



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 13 grudnia 2018 r.*

Środowisko naturalne – Rozporządzenie (UE) 2016/646 – Emisja zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) – Określenie nieprzekraczalnych wartości (NTE) dla emisji tlenków azotu podczas badań w rzeczywistych warunkach jazdy (RDE) – Skarga o stwierdzenie nieważności – Uprawnienia lokalnego organu ochrony środowiska do ograniczenia ruchu niektórych pojazdów – Bezpośrednie oddziaływanie – Dopuszczalność – Brak kompetencji Komisji – Przestrzeganie norm prawnych wyższego rzędu – Dostosowanie w czasie skutków stwierdzenia nieważności – Odpowiedzialność pozaumowna – Naprawienie zarzucanej szkody wizerunkowej i szkody wynikającej z naruszenia dobrego imienia

W sprawach połączonych T-339/16, T-352/16 i T-391/16

Ville de Paris (Francja), reprezentowane przez adwokata J. Assousa,

strona skarżąca w sprawie T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgia), reprezentowane przez adwokatów M. Uyttendaele i S. Kaisergrubera,

strona skarżąca w sprawie T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Hiszpania), reprezentowana przez adwokata F. Zunzuneguię Pastora,

strona skarżąca w sprawie T-391/16,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez A.Ch. Becker, E. Sanfrutos Cano i J.F. Brakelanda, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mających za przedmiot, po pierwsze, wnioski na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (UE) 2016/646 z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (Dz.U. 2016, L 109, s. 1), a po drugie, wniosek na podstawie art. 268 TFUE o naprawienie szkody poniesionej przez ville de Paris w wyniku przyjęcia tego rozporządzenia,

SĄD (dziewiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Gervasoni, prezes, L. Madise (sprawozdawca), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk i C. Mac Eochaidh, sędziowie,

* Języki postępowania: hiszpański i francuski.

sekretarz: M. Marescaux, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 maja 2018 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/646 z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (Dz.U. 2016, L 109, s. 1, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) uzupełnia wymagania dotyczące badań w rzeczywistych warunkach jazdy (RDE), które to badania służą do pomiaru emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych, w ramach procedur poprzedzających wydanie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu nowych pojazdów. Badania te służą lepszemu odzwierciedleniu poziomu emisji zanieczyszczeń w warunkach rzeczywistej jazdy niż badania laboratoryjne. W szczególności w zaskarżonym rozporządzeniu Komisja określiła nieprzekraczalne wartości (NTE) emisji tlenków azotu w trakcie badań RDE, wynikające z zastosowania współczynników zgodności CF pollutant do limitów emisji zanieczyszczeń określonych dla normy Euro 6 w rozporządzeniu (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1). Skarżący, a mianowicie ville de Paris (miasto Paryż), ville de Bruxelles (miasto Bruksela) i ayuntamiento de Madrid (miasto Madryt), wnoszą o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, gdyż twierdzą, że Komisja Europejska nie mogła przyjąć wartości NTE emisji tlenków azotu, które są wyższe niż dopuszczalne wartości tych emisji określone dla normy Euro 6. Komisja kwestionuje zarówno dopuszczalność, jak i zasadność złożonych przez skarżących skarg o stwierdzenie nieważności. Nadto miasto Paryż wnosi o odszkodowanie w symbolicznej kwocie 1 EUR z tytułu szkody, którą poniosło w związku z zaskarżonym rozporządzeniem, a Komisja również to żądanie uważa za niedopuszczalne i bezzasadne.

Okoliczności powstania sporu

- 2 Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2007, L 263, s. 1), będąca wynikiem ujednolicenia różnych aktów prawnych, stanowi, że wymogi techniczne mające zastosowanie do układów, części, oddzielnych zespołów technicznych i pojazdów powinny być zharmonizowane i określone w „aktach prawnych”, których głównym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa drogowego, ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, efektywności energetycznej i ochrony przed nieuprawnionym użyciem pojazdu. Przepisy tej dyrektywy wprowadzają wspólnotowy system homologacji typu dla wszystkich kategorii pojazdów. W tym względzie, jak wynika z art. 3 tej dyrektywy, państwo członkowskie, udzielając „homologacji typu WE” dla określonego typu pojazdu, zaświadcza, że jest on zgodny z odpowiednimi przepisami administracyjnymi i wymaganiami technicznymi zawartymi w tej dyrektywie oraz z „aktami prawnymi” wymienionymi w załącznikach do dyrektywy. Tymi „aktami prawnymi” w rozumieniu rzeczzonej dyrektywy mogą być w szczególności inne dyrektywy lub odrębne rozporządzenia, przy czym każdy z tych „aktów prawnych” odnosi się do konkretnego zagadnienia.

- 3 Jak wynika z załącznika IV do omawianej dyrektywy, homologacja typu WE danego pojazdu wymaga zgodności z przepisami zawartymi w dziesiątkach „aktów prawnych” odnoszących się przykładowo do zapobiegania ryzyku pożarowemu, wyposażenia układu kierowniczego, hamulcowego lub, co istotne dla niniejszych spraw, do emisji zanieczyszczeń. Jeżeli chodzi o lekkie pojazdy pasażerskie i użytkowe, „aktem prawnym”, który reguluje to ostatnie zagadnienie, jest rozporządzenie nr 715/2007.
- 4 Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 państwa członkowskie „nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach pojazdów [...] z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”.
- 5 Motywy rozporządzenia nr 715/2007 pozwalają zrozumieć jego kontekst. Motyw 2 tego rozporządzenia, który odwołuje się do dyrektywy Rady 70/156/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. 1970, L 42, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 1, s. 44), zastąpionej dyrektywą 2007/46, przypomina bowiem, że rozporządzenie to jest jednym z „aktów prawnych” dotyczących procedury homologacji przewidzianej w tej ostatniej dyrektywie. Poza tym, jak wynika z motywu 4 tego rozporządzenia, stanowi ono element wdrażania programu „Czyste powietrze dla Europy” zainicjowanego przez Komisję w 2001 r., którego „strategia tematyczna” przewiduje dalsze ograniczenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z sektora transportu (transport powietrzny, morski i lądowy), gospodarstw domowych oraz sektora energetyki, rolniczego i przemysłu w celu realizacji celów Unii w zakresie jakości powietrza, przy czym normy Euro 5 i Euro 6 dla pojazdów należą do środków służących ograniczeniu emisji prekursorów ozonu, takich jak tlenki azotu i węglowodory, oraz emisji cząstek stałych. Wreszcie w motywach 5 i 6 omawianego rozporządzenia sprecyzowano, że konieczna jest znaczna redukcja emisji tlenków azotu w pojazdach z silnikami Diesla, tak aby osiągnąć ambitne wartości dopuszczalne na poziomie Euro 6, bez konieczności rezygnacji z zalet silnika Diesla pod względem zużycia paliwa, emisji węglowodorów i tlenku węgla, należy jednakże określić etap przejściowy ograniczania tlenku azotu (etap Euro 5), aby zapewnić producentom pojazdów długoterminowe bezpieczeństwo planistyczne.
- 6 Artykuł 10 rozporządzenia nr 715/2007, zatytułowany „Homologacja typu”, stanowi w szczególności, że w przypadku pojazdów osobowych oraz pojazdów przeznaczonych do przewozu osób wartości dopuszczalne dla normy Euro 5 mają zastosowanie do homologacji typu od dnia 1 września 2009 r., że od dnia 1 stycznia 2011 r. nowych pojazdów niespełniających tej normy nie będzie można rejestrować, sprzedawać ani wprowadzać do obrotu, że wartości dopuszczalne dla normy Euro 6 mają zastosowanie do homologacji typu od dnia 1 września 2014 r. oraz że od dnia 1 września 2015 r. nowych pojazdów niespełniających tej normy nie będzie można rejestrować, sprzedawać ani wprowadzać do obrotu. Przykładowo tabele 1 i 2 w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 określają dopuszczalną wartość emisji tlenków azotu dla pojazdu osobowego lub przeznaczonego do przewozu osób wyposażonego w silnik Diesla na 180 mg/km dla normy Euro 5 oraz na 80 mg/km dla normy Euro 6.
- 7 W art. 4 rozporządzenia nr 715/2007, zatytułowanym „Obowiązki producentów”, ust. 1 nakłada na producentów samochodów obowiązek homologacji wszystkich nowych pojazdów, które mają być rejestrowane, sprzedawane lub wprowadzane do obrotu w Unii, zgodnie z wymogami określonymi w tym rozporządzeniu i w przepisach wykonawczych do niego, w szczególności z uwzględnieniem dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń określonych w załączniku I do tego rozporządzenia. Ustęp 2 akapit drugi tego samego przepisu precyzuje, że producenci pojazdów powinni zapewniać efektywne ograniczenie emisji z układu wylotowego i emisji par paliwa w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania. Przepis precyzuje w tym względzie, że zgodność w eksploatacji sprawdzana jest przez okres do 5 lat lub do przebiegu 100 000 km. Akapit trzeci tego samego ustępu stanowi, że „[z]godność w eksploatacji sprawdza się w szczególności w przypadku emisji z układu wylotowego pod względem ich zgodności z wartościami dopuszczalnymi określonymi w [rzeczonem] załączniku” oraz że „[w] celu poprawy kontroli emisji par paliwa oraz

emisji w niskich temperaturach otoczenia Komisja dokonuje przeglądu procedur badawczych”. Zawarty w tym samym artykule ust. 4 stanowi w szczególności, że szczegółowe procedury i wymogi w zakresie stosowania przytoczonych wyżej przepisów określa się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 15 ust. 2 tego rozporządzenia, przy czym aktualnie jest to jedna z procedur komitologii – „procedura sprawdzająca” opisana w art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. 2011, L 55, s. 13), zgodnie z art. 13 tego ostatniego rozporządzenia.

- 8 Artykuł 5 rozporządzenia nr 715/2007, zatytułowany „Wymogi i badania”, w ust. 1 stanowi w pierwszej kolejności, że: „części [pojazdu] [...] są tak zaprojektowane, zbudowane i zamontowane, aby pojazd w trakcie normalnego użytkowania był zgodny z wymogami niniejszego rozporządzenia i środkami wykonawczymi do rozporządzenia”. Przepis ten w ust. 2 stanowi następnie, że z zastrzeżeniem szczególnych przypadków stosowanie urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontrolujących emisje zanieczyszczeń jest zabronione. Wreszcie ust. 3 stanowi:

„Szczegółowe procedury, badania i wymogi homologacji typu wymienione w niniejszym ustępie, a także wymogi związane ze stosowaniem ust. 2, przeznaczone do zmiany elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez uzupełnienie go, przyjmowane są zgodnie z procedurą [...], o której mowa w art. 15 ust. 3. Powinno to obejmować określenie szczegółowych wymogów odnoszących się do:

- a) emisji z układu wylotowego, w tym cykli badawczych, emisji w niskich temperaturach otoczenia, emisji na biegu jałowym, zadymienia spalin i prawidłowego działania oraz regeneracji układów oczyszczania spalin;

[...]

- c) układów OBD i rzeczywistej skuteczności i urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń;

- d) trwałości urządzeń ograniczających emisję zanieczyszczeń, urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń przeznaczonych na części zamienne, zgodności w eksploatacji, zgodności produkcji i przydatności do ruchu drogowego;

[...]”.

- 9 Wskazana wyżej procedura odwołująca się do art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 odpowiada jednej z procedur komitologii – „procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą” przewidzianej w art. 5a decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r., ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 124), którego skutki, w myśl art. 12 rozporządzenia nr 182/2011, zostały utrzymane na użytek aktów zawierających odesłania do tego artykułu.

- 10 Artykuł 14 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 stanowi:

„Komisja prowadzi stały przegląd procedur, badań i wymogów, o których mowa w art. 5 ust. 3, jak również cykli badawczych używanych do pomiaru emisji. Jeżeli ten przegląd wykaże, że nie są one już odpowiednie lub nie odwzorowują rzeczywistych emisji, dostosowuje się je, tak aby w wystarczający sposób odwzorowywały emisje pochodzące z rzeczywistego ruchu drogowego. Niezbędne środki przeznaczone do zmiany nieistotnych elementów niniejszego rozporządzenia, poprzez uzupełnienie go, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 15 ust. 3”.

- 11 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 692/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. wykonujące rozporządzenie nr 715/2007 (Dz.U. 2008, L 199, s. 1), zostało przyjęte w szczególności na potrzeby stosowania art. 4 i 5 tego ostatniego rozporządzenia. Motyw 2 rozporządzenia nr 692/2008 przypomina, że nowe pojazdy lekkie muszą odpowiadać nowym wartościom granicznym emisji oraz że te wymogi techniczne są wdrażane na dwóch etapach: Euro 5, rozpoczynającym się 1 września 2009 r., i Euro 6, rozpoczynającym się 1 września 2014 r., a w konsekwencji rozporządzenie ma na celu ustanowienie wymogów koniecznych dla homologacji typu pojazdów zgodnych z normami Euro 5 i 6. Motyw 9 tego rozporządzenia stanowi, że przewidziane środki są zgodne z opinią Komitetu Technicznego ds. Pojazdów Silnikowych ustanowionego na mocy art. 40 dyrektywy 2007/46.
- 12 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 692/2008 stanowi, że homologacji typu WE, w szczególności w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń, udziela się, jeżeli producent wykaże, iż pojazdy są zgodne z metodami badania określonymi w załącznikach III–VIII, X–XII, XIV, XVI i XX. Artykuł 3 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi zasadniczo, że pojazdy, w zależności od ich charakterystyk opisanych w poszczególnych załącznikach, są poddawane różnym rodzajom badań określonych na rysunku I.2.4 w załączniku I. Przykładowo badanie typu 1 jest opisane w załączniku III, zatytułowanym „Sprawdzanie średnich emisji spalin w warunkach otoczenia”, badanie typu 4 jest opisane w załączniku VI, zatytułowanym „Oznaczanie emisji par”. Artykuł 3 ust. 5 tego rozporządzenia stanowi, że „[ś]rodki techniczne wprowadzone przez producenta muszą zapewniać skuteczne ograniczenie emisji spalin z układu wylotowego i emisji par, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania”.
- 13 W następstwie różnych badań, jak również zdarzeń będących przedmiotem doniesień medialnych, wskazujących na to, że praktykowane badania typu 1 nie odzwierciedlają prawdziwego poziomu emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy na drodze, Komisja zmieniła i uzupełniła rozporządzenie nr 692/2008 na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007, to znaczy zgodnie z jedną z procedur komitologii – „procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą” przewidzianą w art. 5a decyzji 1999/468, przywołanej w pkt 9 powyżej. Komisja przyjęła w tym celu zaskarżone rozporządzenie. Motywy 3–10 tego rozporządzenia mają następujące brzmienie:

„(3) Komisja przeprowadziła szczegółową analizę procedur, testów i wymogów homologacji typu, które są określone w [rozporządzeniu nr 692/2008], na podstawie własnych badań i informacji zewnętrznych, i stwierdziła, że poziom emisji pochodzących z rzeczywistego ruchu drogowego pojazdów Euro 5/6 znacznie przekracza wartości emisji zmierzone w regulacyjnym nowym europejskim cyklu jezdny (New European Driving Cycle, NEDC) [stosowanym w badaniach typu 1], w szczególności w odniesieniu do emisji [tlenków azotu] z pojazdów napędzanych olejem napędowym.

[...]

(5) »Urządzenia ograniczające skuteczność działania« zdefiniowane w art. 3 ust. 10 [rozporządzenia nr 715/2007] zmniejszające poziom kontroli emisji są zabronione. Ostatnie wydarzenia uwydatniły potrzebę lepszego egzekwowania przepisów w tym zakresie. [...]

[...]

(7) W styczniu 2011 r. Komisja powołała grupę roboczą z udziałem wszystkich zainteresowanych stron w celu opracowania procedury badania emisji w rzeczywistych warunkach jazdy (ang. real driving emission – RDE), która lepiej odzwierciedlałaby wielkość emisji faktycznie mierzonych na drodze. W tym celu, po szczegółowych dyskusjach technicznych, przyjęto wariant przedstawiony w [rozporządzeniu nr 715/2007], tj. zastosowanie przenośnych systemów pomiaru emisji (PEMS) i nieprzekraczalnych limitów (NTE).

[...]

(9) Procedury badań [w rzeczywistych warunkach jazdy] RDE wprowadzono [rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/427 z dnia 10 marca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie [...] nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (Dz.U. 2016, L 82, s. 1)]. Obecnie należy ustanowić ilościowe wymogi RDE w celu ograniczenia emisji z rury wydechowej we wszystkich normalnych warunkach użytkowania zgodnie z wartościami granicznymi emisji określonymi w [rozporządzeniu nr 715/2007]. W tym celu należy wziąć pod uwagę statystyczną i techniczną niepewność procedur pomiarowych.

(10) Aby umożliwić producentom stopniowe dostosowanie się do zasad RDE, ostateczne ilościowe wymogi RDE powinny być wprowadzane w dwóch kolejnych etapach. W pierwszym etapie, który powinien zacząć obowiązywać po upływie 4 lat od terminów obowiązkowego stosowania normy Euro 6, należy stosować współczynnik zgodności 2,1. Drugi etap powinien nastąpić 1 rok i 4 miesiące po pierwszym etapie i powinien wymagać pełnego przestrzegania wartości granicznej emisji [tlenków azotu] wynoszącej 80 mg/km określonej w rozporządzeniu [...] nr 715/2007 powiększonej o pewien margines, biorąc pod uwagę dodatkowe niepewności pomiaru związane ze stosowaniem przenośnych systemów pomiaru emisji (PEMS)”.

- 14 Jak wynika z motywów 3–10 zaskarżonego rozporządzenia, wprowadzenie procedury badania mającej na celu weryfikację emisji zanieczyszczeń przez pojazdy w rzeczywistych warunkach jazdy zostało dokonane uprzednio w drodze rozporządzenia 2016/427. W tym celu rozporządzenie nr 692/2008 zostało uzupełnione o załącznik IIIA, zatytułowany „Badanie emisji w rzeczywistych warunkach jazdy”, opisujący proces dodatkowego badania określanego jako badanie typu 1A lub RDE, mającego na celu pomiar emisji spalin z układu wylotowego w rzeczywistych warunkach jazdy z użyciem przenośnego systemu pomiaru emisji (PEMS). Rozporządzenie 2016/427, w pkt 2.1 tego załącznika, formułuje zasadę, zgodnie z którą wynik badania RDE należy uznać za zgodny z przepisami rozporządzenia nr 715/2007, jeżeli emisja wykryta podczas tego badania podczas normalnej eksploatacji pojazdu nie przekracza wartości NTE obliczanych w następujący sposób: „NTE pollutant = CF pollutant x Euro 6, gdzie Euro 6 jest mającą zastosowanie [zależnie od rodzaju pojazdu] graniczną wartością emisji Euro 6 [określoną, jak wskazano w pkt 6 powyżej, w tabeli 2 załącznika I do rozporządzenia nr 715/2007], a CF pollutant jest współczynnikiem zgodności [przyjętym] dla danego zanieczyszczenia”. Przepisy rozporządzenia 2016/427 przewidywały, że do czasu określenia wartości współczynników zgodności badania RDE będą wykonywane w przypadku nowych homologacji typu, lecz wyłącznie do celów monitorowania (art. 3 ust. 10 rozporządzenia nr 692/2008 w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia 2016/427).
- 15 W tym kontekście oraz w odniesieniu do aspektów związanych z zarzutami podniesionymi przez skarżących przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia miało w istocie służyć, po pierwsze, określeniu końcowej daty okresu, w którym badania RDE miały być wykorzystywane wyłącznie do celów monitorowania, poprzez wskazanie dat stosowania wartości NTE w ramach tych badań na potrzeby udzielenia bądź odmowy homologacji typu, a następnie rejestracji, sprzedaży lub wprowadzenia do obrotu nowych pojazdów (przykładowo od dnia 1 września 2017 r. homologacji typu pojazdów osobowych oraz pojazdów przeznaczonych do przewozu osób można udzielić wyłącznie wówczas, gdy wynik badania RDE jest pozytywny, a od dnia 1 września 2019 r. nowych pojazdów tych kategorii nie będzie można rejestrować, sprzedawać ani wprowadzać do obrotu, jeżeli dany typ nie przejdzie takiego badania z pozytywnym wynikiem), a po drugie, określeniu współczynnika zgodności CF pollutant dla tlenków azotu (z wyłączeniem innych zanieczyszczeń na tym etapie). W tym względzie wartość tego współczynnika została określona na 2,1 na zasadzie opcji otwartej dla producentów w przejściowym okresie dwóch lat i czterech miesięcy od daty, w której zgodność z tymi badaniami jest konieczna dla uzyskania homologacji typu, oraz w przejściowym okresie roku i czterech miesięcy od daty, w której zgodność z tymi badaniami jest konieczna dla rejestracji, sprzedaży lub wprowadzenia do obrotu nowych pojazdów. Zwykła wartość współczynnika zgodności CF pollutant dla tlenków azotu zwana „ostateczną” została określona na 1,5.

- 16 I tak przykładowo w przypadku pojazdu osobowego lub pojazdu przeznaczonego do przewozu osób nieprzekraczalna wartość NTE emisji tlenków azotu w trakcie badania RDE umożliwiającą uzyskanie homologacji typu wynosi w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. 168 mg/km, następnie od dnia 1 stycznia 2020 r. 120 mg/km, przy czym dla normy Euro 6 dopuszczalną wartość emisji określono na 80 mg/km, co wynika z łącznej lektury art. 3 ust. 10 akapit trzeci oraz pkt 2.1, 2.1.1 i 2.1.2 załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 zmienionego zaskarżonym rozporządzeniem. Skarżący kwestionują przepisy zaskarżonego rozporządzenia określające współczynnik zgodności CF pollutant dla emisji tlenków azotu oraz wynikające z niego wartości NTE.
- 17 Należy również uwzględnić w sektorowych ramach prawnych, lecz na wyższym poziomie ogólności, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1). Zgodnie z jej art. 1 pkt 5 dyrektywa ta ma w szczególności na celu utrzymanie jakości powietrza tam, gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach. Określa ona wartości dopuszczalne, wartości docelowe, poziomy krytyczne, progi alarmowe, progi informowania lub progi oszacowania oraz inne dane dla różnych zanieczyszczeń mogących mieć wpływ na powietrze, w szczególności dla tlenku azotu. Przewiduje ona podział terytoriów państw członkowskich na strefy na potrzeby zarządzania i oceny jakości powietrza, przy czym strefę może stanowić aglomeracja.
- 18 Pośród innych przepisów dotyczących zarządzania jakością powietrza art. 13 dyrektywy 2008/50 stanowi, że państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji dopuszczalne wartości różnych zanieczyszczeń nie będą przekraczane, w szczególności dotyczy to dwutlenku azotu. Artykuł 23 stanowi, że „[w] przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe [...], państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych”. Ten sam przepis precyzuje, że plany te mogą obejmować plany działań krótkoterminowych. Artykuł 24 ust. 2 tej dyrektywy stanowi w tym względzie:
- „Plany działań krótkoterminowych [...] mogą, w zależności od indywidualnych przypadków, obejmować skuteczne działania niezbędne do kontrolowania i, w razie konieczności, ograniczania działalności, która przyczynia się do wystąpienia ryzyka przekroczenia wartości dopuszczalnych lub docelowych, lub progów alarmowych. Plany te mogą obejmować środki w odniesieniu do ruchu drogowego [...]”.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 19 Miasto Paryż, miasto Bruksela i miasto Madryt złożyły skargi odpowiednio w dniach 26 czerwca (sprawa T-339/16), 29 czerwca (sprawa T-352/16) i 19 lipca 2016 r. (sprawa T-391/16).
- 20 Odrębnymi pismami złożonymi w dniach 28 września, 23 września i 5 października 2016 r. Komisja na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem podniosła zarzuty niedopuszczalności skarg, wnosząc, aby Sąd orzekł bez rozpatrywania sprawy co do istoty.
- 21 Miasta Paryż, Bruksela i Madryt złożyły uwagi odnośnie do podniesionych przez Komisję zarzutów niedopuszczalności odpowiednio w dniach 15 listopada, 16 listopada i 15 listopada 2016 r.
- 22 Postanowieniami z dnia 20 marca 2017 r. Sąd połączył rozpatrywanie podniesionych przez Komisję zarzutów niedopuszczalności z rozpatrywaniem istoty sprawy.
- 23 Komisja złożyła odpowiedzi na skargi w dniu 2 maja 2017 r.

- 24 W dniu 16 maja 2017 r. Sąd wezwał strony do zajęcia stanowiska w replice i w duplice co do wpływu, jaki mogą mieć przepisy art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 na dopuszczalność skarg o stwierdzenie nieważności.
- 25 Zgodnie z zobowiązaniem Sądu w dniu 28 czerwca 2017 r. miasta Paryż, Bruksela i Madryt złożyły repliki przedstawiające ich stanowisko.
- 26 W dniu 15 września 2017 r., Komisja złożyła dupliki przedstawiające jej stanowisko, o które zwrócił się Sąd.
- 27 Decyzją z dnia 6 marca 2018 r. zgromadzenie plenarne Sądu przekazało sprawy dziewiętej izbie w składzie powiększonym.
- 28 Decyzją prezesa dziewiętej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 10 kwietnia 2018 r. sprawy T-339/16, T-352/16 i T-391/16 zostały połączone do celów łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania oraz wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.
- 29 Miasto Paryż, miasto Bruksela i Komisja przedstawiły swoje stanowiska i udzieliły odpowiedzi na pytania pisemne i ustne zadane przez Sąd podczas rozprawy w dniu 17 maja 2018 r. Miasto Madryt nie uczestniczyło w rozprawie.
- 30 Miasto Paryż wnosi o:
- oddalenie podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności, uznanie przez Sąd jego skargi o stwierdzenie nieważności oraz roszczeń odszkodowawczych za dopuszczalne oraz wezwanie Komisji do zajęcia stanowiska co do istoty sprawy;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
 - zasądzenie od Komisji symbolicznej kwoty 1 EUR tytułem naprawienia szkody wyrządzonej miastu Paryż w wyniku przyjęcia wspomnianego rozporządzenia;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 31 Miasto Bruksela wnosi o:
- orzeczenie przez Sąd, że jego skarga jest dopuszczalna i zasadna;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 32 Miasto Madryt wnosi do Sądu o:
- oddalenie podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności;
 - uznanie skargi za dopuszczalną, rozpoznanie jej co do istoty, ocenę i uwzględnienie zarzutów nieważności podniesionych w skardze;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, jeśli chodzi o emisje pochodzące z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6);
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

33 Komisja wnosi o:

- odrzucenie skarg w całości jako niedopuszczalnych, bez rozpatrywania sprawy co do istoty;
- alternatywnie, jeśli chodzi o skargi wniesione przez miasta Paryż i Brukselę, oddalenie skarg o stwierdzenie nieważności oraz roszczenia odszkodowawczego miasta Paryża jako bezzasadnych;
- tytułem żądania ewentualnego, jeśli chodzi o skargę miasta Madryt, oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności

W przedmiocie dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności

- 34 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść [...] skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.
- 35 Strony są zgodne co do tego, że w niniejszej sprawie dopuszczalność skarg o stwierdzenie nieważności powinna podlegać ocenie w świetle trzeciej hipotezy przewidzianej w art. 263 akapit czwarty TFUE, a mianowicie hipotezy odnoszącej się do skarg na akty regulacyjne, które dotyczą skarżącego bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych. Strony są również zgodne co do tego, że zaskarżone rozporządzenie stanowi akt regulacyjny oraz że nie wymaga ono środków wykonawczych w rozumieniu obu aspektów wspomnianego przepisu. Spór pomiędzy stronami dotyczy wyłącznie kwestii ustalenia, czy zaskarżone rozporządzenie dotyczy skarżących bezpośrednio i indywidualnie, co Komisja kwestionuje, podczas gdy skarżący twierdzą, że tak jest, ponieważ rozporządzenie ogranicza ich uprawnienia w zakresie wprowadzania regulacji dotyczących ruchu pojazdów w ramach środków służących zwalczaniu zanieczyszczenia powietrza.
- 36 Jednakże, ponieważ dopuszczalność skarg stanowi bezwzględną przesłankę procesową, która nie pozostaje w dyspozycji stron, w niniejszej sprawie należy zatem w pierwszej kolejności rozstrzygnąć jednoznacznie, czy zaskarżone rozporządzenie jest istotnie aktem regulacyjnym, który nie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 19).
- 37 Z orzecznictwa wynika, że definicji takiego aktu regulacyjnego odpowiadają akty o charakterze generalnym inne niż akty ustawodawcze, czyli inne niż te przyjęte w drodze zwykłej procedury ustawodawczej opisanej w art. 294 TFUE lub w drodze specjalnej procedury ustawodawczej opisanej w art. 289 ust. 2 TFUE, w którą zaangażowany jest Parlament Europejski z udziałem Rady Unii Europejskiej lub vice versa (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 51–61).
- 38 Jak wyjaśniono w pkt 9 powyżej, zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte przez Komisję na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007, czyli zgodnie z jedną z procedur komitologii, jaką jest „procedura regulacyjna połączona z kontrolą” przewidziana w art. 5a decyzji 1999/468. Nie jest ono zatem aktem ustawodawczym. Poza tym, jako rozporządzenie, ma ono w myśl art. 288 TFUE zasięg ogólny. Stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji i wywiera skutki prawne wobec

kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny (zob. podobnie wyrok z dnia 2 lutego 1988 r., *Kwekerij van der Kooy i in./Komisja*, 67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38, pkt 15). Jest to zatem niewątpliwie akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

- 39 Co się tyczy istnienia środków wykonawczych odnoszących się do zaskarżonego rozporządzenia, należy przypomnieć, że aby zweryfikować, czy zaskarżony akt regulacyjny wymaga takich środków czy też nie, na potrzeby oceny dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności skierowanej przeciwko temu aktowi na podstawie art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi oraz do przedmiotu skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Telefónica/Komisja*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 30, 31).
- 40 Otóż zaskarżone rozporządzenie nie wymaga jakiegokolwiek środka wykonawczego w odniesieniu do skarżących dla jego włączenia do porządku prawnego, który ma do nich zastosowanie, nawet jeżeli zakłada ono wydawanie licznych decyzji wykonawczych skierowanych do innych osób, mających za przedmiot przykładowo homologację lub rejestrację pojazdów bądź ich odmowę w oparciu o te przepisy. Nie należy mylić tych zwykłych decyzji wykonawczych ze środkami wykonawczymi, o których mowa w art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE. Gdyby bowiem wszystkie decyzje wykonawcze, w szczególności te o charakterze „represyjnym” lub „odmownym”, mające na celu wymierzenie sankcji za nieprzestrzeganie aktu regulacyjnego, należało również uznawać za środki wykonawcze, wówczas wymieniona w traktacie FUE trzecia hipoteza zawarta w art. 263 akapit czwarty byłaby w wielu przypadkach pozbawiona znaczenia, podczas gdy została ona wprowadzona właśnie w celu uniknięcia sytuacji, w której podmioty prawa byłyby zmuszone doprowadzić do przyjęcia wobec nich środków o charakterze „represyjnym” lub „odmownym”, po to by móc uzyskać prawo do kontroli legalności tego aktu regulacyjnego w trybie prejudycjalnym, jak to zostało podkreślone w szczególności w wyroku z dnia 19 grudnia 2013 r., *Telefónica/Komisja* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27).
- 41 Jeżeli chodzi wreszcie o ustalenie, czy zaskarżone rozporządzenie dotyczy bezpośrednio skarżących, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli kwestionowany akt wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżącego i nie pozostawia jakiegokolwiek zakresu uznania adresatom tego aktu, którzy są zobowiązani do wprowadzenia go w życie, mającego nastąpić w sposób czysto automatyczny i wynikającego z samego aktu prawa Unii, bez potrzeby stosowania przepisów pośrednich, akt ten dotyczy skarżącego bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (wyroki: z dnia 5 maja 1998 r., *Dreyfus/Komisja*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, pkt 43; z dnia 17 września 2009 r., *Komisja/Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, EU:C:2009:556, pkt 48; zob. również podobnie wyrok z dnia 13 maja 1971 r., *International Fruit Company i in./Komisja*, od 41/70 do 44/70, EU:C:1971:53, pkt 23–29). Powyższa ocena nie uległa zmianie po wejściu w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. traktatu z Lizbony, który wprowadził trzecią hipotezę, przyznając legitymację czynną osobom fizycznym lub prawnym wskazanym w art. 263 akapit czwarty TFUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 25 października 2011 r., *Microban International i Microban (Europe)/Komisja*, T-262/10, EU:T:2011:623, pkt 32; z dnia 7 lipca 2015 r., *Federcoopesca i in./Komisja*, T-312/14, EU:T:2015:472, pkt 32].
- 42 W tym przypadku Komisja twierdzi w szczególności, że zaskarżone rozporządzenie nie ma żadnego wpływu na uprawnienia skarżących w zakresie wprowadzania regulacji dotyczących ruchu pojazdów w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, a zatem wbrew temu, co twierdzą skarżący, nie wpływa ono na ich sytuację prawną. Komisja podnosi w tym względzie, że wynikające z norm Euro dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu, na które powołują się w tym wypadku skarżący z uwagi na przepisy krajowe regulujące zasady ograniczania ruchu pojazdów w zależności od emitowanych przez nie zanieczyszczeń, nie są w jakikolwiek sposób zmienione przez to rozporządzenie, w szczególności jeżeli chodzi o dopuszczalne wartości wynikające z normy Euro 6 mającej aktualnie zastosowanie do nowych pojazdów. Istnienie tych przepisów krajowych oraz brak modyfikacji dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń wynikających z tej normy z dwóch powodów świadczy o tym, że rozporządzenie to nie dotyczy bezpośrednio skarżących. Komisja zwraca w tym kontekście

uwagę, że miasto Bruksela przyznaje, iż samo rozporządzenie nie jest dla niego przeszkodą we wprowadzaniu „dni bez samochodu”. Przepisy rozporządzenia nakładają obowiązki odnoszące się do emisji zanieczyszczeń z układu wylotowego w trakcie badań RDE wyłącznie na producentów pojazdów. Poza tym skoro skarżący nie uczestniczą w procedurach tych badań ani, ogólniej rzecz biorąc, w procedurach homologacji pojazdów, omawiane rozporządzenie nie wywiera jakiegokolwiek wpływu na ich sytuację prawną.

- 43 Co się tyczy ewentualnego wpływu, jaki może mieć w tym względzie art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, który stanowi, że „[p]aństwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”, w przedmiocie którego Sąd wezwał strony do zajęcia stanowiska, Komisja podnosi, co następuje.
- 44 Przedstawiając w pierwszej kolejności analizę teleologiczną, Komisja podkreśla, że podstawą prawną dyrektywy 2007/46, podobnie jak całej europejskiej legislacji dotyczącej homologacji pojazdów silnikowych, aktualnej lub wcześniejszej, jest art. 114 TFUE lub odpowiadające mu postanowienia traktatów poprzedzających traktat FUE. Postanowienie to odnosi się do „środk[ów] dotycząc[y]ch] zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Taka podstawa prawna nie umożliwia ingerencji w politykę przewozową lub politykę ochrony środowiska, a dyrektywa 2007/46, podobnie jak poprzedzające ją dyrektywy, ma w istocie na celu ułatwienie wprowadzania do obrotu w każdym państwie członkowskim pojazdów pochodzących z innych państw członkowskich, tak aby uniknąć rozdrobnienia rynku wewnętrznego z powodu rozbieżności wymogów i kontroli warunkujących sprzedaż pojazdów, które utrzymywałyby się w przypadku braku takich instrumentów harmonizacji. Jednakże zakres tych instrumentów nie sięga dalej. W szczególności ich celem nie jest w żadnym razie ograniczanie uprawnień porządkowych przysługujących organom umocowanym przez państwa członkowskie, dotyczących ruchu pojazdów, gdy pojazdy te są już używane przez kierowców.
- 45 Komisja powołuje się w tym względzie na poszczególne motywy dyrektyw 70/156 i 2007/46, jak również na swój projekt dyrektywy, który ma zastąpić dyrektywę 2007/46. Komisja podkreśla również, że te instrumenty harmonizacji odnoszą się wyłącznie do homologacji nowych pojazdów, a nie do ruchu pojazdów już użytkowanych. Zdaniem Komisji, gdyby uznać, że dyrektywa 2007/46 oraz akty prawne wydane na jej podstawie ograniczają uprawnienia w zakresie wprowadzania regulacji dotyczących ruchu pojazdów przysługujące organom umocowanym przez państwa członkowskie, organy te nie posiadałyby wówczas żadnych uprawnień w tym przedmiocie, ponieważ rozpatrywana harmonizacja byłaby całkowita, co dowodzi nieprawidłowości takiej wykładni jako prowadzącej do absurdu. Zresztą nawet gdyby Unia przyjęła na podstawie art. 91 lub 192 TFUE środki o charakterze generalnym odnoszące się do ruchu drogowego w celu poprawienia bezpieczeństwa transportu lub zapewnienia jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia, przykładowo jednolite ograniczenie prędkości dla samochodów ciężarowych na terenach miejskich, takie akty prawne mogłyby być niezgodne z zasadą pomocniczości.
- 46 Następnie Komisja, przedstawiając analizę określoną przez siebie jako kontekstowa, stwierdza, że wyrażenie „użycie na drogach” znajdujące się w art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 nie ma znaczenia autonomicznego, lecz że należy je rozumieć jako należące do „kategorii »rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania«”, o której mowa w tym przepisie.
- 47 Komisja zwraca uwagę, że w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 167/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych (Dz.U. 2013, L 60, s. 1), które również opiera się na art. 114 TFUE, analogiczny przepis stanowi, że „[p]aństwa członkowskie nie zakazują, nie ograniczają ani nie utrudniają wprowadzenia do obrotu, rejestracji ani dopuszczenia pojazdów [...] z powodów dotyczących aspektów ich budowy i funkcjonowania objętych zakresem niniejszego rozporządzenia, jeśli spełniają one jego wymogi”, nie wspominając

o ewentualnych zakazach, ograniczeniach lub przeszkodach odnoszących się do użycia na drogach. Komisja podkreśla w tym względzie, że motyw 7 tego rozporządzenia stanowi, iż „[n]iniejsze rozporządzenie nie powinno naruszać przyjętych na poziomie krajowym lub unijnym środków dotyczących korzystania z pojazdów rolniczych i leśnych na drogach, takich jak szczegółowe wymogi dotyczące prawa jazdy, ograniczenia prędkości maksymalnej czy środki regulujące wjazd na niektóre drogi”. Komisja dochodzi do podobnych wniosków w odniesieniu do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów dwu- lub trzykołowych oraz czterokołowców (Dz.U. 2013, L 60, s. 52), jak również rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1628 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych oraz homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 i (UE) nr 167/2013 oraz zmieniającego i uchylającego dyrektywę 97/68/WE (Dz.U. 2016, L 252, s. 53).

- 48 Zdaniem Komisji geneza dyrektywy 2007/46 potwierdza brak autonomicznego znaczenia zwrotu „użycie na drogach” znajdującego się w jej art. 4 ust. 3 akapit drugi. Wersja tego przepisu w pierwotnym projekcie Komisji miała następujące brzmienie: „[p]aństwa członkowskie rejestrują lub zezwalają na sprzedaż lub dopuszczenie do ruchu tylko takich pojazdów, [...] które spełniają wymagania niniejszej dyrektywy”. W trakcie dyskusji toczonej w ramach prac legislacyjnych nad tekstem dyrektywy brzmienie tego przepisu ewoluowało z następujących względów przedstawionych w zmienionym projekcie Komisji: „[w] art. 4 ust. 3 wprowadzono klauzulę swobodnego obrotu, która zapewni, że postanowienia w sprawie homologacji pojazdów silnikowych ustanowione niniejszą dyrektywą oraz odrębnymi aktami prawnymi nie zostaną podważone przez krajowe wymagania dotyczące budowy i funkcjonowania pojazdów już sprzedanych, zarejestrowanych lub wprowadzonych do użytku”. W konsekwencji dodanie wyrażenia „użycie na drogach” nie miało na celu rozszerzenia zakresu stosowania opracowywanego aktu prawnego, lecz uniknięcie obchodzenia przez państwa członkowskie zakazu odmowy wprowadzania do obrotu, rejestracji lub dopuszczania do ruchu nowych pojazdów zgodnych z tymi przepisami. Ten sam rodzaj przepisu „przeciwdziałającego obchodzeniu” znajdował się już w dyrektywie 70/156, w której była mowa o „użytkowaniu” zamiast „użycia na drogach”. Komisja wskazuje, że podobnie jak w przypadku porównywalnych przepisów niemieckich i niderlandzkich art. 9 dekretu premiera Francji nr 2009-497 z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie homologacji pojazdów oraz w sprawie zmiany prawa o ruchu drogowym (JORF z dnia 3 maja 2009 r., s. 7472), który transponuje dyrektywę 2007/46, nie odwołuje się do „użycia [pojazdów] na drogach”, lecz do ich „dopuszczenia do ruchu drogowego”, który to termin ma związek z „dostępem do rynku”.
- 49 Nadto dyrektywa 2008/50 dotycząca jakości powietrza, której główne założenia zostały przywołane w pkt 17 powyżej, pozostawia państwom członkowskim całkowitą swobodę działania, jeżeli chodzi o przyjmowanie środków w celu zwalczania zanieczyszczenia powietrza. W szczególności przewidziane w tej dyrektywie plany działań krótkoterminowych mogą obejmować środki dotyczące ruchu pojazdów silnikowych, co wskazuje, że dyrektywa 2007/46 i wydawane na jej podstawie „akty prawne” w żaden sposób nie ograniczają działań organów państw członkowskich w tym przedmiocie.
- 50 Należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, okoliczność, iż akt prawa Unii uniemożliwia osobie prawnej prawa publicznego skorzystanie zgodnie z jej zamiarem z jej kompetencji własnych, ma bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, a zatem akt ten dotyczy jej bezpośrednio. Takie orzeczenia zapadły przykładowo w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej przez podmioty znajdujące się poniżej szczebla państwowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 1988 r., *Exécutif régional wallon i Glaverbel/Komisja*, 62/87 i 72/87, EU:C:1988:132, pkt 6, 8; z dnia 30 kwietnia 1998 r., *Vlaamse Gewest/Komisja*, T-214/95, EU:T:1998:77, pkt 29; z dnia 26 listopada 2015 r., *Comunidad Autónoma del País Vasco i Itelazpi/Komisja*, T-462/13, EU:T:2015:902, pkt 34). Takie orzeczenie zapadło również w sprawie dotyczącej obowiązków w dziedzinie rolnictwa i praw mających zastosowanie do produktów rolnych obowiązujących przyszłe państwo członkowskie przed jego przystąpieniem (zob. podobnie wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r.,

Polska/Komisja, T-257/04, EU:T:2009:182, pkt 56–58). Akt prawa Unii dotyczy bezpośrednio podmiotu znajdującego się poniżej szczebla państwowego tym bardziej, gdy wpływa na jego własne kompetencje w zakresie stanowienia prawa (w tym przypadku w przedmiocie wprowadzania regulacji dotyczących ruchu pojazdów), a nie tylko na jego uprawnienie do wydawania decyzji indywidualnych w określonym zakresie.

- 51 Wynika z tego, że w tym wypadku zaskarżone rozporządzenie nie może w rzeczywistości mieć wpływu na pewne rodzaje regulacji dotyczących ruchu pojazdów, które mogą być przyjmowane przez organy publiczne umocowane przez państwa członkowskie, w szczególności przez organy znajdujące się poniżej szczebla państwowego, o ile regulacje te są zgodne z innymi przepisami prawa Unii.
- 52 W tym względzie, jak stanowi art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, w którego ramy wpisuje się zaskarżone rozporządzenie, „[p]aństwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”. Sprzeczne z tym przepisem mogą być więc wyłącznie takie regulacje, które definiują zakres ich stosowania poprzez aspekty związane z budową lub funkcjonowaniem pojazdów, stanowiące przedmiot tej dyrektywy, „aktów prawnych” w niej wspomnianych oraz aktów wydanych na ich podstawie. Nie jest tak w przypadku regulacji dotyczących ruchu pojazdów, które dotyczą wszystkich pojazdów lub pewnej ich kategorii zdefiniowanej na podstawie innych kryteriów (na przykład, ogólnie rzecz ujmując, pojazdów o masie przekraczającej 3,5 t), ponieważ takie regulacje nie definiują zakresu ich stosowania poprzez aspekty związane z budową lub funkcjonowaniem pojazdów, które stanowią przedmiot tej dyrektywy, „aktów prawnych” w niej wspomnianych oraz aktów wydanych na ich podstawie. W związku z tym powyższe akty prawa Unii nie mogą mieć wpływu na większość regulacji z zakresu „prawa o ruchu drogowym” lub regulacji przyjmowanych w wykonaniu tego aktu czy też aktów prawnych w sprawie ograniczenia ruchu pojazdów, które dotyczą wszystkich pojazdów, takich jak akty ustanawiające strefy piesze, „dni bez samochodu” lub wprowadzające ruch przemienny na wypadek szczytowych wartości poziomu zanieczyszczeń. Zatem Komisja słusznie zauważyła, że w świetle zaskarżonego rozporządzenia miasto Bruksela może swobodnie ustanawiać „dni bez samochodu”.
- 53 Podobnie organ publiczny umocowany przez państwo członkowskie mógłby aktualnie, nie naruszając art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, wprowadzić ograniczenia ruchu pojazdów na podstawie kryterium poziomu emisji zanieczyszczeń przez pojazdy należące do kategorii objętych rozporządzeniem nr 715/2007, które w najlepszym wypadku spełniają jedynie normę Euro 5, ponieważ norma ta i poprzednie normy Euro nie są już obowiązujące w ramach stosowania tej dyrektywy. Jak bowiem wskazano w pkt 6 powyżej, zgodnie z art. 10 tego rozporządzenia od dnia 1 września 2014 r. do homologacji nowych pojazdów osobowych oraz pojazdów przeznaczonych do przewozu osób zastosowanie ma norma Euro 6, a od dnia 1 września 2015 r. ma ona zastosowanie do rejestracji, sprzedaży lub wprowadzania do obrotu tych pojazdów, natomiast w przypadku większości lekkich pojazdów użytkowych termin ten został przesunięty o rok, podczas gdy ciężkie pojazdy użytkowe objęte są innym rozporządzeniem. Można w związku z tym przypomnieć, że w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., Komisja/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), Trybunał wskazał, iż państwo członkowskie, które już wcześniej w celu zwalczania zanieczyszczenia powietrza zakazało ruchu pojazdom ciężarowym należącym w najlepszym wypadku do jednej z dawnych klas Euro, zamiast ustanawiać sektorowy zakaz poruszania się dla pojazdów ciężarowych mający zastosowanie niezależnie od tego, do jakiej klasy Euro należą, który to zakaz jest sprzeczny z zasadami traktatu WE dotyczącymi swobodnego przepływu towarów, aby zachować zgodność z tymi zasadami, mogło poprzestać na rozszerzeniu pierwotnego zakazu na pojazdy ciężarowe należące do tej klasy Euro, która była następczynią pierwotnie wskazanej klasy.
- 54 Jeżeli natomiast chodzi o regulacje dotyczące ruchu pojazdów wprowadzane przez organy publiczne umocowane przez państwa członkowskie, które to regulacje nakładałyby ograniczenia dla ruchu w oparciu o kryteria poziomu emisji zanieczyszczeń odnoszące się do pojazdów należących do

kategorii objętej rozporządzeniem nr 715/2007 i spełniających normę Euro 6 lub – w trakcie badań RDE – wartości NTE, sytuacja jest inna, ponieważ określone przez tę normę albo na podstawie tych wartości dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń mają moc obowiązującą w ramach stosowania dyrektywy 2007/46.

- 55 Prawdą jest, jak zasadniczo podkreśla Komisja, że wprowadzanie regulacji dotyczących ruchu pojazdów należy również do kompetencji mających źródło w prawie krajowym, nawet jeżeli powodem, dla którego państwa członkowskie i umocowane przez nie organy publiczne je ustanawiają, może być również wypełnienie zobowiązań, jakie na nich ciążyą na mocy dyrektywy 2008/50 dla zapewnienia jakości powietrza, oraz nawet jeżeli w danym przypadku regulacje te posługują się normami Euro w celu określenia zakresu stosowania wprowadzanych przez nie ograniczeń.
- 56 Należy więc ustalić, czy regulacje dotyczące ruchu pojazdów wprowadzane przez organy publiczne umocowane przez państwa członkowskie, w zakresie w jakim dotyczą one pojazdów wskazanych w pkt 54 powyżej, są jako takie sprzeczne z przepisami dyrektywy 2007/46, w szczególności z jej art. 4 ust. 3 akapit drugi.
- 57 Należy w tym względzie przypomnieć, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi (wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12; z dnia 19 lipca 2012 r., *ebookers.com Deutschland*, C-112/11, EU:C:2012:487, pkt 12). Mowa tu odpowiednio o wykładni literalnej, kontekstowej (albo systemowej) i teleologicznej.
- 58 W świetle przepisów art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 sfera autonomii prawa krajowego przywołana w pkt 55 powyżej doznaje wyraźnego ograniczenia polegającego na uniemożliwieniu organom publicznym umocowanym przez państwa członkowskie wprowadzenia, z przyczyn związanych z poziomem emisji zanieczyszczeń, ograniczeń ruchu pojazdów, w sytuacji gdy pojazdy te spełniają europejskie wymogi w tym przedmiocie, ponieważ przepis ten stanowi, że państwa członkowskie „nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają [...] użycia na drogach pojazdów [...] z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”.
- 59 Dokładniej rzecz ujmując, zgodnie z literalną wykładnią art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 organ publiczny umocowany przez państwo członkowskie, w szczególności podmiot znajdujący się poniżej szczebla państwowego, nie mógłby nakładać ograniczeń dla ruchu drogowego opartych na kryterium poziomu emisji zanieczyszczeń w odniesieniu do pojazdów, które należą do kategorii objętej rozporządzeniem nr 715/2007 i które spełniają normę Euro 6, ponieważ norma ta obowiązuje, a w konsekwencji pojazdy te odpowiadają wymogom dyrektywy. Podobnie, skoro zaskarżone rozporządzenie określa wartości emisji tlenków azotu, które nie mogą zostać przekroczone w trakcie badań RDE, organ taki nie mógłby nałożyć ograniczeń dla ruchu drogowego opartych na poziomie emisji zanieczyszczeń w odniesieniu do pojazdów, które należą do kategorii objętej rozporządzeniem nr 715/2007 i które spełniają wymogi dotyczące tych wartości NTE w trakcie takich badań. Należy przypomnieć, że jak zostało wskazane w pkt 15 powyżej, te badania i dopuszczalne wartości są stosowane z mocą wiążącą od dnia 1 września 2017 r.
- 60 Należy jednakże zbadać, czy argumenty przedstawione przez Komisję, opierające się na wykładni teleologicznej i kontekstowej art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, podważają przedstawioną wyżej wykładnię.
- 61 Jeżeli chodzi o wykładnię art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, Komisja twierdzi zasadniczo, że dyrektywa ta, jak również „akty prawne”, o których w niej mowa, oraz akty wydane na ich podstawie, co do zasady mają na celu wyłącznie zapewnienie, aby w państwach członkowskich można było bez przeszkód wprowadzać do obrotu nowe pojazdy, które spełniają zharmonizowane wymogi wynikające z tych aktów, na zasadach mających zastosowanie do rynku wewnętrznego.

- 62 Stwierdzenie to jest samo w sobie zasadne, jednakże nie może podważyć literalnej wykładni art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 przedstawionej w pkt 59 powyżej.
- 63 Podstawą prawną dyrektywy 2007/46 jest art. 95 WE (którego postanowienia o charakterze materialnoprawnym zostały powtórzone w art. 114 TFUE). Artykuł 95 WE służy w istocie realizacji celów wyrażonych w art. 14 WE (którego postanowienia zostały z kolei powtórzone zasadniczo w art. 26 TFUE), a mianowicie ustanowieniu rynku wewnętrznego (art. 14 ust. 1 WE), który „obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami [traktatu WE]” (art. 14 ust. 2 WE). Nadto, jak podnosi Komisja, ta podstawa prawna nie umożliwia Unii całkowitej harmonizacji w odniesieniu do towarów lub usług motywowanej ustanowieniem rynku wewnętrznego. Artykuł 95 WE umożliwiał bowiem przyjmowanie „środk[ów] dotycząc[y]ch zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”, przy czym w powołanym przez Komisję wyroku z dnia 5 października 2000 r., Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 83), Trybunał orzekł, że przepis ten nie udziela prawodawcy Unii ogólnej kompetencji do regulowania rynku wewnętrznego. Jak zostało wyjaśnione zasadniczo w pkt 84 i 85 tego wyroku, kompetencja wywodząca się z art. 95 WE ogranicza się do sytuacji, w których należy rzeczywiście zapobiec występowaniu przeszkód w swobodzie przepływu towarów, usług lub kapitału pomiędzy państwami członkowskimi.
- 64 W niniejszym kontekście motyw 2 dyrektywy 2007/46 stanowi, że „w celu ustanowienia i zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego Wspólnoty właściwe jest zastąpienie systemów homologacji państw członkowskich wspólnotową procedurą homologacji opartą na zasadzie całkowitej harmonizacji”. Artykuł 1 tej dyrektywy zatytułowany „Przedmiot” stanowi, że dyrektywa „ustanawia zharmonizowane ramy zawierające przepisy administracyjne i ogólne wymagania techniczne homologacji wszystkich nowych pojazdów objętych jej zakresem zastosowania [...] mając na uwadze uproszczenie ich rejestracji, sprzedaży i dopuszczenia do ruchu na obszarze [Unii]”. Prawdą jest więc, że zasadniczym przedmiotem tej dyrektywy jest wprowadzanie do obrotu nowych pojazdów silnikowych, czyli swoboda przepływu niektórych towarów pomiędzy państwami członkowskimi, że nie zmierza ona w ogólności do ograniczenia regulacji dotyczących ruchu drogowego odnoszących się do tych pojazdów, stanowiących przez organy publiczne umocowane przez państwa członkowskie, oraz że nie jest ona elementem polityki przewozowej lub polityki ochrony środowiska naturalnego Unii, mimo że powinna w tym względzie spełniać wymóg wysokiego poziomu ochrony, o którym mowa w art. 95 WE.
- 65 Jednakże nie oznacza to, że żaden przepis dotyczący użycia na drogach nowych pojazdów silnikowych nie znalazłby miejsca w dyrektywie 2007/46. Zdarza się często, że jakaś dyrektywa bądź jakaś inna dyrektywa wynikająca z tej pierwszej zawiera przepisy, które nie dotyczą jej zasadniczego celu, lecz służą zapewnieniu skuteczności przepisom przyjętym dla osiągnięcia tego celu. I tak celem dyrektyw dotyczących udzielania zamówień publicznych jest ułatwienie swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług w ramach zakupów publicznych. Jednakże, aby zapewnić osiągnięcie tego celu, czyli osiągnięcie skuteczności tych dyrektyw, uchwalono przepisy zawarte w dyrektywach szczególnych, których celem jest zapewnienie, aby decyzje podjęte przez instytucje zamawiające podlegały efektywnemu oraz w szczególności możliwie szybkiemu postępowaniu odwoławczemu, mimo że celem dyrektyw w przedmiocie udzielania zamówień publicznych w żadnym razie nie była harmonizacja sądowych postępowań odwoławczych w poszczególnych państwach członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r., Komisja/Francja, C-327/08, niepublikowany, EU:C:2009:371, pkt 2–9). Podobnie dyrektywy służące zapewnieniu swobodnego przepływu usług informacyjnych (prasa, radio, telewizja, Internet) zawierają w celu jego zapewnienia przepisy dokonujące harmonizacji zakazów odnoszących się do reklamy wyrobów tytoniowych, które to zakazy mają na celu ochronę zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 3–11).

- 66 Poza tym, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, w przypadku gdy przepis prawa Unii można interpretować w różny sposób, pierwszeństwo należy dać wykładni, która zagwarantuje jego skuteczność (wyroki: z dnia 6 października 1970 r., Grad, 9/70, EU:C:1970:78, pkt 12, 13; z dnia 22 września 1988 r., Saarland i in., 187/87, EU:C:1988:439, pkt 19; z dnia 24 lutego 2000 r., Komisja/Francja, C-434/97, EU:C:2000:98, pkt 21). Pojęcie użycia na drogach byłoby pozbawione skuteczności, gdyby miało ono, jak twierdzi Komisja, taki sam zakres jak „rejestracja, sprzedaż i dopuszczenie do korzystania” tych pojazdów.
- 67 Z tego właśnie względu przepisu art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 nie można interpretować w ten sposób, w szczególności w ramach podejścia teleologicznego, że jego znaczenie ogranicza się zasadniczo do tego, iż nowy właściciel pojazdu silnikowego spełniającego wymogi tej dyrektywy ma prawo ów pojazd kupić, zarejestrować, rozpocząć korzystanie z niego i zasiąść za kierownicą, ale bez żadnych gwarancji na przyszłość. Podważałoby to skuteczność tej dyrektywy, ponieważ wprowadzanie do obrotu pojazdów potencjalnie objętych tymi przepisami byłoby utrudnione ze względu na obawę, iż nie będą one mogły być normalnie użytkowane. Przykładowo, gdyby kierowca, który używa pojazdu, aby jeździć do Paryża (Francja), Brukseli (Belgia) lub Madrytu (Hiszpania), przewidywał, że skarżący wprowadzą na całości lub części swoich terytoriów zakaz ruchu dla pojazdów, które w trakcie badania RDE nie spełniają wymogów związanych z limitami normy Euro 6, mimo że spełniają wymogi związane z wartościami NTE, kierowca ten mógłby w takim przypadku zrezygnować z zakupu nowego pojazdu z silnikiem napędzanym benzyną lub olejem napędowym. Jak podkreślono w trakcie rozprawy, problem stałby się jeszcze poważniejszy, gdyby większa liczba podmiotów w ramach Unii znajdujących się poniżej szczebla państwowego podjęła podobne kroki w ramach walki z zanieczyszczeniem powietrza. Zresztą Komisja w swojej argumentacji kontekstowej twierdzi, że wprowadzenie w tym akapicie wyrażenia „użycie na drogach” ma to samo znaczenie co wprowadzenie przepisu „przeciwdziałającego obchodzeniu”, którego celem jest zapewnienie, aby pojazdy, których dotyczy sprawa, były bez przeszkód wprowadzane do obrotu.
- 68 Komisja podniosła również podczas rozprawy, iż byłoby niekonsekwentne, gdyby uznać, że organy publiczne umocowane przez państwa członkowskie nie mogą wprowadzać ograniczeń ruchu pojazdów spełniających najnowsze wymogi w zakresie zwalczania zanieczyszczeń powietrza, które to ograniczenia byłyby motywowane poziomem zanieczyszczeń emitowanych przez te pojazdy, a jednocześnie że organy te mogą wprowadzać ograniczenia ruchu pojazdów na podstawie kryteriów, których nie uwzględniają ramy dyrektywy 2007/46, lub wprowadzać ograniczenia ruchu pojazdów starszych typów, które gdy były wprowadzane do obrotu, w pełni spełniały wymogi dotyczące ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Na ten argument, który z kolei jest konsekwentny z punktu widzenia teleologicznego, należy odpowiedzieć, po pierwsze, że ta dyrektywa nie obejmuje kwestii ograniczeń ruchu pojazdów wprowadzanych na podstawie kryteriów oderwanych od aspektów technicznych, które są przedmiotem jej przepisów (zob. pkt 52 powyżej), a po drugie, że dyrektywa ta nie obejmuje również kwestii ruchu pojazdów niespełniających aktualnie obowiązujących, wprowadzonych przez nią wymogów, nawet jeżeli w danym przypadku pojazdy te w momencie ich wprowadzenia do obrotu spełniały obowiązujące wówczas wymogi o tym samym charakterze (zob. pkt 53 powyżej). Pojazdy te są to z definicji pojazdy nowe, które jednak nie mogą już w zwykłych warunkach zostać wprowadzone do obrotu w Unii, bądź pojazdy używane, przykładowo nowe lub używane pojazdy spełniające normę Euro 5, lecz niespełniające normy Euro 6. Zarówno jedne, jak i drugie nie są objęte zakresem ochrony ustanowionym w dyrektywie, która dotyczy nowych pojazdów silnikowych przeznaczonych do sprzedaży w Unii. Wykładnia teleologiczna art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 także w tym punkcie jest zgodna z wykładnią literalną tego przepisu.
- 69 Jeśli chodzi o wykładnię kontekstową art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, Komisja twierdzi, że zawarty w tym przepisie zakaz wprowadzania ograniczeń odnośnie do użycia na drogach nie występuje w analogicznych uregulowaniach dotyczących innych typów pojazdów lub silników niż te, których dotyczy ta dyrektywa, oraz że został on do niej dodany dopiero w trakcie dyskusji toczonej w ramach prac legislacyjnych nad tekstem, co wskazuje, iż zakaz ten odnosi się wyłącznie do rejestracji pojazdów, ich sprzedaży i dopuszczenia do korzystania. Argument ten nie wydaje się jednak zupełnie

oderwany od twierdzeń Komisji odnoszących się do wykładni teleologicznej tego przepisu. Okoliczność, że w jednym akcie prawnym zostało jednoznacznie wskazane, iż w omawianych warunkach nie można wprowadzać ograniczeń odnośnie do użycia na drogach pojazdów spełniających wymogi wynikające z tego aktu prawnego, oraz że w innym akcie prawnym jest mowa o korzystaniu, a nie o użyciu na drogach, w jeszcze innych zaś aktach prawnych nie ma o tym mowy, w żadnym razie nie zmienia faktu, że nieodłącznym elementem sytuacji powstałej na skutek całkowitej harmonizacji, takiej jak ta wynikająca z tej dyrektywy, jest to, że państwa członkowskie i umocowane przez nie organy publiczne, z zastrzeżeniem wyjątkowych sytuacji, nie mogą, nie naruszając skuteczności przepisów harmonizujących, zakazać używania towaru zgodnie z jego zwykłym przeznaczeniem, jeżeli spełnia on wymogi określone w tych przepisach harmonizujących.

70 Prawdą jest, że ta zasada pozostaje bez uszczerbku dla możliwości powołania się przez państwa członkowskie na przepisy znajdujące się w art. 114 ust. 4 i nast. TFUE, które umożliwiają pod pewnymi warunkami odstępstwa od środka harmonizującego, w szczególności ze względu na ochronę zdrowia i środowiska naturalnego. Jednakże korzystanie z tej wyjątkowej możliwości może odbywać się wyłącznie pod stałą i ścisłą kontrolą Komisji, co sprawia, że nie można uznać, iż z uwagi na tę możliwość środków harmonizacji nie ma wpływu na uprawnienia państw członkowskich i umocowanych przez nie organów.

71 W trakcie rozprawy przywołane zostały również art. 8 ust. 3 oraz art. 29 samej dyrektywy 2007/46, które stanowią, odpowiednio:

„Państwo członkowskie może odmówić udzielenia homologacji typu WE, jeśli stwierdzi, że typ pojazdu [...] stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego lub poważnie szkodzi środowisku naturalnemu lub zdrowiu publicznemu, nawet jeśli jest zgodny z wymaganymi przepisami. W tym przypadku przesyła natychmiast innym państwom członkowskim i Komisji szczegółową dokumentację wyjaśniającą powody swojej decyzji i zawierającą dowody potwierdzające jego ustalenia”.

„1. Jeżeli państwo członkowskie stwierdza, że nowe pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego lub poważnie szkodzą środowisku lub zdrowiu publicznemu, mimo że spełniają stosowne wymagania lub są właściwie oznakowane, wówczas państwo to może, maksymalnie przez okres sześciu miesięcy, odmawiać rejestracji takich pojazdów lub zabronić sprzedaży lub dopuszczenia do użycia na swoim terytorium takich pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych.

W takich przypadkach zainteresowane państwa członkowskie natychmiast powiadamiają producenta, inne państwa członkowskie i Komisję [...]

[Następuje opis procedury, która może doprowadzić bądź do zmiany aktu prawnego, bądź do przyjęcia środków mających celu poprawę jego przestrzegania].”

72 Jednakże, oprócz tego, że można tu sformułować tego samego rodzaju uwagi, jak te wyrażone odnośnie do art. 114 ust. 4 i nast. TFUE, art. 8 ust. 3 i art. 29 dyrektywy 2007/46 umożliwiają zasadniczo jedynie doprowadzenie do odmowy homologacji typu WE oraz do całkowitego zakazu sprzedaży danego typu pojazdów albo do zmiany aktu prawnego, które to środki znacznie się różnią od ukierunkowanych ograniczeń ruchu, jakie skarżący zamierzają wprowadzić na swoich terytoriach.

73 Także pozostałe argumenty podniesione przez Komisję nie pozwalają na podważenie wniosków wywiedzionych z wykładni literalnej i teleologicznej art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46.

74 Okoliczność, że dyrektywa 2008/50 stanowi, iż państwa członkowskie obowiązane są podejmować działania w celu zwalczania zanieczyszczenia powietrza, w szczególności w ramach planów działań krótkoterminowych ustanowionych na mocy tej dyrektywy, nie zwalnia państw członkowskich z obowiązków wynikających z innych norm prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia

2011 r., Komisja/Austria, C-28/09, EU:C:2011:854, pkt 111). Podobnie wyłącznie w sytuacji, gdyby wykładnia literalna i teleologiczna art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 prowadziła do tego, że przyjęcie na podstawie dyrektywy 2008/50 jakiegokolwiek skutecznego środka ograniczającego ruch pojazdów w celu zwalczania zanieczyszczeń powietrza byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, wykładnię tę można by zakwestionować na podstawie wykładni kontekstowej tego przepisu. Jak zostało wyjaśnione w pkt 52 i 53 powyżej, państwa członkowskie i umocowane przez nie organy publiczne zachowują uprawnienie do przyjmowania aktów prawnych ograniczających ruch wszelkich pojazdów lub pewnych kategorii pojazdów określonych na podstawie bardzo ogólnych kryteriów bądź też aktów prawnych odnoszących się do pojazdów, które nie wchodzą już w zakres obowiązujących przepisów dyrektywy 2007/46, „aktów prawnych”, o których w niej mowa, oraz aktów wydanych na ich podstawie. W szczególności, mimo że wykładnia literalna i teleologiczna tego przepisu rzeczywiście ogranicza uprawnienia właściwych organów umocowanych przez państwa członkowskie do przyjmowania środków ograniczających w ukierunkowany sposób ruch pojazdów, które to akty dotyczą pojazdów spełniających aktualne wymogi tej dyrektywy, „aktów prawnych”, o których w niej mowa, oraz aktów wydanych na ich podstawie (przykładowo, ograniczenie dotyczące pojazdów, które w trakcie badań RDE przekraczają dopuszczalne wartości zanieczyszczeń wynikające z normy Euro 6, lecz pozostają poniżej wartości NTE), to pozostawia im ona jednakże istotny margines swobody w zakresie stanowienia aktów prawnych przyczyniających się do realizacji celów określonych w dyrektywie 2008/50, nawet jeżeli z punktu widzenia tych organów akty te nie są być może najbardziej odpowiednie (przykładowo, ogólne ograniczenie dotyczące wszystkich pojazdów spełniających w najlepszym wypadku normę Euro 5).

75 Wreszcie okoliczność, że środki transponujące dyrektywę 2007/46 w niektórych państwach członkowskich zawierają sformułowanie „dopuszczenie do ruchu drogowego”, a nie „użycie na drogach”, nie może w tym wypadku stanowić elementu, jaki należy brać pod uwagę, dokonując wykładni art. 4 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy. Jak bowiem wynika z utrwalonego orzecznictwa, treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo). Mimo że z orzecznictwa wynika również, iż nawet w przypadku braku bezpośredniego odesłania do prawa państw członkowskich zastosowanie prawa Unii może wymagać odwołania się do prawa państw członkowskich wówczas, gdy sąd Unii nie może znaleźć w prawie Unii lub w jego ogólnych zasadach elementów umożliwiających mu sprecyzowanie treści i zakresu rozpatrywanego przepisu prawa Unii w drodze wykładni autonomicznej (wyrok z dnia 18 grudnia 1992 r., Díaz García/Parlament, T-43/90, EU:T:1992:120, pkt 36), powyższa analiza wykazała, że taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie.

76 Wykładnia literalna, teleologiczna i kontekstowa dyrektywy 2007/46, a w szczególności jej art. 4 ust. 3 akapitu drugiego, zmierzają zatem w tym samym kierunku, a mianowicie w takim, że faktycznie nie pozwala ona organom publicznym umocowanym przez państwo członkowskie (bez pozostawienia im jakiegokolwiek zakresu uznania) na zabranianie, ograniczanie lub utrudnianie użycia na drogach pojazdów z powodów związanych z aspektami ich budowy lub funkcjonowania objętych tą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania, co sprawia, że z powodu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia skarżący rzeczywiście nie mogą, tak jak utrzymują, w ramach ukierunkowanego działania uwzględniającego poziomy emisji zanieczyszczeń wytwarzanych przez pojazdy ograniczać ruchu tych pojazdów, które w trakcie badań RDE przekraczały dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń tlenków azotu określone dla normy Euro 6, ale które przy tym nie przekraczały wartości NTE emisji tlenków azotu określonych w tym rozporządzeniu, które to wartości są wyższe niż te pierwsze.

- 77 Miasta Paryż i Bruksela wskazały w tym względzie podczas rozprawy, że krajowy sąd administracyjny rozpoznający przykładowo skargę niezadowolonego kierowcy przeciwko jednemu z wydanych przez te miasta aktów prawnych ograniczających ruch pojazdów w okolicznościach opisanych w pkt 76 powyżej niechybnie stwierdziłby nieważność takiego aktu jako sprzecznego z dyrektywą 2007/46 oraz z zaskarżonym rozporządzeniem.
- 78 Nie przesądzając o ewentualnych rozstrzygnięciach sądów państw członkowskich, należy istotnie przypomnieć, że dbałość o zapewnienie skuteczności dyrektyw, mająca podstawowe znaczenie dla konstrukcji europejskiej, doprowadziła do wypracowania teorii bezpośredniej skuteczności ich przepisów, mającej na celu przyznanie jednostkom uprawnień, na które mogą one powoływać się względem organów publicznych (wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, pkt 12). Przepis art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46, zgodnie z którym państwa członkowskie „nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach pojazdów [...] z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”, jest przepisem przyznającym uprawnienie jednostkom, ponieważ jest bezwarunkowy, wystarczająco jasny i precyzyjny, nawet jeżeli Komisja mogła poddawać dyskusji jego zakres (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 1970 r., Grad, 9/70, EU:C:1970:78, pkt 9; z dnia 4 grudnia 1974 r., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, pkt 14). Należy również przypomnieć, że zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenia mają charakter generalny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, a zatem jednostki mogą powoływać się na nie.
- 79 Zresztą, gdyby którykolwiek ze skarżących przyjął akty prawne, o których mowa w pkt 77 powyżej, Królestwo Belgii, Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska byłyby narażone również na skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 lub 259 TFUE. Państwa członkowskie powinny bowiem ponosić odpowiedzialność na tej podstawie za naruszenia prawa Unii popełnione przez wszelkie organy publiczne umocowane przez te państwa (wyrok z dnia 5 maja 1970 r., Komisja/Belgia, 77/69, EU:C:1970:34, pkt 15). Ogólnie rzecz ujmując, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii oraz powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Zasada ta ma zastosowanie do wszelkich organów umocowanych przez państwo członkowskie, niezależnie od tego, czy chodzi o organ centralny państwa, organy państwa federalnego czy inne organy lokalne (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 czerwca 1990 r., Niemcy/Komisja, C-8/88, EU:C:1990:241, pkt 13; z dnia 13 kwietnia 2010 r., Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, pkt 69). Zgodnie z tą zasadą skarżący powinni więc sami powstrzymać się od przyjmowania opisanych w pkt 76 powyżej aktów prawnych dotyczących ograniczenia ruchu pojazdów.
- 80 Nadto ograniczenie uprawnień, o którym mowa również w pkt 76 powyżej, jest w przypadku skarżących realne.
- 81 Skarżący uzasadnili w tym względzie nie tylko to, że na podstawie prawa krajowego przysługują im kompetencje w zakresie ochrony środowiska naturalnego i ochrony zdrowia, w szczególności w zakresie zwalczania zanieczyszczenia powietrza, w tym kompetencja do ograniczenia w tym celu ruchu pojazdów. Komisja tego nie kwestionuje.
- 82 Skarżący przedstawili również przykłady aktów prawnych, które już przyjęli. I tak miasto Paryż w drodze dwóch kolejnych zarządzeń mera i prefekta policji ustanowiło strefę ograniczonego ruchu odpowiadającą całości obszaru tego miasta „intra-muros”, zakazując kolejno od dnia 1 września 2015 r., a następnie od dnia 1 lipca 2017 r., od godziny 8.00 do godziny 20.00 w dni powszednie, z zastrzeżeniem szczególnych wyjątków, ruchu pojazdów niespełniających co najmniej danej normy Euro, na przykład aktualnie normy Euro 3 w przypadku pojazdów osobowych z silnikiem Diesla. W 2020 r. minimalną normą, którą będzie należało spełniać, aby móc uczestniczyć w ruchu

drogowym, będzie norma Euro 5, jak zaś wynika z akt sprawy, przygotowany dla tego miasta „plan dla klimatu, powietrza i energii” przewiduje zakaz ruchu dla pojazdów z silnikiem Diesla od 2024 r., a dla pojazdów z silnikiem benzynowym – od 2030 r. Miasto Bruksela utworzyło w swoim centrum rozległą strefę pieszą oraz, jak już wspomniano, ustanawia „dni bez samochodu”. W 2015 r. i 2016 r. miasto Madryt ustanowiło w drodze zarządzeń pełnomocnika administracji rządowej ds. ochrony środowiska i mobilności ograniczenia ruchu pojazdów w czasie występowania wysokiego poziomu zanieczyszczeń, zgodnie z przepisami przyjętego przez to miasto planu na rzecz jakości powietrza na lata 2011–2015 oraz protokołu ustanawiającego środki, jakie należy podejmować w przypadku wystąpienia wysokiego poziomu zanieczyszczeń dwutlenkiem azotu.

- 83 Skarżący bądź przedstawili również różne dokumenty lub badania dotyczące jakości powietrza na ich obszarach, wykazujące niepokojąco wysokie poziomy zanieczyszczeń (mimo że emisja tlenków azotu w Paryżu i w Madrycie w ciągu dziesięciu lat zmniejszyła się), bądź powołali się na postępowania w przedmiocie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję przeciwko Królestwu Belgii, Królestwu Hiszpanii i Republice Francuskiej z powodu nieprzestrzegania dyrektywy 2008/50, w tym z powodu poziomu tlenków azotu, w związku z którym Komisja podkreśliła w komunikacie prasowym załączonym przez miasto Brukselę do jej pism, że „większość emisji pochodzi z ruchu drogowego w ogólności, a w szczególności z ruchu pojazdów z silnikiem Diesla”. Podczas rozprawy w niniejszych sprawach w dniu 17 maja 2018 r. pełnomocnik miasta Paryż dodał, przy czym nie zostało to zakwestionowane, że Komisja zapowiedziała w komunikacie prasowym z tego samego dnia wniesienie do Trybunału skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko kilku państwom członkowskim z powodu przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia tlenu azotu określonych w tej dyrektywie, w szczególności skargi dotyczącej Republiki Francuskiej z powodu zbyt wysokich stężeń odnotowanych głównie w Paryżu (komunikat IP/18/3450).
- 84 Z okoliczności prawnych i faktycznych, które zostały przeanalizowane powyżej, dotyczących w szczególności przysługujących skarżącym uprawnień w zakresie ograniczania ruchu pojazdów w celu ochrony jakości powietrza oraz korzystania z tych uprawnień przez skarżących wynika, że wpływ zaskarżonego rozporządzenia na sytuację prawną skarżących został wykazany oraz że w konsekwencji rozporządzenie to dotyczy skarżących bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Poza tym, z uwagi na to, że jak wskazano w pkt 38 i 40 powyżej, zaskarżone rozporządzenie stanowi akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu tego przepisu, skargi o stwierdzenie nieważności złożone przez miasta Paryż, Brukselę i Madryt są dopuszczalne, a zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Komisję należy oddalić.

Co do istoty skarg o stwierdzenie nieważności

- 85 Skarżący podnoszą zarzuty dotyczące braku kompetencji Komisji do przyjęcia kwestionowanych przez nich przepisów zaskarżonego rozporządzenia oraz zarzuty dotyczące naruszenia co do istoty różnych przepisów prawa Unii, które można podzielić na trzy kategorie: przepisy rozporządzenia nr 715/2007 i, ogólnie rzecz ujmując, aktów prawa wtórnego służących zapewnieniu jakości powietrza; przepisy traktatów UE i FUE oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a wreszcie różne zasady prawa. Nadto podnoszą oni, że Komisja, przyjmując zaskarżone rozporządzenie, dopuściła się nadużycia władzy.

– W przedmiocie zarzutów dotyczących braku kompetencji Komisji

- 86 Jak wyjaśniono w pkt 7 i 8 powyżej, rozporządzenie nr 715/2007 stanowi, że Komisja jest upoważniona do przyjmowania różnych środków wykonawczych w celu stosowania jego przepisów w ramach procedur uregulowanych aktualnie w rozporządzeniu nr 182/2011. W tym wypadku zaskarżone rozporządzenie odwołuje się jednoznacznie w swoich umocowaniach do art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007, który stanowi, że procedury, badania i wymogi homologacji odnoszące się do pewnych

elementów, w szczególności do emisji spalin z układu wylotowego, przyjmowane są zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, która została opisana w art. 5a decyzji 1999/468 i której skutki, w myśl art. 12 rozporządzenia nr 182/2011, zostały utrzymane w mocy na użytek aktów zawierających odesłania do tego artykułu.

- 87 Skarżący zarzucają, że nie zostały spełnione przesłanki pozwalające Komisji na uzupełnienie rozporządzenia nr 715/2007 w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Skarżący podnoszą w szczególności, co następuje.
- 88 Skarżący podkreślają, że motyw 7a decyzji 1999/468 wskazuje, iż „[w] dziedzinie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu przyjętego [łącznie przez Parlament i Radę], w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów, należy przestrzegać procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, lecz że istotne elementy aktu prawnego mogą być zmienione jedynie przez prawodawcę na podstawie traktatu”. Miasto Bruksela dodaje, że motyw 25 rozporządzenia nr 715/2007 wyraża tego samego rodzaju stanowisko, wskazując, że „[w] szczególności należy powierzyć Komisji uprawnienia w zakresie wprowadzania do załącznika I wartości dopuszczalnych liczby cząstek stałych, jak również ponownego ustalenia wartości dopuszczalnych masy cząstek stałych określonych w tym załączniku”, oraz że „[p]onieważ środki te mają zasięg ogólny i mają na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia, środki te powinny zostać przyjęte zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, określoną w art. 5a [tej] decyzji”. Miasto Madryt powołuje się natomiast, w tym samym duchu, na motyw 26 tego rozporządzenia, który stanowi, że „[...] należy również powierzyć Komisji uprawnienia w zakresie ustanawiania szczegółowych procedur, testów i wymogów homologacji typu, jak również znowelizowanej procedury pomiaru cząstek stałych i wartości dopuszczalnych liczby cząstek stałych, a także przyjmowania środków dotyczących użycia urządzeń ograniczających skuteczność działania, dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów oraz cykli jezdnych użytych do pomiaru emisji” oraz że „[p]onieważ środki te mają zasięg ogólny i mają na celu uzupełnienie niniejszego rozporządzenia poprzez dodanie elementów nieistotnych, środki te powinny zostać przyjęte zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, określoną w art. 5a [tej] decyzji”.
- 89 Podkreślając różnice pomiędzy procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą a procedurą legislacyjną prowadzącą do przyjęcia aktu prawnego przez Parlament i Radę, skarżący podnoszą, że wprowadzając na potrzeby badań RDE wartości NTE emisji tlenków azotu wyższe niż dopuszczalne wartości określone dla normy Euro 6 w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007, tym bardziej że wartości te były do tej pory stale obniżane, Komisja zmieniła istotne elementy tego rozporządzenia, nie mając do tego kompetencji. Miasto Bruksela precyzuje, że nie kwestionuje uprawnienia Komisji do definiowania na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 nowych badań. Miasto Bruksela nie podważa więc rozporządzeń nr 692/2008 i 2016/427 sprzed włączenia do nich przepisów zaskarżonego rozporządzenia. Kwestionuje ono natomiast wprowadzenie w drodze zaskarżonego rozporządzenia nowych limitów ilościowych odnoszących się do emisji tlenków azotu, bardziej tolerancyjnych niż te zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 uchwalonego przez Parlament i Radę. Te nowe limity wynikające z ustalenia współczynnika zgodności CF pollutant w zaskarżonym rozporządzeniu pozbawiają skuteczności dopuszczalne wartości określone dla normy Euro 6 zawarte w tym załączniku. Ponieważ, jak wyjaśnia Komisja, przyjęte współczynniki zgodności CF pollutant są uzasadnione rozbieżnościami, jakie można stwierdzić, pomiędzy danymi pochodzącymi z badań RDE a danymi pochodzącymi z badań laboratoryjnych, złagodzenie limitów stosowanych dla pierwszego typu badań sprowadza się w istocie do rezygnacji z limitów Euro 6 określonych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007.
- 90 Miasta Paryż i Madryt dodają, że poprzez takie działanie Komisja dopuściła się naruszenia istotnych wymogów proceduralnych. Ich zdaniem bowiem normalne działanie „współprawodawców”, w szczególności Parlamentu, zapewniłoby gwarancje proceduralne i z pewnością miałyby wpływ na treść przyjmowanego aktu, który byłby przynajmniej przedmiotem licznych poprawek.

- 91 Na wstępie Komisja przypomina szereg przepisów ustawowych i wykonawczych, w które wpisuje się zaskarżone rozporządzenie, oraz stara się wykazać, że wbrew temu, co twierdzą skarżący, rozporządzenie to przyczynia się do lepszej ochrony zdrowia obywateli europejskich i środowiska naturalnego.
- 92 Komisja wyjaśnia, że homologacja typu nowego pojazdu odbywa się w następujący sposób. Producent przedstawia prototyp właściwym organom, które obowiązane są upewnić się, że spełnia on warunki wyszczególnione w załączniku IV do dyrektywy 2007/46, w szczególności te wynikające z rozporządzenia nr 715/2007, jeżeli chodzi o emisję zanieczyszczeń. Gdy „typ” uzyska homologację, producent rozpoczyna produkcję na skalę przemysłową, przy czym każdy sprzedany pojazd musi być zgodny z typem.
- 93 Komisja podkreśla, że załącznik I do rozporządzenia nr 715/2007, w którym podano dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń określone dla normy Euro 5 oraz dla normy Euro 6, w szczególności te, które dotyczą tlenków azotu, nie był nigdy zmieniany oraz że „w dalszym ciągu stanowi on, jako taki, część prawa Unii”.
- 94 Komisja wskazuje również, że samo rozporządzenie nr 715/2007 nie określa procedury kontroli przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń określonych w jego załączniku I, pomimo że w jego art. 5 ust. 2 znajduje się zakaz, z zastrzeżeniem wyszczególnionych wyjątków, stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania, które mogą zafałszowywać pomiary emisji zanieczyszczeń.
- 95 Zdaniem Komisji kompetencja w zakresie definiowania procedur, badań i szczególnych wymogów odnoszących się do homologacji, poprzez uzupełnianie rozporządzenia nr 715/2007 i poprzez zmiany jego elementów innych niż istotne, przysługuje jej w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, jak zostało wskazane w art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia. Komisja uważa również, że art. 14 ust. 3 tego rozporządzenia nakłada na nią także obowiązek późniejszej weryfikacji tych procedur, badań i wymogów, jak również cykli badawczych stosowanych do pomiarów emisji, oraz powierza jej, na tych samych zasadach, obowiązek zadbania o ich dostosowanie, jeżeli nie są już odpowiednie lub przestały prawidłowo odwzorowywać rzeczywistą emisję zanieczyszczeń pochodzących z ruchu drogowego.
- 96 Komisja wskazuje, że w tym kontekście przyjęła rozporządzenie nr 692/2008 w szczególności po to, aby wdrożyć procedury kontroli emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych poprzez zastosowanie typu badań laboratoryjnych określanych w języku angielskim jako „New European Driving Cycle” (NEDC), odpowiadającego dostępnej w tym czasie technologii (badanie typu 1, o którym mowa w pkt 12 powyżej). Komisja uważa, że jak wskazano w motywie 15 rozporządzenia nr 715/2007, prawodawca Unii miał świadomość, że ten typ badań może stać się nieadekwatny dla odzwierciedlenia rzeczywistej emisji zanieczyszczeń, i jednoznacznie zobowiązał ją do weryfikowania, czy nie należy go uaktualnić lub zastąpić.
- 97 Komisja utrzymuje, że jej działanie koncentruje się na dwóch zagadnieniach, jak to zostało wyjaśnione w pkt 10 jej komunikatu w sprawie stosowania i przyszłego tworzenia prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów lekkich oraz dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania (Euro 5 i Euro 6) (Dz.U. 2008, C 182, s. 17).
- 98 Po pierwsze, Komisja uczestniczy w ramach prac Rady Gospodarczo-Społecznej Organizacji Narodów Zjednoczonych w tworzeniu nowego typu badań laboratoryjnych określanych jako „globalnie zharmonizowany cykl testowania dla pojazdów lekkich”, w języku angielskim „Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure” (WLTP), który odzwierciedla rzeczywistą emisję zanieczyszczeń znacznie lepiej niż badanie NEDC. W tym względzie zastąpienie badania NEDC badaniem WLTP zostało dokonane poprzez przyjęcie rozporządzenia Komisji (UE) 2017/1151 z dnia 1 czerwca 2017 r.

uzupełniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007, zmieniającego dyrektywę 2007/46, rozporządzenie nr 692/2008 i rozporządzenie Komisji nr 1230/2012 oraz uchylającego rozporządzenie nr 692/2008 (Dz.U. 2017, L 175, s. 1).

- 99 Po drugie, Komisja stworzyła procedurę pomiaru emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy, umożliwiając udział w swoich pracach wszystkim zainteresowanym podmiotom, w szczególności niektórym organizacjom ekologicznym. Procedura ta została wprowadzona do prawa Unii w odniesieniu do lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych w marcu 2016 r. wraz z przyjęciem przez Komisję rozporządzenia 2016/427 zmieniającego rozporządzenie nr 692/2008. To właśnie rozporządzenie 2016/427, a nie zaskarżone rozporządzenie, wprowadziło pojęcie wartości NTE. Działania podobnego rodzaju zostały podjęte w 2011 r. w odniesieniu do ciężkich pojazdów użytkowych.
- 100 Komisja twierdzi, że badania laboratoryjne i badania RDE uzupełniają się. Te pierwsze dostarczają większej liczby informacji, podczas gdy zaletą tych drugich, w szczególności ze względu na ich czas trwania i różnorodność warunków, w jakich są wykonywane, jest to, że umożliwiają wykrywanie ewentualnych powtarzających się rozbieżności z wynikami badań laboratoryjnych, które mogą świadczyć o stosowaniu przez producentów pojazdów, na potrzeby tych ostatnich badań, urządzeń ograniczających skuteczność działania, które zafałszowują ich wyniki w stosunku do wyników, jakie zostałyby uzyskane w przypadku zwykłego używania pojazdu. Z tego względu w rozporządzeniu 2016/427 przewidziano, że nawet w okresie przejściowym poprzedzającym określenie wartości NTE, rozpoczynającym się w dniu 20 kwietnia 2016 r., badania RDE powinny być realizowane „do celów monitorowania”.
- 101 Komisja wyjaśnia następnie zasadniczo, że zróżnicowane warunki jazdy na drodze, jakie powinny zostać spełnione, aby zatwierdzić badanie RDE, podobnie jak zastosowanie PEMS, powodują statystyczną i techniczną niepewność uzasadniającą wprowadzenie współczynnika zgodności CF pollutant, jaki ma być stosowany do dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu w przypadku normy Euro 6, aby uniknąć podczas tych badań wyników nieważnych, jeśli chodzi o przestrzeganie tych dopuszczalnych wartości, jak również wynikających z tego przypadków niezgodnej z prawem odmowy homologacji. Podczas rozprawy Komisja wyjaśniła, że badanie RDE tego samego pojazdu przeprowadzone w Estonii latem w godzinach popołudniowych i RDE przeprowadzone w Luksemburgu zimą wczesnym rankiem mogłyby dać zupełnie odmienne wyniki z uwagi na znacznie różniące się warunki. Podobnie z uwagi na to, że badania RDE trwają od półtorej do dwóch godzin, ich zmienny czas trwania mógłby mieć wpływ na ich wyniki. Natomiast PEMS mierzą trzy parametry, które należy zestawić ze sobą, aby określić masę cząstek tlenków azotu emitowanych na jeden kilometr, przy czym każdy z tych trzech pomiarów ma właściwy sobie stopień niepewności. Nadto PEMS mogą rozregulowywać się w trakcie badania. Współczynniki zgodności CF pollutant zostały przewidziane w rozporządzeniu 2016/427, aby uwzględnić te niepewności, nawet jeżeli wartości tych współczynników nie zostały jeszcze określone. Dla ciężkich pojazdów użytkowych czynniki takie zostały przewidziane już we wcześniejszych regulacjach.
- 102 Przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, które weszło w życie w dniu 15 maja 2016 r., doprowadziło do zmiany znaczenia prawnego badań RDE, ponieważ badanie, które nie miało charakteru wiążącego, w świetle wartości NTE obecnie ustalonych poprzez określenie współczynników zgodności CF pollutant prowadzi od daty zastosowania tych dopuszczalnych wartości do bezwzględnej odmowy homologacji typu pojazdu, którego dotyczy sprawa. Komisja przypomina, że zgodnie z wynikami konsultacji prowadzonych od wielu lat z zainteresowanymi podmiotami oraz z zapowiedzią zawartą w motywie 5 rozporządzenia 2016/427 wprowadzanie wartości RDE i współczynników zgodności CF pollutant dotyczących tlenków azotu miało odbywać się w dwóch kolejnych etapach. Jeżeli chodzi o homologację typów pojazdów osobowych, w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. tymczasowy współczynnik zgodności CF pollutant mający zastosowanie na wniosek

producenta został określony na 2,1. Zwykły współczynnik zgodności CF pollutant zwany „ostatecznym”, obowiązujący powszechnie od dnia 1 stycznia 2020 r., został natomiast określony na 1,5.

- 103 Komisja precyzuje, że zwykły współczynnik zgodności CF pollutant zwany „ostatecznym” wynosi 1 oraz że został on podwyższony o margines technicznej niepewności wynoszący 0,5, uzasadniony względami związanymi z poziomem wydajności aktualnych PEMS. Zdaniem Komisji ten margines niepewności będzie poddawany corocznie ponownemu badaniu i będzie zmieniany w zależności od poprawy jakości pomiarów. Wyjaśnia ona, że tymczasowy współczynnik zgodności CF pollutant wynoszący 2,1, mający zastosowanie na wniosek, jest uzasadniony nie tylko wspomnianym marginesem niepewności technicznej, lecz także niepewnością statystyczną związaną z różnymi możliwymi przejazdami testowymi, jakie mogą być wykonywane w ramach badań RDE. Współczynnik ten został określony w przedziale pomiędzy 1,6 a 2,2 zidentyfikowanym przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) na podstawie modelowania, przy czym w chwili opracowywania zaskarżonego rozporządzenia nie było jeszcze dostatecznych informacji zwrotnych. Zdaniem Komisji ta statystyczna niepewność powinna „zmniejszać się w miarę jak nowe typy pojazdów będą włączane w obowiązek przejścia [badań] RDE”, podobnie jak niepewność techniczna, z uwagi na poczynione udoskonalenia PEMS. W tym względzie analizowany aktualnie projekt rozporządzenia zmieniającego przewiduje redukcję marginesu niepewności technicznej do 0,43, co spowoduje, że zwykły współczynnik zgodności CF pollutant, zwany „ostatecznym”, wyniesie 1,43.
- 104 Na podstawie okoliczności prawnych i historycznych związanych z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia Komisja wnioskuję, że rozporządzenie to nie stanowi w żadnym razie „pozwolenia na zanieczyszczanie” albo regresu, jeśli chodzi o poziom ochrony środowiska naturalnego, lecz przeciwnie – że zwiększa ono arsenał środków prawnych służących do zwalczania zanieczyszczenia powietrza poprzez uniemożliwienie homologacji typu pojazdów wyposażonych w zakazane urządzenia ograniczające skuteczność działania.
- 105 Odnosząc się bardziej szczegółowo do zarzutów podniesionych przez skarżących, dotyczących jej braku kompetencji dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, Komisja wyjaśnia w pierwszej kolejności, że motywy aktów normatywnych nie stanowią przepisów, w świetle których może być wykonywana kontrola legalności tego rozporządzenia.
- 106 Komisja przypomina następnie, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007. Komisja odtwarza przebieg procedury jego przyjęcia w ramach komitologicznej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą i podkreśla, że ani Parlament, ani Rada nie sprzeciwiły się projektowi.
- 107 Komisja zaprzecza, jakoby poprzez zaskarżone rozporządzenie zmieniła, jak podnoszą skarżący, istotny element rozporządzenia nr 715/2007, w szczególności dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do tego rozporządzenia. Zgadza się ona w tym względzie, że art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 nie pozwala jej zmieniać lub zastępować dopuszczalnych wartości emisji określonych w załączniku I do tego rozporządzenia.
- 108 Jednakże, po pierwsze, dopuszczalne wartości emisji zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 nadal znajdują w pełni zastosowanie do badań laboratoryjnych, będących „kamieniem węgielnym” systemu homologacji typu pojazdów, których dotyczy sprawa, i nie mogłyby być zastąpione przez „mniej stabilne, mniej kompletne i oparte na odmiennej technologii” badania RDE.
- 109 Po drugie, dopuszczalne wartości emisji zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 mają również zastosowanie do badań RDE, a współczynniki zgodności CF pollutant nie zmieniają ich, umożliwiając wyłącznie porównywanie, z powodów związanych z niepewnością statystyczną i techniczną, która została omówiona w pkt 101 i 102 powyżej, z wynikami badań laboratoryjnych w celu wykrycia urządzeń ograniczających skuteczność działania. Efektem zorganizowanej w przedstawiony sposób procedury badań RDE, która jest procedurą dodatkową w stosunku do badań

laboratoryjnych, nie jest zatem zmiana istotnych elementów tego rozporządzenia, lecz przeciwnie – zapewnienie jego lepszego przestrzegania. Mając na względzie powyższe, Komisja kwestionuje w szczególności argument podniesiony przez miasto Brukselę w replice, zgodnie z którym wartości NTE wynikające ze stosowania współczynników zgodności CF pollutant pozbawiają skuteczności dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń Euro 6 zawarte w tym załączniku.

- 110 Jeśli chodzi w szczególności o argumenty miast Paryża i Madrytu zmierzające do wykazania, że Komisja naruszyła istotne wymogi proceduralne, Komisja uważa, że skoro była kompetentna, aby przyjąć zaskarżone rozporządzenie, i działała, przestrzegając przewidzianej w tym celu procedury, a mianowicie komitologicznej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, to niewątpliwie działała z zachowaniem istotnych wymogów proceduralnych. Komisja przypomina w tym względzie przebieg procedury, która doprowadziła do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, i podkreśla, że Parlament nie sprzeciwił się projektowi, który uzyskał większość, co mając na względzie obowiązujące zasady, było wystarczające, aby kontynuować procedurę, niezależnie od okoliczności, że ta większość była niewielka.
- 111 Wreszcie, jeśli chodzi o zarzuty dotyczące braku transparentności zastosowanej procedury, Komisja wyjaśnia, że przysługujące prawodawcy uprawnienie w zakresie udzielania Komisji upoważnienia do zmiany lub uzupełniania przepisów aktu podstawowego poprzez przepisy aktu wykonawczego, które nie dotyczą istotnych elementów, zostało uznane przez sądy Unii (wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) oraz że aktualnie wynika ono z art. 290 i 291 TFUE. W każdym razie w tym wypadku w celu wdrożenia badań RDE uwzględnione zostały wyniki konsultacji społecznych i opinie ekspertów.
- 112 Należy zauważyć, że jak wynika z preambuły zaskarżonego rozporządzenia, zostało ono przyjęte przez Komisję na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007. Jak wskazano w pkt 8 powyżej, przepis ten umożliwia Komisji określanie szczegółowych procedur, badań i wymogów na potrzeby homologacji pojazdów, w szczególności jeśli chodzi o emisje z układu wylotowego oraz urządzenia ograniczające skuteczność działania, poprzez zmiany rozporządzenia nr 715/2007 co do elementów innych niż istotne, a w razie potrzeby poprzez jego uzupełnianie.
- 113 Mimo że nie ma o nim mowy w preambule zaskarżonego rozporządzania, należy również wziąć pod uwagę przytoczony w pkt 10 powyżej art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007, zasadniczo dotyczący ewoluowania elementów, o których mowa w art. 5 ust. 3 tego rozporządzania. Zaskarżone rozporządzenie prowadzi bowiem do stanu, w którym pozytywny wynik badań RDE będzie nowym wymogiem dla homologacji pojazdu, co znaczy, że służy ono realizacji celu, jakim jest dostosowanie testów poprzedzających tę homologację, „tak aby w wystarczający sposób odwzorowywały emisje pochodzące z rzeczywistego ruchu drogowego”, zgodnie z art. 14 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 114 Jak zostało wyjaśnione w pkt 9 powyżej, zgodnie z postanowieniami zarówno art. 5 ust. 3, jak i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 Komisja obowiązana jest w takim przypadku działać w ramach zdefiniowanej w art. 5a decyzji 1999/468 procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Przywołany przez skarżących motyw 7a tej decyzji, precyzujący znaczenie jej art. 5a, stanowi, jak zostało wyjaśnione w pkt 88 powyżej, że procedura regulacyjna połączona z kontrolą powinna być stosowana „[w] dziedzinie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu przyjętego zgodnie z procedurą określoną w [art. 251 WE], w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów[, lecz że i] istotne elementy aktu prawnego mogą być zmienione jedynie przez prawodawcę na podstawie traktatu”.
- 115 Ponieważ skarżący podnoszą, że Komisja zaskarżonym rozporządzeniem zmieniła istotny element rozporządzenia nr 715/2007, a mianowicie dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń dotyczące tlenków azotu określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do tego rozporządzenia, pierwszą kwestią, jaką należy rozstrzygnąć, jest ustalenie, czy rzeczne dopuszczalne wartości emisji stanowią istotny element tego rozporządzenia, który nie może być przez Komisję zmieniony na podstawie art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia w związku z art. 5a decyzji 1999/468. Gdyby tak

było, należy przeanalizować drugie zagadnienie, które dotyczy ustalenia, czy Komisja określając w zaskarżonym rozporządzeniu wartości NTE emisji tlenków azotu, jakie powinny być zachowane podczas badań RDE, oraz określając współczynniki zgodności CF pollutant, zmieniła dopuszczalne wartości tych emisji określone dla normy Euro 6.

- 116 Jeżeli chodzi o pierwsze zagadnienie, można zauważyć z punktu widzenia kontekstowego i teleologicznego, że motyw 3 rozporządzenia nr 715/2007 wskazuje, że „[n]iniejsze rozporządzenie określa [...] przepisy podstawowe w zakresie emisji zanieczyszczeń z pojazdów, natomiast specyfikacje techniczne zostaną określone w ramach środków wykonawczych przyjętych w następstwie zastosowania procedur komitologii”. Następnie zgodnie z motywem 4 tego rozporządzenia istnieje „konieczność dalszego ograniczenia emisji zanieczyszczeń pochodzących z sektora transportu [...], gospodarstw domowych oraz sektora energetyki, rolniczego i przemysłu w celu realizacji celów EU w zakresie jakości powietrza”, przy czym „[w] tym kontekście obniżenie emisji zanieczyszczeń pojazdów silnikowych należy traktować jako część kompleksowej strategii”, a „[d]o środków służących ograniczeniu emisji prekursorów ozonu, takich jak tlenki azotu i węglowodory, oraz emisji cząstek stałych, należą normy Euro 5 i Euro 6”. Motyw 5 tego rozporządzenia wyjaśnia, że „[o]siągnięcie europejskiego celu w zakresie jakości powietrza wymaga nieustannych wysiłków na rzecz redukcji emisji zanieczyszczeń”, że „[z] tego względu przemysł musi otrzymać jasne informacje na temat przyszłych wartości dopuszczalnych emisji” oraz że „[d]latego też niniejsze rozporządzenie zawiera również, oprócz wartości dopuszczalnych Euro 5, wartości dopuszczalne emisji dla poziomu Euro 6”. W motywie 6 tego rozporządzenia dodano, że „w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń konieczna jest znaczna redukcja emisji tlenków azotu w pojazdach z silnikami o zapłonie samoczynnym” oraz że „[n]iezbędne jest przy tym osiągnięcie ambitnych wartości dopuszczalnych na poziomie Euro 6”.
- 117 Poza tym należy także uwzględnić następujące przepisy rozporządzenia nr 715/2007. Artykuł 1 stanowi, że „[n]iniejsze rozporządzenie określa wspólne wymagania techniczne w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych [...] w odniesieniu do emitowanych przez nie zanieczyszczeń”. Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że „[p]roducenti wykazują, że wszystkie nowe pojazdy sprzedawane, rejestrowane lub wprowadzane do obrotu we Wspólnocie posiadają homologację typu zgodną z wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu i w środkach wykonawczych do niego” oraz że „[o]bowiązki te obejmują także przestrzeganie norm emisji zanieczyszczeń, określonych w załączniku I i środkach wykonawczych, o których mowa w art. 5”. Artykuł 4 ust. 2 stanowi, że „środki techniczne wprowadzone przez producenta muszą zapewniać efektywne ograniczenie emisji z układu wylotowego i emisji par paliwa, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania” oraz że „[z]godność w eksploatacji sprawdza się w szczególności w przypadku emisji z układu wylotowego pod względem ich zgodności z wartościami dopuszczalnymi określonymi w załączniku I”. Artykuł 10, zgodnie z ustalonym w nim harmonogramem uwzględniającym różne kategorie pojazdów, nakłada na państwa członkowskie obowiązek odmowy udzielania homologacji typu albo rejestracji, sprzedaży lub wprowadzenia do obrotu nowych pojazdów, które „nie są zgodne z niniejszym rozporządzeniem i środkami wykonawczymi do rozporządzenia, a w szczególności z wartościami dopuszczalnymi [dla norm Euro 5 i Euro 6] określonymi w [...] załącznik[u] I”.
- 118 Jak wynika z motywów i przepisów przytoczonych w pkt 116 i 117 powyżej, dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu dla normy Euro 6 wskazane w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 niewątpliwie stanowią istotny element tego aktu prawnego, a nawet jego główny element z tego względu, że celem wszystkich przepisów zawartych w rzeczonym rozporządzeniu jest doprowadzenie do przestrzegania tych dopuszczalnych wartości (przy czym inne przepisy dotyczą emisji innych zanieczyszczeń) w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania, a także z tego względu, że dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu zostały określone w samym rozporządzeniu (w załączniku I, który stanowi jego integralną część), że zostały one pierwotnie określone przez Parlament i Radę oraz że żaden przepis rozporządzenia nie upoważnia jednoznacznie Komisji do ich zmiany w ramach jej kompetencji wykonawczych.

- 119 W tym względzie, a contrario, jeżeli chodzi o cząstki stałe zdefiniowane w art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 715/2007 jako niegazowe składniki obecne w spalinach, art. 14 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że Komisja, po zakończeniu programu pomiaru cząstek stałych prowadzonych w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych, a najpóźniej w momencie wejścia w życie Euro 6, będzie obowiązana „ponownie skalibrować” określone w załączniku I dopuszczalne wartości oparte na masie cząstek stałych oraz wprowadzić do tego załącznika dopuszczalne wartości oparte na liczbie cząstek stałych. Brak analogicznego przepisu odnośnie do dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu potwierdza, że Parlament i Rada nie zamierzały powierzać Komisji uprawnienia do zmiany tych wartości. Wyjątkowy charakter przepisu dotyczącego cząstek stałych potwierdzają zresztą inne przepisy art. 14 tego rozporządzenia, a mianowicie ust. 4 i 5, zgodnie z którymi ewentualne ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji dodatkowych zanieczyszczeń lub zmiana dopuszczalnych wartości emisji tlenku węgla i węglowodorów z układu wylotowego w badaniu po zimnym rozruchu wymaga przedłożenia przez Komisję wniosków Parlamentowi i Radzie. W konsekwencji, z wyjątkiem cząstek stałych, określenie lub zmiana dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń, w tym tlenków azotu, pochodzących z pojazdów objętych tym rozporządzeniem, wymaga działania Parlamentu i Rady.
- 120 W konsekwencji dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu określone dla normy Euro 6, zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007, stanowią jego istotny element, którego Komisja nie może zmienić w ramach komitologicznej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, co zresztą przyznaje sama Komisja, jak wskazano w pkt 107 powyżej.
- 121 Co się tyczy drugiego zagadnienia, Komisja podnosi, że określając w zaskarżonym rozporządzeniu wartości NTE emisji tlenków azotu, jakie powinny być zachowane podczas badań RDE, poprzez określenie współczynników zgodności CF pollutant, nie zmieniła dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007. Dla przypomnienia, współczynniki zgodności CF pollutant przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu w odniesieniu do tlenków azotu początkowo wynoszą 2,1 i są stosowane na wniosek zainteresowanego producenta pojazdów przez okres przejściowy kończący się, w zależności od kategorii pojazdu i charakteru czynności, których dotyczy wnioski, między dniem 31 grudnia 2019 r. a dniem 31 grudnia 2021 r., a docelowo wyniosą 1,5. Stosowane jako współczynniki, przez które mnoży się dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń Euro 6, umożliwiają one uzyskanie wartości emisji NTE. Komisja twierdzi zasadniczo, że dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu określone dla normy Euro 6 nadal mają zastosowanie nie tylko do badań laboratoryjnych, lecz że stosują się one aktualnie również do badań RDE, a współczynniki zgodności CF pollutant są wyłącznie elementami korygującymi o charakterze statystycznym i technicznym.
- 122 W pierwszej kolejności należy w tym względzie zauważyć, że jak wynika z art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 715/2007, zgodnie z którym „środki techniczne wprowadzone przez producenta muszą zapewniać efektywne ograniczenie emisji z układu wylotowego i emisji par paliwa, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania”, dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do tego rozporządzenia winny być przestrzegane w rzeczywistych warunkach jazdy, a w konsekwencji w trakcie oficjalnych badań poprzedzających homologację wykonywanych w rzeczywistych warunkach jazdy. Komisja nie kwestionuje tej okoliczności, twierdząc, że tak jest w istocie.
- 123 W tym zakresie argument Komisji, zgodnie z którym dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 nadal znajdują w pełni zastosowanie do badań laboratoryjnych, nawet jeśli odpowiada prawdzie, nie jest trafny, ponieważ tych dopuszczalnych wartości emisji należy również przestrzegać w trakcie badań RDE. Natomiast jeśli chodzi o przytoczony w pkt 108 powyżej argument, zgodnie z którym badania laboratoryjne są „kamieniem węgielnym” dla kontroli emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów, to przeciwko niemu przemawia właśnie okoliczność, że warunki tych badań są zbyt oddalone od rzeczywistych warunków jazdy, aby mogły same zapewnić przestrzeganie ustanowionych

w rozporządzeniu zasad dotyczących emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów, co można dostrzec już w motywie 15 tego rozporządzenia i na co wskazują jednoznacznie motywy 1, 2 i 4 rozporządzenia 2016/427, które wprowadziło badania RDE do regulacji prawnych, oraz motywy 3 i 7 zaskarżonego rozporządzenia. Mimo że badania laboratoryjne dostarczają bardzo szczegółowych i użytecznych informacji o „zachowaniu” pojazdów, szczególnie od czasu zastąpienia badań NEDC badaniami WLTP, to jednak nie stawiają one badań RDE wśród badań o drugorzędnym znaczeniu.

- 124 W tym względzie, nawet jeśli badania RDE charakteryzują się szczególnymi ograniczeniami, w szczególności dotyczącymi, jak wyjaśnia Komisja, zarządzania pewnymi marginesami niepewności, to są one opracowane po to, aby lepiej, niż ma to miejsce w toku badań laboratoryjnych, odtworzyć zwykłe warunki używania pojazdów, jak ukazują to motywy rozporządzenia 2016/427 i zaskarżonego rozporządzenia przywołane w pkt 123 powyżej. W szczególności motyw 4 rozporządzenia 2016/427 wskazuje, że celem prac, które doprowadziły do powstania zdefiniowanych w tym rozporządzeniu badań RDE, było „opracowanie procedury badania emisji [...], która lepiej odzwierciedlałaby wielkość emisji faktycznie mierzonych na drodze”.
- 125 Waga badań RDE wzrosła zresztą od momentu zmiany znaczenia prawnego tych badań przez zaskarżone rozporządzenie, zgodnie z którym, jak wskazała Komisja, począwszy od daty stosowania określonych w nim wartości NTE emisji tlenków azotu, badań tych nie przeprowadza się już wyłącznie „do celów monitorowania”, gdyż ich wyniki warunkują możliwość uzyskania homologacji typu, a co za tym idzie, możliwość rejestracji, sprzedaży, wprowadzenia do obrotu i użycia na drodze pojazdów, których to dotyczy.
- 126 W konsekwencji równoległe istnienie badań laboratoryjnych i badań RDE nie ma żadnego wpływu na obowiązek przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 w rzeczywistych warunkach jazdy, a w konsekwencji podczas badań RDE.
- 127 W tych okolicznościach samodzielne określenie przez Komisję, poprzez zastosowanie współczynników zgodności CF pollutant, wartości NTE emisji tlenków azotu, jakie nie mogą być przekroczone w trakcie badań RDE, wyższych niż dopuszczalne wartości emisji określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007, w aktualnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne.
- 128 Prowadzi to bowiem de facto do zmiany dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 w odniesieniu do badań RDE, podczas gdy te dopuszczalne wartości, jak wynika z pkt 122 powyżej, należy stosować do tych badań.
- 129 Należy w tym względzie podkreślić, że system mający na celu wprowadzenie współczynnika (współczynnik zgodności CF pollutant), przez który mnoży się dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu określone dla normy Euro 6, nieuchronnie prowadzi do zmiany samej tej normy, inaczej niż system, który uwzględnia wydajność i możliwe błędy urządzeń pomiarowych, wprowadzając korekty do samych pomiarów, lecz nie do dopuszczalnych wartości emisji, których należy przestrzegać. Jeżeli bowiem marginesy błędów dotyczące dokonanych pomiarów zostaną utrzymane w dostatecznie wąskich proporcjach, ten system drugiego rodzaju umożliwi odpowiednio wiarygodne zweryfikowanie, czy dopuszczalne wartości emisji są przestrzegane.
- 130 Ponieważ, jak wskazano w pkt 120 powyżej, zmiana dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 stanowi zmianę istotnego elementu tego rozporządzenia, Komisja nie mogła dokonać takiej zmiany na podstawie swoich kompetencji wykonawczych realizowanych w ramach komitologicznej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, przyznanych jej w art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 tego rozporządzenia.

- 131 Konkluzji tej nie podważa okoliczność, że istnienie współczynników zgodności CF pollutant oraz wartości NTE emisji tlenków azotu zostało przewidziane w rozporządzeniu 2016/427, które nie było przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Po pierwsze, rozporządzenie to, będące również rozporządzeniem Komisji, nie może nakładać się na stosowanie przepisów rozporządzenia nr 715/2007 analizowanych w pkt 112–120 powyżej, które to przepisy określają zakres kompetencji wykonawczych Komisji w tej materii, a po drugie, to właśnie zaskarżone rozporządzenie skutkuje stosowaniem do emisji tlenków azotu w trakcie badań RDE wartości NTE wyższych niż dopuszczalne wartości emisji określone dla normy Euro 6 zamiast tych ostatnich, nadając tym wartościom charakter wiążący na potrzeby określenia, czy wynik tych badań był pozytywny, czy negatywny.
- 132 Podniesione przez skarżących zarzuty nieważności oparte na braku kompetencji Komisji należy więc uwzględnić w zakresie, w jakim odnoszą się one do przyjętych w zaskarżonym rozporządzeniu współczynników zgodności CF pollutant, z których wynikają wartości NTE emisji tlenków azotu.
- 133 W ramach uzupełnienia, gdyby przyjąć wbrew powyższemu rozstrzygnięciu, że Komisja może jednak określać współczynniki zgodności CF pollutant, aby uwzględnić pewne niepewności, należy wskazać, że w każdym razie nie mogła ona przyjąć, przestrzegając zakresu swych kompetencji wykonawczych, poziomów podanych w zaskarżonym rozporządzeniu. Poziomy te nie umożliwiają odpowiednio wiarygodnego zweryfikowania przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 w trakcie badań RDE, podczas gdy mając na względzie uwagi zawarte w pkt 122 powyżej, te dopuszczalne wartości emisji należy stosować w trakcie tych badań.
- 134 Z uwagi bowiem na bardzo wysoką wartość przyjętych współczynników zgodności CF pollutant wynoszących 2,1 i 1,5, poziomy emisji tlenków azotu mierzone w trakcie badań RDE mogą być odpowiednio ponad dwa razy wyższe oraz ponad półtora raza wyższe niż dopuszczalne wartości emisji określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007, a mimo to wynik badania nie będzie musiał zostać uznany za negatywny. Posługując się przykładem przedstawionym przez skarżących, umożliwia to pojazdowi osobowemu z silnikiem Diesla, w przypadku którego emisja tlenków azotu jest ograniczona zgodnie z normą Euro 6 do 80 mg/km, przejść pozytywnie badanie RDE, jeżeli utrzyma się poniżej wielkości 168 mg/km w okresie przejściowym oraz jeżeli utrzyma się poniżej wielkości 120 mg/km po tym okresie. Dla przypomnienia, dopuszczalna wartość dla normy Euro 5 w przypadku tego samego typu pojazdu wynosiła 180 mg/km.
- 135 Nawet jeśli uznać wszystkie wyjaśnienia przedstawione przez Komisję dotyczące marginesów niepewności technicznej i statystycznej, które miałyby uzasadniać współczynniki zgodności CF pollutant przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu, wynikające z nich wartości NTE emisji tlenków azotu nie umożliwiają odpowiednio wiarygodnego zweryfikowania, czy dopuszczalne wartości tych emisji określone dla normy Euro 6 zawarte w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 są przez pojazd zachowane w trakcie badania RDE.
- 136 W istocie, nawet ograniczając się do zastosowania wyłącznie zwykłego współczynnika zgodności CF pollutant określanego jako „ostateczny” i wynoszącego 1,5, którego przyjęcie tłumaczono istnieniem marginesu niepewności technicznej wynoszącego 0,5, czyli 50%, należy stwierdzić, że margines błędu wynoszący 50% stanowi połowę tego, co miało być przedmiotem pomiaru, oraz że jeżeli ten margines zostanie przeliczony na rzeczywisty margines błędu w odniesieniu do pomiarów dokonanych za pomocą urządzenia, to margines ten wyniesie 33% (przyznaje się, że pomiar, którego wynik wynosi 120 mg/km, może w rzeczywistości odpowiadać emisjom wynoszącym 80 mg/km, czyli o jedną trzecią mniej, niż wykazał ów pomiar). Oznacza to, że po zakończeniu badania RDE nie można stwierdzić, czy pojazd będący przedmiotem badania spełnia wymogi dotyczące dopuszczalnych wartości emisji ani nawet czy zbliża się do tych wartości. Uwzględniając zatem tego rodzaju współczynnik, jeżeli po zakończeniu badania RDE, któremu został poddany pojazd osobowy z silnikiem Diesla, PEMS wskazuje emisję tlenków azotu na poziomie 120 mg/km, może to oznaczać trzy następujące rzeczy: bądź to, że pomiary wykonywane przez urządzenie są prawidłowe i pojazd rzeczywiście emituje

120 mg/km tlenków azotu, czyli półtora raza więcej, niż dopuszcza norma Euro 6; bądź to, że dokonywane za pomocą urządzenia pomiary mogą istotnie być obarczone błędami o wielkości odpowiadającej marginesowi niepewności technicznej, na który powołuje się Komisja, co może oznaczać, że pojazd w rzeczywistości emituje tylko 80 mg/km tlenków azotu, czyli że spełnia dokładnie normę, lub przeciwnie, jeżeli błąd urządzenia miał inny kierunek, że pojazd w rzeczywistości emituje 160 mg/km tlenków azotu, to jest dwa razy więcej, niż dopuszcza ta norma. Wbrew temu, co zasadniczo wskazała Komisja podczas rozprawy w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, nie ma żadnej gwarancji, że badanie laboratoryjne na pewno wychwyci pojazd emitujący zbyt dużo zanieczyszczeń, który dzięki marginesowi niepewności technicznej przeszedł pozytywnie fazę badań RDE. Przykładowo, nie ma żadnej gwarancji, że pojazd osobowy z silnikiem Diesla, w przypadku którego pomiar dokonany podczas badania RDE dał wynik 100 mg/km i który podczas tego badania rzeczywiście wyemitował tlenki azotu na tym poziomie lub na poziomie wyższym, podczas badań laboratoryjnych wykaże emisję tlenków azotu wyższą niż 80 mg/km. Zresztą, gdyby badania laboratoryjne były tak wiarygodne, badania RDE nie byłyby potrzebne. Wskazane powyżej problemy istnieją a fortiori, jeżeli zastosuje się tymczasowy współczynnik zgodności CF pollutant, który wynosi 2,1.

137 W konsekwencji wbrew temu, co twierdzi Komisja, zakres niepewności, jaki wynika z wartości współczynników zgodności CF pollutant podanych w zaskarżonym rozporządzeniu, w żadnym razie nie umożliwia stosowania w trakcie badań RDE dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 z uwagi na możliwość zaistnienia bardzo istotnych rozbieżności pomiędzy powyższymi dopuszczalnymi wartościami emisji a rzeczywistą wielkością emisji tlenków azotu w trakcie badań, nawet gdyby zgodnie z pomiarami wykonanymi przy użyciu PEMS wartości NTE tych emisji nie były przekroczone. Zakres niepewności prowadzi de facto do zmiany powyższych dopuszczalnych wartości emisji przewidzianych dla tych badań, podczas gdy, jak wskazano w pkt 122 powyżej, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 715/2007 wymogi dotyczące rzeczonych dopuszczalnych wartości winny być przestrzegane w rzeczywistych warunkach jazdy, a w konsekwencji podczas oficjalnych badań poprzedzających homologację wykonywanych w rzeczywistych warunkach jazdy. Zatem również z powyższych względów, jak zostało wyjaśnione w pkt 132 powyżej, Komisja naruszyła granice swoich kompetencji w tym zakresie.

138 Dodatkowo można zauważyć, jeśli chodzi o złożone przez Komisję wyjaśnienia dotyczące uzasadnienia samej wysokości tymczasowego współczynnika zgodności CF pollutant wynoszącego 2,1 marginesem niepewności statystycznej wynoszącym 0,6, który w przypadku zwykłego współczynnika zgodności CF pollutant określanego jako „ostateczny” powiększono o margines niepewności technicznej wynoszący 0,5, że wyjaśnienia te nie są przekonujące w świetle deklarowanego przez Komisję celu, jakim jest doprowadzenie do spełniania w trakcie badań RDE wymogów dotyczących dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007.

139 W tym kontekście zdaniem Komisji tymczasowy margines niepewności statystycznej wynoszący 60% jest związany z różnymi rodzajami możliwych przejazdów, jakie mogą realizować kierowcy podczas badań. Prawdą jest, że w przypadku braku konkretnych instrukcji różni kierowcy, którym zostałyby powierzony ten sam pojazd w celu jazdy po drodze przez określony czas, powróciliby z bardzo zróżnicowanymi wynikami, w zależności od stylu jazdy, dróg, po których rzeczywiście jechali, i warunków drogowych. Jednakże, ogólnie rzecz ujmując, ewentualne odchylenia lub niepewności statystyczne (ryzyko braku reprezentatywności wyników względem rzeczywistej całości) koryguje się, pracując nad reprezentatywnością próbki lub eksperymentu (w tym wypadku reprezentatywnością badania) albo nad liczbą przeprowadzonych eksperymentów (w tym wypadku liczbą badań), a nie wskazując, że wyniki mogą być obarczone marginesem błędu, który wynosi 60%. W tym przypadku można było uniknąć istotnych błędów w stosunku do uśrednionego, rzeczywistego użycia pojazdu, wprowadzając wymóg przejazdu, który byłby dostatecznie reprezentatywny w stosunku do takiego użycia (rodzaje użycia – droga-miasto-autostrada – i warunki ruchu drogowego) oraz wymóg

„przeciętnego” stylu jazdy. Podczas rozprawy sama Komisja wymieniła zresztą kilka elementów wywodzących się z załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008, który w następujący sposób określa warunki, w jakich należy wykonywać badania RDE: trzy typy przejazdów – droga, miasto, autostrada – powinny być w przybliżeniu zrównoważone, jeśli chodzi o czas ich trwania; badania powinny odbywać się w dniu roboczym, na wysokości poniżej 700 metrów nad poziomem morza; przewidziane jest ograniczenie prędkości. W tych warunkach następująca losowo zmiana całkowitego czasu przejazdu z półtorej godziny na dwie godziny, która ma na celu udaremnienie włączenia lub wyłączenia w konkretnym momencie ewentualnego urządzenia ograniczającego skuteczność działania, nie powinna skutkować wynikami, które różniłyby się znacznie w zależności od rzeczywistego czasu trwania badań.

- 140 Poza tym, nawet jeżeli jest możliwe, jak wskazała Komisja podczas rozprawy, że przejazd w Estonii latem w porze popołudniowej daje „lepsze” wyniki niż przejazd w Luksemburgu zimą w godzinach porannych, to po pierwsze, przepisy załącznika IIIA powinny zapewnić, aby pomiędzy charakterystykami obydwu przejazdów nie było zbyt wielu różnic (badania w nazbyt skrajnych warunkach – niska temperatura powietrza, zbyt dużo zatorów drogowych – byłyby eliminowane), a po drugie, rozporządzenie nr 715/2007, które określa dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu dla normy Euro 6, nie przewiduje, aby te dopuszczalne wartości były wyższe w Luksemburgu niż w Estonii. Wartości te powinny być przestrzegane w całej Unii jako „maksymalne dopuszczalne wartości emisji”. Badania RDE mają właśnie na celu zapewnienie, aby tak było w warunkach, które – z wyłączeniem skrajnych przypadków – powinny być reprezentatywne w stosunku do rzeczywistego użytkowania pojazdu, także w Luksemburgu.
- 141 Nadto, jak potwierdziła Komisja podczas rozprawy, odpowiadając na jedno z pisemnych pytań Sądu, tego samego typu pojazdu nie powinno się poddawać szeregowi badań RDE, których wyniki byłyby łączone w oczekiwaniu na uzyskanie wyniku statystycznie reprezentatywnego. Prawdą jest, że może zostać przeprowadzone drugie badanie, jeżeli podczas pierwszego wystąpiła jakaś szczególna okoliczność, oraz że może zostać przeprowadzone badanie RDE na potrzeby homologacji typu, a następnie w późniejszym czasie dodatkowe badania mające na celu weryfikację, czy wymogi dotyczące dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu są stale spełniane przez cały okres użytkowania pojazdu (te badania zgodności w eksploatacji nie są jeszcze praktykowane). Z uwagi na to, że badania RDE są dość skomplikowane i kosztowne, wykonuje się je również dla „rodziny badań”, w skład której może wchodzić kilka zbliżonych typów pojazdów połączonych przez producenta w jedną „rodzinę”, przy czym jak stanowi art. 3 ust. 10 akapit drugi rozporządzenia nr 692/2008 w związku z załącznikiem IIIA dodatek 7, w takim wypadku przedmiotem badań jest wyłącznie pewien wybór typów. W tych konkretnie okolicznościach badaniom RDE poddawanych jest jednocześnie co najwyżej kilka pojazdów z tej samej „rodziny”, jednakże nie wykonuje się serii badań RDE dla tego samego pojazdu, typu pojazdów lub nawet „rodziny” typów pojazdów, z których to badań byłaby wyciągana swego rodzaju „średnia” statystyczna. Jak wynika z pkt 4.1.1 i 4.1.2 wyżej wymienionego dodatku 7, każdy z pojazdów poddawanych badaniom, jako jedyny egzemplarz reprezentatywny dla danego typu należącego do „rodziny”, powinien przejść pomyślnie badanie RDE, po to by można było uznać, że cała „rodzina”, do której należy, przeszła pomyślnie badania RDE. Stanowi to zresztą potwierdzenie faktu, że dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń określone dla norm Euro nie są wartościami, które miałyby być osiąganymi z zastosowaniem uogólniającego podejścia, lecz że chodzi o dopuszczalne wartości emisji, które powinien spełniać każdy pojazd.
- 142 Wszystkie powyższe okoliczności sprawiają, że Sąd nabrał wątpliwości co do zasadności powoływania się przez Komisję na możliwe błędy natury statystycznej. Podkreślane przez Komisję okoliczności zdają się podważać przydatność badania RDE do odwzorowania rzeczywistego ruchu drogowego. Nie pretendując do bycia ekspertem technicznym, Sąd zwraca uwagę, że badania RDE „dojrzewały” przez długi czas, ponieważ Komisja wskazuje w swoich pismach, że dotyczące ich prace rozpoczęły się w styczniu 2011 r., że badania tego samego rodzaju są wykonywane w trybie roboczym od tego roku w przypadku ciężkich pojazdów użytkowych oraz że były one wykonywane wyłącznie „do celów monitorowania” w odniesieniu do pojazdów będących przedmiotem rozporządzenia nr 715/2007

w krótkim okresie pomiędzy dniem 20 kwietnia 2016 r., to jest datą wejścia w życie rozporządzenia 2016/427, a – w odniesieniu do niektórych pojazdów – dniem 1 września 2017 r., to jest pierwszą datą efektywnego stosowania wartości NTE emisji tlenków azotu w ramach homologacji typu. W tych okolicznościach byłoby zadziwiające, że Komisja nie znalazła czasu, aby zwiększyć precyzję i dostatecznie ustandaryzować badania RDE, tak aby były reprezentatywne dla rzeczywistych warunków jazdy na drodze oraz aby uniknąć w tym względzie niepewności co do ich wyników, której poziom wynosi 60%. Istotą rozporządzenia 2016/427, które wprowadziło załącznik IIIA do rozporządzenia nr 692/2008, w szczególności pkt 4 i następne oraz jedenaście dodatków, zajmujących w wersji ujednoliconej około 120 stron w udostępnionej na stronie internetowej bazy danych EUR-Lex, jest zresztą bardzo szczegółowy opis, na czym polega badanie RDE i jak powinno się je wykonywać. Co więcej, nawet gdyby utrzymywały się pewne różnice w wynikach wykonanych badań RDE kilku typów pojazdów należących tej samej „rodziny” lub gdyby takie różnice występowały pomiędzy wynikami dwóch badań tego samego pojazdu, jest to wpisane w samą ideę badań tego rodzaju.

- 143 Ponieważ margines niepewności wynoszący 60% związany z tymczasowym współczynnikiem zgodności CF pollutant równym 2,1 nie wydaje się uzasadniony problemami statystycznymi, na które powoływała się Komisja, ta ostatnia w żadnym razie nie wykazała, że ten tymczasowy współczynnik umożliwia weryfikację przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007 podczas badań RDE.
- 144 Ze względów przedstawionych w pkt 138–143 powyżej należy więc potwierdzić dodatkowo, że wprowadzenie tymczasowego współczynnika zgodności CF pollutant wynoszącego 2,1 prowadzi de facto do zmiany tych dopuszczalnych wartości w ramach badań RDE, podczas gdy wartości te w myśl przepisów rozporządzenia nr 715/2007 winny być przestrzegane w rzeczywistych warunkach jazdy, a w konsekwencji podczas oficjalnych badań prowadzonych w rzeczywistych warunkach jazdy poprzedzających homologację, jak wskazano w pkt 122 powyżej. Zatem również z tych powodów, jak zostało wyjaśnione w pkt 132 powyżej, Komisja przekroczyła zakres swoich kompetencji w tym względzie.
- 145 Natomiast zarzuty dotyczące braku kompetencji Komisji nie zostały poparte argumentami w przypadku innych aspektów zaskarżonego rozporządzenia, których zresztą, ogólnie rzecz ujmując, skarżący nie poddają krytyce. Zarzuty te można by więc uwzględnić w odniesieniu do tych innych aspektów, wyłącznie jeżeli aspekty te są nierozłącznie związane ze współczynnikami zgodności CF pollutant przyjętymi w zaskarżonym rozporządzeniu. Zagadnienie to zostanie przeanalizowane w dalszej części w ramach badania zakresu stwierdzenia nieważności, o jakim należy orzec.

– W przedmiocie innych zarzutów podniesionych przez skarżących

- 146 Jak wskazano w pkt 85 powyżej, skarżący podnieśli również zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego odnoszące się do różnych przepisów prawa Unii oraz zarzucili, że Komisja dopuściła się nadużycia władzy.
- 147 Wszystkie te zarzuty, podobnie jak te dotyczące braku kompetencji Komisji, zmierzają do podważenia współczynników zgodności CF pollutant przyjętych w zaskarżonym rozporządzeniu oraz wynikających z nich wartości NTE emisji tlenków azotu. Co się tyczy innych aspektów zaskarżonego rozporządzenia, zasadność tych zarzutów zależy więc również od tego, czy poszczególne przepisy są rozłączne względem przepisów dotyczących współczynników zgodności CF pollutant czy też nie.

- 148 Jeżeli chodzi o zakwestionowanie współczynników zgodności CF pollutant przyjętych w zaskarżonym rozporządzeniu oraz wynikających z nich wartości NTE emisji tlenków azotu, można zauważyć, że stwierdzony brak kompetencji Komisji dla przyjęcia tych współczynników z uwagi na ograniczenia uprawnień wykonawczych przysługujących jej na podstawie rozporządzenia nr 715/2007 bezwzględnie powoduje naruszenie tego rozporządzenia przez Komisję.
- 149 Wszyscy trzej skarżący zarzucają w tym względzie naruszenie załącznika I do rozporządzenia nr 715/2007. Załącznik ten jest wymieniony w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, który stanowi, że przestrzeganie norm emisji zanieczyszczeń określonych w tym załączniku jest obowiązkowe. Skarżący podnoszą, że definiując w zaskarżonym rozporządzeniu współczynniki zgodności CF pollutant, których konsekwencją są wartości NTE emisji tlenków azotu w ramach badań RDE wyższe niż dopuszczalne wartości emisji określone dla normy Euro 6 w tym załączniku, Komisja naruszyła art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia. Analiza przeprowadzona powyżej w pkt 122–144 w ramach badania zarzutów dotyczących braku kompetencji Komisji prowadzi do wniosku, że Komisja istotnie zmieniła dopuszczalne wartości emisji tlenków azotu w ramach badań RDE, podczas gdy powinny one być stosowane w warunkach rzeczywistej jazdy, w szczególności w trakcie tych badań. W tym zakresie Komisja siłą rzeczy naruszyła przepisy dotyczące dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007, a tym samym przepisy art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, które stanowią, że przestrzeganie norm emisji jest obowiązkowe.
- 150 Prawdą jest, że Komisja podniosła na swoją obronę w odniesieniu do kwestii materialnoprawnych argument, zgodnie z którym w sensie prawnym nie nastąpiła żadna zmiana dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu określonych dla normy Euro 6 zawartych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007, a skarżący przytaczają wyłącznie zmiany „konkretne” lub „praktyczne”. Istotnie, omawiane dopuszczalne wartości emisji zawarte w załączniku w sensie prawnym nie są zmienione, ale to właśnie dlatego ich nieuwzględnianie podczas badań RDE wynikające konkretnie lub w praktyce ze stosowania zamiast nich wyższych wartości NTE emisji tlenków azotu wynikających z zastosowania współczynników zgodności CF pollutant przyjętych w zaskarżonym rozporządzeniu jest niezgodne z prawem.
- 151 Możliwe jest zatem również stwierdzenie naruszenia rozporządzenia nr 715/2007.
- 152 Poza tym w świetle wniosku, do którego doszedł Sąd w pkt 132, 137, 144 i 151 powyżej, nie ma potrzeby badania pozostałych zarzutów i argumentów.

– W przedmiocie zakresu stwierdzenia nieważności

- 153 Komisja podnosi, że skarżący przedstawili argumenty dotyczące wyłącznie pkt 2 załącznika II do zaskarżonego rozporządzenia, który określa wartość ostatecznych i tymczasowych współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu. Załącznik ten wprowadza zmiany do załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008, który określa zasady wykonywania badań RDE. Zdaniem Komisji w zakresie, w jakim skargi są skierowane przeciwko tym przepisom zaskarżonego rozporządzenia, które są rozłączne względem przepisów uznanych za nieważne, należy uznać skargi o stwierdzenie nieważności za niedopuszczalne na podstawie art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem, który wymaga przedstawienia argumentów na poparcie zarzutów. W odpowiedzi miasto Paryż i miasto Madryt podnoszą, że stwierdzenie nieważności pkt 2 w załączniku II do zaskarżonego rozporządzenia sprawiłoby, że rozporządzenie jako całość utraciłoby jakiekolwiek uzasadnienie prawne lub rację bytu, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności w całości.
- 154 Należy w takim razie wypowiedzieć się bezpośrednio w kwestii rozłącznego charakteru poszczególnych przepisów zaskarżonego rozporządzenia, to znaczy zweryfikować, czy niezgodność z prawem współczynników zgodności CF pollutant przyjętych dla tlenków azotu w zaskarżonym rozporządzeniu

powinna automatycznie skutkować stwierdzeniem nieważności jego pozostałych przepisów, nie będących rozłącznymi względem tych, których nieważność stwierdzono (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, pkt 104, 105). Komisja podnosi, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia inne niż te, które określają współczynniki zgodności, są rozłączne względem tych ostatnich.

- 155 Jak wskazuje Komisja, podlegający stwierdzeniu nieważności przepis określający rozpatrywane współczynniki znajduje się w pkt 2 załącznika II do zaskarżonego rozporządzenia, który zmienia załącznik IIIA do rozporządzenia nr 692/2008, w szczególności wprowadzając do niego, po pkt 2.1, nowe ppkt 2.1.1 i 2.1.2, w których wartość ostatecznego współczynnika zgodności oraz wartość tymczasowego współczynnika zgodności w odniesieniu do masy tlenków azotu wynosi odpowiednio „1 + margines, przy czym margines = 0,5” i „2,1” oraz w których wskazano możliwy okres stosowania tymczasowych współczynników zgodności. Jednakże pkt 2 załącznika II do zaskarżonego rozporządzenia wprowadza również do załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 nowy ppkt 2.1.3 dotyczący „funkcji przesyłu”, uwzględnianej przy obliczaniu wartości NTE, której wartość aktualnie wynosi 1, niemającej więc w tym momencie wpływu na obliczenia, która to funkcja nie była przez skarżących poddawana krytyce. Z tego względu ppkt 2.1.3 załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 jest rozłączny względem ppkt 2.1.1 i 2.1.2, w szczególności względem określonych w tych podpunktach współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu, a zatem nie należy stwierdzać nieważności pkt 2 załącznika II zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim wprowadza on ten przepis.
- 156 Poza tym, z określeniem współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu związany jest co prawda art. 1 pkt 2 i 3 zaskarżonego rozporządzenia zmieniający art. 3 ust. 10 akapit trzeci rozporządzenia nr 692/2008. Zmieniona wersja tego ostatniego przepisu ma bowiem następujące brzmienie: „[w] okresie do trzech lat po datach określonych w art. 10 ust. 4 i do czterech lat po datach określonych w art. 10 ust. 5 [rozporządzenia nr 715/2007] [czyli, przykładowo do dnia 31 sierpnia 2017 r. w przypadku homologacji typu pojazdów osobowych i do dnia 31 sierpnia 2019 r. w przypadku ich indywidualnego wprowadzenia do obrotu] stosuje się następujące przepisy: a) nie stosuje się wymogów określonych w pkt 2.1 załącznika IIIA [chodzi o wymogi, które określają formułę obliczania wartości NTE i które zakazują przekraczania tej wartości podczas badań RDE]”. Przepis ten określa a contrario moment, od którego współczynniki zgodności CF pollutant, w szczególności te krytykowane przez skarżących, mają zastosowanie do badań RDE, innymi słowy, od którego badania te nie są wykonywane wyłącznie do celów monitorowania. Jednakże przepis ten może dotyczyć również innych niż tlenki azotu zanieczyszczeń, dla których mogłyby zostać określone współczynniki zgodności CF pollutant po ich ustaleniu dla tlenków azotu, tak jak to było w przypadku pyłu zawieszonego. Nadto stwierdzenie nieważności tego przepisu nie jest niezbędne dla zaprzestania stosowania krytykowanych współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu. Brak wskazania wartości tymczasowych i ostatecznych współczynników zgodności CF pollutant w tabelach w ppkt 2.1.1 i 2.1.2 załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 sam w sobie jest wystarczający, aby osiągnąć taki skutek. Artykuł 1 pkt 2 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, zmieniający art. 3 ust. 10 akapit trzeci rozporządzenia nr 692/2008, jest więc również rozłączny względem wartości współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu, która została wskazana w ppkt 2.1.1 i 2.1.2 załącznika IIIA do tego ostatniego rozporządzenia, a zatem nie należy stwierdzać jego nieważności.
- 157 Wbrew temu, co twierdzą miasta Paryż i Madryt, inne przepisy zaskarżonego rozporządzenia, których celem jest głównie uzupełnienie lub zmiana załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 poprzez doprecyzowanie warunków badań RDE, zachowują rację bytu, nawet jeżeli zostanie stwierdzona nieważność współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu przyjętych w zaskarżonym rozporządzeniu. W szczególności całość procesu przewidzianego dla tych badań, która nie była poddana krytyce, może zachować moc obowiązującą, niezależnie od współczynników zgodności CF pollutant określonych dla innych zanieczyszczeń. Nadto, nawet jeśli zostanie stwierdzona nieważność

współczynników zgodności CF pollutant dla tlenków azotu przyjętych w zaskarżonym rozporządzeniu, to w chwili obecnej w ramach procesu przewidzianego dla badań RDE należy stosować współczynniki zgodności CF pollutant dla liczby cząstek określone od czasu przyjęcia rozporządzenia 2017/1154.

158 Z powyższego wynika, że stwierdzenie nieważności powinno dotyczyć wyłącznie pkt 2 załącznika II do zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim określa on w ppkt 2.1.1 i 2.1.2 załącznika IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 wartość ostatecznego współczynnika zgodności CF pollutant oraz wartość tymczasowego współczynnika zgodności CF pollutant odnoszącą się do masy tlenków azotu. Z powyższego wynika również, że zgodnie tym, co wskazano w pkt 145 i 147 powyżej, poszczególne zarzuty skargi należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczą one innych przepisów zaskarżonego rozporządzenia, oraz że nie ma potrzeby wypowiedzania się co do kwestii dopuszczalności podniesionej w tym przedmiocie przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 52).

159 Ponieważ Komisja podkreśliła podczas rozprawy, że rozporządzenie nr 692/2008, zmienione w szczególności przez zaskarżone rozporządzenie, zostało zastąpione rozporządzeniem 2017/1151, Sąd przypomina, że aby zastosować się do wyroku stwierdzającego nieważność i w pełni go wykonać, instytucja, od której pochodzi unieważniony przepis, powinna wyeliminować późniejsze akty, których jest autorem, zawierające powtórzenie tego samego przepisu, oraz wyłączyć go z powstających aktów, mając na względzie nie tylko sentencję wyroku, ale również jego uzasadnienie, które legło u podstaw jego wydania i stanowi jego niezbędną podstawę (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 1988 r., Asteris i in./Komisja, 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, pkt 26–31).

– *W przedmiocie czasowych skutków stwierdzenia nieważności*

160 Artykuł 264 akapit drugi TFUE stanowi, że sąd Unii wskazuje, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, należy uważać za ostateczne. Postanowienie to było w szczególności interpretowane w taki sposób, że umożliwia ono, przez wzgląd na bezpieczeństwo prawne, lecz również aby uniknąć zerwania ciągłości lub regresu we wdrażaniu polityk prowadzonych lub wspieranych przez Unię, przykładowo w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego, utrzymanie w mocy w rozsądnym okresie skutków aktu, którego dotyczy stwierdzenie nieważności (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lutego 1999 r., Parlament/Rada, C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, pkt 22–24; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 72–74).

161 W niniejszej sprawie miasta Paryż i Bruksela pytane w trakcie rozprawy przez Sąd o ewentualne dostosowanie czasowych skutków stwierdzenia nieważności, o którym mógłby orzec, zajęły w tej kwestii negatywne stanowisko, podnosząc zasadniczo, że nawet gdyby przez pewien okres nie było określonych wartości NTE emisji tlenków azotu, których należy przestrzegać w trakcie badań RDE, mając na uwadze perspektywę surowszych wymogów w tym zakresie we względnie niedalekiej przyszłości, producenci pojazdów nie korzystaliby z tego, aby uzyskiwać homologacje pojazdów emitujących więcej tlenków azotu niż obecnie, gdyż ich cykle produkcyjne nie pozwalają na takie nagłe zmiany. Miasto Bruksela uzupełniło, że jest szczególnie przeciwne ograniczeniu skutków stwierdzenia nieważności na przyszłość. Natomiast Komisja odpowiedziała, że dostosowanie w czasie skutków stwierdzenia nieważności miałoby sens wyłącznie w przypadku, gdyby Sąd orzekł zasadniczo, że kwestionowane przepisy powinny być zostać przyjęte przez Parlament i Radę.

162 Sąd stoi jednakże na stanowisku, że samo stwierdzenie nieważności kwestionowanych przepisów ex tunc mogłoby spowodować powstanie dwojakiego typu problemów. Przede wszystkim, jeżeli chodzi o „sytuacje przeszłe”, a mianowicie czas pomiędzy momentem, od którego badania RDE przestały być wykonywane wyłącznie „do celów monitorowania” (przykładowo 1 września 2017 r. w przypadku homologacji typu pojazdów osobowych oraz pojazdów przeznaczonych do przewozu osób), a momentem, w którym niniejszy wyrok się uprawomocni, mając na uwadze przepisy art. 60 akapit

drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, istniałaby niepewność prawna co do ważności udzielonych homologacji pojazdów bądź odmowy ich udzielenia w tym okresie. Brak współczynnika zgodności CF pollutant dla emisji tlenków azotu mógłby bowiem być interpretowany albo jako brak jakiegokolwiek wymogu co do wartości NTE w tym względzie na potrzeby tych badań, albo przeciwnie – jako informacja, że zastosowanie mają dopuszczalne wartości emisji określone dla normy Euro 6, które powinny być stosowane w obecnej postaci. Podobna niepewność prawna utrzymywałaby się w przyszłości, to znaczy w okresie pomiędzy momentem, w którym niniejszy wyrok się uprawomocni, a momentem, w którym Komisja lub ewentualnie Parlament i Rada wyciągną z niego konsekwencje, ustalając zasadę mającą zastosowanie do tych badań. W sytuacji gdyby wśród organów odpowiedzialnych za udzielanie homologacji pojazdów przeważała wykładnia mówiąca, że w tym okresie nie istnieją wartości emisji tlenków azotu, których nie można przekroczyć w trakcie tych badań, mogłoby to doprowadzić to tego, że pojazdy przekraczające nawet wartości NTE emisji tlenków azotu określone w zaskarżonym rozporządzeniu uzyskiwałyby homologację, co prowadziłoby do regresu względem zamierzonych w tej materii celów związanych z ochroną środowiska naturalnego i zdrowia.

- 163 Brak dostosowania w czasie skutków stwierdzenia nieważności mógłby w konsekwencji stanowić zagrożenie dla uzasadnionych interesów gospodarczych sektora motoryzacyjnego, który zastosował się do obowiązujących przepisów, oraz – ewentualnie – dla interesów konsumentów, którzy nabyli pojazdy zgodne z tymi przepisami, a jednocześnie dla polityki Unii w zakresie środowiska naturalnego i zdrowia. Należy zatem orzec, po pierwsze, że skutki przepisu, którego nieważność została stwierdzona, są ostateczne w odniesieniu do „sytuacji przeszłych” w znaczeniu sprecyzowanym w pkt 162 powyżej oraz że są one utrzymane na przyszłość przez rozsądny okres, w którym możliwe jest dokonanie zmiany przepisów w tym przedmiocie, który to okres nie może przekroczyć dwunastu miesięcy od dnia, gdy niniejszy wyrok się uprawomocni, to znaczy, mając na względzie przepisy art. 60 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w przypadku gdy od niniejszego wyroku nie zostanie wniesione żadne odwołanie, od daty upływu terminu na wniesienie odwołania, a w przypadku jego wniesienia – od daty oddalenia odwołania.

W przedmiocie roszczenia odszkodowawczego miasta Paryża

- 164 Jak wskazano w pkt 30 powyżej, miasto Paryż wnosi o zobowiązanie Komisji do zapłaty na jego rzecz symbolicznej kwoty 1 EUR tytułem naprawienia szkody wyrządzonej przez przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia. Podstawą tego żądania jest art. 340 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym „[w] dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje”. Miasto Paryż powołuje się w tym względzie na niezgodność z prawem tego rozporządzenia, wynikającą z oczywistego naruszenia norm prawnych wyższego rzędu względem tego rozporządzenia, na istnienie rzeczywistej i niewątpliwej szkody związanej z kosztami, jakie będzie ono musiało ponieść, aby zrekompensować zwiększenie zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów, z utratą atrakcyjności Paryża pod względem turystycznym oraz ze zmniejszeniem skuteczności podejmowanych przez to miasto działań w zakresie uwrażliwiania mieszkańców na ryzyka związane z emisją zanieczyszczeń, a wreszcie na istnienie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy działaniem Komisji a szkodą. Skarżący ogranicza jednakże swoje roszczenie odszkodowawcze do symbolicznej kwoty 1 EUR, która jest odpowiednia dla naprawienia szkód wizerunkowych oraz szkód dla legitymizacji jej działań w dziedzinie ochrony środowiska.
- 165 Komisja kwestionuje dopuszczalność roszczenia odszkodowawczego miasta Paryża, w szczególności ponieważ nie wykazało ono należycie istnienia szkód, które rzekomo poniosło, ani istnienia związku przyczynowego pomiędzy przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia a szkodami.

- 166 Jednakże sąd Unii jest uprawniony, jeżeli w rozpatrywanych okolicznościach jest to zasadne ze względu na prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości, do oddalenia skargi co do istoty bez uprzedniego orzekania w przedmiocie podniesionego zarzutu niedopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., Fresh Del Monte Produce/Komisja i Komisja/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, pkt 193 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 167 W niniejszej sprawie miasto Paryż w żaden sposób nie wykazało istnienia szkód „wizerunkowych i szkód dla legitymizacji”, w związku z którymi domaga się odszkodowania w symbolicznej kwocie 1 EUR. Nie został przedstawiony żaden dowód, który świadczyłby o podnoszonej przez skarżącego utracie atrakcyjności turystycznej lub utrudnieniach, jeśli chodzi o uwrażliwianie mieszkańców ma ryzyka związane z emisją zanieczyszczeń, które mogłyby odpowiadać szkodom wizerunkowym i szkodom dla legitymizacji. Podobnie nie został przedstawiony żaden dowód uzasadniający okoliczność, że takie sytuacje, zakładając iż istotnie wystąpiły, wynikają z przyjęcia przez Komisję zaskarżonego rozporządzenia.
- 168 Nadto, jak wynika z orzecznictwa, stwierdzenie nieważności aktu prawnego, który był przyczyną powstania szkody niematerialnej, jaką jest uszczerbek dla reputacji, może w zależności od okoliczności być wystarczającym zadośćuczynieniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 47–49; z dnia 7 października 2015 r., European Dynamics Luxembourg i in./OHIM, T-299/11, EU:T:2015:757, pkt 155).
- 169 Z tego względu dla symbolicznego naprawienia szkody wizerunkowej i szkody dla legitymizacji, na którą powołuje się miasto Paryż, wystarczające jest już samo stwierdzenie nieważności przepisu zaskarżonego przez skarżącego rozporządzenia.
- 170 Należy zatem oddalić żądanie odszkodowawcze miasta Paryża.

W przedmiocie kosztów

- 171 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Sąd może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 172 Ponieważ Komisja częściowo przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz połową kosztów poniesionych przez skarżących.

Z powyższych względów

SĄD (dziewięta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność pkt 2 załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2016/646 z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) w zakresie, w jakim przepis ten określa w ppkt 2.1.1 i 2.1.2 załącznika IIIA do rozporządzenia Komisji (WE) nr 692/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. wykonującego rozporządzenie (WE) nr 715/2007 wartość ostatecznego współczynnika zgodności CF pollutant oraz wartość tymczasowego współczynnika zgodności CF pollutant odnoszącego się do masy tlenków azotu.
- 2) W pozostałym zakresie skargi zostają oddalone.

- 3) Skutki przepisu, którego nieważność została stwierdzona na mocy pkt 1 sentencji, zostają utrzymane w mocy do czasu przyjęcia w rozsądnym terminie nowych aktów prawnych zastępujących ten przepis, który to okres nie może przekroczyć dwunastu miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku.
- 4) Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz połowę kosztów poniesionych przez ville de Paris, ville de Bruxelles oraz ayuntamiento de Madrid.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 grudnia 2018 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
S. Gervasoni