

Sprawa C-873/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

29 listopada 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

20 listopada 2019 r.

Strona skarżąca:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Druga strona postępowania:

Republika Federalna Niemiec

Uczestnik:

Volkswagen AG

Przedmiot postępowania przed sądem krajowym

Czynna legitymacja procesowa stowarzyszenia ochrony środowiska w sprawie dotyczącej dopuszczalności urządzeń ograniczających skuteczność działania w silnikach o zapłonie samoczynnym – Dopuszczalność tak zwanego „okna termicznego” na podstawie rozporządzenia nr 715/2007 – Parametry i wymagania w odniesieniu do kwestii niezbędności urządzenia ograniczającego skuteczność działania

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia konwencji z Aarhus i prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus, zatwierdzonej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej 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 (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 – na produkcję samochodów osobowych z silnikami o zapłonie samoczynnym wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania?
2. W razie udzielenie odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:
 - a) Czy 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 napraw i utrzymania pojazdów 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 zdanie drugie lit. a) rozporządzenia (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20.06.2007 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?

Powołane przepisy prawa międzynarodowego

Konwencji ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwana dalej „konwencją z Aarhus”), art. 9 ust. 3

Powołane przepisy prawa Unii Europejskiej

Decyzja rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”), art. 47 i 52 ust. 1.

Rozporządzenie (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

Dyrektywa 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

Powołane przepisy krajowe

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (ustawa w sprawie przepisów uzupełniających dotyczących środków prawnych w sprawach dotyczących środowiska, zwana dalej „UmwRG”), §§ 1, 2 i 3

Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (rozporządzenie o homologacji typu WE pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, zwane dalej „EG-FGV”): § 25 ust. 1 i 2

Verwaltungsgerichtsordnung (ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwana dalej „VwGO”), § 42 i § 113 ust. 1 zdanie pierwsze

Krótkie przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Strony prowadzą spór dotyczący legitymacji procesowej skarżącego oraz istnienia zabronionych urzędzeń ograniczających skuteczność działania względnie

dopuszczalności urządzeń ograniczających skuteczność działania w silnikach pojazdów modelu VW Golf Plus TDI (2,0 litry) produkowanego przez wezwaną do udziału w postępowaniu spółkę Volkswagen AG.

- 2 Strona skarżąca jest stowarzyszeniem ochrony środowiska uznanym na mocy § 3 UmwRG dla celów wnoszenia środków prawnych, 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.
- 3 Wezwana do udziału w postępowaniu spółka jest niemieckim producentem samochodów i produkuje m. in. model VW Golf Plus TDI (2,0 litry). W pojazdach tego modelu wbudowany jest silnik o zapłonie samoczynnym z jednostką typu EA 189 Euro 5. W ramach tzw. „afery dieslowej” stało się wiadome, że m.in. pojazdy ww. modelu zostały fabrycznie wyposażone przez wezwaną do udziału w postępowaniu w urządzenia ograniczające skuteczność działania. Jednostka sterująca tego wariantu silnika obejmowała w chwili wydania zezwolenia oprogramowanie pozwalające na rozpoznanie, czy pojazd odbywa cykl jezdny na stanowisku kontrolnym. W takim przypadku aktywuje się specjalny tryb, który znacznie zwiększa współczynnik recyrkulacji spalin, w związku czym pojazd emituje mniej tlenków azotu. W rzeczywistych warunkach eksploatacji tryb ten zostaje całkowicie zdezaktywowany, wskutek czego emisje tlenków azotu są znacznie większe. W ramach procedury homologacji przed Kraftfahrt-Bundesamt (federalnym urzędem ds. ruchu drogowego, zwanym dalej „KBA”) oprogramowanie to nie zostało wskazane przez wezwaną do udziału w postępowaniu w chwili złożenia wniosku. Emisje tlenków azotu przez pojazdy na stanowisku kontrolnym pozostają więc w dopuszczalnych ramach udzielonej homologacji typu WE, jednakże w rzeczywistych warunkach eksploatacji w ruchu drogowym emisje tlenków azotu przekraczają wartości dopuszczalne na podstawie tej homologacji.
- 4 W prawomocnej decyzji z dnia 15 października 2015 r., niebędącej przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) nakazał wezwanej do udziału w postępowaniu m. in. usunięcie zabronionych urządzeń ograniczających skuteczność działania i podjęcie odpowiednich środków w celu przywrócenia zgodności z przepisami. Zgodnie z tą decyzją konkretne rozwiązania miał zatwierdzić KBA przed ich zastosowaniem w praktyce.
- 5 Następnie wezwana do udziału w postępowaniu opracowała aktualizację oprogramowania, która miała usunąć stwierdzone nieprawidłowości układów odprowadzania spalin w pojazdach.
- 6 Decyzją dopuszczającą z dnia 20 czerwca 2016 r. KBA stwierdził względem wezwanej do udziału w postępowaniu, że po zainstalowaniu w pojazdach modelu VW Golf Plus TDI (2,0 litry) opracowanej przez nią aktualizacji oprogramowania brak jest już zabronionych urządzeń ograniczających skuteczność działania;

istniejące jeszcze urządzenia ograniczające skuteczność działania KBA uznał za dozwolone.

- 7 Również zgodnie z ustaleniami drugiej strony postępowania sporny model pojazdu posiada także po zastosowaniu aktualizacji oprogramowania tak zwane „okno termiczne”, w przypadku którego współczynnik recyrkulacji spalin jest sterowany w zależności od temperatury otoczenia. Według informacji przedstawionych przez wezwaną do udziału w postępowaniu współczynnik ten wynosi 0% w temperaturze 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.
- 8 W dniu 15 listopada 2016 r. strona skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji, które nie zostało dotychczas rozstrzygnięte. W związku z tym w dniu 24 kwietnia 2018 r. strona skarżąca wniosła skargę i żąda w szczególności uchylecia decyzji dopuszczającej z dnia 20 czerwca 2016 r. w zakresie, w jakim stwierdza się w niej, że nie stwierdzono zabronionych urządzeń ograniczających skuteczność działania, a istniejące urządzenia ograniczające skuteczność działania zostały zaklasyfikowane jako dozwolone.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 9 Strona skarżąca uważa, że urządzenia ograniczające skuteczność działania uznane przez KBA za dozwolone należy ocenić jako zabronione w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 715/2007, ponieważ wbudowane urządzenia ograniczające skuteczność działania stają się aktywne już wtedy, gdy zostają osiągnięte panujące w Niemczech średnie temperatury. Tymczasem producenci mają zasadniczo możliwość konstruowania i budowania silników, które z technicznego punktu widzenia nie wymagają, by niezbędne było obniżenie wyregulowania układów oczyszczania spalin już do średnich temperaturach, a więc przy normalnych warunkach.

Krótkie przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

W przedmiocie pytania pierwszego: legitymacja procesowa strony skarżącej

- 10 Sąd odsyłający uważa, że w ramach niniejszego postępowania strona skarżąca nie ma legitymacji procesowej na podstawie krajowego prawa procesowego (I.) i że w związku z tym istotne jest ustalenie, czy może ona wywodzić swoją legitymację procesową bezpośrednio z prawa Unii (II.).

I. Czynna legitymacja procesowa na podstawie krajowego prawa procesowego

- 11 Sąd odsyłający bada najpierw, czy legitymacja procesowa skarżącego wynika z zastosowania przepisów § 2 ust. 1 w związku z § 1 ust. 1 zdanie pierwsze

UmwRG. Sąd udziela odpowiedzi przeczącej, ponieważ sprawa nie jest nawet objęta uregulowanym w § 1 ust. 1 UmwRG zakresem zastosowania tej ustawy. W tym względzie musiałoby bowiem chodzić o zaskarżenie aktu administracyjnego, na mocy którego zostaje dozwolony „projekt”. Homologacja typów dla samochodów osobowych, jak również sporna w niniejszej sprawie decyzja dopuszczająca jako modyfikacja homologacji typu stanowią natomiast przypadek zezwolenia na wprowadzenie produktu do obrotu i nie dotyczą projektu. Szeroka wykładnia pojęcia projektu, jak również analogiczne zastosowanie przepisów UmwRG również nie są możliwe w niniejszej sprawie.

- 12 Strona skarżąca nie może również wywodzić legitymacji procesowej bezpośrednio z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, ponieważ przepis ten nie ma bezpośredniego zastosowania. Jego wdrożenie i skutki zależą od wydania dalszych aktów prawnych przez państwa członkowskie (zob. wyrok Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987).
- 13 Wreszcie strona skarżąca nie może również przypisywać sobie i powoływać się przed sądem na publiczne prawa podmiotowe osoby fizycznej, ponieważ takiego publicznego prawa podmiotowego nie można stwierdzić w niniejszej sprawie. Jedynie możliwe w niniejszej sprawie naruszenie unormowanego w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 715/2007 zakazu stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania nie powoduje zdaniem sądu odsyłającego przyznania osobie fizycznej prawa podmiotowego, albowiem przepis ten nie służy indywidualnej ochronie poszczególnych obywateli.

II. Czynna legitymacja procesowa wynikająca bezpośrednio z prawa Unii

- 14 Sąd odsyłający uważa zatem, że, dla rozstrzygnięcia sporu ma znaczenie kwestia, czy skarżący może wywodzić swoją legitymację procesową bezpośrednio z prawa Unii. Taka legitymacja mogłaby wynikać w świetle aktualnego orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987) z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 ust. 1 karty. Niniejszy stan faktyczny mieści się w art. 9 ust. 3, a nie w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus z tego względu, że po pierwsze sporna decyzja dopuszczająca nie stanowi decyzji, do której ma zastosowanie w art. 6 konwencji z Aarhus. Nie chodzi tu bowiem o wymienione w art. 6 ust. 1 lit. a) planowane przedsięwzięcie wymienione w załączniku I, ani też art. 6, na mocy jego ust. 1 lit. b), nie ma zastosowania w zgodzie z krajowym porządkiem prawnym ze względu na to, że sporna decyzja może mieć znaczący wpływ na środowisko naturalne, albowiem nie ma w prawie krajowym przepisu, zgodnie z którym rzeczony art. 6 znajduje zastosowanie do niniejszego przypadku. Po drugie nie istnieje również uregulowanie krajowe w rozumieniu art. 9 ust. 2 zdanie drugie konwencji z Aarhus, zgodnie z którym niniejszy przypadek ma być regulowany postanowieniami konwencji.

- 15 W orzeczeniu wydanym w przedmiocie prawa austriackiego Trybunał wskazał, że współdziałanie tych przepisów nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska. Poprzez nałożenie danych kryteriów w krajowym porządku prawnym nie można w szczególności pozbawić organizacji ochrony środowiska możliwości doprowadzenia do kontroli przestrzegania norm wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska. Państwa członkowskie posiadają wprawdzie uprawnienia dyskrecyjne przy implementacji tych wymogów, jednakże wymagania tak surowe, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, są niedopuszczalne. Do sądów krajowych należy więc dokonywanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych zgodnie zarówno z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii. Gdyby jednak miało to okazać się niemożliwe, wówczas sąd krajowy zobowiązany byłby do niezastosowania w zawisłym przed nim sporze sprzecznego z tym przepisem proceduralnego.
- 16 Wynikające z tego orzeczenia konsekwencje w odniesieniu do krajowych przepisów proceduralnych zostały różnie ocenione w orzecznictwie krajowym.
- 17 I tak w orzeczeniu z dnia 18 kwietnia 2018 r. Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) doszedł do wniosku, że w świetle orzeczenia Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r. uznane stowarzyszenia ochrony środowiska mogą wymusić przed sądem przestrzeganie przepisów o charakterze czysto przedmiotowym w dziedzinie środowiska, które mają swoją podstawę w unijnym prawie ochrony środowiska. Właściwy niemiecki przepis znajduje zastosowanie w zakresie, w jakim dla potwierdzenia czynnej legitymacji procesowej wystarczy, że uznana stowarzyszenie ochrony środowiska żąda poszanowania przepisów prawnych wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska.
- 18 Odmiennie stanowisko prawne zajął Verwaltungsgericht Düsseldorf (sąd administracyjny w Düsseldorfie) w orzeczeniu z dnia 24 stycznia 2018 r. Zdaniem tego sądu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 ust. 1 karty nie nakazuje przyznawania stowarzyszeniom ochrony środowiska prawa do występowania w imieniu tych stowarzyszeń ze skargami, które wykraczają poza przypadki określone w UmwRG. Ustawodawca krajowy nie musi bowiem gwarantować dostępu do wymiaru sprawiedliwości bez żadnych ograniczeń. Wynika to już bezpośrednio z konwencji z Aarhus, zgodnie z którą można określać „wymagania” dla środków prawnych. Również art. 52 ust. 1 karty przewiduje możliwość ustawowego ograniczenia prawa do skutecznego środka prawnego, o którym mowa w art. 47 ust. 1 karty. Zgodnie z krajowym prawem procesowym stowarzyszenia ochrony środowiska mają co do zasady szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Natomiast okoliczność, że nie mogą one wnieść do sądu skargi na zezwolenie na wprowadzenie do obrotu poszczególnych produktów, nie stanowi więc nieproporcjonalnego ograniczenia, ponieważ

produkty te są same w sobie praktycznie nieistotne z punktu widzenia prawa ochrony środowiska. Wreszcie, prawo krajowe przewiduje również dla stowarzyszeń ochrony środowiska szersze możliwości wniesienia środków odwoławczych od decyzji organów władzy publicznej niż austriackie prawo procesowe, jak na przykład prawo austriackie, które leżało u podstaw wyroku Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r.

- 19 Również w świetle tego rozbieżnego orzecznictwa sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że uznane organizacje ochrony środowiska powinny mieć możliwość wniesienia skargi na zezwolenie przez władze publiczne na wprowadzenie produktu do obrotu, takiego rodzaju jak będące przedmiotem niniejszego sporu, o ile ma być egzekwowanie poszanowanie przedmiotowo-prawnych przepisów prawa Unii w dziedzinie środowiska.
- 20 Zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus każda z umawiających się stron ma zapewnić, by członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, 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. Również w konwencji z Aarhus jest zatem sformułowane założenie, że prawo do wniesienia przez stowarzyszenie skargi nie istnieje w sposób nieograniczony, lecz tylko w takim zakresie, w jakim stowarzyszenia ochrony środowiska spełniają określone wymagania ustanowione zgodnie z prawem krajowym; państwom członkowskim przysługuje zatem zakres swobodnego uznania przy tworzeniu ich przepisów proceduralnych. Wymagania określone przez państwa członkowskie nie mogą być jednak tak surowe, że organizacje ochrony środowiska praktycznie nie mają możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 21 Sąd odsyłający wyraża przede wszystkim wątpliwości co do tego, czy „wymagania [...] określon[e] w prawie krajowym” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus obejmują tylko takie wymagania, które dotyczą wyłącznie kręgu uprawnionych do wniesienia skargi. Jeżeli tak, to w tym przypadku uprawnienia dyskrecjonalne przysługiwałyby państwom członkowskim jedynie w odniesieniu do kwestii tego, którym organizacjom ochrony środowiska powinno przysługiwać prawo do realizowania ogólnych interesów w dziedzinie środowiska również przed sądem w drodze skargi wnoszonej w imieniu stowarzyszenia. Ustawodawca krajowy określił takie wymagania w sposób wiążący w § 3 UmwRG.
- 22 Jednakże art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus można by również interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie mogą również dokonać rozróżnienia w odniesieniu do przedmiotu tego zaskarżenia i że w związku z tym mogłyby wyłączać niektóre decyzje organów władzy publicznej z kontroli sądowej inicjowanej przez stowarzyszenia ochrony środowiska. Z uwagi na wielość

decyzji organów władzy publicznej w dziedzinie środowiska ograniczenie do niektórych decyzji, które mają poważne znaczenie z punktu widzenia ich oddziaływania na środowisko, mogłoby być zasadne. To z kolei mogłoby to przemawiać za tym, by podjęta przez ustawodawcę krajowego decyzja o wyłączeniu z zakresu stosowania UmwRG decyzji dopuszczających produkt byłaby co do zasady zgodna z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. O ile bowiem prawdą jest, że nie każdej decyzji dopuszczającej produkt można przypisywać jedynie niewielkie znaczenie z punktu widzenia prawa ochrony środowiska, o tyle jednak z drugiej strony z uwagi na wielość indywidualnych decyzji dopuszczających produkt – jak na przykład decyzja miejscowo właściwego organu rejestrującego dopuszczająca konkretny pojazd silnikowy – również względy praktyczne przemawiają za tym, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość nienarażania decyzji indywidualnych, określonych w drodze typizującej oceny, na ryzyko zaskarżenia przez osoby trzecie, dotychczas nieuczestniczące w postępowaniu. Tym bardziej ma to znaczenie, że osobom tym decyzja z reguły nie jest podawana do wiadomości i tym samym nie otrzymują one również pouczenia o środkach odwoławczych.

- 23 Ponadto orzeczenie Trybunału w sprawie „Protect” różni się pod względem stanu faktycznego od sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie. W przeciwieństwie bowiem do sprawy już rozstrzygniętej istnieje w prawie krajowym również w ramach UmwRG możliwość skontrolowania zezwoleń na projekty przez stowarzyszenia ochrony środowiska. W prawie krajowym brak jest całkowitego wyłączenia prawa do wniesienia skargi przez stowarzyszenia. Porównywalna luka prawna, jak ta, która została stwierdzona w orzeczeniu z dnia 20 grudnia 2017 r. w prawie austriackim, akurat więc nie istnieje w krajowym prawie procesowym.

W przedmiocie pytania drugiego

- 24 W razie gdy Trybunał udzieli odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie prejudycjalne, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału ponadto o udzielenie odpowiedzi na pytania przedstawione w pkt 2. Jeśli przyjmuje się legitymację procesową skarżącego również w niniejszym przypadku, wówczas decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem spornej decyzji dopuszczającej ma to, jak należy interpretować art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007 – w szczególności, jakie kryterium ma mieć zastosowanie do „niezbędności” urządzenia ograniczającego skuteczność działania. Dla zbadania przez sąd odsyłający zgodności z prawem spornej decyzji dopuszczającej znaczenie ma m.in. to, czy ujawnione przez wezwaną do udziału w postępowaniu urządzenie ograniczające skuteczność działania są dozwolone, tak jak przyjął KBA.
- 25 Bezsporne jest, że również po wykonaniu decyzji KBA dopuszczającej aktualizacje oprogramowania istnieją w układzie sterowania silnikiem urządzenia ograniczające skuteczność działania. Zgodnie z art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia 715/2007 zasadniczo są one zabronione. W drodze wyjątku, zgodnie z art. 5 ust. 2 zdanie drugie lit. a) rozporządzenia nr 715/2007 urządzenie

ograniczające skuteczność działania są dopuszczalne, jeżeli są one jest niezbędne dla zabezpieczenia silnika przez uszkodzeniem lub awarią lub ze względu na bezpieczeństwo użytkownika pojazdu. Rozporządzenie nr 715/2007 nie reguluje, kiedy taki przypadek ma miejsce.

- 26 W motywach rozporządzenia nr 715/2007 znajdują się różne względy, które były istotne dla przyjęcia rozporządzenia. I tak w motywie 1 wskazuje się, że przyjęte przepisy mają m.in. na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Zgodnie z motywem 6 w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń konieczna jest w szczególności znaczna redukcja emisji tlenków azotu w pojazdach z silnikami o zapłonie samoczynnym. Motyw 7 wymienia związane z przepisami rozporządzenia korzyści, które należy uwzględnić, m.in. poprawę jakości powietrza, zmniejszenie kosztów ochrony zdrowia oraz wzrost średniej długości życia. W tym kontekście istnieją dla sądu odsyłającego poważne przesłanki przemawiające za przyjęciem zasadniczo wąskiej definicji pojęcia niezbędności, jako że główny element rozporządzenia nr 715/2007 stanowi przecież ochrona dóbr prawnych o wysokiej randze. W konsekwencji można by uznać, że w pierwszej kolejności 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 użytkownika pojazdu.
- 27 Relatywizacja tych celów jest natomiast zawarta w motywie 7 w odniesieniu do ustalania norm emisji zanieczyszczeń. Zgodnie z tym motywem należy uwzględnić konsekwencje dla rynków i konkurencyjności producentów, jak również bezpośrednie i pośrednie koszty ponoszone przez przedsiębiorców. Prawodawca mógł w ten sposób wyrazić stanowisko, że niezależnie od celu, jakim jest możliwie najszersza ochrona środowiska, istnieją inne okoliczności, które nie tylko były rozpoznane przed przyjęciem wspomnianego rozporządzenia, lecz mogą zostać w razie potrzeby uwzględnione przy dokonywaniu jego wykładni. Zdaniem sądu odsyłającego 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 widzenia zaprojektowane przez producenta w taki sposób, że podczas normalnej eksploatacji pojazdu skuteczny system oczyszczania spalin nie jest zapewniony bez uszkodzenia silnika i z tego względu zostaje w znacznym stopniu ograniczony w działaniu.
- 28 Przedmiotem wykładni wtórnego prawa Unii jest to, czy i ewentualnie w jakim zakresie różne względy mają jednak wpływ na wykładnię pojęcia niezbędności. Dokonanie tej wykładni należy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.