Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 10. junija 2021 [1]

Združene zadeve C-177/19 P, C-178/19 P in C-179/19 P

Zvezna republika Nemčija
proti
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Evropski komisiji (C-177/19 P)
in
Madžarska
proti
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Evropski komisiji (C-178/19 P)
in
Evropska komisija
proti
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Pritožba – Okolje – Uredba (EU) 2016/646 – Emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) – Pristojnosti občinskega organa na področju varstva okolja, da omeji uporabo nekaterih vozil v cestnem prometu – Procesno upravičenje lokalnih enot – Neposredno nanašanje – Predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov – Izvedbena pooblastila Komisije – Določitev vrednosti emisij dušikovih oksidov, ki se ne smejo preseči (NTE), med preskusi pod dejanskimi pogoji pri vožnji (RDE) – Uporaba faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo – Razglasitev delne ničnosti – Prilagoditev časovnih učinkov razglasitve ničnosti“

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

I. Uvod

1. Evropska komisija je leta 2016 kot odziv na splošno znan škandal, povezan z dejansko ravnjo emisij nekaterih vozil na dizelski pogon, uvedla postopek za preskušanje dejanskih emisij, ki nastajajo med vožnjo (*real driving emissions*; v nadaljevanju: RDE), s čimer je želela dopolniti prejšnji postopek laboratorijskega preskušanja, to je novi evropski vozni cikel (*New European Driving Cycle*; v nadaljevanju: NEDC). Zadnjenavedeni postopek je bil do tedaj edini preskusni postopek, ki se je uporabljal za „homologacijo“ novih lahkih potniških in gospodarskih vozil. Poleg tega je Komisija določila tudi vrednosti v zvezi z maso emisij dušikovih oksidov (v nadaljevanju: NO_x), ki v okviru navedenih preskusov RDE ne smejo biti presežene.

2. Splošno sodišče je v sodbi z dne 13. decembra 2018, s katero je delno ugodilo tožbam, ki so jih vložili Ville de Paris (mesto Pariz, Francija), Ville de Bruxelles (mesto Bruselj, Belgija) in Ayuntamiento de Madrid (občina Madrid, Španija) (v nadaljevanju skupaj: nasprotne stranke v pritožbenem postopku), razglasilo delno ničnost uredbe Komisije o določitvi nekaterih vrednosti za preskuse RDE v zvezi z emisijami NO_x.[2] Splošno sodišče je v bistvu ugotovilo, da je Komisija s tem, da je določila previsoko raven teh vrednosti, dejansko spremenila standard Euro 6, ki ga je določil zakonodajalec Unije, za kar ni bila pristojna.[3]

3. Zvezna republika Nemčija, Madžarska in Evropska komisija (v nadaljevanju, skupaj: pritožnice) v pritožbah Sodišču predlagajo, naj razveljavi sodbo Splošnega sodišča. S temi pritožbami se postavlja več vprašanj, od katerih sta dve morda pomembnejši od ostalih. Prvo je postopkovno. Nanaša se na pojem „neposredno nanašanje“ v povezavi z regionalno enoto države članice, ki želi izpodbijati akt Unije. Drugo pa je vsebinsko. Kolikšen je obseg polja proste presoje Komisije, kadar je pooblaščena, da s sprejetjem izvedbenega predpisa spremeni nebistvene elemente temeljnega akta?

II. Pravni okvir in dejansko stanje

4. Proizvajalec lahko nov model vozila da na trg Evropske unije šele, ko se v zvezi s tem vozilom izvede postopek homologacije. Namen tega postopka je potrditi, da prototip vozila izpolnjuje vse zahteve Unije na področju varnosti, okolja in proizvodnje (kot so določene v temeljnih zakonodajnih aktih in ustreznih regulativnih aktih).[4]

5. Glede obravnavanega postopka je bila temeljni akt, ki je veljal v času dejanskega stanja, Direktiva 2007/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007 o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (Okvirna direktiva).[5]

[2] Uredba Komisije (EU) 2016/646 z dne 20. aprila 2016 o spremembi Uredbe (ES) št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) (UL 2016, L 109, str. 1; v nadaljevanju: sporna uredba).

[3] Sodba Ville de Paris, Ville de Bruxelles in Ayuntamiento de Madrid/Komisija (T-339/16, T-352/16 in T-391/16, EU:T:2018:927; v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

[4] Za ponazoritev zakonodajnega okvira Unije za homologacijo vozil glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi CLCV in drugi (Odklopna naprava na dizelskem motorju) (C-693/18, EU:C:2020:323).

[5] UL 2007, L 263, str. 1. Ta direktiva je zdaj razveljavljena in nadomeščena z Uredbo 2018/858 (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o odobritvi in tržnem nadzoru motornih vozil in njihovih priklopnikov ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila, ki spreminja Uredbi št. 715/2007 (ES) in št. 595/2009 (ES) ter razveljavlja Direktivo št. 2007/46/ES (UL 2018, L 151, str. 1).

6. Člen 4(3) Direktive 2007/46 je določal:

„Države članice registrirajo, dovolijo prodajo ali začetek uporabe le tistih vozil, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive.

Ne prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve.“

7. Priloga IV k Direktivi 2007/46, naslovljena „Seznam zahtev za ES-homologacijo vozila“, je med drugim vsebovala seznam veljavnih regulativnih aktov.

8. Glede emisij onesnaževal v primeru lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) je bil ustrezen regulativni akt Uredba (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil.[6] Ta uredba v skladu s svojim členom 1(1) „določa skupne tehnične zahteve za podelitev homologacije za motorna vozila […] glede na njihove emisije in za nadomestne dele, kot so nadomestne naprave za uravnavanje onesnaževanja“.

9. Člen 5(3) Uredbe št. 715/2007 določa, da se posebni postopki, preskusi in zahteve za homologacijo, ki so sprejeti za spreminjanje nebistvenih določb te uredbe z njeno dopolnitvijo, sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom.[7]

10. Člen 10 Uredbe št. 715/2007 med drugim določa, da se za osebna vozila in vozila za prevoz potnikov mejne vrednosti standarda Euro 5 uporabljajo od 1. septembra 2009 za homologacijo in da od 1. januarja 2011 novih vozil, ki niso v skladu s tem standardom, ni več mogoče registrirati, dajati v prodajo ali začeti uporabljati. Določa tudi, da se mejne vrednosti standarda Euro 6 uporabljajo od 1. septembra 2014 za homologacijo in da od 1. septembra 2015 novih vozil, ki niso v skladu s tem standardom, ni več mogoče registrirati, dajati v prodajo ali začeti uporabljati. V tabelah 1 in 2, navedenih v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, sta kot mejni vrednosti emisij NO_x za kategorije dizelskih potniških vozil določeni vrednosti 180 mg/km za Euro 5 in 80 mg/km za Euro 6.

11. Člen 14(3) Uredbe št. 715/2007 Komisiji nalaga, naj spremlja postopke, preskuse in zahteve iz člena 5(3) te uredbe ter preskusne cikle, ki se uporabljajo za merjenje emisij. Če se med spremljanjem pokaže, da ti niso več ustrezni ali da ne odražajo dejanskih emisij, jih je treba v skladu s to določbo prilagoditi tako, da ustrezno odražajo emisije, ki dejansko nastajajo med vožnjo na cesti. Potrebni ukrepi, katerih namen je spremeniti nebistvene določbe te uredbe z njeno dopolnitvijo, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom.

[6] UL 2007, L 171, str. 1. Ta uredba je bila pozneje spremenjena, vendar še vedno velja. Besedilo, povzeto tukaj, je besedilo, ki se je uporabljalo v času dejanskega stanja.

[7] Regulativni postopek s pregledom je določen v členu 5a Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2006/512/ES z dne 17. julija 2006 (UL 2006, L 200, str. 11). V skladu z uvodno izjavo 7a tega sklepa je treba regulativni postopek s pregledom uporabiti „v primeru ukrepov splošnega obsega za spreminjanje nebistvenih določb akta, sprejetega v skladu s postopkom iz člena 251 Pogodbe, vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih nebistvenih določb. […] Bistvene določbe zakonodajnega akta lahko spremeni samo zakonodajalec na podlagi Pogodbe.“

12. Uredba Komisije (ES) št. 692/2008 z dne 18. julija 2008 je bila sprejeta za izvajanje členov 4 in 5 Uredbe št. 715/2007.[8] V uvodni izjavi 2 Uredbe št. 692/2008 je navedeno, da morajo biti nova lahka vozila v skladu z novimi mejnimi vrednostmi emisij ter da te tehnične zahteve začnejo veljati v dveh fazah, pri čemer začne stopnja Euro 5 veljati 1. septembra 2009, stopnja Euro 6 pa 1. septembra 2014. Ta uredba tako določa zahteve, potrebne za homologacijo vozil s specifikacijo Euro 5 in Euro 6.

13. V členu 3(1) Uredbe št. 692/2008 je določeno, da mora proizvajalec za pridobitev ES-homologacije med drugim glede emisij onesnaževal dokazati, da so zadevna vozila v skladu s preskusnim postopkom, določenim v različnih prilogah k tej uredbi. V členu 3(2) iste uredbe je v bistvu pojasnjeno, da morajo biti vozila glede na svoje značilnosti preskušena z različnimi preskusi, naštetimi na sliki I.2.4 Priloge I, pri čemer so ti sami preskusi opisani v različnih prilogah. V členu 3(5) te uredbe je navedeno, da „[p]roizvajalec izvede tehnične ukrepe, da zagotovi, da se v skladu s to uredbo emisije iz izpušne cevi in emisije izhlapevanja učinkovito omejujejo, skozi celotno običajno življenjsko dobo vozila in pri uporabi v normalnih razmerah“.

14. Septembra 2015 je izbruhnil tako imenovani škandal „Dieselgate“, ko je Agencija ZDA za varstvo okolja družbo Volkswagen AG uradno obtožila, da krši emisijske standarde ZDA. Ta proizvajalec avtomobilov je nato priznal, da je bila v številna vozila z dizelskim motorjem po vsem svetu vgrajena „odklopna naprava“.[9] Ta naprava je bila sposobna zaznati, kdaj je bilo vozilo preskušano v laboratoriju, in aktivirati svoj sistem za uravnavanje emisij, ki je omogočal doseganje skladnosti s standardi glede emisij NO_x.[10] Ko pa ni več delovala v laboratorijskih pogojih, je ta naprava izklopila sistem za uravnavanje emisij, kar je pomenilo, da je vozilo začelo proizvajati emisije, ki so presegale mejno vrednost emisij NOx, določeno v zakonodaji ZDA. Pozneje je bilo ugotovljeno, da standardov v zvezi z mejno vrednostjo NO_x, določenih v zakonodaji Unije, niso izpolnjevala niti druga vozila istega proizvajalca, pa tudi vozila mnogih drugih proizvajalcev.[11]

15. Na ravni Unije je bila kot odziv na te okoliščine med drugim sprejeta Uredba Komisije (EU) 2016/427 z dne 10. marca 2016 o spremembi Uredbe št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6).[12] S to uredbo je bil uveden preskusni postopek RDE. Namen tega novega preskusnega postopka je, da bi v primerjavi s preskusom NEDC, ki se je uporabljal pred tem, bolje odražal pravo raven emisij onesnaževal, ki nastajajo v dejanskih pogojih vožnje. Pri zadnjenavedenem preskusu so se namreč emisije izpušnih plinov iz vozil ob homologaciji preverjale zgolj v standardiziranih laboratorijskih pogojih.

16. Kmalu zatem je Komisija sprejela Uredbo 2016/646, to je sporno uredbo, ki je eden od regulativnih aktov v okviru postopka homologacije, določenega z Direktivo 2007/46. Sporna uredba dopolnjuje zahteve za preskuse RDE in v zvezi z emisijami NO_x določa vrednosti, ki ne

[8] Uredba o izvajanju in spremembi Uredbe št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2008, L 199, str. 1). Ta uredba je bila pozneje spremenjena, vendar še vedno velja. Besedilo, povzeto tukaj, je besedilo, ki se je uporabljalo v času dejanskega stanja.

[9] Glej med drugim Računsko sodišče Evropske unije, Odziv EU na škandal Dieselgate, Informativni dokument, februar 2019, str. 12. Za dodatno ponazoritev glej tudi sodbo z dne 25. maja 2020, Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče, Nemčija), zadeva VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, zlasti točke od 16 do 19.

[10] V zvezi s pojmom „odklopna naprava“ glej sodbo z dne 17. decembra 2020, X (Odklopna naprava na dizelskem motorju) (C-693/18, EU:C:2020:1040), v več drugih zadevah, ki se nanašajo na podobna vprašanja, pa še ni bilo odločeno, na primer v zadevah C-128/20, GSMB Invest (UL 2020, C 271, str. 21); C-134/20, Volkswagen (UL 2020, C 271, str. 21); ali C-145/20, Porsche Inter Auto in Volkswagen (UL 2020, C 279, str. 20).

[11] Glej opombo 9 zgoraj, Računsko sodišče, str. 18. Glej tudi Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče, Urban NO2 Atlas, 2019, oddelek 1.

[12] UL 2016, L 82, str. 1.

smejo biti presežene (*not-to-exceed*; v nadaljevanju: NTE). Te vrednosti izhajajo iz uporabe faktorjev skladnosti za onesnaževala (*conformity factors*; v nadaljevanju: CF) v povezavi z mejnimi vrednostmi emisij onesnaževal, določenimi za standard Euro 6 v Uredbi št. 715/2007. [13]

17. Sporna uredba z več vidikov spreminja Uredbo št. 692/2008. Natančneje, člen 1(2) sporne uredbe nadomešča člen 3(10), tretji pododstavek, Uredbe št. 692/2008 s tem besedilom: „Do poteka obdobja treh let po datumih iz člena 10(4) in štirih let po datumih iz člena 10(5) Uredbe [št. 715/2007] veljajo naslednje določbe“.

18. Poleg tega se s členom 1(6) sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi spreminja Priloga IIIA k Uredbi št. 692/2008 tako, da se vanjo vstavijo med drugim točke od 2.1.1 do 2.1.3. V točki 2.1.1 je za dokončni faktor skladnosti za maso NO_x določeno „1 + margin“, pri čemer je parameter margin enak 0,5. „Margin“ je opredeljen kot „parameter, v katerem se upoštevajo dodatne negotovosti merjenja zaradi opreme PEMS [*portable emissions measurement system*, prenosni sistem za merjenje emisij], ki se letno pregleduje in se spremeni kot posledica izboljšav v postopku PEMS ali tehnološkega napredka“. V skladu s točko 2.1.2 se lahko za maso NO_x – z odstopanjem od določb točke 2.1.1 – v obdobju 5 let in 4 mesecev po datumih iz člena 10(4) in (5) Uredbe št. 715/2007 in na predlog proizvajalca uporablja začasni faktor skladnosti CF-onesnaževalo 2,1.

III. Izpodbijana sodba

19. Nasprotne stranke v pritožbenem postopku so s tožbami na podlagi člena 263 PDEU Splošnemu sodišču predlagale, naj sporno uredbo razglasi za nično. Ville de Paris je Splošnemu sodišču tudi predlagalo, naj Evropski komisiji naloži plačilo simbolične odškodnine v višini 1 EUR za škodo, ki je nastala zaradi sprejetja te uredbe.

20. Splošno sodišče je 13. decembra 2018 izdalo izpodbijano sodbo, s katero je delno ugodilo vloženim tožbam.

21. Splošno sodišče je ugotovilo, da je sporna uredba predpis, ki se na nasprotne stranke v pritožbenem postopku neposredno nanaša in ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

22. Splošno sodišče je v zvezi z utemeljenostjo tožb odločilo, da bo najprej presojalo tožbene razloge, ki so se nanašali na nepristojnost Komisije za sprejetje sporne uredbe. V zvezi s tem je Splošno sodišče razsodilo, da je mejna vrednost emisij NO_x za vozila stopnje Euro 6, kot je navedena v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, *bistvena določba* te uredbe. Zato Komisija te mejne vrednosti ni mogla spremeniti z aktom, sprejetim v okviru postopka komitologije v obliki regulativnega postopka s pregledom. Splošno sodišče je menilo, da je Komisija s tem, da je v sporni uredbi določila vrednosti NTE emisij NO_x, ki jih je treba upoštevati med preskusi RDE, in z določitvijo faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo v praksi *spremenila* mejne vrednosti teh emisij, ki veljajo za standard Euro 6.

23. Splošno sodišče je ugotovilo, da je Komisija s sprejetjem sporne uredbe presegla pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 715/2007, in posledično kršila člen 4(1) te uredbe. Splošno sodišče zaradi ekonomičnosti postopka ni preučilo ostalih tožbenih razlogov in trditev, ki so jih navedle nasprotne stranke v pritožbenem postopku.

[13] Glej točko 1 izpodbijane sodbe.

24. Splošno sodišče je na podlagi navedenega razglasilo ničnost točke 2 Priloge II k sporni uredbi, ker so se trditve, ki so jih navedle nasprotne stranke v pritožbenem postopku, nanašale zgolj na ta del sporne uredbe, v zvezi s katerim je štelo, da ga je mogoče ločiti od preostalih določb tega instrumenta. Splošno sodišče se je želelo izogniti poseganju v legitimne ekonomske interese avtomobilskega sektorja in potrošnikov, ki so se zanašali na veljavno zakonodajo, ter preprečiti nastanek pravne praznine ter je zato uporabilo člen 264 PDEU. V skladu z njim je odločilo, da se učinki določbe, razglašene za nično, ohranijo za preteklo in tudi za prihodnje obdobje, ki je potrebno za spremembo zadevne zakonodaje, ki pa ne sme biti daljše od dvanajstih mesecev.

25. Nazadnje, Splošno sodišče je zavrnilo odškodninsko tožbo Ville de Paris z obrazložitvijo, da ni bilo dokazano, da bi nastala kakršna koli škoda.

IV. Postopek pred Sodiščem

26. Zvezna republika Nemčija v pritožbi, vloženi pri Sodišču 22. februarja 2019, Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo, tožbe zavrne in nasprotnim strankam v pritožbenem postopku naloži plačilo stroškov;

– podredno, spremeni točko 3 izreka izpodbijane sodbe tako, da se učinki določb, ki so bile razglašene za nične, obdržijo v veljavi za najdaljše obdobje, daljše od 12 mesecev.

27. Madžarska v pritožbi, vloženi pri Sodišču 22. februarja 2019, Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo, tožbe zavrne in nasprotnim strankam v pritožbenem postopku naloži plačilo stroškov;

– podredno, razveljavi izrek izpodbijane sodbe v delu, v katerem so učinki določb, ki so bile razglašene za nične, ohranjeni za obdobje največ 12 mesecev, ter ohrani v veljavi te določbe do sprejetja novih predpisov, ki bodo nadomestili te določbe.

28. Komisija v pritožbi, vloženi pri Sodišču 23. februarja 2019, Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo, tožbe zavrne in nasprotnim strankam v pritožbenem postopku naloži plačilo stroškov; ter

– podredno, izpodbijano sodbo razveljavi, zadevo vrne Splošnemu sodišču v razsojanje in pridrži odločitev o stroških.

29. Nasprotne stranke v pritožbenem postopku Sodišču predlagajo, naj pritožbe zavrne in pritožnicam naloži plačilo stroškov. Podredno Sodišču predlagajo, naj zadevo vrne Splošnemu sodišču v razsojanje, da bo to lahko preučilo razloge za razglasitev ničnosti, ki niso bili preučeni v okviru prvega sklopa postopkov.

30. V postopku v zadevi C-177/19 P je bila Romuniji, Slovaški republiki in združenju European Automobile Manufacturers Association (v nadaljevanju: ACEA) dovoljena intervencija v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije. V postopku v zadevi C-178/19 P je bila združenju ACEA dovoljena intervencija v podporo predlogom Madžarske. V postopku v zadevi C-179/19 P je bila združenju ACEA dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

31. Stranke in intervenienti so odgovorili na pisna vprašanja Sodišča.

32. S sklepom predsednika petega senata z dne 28. januarja 2021 so bile tri zadeve združene za izdajo sklepnih predlogov in sodbe.

V. Presoja

33. V teh sklepnih predlogih bom vsakega izmed pritožbenih razlogov, ki so jih navedle tri pritožnice, obravnaval tako, kot je navedeno v nadaljevanju.

34. Najprej bom preučil pritožbene razloge in trditve, ki se nanašajo na procesno upravičenje nasprotnih strank v pritožbenem postopku (razdelek A): ali se sporna uredba nanje neposredno nanaša (drugi del prvega pritožbenega razloga Madžarske ter prvi in drugi pritožbeni razlog Nemčije) (točka 1) in ali sporna uredba v razmerju do nasprotnih strank v pritožbenem postopku potrebuje izvedbene ukrepe (prvi del prvega pritožbenega razloga Madžarske) (točk 2)?

35. Nato bom obravnaval pritožbene razloge, ki se nanašajo na vsebinsko presojo Splošnega sodišča (razdelek B), pri čemer bom edini pritožbeni razlog Komisije preučil skupaj s tretjim pritožbenim razlogom Nemčije, saj se oba nanašata na domnevno nepristojnost Komisije. Zaključil bom s presojo pritožbenih razlogov, s katerimi se grajajo posledice, ki jih je Splošno sodišče izpeljalo iz vsebinskih ugotovitev (razdelek C): obseg razglasitve ničnosti (četrti pritožbeni razlog Nemčije) (točka 1) in časovni učinki razglasitve ničnosti (peti pritožbeni razlog Nemčije in drugi pritožbeni razlog Madžarske) (točka 2).

A. Dopustnost tožb: procesno upravičenje nasprotnih strank v pritožbenem postopku

1. Neposredno nanašanje na nasprotne stranke v pritožbenem postopku

a) Trditve strank

36. Drugi del prvega pritožbenega razloga Madžarske se nanaša na domnevno napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je ugotovilo, da se sporna uredba na nasprotne stranke v pritožbenem postopku neposredno nanaša. Madžarska trdi, da se sporna uredba neposredno nanaša zgolj na proizvajalce vozil in nacionalne organe, zadolžene za preverjanje izpolnjevanja določb sporne uredbe. Natančneje, Madžarska meni, da je Splošno sodišče napačno razlagalo člen 4(3) Direktive 2007/46, ker se ta določba niti ne nanaša niti ne vpliva na izvajanje pristojnosti nacionalnih organov na področju prometnih ali okoljskih predpisov. Ta določba naj bi imela bolj omejeno področje uporabe. Namenjena naj bi bila zagotavljanju, da nova vozila izpolnjujejo tehnične specifikacije, določene v tej direktivi.

37. Podobne trditve je v okviru prvega pritožbenega razloga navedla tudi Nemčija. Kakršna koli omejitev, ki bi za nasprotne stranke v pritožbenem postopku lahko veljala v zvezi z izvajanjem njihovih pristojnosti za sprejemanje predpisov na področju urejanja prometa, naj bi namreč izhajala iz drugih instrumentov in določb prava Unije, ne pa iz sporne uredbe. Natančneje, združljivost območij z omejenim prometom, ki jih določijo lokalni organi, s pravom Unije naj bi se presojala na podlagi Direktive 2008/50/ES o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo.[14] Področje uporabe in učinek sporne uredbe pa naj bi bila omejena na določitev standardov za homologacijo motornih vozil.

38. Drugi pritožbeni razlog Nemčije se ravno tako nanaša na presojo, ki jo je Splošno sodišče opravilo v zvezi z neposrednim nanašanjem sporne uredbe na nasprotne stranke v pritožbenem postopku. Vendar Nemčija s tem pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da naj v zvezi s tem vidikom ne bi podalo zadostne obrazložitve. Nemška vlada – ki jo v zvezi s tem podpirata slovaška vlada in združenje ACEA – Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je njegova analiza možnih učinkov sporne uredbe na nasprotne stranke v pritožbenem postopku temeljila na določbah Direktive 2007/46, ne pa na določbah sporne uredbe.

b) Analiza

39. V skladu z ustaljeno sodno prakso se s „pogojem, da se mora sklep, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, kakor je določeno v členu 263, četrti odstavek, PDEU, zahteva, da sta kumulativno izpolnjeni dve merili, in sicer, da ima na eni strani izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj posameznika in da na drugi strani naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil“.[15]

40. Trditve pritožnic bom analiziral glede na ta okvir. Menim, da je obrazložitev izpodbijane sodbe v zvezi z neposrednim nanašanjem na nasprotne stranke v pritožbenem postopku v smislu člena 263 PDEU dovolj jasna, da jo je mogoče v celoti razumeti (točka 1), vendar dejansko vsebuje napačno razlago učinkov člena 4(3) Direktive 2007/46 (točka 2). Kljub temu pa obstajajo drugi razlogi, iz katerih se sporna uredba v smislu člena 263 PDEU na nasprotne stranke v pritožbenem postopku neposredno nanaša (točka 3).

1) Zadostna obrazložitev

41. V skladu z ustaljeno sodno prakso „mora obrazložitev sodbe jasno in nedvoumno izražati razlogovanje Splošnega sodišča, tako da se zainteresirane stranke lahko seznanijo z utemeljitvijo sprejete odločbe in da Sodišče opravi sodni nadzor“.[16]

42. Po mojem mnenju je razlogovanje, na podlagi katerega je Splošno sodišče ugotovilo, da se sporna uredba na nasprotne stranke v pritožbenem postopku neposredno nanaša, jasno. Zato bi bilo treba trditev Nemčije glede domnevno nezadostne obrazložitve izpodbijane sodbe zavrniti.

[14] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 (UL 2008, L 152, str. 1).

[15] Glej na primer nedavno sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa).

[16] Glej med številnimi drugimi sodbo z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 83 in navedena sodna praksa).

43. Splošno sodišče je znaten del izpodbijane sodbe (točke od 41 do 84 te sodbe) posvetilo presoji vprašanja, ali je imela sporna uredba neposredni učinek na položaj nasprotnih strank v pritožbenem postopku. Res je sicer, da se je razlogovanje Splošnega sodišča v navedenih točkah v glavnem osredotočalo na pomen člena 4(3) Direktive 2007/46 in na posledice, ki iz tega izhajajo. Vendar je prav tako res, da so učinki, ki domnevno izhajajo iz sporne uredbe, posledica medsebojne povezanosti med to uredbo in navedeno določbo Direktive 2007/46. Splošno sodišče je v bistvu ugotovilo, kot so trdile nasprotne stranke v pritožbenem postopku, da se je s sporno uredbo dejansko dvignila mejna vrednost emisij NO_x za vozila, ki bodo registrirana kot skladna s standardom Euro 6, medtem ko člen 4(3) Direktive 2007/46 državam članicam preprečuje, da bi zaradi varstva okolja omejile „vožnjo“ vozil Euro 6 po cestah.

44. Obrazložitev je torej zadovoljiva: Splošno sodišče je ustrezno pojasnilo, zakaj je sporna uredba po njegovem mnenju spremenila pravni položaj nasprotnih strank v pritožbenem postopku in zakaj za to ni bilo treba sprejeti nobenega nadaljnjega predpisa.

45. Ne glede na navedeno pa ostaja odprto pravo vprašanje, in sicer, ali je to razlogovanje tehtno. Drugače povedano, bistveno vprašanje se nanaša na utemeljenost navedene trditve: ali je Splošno sodišče člen 4(3) Direktive 2007/46 pravilno razložilo in uporabilo?

46. Razlogovanja Splošnega sodišča v zvezi s tem vidikom sam ne morem sprejeti.

2) Ali člen 4(3) omejuje pristojnost mest za omejitev uporabe vozil (Euro 6) v cestnem prometu?

47. Na kratko povedano, Splošno sodišče je svojo ugotovitev v zvezi z neposrednim nanašanjem na nasprotne stranke v pritožbenem postopku oprlo na en sam element: člen 4(3) Direktive 2007/46. Ta določba po navedbah Splošnega sodišča organom držav članic preprečuje, da zaradi varstva okolja prepovejo (ali omejijo) vožnjo vozil Euro 6 po cestah.

48. S to razlago člena 4(3) Direktive 2007/46 se ne morem strinjati. Ta določba po mojem mnenju ureja le tehnične *standarde za proizvode*, ki naj bi se določili za homologacijo vozila v trenutku, ko je to *prvič dano* na trg. Njen namen pa ni preprečiti, poleg tega pa tega s to določbo niti ni mogoče doseči, da bi države članice ali njihove lokalne enote, kakršne so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, uvajale ukrepe za urejanje *poznejše uporabe* vozil in prometa s temi vozili na svojem ozemlju, zlasti iz *razlogov varstva okolja*.

49. Res je, da se – na prvi pogled – zdi, da razlaga, ki jo je Splošno sodišče podalo v zvezi s členom 4(3) Direktive 2007/46, temelji na besedilu te določbe. V drugem pododstavku te določbe je namreč navedeno, da države članice med drugim ne prepovejo „*vožnje* po cestah vozil“, če ta izpolnjujejo zahteve te direktive.[17] Če torej vozila izpolnjujejo standard Euro 6, potem niti države članice niti posamezni geografski deli držav članic, kot so regije ali mesta, ne smejo prepovedati uporabe teh vozil v cestnem prometu. Če bi se v delu države članice vozilom, ki izpolnjujejo standard Euro 6, prepovedal vstop na določena območja te države, kot so njena največja mesta ali deli mest, bi to, formalno gledano, pomenilo omejevanje ali oviranje „vožnje po cestah“ te države članice.

50. Če pa se ta določba razlaga kot celota v okviru navedene direktive ter glede na cilj zakonodajalca Unije in ob upoštevanju njenega izvora, potem je očitno, da ima drugačen pomen in da je njen obseg v primerjavi s tem, kar je navedlo Splošno sodišče, bolj omejen.

[17] Moj poudarek.

51. Prvič, če se sklicevanje na vožnjo vozil po cestah v drugem pododstavku člena 4(3) Direktive 2007/46 ne razlaga ločeno, ampak v povezavi s preostalim besedilom te določbe, postane jasno, da je njeno področje uporabe omejeno. V skladu s celotnim besedilom tega pododstavka države članice „[n]e prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot *iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi*, če izpolnjujejo njene zahteve“.[18] Razlogi, ki lahko državam članicam preprečijo sprejetje ukrepov na tem področju, torej zajemajo le tiste razloge, ki so *povezani z izdelavo in delovanjem* vozil (ne pa prvenstveno z vprašanji varstva okolja ali varovanja zdravja) in se uporabljajo *za* prvotno dajanje teh vozil na trg, to je za njihovo registracijo, prodajo, začetek uporabe ali vožnje po cestah (ne pa tudi za njihovo poznejšo uporabo in urejanje te uporabe).

52. Drugič, med obema pododstavkoma člena 4(3) Direktive 2007/46 obstaja sistematična povezava. Čeprav se sklic na „vožnjo“ pojavi le v besedilu drugega pododstavka, je očitno, da med obema pododstavkoma obstaja vzporednica. Zdi se namreč, da se njuno besedilo dopolnjuje: prvi pododstavek določa *pozitivno* obveznost (države članice „registrirajo, dovolijo prodajo ali začetek uporabe“), drugi pododstavek pa *negativno* obveznost (države članice „ne prepovejo […]“).[19] Vendar se obe obveznosti nanašata na isti vidik, in sicer na zagotavljanje, da države članice omogočijo uveljavljanje postopka homologacije vozil na ravni celotne Unije. Obravnavana pododstavka sta torej podobna fotografiji in negativu: oba prikazujeta isti predmet, vendar so barve tega predmeta obrnjene. Zato bi bilo v takih okoliščinah čudno, če bi bilo področje uporabe drugega pododstavka nenadoma precej širše kot področje uporabe prvega pododstavka, kar bi bila pravzaprav posledica razlage, ki jo je v zvezi z zadevno določbo podalo Splošno sodišče.

53. Tretjič, zdi se, da stališča Splošnega sodišča ni mogoče utemeljiti s sistematično in teleološko analizo te določbe. *Cilj* in *stvarno področje uporabe* zadevne direktive sta namreč precej posebna. Kot izhaja iz uvodnih izjav 1, 2 in 22 Direktive 2007/46, je ta namenjena spodbujanju notranjega trga z določitvijo postopka odobritve v Skupnosti za homologacijo motornih in priklopnih vozil, ki temelji na načelu popolne harmonizacije. Za to navedena direktiva, kot določa njen člen 1, vzpostavlja harmoniziran okvir, ki vsebuje upravne predpise in splošne tehnične zahteve za odobritev vseh novih vozil z njenega področja uporabe, ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za ta vozila, zato da bi se olajšala njihova registracija, prodaja in začetek uporabe v (zdaj) Evropski uniji.

54. Čeprav so tehnične zahteve, ki jih je določil zakonodajalec Unije, med drugim namenjene zagotavljanju visoke ravni varstva okolja,[20] je dokaj jasno, da ta direktiva ni namenjena urejanju vidikov, ki niso določeni v njenem členu 1.

55. Splošno sodišče je to priznalo in navedlo, da je „bistveni predmet te direktive dajanje novih motornih vozil na trg, to je prosti pretok nekaterih proizvodov med državami članicami, da se [Direktiva] na splošno ne nanaša na urejanje predpisov o vožnji po cestah v zvezi z vozili, ki so jih uvedli javni organi držav članic, in da ne spada v prometno ali okoljsko politiko Unije“.[21]

[18] Moj poudarek.

[19] To na splošno drži za večino jezikovnih različic Direktive, vključno s špansko, češko, nemško, angleško, italijansko, portugalsko, slovaško in finsko različico.

[20] Glej zlasti uvodni izjavi 3 in 4 Direktive 2007/46.

[21] Točka 64 izpodbijane sodbe.

56. Vendar je Splošno sodišče nato v naslednji točki sodbe dodalo, da to „ne pomeni, da nobena določba o vožnji novih motornih vozil po cestah ne bi smela biti vključena v Direktivo 2007/46. Pogosto neka direktiva ali druga direktiva, ki izhaja iz te direktive, vsebuje določbe, ki se ne uporabljajo za glavni zadevni predmet, temveč je njen namen zagotoviti polni učinek sprejetih določb, da bi se dosegel ta cilj.“ Splošno sodišče je po tem, ko je v ponazoritev tega vidika navedlo (morda ne najbolj koristen) primer direktiv na področju javnega naročanja, dodalo, da bi moralo pri razlagi dati prednost „tistemu, s katerim se lahko ohrani polni učinek te določbe“, in ugotovilo, da „[n]avedba vožnje po cestah ne bi imela polnega učinka, če – kot trdi Komisija – bi imela enak obseg ali pomen kot ‚registracija, prodaja in dajanje v uporabo‘ vozil“.[22]

57. Strinjam se, da bi lahko zadevna direktiva načeloma vsebovala tudi določbe, namenjene zagotavljanju njenega polnega učinka, in da bi za doseganje tega cilja lahko urejala zadeve, ki ne spadajo v okvir bistvenega predmeta te direktive. Prav tako se strinjam, da razlaga zadevne določbe prava Unije, ki jo je treba ohraniti, ne bi smela, kolikor je to mogoče, povzročiti, da bi deli te določbe izgubili svoj polni učinek ali postali brezpredmetni.

58. Kljub temu pa je težko razumeti način, na katerega je Splošno sodišče ta načela uporabilo v obravnavani zadevi. Če bi se izraz „ali vožnje“, uporabljen v besedilu člena 4(3) Direktive 2007/46, razumel v smislu, kakršnega mu je pripisalo Splošno sodišče, bi obseg in učinek te direktive *ipso facto* postala bistveno širša ter bi močno presegla predmet urejanja in cilj, kot sta navedena v naslovu, uvodnih izjavah in glavnih določbah te direktive. Nenadoma bi se Direktiva 2007/46 zaradi ene same besede v eni sami določbi preoblikovala v povsem drugačen instrument, ki bi do neke mere določal poznejšo *uporabo* vozil in se, čeprav posredno, nanašal na urejanje prometa.

59. Poleg tega bi takšna razlaga člena 4(3) pomenila, da bi njegov učinek na okoljsko politiko – zlasti na sposobnost držav članic za zmanjšanje onesnaževanja – ravno tako postal precej pomemben. Kot poudarjata pritožnici, je urejanju te problematike namenjen poseben instrument Unije, in sicer Direktiva 2008/50 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo.[23] Člen 13 te direktive določa, da države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah mejne vrednosti različnih onesnaževal niso presežene, med drugim kar se tiče dušikovega dioksida. Člen 23 določa, da „[k]adar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost […], države članice zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost ali ciljna vrednost […]“. Ta člen tudi določa, da lahko ti načrti vsebujejo kratkoročne akcijske načrte. V zvezi s tem člen 24(2) Direktive 2008/50 določa, da lahko kratkoročni akcijski načrti med drugim „vključujejo ukrepe v zvezi s prometom motornih vozil“.

60. Če pa bi se člen 4(3) Direktive 2007/46 razlagal tako, da se z njim uvajajo omejitve glede možnosti držav članic za urejanje vožnje vozil po cestah, bi bilo razmerje med obema instrumentoma – milo rečeno – precej nejasno. Spoznanje, da zakonodajalec Unije, ki je navedena instrumenta oblikoval istočasno, vanju ni vključil nekaterih določb, s katerimi bi uredil razmerje med obema instrumentoma, če naj bi se ta zaradi varstva okolja in varovanja javnega zdravja dejansko nanašala na urejanje prometa in uporabo vozil v cestnem prometu, bi bilo malodane presenetljivo.

[22] Točka 66 izpodbijane sodbe.

[23] Glej opombo 14 teh sklepnih predlogov.

61. Glede na navedeno menim, da Splošno sodišče, čeprav navaja nasprotno,[24] ni opravilo sistematične in teleološke analize zadevne določbe. Te določbe namreč ni razlagalo ob upoštevanju drugih določb, uvodnih izjav ali naslova zadevne direktive, ki se ne nanašajo na urejanje prometa. Splošno sodišče prav tako ni ustrezno upoštevalo dejstva, da se na vožnjo vozil po cestah ne sklicuje niti besedilo (i) člena 10(5) Uredbe št. 715/2007, ki je del istega zakonodajnega okvira; (ii) člena 6(4) Uredbe 2018/858, s katero je bila razveljavljena in nadomeščena Direktiva 2007/49; in (iii) katerega koli drugega podobnega instrumenta, sprejetega v istem okviru in za doseganje podobnega cilja.[25]

62. Četrtič, Splošno sodišče ni namenilo nobene pozornosti *zgodovinskim* argumentom. Čeprav uporaba te metode razlage nikakor ni obvezna, pa bi lahko zagotovila dragocen vpogled, zlasti ob upoštevanju trditve Komisije, da je bil drugi pododstavek zadevne določbe (ki vsebuje besedno zvezo „ali vožnje“) dejansko dodan precej pozno v zakonodajnem postopku in ni bil namenjen razširitvi njenega področja uporabe.[26] Komisija je pojasnila, da je bil drugi pododstavek člena 4(3) Direktive 2007/46 dodan zgolj kot določba, s katero bi se preprečilo, da bi se zaobšlo njeno izvajanje: ko so vozila enkrat zakonito homologirana, jih ni mogoče izločiti iz uporabe v cestnem prometu s sprejetjem drugih ukrepov, s katerimi se uvajajo prikrite omejitve.[27]

63. Zdi se, da elementi, ki izhajajo iz pripravljalnih dokumentov, podpirajo trditve Komisije v zvezi z nastankom in ciljem zadevne določbe. Predlog direktive, ki ga je predstavila Komisija –[28] v katerem člen 4(3) dejansko ni imel drugega pododstavka –[29] potrjuje, da je bil predlagani instrument namenjen predvsem konsolidaciji in posodobitvi pravnega reda na tem področju ter njegovi razširitvi na druge vrste vozil.[30] Ta nov instrument torej ni bil namenjen spreminjanju predmeta urejanja predhodnih instrumentov. Očitno je, da je ta element pomemben, ker se je Direktiva 70/156/EGS, ki je bila prenovljena s sprejetjem Direktive 2007/46, nanašala le na tehnične lastnosti tipa vozila in ni – kot je Sodišče imelo priložnost pojasniti – vsebovala nobene „druge določbe v zvezi s pravili cestnega prometa, ki jih morajo spoštovati vozniki motornih vozil“.[31]

[24] Glej zlasti točke od 67 do 69 izpodbijane sodbe.

[25] Glej točko 47 izpodbijane sodbe, ki na primer napotuje na Uredbo (EU) št. 167/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. februarja 2013 o odobritvi in tržnem nadzoru kmetijskih in gozdarskih vozil (UL 2013, L 60, str. 1).

[26] Glej točko 42 izpodbijane sodbe.

[27] Dodajanje izraza „vožnja“ v tistih primerih, v katerih je mogoče vozilo upravičeno dati na trg (poleg registracije, prodaje ali začetka uporabe), bi bilo morda lahko utemeljeno v zvezi s tistimi državami članicami, v katerih bi bilo mogoče vozilo zakonito uporabljati v cestnem prometu, ne da bi ga bilo treba najprej formalno registrirati ali prodati – za nadaljnjo razpravo v zvezi z raznolikimi zakonodajnimi pristopi držav članic v okviru obveznega zavarovanja civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil glej moje sklepne predloge v zadevi Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

[28] Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odobritvi motornih vozil in njihovih priklopnikov ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (COM/2003/0418 final).

[29] Ta določba je vsebovala le to, kar je zdaj člen 4(3), prvi pododstavek, ki določa: „Države članice registrirajo, dovolijo prodajo ali začetek uporabe le tistih vozil, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive.“

[30] Glej na primer obrazložitveni memorandum predloga Komisije za Direktivo (glej opombo 27 teh sklepnih predlogov), zlasti str. od 2 do 5, od 7 do 9 in 18.

[31] Sodba z dne 13. julija 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, točke od 17 do 20). Glej Direktivo Sveta z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o homologaciji motornih in priklopnih vozil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 1, str. 44).

64. Iz poznejših dokumentov iste institucije [32] ali ostalih institucij Unije [33] je ravno tako razvidno, da je bila zadevna določba spremenjena razmeroma pozno v zakonodajnem postopku in da je bila ta sprememba namenjena zgolj zagotovitvi dodatnega pojasnila. Kolikor razumem, pripravljalni dokumenti ne vsebujejo ničesar v zvezi s kakršno koli razpravo glede morebitne razširitve stvarnega področja uporabe te direktive. [34]

65. Če je bil namen drugega pododstavka, kot se zatrjuje, dopolniti in pojasniti prvi pododstavek, prav tako ne vidim razloga, iz katerega bi drugačna razlaga, kot jo predlagajo Komisija, Nemčija in Madžarska, tej določbi, kot navaja Splošno sodišče, odvzela polni učinek. [35]

66. Petič, menim tudi, da ostale trditve, s katerimi je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi utemeljilo svojo razlago zadevne določbe, niso nič bolj prepričljive. Splošno sodišče je navedlo, da „položaj, ki je rezultat popolne harmonizacije in izhaja iz te direktive, nujno vključuje, da [organi držav članic] – razen v posebnih primerih – ne morejo nasprotovati *uporabi, ki ji je običajno namenjen proizvod, skladen z zahtevami, ki so določene v harmonizacijskem ukrepu*, sicer bi bilo poseženo v njegov polni učinek“. [36]

67. Ta izjava v abstraktnem smislu zagotovo drži. Vendar tudi tokrat ne morem sprejeti posledic, ki naj bi jih ta izjava po mnenju Splošnega sodišča imela za obravnavano zadevo. Ali to pomeni, da države članice načeloma na smejo sprejemati pravil, s katerimi bi zaradi varstva okolja omejile uporabo vozila Euro 6 (kot vozila, namenjenega prevozu potnikov in/ali blaga)? To nikakor ne more držati, kot je Splošno sodišče tudi samo priznalo, ko je navedlo, da lahko države članice še vedno prirejajo dneve brez avtomobila. [37] Kako je torej mogoče, da en in isti harmonizacijski ukrep na eni strani dopušča, na drugi pa prepoveduje isto vrsto ravnanja? Vse kaže, da razlogovanje Splošnega sodišča vsebuje očitno protislovje.

68. Zdi se, da to protislovje temelji na zmedi v zvezi z regulativno logiko in učinki pravil Unije o pozitivnem povezovanju (harmonizacija) in pravil o negativnem povezovanju (pravila o prostem pretoku). V sodni praksi Sodišča je bilo namreč podobno vprašanje v preteklosti že postavljeno in preučeno z vidika člena 34 PDEU. Sodišče je, kar je povsem razumljivo, zavrnilo prestrog pristop v zvezi s tem. Sodišče je v sodbi Mickelsson in Roos (v zvezi z vodnimi skuterji) razsodilo, da le nacionalni predpisi, „[zaradi katerih je] uporabnikom [teh vozil] preprečena *zanje značilna uporaba ali* [zaradi katerih] *bi se njihova uporaba precej zmanjšala*“, pomenijo ukrep z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve pri uvozu, in jih je torej treba ustrezno utemeljiti. [38] Sodišče je v sodbi Komisija/Italija (Priklopniki za motorna kolesa) podobno ugotovilo, da je italijanski zakon, ki prepoveduje, da bi motorna kolesa vlekla priklopnike, ukrep z enakim učinkom, ker ovira dostop teh proizvodov do italijanskega trga. [39]

[32] Glej na primer Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu z dne 12.12.2006 (COM(2006) 809 final), v katerem je pojasnjeno, da je bila večina členov preoblikovana, da bi se jasneje izrazil njihov obseg ali le njihov pomen, in da so bile spremembe, s katerimi se razširja področje uporabe Direktive ali „ki so se nanašale na področja, ki jih že pokriva ostala zakonodaja Skupnosti, [da bi se izognili ustvarjanju pravne negotovosti, zavrnjene]“.

[33] Glej na primer Skupno stališče Sveta z dne 11. decembra 2006 z namenom sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila („okvirna direktiva“) (9911/3/06, REV 3 ADD 1), str. 7: namen spremembe člena 4(3) naj bi bil „pojasn[iti] omejitve prepovedi, omejitev in preprečitev [s strani držav članic]“.

[34] Primerjaj z mojimi sklepnimi predlogi v zadevi Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, točki 60 in 61).

[35] Točka 66 izpodbijane sodbe.

[36] Točka 69 izpodbijane sodbe (moj poudarek).

[37] Točka 52 izpodbijane sodbe.

[38] Sodba z dne 4. junija 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, točka 28).

[39] Sodba z dne 10. februarja 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, točke od 54 do 58). Glej tudi sodbo z dne 20. marca 2014, Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173, točka 52).

69. V obeh navedenih zadevah, v katerih je presoja nacionalnih ukrepov temeljila na pravilih o prostem pretoku, je bilo ugotovljeno, da ti pomenijo ukrepe z enakim učinkom *le, če* je dostop zadevnega proizvoda do nacionalnega trga zaradi teh ukrepov onemogočen ali otežen, ker proizvoda ni mogoče uporabiti ali ker je njegova uporaba močno okrnjena. Res je sicer, da v nobeni izmed navedenih zadev ni šlo za uporabo instrumenta harmonizacije. Vendar položaj v obravnavani zadevi s tega vidika ni prav nič drugačen: instrument(i) harmonizacije, na katere(ga) se sklicujejo nasprotne stranke v pritožbenem postopku, so namreč namenjeni zgolj harmonizaciji pravil o homologaciji vozil za njihovo *prvotno dajanje na trg*. Ne določajo pa pravil glede *poznejše uporabe* vozil (kaj šele glede njihove uporabe v lokalnem cestnem prometu) in urejanja prometa s temi vozili iz razlogov varstva okolja in varovanja javnega zdravja.

70. V teh okoliščinah je po mojem mnenju dokaj jasno, da določba, kakršna je člen 4(3) Direktive 2007/46, državam članicam ne preprečuje, da se zaradi določenega razloga v javnem interesu (ki je med drugim povezan z javno varnostjo, javnim zdravjem, varnostjo v cestnem prometu ali varstvom okolja) odločijo, da se lahko na določenih območjih (v mestnih središčih, narodnih parkih, območjih zunaj običajnih cest, vojaških območjih, gradbiščih in tako dalje) na splošno ali zgolj v določenih obdobjih (ob nedeljah, na dan brez avtomobila, v času, ko potekajo sejmi ali določene kulturne ali športne prireditve, in tako dalje) uporabljajo vsa vozila ali zgolj nekatere vrste vozil (le vozila, ki manj onesnažujejo, ali manjša vozila, vozila, ki so v lasti prebivalcev ali javnih organov, in tako dalje). Natančneje, zdi se, da ta določba ne vsebuje ničesar, kar bi lahko omejevalo zakonsko pristojnost nasprotnih strank v pritožbenem postopku za določitev območij z nizkimi emisijami (*low emissions zones*; v nadaljevanju: LEZ), to je pojava, ki so mu institucije vseskozi zelo naklonjene.[40] Države članice lahko – iz istih razlogov – omejijo tudi določene načine uporabe vozil (prekoračitev omejitve hitrosti, nedovoljeno parkiranje, prevažanje otrok brez uporabe ustrezne varnostne opreme in tako dalje).[41]

71. Zato lokalni predpis, s katerim se uvajajo omejitve za uporabo vozil v cestnem prometu na točno določenih območjih, tudi če se v njem morda uporabljajo parametri za emisije, ki so strožji od tistih, predpisanih za standard Euro 6, ne krši zakonodaje Unije o homologaciji. Njegovo združljivost s pravom Unije bi bilo mogoče presojati kvečjemu na podlagi člena 34 PDEU, to je na podlagi merila, ki se je oblikovalo v sodbi Mickelsson in Roos ali v sodbi Komisija/Italija. Vendar je treba ponovno poudariti, da čeprav bi določen nacionalni ukrep, ki se nanaša na poznejšo uporabo vozil, na koncu lahko veljal za ukrep z enakim učinkom v smislu člena 34 PDEU,[42] to nikakor ne pomeni, da je isto vprašanje ali področje pozitivno harmonizirano v pravu Unije.

72. Skratka, menim, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se sporna uredba zaradi svoje povezanosti s členom 4(3) Direktive 2007/46 neposredno nanaša na nasprotne stranke v pritožbenem postopku.

73. Vendar izpodbijane sodbe ni treba razveljaviti, saj po mojem mnenju obstajajo drugi razlogi, iz katerih se sporna uredba neposredno nanaša na nasprotne stranke v pritožbenem postopku v smislu člena 263 PDEU.

[40] Glej na primer Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje, študija izvedljivosti: European City Pass For Low Emission Zones (Evropska dovolilnica za vstop v mestna območja z nizkimi emisijami), 30. januar 2014; in Evropski parlament, Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, študija – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions (Kakovost zraka in promet v mestih v EU: dobra praksa in možne rešitve), september 2018.

[41] Glej po analogiji sodbo z dne 13. julija 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

[42] Kar bi pomenilo, da bi v tem smislu *načeloma* spadal na področje uporabe člena 34 PDEU, obenem pa bi ga bilo mogoče še vedno utemeljiti s ciljem varstva okolja in/ali varovanja javnega zdravja, če je sorazmeren – glej sodbo z dne 4. junija 2009, Mickelsson in Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, točke od 31 do 40), in z dne 10. februarja 2009, Komisija/Italija (C-110/05, EU:C:2009:66, točke od 59 do 69). Glej tudi sodbo z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854, točki 125 in 140).

3) Vpliv sporne uredbe na pravni položaj nasprotnih strank v pritožbenem postopku

74. Akt Unije se lahko na tožečo stranko neposredno nanaša le, če vpliva na njen *pravni položaj*. To v bistvu pomeni, da mora zadevni akt Unije spremeniti bodisi zasebne bodisi javne pravice in obveznosti, ki jih ima tožeča stranka. [43]

75. V zvezi z lokalnimi enotami iz sodne prakse izhaja, da se akt Unije na te enote neposredno nanaša, če so jim dodeljene pristojnosti, ki jih v mejah nacionalne ustavne ureditve zadevne države članice izvajajo avtonomno, akt Unije pa jim preprečuje, da bi te pristojnosti izvajale tako, kot menijo, da je ustrezno. [44]

76. V tem okviru se je mogoče vprašati, ali sporna uredba nasprotnim strankam v pritožbenem postopku preprečuje, da bi svoje (ustavne) pristojnosti na področjih varstva okolja in urejanja prometa izvajale tako, kot menijo, da je ustrezno?

77. Priznam, da odgovor na to vprašanje v obravnavani zadevi ni preprost.

78. Nobenega dvoma ni, da lahko sporna uredba glede na to, da dovoljuje trženje vozil, ki domnevno ne izpolnjujejo nekaterih standardov Euro 6 (ta bi se lahko poimenovala „lažna Euro 6“ vozila), oteži izvajanje pravnih obveznosti nasprotne stranke v pritožbenem postopku na področju zmanjšanja onesnaževanja. Kot so trdile in tudi dokazale nasprotne stranke v pritožbenem postopku, se v lokalnih prometnih predpisih običajno razlikuje med vozili, in sicer na podlagi kategorije „Euro“, v katero spadajo. [45]

79. Vendar, kot sem pojasnil v prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov, sporna uredba (ali zakonodaja, ki se s to uredbo izvaja) ne vsebuje ničesar, kar bi bilo mogoče razumeti tako, da nasprotnim strankam v pritožbenem postopku preprečuje, da bi pri urejanju lokalnega prometa razlikovale med vozili, ki manj onesnažujejo, in vozili, ki bolj onesnažujejo, ne glede na to, v katero kategorijo Euro ta vozila spadajo. Zagotovo pa bi bilo te nacionalne ukrepe težje izvajati, nadzorovati in izvrševati, če bi se bilo treba v nadaljevanju opirati na druge parametre, in ne na kategorijo Euro. Vendar ta vidik v smislu ozke razlage člena 263 PDEU sploh ni pomemben. Pri tem gre namreč za vpliv na *dejanski položaj*, in ne za vpliv na pravni položaj nasprotnih strank v pritožbenem postopku, kar pa ne zadostuje za obstoj neposrednega nanašanja v smislu člena 263 PDEU. [46]

80. Kljub navedenemu menim, da analize obstoja neposrednega nanašanja na tej točki dejansko ni mogoče končati. Pravno merilo, ki se je v sodni praksi oblikovalo v zvezi z neposrednim vplivom na lokalne ali regionalne enote, kakršne so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, se namreč nanaša na to, ali izpodbijani akt Unije tem enotam preprečuje, da bi svoje avtonomne pristojnosti izvajale *tako, kot menijo, da je ustrezno*. [47]

[43] Za natančnejšo razlago in z nadaljnjimi sklicevanji glej moje sklepne predloge v zadevi Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, točka 46).

[44] Glej zlasti sodbe z dne z dne 2. maja 2006, Regione Siciliana/Komisija (C-417/04 P, EU:C:2006:282, točke od 23 do 32); z dne 30. aprila 1998, Vlaams Gewest/Komisija (T-214/95, EU:T:1998:77, točka 29), in z dne 23. oktobra 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisija (T-269/99, T-271/99 in T-272/99, EU:T:2002:258, točka 41).

[45] Glej točko 82 izpodbijane sodbe.

[46] Glej v tem smislu sklep z dne 6. septembra 2011, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (T-18/10, EU:T:2011:419, točka 75).

[47] Glej točko 75 teh sklepnih predlogov.

81. Po mojem mnenju je mogoče k obravnavi tega besedila pristopiti na različne načine. Na eni strani je mogoče predvideti posebej strogo razlago, v skladu s katero „neposredno nanašanje“ obstaja le, če izpodbijani akt Unije lokalnim enotam *onemogoča* izvajanje pristojnosti. V tem primeru bi lahko lokalne enote izpodbijale le tiste akte Unije, na podlagi katerih morajo izvajanje svojih pristojnosti v celoti opustiti ali pa morajo te pristojnosti izvajati na zelo poseben način, kar pravzaprav pomeni, da sploh nimajo nobene druge možnosti. Na drugi strani pa je mogoče podati tudi široko razlago, na podlagi katere bi bil za nastanek procesnega upravičenja dovolj že sam *vpliv* na pravico teh enot do izvajanja avtonomnih pristojnosti. V tem primeru bi lahko lokalne enote izpodbijale akt Unije, ki ima določen vpliv na obseg polja proste presoje, ki jim ga priznava nacionalno pravo.

82. Menim, da se najbolj smiselna razlaga člena 263 PDEU skriva nekje vmes med obema skrajnostma.

83. Res je sicer, da se zdi, da razmeroma široka razlaga izhaja iz samega besedila merila, ki sta ga oblikovali sodišči Unije: lokalnim enotam se preprečuje, da bi svoje pristojnosti izvajale *tako, kot menijo, da je ustrezno*. To merilo ne napotuje na absolutno nezmožnost ali na omejevanje kakršne koli diskrecijske pravice. Na podlagi njegovega besedila je očitno, da to merilo zajema *vsakršno omejevanje* izvajanja zakonskih pristojnosti.

84. Vendar bi bila taka „ohlapna“ razlaga merila dejansko težko združljiva s splošno sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 263 PDEU. Ta sodna praksa med drugim zahteva, da mora biti mogoče ugotoviti *neposredno vzročno zvezo* med izpodbijanim aktom Unije in spremembo pravnega položaja tožeče stranke.[48] Poleg tega sta sodišči Unije pojasnili tudi, da zgolj dejstvo, da ima lokalna enota *nekatere pristojnosti* – kot organ, ki je pristojen za gospodarska in družbena vprašanja na svojem ozemlju – v zvezi z vprašanjem, ki ga ureja splošni akt Unije, samo po sebi ne more zadoščati, da se ta enota v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU šteje za regijo, na katero se ta akt „nanaša“.[49]

85. Zato menim, da nemožnosti izvajanja njihovih pristojnosti „tako, kot menijo, da je ustrezno“, v praksi ni mogoče razumeti kot popolno „nezmožnost“ izvajanja teh pristojnosti, ne da bi se s tem v celoti zanemarila obstoječa sodna praksa. Poleg tega bi bilo sodno prakso v zvezi s procesnim upravičenjem na podlagi člena 263 PDEU (tudi) v tem primeru zelo težko uskladiti z mnogimi drugimi področji prava Unije, ki se še naprej razvijajo v ravno obratni smeri.[50]

[48] Glej v tem smislu sodbi z dne 11. julija 1984, Commune de Differdange in drugi/Komisija (222/83, EU:C:1984:266, točke od 10 do 12), in z dne 27. aprila 1995, CCE Vittel/Komisija (T-12/93, EU:T:1995:78, točka 58). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi A in drugi (C-158/14, EU:C:2016:734, točka 78) in moje sklepne predloge v zadevi Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, točka 48).

[49] Glej sklep z dne 19. septembra 2006, Benkö in drugi/Komisija (T-122/05, EU:T:2006:262, točka 64).

[50] *Za primerjavo* glej na primer vztrajanje Sodišča pri načelu učinkovitosti, ki se uporablja tudi v zvezi z dostopom posameznikov do nacionalnih sodišč zaradi uveljavljanja pravic, priznanih na podlagi prava Unije, ki je bilo sprva zamišljeno za prepoved zgolj „nemožnosti“ – sodba z dne 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, točka 5); pozneje pa je bilo razširjeno tako, da je zajemalo „nemožnost ali pretirano težavnost“ – sodba z dne 5. marca 1996, Brasserie du Pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 83); sledila je širitev z vključitvijo dodatnih elementov, povezanih z zahtevami po učinkovitem sodnem varstvu na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) – sodba z dne 12. julija 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, točka 48); pred kratkim pa še dodatna širitev z vključitvijo člena 19(1) PEU, ki ima sicer enako vsebino kot člen 47 Listine, vendar zajema tudi položaje, ki jih, strogo gledano, pravo Unije v tradicionalnem smislu sploh ne ureja – sodba z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 143). Vendar gre v navedenih zadevah seveda za povsem drugačni vprašanji – prvo se nanaša na dejanski dostop do nacionalnih sodišč zaradi možnosti uveljavljanja varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, medtem ko se drugo nanaša na dostop do sodišč Unije na podlagi člena 263 PDEU zaradi možnosti uveljavljanja varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije.

86. Zato menim, da bi bilo treba merilo Sodišča obravnavati tako, da lokalnim ali regionalnim enotam priznava procesno upravičenje, če je med izpodbijanim aktom Unije in izvajanjem *posebne avtonomne zakonske pristojnosti* lokalne enote mogoče ugotoviti obstoj *neposredne vzročne zveze*. Ta zveza obstaja, če je akt Unije *odločilen dejavnik*, ki lokalnim ali regionalnim enotam bodisi preprečuje vsakršno izvajanje pristojnosti bodisi te enote prisili k ukrepanju, obenem pa pomembno spreminja način, na katerega lahko te pristojnosti zakonito izvajajo.

87. Če je tako, ali torej nasprotne stranke v pritožbenem postopku izpolnjujejo to merilo?

88. Čeprav je rezultat iskanja rešitve na to vprašanje bolj kot ne dvoumen, se glede na vse pravne in dejanske elemente, ki izhajajo iz spisa, po tehtnem premisleku bolj nagibam k pritrdilnemu odgovoru. Sporna uredba namreč vpliva na način, na katerega lahko nasprotne stranke v pritožbenem postopku zakonito izvajajo posebne pristojnosti na področju varstva okolja in varovanja javnega zdravja, če želijo odpraviti onesnaževanje in zagotoviti ustrezne standarde kakovosti zraka, k čemur jih zavezuje zakon.

89. To, da so nasprotnim strankam v pritožbenem postopku na ustavnopravni ravni priznane *posebne pristojnosti* na področjih varstva okolja in urejanja prometa, je že ugotovilo tudi Splošno sodišče in zdi se, da pritožnici ne izpodbijata te ugotovitve. V zvezi s tem naj dodam, da zadevni pravni redi nasprotnim strankam v pritožbenem postopku na teh področjih nalagajo celo ustrezne *pravne obveznosti*. Gre za pomembne elemente, saj je mogoče nasprotne stranke v pritožbenem postopku prav na podlagi teh elementov razlikovati od ostalih nacionalnih organov v Uniji, na katere bi lahko sporna uredba vplivala zgolj posredno, in sicer, če so ti nacionalni organi zadolženi za zagotavljanje splošne blaginje svojih državljanov. Zaradi teh elementov se nasprotne stranke v pritožbenem postopku še toliko bolj razlikujejo od vseh ostalih fizičnih oseb, ki živijo v Uniji in ki lahko – zgolj zato, ker dihajo onesnažen zrak – menijo, da sporna uredba nanje vpliva.

90. Ključno vprašanje se torej glasi, ali sporna uredba pomembno vpliva na zadevne pristojnosti, ki jih morajo nasprotne stranke v pritožbenem postopku izvajati zaradi izpolnjevanja svojih pravnih obveznosti.

91. Prvič, stranke se strinjajo, da so lokalne enote, kakršne so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, na podlagi nacionalnega prava odgovorne za sprejemanje najrazličnejših ukrepov za zmanjšanje onesnaženosti in zagotavljanje določenih standardov kakovosti zraka, da bi tako zagotovile zdravje in varnost državljanov. Ti ukrepi so lahko potrebni – kar je v tem okviru bistvenega pomena – *zaradi spoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije*, kakršne so predpisane v določbah Direktive 2008/50. Kot je bilo navedeno v točki 59 teh sklepnih predlogov, ta direktiva od držav članic zahteva, da upoštevajo evropske standarde kakovosti zraka in za to sprejmejo načrte za kakovost zraka (vključno s kratkoročnimi akcijskimi načrti) za posebna območja in aglomeracije, kjer ravni onesnaževal presegajo mejne vrednosti.

92. Drugič, prav tako ni sporno, da se velika evropska mesta, kakršna so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, soočajo z onesnaženostjo, ki je povečini posledica emisij iz motornih vozil. To še posebej velja za emisije NO_x v velikih mestih, ki jih v glavnem povzroča lokalni cestni promet, zaradi česar se v teh mestih pogosto dogaja, da emisije močno presegajo zadevne zakonsko določene mejne vrednosti. [51]

[51] Glej med drugim Evropska komisija, poročilo – Prvi obeti za čist zrak, COM(2018) 446 final/2, str. 2; in sporočilo – Evropa, ki varuje: čist zrak za vse, COM(2018) 330 final, točka 3.1.

93. Tretjič, preskusi, ki so bili opravljeni po izbruhu škandala Dieselgate, so pokazali, da so emisije *skoraj vseh* dizelskih lahkih vozil Euro 5 in Euro 6 znatno presegale veljavne mejne vrednosti NO_x.[52] Z uvedbo navedenih standardov se torej razmere v zvezi z emisijami NO_x doslej niso bistveno izboljšale.[53]

94. Četrtič, prav tako še zdaleč ni sporno, da če si institucije Unije – kot trdijo nasprotne stranke v pritožbenem postopku – ne prizadevajo za zagotavljanje spoštovanja mejnih vrednosti, določenih v „njihovi lastni“ zakonodaji na področju onesnaževanja z emisijami iz motornih vozil, potem se odgovornost za sprejetje ukrepov za zagotavljanje kakovosti zraka logično prenese na organe držav članic. To še posebej velja za nacionalne organe, pristojne za urejanje prometa, zlasti tiste, ki delujejo na najbolj onesnaženih območjih. Od teh organov se glede na običajno življenjsko dobo lahkih vozil nedvomno zahteva, naj raje ukrepajo prej kot pozneje. Obenem tudi Komisija – ne da bi bilo mogoče v zvezi s tem spregledati določeno mero ironije – nacionalne organe poziva, naj *hitro in odločno ukrepajo*, glede na to, da se je pred kratkim zavezala, da bo zoper države članice, ki ne upoštevajo standardov kakovosti zraka, prednostno uvajala postopke zaradi neizpolnitve obveznosti.[54]

95. Za doseganje tega cilja morajo torej nacionalni organi, kakršni so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, sprejeti določene ukrepe, tudi v okviru načrtov za kakovost zraka, ki bi bili, če bi Unija prepovedala registracijo in prodajo vozil, ki ne izpolnjujejo njenih lastnih emisijskih standardov, najverjetneje manj omejujoči ali morda celo nepotrebni. Zato je izbira ukrepov, ki naj bi jih sprejele nasprotne stranke v pritožbenem postopku, in načina, na katerega se bodo morali ti ukrepi izvajati, nujno omejena, kar je neposredna posledica sporne uredbe. Manevrski prostor, ki je nasprotnim strankam v pritožbenem postopku na voljo za izpolnjevanje pravnih obveznosti, ki izhajajo tako iz prava Unije kot iz nacionalnega prava, je bistveno bolj omejen, zaradi česar so se nalog, ki jih je treba izvesti za doseganje tega cilja, prisiljene lotevati na drugačen način.

96. Seveda mesta in druge regionalne enote, kot je bilo že navedeno,[55] formalno še naprej ohranjajo pristojnosti, ki jih imajo na podlagi nacionalnega prava, v skladu s katerimi morajo zaradi varstva okolja in varovanja javnega zdravja skrbeti za urejanje lokalnega prometa ne glede na to, ali vozila izpolnjujejo „pravi“ ali „lažni“ standard Euro 6, in jih lahko izvajajo tako, kot menijo, da je ustrezno. Ti organi lahko, če se za to odločijo, sprejmejo prepoved uporabe vozil Euro 6 ali celo uvedejo lastna standarda Euro 7 ali Euro 8. Še naprej lahko sprejemajo odločitve, na podlagi katerih vstop v mestno središče omogočijo le določenim vozilom ali avtomobilski promet dovolijo zgolj ob določenih urah oziroma na določene dneve ali pa prepovejo ves promet.

97. Vendar to ne spremeni dejstva, da je izvajanje njihovih zakonskih pristojnosti in pravnih obveznosti neprimerno težje. Razumno urejanje lokalnega prometa zaradi varstva okolja in varovanja javnega zdravja mora namreč temeljiti na širših, standardiziranih merilih. Nihče najbrž ne bo resno predlagal, da bi morala posamezna velika mesta ali regije v Evropi sedaj določiti lasten

[52] Glej opombo 11 teh sklepnih predlogov.

[53] Glej zlasti Evropski parlament, Poročilo o preiskavi glede merjenja emisij v avtomobilskem sektorju (2016/2215(INI)) iz marca 2017, str. 26.

[54] V zvezi z mejnimi vrednostmi emisij NO_2 glej na primer sodbi z dne in z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija (Preseganje mejnih vrednosti za dušikov dioksid) (C-636/18, EU:C:2019:900) in z dne 3. junija 2021, Komisija/Nemčija (Mejne vrednosti – NO2) (C-635/18, neobjavljena, EU:C:2021:437). Glede povezanega vprašanja ravni PM_{10} glej sodbe z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94); z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334), in z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (C-644/18, EU:C:2020:895). Zagotovo ni naključje, da je večina zadev na tem področju povezanih z največjimi aglomeracijami v zadevnih državah članicah.

[55] Kot je predlagano v prejšnjem razdelku teh sklepnih predlogov, zlasti v točki 70.

seznam vozil, ki bodo lahko vstopala v mestna središča, medtem ko bodo na mestnih vpadnicah postavljene naprave za merjenje emisij. Vendar pa nezmožnost sklicevanja na (prav za to) predpisane kategorije in standarde na ravni Unije pomeni, da morajo mesta opredeliti lastna merila, ki bodo nujno privedla do nadaljnjih nesoglasij z vidika socialnih ali finančnih stroškov za lokalno prebivalstvo ali določene skupine prebivalcev in ki bodo na koncu povzročila, da bodo zoper mesta morda vložena pravna sredstva zaradi diskriminacije in/ali samovoljnega omejevanja dostopa ali prostega gibanja. [56]

98. Nezavidljiva naloga sprejetja vseh teh (zares težkih) odločitev – in odgovornost, ki bi lahko bila povezana z njimi – se tako preprosto prenesejo na (države članice in njihove) lokalne organe. Lahko se torej zgodi, da bodo ti organi na koncu prisiljeni v sprejemanje drakonskih in nepriljubljenih ukrepov, da bi zagotovili spoštovanje prava Unije, in sicer ravno zato, ker se je Komisija odločila, da bo dopustila druge kršitve prava Unije.

99. Če bi v takih se okoliščinah trdilo, da je vpliv sporne uredbe na položaj lokalnih enot zgolj dejanski, ne pa tudi pravni, bi bilo to izjemno formalistično, [57] če ne že naravnost cinično. Dejstvo je, da bo to, da Komisija domnevno ni zagotovila spoštovanja mejnih vrednosti emisij NO_x, nujno imelo neposreden in pomemben vpliv na način, na katerega morajo subjekti, kakršni so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, izpolnjevati svoje avtonomne zakonske pristojnosti na področjih varstva okolja in urejanja prometa. [58]

100. Znotraj zadnjenavedene razsežnosti gre za *pravni in ne le dejanski* vpliv na položaj nasprotnih strank v pritožbenem postopku. Rade volje priznam, da je razmejitev med pravnimi in dejanskimi vidiki v primerih, kakršen je obravnavani, vse prej kot preprosta. Seveda se zadevni akt na nasprotne stranke v pritožbenem postopku, tako kot na vse ostale, nanaša tudi v dejanskem smislu: zakonodajo Unije morajo namreč sprejeti kot dejstvo in izhodišče za nadaljnje ukrepanje. Vendar *poleg tega* obstaja tudi element pravnega nanašanja. Sporna uredba namreč neposredno vpliva na način, na katerega nasprotne stranke v pritožbenem postopku izvajajo svoje zakonske pristojnosti in pravne obveznosti.

101. Ta vidik je mogoče ponazoriti s preprostim miselnim eksperimentom. Predstavljati si je treba, da bi bilo ugotovljeno, da je nanašanje na nasprotne stranke v pritožbenem postopku zgolj dejansko, ne pa tudi pravno. Na koga bi se potemtakem taka zakonodaja sploh pravno nanašala? Madžarska vlada trdi, da bi se sporna uredba lahko pravno nanašala zgolj na proizvajalce vozil in nacionalne organe, zadolžene za preverjanje izpolnjevanja določb te uredbe. [59] Vendar bi se bilo treba prav tako vprašati, v kolikšnem obsegu se na proizvajalca vozil pravno nanaša zakonodaja, ki jo mora spoštovati, če želi na trg dati proizvode, ki jih sploh še ni proizvedel? [60] Proizvajalec

[56] Za dodatno ponazoritev nekaterih meril za izbor ali dostop, ki se uporabljajo v zvezi z omejenimi javnimi dobrinami (bodisi na področju stanovanjske politike bodisi glede vstopa avtomobilov v mestna središča), ki imajo lahko znatne socialne posledice na določene skupine, glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Cali Apartments in HX (C-724/18 in C-727/18, EU:C:2020:251, točke od 121 do 136).

[57] Glej v tem smislu sodbi z dne 17. januarja 1985, Piraiki-Patraiki in drugi/Komisija (11/82, EU:C:1985:18, točke od 6 do 10), in z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

[58] Zanimivo je, da je v nedavni zadevi v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti nemška vlada trdila, da je mogoče previsoke vrednosti NO_2 na nekaterih območjih Nemčije pripisati Komisiji, ker ta institucija vrsto let ni sprejela ukrepov za uskladitev z določbami Uredbe št. 715/2007 o emisijah v dejanskih pogojih vožnje. Nemška vlada je trdila, da je zaradi nedelovanja Komisije težje spoštovati mejne vrednosti NO_2 iz Direktive 2008/50. Glej sodbo z dne 3. junija 2021, Komisija/Nemčija (Mejne vrednosti – NO2) (C-635/18, neobjavljena, EU:C:2021:437, točke 22, 68, 73, 125 in 126).

[59] Glej točko 36 teh sklepnih predlogov.

[60] Znotraj te razsežnosti, ki se lahko prekriva z neobstojem pravnega interesa, glej na primer sodbo z dne 4. junija 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Komisija (C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, točka 25), ali z dne 23. novembra 2017, Bionorica in Diapharm/Komisija (C-596/15 P in C-597/15 P, EU:C:2017:886, točka 85). V zadnjenavedeni zadevi je Sodišče (v točki 115 sodbe) ugotovilo neobstoj pravnega interesa tožeče stranke, ki ob vložitvi tožbe na podlagi posebne pravne ureditve, ki jo je izpodbijala, še ni proizvedla zadevnega izdelka, in tožbo zavrglo kot nedopustno.

nima nikakršne zakonske pravice, na podlagi katere bi lahko zahteval sprejetje določene zakonodaje, ki bi vsebovala določene standarde ali vrednosti. Zato kakršna koli nova zakonodaja, s katero se predpisujejo prihodnja pravila, že po definiciji ne more vplivati na njegov pravni položaj (v smislu obstoječih pravic in obveznosti), saj v zvezi s tem že v izhodišču nima nobene (prihodnje) zakonske pravice. To bi še toliko bolj veljalo za nacionalne organe, zadolžene za preverjanje skladnosti z vrednostmi emisij, določenimi v zakonodaji Unije. Kakšne zakonske pravice in pravne obveznosti (ne glede na državo članico, v kateri ima najverjetneje vlogo navadnega organa) bi torej pridobila osrednja nacionalna institucija, zadolžena za homologacijo vozil? Za obe skupini subjektov so namreč nove vrednosti, ki jih bosta morali upoštevati v prihodnje (prva bo morala vozila proizvajati v skladu s temi specifikacijami, če bo želela pridobiti homologacijo, druga pa bo morala meriti skladnost s temi specifikacijami), zgolj dejanska izhodišča, ki pa nimajo nobenega neposrednega in takojšnjega vpliva na njihov pravni položaj.

102. Ne trdim, da se s tem zelo poenostavljenim stališčem strinjam. Z zgornjo utemeljitvijo sem skušal le ponazoriti, da bi strinjanje s širokim pogledom na zgolj dejansko nanašanje ob neupoštevanju vsakršnega pravnega nanašanja pomenilo, da se noben ukrep prava Unije ne bi nikdar na nikogar pravno nanašal.

103. Nazadnje, v prid uravnoteženi razlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki jo je treba podati, če so tožeče stranke regionalne enote držav članic, je mogoče navesti tudi tri širše, sistemske razloge. Ker se ti v veliki meri prekrivajo z utemeljitvami, ki sem jih v zvezi s tem že podal v sklepnih predlogih v zadevi Région de Bruxelles-Capitale/Komisija,[61] jih bom le na kratko predstavil.

104. Prvič, pretirano omejujoča uporaba člena 263 PDEU v zvezi z lokalnimi enotami bi bila nedvomno težko združljiva z nekaterimi ustavnopravnimi načeli, zlasti tistimi, ki jih določa člen 4(2) in (3) PEU.

105. Na eni strani bi se pristop, v skladu s katerim ustavna vloga – v smislu izvajanja sodnega nadzora na ravni Unije – ki jo imajo regionalne in lokalne enote na nacionalni ravni, ni pomembna, težko skladal s členom 4(2) PEU, ki določa, da Unija med drugim spoštuje nacionalno identiteto držav članic, „ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo“.

106. Na drugi strani pa se zdi, da je širši dostop subjektov na poddržavni ravni oblasti do sodišč Unije logična (in skorajda neizogibna) ustreznica številnim in daljnosežnim obveznostim, ki jih tem subjektom nalaga pravo Unije. Tukaj ne gre le za splošno obveznost glede sprejetja vseh potrebnih ukrepov za izvajanje prava Unije in zagotavljanje njegove uporabe ter opustitve sprejetja kakršnih koli ukrepov, ki bi pravu Unije lahko odvzeli polni učinek, ampak tudi za zelo konkretne in natančno določene obveznosti na področju posameznih politik, kot je razvidno tudi iz obravnavane zadeve. Očitno je, da mora načelo lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, delovati v obe smeri.[62]

[61] Sklepni predlogi v zadevi Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, točke od 46 do 63 in od 129 do 147). Te utemeljitve sicer očitno niso prepričale Sodišča v smislu izida sodbe z dne 3. decembra 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Vendar je prav tako res, da Sodišče nobene od utemeljitev ni nikakor, ne neposredno ne posredno, izpodbijalo ali ovrglo.

[62] Za natančnejšo razlago glej moje sklepne predloge v zadevi Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, točka 80).

107. Drugič, če bi se subjektom, kakršni so nasprotne stranke v pritožbenem postopku, odrekla možnost izpodbijanja aktov Unije, ki pomembno vplivajo na izvajanje nekaterih pristojnosti, ki so jim priznane na ustavnopravni ravni, bi to lahko z vidika spodbud in nadzora privedlo do položaja, za katerega ne morem reči nič drugega, kot da „škoduje ustavni ureditvi“. Neredko se namreč zgodi, da so delegirani ali izvedbeni akti Unije posledica nekakšnega (pravno predvidenega) dogovora med institucijo Unije in predstavniki ustrezne gospodarske panoge ali deležnikov. V teh primerih bi strog pristop k pojmu „neposredno nanašanje“ lahko pomenil, da edino skupino tožečih strank, ki bo (morda) imela procesno upravičenje pred sodiščema Unije, sestavljajo prav predstavniki te panoge. To pa verjetno ne bo najboljša spodbuda za pogajanja z zadevnimi deležniki in doseganje uravnotežene zakonodajne rešitve, če je neobstoj vsakršnega izpodbijanja te rešitve pogojen s tem, da je zadevna zakonodaja pripravljena v skladu z željami zadevne panoge.

108. Tretjič, na institucionalni ravni me še vedno presenečata struktura sodišč in sodna politika, na podlagi katere se ta struktura dodatno utrjuje, ki z omejevanjem neposrednega dostopa do sodišč Unije prispevata k temu, da se zadeve, v katerih je v postopkih pred nacionalnimi sodišči sporna veljavnost aktov Unije, vodijo tako, da se na koncu mnogo let pozneje prek postopka predhodnega odločanja znajdejo pred Sodiščem.[63] Ta zapleten in dolgotrajen preplet postopkov je z vidika nedavne reforme strukture sodišč Unije, s katero so se Splošnemu sodišču zagotovila sredstva, potrebna za izvajanje njegove ustavne vloge sodišča, ki na ravni Unije odloča na prvi stopnji in ki lahko v okviru svojih pristojnosti izvaja popoln sodni nadzor, v sklopu katerega lahko preučuje tako upoštevno pravo kot tudi dejanski okvir, preprosto nesmiseln.[64]

109. Vse navedeno je še toliko bolj upravičeno v zadevah, ki se nanašajo na zapletena, tehnična področja, med odločanjem o katerih se lahko izkaže, da porazdelitev nalog v okviru postopka predhodnega odločanja v praksi ni najbolj primerna. Na eni strani nacionalno sodišče, včasih celo prvostopenjsko sodišče, ki obravnava nekoliko drugačno zadevo, verjetno ne bo opravilo podrobne, dejanske in tehnične predhodne presoje vprašanj, ki so upoštevna, da bi lahko Sodišče podalo razlago prava Unije.[65] Na drugi strani pa presoja dejanskega stanja v okviru predhodnega odločanja ni naloga Sodišča. Tako obstaja nevarnost, da bo preučevanje precej zapletenih tehničnih vprašanj, ki nujno vplivajo na rešitev v zvezi z razlago ali veljavnostjo prava Unije, izpuščeno na obeh koncih.[66]

[63] Kot je razvidno iz zadev, povezanih s škandalom Dieselgate (glej zgoraj, opomba 10), se bodo sodišča (Unije) s tem vprašanjem tako ali drugače ukvarjala v naslednjih letih.

[64] Glej utemeljitve, ki sem jih podal v sklepnih predlogih v zadevi Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, točke od 137 do 147). Glej nedavno tudi moje sklepne predloge v zadevi FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, točka 148).

[65] Glej na primer sodbo z dne 1. oktobra 2019, Blaise in drugi (C-616/17, EU:C:2019:800). V tej zadevi je dejstvo, da so M. Blaise in drugi posamezniki vstopili v trgovine v okrožju Ariège (Francija) ter poškodovali plastenke s sredstvi za zatiranje plevela, ki vsebujejo glifosat, in steklene vitrine, privedlo do uvedbe kazenskega postopka zoper te posameznike zaradi poškodovanja oziroma zmanjšanja uporabnosti tuje stvari. Na podlagi tega in predložitvene odločbe, ki jo je predložilo tribunal correctionnel de Foix (kazensko sodišče v Foixu, Francija), ki je odločalo na prvi stopnji, v zvezi s kazenskim pregonom, uvedenim proti zadevnim osebam, je Sodišče presojalo o številnih precej zapletenih tehničnih vprašanjih glede veljavnosti Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL 2009, L 309, str. 1) v okviru registracije glifosata kot aktivne snovi. Obenem pa Splošno sodišče iste problematike (podaljšanje registracije glifosata kot aktivne snovi) v okviru direktne tožbe, ki jo je vložila regija Bruselj – glavno mesto, zaradi neobstoja neposrednega nanašanja nanjo ni moglo preučiti – sodba z dne 3. decembra 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

[66] Za dodatno ponazoritev glej sodbo z dne 25. julija 2018, Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:583), pri čemer je mednarodna znanstvena skupnost pozneje nazorno izpodbijala številne izhodiščne predpostavke glede tehničnih vidikov in dejanskega stanja, na katerih je temeljila ta sodba. Za (morda bolj nevtralen) povzetek teh izzivov glej izjavo Skupine glavnih znanstvenih svetovalcev (Evropske komisije), A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018. Urad za publikacije Evropske unije, 2018 (Doi 10.2777/407732).

110. Glede na navedeno in kljub dejstvu, da je Splošno sodišče v zvezi s tem napačno uporabilo pravo, Sodišču predlagam, naj drugi del prvega pritožbenega razloga Madžarske ter prvi in drugi pritožbeni razlog Nemčije zavrne. Sporna uredba se namreč neposredno nanaša na nasprotne stranke v pritožbenem postopku.

2. Ali sporna uredba potrebuje izvedbene ukrepe?

a) Trditve strank

111. Prvi del prvega pritožbenega razloga Madžarske se nanaša na ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 40 izpodbijane sodbe v zvezi s tem, da sporna uredba ne potrebuje *izvedbenih ukrepov* v razmerju do nasprotnih strank v pritožbenem postopku. Madžarska v bistvu meni, da sporna uredba sama po sebi nima nobenega pravnega učinka in da je treba na nacionalni ravni najprej sprejeti celo vrsto predpisov, da bi lahko sploh nastal kakršen koli pravni učinek.

b) Analiza

112. Ta pritožbeni razlog je treba po mojem mnenju zavrniti.

113. Iz sodne prakse izhaja, da se je treba za presojo vprašanja, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, navezati na položaj tožeče stranke in predmet tožbe.[67] Zato ni pomembno, ali zadevni akt potrebuje izvedbene ukrepe v razmerju do drugih oseb[68] in ali izvedbene ukrepe potrebujejo drugi deli spornega akta, ki jih tožeča stranka ne izpodbija.[69] V tem okviru pa je po drugi strani bistveno, ali posebni pravni učinki, ki spreminjajo pravni položaj tožeče stranke, v razmerju do nje nastanejo zaradi spornega akta Unije ali zaradi katerega koli drugega akta, ki ga sprejme Unija ali zadevna država članica.[70]

114. V teh okoliščinah ter ob upoštevanju položaja nasprotnih strank v pritožbenem postopku in predmeta obravnavane zadeve menim, da Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da sporna uredba glede *posebnega* položaja nasprotnih strank v pritožbenem postopku ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU, ni storilo napake.

115. Če se v zvezi s sporno uredbo šteje, da dopušča, da „lažna Euro 6“ vozila pridobijo homologacijo, zaradi česar omogoča trženje teh vozil in posledično tudi njihovo uporabo v cestnem prometu, ima to neposreden in takojšen učinek na pravno sposobnost nasprotnih strank v pritožbenem postopku, da svoje pristojnosti izvajajo tako, kot menijo, da je ustrezno. Za to, da bi se nasprotnim strankam v pritožbenem postopku (če se izrazim s prispodobo) zvezale roke, ni potreben noben drug akt Unije ali nacionalni predpis. Drugače povedano, med pravili Unije, ki jih nasprotne stranke v pritožbenem postopku izpodbijajo, in spremembo njihovega pravnega položaja obstaja vzročna zveza.

[67] Glej zlasti sodbo z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točki 30 in 31).

[68] Glej zlasti sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točke od 63 do 65).

[69] Glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 31).

[70] Glej zlasti sodbi z dne 13. marca 2018, European Union Copper Task Force/Komisija (C-384/16 P, EU:C:2018:176, točke od 43 do 45), in z dne 18. oktobra 2018, Internacional de Productos Metálicos/Komisija (C-145/17 P, EU:C:2018:839, točki 56 in 57).

116. Trditev, da bi morali subjekti na poddržavni ravni oblasti počakati na prvo homologacijo kakršnega koli „lažnega Euro 6“ vozila, preden bi lahko tako homologacijo izpodbijali pred nacionalnim sodiščem in se v okviru teh postopkov sklicevali na neveljavnost zakonodaje Unije, ki se izvaja, bi bila povsem nerazumna in umetna. Nobeni tovrstni izvedbeni akti – očitno – ne bi bili akti, sprejeti „v razmerju do“ nasprotnih strank v pritožbenem postopku. V zvezi s pravnimi učinki, ki jih nasprotne stranke v pritožbenem postopku izpodbijajo (posredna ali prikrita sprememba standardov Euro 6), je torej povsem jasno, da je izpodbijani akt Unije, če si izposodim besede generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna, „v celoti in sam[…] po sebi operativ[en]“.[71]

117. Zato je treba prvi del prvega pritožbenega razloga Madžarske zavrniti.

B. Vsebinska presoja: nepristojnost Komisije

a) Trditve strank

118. Nemčija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo člen 5(3) Uredbe št. 715/2007, ko je ugotovilo, da Komisija ni pristojna za sprejetje sporne uredbe. Nemčija meni, da ima Komisija široko polje proste presoje tako v zvezi z opredelitvijo posamezne določbe za „nebistveno“ kot v zvezi s polnim učinkom posamezne določbe. Če bi se to polje proste presoje ustrezno upoštevalo, naj bi bilo treba uvedbo preskusov RDE ter določitev faktorja skladnosti za te preskuse in prehodnih pravil šteti za nebistvene določbe v smislu člena 5(3) navedene uredbe.

119. Edini pritožbeni razlog Komisije se ravno tako nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča v zvezi z njeno domnevno nepristojnostjo za sprejetje sporne uredbe. Komisija ne izpodbija dejstva, da so mejne vrednosti emisij NO_x, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 118 izpodbijane sodbe, bistvena določba Uredbe št. 715/2007. Vendar Komisija meni, da ta določba ni bila spremenjena. V zvezi s tem naj bi bilo pomenljivo, da se Splošno sodišče sklicuje na „*de facto*“ spremembo mejne vrednosti (v točkah 128, 137 in 144 izpodbijane sodbe), obenem pa priznava, da te mejne vrednosti niso bile pravno spremenjene (v točki 150 izpodbijane sodbe).

120. Komisija poudarja, da Uredba št. 715/2007 ni vsebovala posebnih določb glede tega, kako bi se morale emisije preverjati. Po mnenju Komisije je Splošno sodišče metodo za preverjanje mejne vrednosti emisij zmotno štelo za spremembo te mejne vrednosti. Ker naj bi se stari laboratorijski preskusi, to so preskusi NEDC, in novi preskusi RDE uporabljali kumulativno, kar naj bi torej pomenilo, da mora vozilo uspešno prestati oba sklopa preskusov, da bi pridobilo homologacijo, naj sporna uredba ne bi mogla povzročiti kakršnega koli poslabšanja metod preverjanja in posledično privesti do kakršne koli *de facto* spremembe te mejne vrednosti.

121. Komisija tudi trdi, da je Splošno sodišče obrnilo dokazno breme s tem, da je od Komisije zahtevalo, naj utemelji izbiro metod, in da je sporno uredbo razglasilo za nično, ker je ugotovilo, da utemeljitve Komisije niso prepričljive. Nezakonitost akta Unije, za katerega načeloma velja domneva veljavnosti, naj bi namreč morale dokazati tožeče stranke.

[71] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, točka 32).

122. Združenje ACEA v tem okviru poudarja, da je količnik, ki ga je uvedla Komisija, nujen, da bi se lahko glede na tehnične in statistične negotovosti, povezane z novimi preskusi, zagotovila primerjava med različnimi nizi podatkov.

b) Analiza

123. Prvič, trditve v zvezi s tem, da naj bi Komisija imela polje proste presoje pri določanju, kateri elementi zakonodajnega akta so bistveni in kateri ne, me ne prepričajo. Zakonodajalec Unije (v tem primeru sta to Svet in Parlament) je tisti, ki je v prvi vrsti pristojen za določitev vidikov, v zvezi s katerimi želi na Komisijo prenesti delegirana ali izvedbena pooblastila, in vidikov, v zvezi s katerimi teh pooblastil ne želi prenesti.[72] Poleg tega gre pri „bistvenih“ in „nebistvenih“ elementih za pravni kategoriji, zato je naloga Sodišča, da na koncu poda razlago teh elementov in opravi nadzor nad pravilno uporabo teh elementov v konkretni zadevi.[73]

124. Drugič, podobno tudi menim, da ni prišlo do kakršnega koli obračanja dokaznega bremena. Splošno sodišče je v zadevi, ki je z vidika prava in dejanskega stanja zapletena, zgolj uporabilo običajna načela, ki se v zvezi z dokaznim bremenom uporabljajo v direktnih tožbah. Če so nasprotne stranke v pritožbenem postopku dokazale obstoj *fumus boni juris*, mora Komisija vsebinsko in podrobno izpodbijati ter ovreči informacije, ki so jih predložile nasprotne stranke v pritožbenem postopku, in posledice, ki iz njih izhajajo.[74] Ker pa je Splošno sodišče menilo, da nasprotne trditve Komisije niso prepričljive, je ugotovilo, da Komisija brez spremembe mejne vrednosti emisij NO_x, določene v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, ne more: (i) določiti vrednosti NTE za emisije NO_x, ki so zaradi uporabe faktorjev skladnosti CF-onesnaževala višje od te mejne vrednosti, in nikakor (ii) ne more sprejeti faktorjev takega reda velikosti, kot so CF-onesnaževala.

125. Tretjič, po navedbi teh pojasnil je treba obravnavati še glavno vprašanje, ki se postavlja s temi pritožbenimi razlogi, in sicer, ali je Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da je Komisija s sprejetjem sporne uredbe *de facto* spremenila bistven element temeljnega zakonodajnega akta, napačno uporabilo pravo.

126. Ob upoštevanju trditev, ki so jih navedle pritožnice, menim, da ni bila storjena nobena taka napaka.

127. Prvič, vse kaže, da je mejna vrednost emisij NO_x, ki je določena v Uredbi št. 715/2007, *bistven element* tega zakonodajnega akta.[75] Podobno kot Splošno sodišče tudi sam ne razumem, kako bi se lahko glede na besedilo, okvir, zlasti pa namen tega ukrepa Unije prišlo do drugačne ugotovitve v zvezi s tem vidikom. Komisija torej zadevnega zakonodajnega akta ne bi smela spreminjati s sprejetjem izvedbenega predpisa, kakršen je sporna uredba. Zdi se, da se stranke glede tega strinjajo.

[72] Glej v tem smislu sodbo z dne 18. marca 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 40): „zakonodajalec Unije [ima] diskrecijsko pravico, kadar se odloči na Komisijo prenesti delegirano pooblastilo na podlagi člena 290(1) PDEU ali izvedbeno pooblastilo na podlagi člena 291(2) PDEU“. Glej tudi sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 46).

[73] Glej v tem smislu sodbi z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 67), in z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 47).

[74] Glej po analogiji sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 112 in navedena sodna praksa).

[75] V zvezi s tem so bistveni elementi temeljne ureditve tisti, za katerih sprejetje je treba opraviti politične odločitve, ki so v pristojnostih zakonodajalca Unije. Glej sodbo z dne 11. maja 2017, Dyson/Komisija (C-44/16 P, EU:C:2017:357, točka 61 in navedena sodna praksa).

128. Drugič, dejansko je mogoče trditi, da elementi, kot so vrednosti NTE ali CF-onesnaževala – zlasti če se obravnavajo ločeno – načeloma spadajo med nebistvene elemente te uredbe. Gre za tehnične elemente, ki so namenjeni zgolj izvajanju določene funkcije in doseganju določenega cilja. Iz besedila uvodne izjave 26, člena 5(3) in člena 14(3) Uredbe št. 715/2007 precej jasno izhaja, da so postopki in preskusi v zvezi s homologacijo nebistveni elementi te uredbe, ki jih lahko zato Komisija sprejema v skladu z regulativnim postopkom s pregledom.

129. Tretjič, ob upoštevanju navedenega pa iz tega besedila kljub temu ne izhaja, da Komisija z določitvijo nekaterih parametrov za izvajanje preskusov RDE (kot so vrednosti NTE in/ali CF-onesnaževala) ne bi smela nikdar poseči v element, ki je sam po sebi bistven (mejna vrednost emisij NO_x). Če se izkaže, da so izbrani postopek preverjanja in konkretne vrednosti, določene v tej uredbi, premalo strogi in neučinkoviti, je logično, da je mejna vrednost, ki jo je določil zakonodajalec Unije, bodisi nepreverljiva bodisi *de facto* presežena, kar posledično pomeni, da v praksi pogosto ne bo upoštevana. Zato v razlogovanju Splošnega sodišča, v skladu s katerim bi lahko sprejetje previsokih parametrov *de facto* privedlo do posredne ali prikrite spremembe mejne vrednosti emisij NO_x, vsaj teoretično ne najdem nobene pomanjkljivosti.

130. Zdi se mi, da gre pri obravnavi vprašanja, ali so konkretni parametri, ki jih je sprejela Komisija, glede na posebne okoliščine obravnavane zadeve morda *de facto* privedli do spremembe mejne vrednosti emisij NO_x, za zapleteno presojo dejanskega stanja. Ta presoja ni predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe, razen če pritožnice ne zatrjujejo (in dokažejo) izkrivljanja dejstev ali dokazov, na katere se je sklicevalo prvostopenjsko sodišče.[76] V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti izkrivljanje očitno razvidno iz listin v spisu, ne da bi bilo treba na novo presojati dejstva in dokaze.[77]

131. V obravnavani zadevi ne vidim takega izkrivljanja.

132. Niti pritožnice niti intervenienti niso predložili nobene prepričljive trditve, ki bi dokazovala, da je Splošno sodišče *povsem* napačno razumelo dejansko stanje ali napačno razlagalo dokaze, ki so jih predložile stranke. Ravno nasprotno, Splošno sodišče je prišlo do ugotovitve, ki ni le možna, ampak tudi očitno temelji na različnih uradnih dokumentih, ki so upoštevni in na katere so se stranke sklicevale. Tako je bilo v „Poročilu o preiskavi glede merjenja emisij v avtomobilskem sektorju“, ki ga je izdal Evropski parlament, ugotovljeno, da faktorji skladnosti „v praksi slabi[jo] veljavne emisijske standarde“, „s tehničnega vidika niso upravičeni in ne odražajo očitne potrebe za razvoj nove tehnologije“, in bi jih bilo mogoče šteti za „splošno in dolgotrajno odstopanje od veljavnih mejnih vrednosti emisij“.[78] Podobno je tudi v nedavnem informativnem dokumentu Evropskega računskega sodišča povzeto stališče nekaterih raziskovalcev, ki menijo, da je uvedba mejnih vrednosti NO_x, ki so bile določene za preskuse RDE, oslabila učinkovitost teh preskusov, in opozarjajo na precej nižje mejne vrednosti, ki se uporabljajo v ZDA.[79]

133. Ne glede na to menim, da bi bilo treba vseeno obravnavati trditev – ker se z njo graja pravno razlogovanje Splošnega sodišča, ne pa njegova presoja upoštevnih elementov dejanskega stanja – ki se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče spregledalo, da sta zadevna preskusa kumulativna.

[76] Glej nedavno na primer sodbo z dne 28. maja 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Komisija (C-309/19 P, EU:C:2020:401, točka 10 in navedena sodna praksa).

[77] Glej med številnimi drugimi sodbo z dne 10. marca 2021, Ertico – ITS Europe/Komisija (C-572/19 P, EU:C:2021:188, točka 69 in navedena sodna praksa).

[78] Navedeno v opombi 52 teh sklepnih predlogov, točke 6 in od 9 do 11 sklepov.

[79] Odziv EU na škandal Dieselgate, glej v opombi 9 teh sklepnih predlogov, str. 25.

Ker mora vozilo za pridobitev homologacije uspešno prestati tako stare (laboratorijsko preskušanje – NEDC) kot tudi nove preskuse (dejanski pogoji vožnje – RDE), pritožnice trdijo, da sporna uredba ne *spreminja prejšnjega stanja*. Zato naj tudi ne bi moglo priti do kakršne koli *de facto* spremembe temeljnega zakonodajnega akta.

134. Ob tem se postavlja vprašanje: kaj naj bi v tej zadevi veljalo za upoštevno „prejšnje stanje“? Zdi se, da imajo pritožnice prav, ko trdijo, da sporna uredba ni privedla in tudi ni mogla privesti do spremembe prejšnjega stanja *in peius*, če se razume, da se prejšnje stanje nanaša na dejansko stanje, kot je obstajalo leta 2016. Če pravilno razumem sistem preskušanja, bi moralo biti logično, da bi ta uredba dejansko izboljšala preverjanje skladnosti s standardom Euro 6.

135. Vendar dejstvo, da se to stanje z vidika *dejanskih okoliščin* ni spremenilo (ali da se je morda zgolj izboljšalo), ne more omajati ugotovitve Splošnega sodišča v zvezi z nezakonito spremembo *pravnega* položaja, ki bi moral logično veljati za izhodišče za to presojo.

136. Res je sicer, da je bilo ukrepanje Komisije v zvezi s tem najverjetneje potrebno. V skladu z uvodno izjavo 15 in členom 14(3) Uredbe št. 715/2007 mora Komisija spremljati postopke, preskuse in zahteve iz člena 5(3) te uredbe ter preskusne cikle, ki se uporabljajo za merjenje emisij. V teh določbah je pojasnjeno, da če se med spremljanjem pokaže, da ti niso več ustrezni ali da ne odražajo dejanskih emisij, jih je *treba* prilagoditi tako, da ustrezno odražajo emisije, ki dejansko nastajajo med vožnjo na cesti.

137. Vendar to ne zmanjšuje pomena dejstva, da je Komisija, kot je ugotovilo Splošno sodišče, sprejela predpis, ki je v določenem obdobju *še naprej dopuščal odstopanja* od mejne vrednosti emisij NO_x, določene v temeljnem zakonodajnem aktu.

138. Drugače povedano, izhodišče, na katero bi se moralo to stanje po tem, ko je bila ugotovljena kršitev, s pravnega vidika običajno povrniti, je vnovično spoštovanje pravne zahteve, ki je obstajala že ves čas. Trditev, da sporna uredba Komisije ni „poslabšala zadev“, bi bila lahko celo pravilna, kar se tiče *dejanskih okoliščin*, ki so takrat obstajale in ki so se razkrile po izbruhu škandala Dieselgate. Če je bilo namreč več proizvajalcev in vrst vozil, ki so bila takrat na voljo na trgu, dejansko neskladnih, pri čemer je bila neskladnost nekaterih celo neverjetna, potem zakonodajnih prizadevanj za postopno zagotavljanje vsaj določene mere skladnosti z dejanskimi pogoji, ki so tedaj prevladovali, ni mogoče obravnavani drugače, kot da je šlo za ravnanje v najboljšem interesu sistema in njegovega prihodnjega delovanja.

139. Vendar to ne spremeni dejstva, da je Komisija v tem procesu, kot ugotavlja Splošno sodišče, dopuščala nadaljnja odstopanja od izhodišča, na katero bi se moralo to stanje *s pravnega vidika nemudoma* povrniti, to je na popolno spoštovanje že obstoječih standardov, kot jih je pred tem sprejel zakonodajalec Unije in ki bi se pravzaprav morali spoštovati in izvrševati že ves čas. To namreč s pravnega vidika velja za upoštevno „prejšnje stanje“.

140. Zato po mojem mnenju ni nič narobe s samo ugotovitvijo Splošnega sodišča, da je Komisija s sprejetjem sporne uredbe spremenila pravni položaj, ker je izrecno dopuščala emisije, ki so presegale mejno vrednost, kot jo je določil zakonodajalec Unije, pri čemer je ta konkretna mejna vrednost bistven element, ki ga Komisija zgolj s sprejetjem izvedbenega predpisa dejansko ne bi smela spreminjati.

141. Tako menim, da bi bilo treba tudi v zvezi s tem izpodbijano sodbo potrditi.

C. Posledice ugotovitev Splošnega sodišča

1. Obseg razglasitve ničnosti

142. Nemčija s četrtim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da je štelo, da je točko 2 Priloge II k sporni uredbi *mogoče ločiti* od preostalega instrumenta. Nemčija trdi, da bi moralo Splošno sodišče v skladu z razlogovanjem, ki ga je podalo v izpodbijani sodbi, razglasiti tudi ničnost člena 1, točka 2, sporne uredbe, s katerim je bil spremenjen člen 3(10) Uredbe št. 692/2008, ker ta posredno določa – kot je navedeno v točki 156 izpodbijane sodbe – trenutek, od katerega se preskusi RDE ne izvajajo več le zaradi nadzora.

143. Ville de Bruxelles v zvezi s tem pritožbenim razlogom uveljavlja ugovor nedopustnosti in trdi, da Nemčija nima nikakršnega pravnega interesa za razglasitev ničnosti sporne uredbe v celoti.

144. Res je, da na prvi pogled ni očitno, kakšen je pravzaprav namen nadaljnje razglasitve ničnosti, če je bil bistven del te strukture že odpravljen. Vendar bi nemška vlada na splošno morda lahko menila, da bi bilo bolj koristno ali razumno, če bi neuravnotežen sistem (stari sistem brez vrednosti CF-onesnaževala ali z nižjimi faktorji skladnosti, ki bi jih določila Komisija) nadomestili s prenovljenim sistemom. Če je res tako, potem bi lahko imela interes za razglasitev ničnosti uredbe v celoti. Zato je treba ugovor nedopustnosti zavrniti.

145. Kljub temu in vsekakor pa se mi glede utemeljenosti te trditve zdi, da ni utemeljena.

146. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta. Sodišče je prav tako razsodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ne bi bilo zadoščeno, če bi bila posledica delne ničnosti akta ta, da bi bilo spremenjeno njegovo bistvo. [80]

147. V obravnavani zadevi je element v sporni uredbi, ki ga je Splošno sodišče označilo za problematičnega (CF), zelo specifičen. Ta količnik se bo namreč še naprej uporabljal, dokler ga ne bo zakonodajalec Unije razveljavil in nadomestil s količnikom, ki bo bolje odražal dejanske razmere, ali pa ga preprosto odpravil.

148. Nemška vlada ni pojasnila, zakaj bi razveljavitev ali nadomestitev tega količnika nujno vplivala na pravilno delovanje pravnega okvira, ki se na podlagi sporne uredbe spreminja ali izvaja. Splošno sodišče namreč ni ugotovilo nobene bistvene napake v zvezi z zasnovo preskusov, ampak le v zvezi z vrednostmi NTE, ki so bile določene v ta namen (zaradi CF).

149. Nemška vlada prav tako ni pojasnila, kaj natančno bi se sploh spremenilo, če bi Splošno sodišče razglasilo tudi ničnost člena 1, točka 2, sporne uredbe.

150. Zato menim, da je treba tudi ta pritožbeni razlog zavrniti.

[80] Glej sodbo z dne 18. marca 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16 in navedena sodna praksa).

2. Časovni učinki razglasitve ničnosti

151. Madžarska z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da je časovne učinke razglasitve ničnosti omejilo na razumno obdobje, ki ne sme biti daljše od 12 mesecev. Po njenem mnenju naj bi bilo to najdaljše obdobje prekratko, ker naj v praksi ne bi bilo mogoče, da bi zakonodajalec Unije v tem roku sprejel novo zakonodajo.

152. Zelo podobne trditve je v okviru petega pritožbenega razloga navedla tudi Nemčija. Nemška vlada se sklicuje na ocene nemške avtomobilske industrije v zvezi s številom avtomobilov nemških in drugih proizvajalcev po celotni Evropi, ki jih ne bo več mogoče prodajati, in dalje navaja, da bi morebitna pravna praznina, ki naj bi nastala zaradi sodbe Splošnega sodišča, zaradi pravne negotovosti, ki iz nje izhaja, lahko povzročila popolno zaustavitev proizvodnje, odobritve in registracije novih avtomobilov.

153. Ta pritožbena razloga me ne prepričata.

154. Če poenostavim, vprašanje, ki ga pritožnici postavljata Sodišču, se glasi: ali je 12-mesečno obdobje dovolj dolgo, da lahko institucije Unije sprejmejo nove ukrepe, s katerimi bodo odpravile ugotovljeno napako in tako zagotovile spoštovanje standardov, določenih v temeljnem zakonodajnem aktu?

155. Glede na trditve, ki sta jih navedli pritožnici, se mi zdi, da bi moralo Sodišče zaradi odgovora na to vprašanje na novo preučiti dejansko stanje. Pritožnici se namreč ne sklicujeta na napako v zvezi z metodami in merili, ki jih je Splošno sodišče uporabilo v okviru te presoje (kot so uporaba napačnih standardov, neupoštevanje nekaterih upoštevnih elementov in tako dalje). Pritožnici zgolj zatrjujeta, da je Splošno sodišče v okviru splošne presoje storilo napako. Zato v zvezi s tem vidikom dvomim, da sta navedena pritožbena razloga sploh dopustna.

156. Vsekakor pa pritožnici ne navajata nobenega dejanskega ali pravnega elementa v podporo stališču, da naj 12-mesečno obdobje ne bi zadostovalo, da bi lahko Komisija na podlagi izvedbenih pooblastil sprejela ukrepe za odpravo težav, ugotovljenih v sporni uredbi.

157. Zato menim, da pritožbena razloga nista dopustna in da vsekakor nista utemeljena.

VI. Stroški

158. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

159. Ker so nasprotne stranke v pritožbenem postopku to predlagale, bi torej morale te stroške nositi pritožnice.

160. V skladu s členom 140(1) in (3) Poslovnika Sodišča vsak intervenient nosi svoje stroške.

VII. Predlog

161. Sodišču predlagam, naj:

– zavrne pritožbe;

– Zvezni republiki Nemčiji, Madžarski in Evropski komisiji naloži plačilo stroškov Ville de Paris, Ville de Bruxelles in Ayuntamiento de Madrid v postopkih pred Splošnim sodiščem in Sodiščem;

– odloči, da intervenienti nosijo svoje stroške.