczy pytań sądu odsyłającego, które zmierzają w szczególności do ustalenia, czy pojęcie „wymagań określonych w prawie krajowym” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus pozwala stronom tej konwencji na ustanowienie takich wymagań nie tylko w odniesieniu do kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi, lecz również w odniesieniu do przedmiotu skargi, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż z przepisu tego, a w szczególności z faktu, że zgodnie z jego treścią środki zaskarżenia, o których w nim mowa, mogą podlegać „wymaganiom”, 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 (wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 86; z dnia 14 stycznia 2021 r., Stichting Varkens in Nood i in., C-826/18, EU:C:2021:7, pkt 49).
- 64 Jednakże, po pierwsze, należy zauważyć, że zgodnie z samym brzmieniem art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus tego rodzaju wymagania dotyczą określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka prawnego, a nie przedmiotu owego środka, pod warunkiem że dotyczy on naruszenia przepisów krajowego prawa w dziedzinie środowiska. Wynika z tego, że państwa członkowskie nie mogą ograniczyć przedmiotowego zakresu stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus poprzez wyłączenie z zakresu przedmiotu skargi pewnych kategorii przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska.
- 65 Po drugie, 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 ciążyą na mocy tego przepisu, to państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a zatem powinno w szczególności zagwarantować przestrzeganie prawa do skutecznego środka prawnego, które zostało wyrażone w jej art. 47 (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 44, 87 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W związku z tym, o ile prawdą jest, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności w prawie Unii, a zatem nie można powoływać się na samo to postanowienie w ramach sporu z zakresu prawa Unii w celu wyłączenia stosowania sprzecznego

z nim przepisu prawa krajowego, o tyle jednak z jednej strony nadrzędność umów międzynarodowych zawartych przez Unię wymaga, aby wykładnia prawa krajowego była w możliwie najszerszym zakresie zgodna z wymogami tych umów, a z drugiej strony postanowienie to w związku z art. 47 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 45).

- 67 Tymczasem prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, którego celem jest umożliwienie zapewnienia skutecznej ochrony środowiska naturalnego (wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 46), zostałyby całkowicie pozbawione skuteczności (effet utile), a wręcz samej swej istoty, gdyby dopuścić, że w wyniku nałożenia kryteriów przewidzianych w prawie krajowym niektóre kategorie „członków społeczeństwa”, a fortiori „członków zainteresowanej społeczności”, takich jak organizacje ochrony środowiska odpowiadające wymogom ustanowionym w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, zostałyby całkowicie pozbawione możliwości zakwestionowania działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających określone kategorie przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 46).
- 68 Nałożenie wspomnianych kryteriów nie może w szczególności pozbawić organizacji ochrony środowiska 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, nie zaś tylko na ochronę indywidualnych interesów jednostek, a wspomniane organizacje mają za zadanie ochronę interesu ogólnego (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 I tak, choć zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wyrażenie „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” oznacza, że państwa członkowskie zachowują uprawnienia dyskrecjonalne przy stosowaniu tego postanowienia, to jednak nie może ono pozwalać na to, by państwa te wprowadzały wymagania tak surowe, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w tym postanowieniu (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 48).
- 70 W niniejszej sprawie z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający i przypomnianych w pkt 33–35 niniejszego wyroku wydaje się wynikać, że zgodnie z prawem niemieckim w braku legitymacji procesowej do wniesienia skargi na decyzję w sprawie zezwolenia odnoszącego się do „produktu” stowarzyszenie ochrony środowiska, nawet jeśli spełnia wymogi określone w § 3 ust. 1 UmwRG, nie może wnieść do sądu krajowego skargi na decyzję o udzieleniu lub zmianie homologacji typu WE, która może być sprzeczna z zakazem stosowania urządzeń obniżających skuteczność działania układów kontrolujących emisje, ustanowionym w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.
- 71 Wykluczając w ten sposób całkowicie prawo organizacji ochrony środowiska do zaskarżenia takiej decyzji o udzieleniu lub zmianie homologacji typu WE, odnośne krajowe przepisy proceduralne są sprzeczne z wymogami wynikającymi z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i z art. 47 karty (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 52).

- 72 W szczególności brak możliwości uzyskania przez stowarzyszenie ochrony środowiska uprawnione do wszczynania postępowań sądowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zakwestionowania decyzji przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007, a tym samym z „przepisem prawa krajowego w dziedzinie środowiska” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji, stanowi ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego zagwarantowanego w art. 47 karty. Takiego ograniczenia nie można uznać za uzasadnione.
- 73 W tym względzie, co się tyczy argumentu, w myśl którego takie ograniczenie czynnej legitymacji procesowej stowarzyszeń ochrony środowiska do niektórych decyzji, w szczególności tych mających poważne konsekwencje dla środowiska, może być uzasadnione ze względu na dużą liczbę decyzji administracyjnych mających związek ze środowiskiem, należy stwierdzić, że – jak wskazał rzecznik generalny zasadniczo w pkt 71 opinii – z jednej strony z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie wynika, by przewidziane w nim prawo do wniesienia skargi mogło być ograniczone wyłącznie do decyzji mających znaczące konsekwencje dla środowiska. Z drugiej strony decyzje przyznające lub zmieniające homologację typu WE mogą dotyczyć wielu pojazdów, a zatem nie można ich uznać za mające jedynie niewielkie znaczenie dla środowiska. W tym względzie należy przypomnieć, że z motywu 6 rozporządzenia nr 715/2007 wynika, iż w szczególności w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń konieczna jest znaczna redukcja emisji NO_x w pojazdach z silnikami o zapłonie samoczynnym. Tymczasem decyzje przyznające lub zmieniające homologację typu WE z naruszeniem zakazu stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń, przewidzianego w art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia, mogą zagrozić realizacji celów ochrony środowiska naturalnego.
- 74 Ponadto wbrew temu, co twierdzi KBA, uniemożliwienie wniesienia przez stowarzyszenie ochrony środowiska, takiego jak Deutsche Umwelthilfe, skargi na decyzje przyznające lub zmieniające homologację typu WE nie jest wcale konieczne w celu uniknięcia actio popularis. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 73 opinii, jeżeli stowarzyszenie zostało uznane zgodnie z kryteriami przewidzianymi w prawie krajowym i w związku z tym przyznano mu prawo do wszczynania postępowań w dziedzinie środowiska, należy stwierdzić, że naruszenie przepisów prawa Unii w dziedzinie środowiska dotyczy tego stowarzyszenia wystarczająco, aby mogło ono powołać się na takie naruszenie przed sądami krajowymi.
- 75 Do sądu odsyłającego należy zatem 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 decyzji przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 54).
- 76 W tym względzie należy zauważyć, że sąd odsyłający wspomniał w swym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym o wyroku wydanym w Niemczech w następstwie wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), który w drodze takiej wykładni zgodnej z art. 42 ust. 2 druga część zdania VwGO uznał czynną legitymację procesową takiego stowarzyszenia, w sytuacji gdy dąży ono do zapewnienia przestrzegania przepisów opartych na prawie Unii w dziedzinie środowiska.

Tym samym nie wydaje się a priori wykluczone, że ta czynna legitymacja procesowa może zostać przyznana stowarzyszeniu ochrony środowiska, takiemu jak Deutsche Umwelthilfe, na podstawie wykładni prawa niemieckiego, które spełnia wymogi wynikające z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty.

- 77 Na wypadek, gdyby okazało się, że taka wykładnia zgodna nie jest możliwa, należy przypomnieć, że każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 161 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 78 Jak wynika z pkt 66 niniejszego wyroku, art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest jako taki pozbawiony bezpośredniej skuteczności, wobec czego postanowienie to nie może zobowiązywać sądu odsyłającego do odstąpienia od stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego.
- 79 Jednakże przewidziany w tym postanowieniu zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy ustanawianiu zasad regulujących prawo do środka prawnego, nie ma wpływu na ciążący na tych państwach obowiązek zagwarantowania prawa do skutecznego środka prawnego, przewidzianego w art. 47 karty, o czym przypomniano zresztą również w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus. Tymczasem art. 47 karty jest sam w sobie wystarczający i nie potrzebuje doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo]. Na artykuł ten można zatem powoływać się jako na postanowienie wyznaczające granicę uprawnień dyskrecjonalnych pozostawionych państwom członkowskim na mocy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 80 W związku z tym w przypadku, o którym mowa w pkt 77 niniejszego wyroku, do sądu krajowego będzie należało odstąpienie od stosowania przepisów prawa krajowego stojących na przeszkodzie temu, by stowarzyszenie ochrony środowiska, takie jak Deutsche Umwelthilfe, miało możliwość zaskarżenia decyzji przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.
- 81 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do wszczynania postępowań sądowych zgodnie z prawem krajowym, było pozbawione możliwości zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE pojazdów, która może być sprzeczna z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.

W przedmiocie pytania drugiego

- 82 Poprzez pytanie drugie lit. a) i b), które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży 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, w rozumieniu tego przepisu, należy oceniać w świetle aktualnego stanu techniki w chwili udzielenia homologacji typu WE oraz czy w celu oceny dopuszczalności stosowania tego urządzenia ograniczającego skuteczność działania należy wziąć pod uwagę inne okoliczności niż owa „niezbędność”.

- 83 Na wstępie należy przypomnieć, że w art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007 zdefiniowano „urządzenie ograniczające skuteczność działania” jako „dowolny element konstrukcyjny mierzący temperaturę, prędkość pojazdu, prędkość obrotową silnika, przełożenie skrzyni biegów, podciśnienie w kolektorze lub wszelkie inne parametry w celu włączenia, przetwarzania [modulacji], opóźnienia lub wyłączenia działania dowolnej części układu kontroli emisji zanieczyszczeń, który zmniejsza skuteczność działania urządzenia kontrolującego emisję zanieczyszczeń [układu kontroli emisji zanieczyszczeń] w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu”.
- 84 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że za pomocą oprogramowania, o którym mowa w postępowaniu głównym, określono okno termiczne skutkujące tym, że współczynnik recyrkulacji spalin wynosi 0% w temperaturze otoczenia poniżej -9°C , 85% w warunkach, w których temperatura otoczenia wynosi pomiędzy -9°C a 11°C , a następnie wzrasta w temperaturze wyższej od 11°C , aż wreszcie osiąga 100% w warunkach, w których temperatura otoczenia przekracza 15°C . Jak zauważa sąd odsyłający, współczynnik recyrkulacji spalin ulega zatem obniżeniu do 85%, w sytuacji gdy osiągnięta zostaje średnia temperatura stwierdzona w Niemczech, która w 2018 r. wynosiła $10,4^{\circ}\text{C}$.
- 85 W tym względzie w odniesieniu do okna termicznego identycznego z tym, o którym mowa w postępowaniu głównym, Trybunał orzekł, że art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007 w związku z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że urządzenie, które gwarantuje przestrzeganie dopuszczalnych wartości emisji przewidzianych w tym rozporządzeniu tylko wtedy, gdy temperatura zewnętrzna wynosi od 15°C do 33°C , a wysokość, na jakiej pojazd się porusza, jest mniejsza niż 1000 metrów nad poziomem morza, stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania” w rozumieniu tego art. 3 pkt 10 (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 47; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 54).
- 86 Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 stosowanie urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń jest zabronione. Niemniej jednak od zakazu tego istnieją trzy wyjątki, w tym wyjątek wymieniony w art. 5 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia i dotyczący sytuacji, gdy „urządzenie jest niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią, lub ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu”.
- 87 Przepis ten, jako ustanawiający wyjątek od zakazu stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania, które obniżają skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń, należy interpretować w sposób ścisły (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 50; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 63; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 61).
- 88 Z samego brzmienia art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 wynika, iż w celu objęcia wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie potrzeba urządzenia ograniczającego skuteczność działania musi być uzasadniona nie tylko ochroną silnika przed uszkodzeniem lub awarią, lecz również bezpieczeństwem użytkowania pojazdu. Mając bowiem na względzie użycie spójnika „i” w tym przepisie, należy go interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim przesłanki muszą być spełnione łącznie (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 61; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 73; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 72).

- 89 Tak więc, biorąc pod uwagę ścisłą wykładnię, jaką należy nadać temu wyjątkowi, urządzenie ograniczające skuteczność działania, takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym, może być uzasadnione na podstawie rzeczonego wyjątku wyłącznie w zakresie, w jakim zostanie ustalone, że urządzenie to odpowiada ściśle potrzebie uniknięcia bezpośredniego ryzyka uszkodzenia lub awarii silnika, spowodowanych wadliwym działaniem elementu układu recyrkulacji spalin, o takiej wadze, że powodują one konkretne zagrożenie w trakcie prowadzenia pojazdu wyposażonego w to urządzenie. Jednakże taka weryfikacja podlega w sporze w postępowaniu głównym ocenie stanu faktycznego, która należy wyłącznie do sądu odsyłającego (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 62; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 74; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 73).
- 90 Ponadto w odniesieniu do okna termicznego identycznego z tym, o którym mowa w postępowaniu głównym, Trybunał orzekł, iż o ile prawdą jest, że art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 formalnie nie nakłada żadnych dalszych przesłanek zastosowania wyjątku przewidzianego w tym przepisie, o tyle nie zmienia to faktu, że urządzenie ograniczające skuteczność działania, które w normalnych warunkach ruchu drogowego powinno przez większą część roku funkcjonować w celu ochrony silnika przed uszkodzeniem lub awarią oraz w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji pojazdu, byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z celem realizowanym przez to rozporządzenie, od którego wspomniany przepis zezwala na odstępstwo jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, i prowadziłyby do nieproporcjonalnego naruszenia samej zasady ograniczania emisji NO_x przez pojazdy (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 63; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 75; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 74).
- 91 Trybunał uznał więc, że biorąc pod uwagę ścisłą wykładnię, jaką należy nadać wspomnianemu art. 5 ust. 2 lit. a), takie urządzenie ograniczające skuteczność działania nie może być uzasadnione na podstawie tego przepisu. Przyjęcie, że takie urządzenie ograniczające skuteczność działania mogłoby wchodzić w zakres wyjątku przewidzianego w tym przepisie, prowadziłyby do tego, że wyjątek ten miałby zastosowanie przez większą część roku w rzeczywistych warunkach jazdy panujących na terytorium Unii, wobec czego zasada zakazu takich urządzeń ograniczających skuteczność działania ustanowiona w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 mogłaby w praktyce być stosowana rzadziej niż ten wyjątek (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 64, 65; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 76, 77; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 75, 76).
- 92 Co więcej, Trybunał podkreślił z jednej strony, że z motywu 7 rozporządzenia nr 715/2007 wynika, iż gdy prawodawca Unii określał dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń, brał już pod uwagę interesy gospodarcze producentów samochodów, a w szczególności nałożone na przedsiębiorstwa koszty podyktowane koniecznością przestrzegania tych wartości. Do producentów należy zatem dostosowanie się i zastosowanie urządzeń technicznych odpowiednich do przestrzegania tych wartości, ponieważ rozporządzenie to w żaden sposób nie nakłada obowiązku stosowania konkretnej technologii (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 67; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 79; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 78).
- 93 Z drugiej strony zamierzony przez rozporządzenie nr 715/2007 cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawie jakości powietrza w Unii wymaga skutecznego ograniczenia emisji NO_x w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu. Tymczasem

dopuszczenie urzędnika ograniczającego skuteczność działania na podstawie art. 5 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia wyłącznie z tego powodu, że na przykład koszty badań są wysokie, że urządzenie techniczne jest kosztowne lub że czynności związane z utrzymaniem pojazdu są częstsze i bardziej kosztowne dla użytkownika, podważyłoby ten cel (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 68; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 80; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 79).

- 94 W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę fakt, że przepis ten powinien podlegać ścisłej wykładni, należy uznać, że urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu tego przepisu „jest niezbędne” wyłącznie wtedy, gdy w chwili uzyskania homologacji typu WE tego urządzenia lub pojazdu wyposażonego w takie urządzenie żadne inne rozwiązanie techniczne nie pozwala uniknąć bezpośredniego ryzyka uszkodzenia silnika lub awarii silnika powodujących konkretne zagrożenie podczas prowadzenia pojazdu (wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: GSMB Invest, C-128/20, EU:C:2022:570, pkt 69; Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 81; Porsche Inter Auto i Volkswagen, C-145/20, EU:C:2022:572, pkt 80).
- 95 Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować w ten sposób, że urządzenie ograniczające skuteczność działania może być uzasadnione na podstawie tego przepisu wyłącznie pod warunkiem, że zostanie ustalone, że urządzenie to odpowiada ściśle potrzebie uniknięcia bezpośredniego ryzyka uszkodzenia lub awarii silnika, spowodowanych wadliwym działaniem elementu układu recyrkulacji spalin, o takiej wadze, że powodują one konkretne zagrożenie w trakcie prowadzenia pojazdu wyposażonego w to urządzenie. Co więcej, urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu tego przepisu „jest niezbędne” wyłącznie wtedy, gdy w chwili uzyskania homologacji typu WE tego urządzenia lub pojazdu wyposażonego w takie urządzenie żadne inne rozwiązanie techniczne nie pozwala uniknąć bezpośredniego ryzyka uszkodzenia silnika lub awarii silnika powodujących konkretne zagrożenie podczas prowadzenia pojazdu.

W przedmiocie kosztów

- 96 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 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 sprzeciwia się on temu, aby stowarzyszenie ochrony środowiska, uprawnione do wszczynania postępowań sądowych zgodnie z prawem krajowym, było pozbawione możliwości zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej przyznającej lub zmieniającej homologację 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.

- 2) Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 należy interpretować w ten sposób, że urządzenie ograniczające skuteczność działania może być uzasadnione na podstawie tego przepisu wyłącznie pod warunkiem, że zostanie ustalone, że urządzenie to odpowiada ściśle potrzebie uniknięcia bezpośredniego ryzyka uszkodzenia lub awarii silnika, spowodowanych wadliwym działaniem elementu układu recyrkulacji spalin, o takiej wadze, że powodują one konkretne zagrożenie w trakcie prowadzenia pojazdu wyposażonego w to urządzenie. Co więcej, urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu wskazanego przepisu „jest niezbędne” wyłącznie wtedy, gdy w chwili uzyskania homologacji typu WE tego urządzenia lub pojazdu wyposażonego w takie urządzenie żadne inne rozwiązanie techniczne nie pozwala uniknąć bezpośredniego ryzyka uszkodzenia silnika lub awarii silnika powodujących konkretne zagrożenie podczas prowadzenia pojazdu.

Podpisy