



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto prošireno vijeće)

13. prosinca 2018. *

„Okoliš – Uredba (EU) 2016/646 – Emisije onečišćujućih tvari iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) – Utvrđivanje vrijednosti koje se ne smiju prekoračiti (NTE) za emisije dušikovih oksida pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) – Tužbe za poništenje – Ovlasti općinskog tijela u području zaštite okoliša da ograniči promet određenih vozila – Izravni utjecaj – Dopuštenost – Nenadležnost Komisije – Poštovanje viših pravnih pravila – Vremenska prilagodba učinaka poništenja – Izvanugovorna odgovornost – Naknada navodne štete imidžu i ugledu”

U spojenim predmetima T-339/16, T-352/16 i T-391/16,

Ville de Pariz (Francuska), koji zastupa J. Assous, odvjetnik,

tužitelj u predmetu T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgija), koji zastupaju M. Uyttendaele i S. Kaisergruber, odvjetnici,

tužitelj u predmetu T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Španjolska), koji zastupa F. Zunzunegui Pastor, odvjetnik,

tužitelj u predmetu T-391/16,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano i J.-F. Brakeland, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom, s jedne strane, zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojima se traži poništenje Uredbe Komisije (EU) 2016/646 od 20. travnja 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 692/2008 u pogledu emisija iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) (SL 2016., L 109, str. 1.) i, s druge strane, zahtjeva na temelju članka 268. UFEU-a kojim se traži naknada štete koju je ville de Paris (Grad Pariz, Francuska) navodno pretrpio zbog donošenja te uredbe,

OPĆI SUD (deveto prošireno vijeće),

u sastavu: S. Gervasoni, predsjednik, L. Madise (izvjestitelj), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk i C. Mac Eochaidh, suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

* Jezici postupka: španjolski i francuski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. svibnja 2018.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Uredba Komisije (EU) 2016/646 od 20. travnja 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 692/2008 u pogledu emisija iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) (SL 2016., L 109, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba) dopunjava zahtjeve za ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) čiji je cilj mjerenje emisija onečišćujućih tvari iz lakih osobnih i gospodarskih vozila u okviru postupaka koji prethode odobrenju stavljanja na tržište novih vozila. Cilj je tih ispitivanja da se bolje odražava razina stvarnih emisija onečišćujućih tvari tijekom vožnje nego tijekom ispitivanja u laboratoriju. Konkretnije, Komisija je u pobijanoj uredbi za emisije dušikovih oksida utvrdila vrijednosti koje se ne smiju prekoračiti (NTE) pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje, a koje proizlaze iz faktora sukladnosti (CF) onečišćujuće tvari koji se primjenjuju na granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari utvrđenih za normu Euro 6 u Uredbi (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila (SL 2007., L 171, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 284.). Tužitelji, odnosno Grad Pariz, ville de Bruxelles (Grad Bruxelles, Belgija) i ayuntamiento de Madrid (Općina Madrid, Španjolska) traže poništenje pobijane uredbe jer smatraju da Europska komisija nije mogla donijeti utvrđene vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje su veće od graničnih vrijednosti tih emisija utvrđenih za normu Euro 6. Komisija osporava dopuštenost kao i meritum tužbi za poništenje tužiteljâ. Osim toga, Grad Pariz traži simboličnu odštetu od jednog eura za štetu koju je pretrpio zbog pobijane uredbe, odnosno tužbe koju Komisija također smatra nedopuštenom i neosnovanom.

Okolnosti spora

- 2 Direktiva 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (Okvirna direktiva) (SL 2007., L 263, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.), koja proizlazi iz konsolidiranja različitih tekstova, predviđa da je tehničke zahtjeve za sustave, sastavne dijelove i zasebne tehničke jedinice i vozila potrebno uskladiti i odrediti „regulatornim aktima” koji prije svega osiguravaju visok stupanj cestovne sigurnosti, zaštitu zdravlja, zaštitu okoliša, učinkovito korištenje energije i zaštitu od neovlaštene uporabe. Te odredbe organiziraju sustav homologacije tipa Zajednice za sve kategorije vozila. U tom pogledu, kao što proizlazi iz članka 3. te direktive, kada država članica dodjeljuje „EZ homologacij[u]” nekom tipu vozila, ona potvrđuje da potonji tip vozila udovoljava odgovarajućim zakonskim odredbama i tehničkim zahtjevima te direktive i „regulatornih akata” navedenih u popisu iz jednog od njezinih priloga. Ti „regulatorn[i] ak[t]i”, u smislu iste direktive, mogu osobito biti druge direktive ili zasebne uredbe, pri čemu se svaki od tih „regulatornih akata” odnosi na poseban aspekt.
- 3 Kao što proizlazi iz Priloga IV. predmetnoj direktivi, EZ homologacija nekog tipa vozila pretpostavlja njegovu usklađenost s odredbama desetaka „regulatornih akata” koji se odnose, na primjer, na zaštitu od opasnosti od požara, uređaje za upravljanje, kočenje ili, u pogledu ovog predmeta, emisije onečišćujućih tvari. „Regulatorni akt” koji se odnosi na potonji aspekt, u pogledu lakih osobnih i gospodarskih vozila, jest Uredba br. 715/2007.
- 4 U skladu s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Direktive 2007/46, država članica ne može „zabranj[ivati], ograničava[t]i ili ometa[t]i registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila [...] zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve”.

- 5 Uvodne izjave Uredbe br. 715/2007 omogućuju razumijevanje njezina konteksta. Naime, u uvodnoj izjavi 2. te uredbe, koja se odnosi na Direktivu Vijeća 70/156/EEZ od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na homologaciju tipa motornih vozila i njihovih prikolica (SL 1970., L 42, str. 1.), koju je zamijenila Direktiva 2007/46, podsjeća se da je ta uredba jedan od „regulatornih akata” primjenjivih na temelju postupka homologacije predviđenog potonjom direktivom. K tomu, u skladu s uvodnom izjavom 4. iste uredbe, ona sudjeluje u provedbi programa „Čist zrak za Europu”, koji je Komisija pokrenula 2001., čija „tematsk[a] strategij[a]” predviđa daljnja smanjenja emisija u prijevoznom sektoru (zračnom, pomorskom i kopnenom prijevozu), u kućanstvima i energetsom, poljoprivrednom i industrijskom sektoru koja su potrebna da se dosegnu ciljevi Unije u pogledu kakvoće zraka, čije su u tom pogledu norme Euro 5 i Euro 6 za vozila jedna od mjera zamišljenih za smanjenje emisije čestica i prekursora ozona, poput dušikovih oksida i ugljikovodika. Naposljetku, u uvodnim izjavama 5. i 6. predmetne uredbe pojašnjava se da je potrebno znatno smanjivati emisije dušikovih oksida iz dizelskih vozila doseganjem ambicioznih graničnih vrijednosti stupnja Euro 6, a da se pritom ne bi moralo odreći prednosti dizelskih motora u pogledu potrošnje goriva i emisije ugljikovodika i ugljičnog monoksida, ali da valja postaviti privremenu mjeru za smanjenje emisija dušikovog oksida (stupanj Euro 5) kako bi se proizvođačima vozila dugoročno omogućila sigurnost planiranja.
- 6 Članak 10. Uredbe br. 715/2007, naslovljen „Homologacija tipa”, osobito predviđa, za osobna vozila i vozila za prijevoz putnika, da će se granične vrijednosti norme Euro 5 primjenjivati od 1. rujna 2009. za homologaciju tipa, da se od 1. siječnja 2011. nova vozila koja ne poštuju tu normu neće više moći registrirati, prodavati ili stavljati u uporabu, da će se granične vrijednosti norme Euro 6 primjenjivati od 1. rujna 2014. za homologaciju tipa i da se od 1. rujna 2015. nova vozila koja ne poštuju tu normu neće više moći registrirati, prodavati ili stavljati u uporabu. U Prilogu I. tablicama 1. i 2. Uredbi br. 715/2007 utvrđuju se, na primjer, granične vrijednosti emisija dušikovih oksida za dizelska osobna vozila ili vozila za prijevoz putnika do 180 mg/km za normu Euro 5 i do 80 mg/k za normu Euro 6.
- 7 U članku 4. Uredbe br. 715/2007, naslovljenom „Obveze proizvođača”, u stavku 1. proizvođačima automobila nalaže se da homologiraju sva svoja nova vozila koja treba registrirati, prodati ili staviti u uporabu u Uniji u skladu s tom uredbom i njezinim provedbenim mjerama, konkretno uz zadovoljenje graničnih vrijednosti za emisije utvrđenih u Prilogu I. toj uredbi. U stavku 2. drugom podstavku istog članka pojašnjava se da proizvođači automobila trebaju osigurati učinkovito ograničenje emisija iz ispušne cijevi i emisija ishlapljivanjem tijekom životnog vijeka vozila u uobičajenim uvjetima uporabe. U tom pogledu, pojašnjava se da se mjere za sukladnost u uporabi moraju provjeriti u razdoblju od najviše pet godina ili prevezenih 100 000 km. U trećem podstavku istog stavka navodi se da se „[s]ukladnost u uporabi [...] posebno provjerava za emisije iz ispušne cijevi, [...] u odnosu na granične vrijednosti određene u [navedenom prilogu]” i da „[r]adi poboljšanja kontrole emisija isparavanjem i emisija pri niskoj temperaturi okoline, Komisija mora preispitati postupke ispitivanja”. U stavku 4. istog članka osobito se predviđa da se posebni postupci i zahtjevi za primjenu prethodno navedenih odredbi donose u skladu s postupkom predviđenim u članku 15. stavku 2. iste uredbe, koji sada odgovara postupku komitologije „ispitivanja” opisanom u članku 5. Uredbe (EZ) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.), na temelju članka 13. potonje uredbe.

- 8 U članku 5. Uredbe br. 715/2007, naslovljenom „Zahtjevi i ispitivanja”, u stavku 1. najprije se određuje da „[p]roizvođač oprema vozila [...] tako da u uobičajenoj uporabi omogućuj[e] vozilu da je sukladno s ovom Uredbom i njezinim provedbenim mjerama”. U stavku 2. tog članka zatim se predviđa da je, osim u posebnim situacijama, uporaba poremećajnih uređaja koji smanjuju učinkovitost sustava za kontrolu emisije zabranjena. Naposljetku, u stavku 3. navodi se:

„Posebni postupci, ispitivanja i zahtjevi za homologaciju tipa utvrđeni u ovom stavku, kao i zahtjevi za primjenu stavka 2. koji su namijenjeni za izmjene elemenata ove Uredbe koji nisu ključni njezinim dopunjavanjem, donose se u skladu s [...] postupkom [...] predviđenim u članku 15. stavku 3. To uključuje uspostavljanje zahtjeva koji se odnose na sljedeće elemente:

- (a) emisije iz ispušne cijevi, uključujući ciklus ispitivanja, emisije pri niskim temperaturama okoline, emisije na praznom hodu, zacrnjenje dimljenja te ispravno djelovanje i regeneraciju sustava za naknadnu obradu (pročišćavanje);

[...]

- (c) OBD sustave i radne značajke uređaja za kontrolu emisije u uporabi;

- (d) trajnost uređaja za kontrolu emisije, zamjenske uređaje za kontrolu emisije, sukladnost u uporabi, sukladnost proizvodnje i tehnički pregled;

[...]”

- 9 Navedeni postupak, koji se odnosi na članak 15. stavak 3. Uredbe br. 715/2007, odgovara „regulatorn[om]” postupku komitologije „s kontrolom” predviđenom u članku 5.a Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.), čiji su učinci zadržani za potrebe akata koji upućuju na taj članak, u skladu s člankom 12. Uredbe br. 182/2011.

- 10 Članak 14. stavak 3. Uredbe br. 715/2007 određuje:

„Komisija redovito preispituje postupke, ispitivanja i zahtjeve iz članka 5. stavka 3., kao i cikluse ispitivanja koji se upotrebljavaju za mjerenje emisija. Ako provjera pokaže da više ne odgovaraju ili ne odražavaju emisije u stvarnim okolnostima, moraju se prilagoditi tako da na odgovarajući način odražavaju emisije koje stvarno nastaju u cestovnom prometu. Potrebne mjere, koje su namijenjene izmjeni elementa ove Uredbe koji nisu ključni njezinim dopunjavanjem, moraju se donijeti u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom predviđenim u članku 15. stavku 3.”

- 11 Uredba Komisije (EZ) br. 692/2008 od 18. srpnja 2008. o provedbi Uredbe br. 715/2007 (SL 2008., L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 133.) donesena je osobito u svrhu provedbe članaka 4. i 5. potonje uredbe. U uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 692/2008 podsjeća se da nova laka vozila zadovoljavaju nove granične vrijednosti za emisiju i da se tehnički zahtjevi počinju primjenjivati u dvije faze, Euro 5 s početkom od 1. rujna 2009. i Euro 6. od 1. rujna 2014. te da je zato svrha Uredbe utvrđivanje zahtjeva koji su potrebni za homologaciju tipa vozila u skladu sa specifikacijama Euro 5 i Euro 6. U uvodnoj izjavi 9. iste uredbe navodi se da su predviđene mjere u skladu s mišljenjem Tehničkog odbora za motorna vozila, navedenog u članku 40. Direktive 2007/46.

- 12 U članku 3. stavku 1. Uredbe br. 692/2008 predviđa se da se EZ homologacija tipa dodjeljuje osobito s obzirom na emisije onečišćujućih tvari ako proizvođač dokaže da predmetna vozila zadovoljavaju postupke ispitivanja propisane u prilogima III. do VIII., X. do XII., XIV., XVI. i XX. U članku 3. stavku 2. iste uredbe u biti se pojašnjava da se vozila, ovisno o njihovim značajkama, moraju

podvrgnuti različitim tipovima ispitivanja koja su navedena na slici 1.2.4. u Prilogu I., a sama su opisana u različitim priložima. Na primjer, ispitivanje tipa 1. obuhvaćeno je Prilogom III., naslovljenim „Provjera prosječnih emisija iz ispušene cijevi pri okolnim uvjetima”, a ispitivanje tipa 4. obuhvaćeno je Prilogom VI., naslovljenim „Određivanje emisija isparavanjem”. U članku 3. stavku 5. te uredbe podsjeća se da „[p]roizvođač treba poduzeti tehničke mjere koje osiguravaju, u skladu s ovom Uredbom, da emisije iz ispušne cijevi i emisije isparavanjem budu učinkovito ograničene tijekom uobičajenog vijeka trajanja vozila i u uobičajenim uvjetima uporabe”.

- 13 Nakon različitih studija, kao i medijskih događaja koji dokazuju da provedena ispitivanja tipa 1. ne odražavaju stvarnu razinu emisija onečišćujućih tvari u cestovnom prometu vozila, Komisija je izmijenila Uredbu br. 692/2008, pri čemu ju je dopunila, na temelju članka 5. stavka 3. Uredbe br. 715/2007, odnosno u skladu s „regulatornim” postupkom komitologije „s kontrolom” predviđenim u članku 5.a Odluke 1999/468 navedenim u točki 9. ove presude. U tu je svrhu donijela pobijanu uredbu. U uvodnim izjavama 3. do 10. potonje uredbe osobito se navodi:

„Komisija je u tom pogledu provela detaljnu analizu postupaka, ispitivanja i zahtjeva za homologaciju utvrđenih [Uredbom br. 692/2008] na temelju vlastitih istraživanja i vanjskih informacija te je utvrdila da su emisije koje stvarno nastaju u cestovnom prometu vozila Euro 5/6 znatno veće od emisija izmjerenih u novom regulatornom europskom ciklusu vožnje (NEDC) [koji se primjenjuje na ispitivanja tipa 1.], osobito u pogledu emisija [dušikovih oksida] iz dizelskih vozila.

[...]

„Poremećajne naprave”, kako su opisane u članku 3. stavku 10. [Uredbe br. 715/2007] i kojima se smanjuje razina kontrole emisija zabranjene su. Nakon nedavnih događaja ističe se potreba za jačanjem provedbe zakonodavstva u tom pogledu.

[...]

Komisija je u siječnju 2011. uspostavila radnu skupinu, u koju su uključeni svi zainteresirani dionici, za razvoj postupka ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) koji bi bolje odražavao emisije izmjerene tijekom vožnje na cesti. U tu svrhu, nakon iscrpnih tehničkih rasprava, primijenjena je mogućnost predložena u [Uredbi br. 715/2007], tj. uporaba prijenosnih sustava za mjerenje emisija (PEMS) i ograničenja [NTE].

[...]

Postupci ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) uvedeni su [Uredbom Komisije (EU) 2016/427 od 10. ožujka 2016. o izmjeni Uredbe [...] br. 692/2008 s obzirom na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) (SL 2016., L 82, str. 1.)]. Sada je potrebno uspostaviti kvantitativne zahtjeve za ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) kako bi se ograničile emisije iz ispušne cijevi u svim uobičajenim uvjetima uporabe u skladu s graničnim vrijednostima emisija iz [Uredbe br. 715/2007]. U tu bi svrhu trebalo voditi računa o statističkim i tehničkim nesigurnostima postupaka mjerenja.

Kako bi se proizvođačima omogućilo da se postupno prilagode pravilima za stvarne emisije tijekom vožnje, konačni kvantitativni zahtjevi za ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) trebali bi se uvesti u dva uzastopna koraka. U prvom koraku, čija bi primjena trebala početi četiri godine nakon datuma obvezne primjene norme Euro 6, trebao bi se primjenjivati faktor sukladnosti od 2,1. Drugi korak trebao bi uslijediti godinu i četiri mjeseca nakon prvog koraka te bi se od tada trebalo zahtijevati potpunu usklađenost s ograničenjem emisija [dušikovih oksida] od 80 mg/km utvrđenim Uredbom [...] br. 715/2007 uz toleranciju kojom se uzimaju u obzir dodatne nesigurnosti pri mjerenju povezane s primjenom prenosivih sustava za mjerenje emisija (PEMS).”

- 14 Kao što proizlazi iz uvodnih izjava 3. do 10. pobijane uredbe, uvođenje postupka ispitivanja kako bi se provjerile stvarne emisije iz vozila tijekom vožnje provedeno je prethodno s Uredbom 2016/427. U tu svrhu, Uredba br. 692/2008 dopunjena je Prilogom III.A, naslovljenim „Provjeravanje stvarnih emisija tijekom vožnje” u kojem se opisuje postupak dodatnog ispitivanja, takozvani tip 1.A ili RDE čiji je cilj mjerenje stvarnih emisija iz ispušne cijevi tijekom vožnje korištenjem prijenosnog sustava za mjerenje emisija (PEMS). Uredba 2016/427, u točki 2.1. tog priloga, odražava načelo prema kojem se smatra da je rezultat ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje u skladu s odredbama Uredbe br. 715/2007 ako emisije otkrivene tijekom tog ispitivanja ne premašuju vrijednosti NTE tijekom uobičajenog vijeka trajanja vozila koje su izračunane na sljedeći način: „ $NTE_{pollutant} = CF_{pollutant} \times EURO-6$ ”, pri čemu je EURO-6 primjenjiva granična vrijednost emisija [koja je relevantna s obzirom na posebnost vozila utvrđenu u Uredbi br. 715/2007 (u Tablici 2. Priloga I. navedenoj uredbi, kao što je navedeno u točki 6. ove presude)], a $CF_{pollutant}$ [utvrđeni] faktor usklađenosti za odgovarajuću onečišćujuću tvar”. Odredbama Uredbe 2016/427 predviđa se da će se, s obzirom na to da vrijednosti faktora sukladnosti nisu bile određene, ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje provoditi za nove homologacije tipa, ali samo za potrebe praćenja (članak 3. stavak 10. Uredbe br. 692/2008, kao što proizlazi iz Uredbe 2016/427).
- 15 Donošenje pobijane uredbe, u tom kontekstu i u pogledu aspekata povezanih s prigovorima koje su iznijeli tužitelji, u biti se sastojalo od toga da se, s jedne strane, utvrdi završetak razdoblja tijekom kojeg se ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje trebaju upotrebljavati samo za potrebe praćenja, pri čemu se određuju datumi primjene vrijednosti NTE u okviru tih ispitivanja u svrhu dodjele ili odbijanja homologacije tipa, a zatim registracije, prodaje ili stavljanja u uporabu novih vozila (na primjer, od 1. rujna 2017. homologacija osobnih vozila i vozila za prijevoz putnika može se dodijeliti samo ako je ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje završeno, a od 1. rujna 2019. nova vozila tih kategorija ne mogu se više registrirati, prodati ili staviti u uporabu ako njihov tip nije uspješno prošao takvo ispitivanje) i, s druge strane, utvrdi faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside (ne za druge onečišćujuće tvari u toj fazi). U tom pogledu, vrijednost tog faktora utvrđena je na 2,1 na temelju mogućnosti koju proizvođači imaju za prijelazno razdoblje od dvije godine i četiri mjeseca od datuma na koji je usklađenost s tim ispitivanjima potrebna za homologaciju tipa i za prijelazno razdoblje od godine dana i četiri mjeseca od datuma na koji je usklađenost s istim ispitivanjima potrebna za registraciju, prodaju ili stavljanje u uporabu novih vozila. Uobičajena vrijednost faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside, takozvana „konačna” vrijednost, utvrđena je na 1,5.
- 16 Stoga, na primjer, za dizelsko osobno vozilo ili vozilo za prijevoz putnika, vrijednost NTE emisija dušikovih oksida koja se ne smije prekoračiti pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje kako bi se na njega mogla primijeniti homologacija tipa iznosi 168 mg/km od 1. rujna 2017. do 31. prosinca 2019., a zatim 120 mg/km od 1. siječnja 2020. za graničnu vrijednost emisija koja je utvrđena na 80 mg/km u normi Euro 6, kao što proizlazi iz zajedničkog tumačenja članka 3. stavka 10. trećeg podstavka i točaka 2.1., 2.1.1. i 2.1.2. Priloga III.A Uredbi br. 692/2008 kako je izmijenjena pobijanom uredbom. Odredbama pobijane uredbe za emisije dušikovih oksida utvrđuju se vrijednosti faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari i vrijednosti NTE koje iz njih proizlaze, a koje tužitelji dovode u pitanje.
- 17 Također valja uzeti u obzir, u pravnom sektorskom okviru, ali na općenitijoj razini, Direktivu 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.). Kao što je navedeno u njezinu članku 1. točki 5., cilj je te direktive, među ostalim, održavati kvalitetu zraka ako je dobra i poboljšavati je u ostalim slučajevima. U toj su direktivi definirane granične vrijednosti, ciljne vrijednosti, kritične razine, pragovi upozorenja, pragovi obavješćivanja ili pragovi procjene i drugi podaci za različite onečišćujuće tvari koje mogu utjecati na zrak, osobito za dušikov oksid. U njoj se predviđa da države članice dijele svoja državna područja na zone u svrhu procjene i upravljanja kvalitetom zraka i da aglomeracija može činiti zonu.

- 18 Među ostalim odredbama koje se odnose na upravljanje kvalitetom zraka, članak 13. Direktive 2008/50 predviđa da države članice osiguravaju da se u njihovim zonama i aglomeracijama granične vrijednosti različitih onečišćujućih tvari ne prelaze, osobito što se tiče dušikova oksida. U članku 23. navodi se da, „[a]ko u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost [...], države članice osiguravaju izradu planova za kvalitetu zraka za te zone i aglomeracije kako bi postigle relevantnu graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost”. U istom se članku pojašnjava da ti planovi mogu sami sadržavati kratkoročne akcijske planove. U tom pogledu, članak 24. stavak 2. iste direktive određuje:

„Kratkoročni akcijski planovi [...] mogu, ovisno o pojedinačnom slučaju, predvidjeti učinkovite mjere za kontrolu i, gdje je potrebno, obustavljanje aktivnosti koje doprinose riziku prekoračenja odnosnih graničnih vrijednosti ili ciljnih vrijednosti ili praga upozorenja. Ti akcijski planovi mogu uključivati mjere vezane uz promet motornih vozila [...]”.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 19 Grad Pariz, Grad Bruxelles kao i Općina Madrid podnijeli su tužbe redom 26. lipnja (predmet T-339/16), 29. lipnja (predmet T-352/16) i 19. srpnja 2016. (predmet T-391/16).
- 20 Zasebnim aktima podnesenima 28. rujna, 23. rujna i 5. listopada 2016., Komisija je, na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, istaknula prigovore nedopuštenosti protiv tužbi kojima od Općeg suda zahtijeva da odluči bez ulaženja u raspravljanje o meritumu.
- 21 Grad Pariz, Grad Bruxelles kao i Općina Madrid podnijeli su svoja očitovanja o prigovorima nedopuštenosti koje je Komisija istaknula redom 15. studenoga, 16. studenoga i 15. studenoga 2016.
- 22 Rješenjima od 20. ožujka 2017. Opći sud je odlučivanje o prigovorima nedopuštenosti koje je istaknula Komisija ostavio za odluku o meritumu.
- 23 Komisija je 2. svibnja 2017. podnijela odgovore na tužbu.
- 24 Opći sud pozvao je 16. svibnja 2017. stranke da zauzmu stajalište, u replikama i odgovorima na replike, o utjecaju koji odredbe članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 mogu imati na dopuštenost tužbi za poništenje.
- 25 Grad Pariz, Grad Bruxelles kao i Općina Madrid 28. lipnja 2017. podnijeli su svoje replike koje sadržavaju stajalište koje je zatražio Opći sud.
- 26 Komisija je 15. rujna 2017. podnijela odgovore na replike koje sadržavaju stajalište koje je zatražio Opći sud.
- 27 Odlukom od 6. ožujka 2018. plenarna konferencija Općeg suda uputila je predmete devetom proširenom vijeću.
- 28 Odlukom predsjednika devetog proširenog vijeća Općeg suda od 10. travnja 2018., predmeti T-339/16, T-352/16 i T-391/16 spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja odluke kojom se završava postupak.
- 29 Izlaganja Grada Pariza, Grada Bruxellesa i Općine Madrid i njihovi odgovori na pisana i usmena pitanja koja je postavio Opći sud saslušani su na raspravi održanoj 17. svibnja 2018. Općina Madrid nije sudjelovala na toj raspravi.

30 Grad Pariz zahtijeva:

- da se odbije Komisijin prigovor nedopuštenosti, da Opći sud proglasi dopuštenima njegov zahtjev za poništenje i zahtjev za naknadu štete te da naloži Komisiji da odluči o meritumu,
- poništenje pobijane uredbe,
- da se Komisiji naloži plaćanje simboličnog iznosa od jednog eura na ime naknade štete koju mu je donošenje te uredbe prouzročilo,
- da se Komisiji naloži snošenje svih troškova.

31 Grad Bruxelles zahtijeva:

- da Opći sud proglasi njegovu tužbu dopuštenom i osnovanom,
- poništenje pobijane uredbe,
- da se Komisiji naloži snošenje troškova.

32 Općina Madrid od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija,
- proglasi njegovu tužbu dopuštenom, ispita njezin meritum, ocijeni je i prihvati u njoj navedene tužbene razloge za poništenje,
- proglasi ništavom pobijanu uredbu u pogledu emisija iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6),
- naloži Komisiji snošenje troškova.

33 Komisija zahtijeva:

- da se tužbe u cijelosti proglase nedopuštenima bez ulaženja u raspravljanje o meritumu,
- alternativno, što se tiče tužbi Grada Pariza i Grada Bruxellesa, da se tužba za poništenje i tužba za naknadu štete Grada Pariza odbiju kao neosnovane,
- podredno, što se tiče tužbe Općine Madrid, njezino odbijanje kao neosnovane,
- da se tužiteljima naloži snošenje troškova postupka.

Pravo

Tužbe za poništenje

Dopuštenost tužbi za poništenje

- 34 U skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a „[s]vaka fizička ili pravna osoba može [...] pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.”

- 35 U ovom se slučaju stranke slažu da dopuštenost tužbi za poništenje treba ocijeniti s obzirom na treći slučaj predviđen u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, odnosno slučaj koji se odnosi na tužbe protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na tužitelja, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Stranke se također slažu da je pobijana uredba regulatorni akt i da ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu oba aspekta te odredbe. Neslaganje između stranaka odnosi se isključivo na pitanje jesu li tužitelji pod izravnim utjecajem pobijane uredbe, što Komisija osporava, iako tužitelji tvrde da to jest slučaj jer se tom uredbom ograničavaju njihove ovlasti uređenja prometa vozila u okviru mjera za borbu protiv onečišćenja zraka.
- 36 Međutim, s obzirom na to da je dopuštenost tužbi pitanje javnog poretka koje stranke nemaju na raspolaganju, valja ipak u ovom slučaju najprije izričito odlučiti o pitanju je li pobijana uredba regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 1986., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, t. 19.).
- 37 Presuđeno je da definiciji takvog regulatornog akta odgovaraju svi opći akti osim zakonodavnih, odnosno osim onih koji su doneseni u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom opisanim u članku 294. UFEU-a ili u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, kako je definiran u članku 289. stavku 2. UFEU-a, u koji intervenira Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća Europske unije ili obrnuto (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 51. do 61.).
- 38 Komisija je pobijanu uredbu donijela na temelju članka 5. stavka 3. Uredbe br. 715/2007, odnosno u skladu s „regulatornim” postupkom komitologije „s kontrolom” predviđenim u članku 5.a Odluke 1999/468, kao što je navedeno u točki 9. ove presude. Stoga nije riječ o zakonodavnom aktu. Osim toga, kao uredba ima opću primjenu u skladu s člankom 288. UFEU-a. Primjenjuje se na objektivno određene situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 1988., *Kwekerij van der Kooy i dr./Komisija*, 67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38, t. 15.). Stoga jest riječ o regulatornom aktu u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 39 Što se tiče toga postoje li provedbene mjere pobijane uredbe, valja podsjetiti da je, kako bi se provjerilo podrazumijeva li pobijani regulatorni akt takve mjere za ocjenu dopuštenosti tužbe za poništenje podnesene protiv tog akta na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, potrebno staviti se u položaj osobe koja je podnijela pravno sredstvo i uzeti u obzir njegov cilj (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2013., *Telefónica/Komisija*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 30. i 31.).
- 40 Međutim, očito je da se pobijanom uredbom ne zahtijeva nikakva provedbena mjera u pogledu tužitelja kako bi ona postala dio pravnog poretka koji se na njih primjenjuje, čak i ako u pogledu drugih osoba uključuje brojne provedbene odluke koje dovode do, na primjer, homologacije ili registracije vozila ili njihova odbijanja, a koje se temelje na njezinim odredbama. Te same provedbene odluke treba razlikovati od provedbenih mjera iz članka 263. četvrtog stavka trećeg podstavka UFEU-a. Naime, iako sve provedbene odluke, osobito one koje su „represivne” ili „negativne” čiji je cilj sankcionirati nepoštovanje regulatornog akta, također treba smatrati provedbenim mjerama, doseg umetanja trećeg slučaja iz članka 263. četvrtog stavka u UFEU često je ograničen, iako se njime konkretno osiguralo da osobe nisu obvezne poticati „represivne” ili „negativne” mjere protiv njih kako bi ostvarile nadzor zakonitosti tog regulatornog akta u prethodnom postupku, kao što je to osobito istaknuto u presudi od 19. prosinca 2013., *Telefónica/Komisija* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27.).
- 41 Naposljetku, što se tiče pitanja odnosi li se pobijana uredba izravno na tužitelje, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, ako osporavani akt izravno proizvodi učinke na pravni položaj tužitelja i osobama kojima je upućen i koje su zadužene za njegovu provedbu ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast, s obzirom na to da je taj akt potpuno automatski i proizlazi iz sâmog prava Unije bez primjene drugih posrednih pravila, on se odnosi izravno na tužitelja, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a

(presude od 5. svibnja 1998., Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, EU:C:1998:193, t. 43. i od 17. rujna 2009., Komisija/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, t. 48; vidjeti također u tom smislu presudu od 13. svibnja 1971., International Fruit Company i dr./Komisija, 41/70 do 44/70, EU:C:1971:53, t. 23. do 29.). Ta ocjena nije izmijenjena stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. kojim je uveden treći slučaj kojim se uspostavlja procesna legitimacija fizičkih ili pravnih osoba na koje se odnosi članak 263. četvrti stavak UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2011., Microban International i Microban (Europe)/Komisija, T-262/10, EU:T:2011:623, t. 32., i od 7. srpnja 2015., Federcoopesca i dr./Komisija, T-312/14, EU:T:2015:472, t. 32.).

- 42 U ovom slučaju, Komisija osobito tvrdi da na nadležnosti tužiteljâ da uređuju promet vozilâ kako bi se smanjilo onečišćenje zraka nikako ne utječe pobijana uredba koja stoga nema nikakav utjecaj na njihov pravni položaj, suprotno tvrdnjama tužiteljâ. U tom pogledu tvrdi da granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje proizlaze iz normi Euro na koje se tužitelji pozivaju ovisno o slučaju zbog nacionalnih propisa kojima se uređuju načini ograničenja prometa vozila ovisno o njihovim emisijama onečišćujućih tvari ni na koji način nisu izmijenjene tom uredbom, osobito granične vrijednosti koje proizlaze iz norme Euro 6 koja se trenutačno primjenjuje na nova vozila. Postojanje tih nacionalnih propisa i nepostojanje izmjene graničnih vrijednosti koje proizlaze iz te norme dvostruko potvrđuju da se ta uredba ne odnosi izravno na tužitelje. Komisija u tom pogledu napominje da Grad Bruxelles priznaje da ga ista uredba ne sprečava da uvede „dane bez vozilâ”. Odredbama potonje uredbe obveze u pogledu emisija onečišćujućih tvari iz ispušne cijevi pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje propisuju se samo proizvođačima automobila. Osim toga, s obzirom na to da tužitelji nisu sudjelovali u postupcima tih ispitivanja ni općenitije u postupcima homologacije vozilâ, predmetna uredba ni na koji način ne utječe na njihov pravni položaj.
- 43 Što se tiče mogućeg utjecaja u tom pogledu članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46, kojim se predviđa da „[države članice] ne zabranjuju, ograničavaju ili ometaju registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve”, u pogledu kojeg je Opći sud pozvao stranke da se izjasne, Komisija tvrdi sljedeće.
- 44 Komisija najprije iznosi teleološku analizu, pri čemu ističe da se Direktiva 2007/46, kao i cjelokupno trenutačno ili ranije europsko zakonodavstvo o homologaciji motornih vozila, temelji na pravnoj osnovi članka 114. UFEU-a ili istovrsnim člancima ugovora koji su prethodili UFEU-u. Taj članak odnosi se na „mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta”. Takva pravna osnova ne može utjecati na prometnu politiku ili politiku zaštite okoliša, a cilj je Direktive 2007/46, kao i onih koje su joj prethodile, u biti olakšati stavljanje na tržište, u svakoj državi članici, vozila iz drugih država članica, pri čemu se izbjegava fragmentacija unutarnjeg tržišta zbog razlika između zahtjeva i kontrola koje uvjetuju stavljanje na tržište vozila koja su se održala kada nisu postojali ti instrumenti usklađivanja. No doseg potonjih instrumenata to ne prekoračuje. Konkretno, njihov cilj nikako nije ograničiti policijske ovlasti tijela iz država članica u pogledu prometa vozila kada ih upotrebljavaju njihovi vozači.
- 45 Komisija se u tom pogledu poziva na različite uvodne izjave direktiva 70/156 i 2007/46, kao i na svoj Prijedlog direktive kojom bi se zamijenila Direktiva 2007/46. Također ističe da se ti instrumenti usklađivanja odnose isključivo na homologaciju novih tipova vozila i stavljanje u uporabu novih vozila, ali ne i na promet vozila koja su već u uporabi. Prema njezinu mišljenju, ako se treba smatrati da Direktiva 2007/46 i njezini „regulatorn[i] ak[t]i” sekundarnog prava ograničavaju ovlasti uređenja prometa tijela iz država članica, potonje države članice više nemaju nikakvu ovlast u tom području jer je predmetno usklađivanje potpuno, čime se dokazuje apsurdnost takvog pogrešnog tumačenja. Uostalom, čak i da Unija donese mjere opće primjene u području cestovnog prometa, na temelju članaka 91. ili 192. UFEU-a, za poboljšanje sigurnosti u prijevozu ili osiguranje kvalitete okoliša i zaštitu zdravlja osoba, na primjer jedinstveno gradsko ograničenje brzine za kamione, takve mjere mogle bi biti neusklađene s načelom supsidijarnosti.

- 46 Nadalje, iznošenjem analize koju smatra kontekstualnom, Komisija tvrdi da izraz „vožnju cestama” iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 nema autonoman doseg, nego ga treba tumačiti kao da je obuhvaćen „kategorijom ,registracij[a], prodaj[a], stavljanje u upotrebu” navedenom u toj odredbi.
- 47 Komisija ističe da se, u Uredbi (EU) br. 167/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. veljače 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta traktora za poljoprivredu i šumarstvo (SL 2013., L 60, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 63., str. 115. i ispravak SL 2016., L 269, str. 23.), koja se također temelji na članku 114. UFEU-a, u odgovarajućoj odredbi navodi da „[d]ržave članice ne zabranjuju, ne ograničavaju ni ne sprečavaju stavljanje na tržište, registraciju ni početak uporabe vozila [...] zbog razloga povezanih s aspektima njihove konstrukcije i funkcioniranja obuhvaćenim ovom Uredbom, ako ispunjavaju njezine zahtjeve”, a da se pritom ne navode moguće zabrane, ograničenja ili prepreke u pogledu cestovnog prometa. U tom pogledu ističe da se u uvodnoj izjavi 7. iste uredbe navodi da se „[o]vom [...] Uredbom ne smiju dovoditi u pitanje mjere na nacionalnoj razini ni na razini Unije s obzirom na uporabu traktora za poljoprivredu i šumarstvo na cesti, kao što su zahtjevi za posebne vozačke dozvole, ograničenja najviše brzine ili mjere s obzirom na pristup pojedinim cestama”. Iste tvrdnje navodi u pogledu Uredbe (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta vozila na dva ili tri kotača i četverocikala (SL 2013., L 60, str. 52.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 63., str. 166. i ispravak SL 2016., L 77, str. 65.), kao i Uredbe (EU) br. 2016/1628 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o zahtjevima koji se odnose na ograničenja emisija plinovitih i krutih onečišćujućih tvari i homologaciju tipa za motore s unutarnjim izgaranjem za necestovne pokretne strojeve, o izmjeni uredbi (EU) br. 1024/2012 i (EU) br. 167/2013 te o izmjeni Direktive 97/68/EZ (SL 2016., L 252, str. 53.).
- 48 Prema mišljenju Komisije, nastanak Direktive 2007/46 potvrđuje nepostojanje autonomnog dosega izraza „vožnj[a] cestama” iz njezina članka 4. stavka 3. drugog podstavka. Verzija te odredbe u Komisijinu prvotnom prijedlogu glasila je: „[d]ržave članice registriraju ili dopuštaju prodaju ili stavljanje u upotrebu takvih vozila [...] koji ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive”. Tijekom zakonodavne rasprave o tekstu ta se odredba izmijenila zbog sljedećih razloga iznesenih u Komisijinu izmijenjenom prijedlogu: „kako bi osigurala da se ne ugroze odredbe koje se odnose na homologaciju motornih vozila koje su uspostavljene tom direktivom i odvojenim regulatornim aktima nacionalnim zahtjevima koji se odnose na konstrukciju i funkcioniranje vozila, koji su uvedeni nakon što su vozila prodana, registrirana i/ili stavljena u uporabu, klauzula o slobodnom prometu unesena je u članak 4. stavak 3.”. Slijedom toga, cilj dodavanja izraza „vožnj[a] cestama” nije proširiti područje primjene zakonodavstva koje je u izradi, nego izbjeći zaobilaženje zabrane za države članice da se usprotive stavljanju na tržište, registraciji ili stavljanju u uporabu novih vozila koja su u skladu s odredbama tog zakonodavstva. Ista vrsta odredbe „o sprečavanju zaobilaženja” već je navedena u Direktivi 70/156 koja se odnosila na „uporabu” umjesto „vožnju cestama”. Komisija navodi da, s obzirom na to da su njemačke i nizozemske odredbe usporedive, članak 9. décret du Premier ministre français n° 2009-497, du 30 avril 2009, relatif aux réceptions et homologations des véhicules et modifiant le code de la route (Dekret francuskog predsjednika vlade br. 2009-497 od 30. travnja 2009. o homologaciji vozila i izmjeni propisa o cestovnom prometu (JORF od 3. svibnja 2009., str. 7472.)), koji prenosi Direktivu 2007/46, ne upućuje na „vožnju cestama” vozila, nego na njihovo „stavljanje u uporabu”, izraz koji se odnosi na pristup tržištu.
- 49 Usto, Direktiva 2008/50 o kvaliteti zraka, na čije se ključne elemente podsjeća u točki 17. ove presude, ostavlja državama članicama potpunu slobodu da donesu mjere za borbu protiv onečišćenja zraka. Konkretno, kratkoročni akcijski planovi koje predviđa ta direktiva mogu sadržavati mjere koje se odnose na promet motornih vozila, čime se dokazuje da Direktiva 2007/46 i njezini „regulatorn[i] ak[ti]” sekundarnog prava ni na koji način ne ograničavaju djelovanje tijela država članica u tom području.

- 50 Najprije valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da okolnost da akt Unije sprečava javnu pravnu osobu u izvršavanju njezinih vlastitih ovlasti kako bi ona to htjela izravno pogađa njezin pravni položaj i stoga se taj akt neposredno odnosi na nju. To je na primjer presuđeno u predmetima koji se odnose na dodjelu javnih potpora podržavnih tijela (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 1988., *Exécutif régional wallon i Glaverbel/Komisija*, 62/87 i 72/87, EU:C:1988:132, t. 6. i 8.; od 30. travnja 1998., *Vlaamse Gewest/Komisija*, T-214/95, EU:T:1998:77, t. 29., i od 26. studenoga 2015., *Comunidad Autónoma del País Vasco i Itelazpi/Komisija*, T-462/13, EU:T:2015:902, t. 34.). To je također presuđeno u predmetu koji se odnosi na obveze u području poljoprivrede i prava primjenjiva na poljoprivredne proizvode koja su nametnuta budućoj državi članici prije njezina pristupanja (vidjeti u tom smislu presudu od 10. lipnja 2009., *Poljska/Komisija*, T-257/04, EU:T:2009:182, t. 56. do 58.). Međutim, akt Unije tim se više izravno odnosio na podržavno tijelo nego što je utjecao na njegove vlastite normativne ovlasti (u ovom slučaju u području propisa o prometu automobila), a ne samo na njegovu ovlast da donosi pojedinačne odluke u unaprijed utvrđenom okviru.
- 51 Nadalje, u ovom je slučaju očito da na određene vrste propisa o prometu automobila koje mogu donijeti javna tijela iz država članica, konkretno propise podržavnih tijela, ne može stvarno utjecati pobijana uredba, a da se pritom ne dovede u pitanje njihova usklađenost s drugim odredbama prava Unije.
- 52 U tom pogledu, kao što to određuje članak 4. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2007/46, u čiji okvir ulazi pobijana uredba, „[države članice] ne zabranjuju, ograničavaju ili ometaju registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve”. Samo propisi koji, kako bi utvrdili svoje područje primjene, uzimaju u obzir aspekte izradbe ili funkcioniranja vozila koji su predmet odredbi te direktive, njezinih „regulatornih akata” i akata donesenih na temelju potonjih akata mogu stoga biti njima protivni. To nije slučaj s prometnim propisima koji se odnose na sva vozila ili kategoriju vozila koja je utvrđena u odnosu na druge kriterije (na primjer vozila teža od 3,5 tona općenito) jer područje primjene tih propisa nije utvrđeno u odnosu na aspekte izradbe ili funkcioniranja predmetnih vozila koja su obuhvaćena direktivom, njezinim „regulatornim aktima” i aktima donesenima na temelju potonjih akata. U tom smislu ti akti Unije ne mogu osobito utjecati na većinu odredbi „propisa o cestovnom prometu” ili odredbi donesenih na temelju potonjeg propisa kao i mjere ograničenja prometa koje se odnose na sva vozila kao što su mjere kojima se uvode pješačke zone, „dani bez vozilâ” ili izmjenično prometovanje u slučaju razdoblja najvećeg onečišćenja. Stoga je Komisija pravilno napomenula da Grad Bruxelles, s obzirom na pobijanu uredbu, može slobodno uvesti „dane bez vozilâ”.
- 53 Jednako tako, javno tijelo iz države članice može na taj dan, a da pritom ne povrijedi članak 4. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2007/46, nametnuti ograničenja prometa koja se temelje na razini emisija onečišćujućih tvari za vozila čija je kategorija obuhvaćena Uredbom br. 715/2007 i koja su u najboljem slučaju u skladu samo s normom Euro 5 jer ta norma i ranije norme Euro više nisu na snazi za primjenu te direktive. Naime, kao što je navedeno u točki 6. ove presude, u skladu s člankom 10. te uredbe, norma Euro 6 primjenjuje se od 1. rujna 2014. za homologaciju novih osobnih vozila i vozila za prijevoz putnika, a od 1. rujna 2015. za registraciju ili odobrenje prodaje ili stavljanja u uporabu tih vozila, s obzirom na to da su ti datumi odgođeni za godinu dana za većinu lakih gospodarskih vozila, dok su teška gospodarska vozila obuhvaćena drugom uredbom. U tom se pogledu može podsjetiti da je, u presudi od 21. prosinca 2011., *Komisija/Austrija* (C-28/09, EU:C:2011:854), Sud naveo da je država članica koja je u okviru borbe protiv onečišćenja zraka već zabranila promet teških vozila koja su u najboljem slučaju u skladu s prijašnjom kategorijom Euro, umjesto što je propisala sektorsku zabranu prometa primjenjivu na teška vozila neovisno o tome kojom su kategorijom Euro obuhvaćena, protivno pravilima UEZ-a o slobodnom kretanju robe, mogla, kako bi poštovala ta pravila, samo proširiti prvotnu zabranu na teška vozila iz kategorije Euro koja je slijedila prvotno predviđenu kategoriju.

- 54 Suprotno tomu, što se tiče prometnih propisa koje donose javna tijela iz država članica koji nameću ograničenja prometa koja se temelje na razini emisija onečišćujućih tvari iz vozila čija je kategorija obuhvaćena Uredbom br. 715/2007 i koja su u skladu s normom Euro 6 ili vrijednostima NTE pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje, situacija je drukčija jer su granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari koje su utvrđene za tu normu ili na temelju tih vrijednosti na snazi za primjenu Direktive 2007/46.
- 55 Točno je da je uvođenje prometnih propisa također obuhvaćeno nadležnostima koje proizlaze iz nacionalnog prava, kao što to u biti ističe Komisija, čak i ako se države članice i javna tijela iz tih država članica može potaknuti da ih također propišu kako bi ispunile obveze koje imaju na temelju Direktive 2008/50 da osiguraju kvalitetu zraka te čak i ako, po potrebi, ti propisi upotrebljavaju norme Euro za određivanje područja primjene ograničenja koja nameću.
- 56 Stoga se postavlja pitanje protive li se pak prometni propisi koje su donijela javna tijela iz država članica, u dijelu u kojem se odnose na vozila iz točke 54. ove presude, odredbama Direktive 2007/46, osobito njezinu članku 4. stavku 3. drugom podstavku.
- 57 U tom pogledu valja podsjetiti da pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 19. srpnja 2012., ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, t. 12.). U tom se pogledu redom upućuje na doslovno, kontekstualno (ili sustavno) i teleološko tumačenje.
- 58 Međutim, opseg područja autonomije nacionalnog prava navedenog u točki 55. ove presude koji se određuje u skladu s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Direktive 2007/46 sprečava javna tijela iz država članica, zbog razloga koji se temelje na razini emisija onečišćujućih tvari, da ograniče promet vozila koja ispunjavaju europske zahtjeve koji su na snazi u tom području jer ta odredba predviđa da države članice ne mogu „zabranj[ivati], ograničava[ti] ili ometa[ti] [...] vožnju cestama vozila [...] zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve”.
- 59 Konkretnije, u skladu s doslovnim tumačenjem članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46, javno tijelo iz države članice, osobito podržavno tijelo, ne može nametnuti ograničenja prometa koja se temelje na razini emisija onečišćujućih tvari iz vozila za vozila iz kategorije koja je obuhvaćena Uredbom br. 715/2007 i koja ispunjavaju normu Euro 6 jer je ta norma na snazi i jer, slijedom toga, takva vozila ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz te direktive. Jednako tako, s obzirom na to da se u pobijanoj uredbi utvrđuju vrijednosti emisija onečišćujućih tvari dušikovih oksida koje se ne smiju prekoračiti pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje, takvo tijelo ne može nametnuti ograničenja prometa koja se temelje na razini emisija onečišćujućih tvari iz vozila za vozila čija je kategorija obuhvaćena Uredbom br. 715/2007 i koja poštuju te vrijednosti NTE tijekom takvih ispitivanja. Valja podsjetiti da se ta ispitivanja i granične vrijednosti primjenjuju s obvezujućim učincima od 1. rujna 2017., kao što je to navedeno u točki 15. ove presude.
- 60 Međutim, valja ispitati dovodi li se to tumačenje u pitanje Komisijinim argumentima koji se temelje na teleološkom i kontekstualnom tumačenju članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46.
- 61 Što se tiče teleološkog tumačenja članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46, Komisija u biti tvrdi da ta direktiva, kao i njezini „regulatorni akti” i akti koji su doneseni na temelju potonjih akata imaju isključivo za cilj osigurati da se nova vozila koja ispunjavaju zahtjeve usklađivanja tih tekstova mogu bez prepreka stavljati na tržište u državama članicama, u okviru načela koja se primjenjuju na unutarnjem tržištu.
- 62 Iako je ta tvrdnja sama po sebi osnovana, njome se ne može dovesti u pitanje doslovno tumačenje članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 navedeno u točki 59. ove presude.

- 63 Pravna osnova Direktive 2007/46 jest članak 95. UEZ-a (čije su temeljne odredbe preuzete u članku 114. UFEU-a). Članak 95. UEZ-a odnosi se na ostvarivanje ciljeva određenih člankom 14. UEZ-a (čije su odredbe pak u biti preuzete u članku 26. UFEU-a), odnosno uspostavu unutarnjeg tržišta (članak 14. stavak 1. UEZ-a) koje „obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, [...] usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama [UEZ-a]” (članak 14. stavak 2. UEZ-a). Usto, kao što to tvrdi Komisija, ta pravna osnova ne omogućuje Uniji da uskladi sve u području robe ili usluga na temelju uspostave unutarnjeg tržišta. Naime, članak 95. UEZ-a omogućuje da se usvoje „mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta”, a u presudi od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 83.), na koju se poziva Komisija, presuđeno je da ta odredba ne dodjeljuje zakonodavcu Unije opću ovlast uređivanja unutarnjeg tržišta. Kao što je u biti navedeno u točkama 84. i 85. te presude, nadležnost iz članka 95. UEZ-a ograničava se na situacije u kojima je zaista potrebno ukloniti prepreke slobodnom kretanju predmetnih proizvoda, usluga ili kapitala između država članica.
- 64 U ovom slučaju, u uvodnoj izjavi 2. Direktive 2007/46 navodi se da je „[z]bog uspostavljanja i djelovanja unutarnjeg tržišta Zajednice primjereno [...] zamijeniti sustave homologacije u državama članicama postupcima homologacije Zajednice koji se temelje na načelu potpune usklađenosti”. Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet”, određuje da ta direktiva „predstavlja usklađen okvir koji sadrži administrativne odredbe i opće tehničke zahtjeve za homologaciju svih novih vozila unutar njenog područja primjene [...] u pogledu olakšavanja njihove registracije, prodaje i stavljanja u upotrebu unutar [Unije]”. Stoga je točno da je temeljni predmet te direktive stavljanje na tržište novih motornih vozila, odnosno slobodno kretanje određenih proizvoda između država članica, da njezin opći cilj nije ograničiti propise o cestovnom prometu koji se odnose na ta vozila, a koje su utvrdila javna tijela iz država članica i da ona nije dio prometne politike ili politike zaštite okoliša Unije, čak i ako u tom pogledu mora uključivati zahtjev za visoku razinu zaštite naveden u članku 95. UEZ-a.
- 65 Međutim, to ne znači da svaka odredba koja se odnosi na cestovni promet novih motornih vozila neće imati svoje mjesto u Direktivi 2007/46. Često direktiva, ili neka druga direktiva koja proizlazi iz te prve direktive, sadržava odredbe koje nisu obuhvaćene glavnim ciljem, nego imaju za cilj osigurati koristan učinak odredbi koje su donesene kako bi se taj cilj ostvario. Stoga je cilj direktiva u području provedbe postupka javne nabave olakšati slobodno kretanje robe i slobodno pružanje usluga u okviru javne nabave. Međutim, kako bi se osigurao taj cilj, odnosno koristan učinak tih direktiva, odredbe su donesene u posebnim direktivama kako bi se zajamčilo da odluke javnih naručitelja i naručitelja mogu biti predmet učinkovitih pravnih sredstava, konkretno što je brže mogućih, iako cilj direktiva u području provedbe postupka javne nabave nikako nije bilo usklađivanje pravnih sredstava u različitim državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2009., Komisija/Francuska, C-327/08, neobjavljena, EU:C:2009:371, t. 2. do 9.). Jednako tako, direktive čiji je cilj osigurati slobodno kretanje usluga pružanja informacija (tisak, radio, televizija, internet) sadržavaju, kako bi to osigurale, odredbe kojima se usklađuju zabrane oglašavanja duhanskih proizvoda koje su u skladu s ciljem zaštite javnog zdravlja (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2006., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 3. do 11.).
- 66 K tomu, opetovano se odlučivalo da, kada je odredbu prava Unije moguće tumačiti na više načina, treba dati prednost onom tumačenju koje može sačuvati njezin koristan učinak (presude od 6. listopada 1970., Grad, 9/70, EU:C:1970:78, t. 12. i 13.; od 22. rujna 1988., Land de Sarre i dr., 187/87, EU:C:1988:439, t. 19. i od 24. veljače 2000., Komisija/Francuska, C-434/97, EU:C:2000:98, t. 21.). Izraz vožnja cestama nema koristan učinak ako, kao što to tvrdi Komisija, ima jednak doseg ili značenje kao „registracija, prodaja i stavljanje u upotrebu” vozila.
- 67 Stoga se odredbu iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 ne može tumačiti, konkretno u okviru teleološkog pristupa, na način da ona u biti samo znači da novi vlasnik novog motornog vozila koje je u skladu sa zahtjevima te direktive ima pravo kupiti ga, registrirati, staviti u uporabu i sjesti za upravljač, bez ikakvih jamstava za budućnost. Koristan učinak te direktive postigao

bi se jer bi stavljanje na tržište mogućih predmetnih vozila bilo otežano zbog straha da se ne mogu normalno upotrebljavati. Na primjer, ako vozač koji upotrebljava vozilo za vožnju u Parizu (Francuska), Bruxellesu (Belgija) ili Madridu (Španjolska) predviđa da će tužitelji na svojem državnom području u potpunosti ili djelomično zabraniti promet vozila koja ne poštuju granične vrijednosti norme Euro 6 pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje, čak i ako ta vozila poštuju vrijednosti NTE, takav vozač može odustati od kupnje novog benzinskog ili dizelskog motornog vozila u tom slučaju. Problem bi bio tim veći kada bi brojna podržavna tijela, u ime borbe protiv onečišćenja zraka, primijenila sličan pristup unutar Unije, kao što je to istaknuto na raspravi. Uostalom, u svojoj kontekstualnoj argumentaciji, Komisija navodi da umetanje izraza vožnja cestama u taj podstavak odgovara umetanju odredbe „o sprečavanju zaobilazanja” čiji je cilj osigurati da se predmetna vozila stavljaju na tržište bez prepreka.

- 68 Komisija je na raspravi također istaknula da je nedosljedno smatrati da javna tijela iz država članica ne mogu ograničiti promet vozila koja su u skladu s najnovijim zahtjevima u području borbe protiv onečišćenja zraka zbog razloga povezanih s njihovom razinom emisija onečišćujućih tvari i da mogu ograničiti promet vozila na temelju razmatranja koja nisu uzeta u obzir u okviru Direktive 2007/46 ili ograničiti promet starijih vozila koja su u potpunosti bila u skladu sa zahtjevima u području ograničenja emisija onečišćujućih tvari kada su stavljena na tržište. Na taj argument valja odgovoriti da je naprotiv dosljedno, s teleološkog stajališta, s jedne strane, da ta direktiva ne obuhvaća pitanje ograničenja prometa propisanih na temelju neovisnih kriterija tehničkih aspekata koji su predmet tih odredbi (vidjeti točku 52. ove presude) i, s druge strane, da ta direktiva ne obuhvaća ni pitanje prometa vozila koja ne poštuju zahtjeve koji su sada na snazi na temelju tih odredbi, čak i ako su, ovisno o slučaju, u trenutku njihova stavljanja na tržište bila u skladu sa zahtjevima jednake prirode koji su tada bili na snazi (vidjeti točku 53. ove presude). Po definiciji, ta su vozila nova vozila, ali ne mogu se više uobičajeno stavljati na tržište u Uniji, ili rabljena vozila, na primjer nova ili rabljena vozila koja su u skladu s normom Euro 5, ali ne i normom Euro 6. Obje vrste vozila isključene su iz područja zaštite uvedenog direktivom koja se odnosi na nova motorna vozila koja treba prodavati u Uniji. Teleološko tumačenje članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 u tom je pogledu također u skladu s doslovnim tumačenjem te odredbe.
- 69 Što se tiče kontekstualnog tumačenja članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46, Komisija tvrdi da se izraz zabrana ograničenja vožnje na cestama iz te odredbe ne nalazi u sličnim odredbama propisa u pogledu drugih vrsta vozila ili strojeva osim onih na koje se odnosi ta direktiva i da je u potonju direktivu dodan tek tijekom zakonodavne rasprave o tekstu, čime se dokazuje da taj izraz nema drukčiji doseg od izraza o registraciji, prodaji i stavljanju u uporabu vozilâ. Međutim, taj argument nije nimalo samostalan u odnosu na ono što je Komisija iznijela u pogledu teleološkog tumačenja te odredbe. Činjenica da je u tekstu izričito navedeno da, u prethodno navedenim uvjetima, vožnju cestama vozila koja su u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz tog teksta ne treba ograničiti i da je, u drugom tekstu, navedena uporaba umjesto vožnje cestama, a da u ostalim tekstovima pak ništa nije pojašnjeno, uopće ne mijenja okolnost da situaciji koja proizlazi iz potpunog usklađivanja, kao što je ona koja proizlazi iz te direktive, nije svojstveno da se države članice i njihova javna tijela ne mogu, osim u posebnom slučaju, usprotiviti uporabi kojoj je inače namijenjen proizvod koji ispunjava zahtjeve utvrđene u sustavu usklađivanja kako ne bi ugrozile njegov koristan učinak.
- 70 Točno je da to načelo ne utječe na mogućnost država članica da se pozivaju na odredbe iz članka 114. stavka 4. i sljedećih članaka UFEU-a, koja u određenim uvjetima dopušta odstupanje od mjere usklađivanja, osobito zbog razloga zaštite zdravlja i okoliša. Međutim, ta iznimna mogućnost može se primijeniti samo pod Komisijinim neposrednim i strogim nadzorom, tako da se samo može smatrati da, zbog te mogućnosti, na ovlasti država članica i njihovih tijela ne utječe mjera usklađivanja.

- 71 Na raspravi se također pozivalo na članak 8. stavak 3. i članak 29. same Direktive 2007/46 koji redom određuju:

„Ako država članica utvrdi da tip vozila, [...], premda usklade[n] s traženim odredbama, predstavlj[a] ozbiljan rizik za cestovnu sigurnost ili ozbiljno ugrožav[a] okoliš ili javno zdravlje, može odbiti dodjelu EZ homologacije. U tom slučaju drugim državama članicama i Komisiji odmah šalje detaljnu dokumentaciju u kojoj su objašnjeni razlozi za njenu odluku i navedeni dokazi za njene zaključke.”

„1. Ako država članica utvrdi da nova vozila, sustavi, sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice, premda usklađeni s traženim odredbama, ili propisno označeni, predstavljaju ozbiljan rizik za cestovnu sigurnost ili ozbiljno ugrožavaju okoliš ili javno zdravlje, tada takva država može za najviše šest mjeseci odbiti registrirati takvo vozilo ili dopustiti prodaju ili stavljanje u uporabu takvih vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica na svom području.

U tim slučajevima navedena država članica o tome odmah obavještava proizvođača, drugu državu članicu i Komisiju [...]

[Slijedi postupak koji može dovesti do izmjene propisa ili do mjera čiji je cilj osigurati veću usklađenost s potonjom uredbom].”

- 72 Međutim, osim što se mogu iznijeti ista razmatranja kao što su ona koja su iznesena u pogledu članka 114. stavka 4. i sljedećih članaka UFEU-a, članak 8. stavak 3. i članak 29. Direktive 2007/46 u biti samo mogu dovesti do odbijanja EZ homologacije, čime se sprečava svako stavljanje na tržište predmetnog tipa vozila, ili preispitivanja propisa, što su mjere koje su vrlo različite od ciljanih ograničenja prometa koje su tužitelji predviđjeli na svojim državnim područjima.
- 73 Ni drugi argumenti koje je Komisija istaknula ne omogućuju da se pobiju zaključci koji proizlaze iz doslovnog i teleološkog tumačenja članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46.
- 74 Okolnost da Direktiva 2008/50 predviđa da države članice trebaju donijeti mjere za borbu protiv onečišćenja zraka, osobito u okviru kratkoročnih akcijskih planova koji su utvrđeni u toj direktivi, ne oslobađa države članice njihovih obveza koje proizlaze iz drugih pravnih pravila Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija, C-28/09, EU:C:2011:854, t. 111.). Stoga bi se, samo u slučaju da doslovno i teleološko tumačenje članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 onemogućuju ili iznimno otežavaju da se na temelju Direktive 2008/50 donese bilo kakva učinkovita mjera ograničenja prometa automobila za borbu protiv onečišćenja zraka, ta tumačenja mogla dovesti u pitanje na temelju kontekstualnog tumačenja te odredbe. Međutim, kao što je izneseno u točkama 52. i 53. ove presude, države članice i njihova javna tijela zadržavaju ovlast donošenja mjera ograničenja prometa koje se odnose na sva vozila ili kategorije vozila određene na temelju vrlo općih kriterija ili pak koje se odnose na vozila koja više nisu obuhvaćena područjem važećih odredbi Direktive 2007/46, njezinih „regulatornih akata” i akata koji su doneseni na temelju potonjih akata. Konkretno, iako se doslovnim i teleološkim tumačenjem te odredbe zaista ograničavaju ovlasti nadležnih tijela država članica za donošenje ciljanih mjera ograničenja prometa koje obuhvaćaju vozila koja su u skladu s važećim zahtjevima potonje direktive, njezinim „regulatornim aktima” i aktima koji su doneseni na temelju potonjih akata (na primjer, ograničenje koje se odnosi na vozila koja pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje prekoračuju granične vrijednosti norme Euro 6, ali su i dalje ispod vrijednosti NTE), ta direktiva ipak im ostavlja velik manevarski prostor da donesu mjere koje sudjeluju u ostvarivanju ciljeva utvrđenih u Direktivi 2008/50, čak i ako, sa stajališta tih tijela, te mjere možda nisu najprimjerenije (na primjer, opće ograničenje ili ograničenje koje se odnosi na sva vozila koja u najboljem slučaju ispunjavaju samo normu Euro 5).
- 75 Naposljetku, okolnost da mjere prenošenja Direktive 2007/46 u određene države članice navode „stavljanje u uporabu”, a ne „vožnju cestama” u ovom slučaju ne može biti element koji treba uzeti u obzir pri tumačenju članka 4. stavka 3. drugog podstavka te direktive. Naime, kao što je u više navrata

presuđeno, izrazi iz odredbe prava Unije koja ne sadrŹava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja njezina smisla i dosega moraju se u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj koji se Źeli postići propisom o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, t. 66. i navedena sudska praksa). Iako se ponekad također presudilo da, čak i ako se ne upućuje izričito na pravo država članica, primjena prava Unije može uključivati upućivanje na pravo država članica kada sud u pravu Unije ili u njegovim općim načelima autonomnim tumačenjem ne može utvrditi elemente koji mu omogućuju da pojasni sadržaj i doseg predmetne odredbe prava Unije (presuda od 18. prosinca 1992., Díaz García/Parlament, T-43/90, EU:T:1992:120, t. 36.), to ovdje nije slučaj, kao što proizlazi iz prethodne analize.

- 76 Doslovno, teleološko i kontekstualno tumačenje Direktive 2007/46 i konkretnije njezina članka 4. stavka 3. drugog podstavka, stoga idu u istom smjeru, odnosno da potonja direktiva zaista sprečava javna tijela države članice, a da im pritom ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast, da zabranjuju, ograničavaju ili ometaju vožnju cestama vozila zbog načina njihove izradbe ili funkcioniranja obuhvaćenih ovom direktivom, ako ispunjavaju njezine zahtjeve, što znači da tuŹitelji, zbog donošenja pobijane uredbe ne mogu, kao što to tvrde, zaista ograničiti, u okviru ciljane mjere kojom se uzimaju u obzir razine emisija onečišćujućih tvari iz vozila, promet vozila koja pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje ne poštuju granične vrijednosti emisija dušikovih oksida utvrđene u normi Euro 6, ali koja ipak u tom slučaju poštuju vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida utvrđenih u toj uredbi koje su veće od prvonavedenih emisija.
- 77 Gradovi Pariz i Bruxelles u tom su pogledu na raspravi naveli da će nacionalni upravni sud kojem je, na primjer nezadovoljni vozač, podnio tuŹbu protiv jednog od njihovih akata kojima se ograničava promet vozila, u uvjetima navedenima u točki 76. ove presude, poništiti takav akt uz obrazloŹenje da se protivni Direktivi 2007/46 i pobijanoj uredbi.
- 78 Ne dovodeći u pitanje moguće odluke sudova država članica, valja naime podsjetiti na to da se na temelju nastojanja da se osigura koristan učinak direktiva, koji je ključan za europsku strukturu, razvila teorija korisnog učinka njihovih odredbi čiji je cilj dodjeljivanje prava pojedincima na koja se oni mogu pozivati u pogledu javnih tijela (presuda od 4. prosinca 1974., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, t. 12.). Međutim, odredbom članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46, prema kojoj država članica ne može „zabranj[ivati], ograničava[ti] ili ometa[ti] registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila [...] zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve”, mogu se dodijeliti prava pojedincima jer je bezuvjetna, jasna i precizna, iako je Komisija mogla raspravljati o njezinu dosegu (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 1970., Grad, 9/70, EU:C:1970:78, t. 9. i od 4. prosinca 1974., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, t. 14.). Također valja podsjetiti da, u skladu s člankom 288. drugim stavkom UFEU-a, uredbe imaju opću primjenu, obvezujuće su u cijelosti i izravno se primjenjuju u svim državama članicama te se pojedinci stoga mogu na njih pozivati.
- 79 Uostalom, ni Kraljevina Belgija, Kraljevina Španjolska i Francuska Republika nisu zaštićene od tuŹbe zbog povrede obveze podnesene na temelju članaka 258. ili 259. UFEU-a ako jedan od tuŹitelja donese akte navedene u točki 77. ove presude. Naime, države članice stoga su odgovorne za povrede prava Unije svih svojih javnih tijela (presuda od 5. svibnja 1970., Komisija/Belgija, 77/69, EU:C:1970:34, t. 15.). Države članice općenito, na temelju načela lojalne suradnje navedenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, poduzimaju sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. To načelo primjenjuje se na sva tijela države članice, neovisno o tome je li riječ o središnjem državnom tijelu, tijelima savezne države ili drugim državnim tijelima (vidjeti u tom smislu presude od 12. lipnja 1990., Njemačka/Komisija, C-8/88, EU:C:1990:241, t. 13. i od 13. travnja 2010., Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, t. 69.). Na temelju tog načela tuŹitelji se stoga sami trebaju suzdržati od donošenja mjera ograničenja prometa opisanih u točki 76. ove presude.

- 80 Usto, ograničenje ovlasti koje je također navedeno u točki 76. ove presude stvarno je za tužitelje.
- 81 U tom pogledu, tužitelji nisu samo opravdali da su na temelju nacionalnog prava nadležni za zaštitu okoliša i zdravlja, konkretno za borbu protiv onečišćenja zraka, uključujući za ograničavanje prometa automobila u tu svrhu. Komisija to ne osporava.
- 82 Tužitelji su također naveli primjere mjera koje su već donijeli. Tako je Grad Pariz osobito uveo, dvjema uzastopnim odlukama ministra i ravnatelja policije, zonu ograničenog prometa koja odgovara njegovu cjelokupnom gradskom području kojom se uzastopno od 1. rujna 2015., a zatim od 1. srpnja 2017. od 8 do 20 sati tjedno, osim posebnih iznimki, zabranjuje promet vozila koja ne poštuju barem neku normu Euro, na primjer na taj dan normu Euro 3 za osobno dizelsko vozilo. Minimalna norma koju treba poštovati kako bi se moglo prometovati u 2020. bit će norma Euro 5, a „plan climat air énergie” (plan klima, zrak, energija) tog grada predviđa zabranu prometa dizelskih vozila 2024. i benzinskih vozila 2030., kao što proizlazi iz sadržaja spisa. Grad Bruxelles u svojem centru izgradio je veliku pješачku zonu i, kao što je već navedeno, uveo „dane bez vozila”. Općina Madrid propisala je 2015. i 2016., odlukama zastupnika vladinog sektora za zaštitu okoliša i mobilnost, ograničenja prometa tijekom razdoblja velikog onečišćenja, kao što je predviđeno u planu za kvalitetu zraka 2011. – 2015. i protokolu o mjerama koje treba poduzeti tijekom razdoblja velikog onečišćenja dušikovim oksidima koje je taj grad donio.
- 83 Tužitelji su također podnijeli različite dokumente ili studije o kvaliteti zraka na njihovim državnim područjima koje prikazuju zabrinjavajuće razine onečišćenja (unatoč smanjenju emisija dušikovih oksida tijekom posljednjih desetak godina u Parizu i Madridu) ili naveli postupke zbog povrede obveze koje je Komisija pokrenula protiv Kraljevine Belgije, Kraljevine Španjolske i Francuske Republike zbog nepoštovanja Direktive 2008/50, uključujući što se tiče razine dušikovih oksida u pogledu čega je Komisija istaknula, u priopćenju za medije koje je Grad Bruxelles priložio svojim pismenima, da je „većina emisija posljedica cestovnog prometa općenito, ali osobito dizelskih vozila”. Na raspravi u ovim predmetima 17. svibnja 2018. zastupnik Grada Pariza istaknuo je, a da mu nitko nije proturječio, da je Komisija u priopćenju za medije od istoga dana najavila podnošenje tužbe zbog povrede obveze Sudu protiv nekoliko država članica zbog prekoračenja graničnih vrijednosti koje su u toj direktivi utvrđene za koncentraciju dušikovog oksida u zraku, osobito tužbu protiv Francuske Republike zbog toga što su otkrivene previsoke koncentracije, konkretno u Parizu (priopćenje za medije IP/18/3450).
- 84 Stoga iz pravnih elemenata i okolnosti koji su analizirani u ovoj presudi proizlazi, osobito u pogledu ovlasti tužitelja da ograniče promet automobila kako bi se zaštitila kvaliteta zraka i njihova uporaba, da je utvrđeno da pobijana uredba utječe na pravni položaj tužiteljâ i da se stoga izravno odnosi na njih, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Osim toga, s obzirom na to da je pobijana uredba regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere, u smislu iste odredbe, kao što je navedeno u točkama 38. i 40. ove presude, iz toga proizlazi da su tužbe za poništenje koje su podnijeli Grad Pariz, Grad Bruxelles kao i Općina Madrid dopuštene i da treba odbiti prigovore nedopuštenosti koje je istaknula Komisija.

Meritum tužbe za poništenje

- 85 Tužitelji ističu tužbene razloge koji se temelje na nenadležnosti Komisije da donese odredbe pobijane uredbe koje osporavaju, kao i tužbene razloge koji se temelje na povredi merituma različitih odredbi prava Unije koje se mogu podijeliti u tri kategorije: odredbe Uredbe br. 715/2007 i, općenitije, akata sekundarnog prava koji sudjeluju u osiguravanju kvalitete zraka, odredbe UEU-a i UFEU-a kao i Povelje Europske unije o temeljnim pravima te, naposljetku, različita pravna načela. Usto, tvrde da je Komisija, time što je donijela pobijanu uredbu, počinila zlouporabu ovlasti.

– *Tužbeni razlozi koji se temelje na nenadležnosti Komisije*

- 86 Kao što je navedeno u točkama 7. i 8. ove presude, Uredba br. 715/2007 određuje da je Komisija ovlaštena donijeti različite provedbene mjere za primjenu svojih odredbi u okviru postupaka koji su sada predviđeni Uredbom br. 182/2011. U ovom slučaju pobijana uredba izričito se odnosi, u svojim pozivanjima, na članak 5. stavak 3. Uredbe br. 715/2007 u kojem se navodi da je Komisija posebne postupke, ispitivanja i zahtjeve za homologaciju tipa koji se odnose na određen broj elemenata, osobito emisije iz ispušne cijevi, utvrdila u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom, opisanim u članku 5.a Odluke 1999/468 čiji su učinci zadržani za potrebe akata koji upućuju na taj članak, u skladu s člankom 12. Uredbe br. 182/2011.
- 87 Tužitelji tvrde da, u ovom slučaju, nisu ispunjeni uvjeti koji Komisiji omogućuju da dopuni odredbe Uredbe br. 715/2007 u okviru regulatornog postupka s kontrolom. Osobito tvrde sljedeće.
- 88 Tužitelji ističu da se u uvodnoj izjavi 7.a Odluke 1999/468 navodi da je „[n]ovi regulatorni postupak s kontrolom potrebno [...] provoditi u pogledu mjera opće primjene kojima se mijenjaju elementi koji nisu ključni temeljnog instrumenta, [koji su zajedno donijeli Parlament i Vijeće], među ostalim, brisanjem nekih od tih elemenata ili dopunjavanjem instrumenta dodavanjem novih elemenata koji nisu ključni, [ali da] [k]ljučne elemente zakonodavnog akta može izmijeniti samo zakonodavac na temelju Ugovora”. Grad Bruxelles dodaje da se u uvodnoj izjavi 25. Uredbe br. 715/2007 iznosi jednaka ocjena, pri čemu se navodi da bi se, „[p]osebno, Komisiji [...] trebala povjeriti ovlast za uvođenje brojčanih graničnih vrijednosti za količinu čestica u Prilogu I., kao i za ponovno određivanje graničnih vrijednosti za masu čestica koje su predviđene u tom Prilogu” i da se, „[b]udući da su te mjere općeg karaktera i zamišljene su za dopunu ove Uredbe dodavanjem novih elemenata koji nisu ključni, one [...] trebaju donijeti u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom kako je predviđeno u članku 5.a [te odluke]”. Jednako tako, Općina Madrid pak navodi uvodnu izjavu 26. iste uredbe u kojoj se navodi da bi se „[o]vlast [...] također trebala povjeriti Komisiji za uspostavljanje posebnih postupaka, ispitivanja i zahtjeva za homologaciju tipa, kao i revidiranih postupaka mjerenja čestica i graničnih vrijednosti broja čestica, te za donošenje mjera koje se odnose na uporabu poremećajnih uređaja, pristup podacima za popravak i održavanje i ispitne cikluse koji se upotrebljavaju za mjerenje emisija” i da bi se, „[b]udući da su te mjere općeg karaktera i zamišljene su za dopunu ove Uredbe dodavanjem novih elemenata koji nisu ključni, one [...] trebale donijeti u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom kako je predviđeno u članku 5.a [te odluke]”.
- 89 Ističući razlike između regulatornog postupka s kontrolom i zakonodavnog postupka koji dovodi do akta Parlamenta i Vijeća, tužitelji tvrde da je Komisija, time što je za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje uvela vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje su veće od graničnih vrijednosti tih emisija utvrđenih za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007, štoviše, iako su te granične vrijednosti dosad stalno snižavane, izmijenila ključne elemente te uredbe, a da za to nije imala nadležnost. Grad Bruxelles pojašnjava da ne osporava da je Komisija ovlaštena, na temelju članka 5. stavka 3. Uredbe br. 715/2007, utvrditi nova ispitivanja. Stoga ne dovodi u pitanje uredbu br. 692/2008 i 2016/427 prije uvođenja odredbi pobijane uredbe. Suprotno tomu, osporava uvođenje novih količinskih ograničenja emisija dušikovih oksida pobijanom uredbom koje su tolerantnije od onih iz Priloga I. Uredbi br. 715/2007 koju su donijeli Parlament i Vijeće. Tim novim ograničenjima, koja proizlaze iz utvrđivanja faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari u pobijanoj uredbi, granične vrijednosti utvrđene u normi Euro 6 iz tog priloga lišavaju se korisnog učinka. Budući da Komisija navodi da se utvrđeni faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari opravdavaju odstupanjima koja se mogu utvrditi između podataka koji proizlaze iz ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje i podataka koji proizlaze iz ispitivanja u laboratoriju, smanjenjem graničnih vrijednosti koje se primjenjuju za prvi tip ispitivanja odstupilo bi se od graničnih vrijednosti Euro 6 utvrđenih u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007.

- 90 Grad Pariz i Općina Madrid dodaju da je Komisija time počinila bitnu povredu postupka. Naime, prema njihovu mišljenju, uobičajena intervencija „suzakonodavaca“, konkretno intervencija Parlamenta, osigurala je postupovna jamstva i nužno je utjecala na sadržaj akta koji treba donijeti, a koji je predmet barem nekoliko izmjena.
- 91 Komisija najprije podsjeća na zakonodavni i regulatorni okvir čiji je pobijana uredba dio i nastoji dokazati da, suprotno tvrdnjama tužitelja, potonja uredba pridonosi boljoj zaštiti zdravlja građana Unije i okoliša.
- 92 Komisija navodi da se homologacija novog vozila provodi na sljedeći način. Proizvođač dostavlja prototip nadležnim tijelima koja trebaju osigurati da potonji prototip ispunjava uvjete navedene u Prilogu IV. Direktivi 2007/46, osobito uvjete koji proizlaze iz Uredbe br. 715/2007 u pogledu emisija onečišćujućih tvari. Kada je „tip“ homologiran, proizvođač započinje industrijsku proizvodnju i svako vozilo koje se stavlja na tržište mora biti u skladu s tipom.
- 93 Komisija ističe da Prilog I. Uredbi br. 715/2007, u kojem se navode granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari utvrđene za norme Euro 5 i Euro 6, konkretno granične vrijednosti u pogledu dušikovih oksida, nikada nije izmijenjen i da je „kao takav oduvijek dio prava Unije“.
- 94 Komisija također navodi da se u samoj Uredbi br. 715/2007 ne utvrđuje postupak za kontrolu poštovanja graničnih vrijednosti emisija onečišćujućih tvari utvrđenih u njezinu Prilogu I., iako se, međutim, u njezinu članku 5. stavku 2. navodi zabrana, osim u slučaju navedenih odstupanja, poremećajnih uređaja koji mogu utjecati na mjerenje emisija onečišćujućih tvari.
- 95 Prema Komisijinu mišljenju, nadležnost za utvrđivanje posebnih postupaka, ispitivanja i zahtjeva za homologaciju tipa, kojima se dopunjava Uredba br. 715/2007 i mijenjaju njezini elementi koji nisu ključni, sama po sebi spada u okvir regulatornog postupka s kontrolom, kao što je to navedeno u članku 5. stavku 3. iste uredbe. Također smatra da je i članak 14. stavak 3. potonje uredbe obvezuje da naknadno preispituje te postupke, ispitivanja i zahtjeve, kao i cikluse ispitivanja koji se upotrebljavaju za mjerenje emisija te da joj, u istim uvjetima, povjerava zadaću da ih prilagodi ako više ne odgovaraju ili ne odražavaju na odgovarajući način emisije onečišćujućih tvari u stvarnim okolnostima koje nastaju u cestovnom prometu.
- 96 Komisija navodi da je u tom okviru donijela Uredbu br. 692/2008 osobito kako bi uspostavila postupke kontrole emisija onečišćujućih tvari iz lakih osobnih i teretnih vozila, pri čemu je odabrala tip ispitivanja u laboratoriju koji se na engleskom jeziku naziva „New European Driving Cycle“ (NEDC), a koji odgovara tehnologiji koja je tada bila dostupna (ispitivanje tipa 1. koje je navedeno u točki 12. ove presude). Smatra da je, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 715/2007, zakonodavac Unije bio svjestan moguće neprikladnosti tog tipa ispitivanja za odražavanje emisija onečišćujućih tvari u stvarnim okolnostima i da je izričito zahtijevao da Komisija provjerava treba li ih prilagoditi ili zamijeniti.
- 97 Komisija tvrdi da se stoga usredotočila na dvije ključne točke, kao što je navedeno u točki 10. njezine Komunikacije o primjeni i budućem razvoju zakonodavstva Zajednice u pogledu emisija iz vozila lake kategorije i pristupa podacima o popravku i održavanju (Euro 5 i 6) (SL 2008., C 182. str. 17.).
- 98 S jedne strane, Komisija je sudjelovala, u okviru rada Gospodarskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda, u izradi novog tipa ispitivanja u laboratoriju, nazvanog „globalno usklađeni ispitni ciklus za laka vozila“, na engleskom jeziku „Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure“ (WLTP), koji mnogo bolje odražava emisije onečišćujućih tvari u stvarnim okolnostima nego ispitivanje NEDC. U tom je pogledu zamjena ispitivanja NEDC ispitivanjem WLTP provedena donošenjem Uredbe Komisije (EU) 2017/1151 od 1. lipnja 2017. o dopuni Uredbe br. 715/2007, o izmjeni Direktive 2007/46, Uredbe br. 692/2008 i Uredbe Komisije (EU) br. 1230/2012 te stavljanju izvan snage Uredbe br. 692/2008 (SL 2017., L 175, str. 1.).

- 99 S druge strane, Komisija je razvila postupak za mjerenje stvarnih emisija onečišćujućih tvari tijekom vožnje, pri čemu je u svoj rad uključila sve zainteresirane sudionike, uključujući određene organizacije za zaštitu okoliša. Taj je postupak uveden u propise Unije u ožujku 2016. za osobna vozila i laka gospodarska vozila Uredbom 2016/427 o izmjeni Uredbe br. 692/2008 koju je donijela Komisija. Pojam vrijednosti NTE uveden je Uredbom 2016/427, a ne pobijanom uredbom. Jednak pristup primjenjuje se od 2011. za teška gospodarska vozila.
- 100 Komisija navodi da se ispitivanja u laboratoriju i ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje nadopunjuju. Prva ispitivanja daju više informacija, dok je kod drugih ispitivanja prednost u tome što omogućuju, osobito zbog svojeg trajanja i raznovrsnosti uvjeta provođenja, da se otkriju moguća ponovljena neslaganja s rezultatima ispitivanja u laboratoriju koji mogu otkriti da proizvođači automobila upotrebljavaju poremećajne uređaje za potonja ispitivanja koji utječu na rezultate u odnosu na rezultate koji proizlaze iz situacije uobičajene uporabe vozila. Zbog toga se u Uredbi 2016/427 predviđelo da se, čak i za prijelazno razdoblje prije određivanja vrijednosti NTE, koje započinje 20. travnja 2016., ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje trebaju provesti „za potrebe praćenja”.
- 101 Nadalje, Komisija u biti pojašnjava da različiti uvjeti vožnje cestom koji se trebaju ostvariti da bi ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje bilo valjano dovode, jednako kao i uporaba PEMS-a, do statističkih i tehničkih nesigurnosti kojima se opravdava uvođenje faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari koje treba primjenjivati na granične vrijednosti emisija dušikovih oksida Euro 6 kako bi se izbjeglo poništavanje rezultata u pogledu tih graničnih vrijednosti pri tim ispitivanjima kao i uzastopno nezakonito odbijanje homologacije. Komisija je na raspravi stoga navela da ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje u Estoniji u ljetno poslijepodne i ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje u Luksemburgu rano ujutro zimi u istom vozilu može imati znatno drukčije rezultate s obzirom na vrlo različite uvjete. Jednako tako, s obzirom na to da ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje traju između sat i pol i dva sata, njihovo promjenjivo trajanje može utjecati na rezultate. Sami PEMS-ovi mjere tri vrste podataka koje se mogu kombinirati kako bi se odredila masa dušikovih oksida koja se emitira po kilometru, pri čemu svaka od te tri mjere ima svoj stupanj nesigurnosti. Usto, PEMS-ovi se mogu poremetiti tijekom ispitivanja. Faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari predviđeni su u Uredbi 2016/427 kako bi se uzele u obzir te nesigurnosti, čak i ako njihove vrijednosti nisu još utvrđene. Za teška gospodarska vozila takvi faktori već su predviđeni u ranijim propisima.
- 102 Donošenje pobijane uredbe, koja je stupila na snagu 15. svibnja 2016., dovelo je do izmjene pravnog dosega ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje jer takvo neuvjerljivo ispitivanje u pogledu vrijednosti NTE koje se sada određuju utvrđivanjem faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari dovodi, od datuma primjene tih graničnih vrijednosti, do jednostavnog odbijanja homologacije predmetnog tipa vozila. Komisija podsjeća da su, u skladu s onim što proizlazi iz savjetovanja sa zainteresiranim strankama koja se provode već nekoliko godina i što je navedeno u uvodnoj izjavi 5. Uredbe 2016/427, utvrđene dvije uzastopne faze za vrijednosti NTE i faktore sukladnosti CF onečišćujuće tvari u pogledu dušikovih oksida. Stoga, što se tiče homologacije osobnih vozila, tijekom razdoblja od 1. rujna 2017. do 31. prosinca 2019., privremeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari, koji se primjenjuje ako to zahtijeva proizvođač, utvrđen je na 2,1. Uobičajeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari, takozvani „konačni” faktor, koji je obavezan za sve od 1. siječnja 2020., utvrđen je pak na 1,5.
- 103 Komisija pojašnjava da je uobičajeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari, takozvani „konačni” faktor koji iznosi 1, povećan za toleranciju tehničke nesigurnosti od 0,5 koja je opravdana s obzirom na razinu radnih značajki sadašnjih PEMS-ova. Prema njezinu mišljenju, ta tolerancija nesigurnosti bit će podvrgnuta godišnjem preispitivanju i revidirana radi poboljšanja kvalitete mjerenja. Navodi da je privremeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji iznosi 2,1 i primjenjuje se ako to zahtijeva proizvođač, opravdan ne samo tom tolerancijom tehničke nesigurnosti, nego i statističkom nesigurnosti povezanom s različitim mogućim vožnjama koje se mogu ostvariti u okviru ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje. Bio je određen unutar raspona od 1,6 do 2,2 koji utvrđuje Zajednički istraživački centar (JRC) na temelju modeliranja, s obzirom na to da još nije bilo dovoljno povratnih

informacija u trenutku pripreme pobijane uredbe. Prema Komisijinu mišljenju, ta statistička nesigurnost treba se „smanjiti jer će novi tipovi vozila uključivati obvezan prolaz [ispitivanja] stvarnih emisija tijekom vožnje”, kao i tehnička nesigurnost zbog usavršavanja PEMS-ova. U tom pogledu, nacrtom uredbe o izmjeni koja se ispituje predviđalo se smanjenje tolerancije tehničke nesigurnosti na 0,43, a stoga i uobičajen faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari, takozvan „konačni” faktor od 1,43.

- 104 Komisija iz pravnih i povijesnih okolnosti donošenja pobijane uredbe zaključuje da potonja uredba ni na koji način nije „dozvola za onečišćenje” ili smanjenje razine zaštite okoliša, nego se njome naprotiv jača pravni okvir borbe protiv onečišćenja zraka na način da se sprečava homologacija vozila opremljenih zabranjenim poremećajnim uređajima.
- 105 Kako bi konkretnije odgovorila na tužbene razloge tužitelja koji se temelje na njezinu nepostojanju nadležnosti da donese pobijanu uredbu, Komisija najprije navodi da uvodne izjave akata nisu odredbe u pogledu kojih se može izvršiti nadzor zakonitosti te uredbe.
- 106 Nadalje, Komisija podsjeća da je pobijana uredba donesena na temelju članka 5. stavka 3. Uredbe br. 715/2007. Prati razvoj postupka donošenja u okviru regulatornog postupka komitologije s kontrolom i ističe da se ni Parlament ni Vijeće ne protive nacrtu.
- 107 Komisija niječe da je pobijanom uredbom izmijenila ključni element Uredbe br. 715/2007, u ovom slučaju granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari utvrđenih u normi Euro 6 iz Priloga I. toj uredbi, kao što to tvrde tužitelji. U tom se pogledu slaže da joj članak 5. stavak 3. Uredbe br. 715/2007 ne omogućuje da izmijeni ili zamijeni granične vrijednosti iz Priloga I. potonjoj uredbi.
- 108 Međutim, s jedne strane, granične vrijednosti iz Priloga I. Uredbi br. 715/2007 i dalje se u potpunosti primjenjuju za ispitivanja u laboratoriju koja su „kamen temeljac” sustava homologacije predmetnih vozila i koja se ne mogu zamijeniti ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje koja su „manje stabilna, manje sveobuhvatna i temelje se na različitoj tehnologiji”.
- 109 S druge strane, granične vrijednosti iz Priloga I. Uredbi br. 715/2007 također se primjenjuju za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje te ih faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari ne mijenjaju, čime se omogućuje samo usporedivost, zbog razloga povezanih sa statističkim i tehničkim nesigurnostima navedenima u točkama 101. i 102. ove presude, s rezultatima ispitivanja u laboratoriju kako bi se otkrili poremećajni uređaji. Postupak ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, koji je dodatan u odnosu na ispitivanja u laboratoriju i koji je organiziran kako je navedeno, stoga nema za učinak izmjenu ključnih elemenata te uredbe, nego naprotiv osigurava njezino bolje poštovanje. S obzirom na prethodno navedeno, Komisija osobito osporava argument koji je Grad Bruxelles istaknuo u svojoj replici, prema kojem vrijednosti NTE koje proizlaze iz primjene faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari lišavaju korisnog učinka granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari Euro 6 iz tog priloga.
- 110 Što se tiče konkretnije argumenata Grada Pariza i Općine Madrid kojima se nastoji dokazati da je Komisija počinila bitnu povredu postupka, Komisija smatra da, s obzirom na to da je bila nadležna donijeti pobijanu uredbu, ako je poštovala postupak koji je u tu svrhu predviđen, odnosno regulatorni postupak komitologije s kontrolom, nužno je poštovala bitne postupovne zahtjeve. U tom pogledu podsjeća na odvijanje postupka na temelju kojeg je donesena pobijana uredba i ističe da se Parlament nije protivio nacrtu većinom, što je dovoljno, s obzirom na primjenjiva pravila, da se postupak nastavi, neovisno o činjenici da je ta većina bila neznatna.
- 111 Naposljetku, što se tiče tvrdnji o nedostatku transparentnosti primijenjenog postupka, Komisija navodi da je sud Unije priznao mogućnost da zakonodavac ovlasti Komisiju da izmijeni ili dopuni odredbe osnovnog akta provedbenim odredbama koje se odnose na ključne elemente (presuda od 17. prosinca

1970., Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) i da je ta mogućnost sada propisana u člancima 290. i 291. UFEU-a. U ovom slučaju, javna savjetovanja i mišljenje stručnjaka u svakom su slučaju uzeti u obzir za provedbu ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje.

- 112 Valja istaknuti da je, kao što to potvrđuju njezina pozivanja, Komisija pobijanu uredbu donijela na temelju članka 5. stavka 3. Uredbe br. 715/2007. Ta odredba omogućuje Komisiji, kao što je navedeno u točki 8. ove presude, da odredi posebne postupke, ispitivanja i zahtjeve za homologaciju vozila, osobito što se tiče emisija iz ispušne cijevi i poremećajnih uređaja, izmjenom elemenata Uredbe br. 715/2007 koji nisu ključni, po potrebi njezinim dopunjavanjem.
- 113 Iako nije naveden u pozivanjima pobijane uredbe, članak 14. stavak 3. Uredbe br. 715/2007, koji je naveden u točki 10. ove presude i koji se u biti odnosi na razvoj elemenata obuhvaćenih člankom 5. stavkom 3. iste uredbe, također treba uzeti u obzir. Naime, pobijana uredba dovodi do toga da je uspješan prolaz ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje novi zahtjev za homologaciju vozila, odnosno nastoji ostvariti cilj da se testovi koji prethode toj homologaciji prilagode „tako da na odgovarajući način odražavaju emisije koje stvarno nastaju u cestovnom prometu”, kao što je predviđeno u članku 14. stavku 3. te uredbe.
- 114 U skladu s objema odredbama, odnosno člankom 5. stavkom 3. i člankom 14. stavkom 3. Uredbe br. 715/2007, Komisija stoga treba djelovati u okviru regulatornog postupka s kontrolom utvrđenog u članku 5.a Odluke 1999/468, kao što je navedeno u točki 9. ove presude. U samoj uvodnoj izjavi 7.a te odluke, na koju se pozivaju tužitelji i u kojoj se pojašnjava doseg njezina članka 5.a, navodi se, kao što je pojašnjeno u točki 88. ove presude, da regulatorni postupak s kontrolom treba slijediti „u pogledu mjera opće primjene kojima se mijenjaju elementi koji nisu ključni temeljnog instrumenta, donesenog u skladu s postupkom iz članka 251. [UEZ-a], među ostalim, brisanjem nekih od tih elemenata ili dopunjavanjem instrumenta dodavanjem novih elemenata koji nisu ključni[ali da] [k]ljučne elemente zakonodavnog akta može izmijeniti samo zakonodavac na temelju Ugovora”.
- 115 Budući da tužitelji tvrde da je Komisija pobijanom uredbom izmijenila ključni element Uredbe br. 715/2007, odnosno granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. toj uredbi, prvo pitanje koje treba riješiti jest pitanje jesu li te granične vrijednosti ključni element te uredbe koji Komisija ne može izmijeniti na temelju članka 5. stavka 3. i članka 14. stavka 3. iste uredbe, u vezi s člankom 5.a Odluke 1999/468. Ako je to slučaj, valja ispitati drugo pitanje o tome je li Komisija, utvrđivanjem vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida u pobijanoj uredbi koje treba poštovati pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje i utvrđivanjem faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari, izmijenila granične vrijednosti tih emisija koje su utvrđene za normu Euro 6.
- 116 Što se tiče prvog pitanja, može se istaknuti, s kontekstualnog i teleološkog stajališta, da se u uvodnoj izjavi 3. Uredbe br. 715/2007 navodi da „ova Uredba utvrđuje temeljne odredbe o emisijama vozila, dok će tehničke specifikacije biti utvrđene provedbenim mjerama donesenim u skladu s postupcima komitologije”. U uvodnoj izjavi 4. te uredbe zatim se navodi da su „daljnja smanjenja emisija u prijevoznom sektoru [...] u kućanstvima i energetske, poljoprivrednom i industrijskom sektoru potrebna da se dosegnu ciljevi Europske unije u pogledu kakvoće zraka”, da bi se, „[u] tom kontekstu, trebalo [...] pristupiti smanjenju emisija vozila kao dijelu cjelovite strategije” i da su „[n]orme Euro 5 i Euro 6 jedna [...] od mjera zamišljenih za smanjenje emisije čestica i prekursora ozona, poput dušikovih oksida i ugljikovodika”. U uvodnoj izjavi 5. te uredbe pojašnjava se da su, „[d]a bi se dosegli ciljevi Europske unije u pogledu kakvoće zraka, potrebni [...] trajni naponi za smanjenje emisija iz vozila”, da bi „[z]bog tog razloga industrija [...] morala biti [u potpunosti] informirana o budućim graničnim vrijednostima emisija” i da „[z]ato ova Uredba osim za Euro 5 uključuje i granične vrijednosti emisija za stupanj Euro 6”. U uvodnoj izjavi 6. iste uredbe dodaje se da je „[o]sobito [...] potrebno znatno smanjenje emisija dušikovog oksida iz dizelskih vozila za poboljšanje kakvoće zraka i zadovoljavanje graničnih vrijednosti za onečišćujuće tvari” i da je „[t]o [...] dovelo do doseganja ambicioznih graničnih vrijednosti stupnja Euro 6 [...]”.

- 117 Osim toga, treba uzeti u obzir sljedeće odredbe Uredbe br. 715/2007. Članak 1. pojašnjava da „[o]va Uredba utvrđuje zajedničke tehničke zahtjeve za homologaciju tipa motornih vozila [...] s obzirom na njihove emisije”. Članak 4. stavak 1. određuje da „[p]roizvođači moraju dokazati da su sva nova vozila koja su prodana, registrirana ili stavljena u uporabu u Zajednici homologirana u skladu s ovom Uredbom i njezinim provedbenim mjerama” i da „[t]e obveze uključuju zadovoljavanje graničnih vrijednosti za emisije utvrđenih u Prilogu I. i provedbenih mjera iz članka 5.”. Članak 4. stavak 2. navodi da „tehničke mjere koje poduzme proizvođač moraju biti takve da osiguravaju učinkovito ograničenje emisija iz ispušne cijevi i emisija ishlapljivanjem, u skladu s ovom Uredbom, tijekom uobičajenog životnog vijeka vozila u uobičajenim uvjetima uporabe” i da se „[s]ukladnost u uporabi [...] posebno provjerava za emisije iz ispušne cijevi, ispitane u odnosu na granične vrijednosti određene u Prilogu I.”. Člankom 10. države članice obvezuje se, u skladu s rasporedom koji je u njemu utvrđen s obzirom na različite kategorije vozila, da zabrane homologaciju ili registraciju, prodaju i stavljanje u uporabu novih vozila kada „nisu sukladna s ovom Uredbom i njezinim provedbenim mjerama, posebno s graničnim vrijednostima [Euro 5 ili] Euro 6 utvrđenim u [...] Prilog[u] I.”.
- 118 Iz uvodnih izjava i odredbi navedenih u točkama 116. i 117. ove presude proizlazi da su granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6, navedene u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007, ključni element potonje uredbe, čak i središnji element, jer je cilj svih odredbi navedene uredbe samo osigurati poštovanje tih graničnih vrijednosti, zajedno s drugim graničnim vrijednostima koje se odnose na ostale emisije onečišćujućih tvari, tijekom uobičajenog životnog vijeka vozila u uobičajenim uvjetima uporabe i da su granične vrijednosti emisija dušikovih oksida utvrđene u samoj uredbi (u Prilogu I. koji je njezin sastavni dio), da su ih prvotno utvrdili Parlament i Vijeće i da nijedna odredba uredbe ne ovlašćuje izričito Komisiju da ih izmijeni u okviru provedbenih ovlasti.
- 119 U tom pogledu, *a contrario*, što se tiče čestica, koje su u članku 3. stavku 5. Uredbe br. 715/2007 definirane kao materijal koji nije plinovit, a prisutan je u ispušnim plinovima, članak 14. stavak 2. iste uredbe navodi da će Komisija, nakon dovršetka programa mjerenja čestica koji se provodi u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu i najkasnije u trenutku stupanja na snagu norme Euro 6, morati „ponovno odrediti” granične vrijednosti za masu čestica iz Priloga I. i uvesti u taj prilog brojčane granične vrijednosti za količinu čestica. Nepostojanje iste odredbe u pogledu graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida potvrđuje da Parlament i Vijeće nisu namjeravali povjeriti Komisiji ovlast da ih izmijeni. Uostalom, iznimna priroda odredbe koja se odnosi na čestice potvrđuje se i ostalim odredbama članka 14. te uredbe, odnosno stavcima 4. i 5., prema kojima moguće uvođenje graničnih vrijednosti emisija za dodatne onečišćujuće tvari ili izmjena graničnih vrijednosti emisija ugljičnog monoksida i ugljikovodika iz ispušne cijevi nakon ispitivanja pokretanja hladnog motora treba dovesti do toga da Komisija podnosi prijedloge Parlamentu i Vijeću. Slijedom toga, osim što se tiče čestica, određivanje ili izmjena graničnih vrijednosti emisija onečišćujućih tvari, uključujući dušikovih oksida, iz vozila koja su predmet te uredbe u nadležnosti je Parlamenta i Vijeća.
- 120 Granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 stoga su ključni element potonje uredbe koji Komisija ne može izmijeniti u okviru regulatornog postupka komitologije s kontrolom, kao što uostalom sama priznaje, kako je navedeno u točki 107. ove presude.
- 121 Što se tiče drugog pitanja, Komisija tvrdi da, time što je u pobijanoj uredbi utvrdila vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje treba poštovati pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje utvrđivanjem faktorâ sukladnosti CF onečišćujuće tvari, nije izmijenila granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007. Kao što je već navedeno, faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su u pobijanoj uredbi utvrđeni za dušikove okside iznose 2,1, ako to zahtijeva zainteresirani proizvođač automobila za prijelazno razdoblje koje završava, ovisno o kategorijama vozila i prirodi zatraženih akata, između 31. prosinca 2019. i 31. prosinca 2021., a uobičajeno iznose 1,5. Budući da se upotrebljavaju kao faktor množenja graničnih vrijednosti emisija Euro 6, omogućuju da se dosegnu vrijednosti emisija NTE. Komisija u

biti tvrdi da se granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene u normi Euro 6 i dalje primjenjuju ne samo za ispitivanja u laboratoriju, nego se sada primjenjuju i za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, s obzirom na to da su faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari samo elementi statističkog i tehničkog ispravka.

- 122 U tom pogledu najprije valja istaknuti da iz članka 4. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 715/2007, prema kojem „tehničke mjere koje poduzme proizvođač moraju biti takve da osiguravaju učinkovito ograničenje emisija iz ispušne cijevi i emisija ishlapljivanjem, u skladu s ovom Uredbom, tijekom uobičajenog životnog vijeka vozila u uobičajenim uvjetima uporabe”, proizlazi da se granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene u normi Euro 6 u Prilogu I. toj uredbi trebaju poštovati tijekom vožnje u stvarnim uvjetima i, slijedom toga, pri službenim ispitivanjima tijekom vožnje u stvarnim uvjetima koja prethode homologaciji. Komisija to ne osporava jer tvrdi da je to slučaj.
- 123 U tom smislu Komisijin argument, prema kojem se granične vrijednosti emisija dušikovih oksida utvrđene u normi Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 i dalje u potpunosti primjenjuju za ispitivanja u laboratorijima, iako je točan, nije relevantan jer se te granične vrijednosti trebaju poštovati i pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje. Što se tiče argumenta prema kojem su ispitivanja u laboratoriju „kamen temeljac” kontrole emisija onečišćujućih tvari iz vozila, navedenog u točki 108. ove presude, on se protivi činjenici da su upravo uvjeti tih ispitivanja previše udaljeni od uvjeta stvarnih emisija tijekom vožnje kako bi sami mogli osigurati poštovanje pravila o emisijama onečišćujućih tvari iz vozila koja su propisana u uredbi, kao što je to već predviđeno u uvodnoj izjavi 15. te uredbe i kao što se to izričito navodi u uvodnim izjavama 1., 2. i 4. Uredbe 2016/427 kojom su u propise uvedena ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, kao i u uvodnim izjavama 3. i 7. pobijane uredbe. Iako ispitivanja u laboratorijima pružaju vrlo detaljne i korisne informacije o „značajkama” vozila, osobito nakon zamjene ispitivanja NEDC ispitivanjima WLTP, ona dakle ne ograničavaju ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje na sekundarni položaj.
- 124 U tom pogledu, čak i ako ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje predstavljaju posebna ograničenja, osobito u pogledu upravljanja određenim tolerancijama nesigurnosti, kao što to objašnjava Komisija, osmišljena su kako bi bolje razumjela uobičajene uvjete uporabe vozila od ispitivanja u laboratorijima, kao što je to navedeno u uvodnim izjavama Uredbe br. 2016/427 i pobijane uredbe koje su navedene u točki 123. ove presude. Konkretno, u uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 2016/427 navodi se da je cilj radova koji su doveli do ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje i koji su utvrđeni u toj uredbi bio „razvoj postupka ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje koji bi bolje odražavao emisije izmjerene na cesti”.
- 125 Uostalom, važnost ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje povećana je nakon što je pravni doseg tih ispitivanja izmijenjen pobijanom uredbom u skladu s kojom se, kao što je to navela Komisija, od datuma primjene vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje se tom uredbom određuju, ta ispitivanja više ne provode samo „za potrebe praćenja”, nego njihovi rezultati uvjetuju mogućnost dobivanja homologacije i, slijedom toga, mogućnost registracije, prodaje, stavljanja u uporabu i vožnju cestama predmetnih vozila.
- 126 Slijedom toga, usporedno postojanje ispitivanja u laboratoriju i ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje nema nikakav utjecaj na obvezu poštovanja graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 iz Priloga I. Uredbi br. 715/2007 tijekom vožnje u stvarnim uvjetima i, slijedom toga, pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje.
- 127 U tim uvjetima, činjenica da Komisija sama određuje, posredstvom faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari, vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje se ne smiju prekoračiti pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje i koje su veće od graničnih vrijednosti tih emisija utvrđenih za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007, ne može se prihvatiti u trenutačnom stanju primjenjivog prava.

- 128 Naime, to *de facto* dovodi do izmjene graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, kada se te granične vrijednosti trebaju primijeniti, kao što proizlazi iz točke 122. ove presude.
- 129 U tom pogledu valja istaknuti da sustav čiji je cilj uvesti koeficijent (faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari), odnosno faktor množenja graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6, nužno dovodi do izmjene same te norme, za razliku od sustava kojim se uzimaju u obzir radne značajke i moguće pogreške mjernih uređaja provođenjem ispravaka samih mjera, ali ne graničnih vrijednosti koje treba poštovati. Naime, ako su dopuštena odstupanja od utvrđenih mjera i dalje dovoljno ograničena, druga vrsta sustava omogućuje da se s razumnom razinom pouzdanosti provjeri jesu li se granične vrijednosti poštovale.
- 130 Međutim, s obzirom na to da izmjena graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 čini, kao što je navedeno u točki 120. ove presude, izmjenu ključnog elementa te uredbe, Komisija nije bila nadležna izvršiti takvu izmjenu na temelju svojih provedbenih ovlasti izvršenih u okviru regulatornog postupka komitologije s kontrolom koje ima na temelju članka 5. stavka 3. i članka 14. stavka 3. te uredbe.
- 131 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje činjenicom da je postojanje faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari i vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida predviđeno u Uredbi 2016/427 koja nije predmet tužbe za poništenje. S jedne strane, ta uredba, koja je također uredba Komisije, ne treba biti prepreka za primjenu odredbi Uredbe br. 715/2007, koje su ispitane u točkama 112. do 120. ove presude i koje u ovom području određuju opseg Komisijinih provedbenih ovlasti i, s druge strane, upravo sama pobijana uredba dovodi do toga da se za emisije dušikovih oksida pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje primjenjuju vrijednosti NTE koje su veće od graničnih vrijednosti utvrđenih za normu Euro 6, umjesto potonjih graničnih vrijednosti, pri čemu te vrijednosti čini obvezujućim kako bi se odredilo jesu li ta ispitivanja bila uspješna ili neuspješna.
- 132 Tužbene razloge za poništenje tužitelja koji se temelje na nenadležnosti Komisije stoga treba prihvatiti u dijelu u kojem se odnose na faktore sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi i iz kojih proizlaze vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida.
- 133 Podredno, pod pretpostavkom da, suprotno onomu što je u ovoj presudi odlučeno, Komisija ipak može utvrditi faktore sukladnosti CF onečišćujuće tvari kako bi se uzele u obzir određene nesigurnosti, valja pojasniti da u svakom slučaju nije mogla utvrditi razine iz pobijane uredbe uz poštovanje opsega svojih provedbenih ovlasti. Te razine ne omogućuju da se s razumnim stupnjem pouzdanosti provjeri jesu li poštovane granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje, kada se te granične vrijednosti trebaju primijeniti, s obzirom na ono što je navedeno u točki 122. ove presude.
- 134 Naime, s obzirom na vrlo važnu vrijednost utvrđenih faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari od 2,1 i 1,5, razine emisija dušikovih oksida koje su izmjerene pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje mogu biti do dva puta veće i jedan i pol puta veće od graničnih vrijednosti tih emisija koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007, a da se ispitivanje ne smatra negativnim. U skladu s primjerom koji su naveli tužitelji, to dizelskom osobnom vozilu, čije su emisije dušikovih oksida ograničene na temelju norme Euro 6 na 80 mg/km, omogućuje da uspješno prođe ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje ako ostane ispod mjere od 168 mg/km tijekom prijelaznog razdoblja i ako ostane ispod mjere od 120 mg/km nakon te faze. Valja podsjetiti da je granična vrijednost za normu Euro 5 bila 180 mg/km za isti tip vozila.
- 135 Međutim, čak i ako su sva objašnjenja koja je Komisija pružila u pogledu tolerancija tehničke i statističke nesigurnosti kojima se opravdavaju faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi točna, vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje iz nje proizlaze ne

omogućuju da se s razumnim stupnjem pouzdanosti provjeri poštuje li vozilo pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje granične vrijednosti tih emisija koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007.

- 136 Naime, čak i kad bi se ograničilo samo na primjenu uobičajenog faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari, takozvanog „konačnog” faktora od 1,5, koji se objašnjava postojanjem tolerancije tehničke nesigurnosti od 0,5, odnosno 50 %, valja utvrditi da dopušteno odstupanje od 50 % čini polovinu onoga što se treba izmjeriti i da, ako je ta tolerancija pretvorena u stvarno dopušteno odstupanje u odnosu na mjeru uređaja, ona dovodi do tolerancije od 33 % (prihvaća se da mjera od 120 mg/km u stvarnosti može odgovarati emisijama od 80 mg/km, odnosno jednu trećinu manje od mjere). To znači da se nakon ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje ne može odrediti ispunjava li vozilo koje se ispituje te granične vrijednosti ili približava li im se uopće. Stoga, uzimajući u obzir takav faktor, ako PEMS, nakon završetka ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje iz dizelskog osobnog vozila, odražava razinu emisija dušikovih oksida od 120 mg/km, to može značiti sljedeće tri stvari: uređaj točno mjeri i vozilo zaista emitira 120 mg/km dušikovih oksida, odnosno jedan i pol puta više nego što norma Euro 6 dopušta, ili uređaj zaista može pogriješiti u mjerenju u visini koja odgovara toleranciji tehničke nesigurnosti koju je istaknula Komisija i to može značiti da vozilo zapravo emitira samo 80 mg/km dušikovih oksida, odnosno da točno poštuje normu ili, naprotiv, ako je uređaj pogriješio u suprotnom smislu, da vozilo zapravo emitira 160 mg/km dušikovih oksida, odnosno dva puta više od onoga što norma dopušta. Međutim, suprotno onomu što je Komisija u biti navela na raspravi u odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, ničime se ne jamči da će ispitivanje u laboratoriju nužno otkriti vozilo koje previše onečišćuje okoliš, a koje je uspješno prošlo fazu ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje zahvaljujući toleranciji tehničke nesigurnosti. Ničime se ne jamči, na primjer, da će se za dizelsko osobno vozilo za koje je izmjereno 100 mg/km pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje i koje je zaista emitiralo dušikove okside na toj razini ili na većoj razini tijekom tog ispitivanja prikazivati više od 80 mg/km emisija dušikovih oksida pri ispitivanju u laboratoriju. Uostalom, da su ispitivanja u laboratoriju toliko pouzdana, ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje ne bi bila potrebna. *A fortiori*, problemi koji su utvrđeni u ovoj presudi postoje ako se upotrebljava privremeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari od 2,1.
- 137 Slijedom toga, visina nesigurnosti koja proizlazi iz vrijednosti faktorâ sukladnosti CF onečišćujuće tvari iz pobijane uredbe u svakom slučaju ne omogućuje, suprotno Komisijinim tvrdnjama, primjenu graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje, s obzirom na vrlo velike moguće razlike između tih graničnih vrijednosti i stvarne količine dušikovih oksida koje su emitirane tijekom tih ispitivanja, čak i ako vrijednosti NTE tih emisija nisu prekoračene u skladu s mjerama koje su provedene u okviru PEMS-a. Stoga visina nesigurnosti *de facto* dovodi do izmjene tih graničnih vrijednosti za ta ispitivanja, iako se takve granične vrijednosti, u skladu s odredbama Uredbe br. 715/2007, trebaju poštovati tijekom vožnje u stvarnim uvjetima i, slijedom toga, pri službenim ispitivanjima tijekom vožnje u stvarnim uvjetima koja prethode homologaciji, kao što je navedeno u točki 122. ove presude. Stoga je Komisija zbog tih razloga također prekoračila granice svoje nadležnosti u tom pogledu, kao što je navedeno u točki 132. ove presude.
- 138 Još podrednije, može se istaknuti, što se tiče objašnjenja koja je Komisija pružila kako bi konkretno opravdala privremeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari od 2,1 tolerancijom statističke nesigurnosti od 0,6 koja se dodaje toleranciji tehničke nesigurnosti od 0,5 utvrđenoj za uobičajeni faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari, takozvani „konačni” faktor, da ta objašnjenja nisu uvjerljiva u pogledu cilja za koji Komisija navodi da ga slijedi kako bi se poštovale granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje.
- 139 U tom pogledu, prema Komisijinu mišljenju, privremena tolerancija statističke nesigurnosti od 60 % povezana je s različitim mogućim vožnjama koje mogu ostvariti vozači ispitivanja. Točno je da će bez posebnih uputa različiti vozači kojima je povjereno isto vozilo za vožnju cestom tijekom određenog

trajanja imati vrlo različite rezultate ovisno o njihovu načinu vožnje, cestama koje su stvarno upotrijebili i prometnim uvjetima. Međutim, općenito, mogući poremećaji ili statističke nesigurnosti (rizik od nereprezentativnih rezultata u odnosu na stvarnost kao cjelinu) ispravljaju se radom na reprezentativnosti uzorka ili eksperimenta (u ovom slučaju reprezentativnost ispitivanja) ili brojem provedenih eksperimenata (u ovom slučaju brojem ispitivanja), a ne tako da se navede da rezultati mogu biti zahvaćeni dopuštenim odstupanjem od 60 %. U ovom se slučaju određivanjem dovoljno reprezentativne vožnje za stvarnu prosječnu uporabu vozila (vrste uporaba – izvangradska-gradska-autocestovna – i prometni uvjeti) i određivanjem „prosječnog” načina vožnje mogu izbjeći velike pogreške u odnosu na takvu uporabu. Uostalom, Komisija je na raspravi sama navela nekoliko elemenata u tom smislu iz Priloga III.A Uredbi br. 692/2008 u kojem se definiraju uvjeti ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje: stoga tri vrste vožnje, izvan grada, gradom i autocestom, trebaju gotovo jednako trajati, ispitivanja se trebaju provoditi radnim danom na najmanje 700 metara nadmorske visine i predviđa se ograničenje brzine. U tim uvjetima, moguća razlika u ukupnom trajanju vožnje između sat i pol i dva sata, čiji je cilj spriječiti intervenciju ili stavljanje izvan uporabe u određenom trenutku mogućeg poremećajnog uređaja, ne bi trebala dovesti do rezultata koji su znatno drukčiji ovisno o stvarnom trajanju ispitivanja.

140 Osim toga, čak i ako je moguće, kao što je to Komisija navela na raspravi, da vožnja u Estoniji u ljetno poslijepodne daje „bolje” rezultate od vožnje u Luksemburgu zimi u jutarnjim satima, s jedne strane, sadržaj Priloga III.A treba jamčiti da se obilježja dviju vožnji ne mogu previše razlikovati (isključeno je previše ekstremno ispitivanje – prehladno vrijeme, previše prometnih čepova) i, s druge strane, Uredba br. 715/2007, koja određuje granične vrijednosti emisija dušikovih oksida za normu Euro 6, ne predviđa da su te granične vrijednosti veće u Luksemburgu nego u Estoniji. Trebaju se poštovati u cijeloj Uniji kao „najveće granične vrijednosti”. Cilj ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje upravo je osigurati da to jest slučaj u uvjetima koji trebaju biti reprezentativni za stvarnu uporabu vozila, a da pritom nisu ekstremni, uključujući u Luksemburgu.

141 Usto, kao što je to Komisija potvrdila na raspravi u odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, isti tip vozila ne smije se podvrgnuti nizu ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje čiji se rezultati spajaju u nadi da su statistički reprezentativni. Točno je da se može provesti drugo ispitivanje ako nastane posebna okolnost pri prvom ispitivanju i mogu se provesti ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje za homologaciju tipa, a zatim, kasnije, dodatna ispitivanja čiji je cilj provjeriti postojanost, tijekom vijeka trajanja vozila, poštovanja graničnih emisija dušikovih oksida (ta se ispitivanja sukladnosti u uporabi još ne provode). Ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje također se provode, jer su prilično složena i skupa, u „porodicama ispitivanja” koje mogu obuhvaćati više tipova sličnih vozila koje je proizvođač uključio u istu „porodicu” i za koje se zaista ispituju samo odabrani tipovi, kao što se predviđa u članku 3. stavku 10. drugom podstavku Uredbe br. 692/2008, u vezi s njezinim Prilogom III.A, Dodatkom 7. U tim se uvjetima, konkretno, najviše za nekoliko vozila iste „porodice” istodobno ispituju stvarne emisije tijekom vožnje, ali pritom se ne provodi cijeli niz ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje za isto vozilo, tip vozila ili čak „porodicu” tipova vozila iz kojih se na neki način izvodi statistički „prosjeak”. Svako od vozila koje se ispituje, kao jedinstveni predstavnik drukčijeg tipa „porodice”, treba proći ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje kako bi se za cijelu „porodicu” kojoj pripada smatralo da je uspješno prošla ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje, kao što proizlazi iz točaka 4.1.1. i 4.1.2. gore navedenog Dodatka 7. Time se uostalom potvrđuje činjenica da granične vrijednosti emisija onečišćujuće tvari koje su utvrđene za normu Euro nisu vrijednosti koje treba postići u okviru cjelovitog pristupa, nego da je riječ o graničnim vrijednostima koje treba poštovati svako vozilo.

142 Sve to navelo je Opći sud da posumnja u osnovanost Komisijina pozivanja na moguće statističke pogreške. Čini se da se elementima koje je iznijela Komisija dovodi u pitanje mogućnost ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje da odražavaju stvarnu vožnju cestom. Međutim, Opći sud napominje, iako nije tehnički stručnjak, da su ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje dugo „sazrijevala” jer Komisija u svojim pismenima navodi da su radovi na tim ispitivanjima počeli u siječnju 2011., da se od te iste godine djelotvorno provode jednaka ispitivanja za teška gospodarska vozila i da su se

provodila samo „za potrebe praćenja” za vozila koja su predmet Uredbe br. 715/2007 tijekom kratkog razdoblja između 20. travnja 2016., datuma stupanja na snagu Uredbe br. 2016/427, i, za određena vozila, 1. rujna 2017., prvog datuma stvarne primjene vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida u okviru homologacija tipa. U tim bi uvjetima bilo iznenađujuće da Komisija nije imala vremena pojasniti i dovoljno standardizirati ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje koja su reprezentativna za vožnju cestom u stvarnim uvjetima kako bi se u tom pogledu izbjegla nesigurnost u visini od 60 % u njihovim rezultatima. Uostalom, bit Uredbe 2016/427, kojom je uveden Prilog III.A Uredbi br. 692/2008, konkretno njezina točka 4. i sljedeće točke te njezinih 11 dodataka koji čine otprilike 120 stranica u pročišćenoj verziji koja je objavljena u bazi podataka EUR-Lex, jest da vrlo precizno opiše od čega se sastoji ispitivanje stvarnih emisija tijekom vožnje i kako se to ispitivanje treba provesti. Nadalje, čak i ako i dalje postoji nekoliko razlika u rezultatima nakon ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje iz više tipova vozila koji pripadaju istoj „porodici” ili ako su takve razlike postojale između dviju vrsti ispitivanja istog vozila, to je svojstveno samom konceptu ispitivanja tog tipa.

- 143 Čini se da tolerancija nesigurnosti od 60 % koja je povezana s privremenim faktorom sukladnosti CF onečišćujuće tvari od 2,1 nije opravdana statističkim problemima na koje se poziva Komisija, stoga ona u svakom slučaju nije dokazala da taj privremeni faktor omogućuje da se provjeri poštuju li se granične vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje.
- 144 Stoga, zbog razloga navedenih u točkama 138. do 143. ove presude, valja podredno potvrditi da uvođenje privremenog faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari od 2,1 *de facto* dovodi do izmjene tih graničnih vrijednosti za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, iako se takve granične vrijednosti, u skladu s odredbama Uredbe br. 715/2007, trebaju poštovati tijekom vožnje u stvarnim uvjetima i, slijedom toga, pri službenim ispitivanjima tijekom vožnje u stvarnim uvjetima koja prethode homologaciji, kao što je navedeno u točki 122. ove presude. Stoga je Komisija zbog tih razloga također prekoračila granice svoje nadležnosti u tom pogledu, kao što je navedeno u točki 132. ove presude.
- 145 Suprotno tomu, tužbeni razlozi koji se temelje na nenadležnosti Komisije nisu argumentirani u pogledu drugih aspekata pobijane uredbe koje tužitelji uostalom općenito nisu osporavali. Stoga se mogu prihvatiti u pogledu tih drugih aspekata samo ako potonji aspekti nisu odvojivi od faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi. To će se pitanje ispitati u nastavku u okviru ispitivanja opsega poništenja koje treba proglasiti.

– *Drugi tužbeni razlozi koje su istaknuli tužitelji*

- 146 Kao što je navedeno u točki 85. ove presude, tužitelji su također istaknuli tužbene razloge koji se temelje na povredi merituma različitih odredbi prava Unije i tvrdili da je Komisija zlouporabila ovlasti.
- 147 Svi ti tužbeni razlozi imaju za cilj, kao i oni koji se temelje na nenadležnosti Komisije, samo dovesti u pitanje faktore sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi i vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje iz njih proizlaze. Što se tiče ostalih aspekata pobijane uredbe, njihova osnovanost stoga također ovisi o odvojivosti različitih odredbi.
- 148 Što se tiče dovođenja u pitanje faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi i vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje iz njih proizlaze, može se istaknuti da utvrđena nenadležnost Komisije da utvrdi te faktore s obzirom na ograničenja provedbenih ovlasti koje ima na temelju Uredbe br. 715/2007 nužno podrazumijeva da je Komisija povrijedila potonju uredbu.
- 149 U tom pogledu svi tri tužitelji navode povredu Priloga I. Uredbi br. 715/2007. Taj prilog navodi se u članku 4. stavku 1. te uredbe u kojem se navodi da je zadovoljavanje graničnih vrijednosti iz tog priloga obvezno. Tvrdi da je Komisija, time što je u pobijanoj uredbi utvrdila faktore sukladnosti CF

onečišćujuće tvari koji dovode do vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje koje su veće od graničnih vrijednosti tih emisija utvrđenih za normu Euro 6 u tom prilogu, povrijedila članak 4. stavak 1. te uredbe. Analiza koja je provedena u ovoj presudi u točkama 122. do 144. u okviru ispitivanja tužbenih razloga koji se temelje na nenadležnosti Komisije dovodi do zaključka da je Komisija zaista izmijenila granične vrijednosti emisija dušikovih oksida za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, iako se te vrijednosti trebaju primijeniti tijekom vožnje u stvarnim uvjetima, osobito pri tim ispitivanjima. U tom je smislu Komisija nužno povrijedila granične vrijednosti emisija dušikovih oksida utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 i, prema tome, odredbe članka 4. stavka 1. iste uredbe koje određuju da je zadovoljavanje tih graničnih vrijednosti obvezno.

150 Točno je da je Komisija, u svojoj obrani u odnosu na meritum, također iznijela argument prema kojem nije došlo ni do kakve pravne izmjene graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje su utvrđene za normu Euro 6 u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007 s obzirom na to da su tužitelji naveli samo „konkretnu” ili „praktičnu” izmjenu. Naime, te granične vrijednosti nisu pravno izmijenjene u tom prilogu, ali upravo je zbog toga nezakonito da se ne poštuju u ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje koja konkretno ili u praksi proizlaze iz primjene, umjesto tih graničnih vrijednosti, većih vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje proizlaze iz faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari utvrđenih u pobijanoj uredbi.

151 Stoga se također može prihvatiti povreda Uredbe br. 715/2007.

152 Usto, s obzirom na zaključak do kojeg je Opći sud došao u točkama 132., 137., 144. i 151. ove presude, nije nužno ispitati druge tužbene razloge i argumente koji su istaknuti.

– *Opseg poništenja*

153 Komisija ističe da su tužitelji iznijeli argumente samo protiv točke 2. Priloga II. pobijanoj uredbi u kojoj se određuje vrijednost konačnih i privremenih faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside. Tim prilogom izmijenjen je Prilog III.A Uredbi br. 692/2008 u kojem se utvrđuju pravila ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje. Prema Komisijinu mišljenju, tužbe za poništenje stoga treba proglasiti nedopuštenima na temelju članka 76. točke (d) Poslovnika kojim se zahtijeva podnošenje argumenata u potporu tužbenim razlozima, pod uvjetom da su tužbe usmjerene protiv ostalih odredbi pobijane uredbe koje su odvojive od odredbi koje se dovode u pitanje. Grad Pariz i Općina Madrid na to odgovaraju da zbog poništenja točke 2. Priloga II. pobijanoj uredbi ta uredba u potpunosti gubi svaku pravnu osnovu ili razlog, čime se opravdava njezino poništenje u cijelosti.

154 U ovom slučaju valja izravno odlučiti o pitanju odvojivosti različitih odredbi pobijane uredbe, odnosno provjeriti treba li nezakonitost faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi automatski dovesti do poništenja ostalih odredbi potonje uredbe koje nisu odvojive od tih odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2008., Komisija/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 104. i 105.). Komisija pak tvrdi da su odredbe pobijane uredbe, osim onih u kojima se utvrđuju ti faktori, odvojive od potonjih odredbi.

155 Odredba u kojoj se utvrđuju predmetni faktori, koju treba poništiti, navedena je, kao što to navodi Komisija, u točki 2. Priloga II. pobijanoj uredbi, koji mijenja Prilog III.A Uredbi br. 692/2008, pri čemu u njega uvodi među ostalim, nakon točke 2.1., nove točke 2.1.1. i 2.1.2. u kojima se navode vrijednost konačnog faktora sukladnosti i vrijednost privremenog faktora sukladnosti u pogledu mase dušikovih oksida od „1 + margin pri čemu je margin = 0,5”, odnosno „2,1” i u kojima je definirano moguće razdoblje primjene privremenog faktora sukladnosti. Međutim, točka 2. Priloga II. pobijanoj uredbi u Prilog III.A Uredbi br. 692/2008 također uvodi novu točku 2.1.3. koja se odnosi na „prijenosn[u] funkcij[u]” koja sudjeluje u izračunu vrijednosti NTE koja je zasad određena na 1 i koja stoga trenutačno ne utječe na taj izračun te koju tužitelji nisu osporavali. Točka 2.1.3. Priloga III.A

Uredbi br. 692/2008 stoga je odvojiva od njegovih točaka 2.1.1. i 2.1.2., konkretno od vrijednosti faktorâ sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside koja se u tom prilogu navodi te stoga nije potrebno poništiti točku 2. Priloga II. pobijanoj uredbi jer se njome uvodi ta odredba.

- 156 Osim toga, točno je da je članak 1. točke 2. i 3. pobijane uredbe, koji mijenja članak 3. stavak 10. treći podstavak Uredbe br. 692/2008, povezan s utvrđivanjem faktorâ sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside. Naime, u izmijenjenoj verziji potonje uredbe određuje se: „[d]o isteka tri godine nakon datuma određenih u članku 10. stavku 4. i četiri godine nakon datuma određenih u članku 10. stavku 5. [Uredbe br. 715/2007] [odnosno, na primjer, do 31. kolovoza 2017. za homologaciju osobnih vozila i do 31. kolovoza 2019. za njihovo pojedinačno stavljanje u uporabu] primjenjuju se sljedeće odredbe: (a) [z]ahtjevi iz točke 2.1. Priloga III.A ne primjenjuju se [riječ je o zahtjevima u kojima se navodi formula za izračun vrijednosti NTE i kojima se nameće da se potonja vrijednost ne smije prekoračiti pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje]”. Ta odredba *a contrario* utvrđuje trenutak od kojeg se faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari, osobito oni koje osporavaju tužitelji, primjenjuju za ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, drugim riječima, od kada se ta ispitivanja više ne provode samo za potrebe praćenja. Međutim, ta se odredba može odnositi i na druge onečišćujuće tvari osim dušikovih oksida za koje su se faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari utvrdili nakon faktora za te okside, kao što je to slučaj sa sitnim česticama. Usto, njezino poništenje nije nužno kako se osporavani faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside više ne bi primjenjivali. Nedostatak vrijednosti u tablicama konačnih i privremenih faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari iz točaka 2.1.1. i 2.1.2. Priloga III.A Uredbi br. 692/2008 sam je po sebi dovoljan u tu svrhu. Tako je članak 1. točke 2. i 3. pobijane uredbe, koji mijenja članak 3. stavak 10. treći podstavak Uredbe br. 692/2008, odvojiv od vrijednosti faktorâ sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside koja je navedena u točkama 2.1.1. i 2.1.2. Priloga III.A potonjoj uredbi i stoga ga ne treba poništiti.
- 157 Ostale odredbe pobijane uredbe, čiji je cilj prije svega dopuniti ili izmijeniti Prilog III.A Uredbi br. 692/2008 kako bi se pojasnili uvjeti ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje, i dalje se opravdano primjenjuju, suprotno onomu što smatraju Grad Pariz i Općina Madrid, čak i ako su poništeni faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi. Konkretno, cijeli postupak koji je predviđen za ta ispitivanja, koji se nije osporavao, može se zadržati neovisno o faktorima sukladnosti CF onečišćujuće tvari koji su utvrđeni za različite onečišćujuće tvari. Usto, čak i ako su faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari za dušikove okside koji su utvrđeni u pobijanoj uredbi poništeni, danas se faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari za broj čestica koji su utvrđeni nakon donošenja Uredbe 2017/1154 trebaju primjenjivati u okviru postupka koji je predviđen za ta ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje.
- 158 Iz prethodno navedenog proizlazi da samo treba poništiti točku 2. Priloga II. pobijanoj uredbi jer se njome, u točkama 2.1.1. i 2.1.2. Priloga III.A Uredbi br. 692/2008, utvrđuju vrijednost konačnog faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari i vrijednost privremenog faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari za masu dušikovih oksida. Iz prethodno navedenog također proizlazi, u skladu s onim što je navedeno u točkama 145. i 147. ove presude, da različite tužbene razloge treba odbiti jer se odnose na ostale odredbe pobijane uredbe i da stoga nije potrebno odlučiti o pitanju dopuštenosti koje je u tom pogledu postavila Komisija (vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 52.).
- 159 Budući da je Komisija na raspravi istaknula da je Uredba br. 692/2008, koja je osobito izmijenjena pobijanom uredbom, zamijenjena Uredbom 1151/2017, Opći sud podsjeća da, kako bi postupila u skladu s poništavajućom presudom i u potpunosti je provela, institucija koja je donijela poništenu odredbu treba ukloniti kasnije akte čiji je autor, u kojima je ta odredba preuzeta, te je isključiti iz svojih budućih akata uzimajući u obzir ne samo izreku presude već i obrazloženje koje je do nje dovelo i koje predstavlja njezinu nužnu potporu (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 1988., Asteris i dr./Komisija, 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, t. 26. do 31.).

– Vremenski učinci poništenja

- ¹⁶⁰ Članak 264. drugi stavak UFEU-a predviđa da sud Unije, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim smatraju konačnima. Ta se odredba osobito tumačila na način da omogućuje, zbog razloga pravne sigurnosti, ali i zbog razloga čiji je cilj izbjeći nedosljednost ili nazadovanje u primjeni politika koje provodi ili podržava Unija, kao u području zaštite okoliša ili javnog zdravlja, da se učinci poništenog akta održavaju na snazi u razumnom roku (vidjeti u tom smislu presude od 25. veljače 1999., Parlament/Vijeće, C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, t. 22. do 24., i od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 72. do 74.).
- ¹⁶¹ U ovom slučaju, kada ih je Opći sud na raspravi pitao o mogućoj vremenskoj prilagodbi učinaka poništenja koju može provesti, Grad Pariz i Grad Bruxelles izjasnili su se protiv nje, pri čemu su u biti naveli da, čak i ako tijekom određenog razdoblja nije bilo vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koju treba poštovati pri ispitivanjima stvarnih emisija tijekom vožnje, s obzirom na mogućnost donošenja strožih zahtjeva u tom pogledu u relativno bliskoj budućnosti, proizvođači automobila nisu imali koristi od toga za homologaciju vozila koja emitiraju više dušikovih oksida od današnjih vozila jer si ne mogu priuštiti prekide u svojim industrijskim postupcima. Grad Bruxelles dodao je da je osobito protiv ograničenja učinaka u budućnosti. Komisija je pak odgovorila da prilagodba učinaka poništenja ima smisla samo ako Opći sud u biti odluči da su osporavane odredbe trebali donijeti Parlament i Vijeće.
- ¹⁶² Međutim, Opći sud smatra da jednostavno poništenje *ex tunc* osporavanih odredbi može prouzročiti dvije vrste problema. Najprije, u „prošlosti”, odnosno između trenutka od kojeg se ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje više nisu provodila samo „za potrebe praćenja” (na primjer, 1. rujna 2017. za homologaciju osobnih vozila i vozila za prijevoz putnika) i trenutka kada će ova presuda stupiti na snagu s obzirom na odredbe članka 60. drugog stavka Statuta Suda Europske unije, postojala je pravna nesigurnost u pogledu valjanosti dodijeljenih homologacija vozila ili odbijanja takvih protivnih homologacija tijekom tog razdoblja. Naime, nedostatak faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari za emisije dušikovih oksida može se tumačiti na način da se ne nameće nikakva vrijednost NTE u tom pogledu pri tim ispitivanjima ili, naprotiv, da znači da se trebaju primjenjivati granične vrijednosti koje su utvrđene za normu Euro 6 takve kakve jesu. U budućnosti, odnosno između trenutka kada će ova presuda stupiti na snagu i trenutka kada će Komisija ili Parlament i Vijeće, ovisno o slučaju, izvesti zaključke, pri čemu će pojasniti pravilo primjenjivo pri tim ispitivanjima, i dalje će postojati ista pravna nesigurnost. To bi moglo dovesti, ako kod tijela zaduženih za homologaciju vozila prevlada tumačenje prema kojem tijekom tog razdoblja nema graničnih vrijednosti emisija dušikovih oksida koje se ne mogu prekoračiti pri istim ispitivanjima, do toga da se vozilima koja čak u tom pogledu prekoračuju vrijednosti NTE emisija dušikovih oksida koje su utvrđene u pobijanoj uredbi dodijeli homologacija i stoga do nazadovanja u odnosu na ciljeve zaštite okoliša i zdravlja koji se nastoje ostvariti u tom području.
- ¹⁶³ Slijedom toga, nedostatak vremenske prilagodbe poništenja istodobno može narušiti legitimne gospodarske interese automobilskeg sektora koji je u skladu s primjenjivim propisima, a ovisno o slučaju i interese potrošača koji su kupili vozila koja ispunjavaju te propise i politike Unije za zaštitu okoliša i zdravlja. Stoga valja zaključiti, s jedne strane, da su učinci poništene odredbe konačni u „prošlosti”, u smislu pojašnjenom u točki 162. ove presude, i da se održavaju na snazi u budućnosti tijekom razumnog razdoblja koje omogućuje izmjenu propisa u tom području, to jest razdoblja koje ne smije biti dulje od 12 mjeseci od datuma stupanja na snagu ove presude, odnosno, s obzirom na odredbe članka 60. drugog stavka Statuta Suda Europske unije, od datuma isteka roka za žalbu ako nikakva žalba nije podnesena protiv ove presude ili, u suprotnom slučaju, od datuma odbijanja žalbe.

Zahtjev za naknadu štete Grada Pariza

- 164 Kao što je navedeno u točki 30. ove presude, Grad Pariz traži da se Komisiji naloži da mu plati simboličan iznos od jednog eura na ime naknade štete koju mu je donošenje pobijane uredbe prouzročilo. Taj zahtjev temelji se na članku 340. drugom podstavku UFEU-a koji predviđa da je „[u] pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija [...], u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije [...] prouzroče”. Grad Pariz u tom se pogledu poziva na nezakonitost te uredbe koja proizlazi iz ozbiljne povrede pravnih pravila viših od potonje uredbe, postojanja stvarne i sigurne štete zbog troškova mjera koje je bio dužan provesti kako bi nadoknadio povećanje onečišćenja automobilima, pada turističke privlačnosti Pariza i smanjene učinkovitosti njegovih aktivnosti za podizanje svijesti građana o rizicima koje uzrokuju emisije onečišćujućih tvari i, naposljetku, izravne uzročne veze koja postoji između Komisijina postupanja i te štete. Međutim, Grad Pariz ograničava svoj zahtjev za naknadu štete na simboličan iznos od jednog eura koji omogućuje naknadu štete imidžu i zakonitosti koja je nanesena njegovu djelovanju u području zaštite okoliša.
- 165 Komisija osporava dopuštenost zahtjeva za naknadu štete Grada Pariza osobito zbog toga što Grad Pariz nije čvrsto potkrijepio postojanje navodno pretrpljene štete ni postojanje uzročne veze između donošenja pobijane uredbe i pretrpljene štete.
- 166 Međutim, sud Unije ovlašten je, ako dobro sudovanje u okolnostima predmetnog slučaja koji se pred njim vodi to opravdava, odbiti tužbu kao neosnovanu, a da ne odluči o prigovoru nedopuštenosti koji je protiv nje podnesen (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2015., *Fresh Del Monte Produce/Komisija i Komisija/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, t. 193. i navedena sudska praksa).
- 167 U ovom slučaju, sama šteta „imidžu i zakonitosti” za koju Grad Pariz traži simboličnu naknadu štete od jednog eura uopće nije dokazana. Naime, nijedan element ne potkrepljuje pad turističke privlačnosti ili poteškoće u podizanju svijesti građana o rizicima koje uzrokuju emisije onečišćujućih tvari koje navodi tužitelj, a koji mogu dovesti do štete imidžu i zakonitosti. Jednako tako, nijedan element ne potkrepljuje činjenicu da takve situacije, pod pretpostavkom da su dokazane, proizlaze iz Komisijina donošenja pobijane uredbe.
- 168 Usto, presuđeno je da poništenje akta koji je uzrokovao neimovinsku štetu ugledu može, ovisno o okolnostima, biti dovoljno za naknadu te štete (vidjeti u tom smislu presude od 30. svibnja 2017., *Safa Nicu Sepahan/Vijeće*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 47. do 49., i od 7. listopada 2015., *European Dynamics Luxembourg i dr./OHIM*, T-299/11, EU:T:2015:757, t. 155.).
- 169 Stoga je, u svakom slučaju, osobito prikladno da se šteta imidžu i zakonitosti na koju se poziva Grad Pariz nadoknadi simbolično i dovoljno samim poništenjem odredbe pobijane uredbe koju on dovodi u pitanje.
- 170 Stoga valja odbiti zahtjev za naknadu štete Grada Pariza.

Troškovi

- 171 U skladu s člankom 134. stavkom 3. Poslovnika, svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Opći sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.
- 172 Budući da Komisija nije uspjela u nekoliko svojih zahtjeva, valja joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i polovinu troškova tužiteljâ.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Točka 2. Priloga II. Uredbi Komisije (EU) 2016/646 od 20. travnja 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 692/2008 u pogledu emisija iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) poništava se jer se njome, u točkama 2.1.1. i 2.1.2. Priloga III.A Uredbi Komisije br. 692/2008 od 18. srpnja 2008. o provedbi Uredbe (EZ) br. 715/2007, utvrđuju vrijednost konačnog faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari i vrijednost privremenog faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari za masu dušikovih oksida.**
2. **U preostalim dijelovima tužbe se odbijaju.**
3. **Učinci odredbe koja je poništena na temelju točke 1. ove izreke održavaju se na snazi do donošenja u razumnom roku novih propisa koji će zamijeniti te odredbe, pri čemu taj rok ne može biti dulji od 12 mjeseci od datuma stupanja na snagu ove presude.**
4. **Europska Komisija snosit će vlastite troškove, kao i polovinu troškova Grada Pariza, Grada Bruxellesa i Općine Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 13. prosinca 2018.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
S. Gervasoni