



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti razširjeni senat)

13. december 2018*

„Okolje – Uredba (EU) 2016/646 – Emisije onesnaževal iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) – Določitev vrednosti emisij dušikovih oksidov, ki se ne smejo preseči (NTE), med preskusi pod dejanskimi pogoji pri vožnji (RDE) – Ničnostna tožba – Pristojnosti občinskega organa na področju varstva okolja, da omeji promet nekaterih vozil – Neposredno nanašanje – Dopustnost – Nepristojnost Komisije – Spoštovanje nadrejenih pravnih predpisov – Sprememba učinkov razveljavitve v času – Nepogodbena odgovornost – Povrnitev zatrjevane škode za podobo in ugled“

V združenih zadevah T-339/16, T-352/16 in T-391/16,

Ville de Paris (Francija), ki ga zastopa J. Assous, odvetnik,

tožeča stranka v zadevi T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgija), ki ga zastopata M. Uyttendaele in S. Kaisergruber, odvetnika,

tožeča stranka v zadevi T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Španija), ki ga zastopa F. Zunzunegui Pastor, odvetnik,

tožeča stranka v zadevi T-391/16,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano in M. J.-F. Brakeland, agentke,

tožena stranka,

katere predmet so po eni strani predlogi na podlagi člena 263 PDEU, s katerimi se želi razveljaviti Uredba Komisije (EU) 2016/646 z dne 20. aprila 2016 o spremembi Uredbe (ES) št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) (UL 2016, L 109, str. 1), in po drugi strani predlog na podlagi člena 268 PDEU, s katerim se želi doseči povračilo škode, ki naj bi jo utrpelo ville de Paris zaradi sprejetja navedene uredbe,

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti razširjeni senat),

v sestavi: S. Gervasoni, predsednik, L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk in C. Mac Eochaidh, sodniki,

sodna tajnica: M. Marescaux, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 17. maja 2018

* Jezika postopka: španščina in francoščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Uredba Komisije (EU) 2016/646 z dne 20. aprila 2016 o spremembi Uredbe (ES) št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) (UL 2016, L 109, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijana uredba) dopolnjuje predpise za preskuse pod dejanskimi pogoji pri vožnji (RDE), namen katerih je merjenje emisij onesnaževal potniških in gospodarskih vozil v okviru postopkov pred odobritvijo dajanja novih vozil na trg. Namen teh preskusov je ugotoviti natančnejšo raven dejanskih emisij onesnaževal, ki nastajajo med vožnjo, kot jo je mogoče ugotoviti s preskusi v laboratoriju. Natančneje, Komisija je v izpodbijani uredbi za emisije dušikovih oksidov določila vrednosti, ki se med preskusi RDE ne smejo preseči (NTE) in izhajajo iz faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, ki se uporabljajo za mejne vrednosti, določene za standard Euro 6 v Uredbi (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2007, L 171, str. 1). Tožeče stranke, in sicer ville de Paris (mesto Pariz), ville de Bruxelles (mesto Bruselj) in ayuntamiento de Madrid (občina Madrid), predlagajo razveljavitev izpodbijane uredbe, saj menijo, da Evropska komisija ni mogla določiti vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, ki so višje od mejnih vrednosti teh emisij, določenih za standard Euro 6. Komisija izpodbija dopustnost in utemeljenost tožb za razveljavitev. Ville de Paris poleg tega predlaga povračilo škode v višini simboličnega 1 EUR, ki naj bi jo utrpelo zaradi izpodbijane uredbe, pri čemer Komisija meni, da je ta tožba nedopustna in tudi neutemeljena.

Dejansko stanje

- 2 Direktiva 2007/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007 o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (Okvirna direktiva) (UL 2007, L 263, str. 1), ki izhaja iz konsolidacije različnih besedil, določa, da morajo biti tehnične zahteve za sisteme, sestavne dele, samostojne tehnične enote in vozila usklajene in opredeljene v „regulativnih aktih“, katerih glavni cilj bi moral biti prizadevanje za visoko raven varnosti v cestnem prometu, varovanja zdravja, varstva okolja, energetske učinkovitosti in zaščite pred nepooblaščenno uporabo. Te določbe urejajo homologacijski sistem skupnosti za vse kategorije vozil. Kot v zvezi s tem izhaja iz člena 3 te direktive, kadar država članica odobri „ES-homologacijo“ za določeno vrsto vozila, potrdi, da to izpolnjuje ustrezne upravne predpise in tehnične zahteve te direktive ter „regulativne akte“, naštet v njeni prilogi. Ti „regulativni akti“ so lahko v smislu navedene direktive med drugim druge direktive ali posebni predpisi, pri čemer se vsak od teh „regulativnih aktov“ nanaša na specifičen vidik.
- 3 Kot izhaja iz Priloge IV k zadevni direktivi, ES-homologacija vozila predpostavlja njegovo skladnost z več desetimi „regulativnimi akti“, ki se nanašajo na primer na preprečevanje nevarnosti požara, opremo za krmiljenje, zaviranje ali, kar zadeva obravnavane zadeve, emisije onesnaževal. „Regulativni akt“, obravnavan v zvezi z zadnjenavedenim vidikom, je, kar zadeva lahka potniška in gospodarska vozila, Uredba št. 715/2007.
- 4 V skladu s členom 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 država članica ne more „prepove[dati], omeji[ti] ali prepreči[ti] registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil [...] iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve“.
- 5 Iz uvodnih izjav Uredbe št. 715/2007 je mogoče razbrati njen okvir. V uvodni izjavi 2 te uredbe, ki se nanaša na Direktivo Sveta 70/156/EGS z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s homologacijo motornih in njihovih priklopnih vozil (UL 1970, L 42, str. 1), nadomeščeno

z Direktivo 2007/46, je namreč opozorjeno, da je ta uredba eden od „regulativnih aktov“, ki se uporabljajo za postopek homologacije, določen v zadnjenavedeni direktivi. Poleg tega je navedena uredba v skladu s svojo uvodno izjavo 4 vključena v izvajanje programa „Čist zrak za Evropo“, ki ga je uvedla Komisija leta 2001 in katerega „tematska strategija“ je, da je za doseg ciljev Unije glede kakovosti zraka potrebno nadaljnje zmanjšanje emisij v prevoznem sektorju (zračnem, pomorskem in kopenskem prevozu), v gospodinjstvih in v energetske, kmetijski in industrijski sektorju ter da so za doseg standardov Euro 5 in Euro 6 za vozila del ukrepov, katerih namen je zmanjšati emisije trdnih delcev in predhodnikov ozona, kot so dušikovi oksidi in ogljikovodiki. Nazadnje, v uvodnih izjavah 5 in 6 zadevne uredbe je pojasnjeno, da je treba še naprej znatno zmanjševati emisije dušikovega oksida iz dizelskih vozil z doseganjem ambicioznih mejnih vrednosti na stopnji Euro 6, ne da bi se morali pri tem odreči prednostim dizelskih motorjev, kar zadeva porabo goriva ter emisije ogljikovodika in ogljikovega monoksida, vendar je treba določiti vmesno fazo za zmanjšanje dušikovega oksida (faza Euro 5), da bi se proizvajalcem avtomobilov zagotovila varnost pri dolgoročnem načrtovanju.

- 6 Člen 10 Uredbe št. 715/2007, naslovljen „Homologacija“, med drugim za potniška in gospodarska vozila določa, da naj bi se mejne vrednosti standarda Euro 5 uporabljale od 1. septembra 2009 za homologacijo, da od 1. januarja 2011 novih vozil, ki ne bodo spoštovala tega standarda, ne bo več mogoče registrirati, prodajati ali začeti uporabljati, da se bodo mejne vrednosti standarda Euro 6 uporabljale od 1. septembra 2014 za homologacijo in da od 1. septembra 2015 novih vozil, ki ne bodo spoštovala tega standarda, ne bo mogoče registrirati, prodajati ali začeti uporabljati. V tabelah 1 in 2, navedenih v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, je na primer določena mejna vrednost emisij dušikovih oksidov za dizelsko potniško vozilo ali osebno vozilo 180 mg/km pri standardu Euro 5 in 80 mg/km pri standardu Euro 6.
- 7 V členu 4 Uredbe št. 715/2007, naslovljenem „Obveznosti proizvajalcev“, odstavek 1 določa, da morajo proizvajalci avtomobilov dati homologirati vsa svoja nova vozila za registracijo, prodajo ali začetek uporabe v Uniji v skladu s to uredbo in njenimi izvedbenimi ukrepi, pri čemer morajo zlasti upoštevati mejne vrednosti emisij, navedene v Prilogi I k tej uredbi. V odstavku 2, drugi pododstavek, istega člena je pojasnjeno, da morajo proizvajalci avtomobilov zagotoviti, da se emisije iz izpušne cevi in emisije izhlapevanja v skladu s to uredbo učinkovito omejujejo v celotni običajni življenjski dobi vozil v uporabi v normalnih pogojih. V zvezi s tem je pojasnjeno, da se ukrepi za skladnost v uporabi preverjajo za obdobje do 5 let ali 100.000 km. V tretjem pododstavku istega odstavka je navedeno, da se „[s]kladnost v uporabi [...] preverja zlasti za emisije iz izpušne cevi glede na mejne vrednosti emisij iz [navedene priloge]“ ter da „[bo Komisija] [z]a boljši nadzor nad emisijami izhlapevanja in emisijami pri nizki temperaturi okolja [...] pregledala preskusne postopke“. V odstavku 4 istega člena je zlasti določeno, da se posebni postopki in zahteve za izvajanje navedenih določb opredelijo v skladu s postopkom iz člena 15(2) iste uredbe, ki zdaj ustreza postopku komitologije s „pregledom“, opisanim v členu 5 Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL 2011, L 55, str. 13), na podlagi člena 13 zadnjenavedene Uredbe.

- 8 V odstavku 1 člena 5 Uredbe št. 715/2007, naslovljenem „Zahteve in preskusi“, je v odstavku 1 najprej navedeno, da „[p]roizvajalec vozilo opremi tako, da [je] [...] vozil[o] med normalno uporabo [lahko] [...] skladno s to uredbo in njenimi izvedbenimi ukrepi. V odstavku 2 tega člena je dalje določeno, da je – razen v posebnih položajih – uporaba odklopnih naprav, ki zmanjšujejo učinkovitost sistemov za uravnavanje emisij, prepovedana. Nazadnje je v odstavku 3 navedeno:

„Posebni postopki, preskusi in zahteve za homologacijo, določeni v tem odstavku, kakor tudi zahteve za izvajanje iz odstavka 2, ki so sprejete za spreminjanje ne bistvenih določb te uredbe z njeno dopolnitvijo, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom [...] iz člena 15(3). To vključuje določitev zahtev v zvezi z:

- (a) emisijami iz izpušne cevi, vključno s preskusnimi cikli, emisijami pri nizkih temperaturah okolja, emisijami v prostem teku, motnostjo dima ter pravilnim delovanjem in regeneracijo sistemov za naknadno obdelavo;

[...]

- (c) sistemi OBD na vozilu in učinkovitostjo naprav za uravnavanje onesnaževanja med njihovo uporabo;

- (d) trajnostjo naprav za uravnavanje emisij, nadomestnih naprav za uravnavanje onesnaževanja, skladnostjo v uporabi, skladnostjo proizvodnje in preskusom tehnične brezhibnosti;

[...]“

- 9 Navedeni postopek s sklicevanjem na člen 15(3) Uredbe št. 715/2007 ustreza postopku komitologije v obliki „regulativnega postopka s pregledom“, navedenemu v členu 5a Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124), katerega učinki so se ohranili za namene aktov, ki se nanje nanašajo, v skladu s členom 12 Uredbe št. 182/2011.

- 10 Člen 14(3) Uredbe št. 715/2007 pa določa:

„Komisija spremlja postopke, preskuse in zahteve iz člena 5(4) ter preskusne cikle, ki se uporabljajo za merjenje emisij. Če se med spremljanjem pokaže, da ti niso več ustrezni ali da ne odražajo dejanskih emisij, se prilagodijo tako, da ustrezno odražajo emisije, ki dejansko nastajajo med vožnjo na cesti. Potrebni ukrepi, katerih namen je spremeniti ne bistvene določbe te uredbe z njeno dopolnitvijo, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 15(3).“

- 11 Uredba Komisije (ES) št. 692/2008 z dne 18. julija 2008 o izvajanju in spremembi Uredbe (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o homologaciji (UL 2008, L 199, str. 1) je bila sprejeta zlasti za uporabo členov 4 in 5. V uvodni izjavi 2 Uredbe št. 692/2008 je opozorjeno, da morajo biti nova lahka vozila skladna z novimi mejnimi vrednostmi emisij ter da te tehnične zahteve začnejo veljati v dveh fazah, pri čemer začne stopnja Euro 5 veljati 1. septembra 2009, stopnja Euro 6 pa 1. septembra 2014, in da je zato namen te uredbe določiti zahteve, potrebne za homologacijo vozil, skladnih s standardoma Euro 5 in Euro 6. V uvodni izjavi 9 iste uredbe je navedeno, da so predvideni ukrepi usklajeni z mnenjem Tehničnega odbora za motorna vozila, navedenega v členu 40 Direktive 2007/46.

- 12 V členu 3(1) Uredbe št. 692/2008 je določeno, da mora proizvajalec za pridobitev ES-homologacije med drugim glede emisij onesnaževal dokazati, da so zadevna vozila skladna s preskusnim postopkom, določenim v prilogah od III do VIII, od X do XII, XIV, XVI in XX. V členu 3(2) iste uredbe je v bistvu pojasnjeno, da morajo biti vozila glede na svoje značilnosti preskušena z različnimi preskusi, naštetimi na sliki 1.2.4 Priloge I, pri čemer so ti sami preskusi opisani v različnih prilogah. Na primer preskus za tip 1 je opisan v Prilogi III, naslovljeni „Preverjanje povprečnih emisij iz izpušne cevi pri

okoljskih pogojih“, preskus za tip 4 pa v Prilogi VI, naslovljeni „Ugotavljanje emisij izhlapevanja“. V členu 3(5) te uredbe je navedeno, da „[p]roizvajalec izvede tehnične ukrepe, da zagotovi, da se v skladu s to uredbo emisije iz izpušne cevi in emisije izhlapevanja učinkovito omejujejo, skozi celotno običajno življenjsko dobo vozila in pri uporabi v normalnih razmerah“.

- 13 Komisija je na podlagi različnih študij in medijsko odmevnih dogodkov, pri katerih se je izkazalo, da preskusi tipa 1 niso odražali pravih ravni dejanskih emisij onesnaževal, ki nastajajo med vožnjo, z dopolnitvami spremenila Uredbo št. 692/2008, in sicer na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 715/2007, to je v skladu s postopkom komitologije v obliki „regulativnega postopka s pregledom“, določenim v členu 5a Sklepa 1999/468, navedenim v točki 9 zgoraj. V ta namen je sprejela izpodbijano uredbo. V uvodnih izjavah od 3 do 10 te uredbe je med drugim navedeno:

„Komisija je na podlagi lastnega raziskovanja in zunanjih informacij opravila podrobno analizo postopkov, preskusov in zahtev za homologacijo iz [Uredbe 692/2008] ter ugotovila, da emisije, ki dejansko nastajajo med vožnjo na cesti z vozili Euro 5/6, znatno presegajo emisije, izmerjene v regulativnem novem evropskem voznem ciklu (NEDC)[, ki se uporablja za preskuse tipa 1], zlasti glede emisij [dušikovih oksidov] iz dizelskih vozil.

[...]

„Odklopne naprave“ v skladu z opredelitvijo iz člena 3(10) Uredbe (ES) št. 715/2007, ki znižujejo raven uravnavanja emisij, so prepovedane. Nedavni dogodki so jasno pokazali, da je v tem pogledu potrebno strožje izvrševanje.

[...]

Komisija je januarja 2011 ustanovila delovno skupino, ki vključuje vse zainteresirane deležnike in je namenjena razvoju preskusnega postopka za dejanske emisije, ki nastajajo med vožnjo (RDE), ki bi bolje odražal emisije, izmerjene na cesti. V ta namen je bila po temeljitih tehničnih razpravah upoštevana možnost, predlagana v [Uredbi št. 715/2007], tj. uporaba prenosnih sistemov za merjenje emisij (PEMS) in omejitev po načelu [NTE].

[...]

Preskusni postopki pod dejanskimi pogoji pri vožnji RDE so bili uvedeni z [Uredbo Komisije (EU) 2016/427 z dne 10. marca 2016 o spremembi Uredbe [...] št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) (UL 2016, L 82, str. 1)]. Zdaj bi bilo treba uvesti kvantitativne zahteve za RDE, da se omejijo emisije izpušnih plinov v vseh normalnih pogojih uporabe v skladu z mejnimi vrednostmi emisij iz [Uredbe št. 715/2007]. V ta namen bi bilo treba upoštevati statistične in tehnične negotovosti postopkov merjenja.

Da bi se proizvajalci lahko postopoma prilagodili pravilom glede RDE, bi bilo treba dokončne kvantitativne zahteve glede RDE uvesti v dveh fazah. V prvem koraku, ki bi se moral začeti uporabljati 4 leta po datumih za obvezno uporabo standardov Euro 6, bi se moral uporabljati faktor skladnosti 2,1. V drugem koraku, ki bi moral slediti 1 leto in 4 mesece po prvem koraku, bi se morala zahtevati popolna skladnost z mejno vrednostjo emisij za [dušikove okside] 80 mg/km, določeno v Uredbi [...] št. 715/2007, s pribitkom, v katerem bi se upoštevale dodatne negotovosti merjenja, povezane z uporabo prenosnih sistemov za merjenje emisij (PEMS).“

- 14 Kot izhaja iz uvodnih izjav od 3 do 10 izpodbijane uredbe, je bil preskusni postopek za preverjanje emisij iz vozil pod dejanskimi pogoji uveden predhodno z Uredbo 2016/427. V ta namen je bila Uredba št. 692/2008 dopolnjena s Prilogo III A, naslovljeno „Preverjanje dejanskih emisij, ki nastajajo med vožnjo“, v kateri je opisan postopek dodatnega preskusa, tako imenovanega preskusa tipa 1 A ali RDE, s katerim se z uporabo prenosnih sistemov za merjenje emisij (PEMS) merijo dejanske emisije iz

izpušne cevi, ki nastajajo med vožnjo. Uredba 2016/427 v točki 2.1 te priloge odraža načelo, da se upošteva, da je rezultat preskusa RDE skladen z določbami Uredbe št. 715/2007, če emisije, ugotovljene pri teh preskusih, med običajno življenjsko dobo vozila ne presežejo vrednosti NTE, izračunanih tako: „NTE-onesnaževalec = CF-onesnaževalo × Euro 6, pri čemer je Euro 6 mejna vrednost emisij[, upoštevna glede na naravo vozila, določeno v Uredbi št. 715/2007 (v razpredelnici 2 Priloge I k navedeni uredbi, kot je navedeno v točki 6 zgoraj) in pri čemer] je CF-onesnaževalo faktor skladnosti, [uporabljen] za zadevni onesnaževalec“. V določbah Uredbe 2016/427 je bilo navedeno, da ker vrednosti faktorjev skladnosti niso bile določene, naj bi se za nove homologacije izvedli preskusi RDE, vendar le zaradi nadzora (člen 3(10) Uredbe št. 692/2008, kakor izhaja iz Uredbe 2016/427).

- 15 Pri sprejetju izpodbijane uredbe je bil v tem okviru in kar zadeva njene vidike, povezane z očitki, ki so jih navedle tožeče stranke, zlasti po eni strani določen rok za obdobje, v katerem je bilo treba preskuse RDE izvajati le zaradi nadzora z določitvijo datumov uporabe vrednosti NTE v okviru teh preskusov z namenom odobritve ali zavrnitve homologacije in nato registracije, prodaje ali dajanja v uporabo novih vozil (npr. od 1. septembra 2017 je mogoče homologacijo potniških in osebnih vozil odobriti le, če je preskus RDE uspešen, in od 1. septembra 2019 novih vozil iz te kategorije ni več mogoče registrirati, prodajati ali dati v uporabo, če preskus njihovega tipa ni bil uspešen), po drugi strani pa je bil tudi določen faktor skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside (na tej stopnji ni bil določen za druga onesnaževala). V zvezi s tem je bila zanj določena vrednost 2,1 kot odprta možnost za proizvajalce za prehodno obdobje dveh let in štirih mesecev od datuma, ko je potrebna skladnost s temi preskusi za homologacijo, ter za prehodno obdobje enega leta in štirih mesecev od datuma, ko je potrebna skladnost z istimi preskusi za registracijo, prodajo ali dajanje v uporabo novih vozil. Normalna vrednost faktorja skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside, tako imenovana „končna“ vrednost, je določena na 1,5.
- 16 Tako je na primer za potniško ali osebno dizelsko vozilo vrednost NTE emisij dušikovega oksida, ki se za odobritev homologacije med preskusi RDE ne sme preseči, od 1. septembra 2017 do 31. decembra 2019 168 mg/km, nato od 1. januarja 2020 120 mg/km, za mejno vrednost emisij, določeno na 80 mg/km v standardu Euro 6, kot izhaja iz člena 3(10), tretji pododstavek, v povezavi s točkami 2.1, 2.1.1 in 2.1.2 Priloge III A k Uredbi št. 692/2008, kot je bila spremenjena z izpodbijano uredbo. Tožeče stranke izpodbijajo prav določbe izpodbijane uredbe, v katerih so za emisije dušikovih oksidov opredeljene vrednosti faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo in vrednosti NTE, ki iz tega izhajajo.
- 17 Poleg tega je treba v sektorskem pravnem okviru, vendar na splošnejši ravni, upoštevati Direktivo 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1). Kot je razvidno iz člena 1, točka 5, te direktive, sta njena namena zlasti ohranjanje kakovosti zunanega zraka, kjer je ta dobra, in njeno izboljšanje v drugih primerih. V njej so opredeljeni mejne vrednosti, ciljne vrednosti, kritične vrednosti, alarmne vrednosti, opozorilne vrednosti ali ocenjevalni pragovi in drugi podatki za različna onesnaževala, ki lahko poslabšajo kakovost zunanega zraka, zlasti zaradi dušikovega dioksida. Določeno je, da države članice svoja ozemlja razdelijo na območja za namene ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka ter da lahko aglomeracija sestavlja posamezno območje.
- 18 Med drugimi določbami, ki se nanašajo na kakovost zraka, člen 13 Direktive 2008/50 določa, da države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni različnih onesnaževal ne presežejo mejnih vrednosti, zlasti kar zadeva dušikov dioksid. V členu 23 je navedeno: „Kadar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost [...], države članice zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost

zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost ali ciljna vrednost.“ V istem členu je pojasnjeno, da lahko ti načrti vsebujejo kratkoročne akcijske načrte. V zvezi s tem člen 24(2) iste direktive določa:

„V kratkoročnih akcijskih načrtih [...] so lahko, odvisno od posameznega primera, predvideni tudi učinkoviti ukrepi za nadzor in po potrebi za začasno ustavitev dejavnosti, ki prispevajo k tveganju, da bi bile presežene mejne, ciljne ali alarmne vrednosti. Navedeni akcijski načrti lahko vključujejo ukrepe v zvezi s prometom motornih vozil [...]“

Postopek in predlogi strank

- 19 Ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid so vložili vsak svojo tožbo 26. junija (zadeva T-339/16), 29. junija (zadeva T-352/16) oziroma 19. julija 2016 (zadeva T-391/16).
- 20 Komisija je z ločenimi akti, vloženimi 28. septembra, 23. septembra in 5. oktobra 2016 na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča navedla ugovore nedopustnosti zoper tožbe, pri čemer je Splošno sodišče prosila, naj odloči brez vsebinske obravnave.
- 21 Ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid so vložili vsak svoj ugovor nedopustnosti 15. novembra, 16. novembra oziroma 15. novembra 2016.
- 22 Splošno sodišče je s sklepi z dne 20. marca 2017 združilo ugovore nedopustnosti, ki jih je navedla Komisija glede vsebine.
- 23 Komisija je vložila odgovore na tožbe 2. maja 2017.
- 24 16. maja 2017 je Splošno sodišče stranke pozvalo, naj v replikah in duplikah predložijo stališča o vplivu, ki so jih lahko imele določbe člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 na dopustnost tožb za razveljavitev.
- 25 Ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid so vložili replike, v katerih so 28. junija 2017 predložili stališča, k predložitvi katerih je pozvalo Splošno sodišče.
- 26 Komisija je duplike, v katerih je bilo navedeno stališče, k predložitvi katerega je pozvalo Splošno sodišče, vložila 15. septembra 2017.
- 27 Veliki senat Splošnega sodišča je s sklepom z dne 6. marca 2018 zadeve vrnilo v razsojanje devetemu razširjenemu senatu.
- 28 Zadeve T-339/16, T-352/16 in T-391/16 so bile s sklepom devetega razširjenega senata Splošnega sodišča z dne 10. aprila 2018 združene za ustni del postopka in odločbo, s katero se bo končal postopek.
- 29 Ville de Paris, ville de Bruxelles in Komisija so podali ustne navedbe in odgovore na ustna in pisna vprašanja Splošnega sodišča na obravnavi 17. maja 2018. Ayuntamiento de Madrid se ni udeležila te obravnave.
- 30 Ville de Paris predlaga:
 - naj se ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, zavrne, Splošno sodišče pa razglasi dopustnost njegovega predloga za razveljavitev in odškodninsko tožbo, poleg tega pa naj se Komisiji odredi, naj odloči o vsebini;

- naj se izpodbijana uredba razveljavi;
- naj se Evropski komisiji naloži plačilo simbolične odškodnine v višini 1 EUR za škodo, ki je nastala zaradi sprejetja te uredbe;
- naj se Komisiji naloži plačilo vseh stroškov postopka.

31 Ville de Bruxelles predlaga:

- naj Splošno sodišče razglasi dopustnost in utemeljenost njegovega predloga;
- naj se izpodbijana uredba razveljavi;
- naj se Komisiji naloži plačilo stroškov postopka.

32 Ayuntamiento de Madrid Splošnemu sodišču predlaga:

- naj zavrne ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija;
- naj tožbo dopusti, jo vsebinsko preuči, presodi in ugotovi razlogom, navedenim v njeni tožbi;
- naj razglasi ničnost in neveljavnost izpodbijane uredbe glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6);
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

33 Komisija predlaga:

- naj se tožbe v celoti in brez vsebinske obravnave zavržejo kot nedopustne;
- alternativno, kar zadeva tožbi ville de Paris in ville de Bruxelles, naj se tožba za razveljavitev in odškodninska tožba, ki ju je vložilo ville de Paris, zavrmeta kot neutemeljeni;
- podredno, naj se tožba ayuntamiento de Madrid zavrne kot neutemeljena;
- naj se tožečim strankam naloži plačilo stroškov tega postopka.

Pravo

Ničnostne tožbe

Dopustnost tožb za razveljavitev

- 34 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa: „[f]izične ali pravne osebe lahko [...] vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.
- 35 V obravnavanem primeru se stranke strinjajo, da je treba dopustnost tožb za razveljavitev presojati glede na tretji primer, naveden v členu 263, četrti odstavek, PDEU, to je na primer tožb zoper regulativne akte, ki se neposredno nanašajo na tožečo stranko, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov. Tožeče stranke se poleg tega strinjajo, da izpodbijana uredba pomeni regulativni akt in da ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu te določbe z obeh navedenih vidikov. Ne strinjajo se le glede

vprašanja, ali se izpodbijana uredba neposredno nanaša na tožeče stranke, kar je Komisija izpodbijala, medtem ko tožeče stranke menijo nasprotno, saj naj bi ta uredba omejevala njihove pristojnosti za urejanje prometa vozil v okviru ukrepov za zmanjšanje onesnaženosti zraka.

- 36 Ker je dopustnost vprašanje pravnega reda, o katerem ne morejo odločati stranke, je vseeno treba v obravnavanem primeru najprej izrecno odgovoriti na vprašanje, ali izpodbijana uredba pomeni regulativni akt, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, točka 19).
- 37 Razsojeno je, da opredelitvi takega regulativnega akta ustrezajo splošni akti, ki niso zakonodajni akti, to so akti, ki niso sprejeti v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, opisanim v členu 294 PDEU, ali v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom, kot je opredeljen v členu 289(2) PDEU, ki vključuje Evropski parlament s sodelovanjem Sveta Evropske unije ali obratno (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke od 51 do 61).
- 38 Komisija je izpodbijano uredbo sprejela na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 715/2007, to je v skladu s postopkom komitologije v obliki „regulativnega postopka s pregledom“, opredeljenega v členu 5a Sklepa 1999/468, kot je navedeno v točki 9 zgoraj. Ne gre torej za zakonodajni akt. Ker gre poleg tega za uredbo, se ta splošno uporablja v smislu člena 288 PDEU. Uporablja se v objektivno določenih položajih ter ima pravne učinke za kategorijo splošno in abstraktno določenih oseb (glej v tem smislu sodbo z dne 2. februarja 1988, *Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija*, 67/85, 68/85 in 70/85, EU:C:1988:38, točka 15). Gre torej vsekakor za predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 39 Kar zadeva obstoj ali neobstoj izvedbenih ukrepov izpodbijane uredbe, je treba spomniti, da se je treba za preveritev, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe ali ne, da bi se presodila dopustnost tožbe za razveljavitev, vložene zoper ta akt na podlagi člena 263, četrti odstavek, tretji del, PDEU, navezati na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe in na njen predmet (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2013, *Telefónica/Komisija*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točki 30 in 31).
- 40 Vendar se zdi, da izpodbijana uredba ne potrebuje izvedbenega ukrepa, kar zadeva tožeče stranke, da bi spadala v pravni red, ki se uporablja zanje, čeprav glede drugih oseb vključuje številne sklepe o izvajanju, na podlagi katerih se na primer v skladu s temi določbami homologirajo ali registrirajo vozila ali se homologacija oziroma registracija zavrneta. Ti goli sklepi o izvajanju se ne smejo zamenjevati z izvedbenimi ukrepi iz člena 263, četrti odstavek, tretji del, PDEU. Če bi bilo namreč treba vse sklepe o izvajanju, med drugim tiste, ki so „kaznovalni“ ali „negativni“ in katerih namen je sankcionirati neupoštevanje regulativnega akta, prav tako šteti za izvedbene ukrepe, bi bila vključitev tretjega primera iz člena 263, četrti odstavek, PDEU v to pogodbo pogosto brezpredmetna, saj se z njim želi preprečiti ravno to, da bi bilo treba proti strankam v postopku sprejeti „kaznovalne“ ali „negativne“ ukrepe, da bi lahko dosegle nadzor nad zakonitostjo tega regulativnega akta v okviru predhodnega odločanja, kot je to zlasti poudarjeno v sodbi z dne 19. decembra 2013, *Telefónica/Komisija* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27).
- 41 Kar nazadnje zadeva vprašanje, ali se izpodbijana uredba neposredno nanaša na tožeče stranke, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se izpodbijani akt neposredno nanaša na fizično ali pravno osebo v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, če ima neposredne učinke na pravni položaj tožeče stranke in če naslovnikom tega ukrepa, zadolženim za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na pravu Unije, brez uporabe drugih vmesnih pravil (sodbi z dne 5. maja 1998, *Dreyfus/Komisija*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, točka 43, in z dne 17. septembra 2009, *Komisija/Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, EU:C:2009:556, točka 48; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 13. maja 1971, *International Fruit Company in drugi/Komisija*, od 41/70 do 44/70, EU:C:1971:53, točke od 23 do 29). Ta presoja ni bila spremenjena, potem ko je 1. decembra 2009 začela veljati Lizbonska pogodba, s katero je bil uveden tretji primer, s katerim je bilo določeno procesno upravičenje fizičnih ali pravnih oseb iz člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu

sodbi z dne 25. oktobra 2011, *Microban International in Microban (Europe)/Komisija*, T-262/10, EU:T:2011:623, točka 32, ter z dne 7. julija 2015, *Federcoopesca in drugi/Komisija*, T-312/14, EU:T:2015:472, točka 32).

- 42 V obravnavanem primeru Komisija zlasti meni, da izpodbijana uredba nikakor ne posega v pooblastila tožečih strank za urejanje prometa vozil, da bi se zmanjšala onesnaženost zraka, zato naj – v nasprotju z njihovimi navedbami – ne bi vplivala na njihov pravni položaj. V zvezi s tem navaja, da se s to uredbo nikakor ne spremenijo mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov – izhajajočih iz standardov Euro, na katere se tožeče stranke sklicujejo, če je ustrezno, na podlagi nacionalnih predpisov, ki urejajo načine omejevanja prometa vozil glede na njihove emisije onesnaževal – zlasti mejne vrednosti, izhajajoče iz standarda Euro 6, ki se zdaj uporablja za nova vozila. Obstoj teh nacionalnih predpisov in neobstoj spremembe mejnih vrednosti, izhajajočih iz tega predpisa, naj bi z dveh vidikov dokazovala, da se ta uredba ne nanaša neposredno na tožeče stranke. Komisija v zvezi s tem ugotavlja, da ville de Bruxelles priznava, da ta uredba ne preprečuje odločitve o uvedbi „dnevov brez avtomobila“. Določbe te uredbe naj proizvajalcem avtomobilov ne bi nalagale obveznosti v zvezi z emisijami onesnaževal iz izpušnih cevi med preskusi RDE. Ker naj tožeče stranke ne bi sodelovale pri postopkih teh preskusov niti splošneje pri postopkih homologacije vozil, naj zadevna uredba nikakor ne bi posegala v njihov pravni položaj.
- 43 Kar zadeva morebitno poseganje v zvezi s tem, izhajajoče iz člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, v skladu s katerim „[države članice] [n]e prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve“, in v zvezi s katerim je Splošno sodišče stranke pozvalo k predložitvi stališč, Komisija navaja naslednje.
- 44 Komisija je najprej predstavila teleološko analizo, pri čemer je poudarila, da Direktiva 2007/46 in celotna – predhodna ali sedanja – evropska zakonodaja o homologaciji motornih vozil temelji na pravni podlagi člena 114 PDEU ali enakovrednih členov iz pogodb, veljavnih pred PDEU. Ta člen naj bi se nanašal na „ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga“. Taka pravna podlaga naj ne bi dovoljevala vmešavanja v prometno ali okoljsko politiko, namen Direktive 2007/46 in njenih predhodnic pa naj bi bil zlasti v vsaki državi članici olajšati dajanje vozil iz drugih držav članic na trg tako, da bi se pri tem preprečila razdrobljenost notranjega trga, izhajajoča iz različnosti zahtev in nadzorov za trženje vozil, ki bi se ohranila, če ne bi bilo teh instrumentov za usklajevanje. Vendar naj področje uporabe teh instrumentov ne bi presegalo tega okvira. Zlasti naj njihov namen nikakor ne bi bil omejevati policijske pristojnosti organov držav članic, ki jih imajo v zvezi s prometom vozil, potem ko jih začnejo uporabljati njihovi vozniki.
- 45 Komisija se v zvezi s tem sklicuje na različne uvodne izjave direktiv 70/156 in 2007/46 ter na svoj predlog direktive, s katero naj bi se nadomestila Direktiva 2007/46. Poleg tega poudarja, da se ti instrumenti za usklajevanje nanašajo izključno na homologacijo novih tipov vozil in začetek uporabe novih vozil, ne pa na promet vozil, ki se že uporabljajo. Navaja, da če bi bilo treba šteti, da Direktiva 2007/46 in njeni sekundarni „regulativni akti“ omejujejo pooblastila za predpise o prometu, ki jih imajo organi držav članic, ti ne bi imeli več nobenega pooblastila na tem področju, saj bi bilo zadevno usklajevanje popolno, kar naj bi z *reductio ad absurdum* dokazovalo napačnost take razlage. Če bi poleg tega Unija na podlagi člena 91 ali 192 PDEU sprejela splošne ukrepe na področju cestnega prometa, da bi izboljšala varnost v prometu ali zagotovila kakovost okolja in varstvo zdravja ljudi, na primer z enotno omejitvijo hitrosti v mestih za tovorna vozila, bi bili lahko taki ukrepi nezdržljivi z načelom subsidiarnosti.

- 46 Nato je Komisija predstavila analizo, ki jo je opredelila kot kontekstualno in v kateri navaja, da izraz „vožnja po cestah“, naveden v členu 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 nima samostojnega pomena, temveč ga je treba razumeti tako, da spada v „kategorijo ,registracije, prodaje, začetka uporabe“, navedeno v tej določbi.
- 47 Komisija poudarja, da je v ustrezni določbi Uredbe (EU) št. 167/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. februarja 2013 o odobritvi in tržnem nadzoru kmetijskih in gozdarskih vozil (UL 2013, L 60, str. 1), ki prav tako temelji na členu 114 PDEU, navedeno, da „[d]ržave članice ne prepovejo, omejijo ali preprečijo dajanja na trg, registracije ali začetka uporabe vozil [...] iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, ki jih zajema ta uredba, če izpolnjujejo njene zahteve“, pri čemer naj ne bi bile navedene morebitne prepovedi, omejitve ali preprečitve v zvezi z vožnjo po cestah. V zvezi s tem poudarja, da je v uvodni izjavi 7 te uredbe navedeno: „Ta uredba ne bi smela posegati v ukrepe na nacionalni ravni ali ravni Unije o cestni uporabi kmetijskih in gozdarskih vozil, kot so posebne zahteve za vozniška dovoljenja, omejitve največje dovoljene hitrosti ali ukrepi, ki urejajo dostop do nekaterih cest.“ Enako ugotavlja v zvezi z Uredbo (EU) št. 168/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2013 o odobritvi in tržnem nadzoru dvo- ali trikolesnih vozil in štirikolesnikov (UL 2013, L 60, str. 52) in Uredbo (EU) 2016/1628 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o zahtevah v zvezi z mejnimi vrednostmi emisij plinastih in trdnih onesnaževal in homologacijo za motorje z notranjim izgorevanjem za necestno mobilno mehanizacijo, o spremembi uredb (EU) št. 1024/2012 in (EU) št. 167/2013 ter o spremembi in razveljavitvi Direktive 97/68/ES (UL 2016, L 252, str. 53).
- 48 Po navedbah Komisije zgodovinski razvoj Direktive 2007/46 potrjuje, da izraz „vožnja po cestah“, naveden v njenem členu 4(3), drugi pododstavek, nima samostojnega pomena. Različica te določbe v prvotnem predlogu Komisije se je glasila: „Države članice registrirajo, dovolijo prodajo ali začetek uporabe le tistih vozil [...], ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive.“ Med zakonodajno razpravo naj bi se ta določba razširila iz naslednjih predlogov, predstavljenih v spremenjeni različici Komisije: „Da bi zagotovili, da določb o homologaciji motornih vozil, določenih v tej direktivi in v posamičnih regulativnih aktih, ne bi spodkopala uvedba nacionalnih konstrukcijskih in funkcijskih zahtev za vozila potem, ko so prodana, registrirana ali dana v uporabo, je bila v tretji odstavku člena 4 uvedena določba o prostem prometu.“ Zato naj izraz „vožnja po cestah“ ne bi bil dodan za to, da bi se razširilo področje uporabe zakonodaje, ki je še v pripravi, temveč da bi se preprečilo, da bi se države članice izognile prepovedi nasprotovanja dajanju na trg, registraciji ali začetku uporabe novih vozil, skladnih z določbami te zakonodaje. Istovrstna določba o „neobidenju“ naj bi bila že navedena v Direktivi 70/156, ki se je nanašala na „uporabo“, in ne na „vožnjo po cestah“. Komisija navaja, da se – podobno kot primerljive nemške in nizozemske določbe – člen 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 (odlok francoskega predsednika vlade št. 2009-497 z dne 30. aprila 2009 o homologacijah vozil in spremembi cestnoprometnih predpisov) (JORF z dne 3. maja 2009, str. 7472), s katerim je bila prenesena Direktiva 2007/46, ne nanaša na „vožnjo“ vozil „po cestah“, temveč na njihovo „dajanje v promet“.
- 49 Poleg tega naj bi Direktiva 2008/50 o kakovosti zunanje zraka, katere bistvene določbe so bile navedene v točki 17 zgoraj, državam članicam puščala povsem proste roke, da sprejmejo ukrepe za zmanjšanje onesnaženosti zraka. Natančneje, kratkoročni akcijski načrti, določeni v tej direktivi, bi lahko vsebovali ukrepe v zvezi s prometom motornih vozil, kar naj bi kazalo, da Direktiva 2007/46 in njeni sekundarni „regulativni akti“ nikakor ne omejujejo delovanja organov držav članic na tem področju.
- 50 Najprej je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da okoliščina, da akt Unije javni pravni osebi preprečuje, da po svoje izvaja svoje pristojnosti, neposredno vpliva na njen pravni položaj in da jo ta akt zato neposredno zadeva. Tako je bilo na primer razsojeno v zadevah, ki so se nanašale na dodelitev državnih pomoči na poddržavnih ravneh oblasti (glej v tem smislu sodbe z dne 8. marca 1988, Exécutif régional wallon in Glaverbel/Komisija, 62/87 in 72/87, EU:C:1988:132, točki 6 in 8;

z dne 30. aprila 1998, Vlaamse Gewest/Komisija, T-214/95, EU:T:1998:77, točka 29, ter z dne 26. novembra 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco in Itelazpi/Komisija, T-462/13, EU:T:2015:902, točka 34). Tako je bilo razsojeno tudi v zadevi, ki se je nanašala na obveznosti v kmetijskem sektorju in v zvezi z datjavami, ki se uporabljajo za kmetijske proizvode, naložene prihodnji državi članici pred njenim pristopom (glej v tem smislu sodbo z dne 10. junija 2009, Poljska/Komisija, T-257/04, EU:T:2009:182, točke od 56 do 58). Akt Unije naj bi še toliko bolj neposredno zadeval poddržavno raven oblasti, ker naj bi vplival na njene zakonodajne pristojnosti (v obravnavanem primeru na področju ureditve avtomobilskega prometa), in ne le na njeno pristojnost sprejemanja posamičnih odločb v vnaprej določenem okviru.

- 51 V obravnavanem primeru se dalje zdi, da na nekatere vrste ureditve avtomobilskega prometa, ki jih lahko sprejmejo javni organi držav članic, zlasti tisti, ki spadajo na poddržavno raven oblasti, izpodbijana uredba dejansko ne more vplivati, ne glede na vprašanje skladnosti z drugimi določbami prava Unije.
- 52 V zvezi s tem, kot glede tega določa člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, v okvir katere spada izpodbijana uredba: „[Države članice] [n]e prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve.“ Temu lahko nasprotujejo le predpisi, v okviru katerih se za opredelitev njihovega področja uporabe upoštevajo vidiki izdelave ali delovanja vozil, ki so predmet te določbe, njenih „regulativnih aktov“ in njihovih sekundarnih aktov. Tako ni v primeru predpisov o prometu, ki se nanašajo na vsa vozila ali na kategorijo vozil, opredeljeno v skladu z drugimi merili (npr. na splošno merilo o več kot 3,5 tone), saj ti predpisi nimajo svojega področja uporabe, opredeljenega glede na vidike izdelave ali delovanja zadevnih vozil, na katera se nanašajo direktiva, njeni „regulativni akti“ in njihovi sekundarni akti. V tej meri ti akti Unije zlasti ne morejo vplivati na večino ureditev o „cestnoprometnih predpisih“ ali njihovo uporabo niti na ukrepe za omejitve prometa, ki se nanašajo na vsa vozila, kot so ukrepi o uvedbi območij za pešce, „dnevov brez avtomobila“ ali o izmeničnem prometu v primeru največjega onesnaževanja. Komisija je tako upravičeno pripomnila, da bi lahko ville de Bruxelles glede na izpodbijano uredbo brez težav uvedlo „dneve brez avtomobila“.
- 53 Poleg tega bi lahko javni organ države članice do danes, brez poseganja v člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, uvedel omejitve prometa, ki temeljijo na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v Uredbo št. 715/2007 in ki izpolnjujejo le standard Euro 5, saj ta in prejšnji standardi Euro ne veljajo več za uporabo te direktive. Kot je namreč navedeno v točki 6 zgoraj, se v skladu s členom 10 te uredbe standard Euro 6 za homologacijo novih potniških in osebnih vozil uporablja od 1. septembra 2014, od 1. septembra 2015 pa za registracijo ali odobritev prodaje ali začetka uporabe teh vozil, pri čemer sta bila ta datuma za večino lahkih gospodarskih vozil predstavljena za eno leto, za težka gospodarska vozila pa se uporablja druga uredba. V zvezi s tem lahko spomnimo, da je Sodišče v sodbi z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854), navedlo, da bi lahko država članica, ki je za zmanjšanje onesnaženosti zunanjega zraka prepovedala vožnjo tovornih vozil, ki spadajo le v nekdanji razred Euro, namesto da bi naložila sektorske prepovedi vožnje za tovorna vozila ne glede na razred Euro, v katerega so spadala, v nasprotju s predpisi Pogodbe ES o prostem pretoku blaga, za spoštovanje teh pravil samo razširila prvotno prepoved tovornih vozil, ki spadajo v razred Euro, uveden po prvotnem zadevnem razredu.
- 54 Nasprotno pa je v zvezi s predpisi o prometu, ki so jih sprejeli javni organi držav članic, ki bi uvedli omejitve prometa glede na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v Uredbo št. 715/2007 in ki izpolnjujejo standard Euro 6 ali – med preskusi RDE – vrednosti NTE, položaj drugačen, saj mejne vrednosti emisij onesnaževal, opredeljene za ta standard ali na podlagi teh vrednosti, veljajo za uporabo Direktive 2007/46.

- 55 Seveda uvedba predpisov o prometu spada tudi pod pristojnosti, ki izhajajo iz nacionalnega prava, kot v bistvu poudarja Komisija, čeprav se lahko državam članicam in njihovim javnim organom da spodbuda za njihovo določitev tudi, da bi izpolnile obveznosti, ki jih imajo na podlagi Direktive 2008/50 za zagotovitev kakovosti zraka, in čeprav se, če je primerno, v teh predpisih uporabljajo standardi Euro za določitev področja uporabe omejitev, naloženih v njih.
- 56 Vprašanje je torej, ali sami predpisi o prometu, ki so jih sprejeli javni organi držav članic, kolikor zadevajo vozila iz točke 54 zgoraj, nasprotujejo predpisom Direktive 2007/46, zlasti njenemu členu 4(3), drugi pododstavek.
- 57 Vendar je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen okvir in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodbi z dne 17. novembra 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, točka 12, in z dne 19. julija 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, točka 12). V zvezi s tem se nanašamo na dobesedno, kontekstualno (ali sistematično) in teleološko razlago.
- 58 Toda področje samostojnosti nacionalnega prava, omenjeno v točki 55 zgoraj, je vsekakor glede na člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 omejeno na določen obseg, ki javnim organom držav članic prepoveduje, da zaradi novih ravni emisije omejijo promet vozil, ki izpolnjujejo veljavne evropske zahteve na tem področju, saj v skladu s to določbo države članice ne „prepovejo, omejijo ali preprečijo [...] vožnje po cestah vozil [...], povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve“.
- 59 Natančneje, v skladu z dobesedno razlago člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, javni organ države članice, zlasti na poddržavni ravni oblasti, ne bi mogel uvesti omejitev prometa, ki temeljijo na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v Uredbo št. 715/2007 in ki izpolnjujejo standard Euro 6, saj ta standard velja in so zato ta vozila skladna z zahtevami te direktive. Ker so poleg tega v izpodbijani uredbi opredeljene vrednosti emisij onesnaževal v obliki dušikovih oksidov, ki jih med preskusi RDE ni mogoče preseči, tak organ ne bi mogel naložiti omejitev prometa, ki bi temeljile na ravni emisij onesnaževal vozil za tista, katerih kategorija spada v Uredbo št. 715/2007 in ki med takimi preskusi spoštujejo te vrednosti NTE. Treba je spomniti, da se ti preskusi in omejitve uporabljajo z zavezujočimi učinki od 1. septembra 2017, kot je bilo to navedeno v točki 15 zgoraj.
- 60 Vendar je treba preučiti, ali trditve, ki jih je navedla Komisija z opiranjem na teleološko in kontekstualno razlago člena 4(3), drugi odstavek, Direktive 2007/46, omajajo to razlago.
- 61 V bistvu, kar zadeva teleološko razlago člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, Komisija trdi, da je edini namen te direktive ter njenih „regulativnih aktov“ in njihovih sekundarnih aktov zagotoviti, da je mogoče nova vozila, ki izpolnjujejo usklajene zahteve iz teh besedil, neovirano dati na trg v državah članicah, v okviru načel, ki se uporabljajo za notranji trg.
- 62 Ta trditev je sama po sebi utemeljena, vendar z njo ni mogoče omajati dobesedne razlage člena 4(3), drugi odstavek, Direktive 2007/46, predstavljene v točki 59 zgoraj.
- 63 Pravna podlaga Direktive 2007/46 je člen 95 ES (katerega materialne določbe so bile povzete v členu 114 PDEU). Člen 95 ES se vsekakor nanaša na uresničevanje ciljev iz člena 14 ES (katerega določbe so bile v bistvu povzete v členu 26 PDEU), to je vzpostaviti notranji trg (člen 14(1) ES), ki „zajema območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami [Pogodbe ES] zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala“ (člen 14(2) ES). Kot poleg tega trdi Komisija, ta pravna podlaga Uniji ne dovoljuje popolne uskladitve na področju blaga ali storitev, izhajajoče iz vzpostavitve notranjega trga. Člen 95 ES je namreč dovoljeval sprejetje „ukrep[ov] za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga“, ter v sodbi z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 83), ki jo je navedla Komisija, je bilo razsojeno, da ta določba zakonodajalcu Unije ni dajala splošne

pristojnosti za urejanje notranjega trga. Kot je bilo v bistvu navedeno v točah 84 in 85 te sodbe, je pristojnost, izhajajoča iz člena 95 ES, omejena na položaje, v katerih je dejansko treba odpraviti ovire za prosti pretok zadevnega blaga, storitev ali kapitala med državami članicami.

- 64 V obravnavanem primeru je v uvodni izjavi 2 Direktive 2007/46 navedeno, da „[je] [z]a namene vzpostavitve in delovanja notranjega trga Skupnosti [...] primerno v državah članicah nadomestiti njihove sisteme odobritve s postopkom odobritve v Skupnosti, ki temelji na načelu popolne uskladitve“. Člen 1 navedene direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, določa, da ta „vzpostavlja usklajen okvir, ki vsebuje upravne predpise in splošne tehnične zahteve za odobritev vseh novih vozil z njenega področja uporabe, [...] zato da bi olajšali njihovo registracijo, prodajo in začetek uporabe v [Uniji]“. Drži torej, da je bistveni predmet te direktive dajanje novih motornih vozil na trg, to je prosti pretok nekaterih proizvodov med državami članicami, da se na splošno ne nanaša na urejanje predpisov o vožnji po cestah v zvezi z vozili, ki so jih uvedli javni organi držav članic, in da ne spada v prometno ali okoljsko politiko Unije, čeprav mora v zvezi s tem vključevati zahtevo po visoki ravni varstva, navedeni v členu 95 ES.
- 65 Vendar to ne pomeni, da nobena določba o vožnji novih motornih vozil po cestah ne bi smela biti vključena v Direktivo 2007/46. Pogosto neka direktiva ali druga direktiva, ki izhaja iz te direktive, vsebuje določbe, ki se ne uporabljajo za glavni zadevni predmet, temveč je njen namen zagotoviti polni učinek sprejetih določb, da bi se dosegel ta cilj. Tako je cilj direktiv na področju postopkov oddaje javnih naročil olajšati prosti pretok blaga in svobodo opravljanja storitev v okviru javnih naročil. Vendar pa so bile za zagotovitev tega cilja, to je polnega učinka teh direktiv, v posebnih direktivah sprejete določbe za zagotovitev, da bi se lahko zoper odločbe javnih organov naročnikov in naročnikov vložila učinkovita pravna sredstva, zlasti čim hitrejša, medtem ko cilj direktiv na področju oddaje javnih naročil nikakor ni bil uskladitev pravnih sredstev v različnih državah članicah (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2009, Komisija/Francija, C-327/08, neobjavljena, EU:C:2009:371, točke od 2 do 9). Poleg tega direktive, katerih namen je zagotoviti prosti pretok informacijskih storitev (tisk, radio, televizija in internet), za zagotovitev tega vsebujejo določbe o uskladitvi prepovedi v zvezi z oglaševanjem tobaknih izdelkov, ki so skladne s ciljem varovanja javnega zdravja (glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2006, Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točke od 3 do 11).
- 66 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da kadar je mogoče določbo prava Unije razlagati na več načinov, je treba dati prednost tistemu, s katerim se lahko ohrani polni učinek te določbe (sodbe z dne 6. oktobra 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, točki 12 in 13; z dne 22. septembra 1988, Land de Sarre in drugi, 187/87, EU:C:1988:439, točka 19, ter z dne 24. februarja 2000, Komisija/Francija, C-434/97, EU:C:2000:98, točka 21). Navedba vožnje po cestah ne bi imela polnega učinka, če – kot trdi Komisija – bi imela enak obseg ali pomen kot „registracija, prodaja in dajanje v uporabo“ vozil.
- 67 Zato določbe iz člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, zlasti v okviru teleološkega pristopa, ni mogoče razlagati tako, da v bistvu pomeni samo, da ima novi lastnik motornega vozila, skladnega z zahtevami te direktive, vsekakor pravico, da ga kupi, registrira, da v uporabo in da sede za volan, brez zagotovil za prihodnost. Polni učinek te direktive naj bi bil dosežen, saj naj bi dajanje morebitnih zadevnih vozil na trg ovirala bojazen, da jih ne bi bilo mogoče normalno uporabljati. Če bi na primer voznik, ki uporablja vozilo za prevoz v Pariz (Francija), Bruselj (Belgija) ali Madrid (Španija), slutil, da bodo tožeče stranke na svojem ozemlju v celoti ali delno prepovedale promet vozil, pri katerih se med preskusi RDE ne upoštevajo omejitve standarda Euro 6, čeprav se pri teh vozilih upoštevajo vrednosti NTE, bi se lahko tak voznik odpovedal nakupu novega bencinskega ali dizelskega motornega vozila, ki bi spadal v ta primer. Težava bi bila toliko večja, če bi številni organi na poddržavni ravni oblasti v imenu zmanjšanja onesnaženosti zraka uporabili podoben pristop znotraj Unije, kot je bilo poudarjeno na obravnavi. Komisija poleg tega v svoji kontekstualni argumentaciji izpostavlja, da vključitev navedbe vožnje po cestah v ta pododstavek ustreza vključitvi določbe o „neobidenju“, katere namen je zagotoviti neovirano dajanje zadevnih vozil na trg.

- 68 Komisija je poleg tega na obravnavi navedla, da bi bilo nedosledno meniti, da javni organi držav članic ne morejo omejiti prometa vozil, skladnih z najnovejšimi zahtevami na področju zmanjševanja onesnaženosti zraka, iz razlogov, povezanih z njihovo ravno emisij onesnaževal, in da bi lahko omejili promet vozil na podlagi preudarkov, ki niso bili upoštevani v okviru Direktive 2007/46, ali omejili promet novejših vozil, popolnoma skladnih z zahtevami v zvezi z omejitvijo emisij onesnaževal, ko so bila dana na trg. Na ta argument je treba odgovoriti, da je, nasprotno, s teleološkega vidika dosledno trditi, po eni strani, da ta direktiva ne zajema vprašanja omejitev prometa, določenih na podlagi neodvisnih meril tehničnih vidikov, ki so predmet njenih določb (glej točko 52 zgoraj), in po drugi strani, da ta direktiva ne zajema niti vprašanja prometa vozil, ki niso v skladu z zdaj veljavnimi smernicami glede na njene določbe, čeprav so lahko bile, če je bilo primerno, ob svojem dajanju na trg skladne z zahtevami iste narave, ki so veljale tedaj (glej točko 53 zgoraj). Ta vozila so po definiciji bodisi nova vozila, ki pa jih ni mogoče normalno dati na trg v Uniji, bodisi rabljena vozila, na primer nova ali rabljena vozila, ki bi bila skladna s standardom Euro 5, in ne s standardom Euro 6. Tako ena kot druga spadajo na področje zaščite, uvedeno z direktivo, ki se nanaša na nova motorna vozila, ki naj bi se tržila v Uniji. Teleološka razlaga člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 v zvezi s tem vključuje tudi dobessedno razlago te določbe.
- 69 Kar zadeva kontekstualno razlago člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, Komisija navaja, da navedbe iz te določbe, da je prepovedano omejevati vožnjo po cestah, ni v podobnih določbah predpisov, ki se nanašajo na druge vrste vozil ali motorjev, kot so tisti, ki so zajeti s to direktivo, ter da je bila zadnjenavedeni dodana šele med zakonodajno obravnavo besedila, kar naj bi dokazovalo, da ta navedba obsega le registracijo, prodajo in dajanje vozil v uporabo. Vendar se ta argument ne zdi samostojen glede na to, kar je navedla Komisija v zvezi s teleološko razlago te določbe. Da je v tem besedilu izrecno navedeno, da dejstva, da vožnje po cestah vozil, skladnih z zahtevami, ki izhajajo iz tega besedila, v zgoraj navedenih razmerah ni treba omejevati, da je bila v drugem besedilu namesto tega navedena uporaba namesto vožnje po cesti ter da v drugih besedilih še ni bilo nič pojasnjeno, v ničemer ne spremenijo okoliščine, da položaj, ki je rezultat popolne uskladitve in izhaja iz te direktive, nujno vključuje, da države članice in njihovi javni organi – razen v posebnih primerih – ne morejo nasprotovati uporabi, ki ji je običajno namenjen proizvod, skladen z zahtevami, ki so določene v usklajevalnem ukrepu, sicer bi bilo poseženo v njegov polni učinek.
- 70 Seveda to načelo ne posega v možnost držav članic, da se sklicujejo na določbe iz člena 114(4) in naslednjih PDEU, ki v nekaterih okoliščinah omogočajo odstopanje od uskladitvenih ukrepov, zlasti zaradi varovanja zdravja in okolja. Vendar pa je mogoče to izjemno možnost izvajati le pod neposrednim in tesnim nadzorom Komisije, čeprav ni mogoče šteti, da uskladitveni ukrep ne bo posegel v pooblastila držav članic in njihovih organov.
- 71 Na obravnavi sta bila tako navedena člen 8(3) in člen 29 Direktive 2007/46, ki določata:
- „Če država članica meni, da tip vozila [...] kljub skladnosti z zahtevanimi določbami predstavlja resno tveganje za prometno varnost ali resno škoduje okolju ali javnemu zdravju, lahko zavrne podelitev ES-homologacije. V takem primeru drugim državam članicam in Komisiji pošlje podrobno dokumentacijo, v kateri so pojasnjeni razlogi za njeno odločitev in navedeni dokazi za njene ugotovitve.“
- „1. Če država članica meni, da nova vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote kljub skladnosti z veljavnimi zahtevami ali pravilni označenosti predstavljajo resno tveganje za prometno varnost ali okolje ali javno zdravje, lahko ta država članica za največ šest mesecev zavrne registracijo takih vozil ali prepove prodajo ali začetek uporabe takih vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot na svojem ozemlju.

V takih primerih zadevna država članica nemudoma ustrezno obvesti proizvajalca, druge države članice in Komisijo [...]

[Sledi postopek, ki lahko privede bodisi do spremembe predpisa bodisi do ukrepov, katerih namen je njegovo večje upoštevanje].“

- 72 Vendar pa – čeprav je mogoče priti do ugotovitev, ki so enake tistim v zvezi s členom 114(4) in naslednjimi PDEU – je mogoče na podlagi člena 8(3) in člena 29 Direktive 2007/46 v bistvu samo zavrniti ES-homologacijo, ki preprečuje vsako trženje zadevnega vozila, ali pregledati predpise, to je ukrepe, ki se močno razlikujejo od ciljnih omejitev, ki jih nameravajo uvesti tožeče stranke na svojih ozemljih.
- 73 Niti na podlagi drugih argumentov, ki jih je navedla Komisija, ni mogoče izpodbiti ugotovitev, ki izhajajo iz dobesedne in teleološke razlage člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46.
- 74 Okoliščina, da morajo države članice v skladu z Direktivo 2008/50 sprejeti ukrepe za zmanjšanje onesnaženosti zraka, zlasti v okviru kratkoročnih akcijskih načrtov, uvedenih s to direktivo, držav članic ne odvezuje njihovih obveznosti, ki izhajajo iz drugih predpisov prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija, C-28/09, EU:C:2011:854, točka 111). Poleg tega, le če bi bilo nemogoče ali zelo težko v skladu z Direktivo 2008/50 sprejeti kakršen koli učinkovit ukrep za omejitev avtomobilskega prometa za zmanjšanje onesnaženosti zraka na podlagi dobesedne in teleološke razlage člena 4(3), drugi odstavek, Direktive 2007/46, bi bilo mogoče podvomiti o tej razlagi na podlagi kontekstualne razlage te določbe. Vendar, kot je bilo predstavljeno v točkah 52 in 53 zgoraj, države članice in njihovi javni organi ohranijo pooblastilo za sprejetje ukrepov za omejitev prometa za vsa vozila ali določene kategorije vozil na podlagi zelo splošnih ali ciljnih meril v zvezi z vozili, ki ne spadajo več na področje uporabe veljavnih določb na podlagi Direktive 2007/46, njenih „regulativnih aktov“ in njihovih sekundarnih aktov. Zlasti če se z dobesedno in teleološko razlago te določbe dejansko omejujejo pooblastila pristojnih organov držav članic, da sprejmejo ciljne ukrepe za omejitev prometa, ki bi vključevali vozila, skladna z veljavnimi zahtevami iz zadnjenavedene direktive, njenih „regulativnih aktov“ in njihovih sekundarnih aktov (npr. omejitev v zvezi z vozili, ki med preskusi RDE presežejo omejitve standarda Euro 6, vendar ne dosežejo vrednosti NTE), se jim vseeno pušča velik maneverski prostor za sprejetje ukrepov, ki prispevajo k uresničitvi ciljev, določenih v Direktivi 2008/50, čeprav z vidika teh organov ti ukrepi verjetno ne bi bili najprimernejši (npr. splošna omejitev ali omejitev za vsa vozila, ki izpolnjujejo le standard Euro 5).
- 75 Nazadnje, okoliščina, da je v ukrepih za prenos Direktive 2007/46 v nekaterih državah članicah navedeno „dajanje v promet“, in ne „vožnja po cestah“, v obravnavanem primeru ne more pomeniti elementa, ki bi ga bilo treba upoštevati za razlago člena 4(3), drugi pododstavek, te direktive. Kot je bilo namreč večkrat razsojeno, je treba izraze iz določbe prava Unije, ki se pri opredelitvi smisla in področja uporabe ne sklicuje posebej na pravo držav članic, navadno razlagati samostojno in enotno v vsej Uniji, pri čemer je treba pri tej razlagi upoštevati sobesedilo določbe in cilj, ki mu sledi zadevna ureditev (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, točka 66 in navedena sodna praksa). Čeprav je bilo včasih razsojeno, da tudi če ni izrecnega napotila na pravo držav članic, lahko uporaba prava Unije vključuje sklicevanje na pravo držav članic, če sodišče iz prava Unije ali njegovih splošnih načel ne more razbrati nobenih opornih točk, ki bi mu omogočale določitev vsebine in obsega določbe Unije z avtonomno razlago (sodba z dne 18. decembra 1992, Díaz García/Parlament, T-43/90, EU:T:1992:120, točka 36), pa v obravnavanem primeru ni tako, kot izhaja iz predhodne analize.
- 76 Dobesedna, teleološka in kontekstualna razlaga Direktive 2007/46 ter, natančneje, njenega člena 4(3), drugi pododstavek, vodijo k podobni ugotovitvi, to je, da ta direktiva javnim organom držav članic dejansko preprečuje, da prepovejo, omejijo ali preprečijo vožnjo po cestah vozil iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave ali delovanja in zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve, kar pomeni, da tožeče stranke zaradi sprejetja izpodbijane uredbe v okviru ciljnega ukrepa, pri katerem se upoštevajo ravni emisij onesnaževal vozil, ne morejo – kot trdijo – omejiti vožnje tistih, pri katerih

med preskusi RDE ne bi bile upoštevane mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določene v standardu Euro 6, vendar pa bi bile vseeno v tem primeru upoštevane vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, opredeljene v tej uredbi, višje od prvih.

- 77 Ville de Paris in ville de Bruxelles sta v zvezi s tem na obravnavi navedli, da bi nacionalno upravno sodišče, pri katerem bi na primer nezadovoljen voznik vložil tožbo zoper enega od njunih aktov, ki bi v razmerah, navedenih v točki 76 zgoraj, omejil promet vozil, vsekakor razglasilo ničnost takega akta, ker bi bil v nasprotju z Direktivo 2007/46 in izpodbijano uredbo.
- 78 Brez poseganja v morebitne odločitve sodišč držav članic je namreč treba spomniti, da je skrb, da se zagotovi polni učinek direktiv, ki je bistven za izgradnjo Evrope, omogočila nastanek teorije neposrednega učinka njihovih določb, katerih cilj je bil posameznikom podeliti pravice, ki jih ti lahko uveljavljajo zoper javne organe (sodba z dne 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, točka 12). Vendar so z določbo člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, v skladu s katero država članica ne more „prepove[dati], omeji[ti] ali prepreči[ti] registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil [...] iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve“, po njeni naravi podeljene pravice posameznikom, ker je brezpogojna, jasna in natančna, čeprav je lahko Komisija razpravljala o njenem obsegu (glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, točka 9, in z dne 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, točka 14). Poleg tega je treba spomniti, da se uredbe v skladu s členom 288, drugi odstavek, PDEU splošno uporabljajo, so zavezujoče v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah, zato se lahko nanje sklicujejo posamezniki.
- 79 Poleg tega naj niti Kraljevina Belgija, Kraljevina Španija in Francoska republika ne bi bile na varnem pred tožbo, vloženo na podlagi člena 258 ali člena 259 PDEU, če bi katera od tožečih strank sprejela akte, navedene v točki 77 zgoraj. Drave članice morajo zato odgovoriti na kršitve prava Unije vseh svojih javnih organov (sodba z dne 5. maja 1970, Komisija/Belgija, 77/69, EU:C:1970:34, točka 15). Na splošno v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, navedenim v členu 4(3) PEU, države članice sprejmejo vsak ukrep, s katerim lahko zagotovijo izvršitev obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije, in se vzdržijo vsakega ukrepa, ki lahko ogrozi uresničevanje ciljev Unije. To načelo se uporablja za vse organe države članice, naj gre za centralno oblast države, organe zvezne države ali druge lokalne organe (glej v tem smislu sodbi z dne 12. junija 1990, Nemčija/Komisija, C-8/88, EU:C:1990:241, točka 13, in z dne 13. aprila 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, točka 69). V skladu s tem načelom torej same tožeče stranke ne bi smele sprejeti ukrepov za omejitve prometa, opisanih v točki 76 zgoraj.
- 80 Poleg tega je omejitev pooblastil, navedena tudi v točki 76 zgoraj, za tožeče stranke dejanska.
- 81 Tožeče stranke v zvezi s tem niso le upravičile, da imajo na podlagi nacionalnega prava pooblastila za zaščito okolja in zdravja, zlasti za zmanjšanje onesnaženosti zraka, vključno s pristojnostjo za omejitve avtomobilskega prometa v ta namen. Komisija tega ne izpodbija.
- 82 Tožeče stranke so tako navedle primere ukrepov, ki so jih že sprejele. Tako je ville de Paris med drugim z dvema zaporednima odlokom župana in policijskega komisarja vzpostavilo območje omejenega prometa, ki ustreza njegovemu celotnemu območju „*intra-muros*“, nato pa je zaporedoma najprej 1. septembra 2015 in zatem 1. julija 2017 za 8 do 20 ur na teden, brez posebnih odstopanj, prepovedalo promet vozil, pri katerih ni upoštevan določen standard Euro, na primer do danes standard Euro 3 za dizelsko potniško vozilo. Leta 2020 naj bi bilo treba za možnost vožnje upoštevati vsaj standard Euro 5, „načrt za podnebje, zrak in energijo“ tega mesta pa vključuje prepoved dizelskih vozil leta 2024 in bencinskih vozil leta 2030, kot izhaja iz listin spisa. Ville de Bruxelles je v svojem središču vzpostavilo veliko območje za pešce in, kot je bilo že navedeno, uvedlo „dneve brez avtomobila“. Ayuntamiento de Madrid je leta 2015 in leta 2016 z odlokom predstavnice sektorja

vlade za okolje in mobilnost določila omejitve prometa v času močne onesnaženosti, kot je predvideno v načrtu za kakovost zraka 2011–2015 in protokolu ukrepov, ki naj bi jih to mesto sprejelo v času močne onesnaženosti z dušikovim dioksidom.

- 83 Tožeče stranke so tako bodisi predložile različne dokumente ali študije v zvezi s kakovostjo zraka na svojih ozemljih, ki kažejo skrb vzbujajočo raven onesnaženosti (kljub zmanjšanju emisij dušikovih oksidov v približno desetih letih v Parizu in Madridu), bodisi navedle postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih je začela Komisija proti Kraljevini Belgiji, Kraljevini Španiji in Francoski republiki zaradi nespoštovanja Direktive 2008/50, tudi kar zadeva raven dušikovih oksidov, v zvezi s katerimi je Komisija v sporočilu za javnost, ki ga je ville de Bruxelles priložilo svojim pisanjem, poudarila, da „[je] večina emisij izhaja[la] na splošno iz cestnega prometa, zlasti iz dizelskih vozil“. Predstavnik ville de Paris je med obravnavo v obravnavanih zadevah 17. maja 2018 dodal, pri čemer se mu ni nasprotovalo, da je Komisija s sporočilom za javnost z istega dne napovedala, da bo pri Sodišču vložila tožbo zaradi neizpolnjevanja obveznosti proti več državam članicam, ker naj bi presegle mejne vrednosti, določene v tej direktivi za koncentracijo dušikovega dioksida v zraku, zlasti tožbo proti Francoski republiki, ker naj bi bile ugotovljene previsoke koncentracije, zlasti v Parizu (sporočilo IP/18/3450).
- 84 Tako iz zgoraj analiziranih pravnih elementov in okoliščin, zlasti v zvezi s pooblastili tožečih strank, da omejijo avtomobilski promet za zaščito zraka in njegovo uporabo, izhaja, da je dokazano, da ima izpodbijana uredba učinke na pravni položaj tožečih strank ter da se ta uredba zato neposredno nanaša nanje v smislu člena 263, četrta alineja, PDEU. Ker je poleg tega izpodbijana uredba regulativni akt, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu iste določbe, kot je navedeno v točkah 38 in 40 zgoraj, iz tega izhaja, da so tožbe za razveljavitev, ki so jih vložili ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid, dopustne ter da je treba ugovore nedopustnosti, ki jih je navedla Komisija, zavrniti.

Utemeljenost tožb za razveljavitev

- 85 Tožeče stranke navajajo tožbene razloge, ki se nanašajo na nepristojnost Komisije za sprejemanje določb izpodbijane uredbe, ki jih grajajo, in tožbene razloge, ki se nanašajo na vsebinsko kršitev različnih določb prava Unije, pri čemer se te lahko razdelijo na tri kategorije: določbe Uredbe št. 715/2007 in, splošneje, akte sekundarnega prava, ki prispevajo k zagotavljanju kakovosti zraka; določbe Pogodb EU in DEU ter Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in, nazadnje, različna pravna načela. Poleg tega menijo, da je Komisija s sprejetjem izpodbijane uredbe zlorabila pooblastila.

– Tožbeni razlogi, ki se nanašajo na nepristojnost Komisije

- 86 Kot je bilo navedeno v točkah 7 in 8 zgoraj, Uredba št. 715/2007 določa, da je Komisija pooblaščenca za sprejemanje različnih izvedbenih ukrepov za uporabo svojih določb v okviru postopkov, zdaj predvidenih v Uredbi št. 182/2011. V obravnavanem primeru se izpodbijana uredba po svojih ciljnih izrecno nanaša na člen 5(3) Uredbe št. 715/2007, v katerem je navedeno, da Komisija v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, ki je opisan v členu 5a Sklepa 1999/468, katerega učinki so se ohranili za namene aktov, ki se nanje nanašajo, v skladu s členom 12 Uredbe št. 182/2011 določi posebne postopke, preskuse in zahteve za homologacijo, kar zadeva nekatere elemente, zlasti emisije iz izpušne cevi.
- 87 Tožeče stranke trdijo, da v obravnavanem primeru niso bili izpolnjeni pogoji, ki bi Komisiji omogočili dopolnitev določb Uredbe št. 715/2007 v okviru regulativnega postopka s pregledom. Navajajo zlasti naslednje.

- 88 Tožeče stranke poudarjajo, da je v uvodni izjavi 7a Sklepa 1999/468 navedeno: „Regulativni postopek s pregledom je treba uporabiti v primeru ukrepov splošnega obsega za spreminjanje ne bistvenih določb akta [Parlament in Svet skupaj] [...], vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih ne bistvenih določb[,vendar b]istvene določbe zakonodajnega akta lahko spremeni samo zakonodajalec na podlagi Pogodbe.“ Ville de Bruxelles dodaja, da je iz uvodne izjave 25 Uredbe št. 715/2007 razvidna enaka presoja, saj je navedeno: „Komisiji bi bilo treba dodeliti zlasti pooblastila za uvedbo mejne vrednosti števila delcev v Prilogi I ter za ponovno določanje mejnih vrednosti mas delcev, določenih v navedeni prilogi“ in „ker so ti ukrepi splošnega obsega in so namenjeni spreminjanju ne bistvenih določb te uredbe, bi jih bilo treba sprejeti v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 5a [tega sklepa].“ Ayuntamiento de Madrid pa v istem smislu navaja uvodno izjavo 26 iste uredbe, v kateri je navedeno: „Komisiji bi bilo treba dodeliti tudi pooblastila za določitev posebnih postopkov, preskusov in zahtev za homologacijo ter revidiranega merilnega postopka za delce in mejne vrednosti števila delcev ter za sprejemanje ukrepov glede uporabe odklopnih naprav, dostopa do informacij za popravilo in vzdrževanje vozil ter preskusnih ciklov, ki se uporabljajo za merjenje emisij“ in „ker so ti ukrepi splošnega obsega in so namenjeni dopolnitvi te uredbe z dodajanjem novih, ne bistvenih določb, bi jih bilo treba sprejeti v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 5a [tega sklepa].“
- 89 Tožeče stranke ob poudarjanju razlik med regulativnim postopkom s pregledom in zakonodajnim postopkom, ki privede do sprejetja akta Parlamenta in Sveta, trdijo, da je Komisija brez pooblastila spremenila bistvene določbe Direktive št. 715/2007 s tem, da je za preskuse RDE uvedla vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, višje od mejnih vrednosti teh emisij, ki so v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007 določene za standard Euro 6, s popravkom navzgor, medtem ko naj bi bile te vrednosti do zdaj vedno popravljene navzdol. Ville de Bruxelles pojasnjuje, da ne izpodbija, da je Komisija na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 715/2007 pooblaščen za določitev novih poskusov. Torej ne izpodbija uredb št. 692/2008 in 2016/427 pred vključitvijo določb izpodbijane uredbe. Nasprotno pa izpodbija uvedbo novih količinskih omejitev emisij dušikovih oksidov z izpodbijano uredbo, milejših od tistih iz Priloge I k Uredbi št. 715/2007 Parlamenta in Sveta. Te nove mejne vrednosti, ki izhajajo iz določitve faktorja skladnosti CF-onesnaževalo v izpodbijani uredbi, naj bi odvzele polni učinek mejnim vrednostim, določenim v standardu Euro 6 in navedenim v tej prilogi. Ker Komisija navaja, da je mogoče uporabljene faktorje skladnosti CF-onesnaževalo upravičiti z odstopanji, ki jih je mogoče razbrati iz podatkov, pridobljenih s preskusi RDE, ter podatkov, pridobljenih s preskusi v laboratoriju, bi ublažitev mejnih vrednosti, ki se uporabljajo za prvo vrsto preskusov, vsekakor privedla do neupoštevanja mejnih vrednosti Euro 6, določenih v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007.
- 90 Ville de Paris in ayuntamiento de Madrid dodajata, da je Komisija s tem kršila bistvena postopkovna pravila. Po njenih navedbah bi namreč običajno posredovanje „sozakonodajalcev“, zlasti Parlamenta, zagotovilo procesna jamstva in nujno vplivalo na vsebino akta, ki bi ga bilo treba sprejeti ter bi bil, če ne drugega, predmet številnih popravkov.
- 91 Komisija najprej opozarja na zakonodajni in regulativni sklop, v katerega spada izpodbijana uredba, ter želi dokazati, da v nasprotju s trditvami tožečih strank, ta uredba prispeva k boljšemu varovanju zdravja evropskih državljanov in okolja.
- 92 Komisija izpostavlja, da homologacija novega vozila poteka, kot je opisano v nadaljevanju. Proizvajalec pristojnim organom predstavi prototip, ti pa morajo zagotoviti, da je ta skladen s pogoji, naštetimi v Prilogi IV Direktive 2007/46, zlasti s tistimi, ki izhajajo iz Uredbe št. 715/2007, kar zadeva emisije onesnaževal. Potem ko je „tip“ homologiran, ga začne proizvajalec industrijsko proizvajati in vsako vozilo, ki se trži, mora biti skladno s tipom.
- 93 Komisija poudarja, da Priloga I k Uredbi št. 715/2007, v kateri so navedene mejne vrednosti emisij onesnaževal, opredeljene za standarda Euro 5 in Euro 6, zlasti tiste, ki se nanašajo na dušikove okside, ni bila nikoli spremenjena in da „je še vedno kot taka del prava Unije“.

- 94 Komisija poleg tega navaja, da v sami Uredbi št. 715/2007 ni opredeljen postopek za nadzor nad upoštevanjem mejnih vrednosti emisij onesnaževal, določenih v njeni Prilogi I, čeprav je vseeno v njenem členu 5(2) navedeno pravilo o prepovedi – razen v naštetih primerih odstopanja – odklopnih naprav, ki lahko potvorijo meritve emisij onesnaževal.
- 95 Po navedbah Komisije ima pristojnost za določitev posebnih postopkov, preskusov in zahtev za homologacijo z dopolnjevanjem Uredbe št. 715/2007 in spreminjanjem nebitnih določb ona sama v okviru regulativnega postopka s pregledom, kot je to navedeno v členu 5(3) iste uredbe. Poleg tega meni, da ima v skladu s členom 14(3) te uredbe tudi obveznost, da dalje preveri te postopke, preskuse in zahteve, ter obveznost v zvezi s preskusnimi cikli, ki se uporabljajo za merjenje emisij, ter da ima v skladu s tem členom pod istimi pogoji obveznost, da jih prilagodi, če niso več ustrezni ali ne odražajo več pravilno resničnosti emisij onesnaževal, ki nastanejo med vožnjo po cestah.
- 96 Komisija navaja, da je v tem okviru sprejela Uredbo št. 692/2008, zlasti da bi uvedla postopke uravnavanja emisij onesnaževal iz lahkih potniških in gospodarskih vozil, pri čemer je sprejela vrsto preskusa v laboratoriju, ki se v angleščini imenuje „New European Driving Cycle“ (NEDC) in je v skladu s takrat razpoložljivo tehnologijo (preskus tipa 1, naveden v točki 12 zgoraj). Meni, da – kot je navedeno v uvodni izjavi 15 Uredbe št. 715/2007 – se je zakonodajalec Unije zavedal, da tovrsten preskus morebiti ni ustrezen za odraz realnosti emisij onesnaževal, in ji izrecno naložil, naj preverja, ali ga ni morda treba posodobiti ali nadomestiti.
- 97 Komisija trdi, da je zato svoja prizadevanja usmerila na dve področji, kot je navedeno v točki 10 njenega sporočila v zvezi z uporabo in prihodnjim razvojem zakonodaje Skupnosti o emisijah lahkih vozil in informacijah o popravilu in vzdrževanju (Euro 5 in 6) (UL 2008, C 182, str. 17).
- 98 Po eni strani naj bi Komisija v okviru dela Ekonomskega in socialnega sveta Združenih narodov sodelovala pri snovanju nove vrste preskusa v laboratoriju, imenovanega „preskusni cikel za lahka vozila“, v angleščini „Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure“ (WLTP), ki naj bi veliko bolje odražal resničnost emisij onesnaževal kot NEDC. V zvezi s tem je bil preskus NECD nadomeščen s preskusom WLTP tako, da je bila sprejeta Uredba Komisije (EU) 2017/1151 z dne 1. junija 2017 o dopolnitvi Uredbe (ES) št. 715/2007 o spremembah Direktive 2007/46/ES, Uredbe Komisije (ES) št. 692/2008 in Uredbe Komisije (EU) št. 1230/2012 ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 692/2008 (UL 2017, L 175, str. 1).
- 99 Po drugi strani naj bi Komisija razvila postopek za merjenje dejanskih emisij onesnaževal, ki nastajajo med vožnjo, tako da se je pri svojem delu povezala z vsemi zainteresiranimi deležniki, vključno z nekaterimi organizacijami za varstvo okolja. Ta postopek naj bi bil za lahka potniška in gospodarska vozila v ureditev Unije vključen marca 2016 s sprejetjem Uredbe 2016/427 o spremembi Uredbe št. 692/2008. Koncept vrednosti NTE naj bi bil uveden z Uredbo 2016/427, in ne z izpodbijano uredbo. Enak pristop naj bi bil sprejet od leta 2011 za težka gospodarska vozila.
- 100 Komisija navaja, da se preskusi v laboratoriju in preskusi RDE dopolnjujejo. Prvonavedeni naj bi dali več informacij, drugonavedeni pa naj bi imeli to prednost, da se lahko z njimi zlasti zaradi njihovega trajanja in raznovrstnosti njihovih pogojev izvedbe ugotovijo morebitna ponavljajoča se razhajanja z rezultati preskusov v laboratorijih in se lahko odkrije, ali proizvajalci avtomobilov za zadnjenavedene preskuse uporabljajo odklopne naprave, ki lahko potvorijo rezultate glede na tiste, do katerih bi prišli z normalno uporabo vozila. Zato naj bi bilo v Uredbi 2016/427 določeno, da bi bilo treba celo za prehodno obdobje pred določitvijo vrednosti NTE, ki se začne 20. aprila 2016, preskuse RDE izvesti „zaradi nadzora“.
- 101 Komisija dalje v bistvu pojasnjuje, da različni pogoji pri vožnjah, ki jih je treba izvesti za ugotavljanje veljavnosti preskusa RDE, in tudi uporaba prenosnih sistemov za merjenje emisij porajajo statistične in tehnične negotovosti, ki upravičujejo uvedbo faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, ki naj bi se uporabljali za mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov Euro 6, da bi se tako izognili neveljavnim

rezultatom, kar zadeva upoštevanje teh mejnih vrednosti med temi preskusi, in posledičnim nezakonitim zavrnitvam homologacije. Komisija je na obravnavi tako izpostavila, da bi lahko preskus RDE v Estoniji nekega popoldneva poleti in preskus RDE v Luxembourggu zgodaj zjutraj pozimi z istim vozilom dala občutno različne rezultate glede na zelo različne pogoje. Poleg tega – ker preskusi RDE trajajo med uro in pol in dvema urama, bi lahko njihovo spremenljivo trajanje vplivalo na rezultate. S samimi prenosnimi sistemi za merjenje emisij bi se izmerili trije podatki, ki jih je treba povezati, da bi se določila masa dušikovih oksidov, sproščena na kilometer, pri čemer ima vsak od teh treh ukrepov določeno raven negotovosti. Poleg tega bi se lahko prenosni sistemi za merjenje med preskusom pokvarili. Faktorji skladnosti CF-onesnaževalo naj bi bili določeni v Uredbi 2016/427, da bi se upoštevale te negotovosti, čeprav njihove vrednosti v njej še niso bile določene. Kar zadeva težka gospodarska vozila, so bili ti faktorji že določeni v starejših ureditvah.

- 102 Sprejetje izpodbijane uredbe, ki je začela veljati 15. maja 2016, naj bi privedlo do spremembe pravnega obsega preskusov RDE, saj tak neprepričljiv preskus glede na vrednosti NTE, ki so od takrat določene s faktorji skladnosti CF-onesnaževalo od datumov uporabe teh mejnih vrednosti, vodi do gole zavrnitve homologacije zadevnega tipa vozila. Komisija opozarja, da sta bili v skladu s tem, kar naj bi izhajalo iz posvetovanj, ki so več let potekale z zainteresiranimi stranmi, ter v skladu s tem, kar je bilo napovedano v točki 5 Uredbe 2016/427, za vrednosti NTE in faktorje skladnosti CF-onesnaževalo določeni dve zaporedni fazi. Tako je bila, kar zadeva homologacijo potniških vozil v obdobju med 1. septembrom 2017 in 31. decembrom 2019, za začasni faktor skladnosti CF-onesnaževalo, ki se uporablja na zahtevo proizvajalca, določena vrednost 2,1. Za normalni faktor skladnosti CF-onesnaževalo, imenovan „končni“, ki je za vse obvezen od 1. januarja 2020, pa je bila določena vrednost 1,5.
- 103 Komisija pojasnjuje, da je vrednost normalnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo, imenovan „končni“, 1, povečana za razpon tehnične negotovosti 0,5, ki je upravičen glede na raven učinkovitosti sedanjih prenosnih sistemov za merjenje emisij. Po njenih navedbah se bo ta razpon negotovosti letno pregledoval in revidiral glede na izboljšanje kakovosti ukrepov. Izpostavlja, da začasni faktor skladnosti CF-onesnaževalo 2,1, ki se lahko uporablja na zahtevo, ni upravičen le zaradi tega razpona tehnične negotovosti, temveč tudi zaradi statistične negotovosti, povezane z različnimi možnimi vožnjami, ki jih je mogoče izvesti v okviru preskusov RDE. Ta naj bi bil določen znotraj razpona od 1,6 do 2,2, ki ga je določilo Skupno raziskovalno središče (JRC) na podlagi modeliranja, saj ob pripravi izpodbijane uredbe še ni bilo zadostnih povratnih informacij o izkušnjah. Po navedbah Komisije bi se morala ta statistična negotovost „zmanjšati s tem, da bo za nove tipe vozil veljalo obvezno prestajanje [preskusov] RDE“, pa tudi tehnična negotovost zaradi izboljšav, ki jih bodo omogočili prenosni sistemi za merjenje emisij. V zvezi s tem naj bi bil v predlogu uredbe o spremembi, ki se še obravnava, predviden razpon tehnične negotovosti spremenjen na 0,43 in s tem faktor skladnosti CF-onesnaževalo, imenovan „končni“, 1,43.
- 104 Komisija iz pravnih in zgodovinskih okoliščin sprejemanja izpodbijane uredbe sklepa, da ta nikakor ne pomeni „dovoljenja za onesnaževanje“ ali nazadovanja na raven varstva okolja, temveč nasprotno okrepi nabor pravnih sredstev za zmanjšanje onesnaženosti zraka s tem, da preprečuje homologacijo vozil, opremljenih s prepovedanimi odklopnimi napravami.
- 105 Komisija za natančnejši odgovor na tožbene predloge, ki so jih navedle tožeče stranke in ki se nanašajo na njeno nepristojnost za sprejetje izpodbijane uredbe, najprej izpostavlja, da uvodne izjave aktov ne pomenijo določb, v zvezi s katerimi je mogoče izvajati nadzor nad zakonitostjo te uredbe.
- 106 Komisija dalje opozarja, da je bila izpodbijana uredba sprejeta na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 715/2007. Potek svojega postopka sprejetja postavlja v okvir postopka komitologije v obliki regulativnega postopka s pregledom in poudarja, da predlogu nista nasprotovala niti Parlament niti Svet.

- 107 Komisija zanika, da je z izpodbijano uredbo spremenila bistveno določbo Uredbe št. 715/2007, v obravnavanem primeru mejne vrednosti emisij onesnaževal, določenih v standardu Euro 6, navedenem v Prilogi I k tej uredbi, kot trdijo tožeče stranke. V zvezi s tem se strinja, da ji člen 5(3) Uredbe št. 715/2007 ne dovoljuje spreminjanja ali nadomeščanja mejnih vrednosti, navedenih v njeni Prilogi I.
- 108 Vendar naj bi se po eni strani mejne vrednosti, navedene v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, v celoti uporabljale za preskuse v laboratoriju, ki naj bi bili „temeljni kamen“ sistema homologacij zadevnih vozil ter ki naj jih ne bi bilo mogoče nadomestiti s preskusi RDE, ki naj bi bili „bolj spremenljivi in manj celoviti, poleg tega pa temeljijo na drugačni tehnologiji“.
- 109 Po drugi strani naj bi se mejne vrednosti, navedene v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, uporabljale tudi za preskuse RDE, faktorji skladnosti CF-onesnaževalo pa naj jih ne bi spremenili, temveč naj bi omogočali le primerljivost, in sicer iz razlogov, povezanih s statistično in tehnično negotovostjo, ki sta navedeni v točkah 101 in 102 zgoraj, z rezultati preskusov v laboratoriju za ugotavljanje odklopnih naprav. S postopkom preskusov RDE, ki naj bi dopolnjeval preskuse v laboratoriju in ki naj bi bil izveden, kot je bilo opisano, naj se torej ne bi spremenile bistvene določbe te uredbe, temveč naj bi se, nasprotno, zagotovilo njeno boljše spoštovanje. Komisija glede na navedeno izpodbija zlasti argument, ki ga je navedlo ville de Bruxelles v svoji repliki in v skladu s katerim naj bi vrednosti NTE, izhajajoče iz uporabe faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, odvzele polni učinek mejnim vrednostim emisijam onesnaževal Euro 6, navedenim v tej prilogi.
- 110 Kar zadeva, natančneje, argumente ville de Paris in ayuntamiento de Madrid, s katerimi naj bi se dokazalo, da je Komisija kršila bistvena postopkovna pravila, slednja meni, da je – ker je bila pooblaščenca za sprejetje izpodbijane uredbe – če je spoštovala postopek v zvezi s tem, to je postopek komitologije v obliki regulativnega postopka s pregledom, nujno spoštovala bistvena postopkovna pravila. V zvezi s tem opozarja na potek postopka, ki je privedel do sprejetja izpodbijane uredbe, in poudarja, da Parlament ni nasprotoval predlogu večine, kar naj bi – glede na pravila, ki se uporabljajo – zadostovalo za nadaljevanje postopka, čeprav je bila ta večina šibka.
- 111 Komisija nazadnje, kar zadeva trditve, da uporabljeni postopek ni bil pregleden, izpostavlja, da je sodišče Unije zakonodajalcu priznalo možnost, da Komisijo pooblasti za spreminjanje ali dopolnitev izvedbenih določb, ki se ne nanašajo na bistvene določbe (sodba z dne 17. decembra 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115), ter da je ta možnost zdaj določena v členih 290 in 291 PDEU. V obravnavanem primeru naj bi bila za uvedbo preskusov RDE vsekakor upoštevana javna posvetovanja in mnenja strokovnjakov.
- 112 Treba je poudariti, da je Komisija izpodbijano uredbo, kot je razvidno iz njenih ciljev, sprejela na podlagi člena 5(3) Uredbe št. 715/2007. Ta določba Komisiji omogoča, kot je bilo navedeno v točki 8 zgoraj, da določi posebne postopke, preskuse in zahteve za homologacijo vozil, zlasti kar zadeva emisije iz izpušne cevi in odklopne naprave, in sicer tako, da spremeni Uredbo št. 715/2007 glede nebistvenih določb, po potrebi tako, da jih dopolni.
- 113 Čeprav to ni navedeno med cilji izpodbijane uredbe, je treba upoštevati tudi člen 14(3) Uredbe št. 715/2007, naveden v točki 10 zgoraj, ki se v bistvu nanaša na razvoj določb, zajetih v členu 5(3) iste uredbe. Z izpodbijano uredbo je namreč uveden uspešno opravljen preskus RDE kot nova zahteva za homologacijo vozila, to pomeni, da se z njo želi izpolniti cilj prilagoditve predhodnih preskusov s to homologacijo „tako, da ustrezno odražajo emisije, ki dejansko nastajajo med vožnjo na cesti“, kot je določeno v členu 14(3) te uredbe.
- 114 Komisija mora torej tako v skladu z obema navedenima določbama, tako členom 5(3) kot členom 14(3) Uredbe št. 715/2007, delovati v okviru regulativnega postopka s pregledom, opredeljenega v členu 5a Sklepa 1999/468, kot je izpostavljeno v točki 9 zgoraj. V uvodni izjavi 7a tega sklepa, na katero so se sklicevale tožeče stranke in v kateri je pojasnjen obseg njegovega člena 5a, je – kot je pojasnjeno

v točki 88 zgoraj – navedeno, da je treba regulativni postopek s pregledom uporabiti „v primeru ukrepov splošnega obsega za spreminjanje nebitvenih določb akta, sprejetega v skladu s postopkom iz [člena 251 ES], vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih nebitvenih določb[,vendar b]istvene določbe zakonodajnega akta lahko spremeni samo zakonodajalec na podlagi Pogodbe“.

- 115 Ker tožeče stranke trdijo, da je Komisija z izpodbijano uredbo spremenila bistveno določbo Uredbe št. 715/2007, to je mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določene za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k tej uredbi, je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali so te mejne vrednosti bistvena določba te uredbe, ki jih Komisija ne more spremeniti na podlagi člena 5(3) in člena 14(3) iste uredbe v povezavi s členom 5a Sklepa 1999/468, ali ne. Če je tako, bo treba preučiti drugo vprašanje, in sicer, ali je Komisija s tem, da je v izpodbijani uredbi opredelila vrednosti NTE emisij dušikovega oksida, ki jih je treba upoštevati med preskusi RDE, in z določitvijo faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo spremenila mejne vrednosti teh emisij, določenih za standard Euro 6.
- 116 Kar zadeva prvo vprašanje, je mogoče s kontekstualnega in teleološkega vidika ugotoviti, da je v uvodni izjavi 3 Uredbe št. 715/2007 navedeno, da „ta uredba določa temeljne določbe o emisijah vozil, tehnične specifikacije pa bodo določene z izvedbenimi ukrepi, sprejetimi v skladu s postopki komitologije“. V uvodni izjavi 4 te uredbe je nato navedeno, da „je za doseg ciljev Unije glede kakovosti zraka potrebno nadaljnje zmanjšanje emisij v prevoznem sektorju [...], v gospodinjstvih in v energetskem, kmetijskem in industrijskem sektorju“, da „bi se bilo treba [v tem okviru] z nalogo zniževanja emisij vozil spoprijeti v sklopu celostne strategije“, ter da „[s]tandarda Euro 5 in Euro 6 sodita med ukrepe, ki so bili oblikovani za zmanjšanje emisij trdnih delcev in predhodnikov ozona, kot so dušikovi oksidi in ogljikovodiki“. V uvodni izjavi 5 te uredbe je pojasnjeno: „Da bi dosegli cilje EU glede kakovosti zraka, si je treba trajno prizadevati za zmanjšanje emisij iz vozil“, da „[bi] [i]ndustrija [...] zato morala imeti na voljo jasne informacije o prihodnjih mejnih vrednostih emisij“ in da „[z]ato ta uredba poleg Euro 5 pri mejnih vrednostih emisij vključuje tudi stopnjo Euro 6“. V uvodni izjavi 6 iste uredbe je dodano, da „[je] [š]e zlasti [...] za izboljšanje kakovosti zraka in upoštevanje mejnih vrednosti za onesnaževala potrebno znatno zmanjšanje emisij dušikovega oksida iz dizelskih vozil“ in da „[so] [z]a doseganje tega [...] potrebne ambiciozne mejne vrednosti na stopnji Euro 6 [...]“
- 117 Poleg tega je treba upoštevati naslednje določbe Uredbe št. 715/2007. V členu 1 je pojasnjeno, da „[t]a uredba določa skupne tehnične zahteve za podelitev homologacije za motorna vozila [...] glede na njihove emisije“. V členu 4(1) je določeno, da „[morajo] [p]roizvajalci [...] dokazati, da so vsa nova vozila, ki so bila prodana, registrirana ali so se začela uporabljati v Skupnosti, homologirana v skladu s to uredbo in njenimi izvedbenimi ukrepi“ ter da „[t]e obveznosti vključujejo izpolnjevanje zahtev glede mejnih vrednosti emisij, določenih v Prilogi I, in ukrepe za izvajanje iz člena 5“. V členu 4(2) je navedeno, da „morajo tehnični ukrepi, ki jih izvede proizvajalec, zagotavljati, da se emisije iz izpušne cevi in emisije izhlapevanja v skladu s to uredbo učinkovito omejujejo v celotni običajni življenjski dobi vozil v uporabi v normalnih pogojih“, ter da „[se] [s]kladnost v uporabi [...] preverja zlasti za emisije iz izpušne cevi glede na mejne vrednosti emisij iz Priloge I“. Člen 10 določa, da morajo države članice glede na časovni razpored, določen v njem glede na različne kategorije vozil, zavrniti homologacijo ali registracijo novih vozil, če „niso skladna s to uredbo in njenimi izvedbenimi ukrepi, zlasti z mejnimi vrednostmi [Euro 5 in Euro 6], določenimi v Prilogi I“.
- 118 Iz uvodnih izjav in določb, navedenih v točkah 116 in 117 zgoraj, izhaja, da so mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določene za standard Euro 6 in navedene v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, vsekakor njena bistvena – in celo osrednja – določba, saj so vse določbe te uredbe navedene le s ciljem, da se zagotovi upoštevanje teh mejnih vrednosti, skupaj z drugimi, ki se nanašajo na druge emisije onesnaževal, v običajni življenjski dobi vozil v uporabi v normalnih pogojih, ter da so mejne vrednosti dušikovih oksidov opredeljene v sami uredbi (v Prilogi I, ki je njen sestavni del), da sta jih takoj opredelila Parlament in Svet in da Komisija na podlagi nobene določbe navedene uredbe ni izrecno pooblaščen, da jih spremeni v okviru izvedbenih pooblastil.

- 119 V zvezi s tem, *a contrario*, kar zadeva trdna onesnaževala, opredeljena v členu 3(5) Uredbe št. 715/2007, kot so neplinasta onesnaževala, prisotna v izpušnih plinih, je v členu 14(2) iste uredbe navedeno, da bo morala Komisija po izvedbi Programa za merjenje delcev v okviru gospodarske komisije Združenih narodov za Evropo in najpozneje ob začetku veljavnosti standarda Euro 6 „ponovno določiti“ mejne vrednosti, ki temeljijo na masi trdnih onesnaževal, navedenih v Prilogi I, ter v to prilogo uvesti mejne vrednosti, ki temeljijo na številu trdnih onesnaževal. Neobstoj enake določbe, kar zadeva mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, potrjuje, da Parlament in Svet Komisiji nista želela podeliti pooblastila za njihovo spreminjanje. To, da je določba v zvezi s trdnimi onesnaževali izjema, je poleg tega potrjeno z drugimi določbami člena 14 te uredbe, to je odstavkoma 4 in 5, v skladu s katerima mora Komisija morebitno uvedbo mejnih vrednosti za dodatna onesnaževala ali spremembo mejnih vrednosti ogljikovega monoksida in ogljikovodikov iz izpušne cevi po preskusu s hladnim zagonom predlagati Parlamentu in Svetu. Zato sta, razen za trdna onesnaževala, za določitev ali spremembo mejnih vrednosti emisij onesnaževal iz vozil iz uredbe, med katerimi so dušikovi oksidi, pooblaščen Parlament in Svet.
- 120 Mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določene za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, so posledično njena bistvena določba, ki je Komisija ne more spremeniti – še manj po svoji presoji – v okviru postopka komitologije v obliki regulativnega postopka s pregledom, kot je navedeno v točki 107 zgoraj.
- 121 Kar zadeva drugo vprašanje, Komisija trdi, da s tem, da je v izpodbijani uredbi opredelila vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, ki jih je treba upoštevati med preskusi RDE, z določitvijo faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, ni spremenila mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007. Naj spomnimo, da so faktorji skladnosti CF-onesnaževalo, upoštevani v izpodbijani uredbi, za dušikove okside 2,1 na zahtevo zadevnega proizvajalca avtomobilov za prehodno obdobje, ki se glede na kategorije vozil in naravo zahtevanih aktov konča med 31. decembrom 2019 in 31. decembrom 2021, običajno pa 1,5. Če se uporabijo kot faktor in zmnožijo z mejnimi vrednostmi emisij Euro 6, lahko dosežejo vrednosti emisij NTE. Komisija v bistvu trdi, da se mejne vrednosti dušikovih oksidov, uporabljene v standardu Euro 6, vedno uporabljajo ne le za preskuse v laboratoriju, temveč tudi naprej za preskuse RDE, pri čemer so faktorji skladnosti CF-onesnaževalo le elementi statističnega in tehničnega popravka.
- 122 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da iz člena 4(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 715/2007, v skladu s katero „morajo tehnični ukrepi, ki jih izvede proizvajalec, zagotavljati, da se emisije iz izpušne cevi in emisije izhlapevanja v skladu s to uredbo učinkovito omejujejo v celotni običajni življenjski dobi vozil v uporabi v normalnih pogojih“, izhaja, da morajo biti mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določene v standardu Euro 6, ki je naveden v Prilogi I k tej uredbi, upoštevane v dejanskih pogojih pri vožnji in posledično med uradnimi preskusi v dejanskih pogojih pred homologacijo. Komisija tega ne izpodbija, saj meni, da je to tako.
- 123 V tej meri argument Komisije, da se mejne vrednosti dušikovih oksidov, določene v standardu Euro 6, navedenem v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, v celoti uporabljajo za preskuse v laboratorijih, sicer drži, vendar ni upošteven, saj je treba te mejne vrednosti upoštevati tudi med preskusi RDE. Kar zadeva argument, da so preskusi v laboratoriju „temeljni kamen“ nadzora nad emisijami onesnaževal iz vozil, naveden v točki 108 zgoraj, nasprotuje prav dejstvu, da so pogoji, v katerih potekajo ti preskusi, preveč oddaljeni od dejanskih pogojev pri vožnji, ker naj bi sami zagotavljali upoštevanje pravil o emisijah onesnaževal iz vozil, določenih v uredbi, kot je bilo mogoče razbrati že iz uvodne izjave 15 te uredbe ter kot je izrecno navedeno v uvodnih izjavah 1, 2 in 4 Uredbe 2016/427, s katero so bili v zakonodajo uvedeni preskusi RDE, kot tudi uvodnih izjavah 3 in 7 izpodbijane uredbe. Čeprav preskusi v laboratoriju prinašajo zelo podrobne in koristne informacije o „obnašanju“ vozil, zlasti od nadomestitve preskusov NEDC s preskusi WLTP, torej preskusov RDE ne postavljajo v drugo vrsto.

- 124 V zvezi s tem imajo sicer preskusi RDE posebne omejitve, zlasti glede upravljanja nekaterih razponov negotovosti, kot pojasnjuje Komisija, vendar so zasnovani tako, da bi se bolje razumela uporaba vozil v normalnih pogojih, kot je to mogoče s preskusi v laboratoriju, kakor je navedeno v uvodnih izjavah Uredbe 2016/427 in izpodbijane uredbe, navedenih v točki 123 zgoraj. Natančneje, v uvodni izjavi 4 Uredbe 2016/427 je navedeno, da je bil cilj prizadevanj, ki so privedla do preskusov RDE, opredeljenih v uredbi, zlasti „razvoj[...] preskusnega postopka [...] RDE [...], ki bi bolje odražal emisije, izmerjene na cesti“.
- 125 Pomembnost preskusov RDE je bila poleg tega še večja, odkar je bil pravni obseg teh preskusov spremenjen z izpodbijano uredbo, v skladu s katero – kot je izpostavila Komisija – se ti preskusi ne izvajajo več le „zaradi nadzora“, temveč so njihovi rezultati pogoj za možnost pridobitve homologacije ter s tem možnost registracije, prodaje, dajanja v uporabo in vožnje zadevnih vozil po cestah.
- 126 Posledično hkratni obstoj preskusov v laboratoriju in preskusov RDE nikakor ne vpliva na obveznost spoštovanja mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, v dejanskih pogojih pri vožnji in s tem med preskusi RDE.
- 127 V teh okoliščinah tega, da je Komisija sama s faktorji skladnosti CF-onesnaževalo določila vrednosti emisij dušikovih oksidov NTE, ki se med preskusi RDE ne smejo preseči in ki so višje od mejnih vrednosti teh emisij, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, v upoštevnem pravnem položaju ni mogoče dopustiti.
- 128 To namreč *de facto* vodi do spremembe mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007 za preskuse RDE, čeprav je treba zanj uporabljati te mejne vrednosti, kot izhaja iz točke 122 zgoraj.
- 129 V zvezi s tem je treba poudariti, da sistem, ki naj bi vključeval določen količnik (faktor skladnosti CF-onesnaževalo), množitelj mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, nujno vodi do spremembe samega standarda, v nasprotju s sistemom, pri katerem se upoštevajo učinkovitost in morebitne napake merilnih naprav z vključitvijo popravkov samih ukrepov, ne pa tudi mejnih vrednosti, ki jih je treba upoštevati. Čeprav upoštevani razponi napak merilnih naprav ostajajo dovolj majhni, druga vrsta sistema omogoča, da se z razumno stopnjo zanesljivosti preverja, ali so mejne vrednosti spoštovane.
- 130 Ker je sprememba mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007 – kot je navedeno v točki 120 zgoraj – sprememba bistvene določbe te uredbe, Komisija ni bila pooblaščen za tako spremembo na podlagi svojih izvedbenih pooblastil, ki jih je izvajala v okviru postopka komitologije v obliki regulativnega postopka s pregledom ter jih ima na podlagi člena 5(3) in člena 14(3) te uredbe.
- 131 Ta ugotovitev ni omajana z dejstvom, da je bil obstoj faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo in vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov določen v Uredbi 2016/427, v zvezi s katero ni bila vložena tožba za razveljavitev. Po eni strani se s to uredbo, ki jo je prav tako sprejela Komisija, ne more „posegati“ v uporabo določb Uredbe št. 715/2007, obravnavanih v točkah od 112 do 120 zgoraj, ki v zvezi s tem določajo obseg izvedbenih pooblastil Komisije, in je po drugi strani vsekakor izpodbijana uredba tista, ki določa, da se za emisije dušikovih oksidov med preskusi RDE uporabljajo vrednosti NTE, višje od mejnih vrednosti, določenih za standard Euro 6, namesto slednjih, tako da je v njej določena obvezna uporaba teh mejnih vrednosti pri ugotavljanju uspešnosti ali neuspešnosti teh preskusov.
- 132 Razloge za razveljavitev, ki so jih navedle tožeče stranke zaradi nepristojnosti Komisije, je torej treba sprejeti, kolikor se nanašajo na faktorje skladnosti CF-onesnaževalo, upoštevane v izpodbijani uredbi, iz katere izhajajo vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov.

- 133 Podredno, ob predpostavki, v nasprotju z zgornjo presojo, da Komisija vseeno lahko določi faktorje skladnosti CF-onesnaževalo, da bi se upoštevale določene vrste negotovosti, je treba pojasniti, da nikakor ne more uporabiti ravni, navedenih v izpodbijani uredbi, ob spoštovanju obsega svojih izvedbenih pooblastil. Te ravni namreč ne omogočajo, da se z razumno stopnjo zanesljivosti preveri spoštovanje mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, med preskusi RDE, čeprav je treba zanje uporabljati njene mejne vrednosti glede na to, kar je navedeno v točki 122 zgoraj.
- 134 Glede na zelo visoko upoštevano vrednost faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, to je 2,1 in 1,5, so lahko ravni emisij dušikovih oksidov, izmerjene med preskusi RDE, v prvem primeru več kot 2-krat in v drugem primeru do 1,5-krat večje od mejnih vrednosti teh emisij, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, ne da bi se preskus štel za negativnega. Če vzamemo primer, ki so ga dale tožeče stranke, to omogoča, da dizelsko potniško vozilo, katerega emisije dušikovih oksidov so na podlagi standarda Euro 6 omejene na 80 mg/km, uspešno opravi preskus RDE, če izmerjena vrednost zanj v prehodnem obdobju ostane pod 168 mg/km in pod 120 mg/km po tem obdobju. Naj spomnimo, da je bila mejna vrednost, določena pri enakem vozilu za standard Euro 5, 180 mg/km.
- 135 Vendar tudi če se vsa pojasnila Komisije glede razponov tehnične in statistične negotovosti, ki naj bi upravičevala faktorje skladnosti CF-onesnaževalo v izpodbijani uredbi, sprejmejo kot pravilna, naj iz njih izhajajoče vrednosti emisij NTE dušikovih oksidov ne bi omogočale, da se z razumno stopnjo zanesljivosti preveri, ali so bile mejne vrednosti emisij iz vozila med preskusom RDE skladne z mejnimi vrednostmi teh emisij, določenimi za standard Euro 6, naveden v Uredbi št. 715/2007.
- 136 Dejansko je treba ugotoviti – tudi če se omejimo le na uporabo normalnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo, imenovanega „končni“, 1,5, ki ga je mogoče pojasniti z obstojem razpona tehnične negotovosti 0,5, kar je 50 % – da 50-odstotni razpon napak predstavlja polovico vrednosti, ki naj bi bila izmerjena, in da – če se ta razpon pretvori v pravi razpon napak glede na izmerjene vrednosti merilne naprave – doseže razpon 33 % (ugotovljeno je, da lahko izmerjena vrednost 120 mg/km ustreza dejanskim vrednostim emisij 80 mg/km, kar je tretjina manj od izmerjene vrednosti). To pomeni, da po preskusu RDE ni mogoče ugotoviti, ali je vozilo, ki se preskuša, skladno s temi mejnimi vrednostmi ali ne, niti tega, ali se jim približa. Če se torej ob upoštevanju takega faktorja v prenosnem sistemu za merjenje emisij na koncu preskusa RDE dizelskega potniškega vozila pokaže raven emisij dušikovega oksida 120 mg/km, to lahko pomeni tri stvari: naprava lahko izmeri natančne vrednosti in vozilo dejansko sprošča 120 mg/km dušikovih oksidov, to je 1,5-krat več, kot je dovoljeno na podlagi standarda Euro 6; naprava lahko dejansko daje napačne izmerjene vrednosti, pri čemer obseg napak ustreza razponu tehnične negotovosti, ki jo je navedla Komisija, pri čemer to lahko pomeni, da vozilo v resnici sprošča le 80 mg/km dušikovih oksidov, kar pomeni, da je skladno s standardom, ali pa, če naprava dela napake v drugi smeri, da vozilo v resnici sprošča 160 mg/km dušikovih oksidov, kar pomeni dvakrat več od tega dovoljenega standarda. Vendar, v nasprotju s tem, kar je v bistvu navedla Komisija na obravnavi v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča, nič ne zagotavlja, da bo preskus v laboratoriju nujno „razkril“ vozilo, ki preveč onesnažuje in ki bi uspešno prestalo fazo RDE zaradi obsega tehnične negotovosti. Nič na primer ne zagotavlja, da bo pri potniškem vozilu, za katero se med preskusom RDE izmeri vrednost 100 mg/km in ki je dejansko sprostilo to ali višjo raven dušikovih oksidov, med preskusom v laboratoriju izmerjena vrednost 80 mg/km emisij dušikovih oksidov. Če bi bili poleg tega preskusi v laboratoriju tako zanesljivi, preskusi RDE ne bi bili potrebni. *A fortiori*, zgoraj ugotovljene težave nastopijo, če se uporabi faktor skladnosti CF-onesnaževalo 2,1.
- 137 Zato obseg negotovosti, ki izhaja iz vrednosti faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, ki je naveden v izpodbijani uredbi, v nasprotju s trditvami Komisije nikakor ne omogoča, da se med preskusi uporabijo mejne vrednosti dušikovih oksidov, določene za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, glede na zelo velika mogoča odstopanja med temi mejnimi vrednostmi in dejanskimi količinami dušikovih oksidov, sproščenimi med temi preskusi, čeprav naj vrednosti NTE teh emisij v skladu z meritvami, opravljenimi s prenosnimi sistemi za merjenje emisij,

ne bi bile presežene. Obseg negotovosti tako *de facto* vodi do spremembe teh vrednosti za te preskuse, čeprav je treba te mejne vrednosti v skladu z določbami Uredbe št. 715/2007 upoštevati v dejanskih pogojih pri vožnji in s tem med uradnimi preskusi v dejanskih pogojih pri vožnji pred homologacijo, kot je navedeno v točki 122 zgoraj. Komisija je torej prav tako iz teh razlogov kršila meje svojih pooblastil v zvezi s tem, kot je poudarjeno v točki 132 zgoraj.

- 138 Še bolj podredno je mogoče v zvezi s pojasnili Komisije, v katerih je posebej upravičila začasni faktor skladnosti CF-onesnaževalo 2,1, z razponom statistične negotovosti 0,6, ki se prišteje razponu tehnične negotovosti 0,5, upoštevanemu za običajni faktor skladnosti CF-onesnaževalo, imenovan „končni“, ugotoviti, da niso prepričljiva, kar zadeva cilj, ki ga Komisija po svojih navedbah izpolnjuje, in sicer, da zagotovi upoštevanje mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007 med preskusi RDE.
- 139 Po navedbah Komisije v zvezi s tem je 60-odstotni začasni razpon statistične negotovosti povezan z različnimi možnimi vožnjami, ki jih lahko opravijo vozniki pri preskusih. Seveda bi različni vozniki, ki bi preskušali isto vozilo na cesti v določenem obdobju, prišli do zelo različnih rezultatov glede na svoj način vožnje, ceste, po katerih bi vozili, in razmere v prometu. Vendar je na splošno morebitna potvarjanja ali statistične negotovosti (tveganje, da rezultati ne bi bili reprezentativni glede na dejansko stanje celote) mogoče popraviti s prizadevanji za reprezentativnost vzorca ali poskusov (v obravnavanem primeru reprezentativnost preskusa) ali s številom izvedenih poskusov (v obravnavanem primeru številom preskusov), in ne z navedbo, da lahko ti rezultati vsebujejo 60-odstotni razpon napake. V obravnavanem primeru se je mogoče velikim napakam v zvezi s tako uporabo izogniti z naložitvijo obveznosti izvedbe vožnje, ki je dovolj reprezentativna glede povprečne uporabe vozila v dejanskih pogojih (vrste uporabe – cesta-mesto-avtocesta – in razmere v prometu), in z naložitvijo „povprečnega“ načina vožnje. Komisija je poleg tega na obravnavi sama navedla več elementov, ki izhajajo iz Priloge III A k Uredbi št. 692/2008, v kateri so opredeljeni pogoji pri poskusih RDE, v tem smislu: tako mora biti trajanje treh vrst voženj – cesta, mesto, avtocesta – približno uravnoteženo, preskuse je treba izvesti med delavnikom na manj kot 700 metrih nadmorske višine, predpisan pa je tudi okvir hitrosti. V teh okoliščinah skupno naključno odstopanje celotnega časa vožnje med 1,5 h in 2 h, katere namen je onemogočiti uporabo ali prekinitev morebitne odklopne naprave v določenem trenutku, ne bi smelo privedi do rezultatov, ki bi se precej razlikovali glede na dejansko trajanje poskusov.
- 140 Poleg tega – čeprav je mogoče, kot je navedla Komisija na obravnavi – da vožnja po Estoniji v poletnem popoldnevu lahko da „boljše“ rezultate od vožnje po Luksemburgu pozimi v jutranjih urah, bi se moralo po eni strani z vsebino Priloge III A zagotoviti, da ne more biti preveč razlik med značilnostmi obeh voženj (preveč ekstremen preskus – premrzlo vreme, preveč prometnih zamaškov – naj bi se izključil) in po drugi strani Uredba št. 715/2007, ki določa mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov za standard Euro 6, ne določa, da so te mejne vrednosti višje v Luksemburgu kot v Estoniji. Upoštevati jih je treba po celotni Uniji kot „najvišje mejne vrednosti“. Namen preskusov RDE je prav ta, da se prepriča, da je to tako v pogojih, ki niso ekstremni, so pa reprezentativni za dejanskost uporabe avtomobila, tudi v Luksemburgu.
- 141 Kot je poleg tega potrdila Komisija na obravnavi v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča, za isti tip vozila ni treba opraviti vrste preskusov RDE, katerih rezultati se seštevajo v upanju, da bodo statistično reprezentativni. Seveda se lahko izvede drugi preskus, če ob prvem preskusu nastopi posebna okoliščina, poleg tega pa se lahko izvede preskus RDE za homologacijo in nato, pozneje, dodatni preskusi, katerih namen je preveriti, ali se med življenjsko dobo vozila spoštujejo omejitve emisij dušikovih oksidov (ti preskusi skladnosti se še ne izvajajo). Preskusi RDE se zaradi svoje precejšnje zapletenosti in visokih stroškov izvedejo v „družinah preskusov“, ki lahko združujejo več podobnih vozil, ki jih je proizvajalec dal v isto „družino“ in pri katerih se dejansko preskusi le en izbor tipov, kot to določa člen 3(10), drugi pododstavek, Uredbe št. 692/2008 v povezavi z njeno Prilogo III A, dodatek 7. V teh okoliščinah se konkretno opravijo preskusi RDE za največ nekaj vozil iz iste „družine“, ne opravi pa se cela serija preskusov RDE za isto vozilo, en tip vozila ali celo eno

„družino“ tipov vozil, iz katere bi bila razbrana določena „povprečna“ statistika. Vsako vozilo, na katerem se opravi preskus kot na edinem predstavniku različne vrste „družine“, mora uspešno opraviti preskus RDE, da bi se za celotno „družino“, ki ji pripada, štelo, da je uspešno opravila preskuse RDE, kot izhaja iz točk 4.1.1 in 4.1.2 zgoraj navedenega dodatka 7. To poleg tega potrjuje dejstvo, da mejne vrednosti emisij onesnaževal, opredeljene za standarde Euro, niso vrednosti, ki bi jih bilo treba doseči v okviru celovitega pristopa, temveč da gre za mejne vrednosti, ki jih je treba upoštevati pri vsakem vozilu.

- 142 Zaradi vsega navedenega je Splošno sodišče podvomilo o utemeljenosti tega, da se je Komisija sklicevala na morebitne statistične napake. Zdi se, da se z elementi, ki jih je poudarila Komisija, povzroča dvom o zmožnosti preskusa RDE, da bi odražal dejansko stanje pri vožnji na cesti. Vendar Splošno sodišče, ne da bi se imelo za tehničnega strokovnjaka, ugotavlja, da so preskusi RDE dolgo „zoreli“, saj Komisija v svojih pisanjih navaja, da so se prizadevanja v zvezi z njimi začela januarja 2011, da se preskusi iste narave opravljajo operativno od tega istega leta za težka gospodarska vozila in da so se izvajali le „zaradi nadzora“ za vozila, na katera se nanaša Uredba št. 715/2007, pa tudi za kratko obdobje, med 20. aprilom 2016, ko je začela veljati Uredba 2016/427, in za nekatera vozila 1. septembrom 2017, to je datumom, ko so se prvič dejansko začele uporabljati vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov v okviru homologacij. V teh okoliščinah bi bilo presenetljivo, da Komisija ni imela časa pojasniti in dovolj standardizirati preskusov RDE, da bi bili reprezentativni za dejanske pogoje pri vožnji na cesti in bi se tako v tem pogledu izognili 60-odstotni negotovosti pri rezultatih. Bistvo Uredbe 2016/427, s katero je bila uvedena Priloga III A k Uredbi št. 692/2008, zlasti njena točka 4 in naslednje ter njenih enajst dodatkov, ki skupaj znašajo približno 120 strani v prečiščeni različici, objavljeni na spletu v podatkovni zbirki EUR-Lex, je poleg tega zelo natančen opis vsebine preskusa RDE in načina njegove izvedbe. Poleg tega, tudi če po preskusih RDE več vrst vozil, ki spadajo v isto „družino“, še vedno obstajajo nekatera odstopanja v rezultatih ali tudi če so obstajala taka odstopanja med dvema poskusoma istega vozila, je to neločljivo povezano s samim konceptom preskusa tega tipa.
- 143 Ker se 60-odstotni razpon negotovosti, povezan z začasnim faktorjem skladnosti CF-onesnaževalo 2,1, ne zdi upravičen glede na statistične težave, ki jih je omenila Komisija, slednja torej nikakor ni dokazala, da je bilo mogoče na podlagi tega začasnega faktorja preveriti, ali so bile med preskusi RDE upoštevane mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, določene za standard Euro 6 in navedene v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007.
- 144 Iz razlogov, navedenih v točkah od 138 do 143 zgoraj, je torej treba zelo podredno potrditi, da uvedba začasnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo 2,1 *de facto* vodi k spremembi teh mejnih vrednosti za preskuse RDE, čeprav je treba take mejne vrednosti v skladu z določbami Uredbe št. 715/2007 upoštevati v dejanskih pogojih pri vožnji in posledično med uradnimi preskusi v dejanskih pogojih pri vožnji pred homologacijo, kot je navedeno v točki 122 zgoraj. Komisija je torej iz teh razlogov kršila tudi meje svojih pooblastil v zvezi s tem, kot je navedeno v točki 132 zgoraj.
- 145 Nasprotno tožbeni razlogi, ki se nanašajo na nepristojnost Komisije, niso bili utemeljeni v zvezi z drugimi vidiki izpodbijane uredbe, ki pa jih niso grajale niti tožeče stranke. Te bi bilo torej mogoče v zvezi s temi drugimi vidiki sprejeti le, če jih ne bi bilo mogoče ločiti od faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, upoštevanih v izpodbijani uredbi. To vprašanje bo obravnavano v nadaljevanju v okviru preučitve obsega razveljavitve, ki jo je treba razglasiti.

– *Drugi tožbeni razlogi, ki so jih navedle tožeče stranke*

- 146 Tožeče stranke so, kot je bilo navedeno v točki 85 zgoraj, navedle tudi tožbene razloge, ki se nanašajo na vsebinsko kršitev različnih določb prava Unije, in trdile, da je Komisija zlorabila pooblastila.

- 147 Namen vseh teh tožbenih razlogov – kot so tisti, ki se nanašajo na nepristojnost Komisije – je samo izpodbijati faktorje skladnosti CF-onesnaževalo, upoštevane v izpodbijani uredbi, in iz njih izhajajoče vrednosti emisij NTE. Kar zadeva druge vidike izpodbijane uredbe, je torej njihova utemeljenost prav tako odvisna od tega, ali jih je mogoče ločiti od različnih določb ali ne.
- 148 Kar zadeva izpodbijanje faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, upoštevanih v izpodbijani uredbi, in iz njih izhajajočih vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, je mogoče ugotoviti, da ugotovljena nepristojnost Komisije za upoštevanje teh faktorjev glede na meje izvedbenih pooblastil, ki jih ima na podlagi Uredbe št. 715/2007, nujno pomeni, da je kršila to uredbo.
- 149 V zvezi s tem vse tri tožeče stranke navajajo kršitev Priloge I k Uredbi št. 715/2007. Ta priloga je omenjena v členu 4(1) te uredbe, v katerem je navedeno, da je treba upoštevati mejne vrednosti emisij iz te priloge. Navajajo, da je Komisija s tem, da je v izpodbijani uredbi določila faktorje skladnosti CF-onesnaževalo, ki so med preskusi RDE privedli do vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, ki presegajo mejne vrednosti, določene v tej prilogi za standard Euro 6, kršila člen 4(1) te uredbe. Pri analizi, opravljeni zgoraj v točkah od 122 do 144 v okviru preučitve tožbenih razlogov, ki se nanašajo na nepristojnost Komisije, je mogoče ugotoviti, da je ta dejansko spremenila mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov za preskuse RDE, čeprav je te treba uporabiti v dejanskih pogojih pri vožnji, zlasti med temi preskusi. Komisija je v tej meri nujno kršila mejne vrednosti emisij dušikovih oksidov, ki so določene za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, in s tem določbe člena 4(1) iste uredbe, ki določa, da je te mejne vrednosti treba upoštevati.
- 150 Komisija je v svoji obrambi iz vsebinskih razlogov sicer res navedla argument, da ni bila narejena nobena pravna sprememba mejnih vrednosti emisij dušikovih oksidov, določenih za standard Euro 6, naveden v Prilogi I k Uredbi št. 715/2007, saj naj bi tožeče stranke navedle le „konkretne“ ali „praktične“ spremembe. Te meje v tej prilogi dejansko niso pravno spremenjene, vendar je prav zato nezakonito njihovo upoštevanje za preskuse RDE, ki konkretno ali v praksi izhaja iz tega, da se namesto njih uporabijo višje vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, pridobljene na podlagi faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, upoštevanih v izpodbijani uredbi.
- 151 Upoštevati je torej mogoče tudi kršitev Uredbe št. 715/2007.
- 152 Poleg tega glede na ugotovitev, do katere je prišlo Splošno sodišče v točkah 132, 137, 144 in 151 zgoraj, ni treba preučiti drugih tožbenih razlogov in argumentov, ki so bili navedeni.

– *Obseg razveljavitve*

- 153 Komisija se sklicuje na dejstvo, da so tožeče stranke predstavile le argumente zoper točko 2 Priloge II k izpodbijani uredbi, ki določa vrednost končnih in začasnih faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside. S to prilogo naj bi bila spremenjena sama Priloga III A k Uredbi št. 692/2008, v kateri so opredeljeni postopki za izvajanje preskusov RDE. Po navedbah Komisije bi bilo torej treba tožbe za razveljavitve razglasiti za nedopustne na podlagi člena 76(d) Poslovnika, v skladu s katerim je treba navesti argumente v utemeljitev tožbenih razlogov, če so tožbe usmerjene zoper druge določbe izpodbijane uredbe, ki naj bi jih bilo mogoče ločiti od izpodbijanih. Na to ville de Paris in ayuntamiento de Madrid odgovarjata, da bi izpodbijana uredba z razglasitvijo ničnosti njene točke 2 iz Priloge II izgubila vsak pravni razlog ali smisel kot celoto, kar naj bi upravičilo razglasitev njene popolne ničnosti.
- 154 V obravnavanem primeru je treba neposredno odgovoriti na vprašanje, ali je mogoče različne določbe izpodbijane uredbe ločiti, torej je treba preveriti, ali mora nezakonitost faktorjev neskladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside, ugotovljenih v izpodbijani uredbi, nujno privedi do razveljavitve njenih drugih določb, ki jih od nje ne bi bilo mogoče ločiti (glej v tem smislu sodbo z dne

11. decembra 2008, Komisija/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, točki 104 in 105). Komisija meni, da je mogoče tiste določbe izpodbijane uredbe, ki ne določajo teh faktorjev, ločiti od zadnjenavedenih.

- 155 Določba o zadevnih faktorjih, ki jo je treba razveljaviti, je, kot je navedla Komisija, zajeta v točki 2 Priloge II k izpodbijani uredbi, s katero je bila spremenjena Priloga III A k Uredbi št. 692/2008, tako da je vanjo med drugim – po točki 2.1 uvedla novi točki 2.1.1 in 2.1.2, v katerih sta navedeni vrednost končnega faktorja skladnosti in vrednost začasnega faktorja skladnosti v zvezi z maso dušikovih oksidov, in sicer „1 + razpon z razponom = 0,5“ in „2,1“, ter v katerih je opredeljeno možno obdobje uporabe začasnega faktorja skladnosti. Vendar je s točko 2 Priloge II k izpodbijani uredbi v Prilogo III A k Uredbi št. 692/2008 uvedena tudi nova točka 2.1.3, ki se nanaša na „prenosno funkcijo“, vključeno v izračun vrednosti NTE, ki je bila takoj določena na 1 in ki torej za zdaj ne vpliva na ta izračun ter je tožeče stranke niso grajale. Točko 2.1.3 Priloge III A k Uredbi št. 692/2008 je tako mogoče ločiti od njenih točk 2.1.1 in 2.1.2, zlasti od vrednosti faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside, ki je navedena v njej, ter ni treba razveljaviti točke 2 Priloge II k izpodbijani uredbi, kolikor uvaja to določbo.
- 156 Poleg tega je z določitvijo faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside nedvomno povezan člen 1, točki 2 in 3, izpodbijane uredbe, s katerim je bil spremenjen člen 3(10), tretji odstavek, Uredbe št. 692/2008. V njegovi spremenjeni različici je namreč navedeno: „Do poteka obdobja treh let po datumih iz člena 10(4) in štirih let po datumih iz člena 10(5) [Uredbe (ES) št. 715/2007] [to je na primer do 31. avgusta 2017 za homologacijo potniških vozil in do 31. avgusta 2019 za njihov posamični začetek uporabe] veljajo naslednje določbe: (a) Zahteve iz točke 2.1 Priloge IIIA se ne uporabljajo [gre za tiste zahteve, v katerih je navedena formula za izračun vrednosti NTE in ki nalagajo, da se ta med preskusi RDE ne preseže]“. V tej določbi je, *a contrario*, naveden trenutek, od katerega se za preskuse RDE uporabljajo faktorji skladnosti CF-onesnaževalo, zlasti tisti, ki so jih grajale tožeče stranke, drugače povedano, od trenutka, ko se ti preskusi ne izvajajo več le zaradi nadzora. Vendar se ta določba lahko nanaša tudi na druga onesnaževala, kot so dušikovi oksidi, in za katera bodo faktorji skladnosti CF-onesnaževalo določeni po tistih za te okside, kot je to bilo za drobne delce. Poleg tega je ni treba razveljaviti, da se faktorji skladnosti CF-onesnaževalo za izpodbijane dušikove okside ne bi več uporabljali. Neobstoj vrednosti v tabelah končnih in začasnih faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, navedenih v točkah 2.1.1 in 2.1.2 Priloge III A k Uredbi št. 692/2008, sama po sebi zadostuje za ta namen. Člen 1, točki 2 in 3, izpodbijane uredbe, s katerim je bil spremenjen člen 3(10), tretji pododstavek, Uredbe št. 692/2008, je tako mogoče ločiti od vrednosti faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside, ki je navedena v točkah 2.1.1 in 2.1.2 Priloge III A k zadnjenavedeni uredbi, in je torej ni treba razveljaviti.
- 157 Druge določbe izpodbijane uredbe, katerih namen je zlasti dopolniti ali spremeniti Prilogo III A k Uredbi št. 692/2008, da bi se pojasnili pogoji preskusov RDE, ohranjajo svoj namen, v nasprotju s tem, kar menita ville de Paris in ayuntamiento de Madrid, tudi če se faktorji skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside, upoštevani v izpodbijani uredbi, razveljavijo. Natančneje, celoten postopek, predviden za te preskuse, ki ni bil grajan, se lahko ohrani neodvisno od faktorjev skladnosti CF-onesnaževalo, opredeljenih za različna onesnaževala. Poleg tega, tudi če se faktorji skladnosti CF-onesnaževalo za dušikove okside, upoštevane v izpodbijani uredbi, razveljavijo, je treba do danes faktorje skladnosti CF-onesnaževalo za število trdnih onesnaževal, opredeljene od sprejetja Uredbe 2017/1154, uporabljati v okviru postopka, določenega za te preskuse RDE.
- 158 Iz navedenega izhaja, da je treba razveljaviti samo točko 2 Priloge II k izpodbijani uredbi, v delu, v katerem v točkah 2.1.1 in 2.1.2 Priloge III A k Uredbi št. 692/2008 določa vrednost končnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo in vrednost začasnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo za maso dušikovih oksidov. Iz navedenega poleg tega izhaja, da je treba v skladu s tem, kar je navedeno v točkah 145 in 147 zgoraj, zavrnilo različne tožbene razloge, kolikor zadevajo druge določbe

izpodbijane uredbe, ter da zato ni treba odločiti o vprašanju dopustnosti, ki ga je v zvezi s tem navedla Komisija (glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točka 52).

- 159 Potem ko je Komisija na obravnavi poudarila, da je bila Uredba št. 692/2008, med drugim spremenjena z izpodbijano uredbo, nadomeščena z Uredbo 1151/2017, je Splošno sodišče spomnilo, da mora institucija, ki je uvedla razveljavljeno določbo, za uskladitev z ničnostno sodbo in njeno celovito izvrševanje odpraviti poznejše akte, ki jih je izdala in v katere je bila ta določba vključena, ter jo črtati iz svojih predlaganih aktov, pri čemer mora upoštevati ne le izrek sodbe, temveč tudi razloge, zaradi katerih je bila izdana in ki utemeljujejo njen izrek (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 1988, Asteris in drugi/Komisija, 97/86, 99/86, 193/86 in 215/86, EU:C:1988:199, točke od 26 do 31).

– Časovni učinki razglasitve ničnosti

- 160 Člen 264, drugi odstavek, PDEU določa, da če Sodišče Unije meni, da je to potrebno, lahko določi tiste učinke akta, razglašenega za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne. Ta določba je bila zlasti razlagana tako, da se zaradi pravne varnosti, pa tudi, da se prepreči prekinitev ali nazadovanje pri izvajanju politik, ki jih vodi ali podpira Unija, kot je to na področju okolja ali javnega zdravja, za razumno obdobje ohranijo učinki razveljavljenega akta (glej v tem smislu sodbe z dne 25. februarja 1999, Parlament/Svet, C-164/97 in C-165/97, EU:C:1999:99, točke od 22 do 24, in z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet, C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točke od 72 do 74).
- 161 Ville de Paris in ville de Bruxelles, ki jima je Splošno sodišče na obravnavi postavilo vprašanje glede morebitne spremembe učinkov razveljavitve v času, ki bi jo lahko razglasilo, sta v zvezi s tem navedli, da se ne strinjata, pri čemer sta v bistvu poudarili, da tudi če določen čas ne bi bile predpisane vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, ki jih je treba upoštevati med preskusi RDE, glede na načrtovane strožje zahteve v zvezi s tem v razmeroma bližnji prihodnosti, naj se proizvajalci avtomobilov s tem ne bi okoristili tako, da bi dali homologirati vozila, ki sproščajo več dušikovih oksidov kot danes, saj naj njihov industrijski postopek ne bi dopuščal hitrih sprememb. Ville de Bruxelles je dodalo, da je še zlasti nenaklonjeno omejitvi učinkov v prihodnosti. Komisija je odgovorila, da bi bila sprememba učinkov razveljavitve v času upoštevna le, če bi Splošno sodišče v bistvu razsodilo, da bi morala Parlament in Svet sprejeti grajana določbe.
- 162 Vendar Splošno sodišče meni, da bi gola razveljavitve *ex tunc* očitanih določb povzročila dve vrsti težav. Po eni strani za „preteklost“, to je med trenutkom, od katerega se preskusi RDE niso več izvajali le „zaradi nadzora“ (npr. 1. septembra 2017 za homologacijo potniških in osebnih vozil), in trenutkom, v katerem bo obravnavana sodba začela veljati glede na določbe člena 60, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, naj bi obstajala pravna negotovost glede veljavnosti odobrenih homologacij vozil ali zavrnitev teh homologacij v tem obdobju. Neobstoj faktorja skladnosti CF-onesnaževalo za emisije dušikovih oksidov bi se lahko razlagal bodisi tako, da v zvezi s tem ne nalaga nobene vrednosti NTE med temi preskusi, bodisi, nasprotno, tako, da pomeni, da je treba uporabiti mejne vrednosti, določene za normo Euro 6, kot take. Za prihodnost, to je med trenutkom, ko bo začela veljati ta sodba, ter trenutkom, ko bosta Parlament in Svet iz tega izpeljala posledice z opredelitvijo pravila, ki se uporablja med takimi preskusi, bi se ohranila enaka pravna negotovost. To bi lahko – če bi med homologacijskimi organi prevladala razlaga, da v tem obdobju ni omejitev vrednosti emisij dušikovih oksidov, ki jih med istimi preskusi ni mogoče preseči – vodilo do tega, da bi bila odobrena homologacija vozil, ki tudi v tem pogledu presegajo vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, določene v izpodbijani uredbi, ter tako privedlo do nazadovanja glede na cilja varstva okolja in varovanja zdravja, ki se uresničujeta na tem področju.
- 163 Neobstoj spremembe razveljavitve v času bi lahko posledično posegel v legitimne ekonomske interese avtomobilskega sektorja, ki se je uskladił z veljavno ureditvijo, odvisno od primera, v interese potrošnikov, ki so kupili vozila, izpolnjujoča to ureditev in politike Unije za okolje in zdravje. Treba je

torej po eni strani odločiti, da so učinki razveljavljene določbe opredeljeni za „nazaj“ v smislu, navedenem v točki 162 zgoraj, in da so se ohranili za prihodnost za razumno obdobje, ki omogoča spremembo ureditve na tem področju, to je obdobje, ki ne sme biti daljše od dvanajstih mesecev od začetka veljavnosti te sodbe, to je glede na določbe člena 60, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, od izteka roka za pritožbo, če zoper obravnavano sodbo ni vložena pritožba, ali, v nasprotnem primeru, od zavrnitve pritožbe.

Odškodninska tožba ville de Paris

- 164 Kot je bilo navedeno v točki 30 zgoraj, ville de Paris predlaga, da se Komisiji naloži, naj mu plača simboličen 1 EUR za povračilo škode, ki naj bi ji bila povzročena zaradi sprejetja izpodbijane uredbe. Ta tožba temelji na členu 340, drugi odstavek, PDEU, ki določa, da „Unija v primeru nepogodbene odgovornosti v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije“. Ville de Paris se v zvezi s tem sklicuje na nezakonitost te uredbe, ki naj bi izhajala iz znatne kršitve njej nadrejenih pravnih predpisov, na obstoj dejanske škode in na določene stroške zaradi ukrepov, ki bi jih moralo uvesti za izničenje povečanega onesnaževanja avtomobilov, izgube turistične privlačnosti Pariza in manjše učinkovitosti svojih ukrepov ozaveščanja prebivalcev glede tveganj, ki jih povzročajo emisije onesnaževal, ter, nazadnje, neposredne vzročno-posledične povezave, ki naj bi obstajala med ravnanjem Komisije in to škodo. Vendar svojo odškodninsko tožbo omejuje na simboličen 1 EUR, s katerim bi se lahko odpravila škoda za ugled in dala legitimnost njegovim ukrepom na okoljskem področju.
- 165 Komisija izpodbija dopustnost odškodninske tožbe ville de Paris, zlasti ker naj to ne bi resno utemeljilo dejanskosti domnevno utrpele škode niti obstoja vzročno-posledične povezave med sprejetjem izpodbijane uredbe in to škodo.
- 166 Vendar je sodišče Unije, če to upravičuje ustrezno sodno varstvo v okoliščinah primera, ki mu je predložen, pristojno, da vsebinsko zavrne tožbo brez odločanja o ugovoru nedopustnosti, vložnem zoper njo (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2015, Fresh Del Monte Produce/Komisija in Komisija/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P in C-294/13 P, EU:C:2015:416, točka 193 in navedena sodna praksa).
- 167 V obravnavanem primeru edina škoda za „ugled in legitimnost“, za katero ville de Paris zahteva odškodnino v višini simboličnega 1 EUR, nikakor ni dokazana. Z nobenim dokazom namreč ni mogoče podpreti izgube turistične privlačnosti ali težav pri ozaveščanju prebivalcev glede tveganj zaradi emisij onesnaževal, ki jih je navedla ta tožeča stranka ter ki bi lahko ustrezala škodi za ugled in legitimnost. Poleg tega z nobenim dokazom ni mogoče podpreti dejstva, da bi take okoliščine, če se izkažejo za potrjene, izhajale iz tega, da je Komisija sprejela izpodbijano uredbo.
- 168 Poleg tega je bilo razsojeno, da lahko razveljavitev akta, na katerem temelji nematerialna škoda za ugled, glede na okoliščine zadostuje za odpravo te škode (glej v tem smislu sodbi z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, točke od 47 do 49, ter z dne 7. oktobra 2015, European Dynamics Luxembourg in drugi/UUNT, T-299/11, EU:T:2015:757, točka 155).
- 169 Zato bi lahko bila škoda za ugled in legitimnost, na katero se je sklicevalo ville de Paris, vsekakor odpravljena simbolično in zadostno že z razveljavitvijo določbe izpodbijane uredbe, ki jo je izpodbijalo.
- 170 Zato je treba odškodninsko tožbo ville de Paris zavrniti.

Stroški

- 171 V skladu s členom 134(3) Poslovnika vsaka stranka, če uspe samo deloma, nosi svoje stroške. Vendar lahko Splošno sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.
- 172 Ker Komisija z več predlogi ni uspela, ji je treba naložiti, da poleg svojih stroškov nosi tudi polovico stroškov tožečih strank.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Točka 2 iz Priloge II k Uredbi (UE) Komisije (EU) 2016/646 z dne 20. aprila 2016 o spremembi Uredbe (ES) št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) se razveljavi v delu, v katerem v točkah 2.1.1 in 2.1.2 Priloge III A k Uredbi Komisije (ES) št. 692/2008 z dne 18. julija 2008 o izvajanju Uredbe (ES) št. 715/2007 določa vrednost končnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo in vrednost začasnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo za maso dušikovih oksidov.**
- 2. V preostalem se tožbe zavrnejo.**
- 3. Učinki določbe, razveljavljene na podlagi točke 1 tega izreka, se ohranijo do sprejetja nove ureditve v razumnem roku, ki bo nadomestila to določbo, pri čemer ta rok ne more biti daljši od dvanajstih mesecev od začetka učinkovanja te sodbe.**
- 4. Komisija bo nosila svoje stroške in polovico stroškov, ki so jih priglasili ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 13. decembra 2018.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
S. Gervasoni