



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBEKA

przedstawiona w dniu 10 czerwca 2021 r.¹

Sprawy połączone C-177/19 P, C-178/19 P i C-179/19 P

**Republika Federalna Niemiec
przeciwko
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Komisji Europejskiej (C-177/19 P)
oraz
Węgry
przeciwko
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Komisji Europejskiej (C-178/19 P)
oraz
Komisja Europejska
przeciwko
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)**

Odwołanie – Środowisko naturalne – Rozporządzenie (UE) 2016/646 – Emisje zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) – Uprawnienia lokalnego organu ochrony środowiska do ograniczenia ruchu niektórych pojazdów – Legitymacja czynna jednostek lokalnych – Bezpośrednie oddziaływanie – Akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych – Uprawnienia wykonawcze Komisji – Określenie nieprzekraczalnych wartości (NTE) dla emisji tlenków azotu podczas badań w rzeczywistych warunkach jazdy (RDE) – Zastosowanie współczynników zgodności CF pollutant – Stwierdzenie częściowej nieważności – Dostosowanie w czasie skutków stwierdzenia nieważności

¹ Język oryginału: angielski.

I. Wprowadzenie

1. W 2016 r., w odpowiedzi na głośny skandal dotyczący rzeczywistego poziomu emisji niektórych pojazdów z silnikami Diesla, Komisja Europejska wprowadziła procedurę badania emisji w rzeczywistych warunkach jazdy (zwaną dalej „RDE”, z ang. real driving emission), która ma uzupełnić poprzednią procedurę laboratoryjną, czyli „nowy europejski cykl jezdny” (zwany dalej „NEDC”, z ang. New European Driving Cycle). Ta ostatnia była do tej pory jedyną procedurą badawczą stosowaną do celów „homologacji typu” nowych lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych. Ponadto Komisja ustaliła również nieprzekraczalne wartości w tych badaniach RDE w odniesieniu do masy emitowanych tlenków azotu (zwaną dalej „NO_x”).

2. W wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r., w części uwzględniającym skargi wniesione przez Ville de Paris (zwane dalej „miastem Paryż”), Ville de Bruxelles (zwane dalej „miastem Bruksela”) i Ayuntamiento de Madrid (zwane dalej „miastem Madryt”) (zwane łącznie „drugą stroną postępowania odwoławczego”), Sąd stwierdził częściową nieważność rozporządzenia Komisji ustalającego określone wartości dla badań RDE w odniesieniu do emisji NO_x². Sąd stwierdził zasadniczo, że określając te wartości na zbyt wysokim poziomie, Komisja de facto zmieniła normę Euro 6 ustanowioną przez prawodawcę Unii, do czego nie była uprawniona³.

3. W odwołaniach Republika Federalna Niemiec, Węgry i Komisja (zwane łącznie „wnoszącymi odwołanie”) wnoszą do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie wyroku Sądu. Odwołania te dotyczą szeregu kwestii, z których dwie można by uznać za priorytetowe. Pierwsza z nich ma charakter proceduralny. Dotyczy pojęcia „bezpośredniego oddziaływania” w odniesieniu do jednostki regionalnej państwa członkowskiego, która pragnie zaskarżyć akt Unii. Druga ma charakter merytoryczny. Jaki jest margines uznania Komisji, w sytuacji gdy jest ona uprawniona do zmiany elementów innych niż istotne danego instrumentu podstawowego poprzez przyjęcie przepisów wykonawczych?

II. Stan prawny i okoliczności faktyczne

4. Przed wprowadzeniem nowego modelu pojazdu do obrotu w Unii Europejskiej, producent musi poddać go procesowi homologacji typu. Proces ten ma na celu poświadczenie, że prototyp pojazdu spełnia wszystkie unijne wymogi w zakresie bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i produkcji (określone w aktach podstawowych i odpowiednich aktach wykonawczych)⁴.

² Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/646 z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (Dz.U. 2016, L 109, s. 1) (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

³ Wyrok w sprawach Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid/Komisja (T-339/16, T-352/16 i T-391/16, EU:T:2018:927) (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

⁴ Aby zapoznać się z omówieniem ram regulacyjnych Unii w zakresie homologacji typu pojazdów, zob. także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie CLCV i in. (Urządzenie ograniczające skuteczność działania w silniku o zapłonie samoczynnym) (C-693/18, EU:C:2020:323).

5. W kontekście niniejszego postępowania głównym aktem prawnym obowiązującym w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy była dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa)⁵.

6. Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46:

„Państwa członkowskie rejestrują lub zezwalają na sprzedaż lub dopuszczenie do ruchu tylko takich pojazdów, części i oddzielnych zespołów technicznych, które spełniają wymagania niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”.

7. Załącznik IV do dyrektywy 2007/46, zatytułowany „Wymogi do celów homologacji typu WE pojazdów”, zawierał między innymi wykaz mających zastosowanie aktów prawnych.

8. Co się tyczy emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6), odpowiednim aktem prawnym było rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia „określa [ono] wspólne wymagania techniczne w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych [...] i części zamiennych, takich jak urządzenia ograniczające emisję zanieczyszczeń, w odniesieniu do emitowanych przez nie zanieczyszczeń”.

9. Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 przewiduje, że szczegółowe procedury, badania i wymagania homologacji typu przeznaczone do zmiany elementów innych niż istotne tego rozporządzenia poprzez uzupełnienie go, muszą być przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą⁷.

10. Artykuł 10 rozporządzenia nr 715/2007 przewiduje między innymi, że w przypadku pojazdów osobowych oraz pojazdów przeznaczonych do przewozu osób wartości dopuszczalne normy Euro 5 mają zastosowanie od dnia 1 września 2009 r. w odniesieniu do homologacji typu, a od dnia 1 stycznia 2011 r. zakazuje się rejestracji, sprzedaży i wprowadzania do użytku nowych pojazdów,

⁵ Dz.U. 2007, L 263, s. 1. Dyrektywę tę uchylono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 oraz uchylającym dyrektywę 2007/46/WE (Dz.U. 2018, L 151, s. 1).

⁶ Dz.U. 2007, L 171, s. 1. Rozporządzenie to, aczkolwiek nadal obowiązuje, zostało następnie zmienione. Tekst zamieszczony w niniejszej opinii jest tekstem obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych.

⁷ Procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą określono w art. 5a decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23), zmienionej decyzją Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 200, s. 11). Zgodnie z motywem 7a tej decyzji procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą należy przestrzegać „[w] dziedzinie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu przyjętego zgodnie z procedurą określoną w art. 251 traktatu, w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów [...]. Istotne elementy aktu prawnego mogą być zmienione jedynie przez prawodawcę na podstawie traktatu”.

które nie spełniają tej normy. W rozporządzeniu tym określono również, że wartości dopuszczalne normy Euro 6 mają zastosowanie od dnia 1 września 2014 r. w odniesieniu do homologacji typu oraz że od dnia 1 września 2015 r. zakazuje się rejestracji, sprzedaży i wprowadzania do użytku nowych pojazdów, które nie spełniają tej normy. W tabelach 1 i 2 załącznika I do rozporządzenia nr 715/2007 określono wartości dopuszczalne emisji NO_x dla kategorii pojazdów osobowych lub pojazdów przeznaczonych do przewozu osób z silnikiem Diesla na poziomie 180 mg/km dla Euro 5 i 80 mg/km dla Euro 6.

11. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 Komisja prowadzi stały przegląd procedur, badań i wymogów, o których mowa w art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia, jak również cykli badawczych używanych do pomiaru emisji. Jeżeli ten przegląd wykaze, że nie są one już odpowiednie lub nie odwzorowują rzeczywistych emisji, dostosowuje się je – w myśl tego przepisu – tak aby w wystarczający sposób odwzorowywały emisje pochodzące z rzeczywistego ruchu drogowego. Niezbędne środki przewidziane do zmiany nieistotnych elementów tego rozporządzenia, poprzez uzupełnienie go, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą.

12. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 692/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. przyjęto w celu wykonania art. 4 i 5 rozporządzenia nr 715/2007⁸. Zgodnie z motywem 2 rozporządzenia nr 692/2008 nowe pojazdy lekkie muszą odpowiadać nowym wartościom granicznym emisji, a wymogi techniczne są wdrażane na dwóch etapach: Euro 5, rozpoczynającym się w dniu 1 września 2009 r., i Euro 6 rozpoczynającym się w dniu 1 września 2014 r. Rozporządzeniem tym ustanowiono zatem wymogi konieczne dla homologacji typu pojazdów zgodnych ze specyfikacją Euro 5 i 6.

13. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 692/2008 homologacji typu WE w odniesieniu do między innymi emisji zanieczyszczeń udziela się, gdy producent wykazuje, że pojazdy są zgodne z metodami badania określonymi w różnych załącznikach do tego rozporządzenia. W art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia wyjaśniono zasadniczo, że – w zależności od charakterystyki – pojazdy są poddawane różnym badaniom wyszczególnionym na rys. I.2.4 w załączniku I, które to badania opisano w różnych załącznikach. Artykuł 3 ust. 5 tego rozporządzenia przewiduje, że „[ś]rodki techniczne wprowadzone przez producenta muszą zapewniać skuteczne ograniczenie emisji spalin z układu wylotowego i emisji par, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w ciągu całego okresu eksploatacji pojazdu i w normalnych warunkach jego użytkowania”.

14. We wrześniu 2015 r. wybuchła tzw. afera „dieselgate”, kiedy Agencja Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych wysunęła formalne oskarżenia wobec spółki Volkswagen AG o naruszenie amerykańskich norm emisji. Ów producent samochodów przyznał następnie, że w wielu pojazdach z silnikami Diesla na całym świecie rzeczywiście zainstalowano „urządzenie ograniczające skuteczność działania”⁹. Urządzenie to było w stanie wykryć, kiedy pojazd był badany w laboratorium, i mogło aktywować jego system kontroli emisji w celu spełnienia norm

⁸ Rozporządzenie wykonujące i zmieniające rozporządzenie nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2008, L 199, s. 1). Rozporządzenie to, aczkolwiek nadal obowiązuje, zostało następnie zmienione. Tekst zamieszczony w niniejszej opinii jest tekstem obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych.

⁹ Zobacz między innymi Europejski Trybunał Obrachunkowy, The EU's response to the „dieselgate” scandal, dokument analityczny, luty 2019 r., s. 12. Dla lepszego zilustrowania zob. także wyrok Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy) z dnia 25 maja 2020 r., sprawa VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, w szczególności pkt 16–19).

emisji NO_x¹⁰. Jednakże poza warunkami laboratoryjnymi urządzenie to wyłączało system kontroli emisji, co oznaczało, że pojazd wytwarzał emisje przekraczające dopuszczalny w Stanach Zjednoczonych poziom NO_x. Następnie okazało się, że inne pojazdy tego samego producenta, jak również wielu innych producentów, także nie spełniały norm w zakresie dopuszczalnej wartości NO_x ustanowionych w przepisach Unii¹¹.

15. W odpowiedzi na te okoliczności na poziomie Unii przyjęto między innymi rozporządzenie Komisji (UE) 2016/427 z dnia 10 marca 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6)¹². Rozporządzeniem tym wprowadzono procedurę badania RDE. Nowa procedura badania ma na celu lepsze odzwierciedlenie rzeczywistego poziomu emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy niż poprzednio stosowane badanie, czyli NEDC. To ostatnie badanie służyło ocenie emisji spalin samochodów podczas procesu homologacji typu wyłącznie w znormalizowanych warunkach laboratoryjnych.

16. Wkrótce potem Komisja przyjęła rozporządzenie 2016/646 – zaskarżone rozporządzenie – które stanowi jeden z aktów prawnych odnoszących się do procedury homologacji typu ustanowionej dyrektywą 2007/46. Zaskarżone rozporządzenie uzupełnia wymogi dotyczące badań RDE poprzez ustanowienie nieprzekraczalnych wartości (NTE) dla emisji NO_x. Wartości te wynikają z zastosowania współczynników zgodności (zwanymi dalej „CF pollutant”) do wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń określonych dla normy Euro 6 w rozporządzeniu nr 715/2007¹³.

17. Zaskarżone rozporządzenie zmienia rozporządzenie nr 692/2008 w wielu aspektach. W szczególności art. 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia zastępuje art. 3 ust. 10 akapit trzeci rozporządzenia nr 692/2008 przepisem w następującym brzmieniu: „W okresie do trzech lat po datach określonych w art. 10 ust. 4 i do czterech lat po datach określonych w art. 10 ust. 5 rozporządzenia [nr 715/2007] stosuje się następujące przepisy:”.

18. Ponadto art. 1 pkt 6 zaskarżonego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia zmieniają załącznik IIIA do rozporządzenia nr 692/2008 między innymi poprzez dodanie ppkt 2.1.1–2.1.3 w tym ostatnim załączniku. W ppkt 2.1.1 określono końcowy współczynnik zgodności dla masy NO_x jako „1 + margines”, przy czym margines jest równy 0,5. „Margines” zdefiniowano jako „[parametr uwzględniający] dodatkowe niepewności pomiaru wprowadzone przez sprzęt [przenośnych systemów pomiaru emisji (PEMS)], podlegający corocznemu przeglądowi, który jest zmieniany w wyniku poprawy jakości procedur PEMS lub postępu technicznego”. Zgodnie z ppkt 2.1.2 w drodze wyjątku od przepisów ppkt 2.1.1, w okresie 5 lat i 4 miesiące po datach określonych w art. 10 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 715/2007 i na wniosek producenta, może obowiązywać tymczasowy współczynnik zgodności CF pollutant wynoszący 2.1 dla masy NO_x.

¹⁰ W przedmiocie pojęcia „urządzenia ograniczającego skuteczność działania” zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., X (Urządzenie ograniczające skuteczność działania w silniku o zapłonie samoczynnym) (C-693/18, EU:C:2020:1040), jak również szereg innych spraw dotyczących podobnych kwestii, które toczą się obecnie, na przykład sprawa C-128/20, GSMB Invest (Dz.U. 2020, C 271, s. 21); sprawa C-134/20, Volkswagen (Dz.U. 2020, C 271, s. 21); lub sprawa C-145/20, Porsche Inter Auto i Volkswagen (Dz.U. 2020, C 279, s. 20).

¹¹ Zobacz przypis 9 powyżej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, s. 18. Zobacz także Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, Urban NO₂ Atlas, 2019, sekcja 1.

¹² Dz.U. 2016, L 82, s. 1.

¹³ Zobacz pkt 1 zaskarżonego wyroku.

III. Zaskarżony wyrok

19. W skargach wniesionych na podstawie art. 263 TFUE druga strona postępowania odwoławczego zwróciła się do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia. Miasto Paryż zwróciło się również do Sądu o zasądzenie od Komisji symbolicznej kwoty 1 EUR tytułem naprawienia szkody wyrządzonej mu w wyniku przyjęcia wspomnianego rozporządzenia.

20. W dniu 13 grudnia 2018 r. Sąd wydał zaskarżony wyrok, uwzględniając częściowo skargi.

21. Sąd uznał, że zaskarżone rozporządzenie jest aktem regulacyjnym, który dotyczy bezpośrednio drugiej strony postępowania odwoławczego i nie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

22. Co się tyczy zasadności skarg, Sąd postanowił ocenić w pierwszej kolejności zarzuty dotyczące braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. W tym względzie Sąd uznał, że dopuszczalna wartość emisji NO_x dla pojazdów spełniających normę Euro 6, zgodnie z załącznikiem I do rozporządzenia nr 715/2007, stanowi *istotny element* tego rozporządzenia. Wobec tego Komisja nie może zmienić owej wartości dopuszczalnej w drodze aktu przyjętego w następstwie jednej z procedur komitologii – procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Sąd stanął na stanowisku, że określając w zaskarżonym rozporządzeniu wartości NTE emisji NO_x, jakie należy zachować podczas badań RDE, poprzez określenie współczynników zgodności CF pollutant, Komisja w praktyce *zmieniła* dopuszczalną wartość tych emisji określoną dla normy Euro 6.

23. Sąd stwierdził, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie, Komisja przekroczyła zakres uprawnień przyznanych jej na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 i w konsekwencji naruszyła art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia. Ze względów ekonomii procesowej Sąd nie zbadał pozostałych zarzutów i argumentów podniesionych przez drugą stronę postępowania odwoławczego.

24. Na tej podstawie Sąd stwierdził nieważność pkt 2 załącznika II do zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ argumenty podniesione przez drugą stronę postępowania odwoławczego dotyczyły jedynie tej części, którą uznano za rozłączną względem pozostałych przepisów aktu. Dbając, by nie doszło do naruszenia uzasadnionych interesów gospodarczych zarówno sektora motoryzacyjnego, jak i konsumentów, którzy polegali na obowiązujących przepisach, oraz aby uniknąć próżni prawnej, Sąd zastosował art. 264 TFUE. Postanowił zatem utrzymać w mocy skutki przepisu, którego nieważność stwierdzono w odniesieniu do sytuacji przeszłych, jak również w odniesieniu do przyszłego okresu, nieprzekraczającego 12 miesięcy, niezbędnego do zmiany odpowiednich przepisów.

25. Wreszcie Sąd oddalił skargę o odszkodowanie wniesioną przez miasto Paryż ze względu na to, że nie wykazano istnienia jakiejkolwiek szkody.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

26. W odwołaniu wniesionym w dniu 22 lutego 2019 r. Republika Federalna Niemiec zwraca się do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie skarg i obciążenie kosztami drugiej strony postępowania odwoławczego;
- tytułem żądania ewentualnego, zmianę pkt 3 sentencji zaskarżonego wyroku w taki sposób, aby skutki przepisów, których nieważność została stwierdzona, zostały utrzymane w mocy na maksymalny okres przekraczający 12 miesięcy.

27. W odwołaniu wniesionym w dniu 22 lutego 2019 r. Węgry zwracają się do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie skarg i obciążenie kosztami drugiej strony postępowania odwoławczego;
- tytułem żądania ewentualnego, uchylenie sentencji wyroku w zakresie, w jakim utrzymuje ona w mocy skutki przepisów, których nieważność została stwierdzona, przez okres nieprzekraczający 12 miesięcy, oraz utrzymanie tych przepisów w mocy do czasu przyjęcia nowych uregulowań, które je zastąpią.

28. W odwołaniu wniesionym w dniu 23 lutego 2019 r. Komisja zwraca się do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie skarg i obciążenie kosztami drugiej strony postępowania odwoławczego; oraz
- tytułem żądania ewentualnego, uchylenie zaskarżonego wyroku, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd i pozostawienie rozstrzygnięcia o kosztach w wyroku kończącym postępowanie w sprawie.

29. Druga strona postępowania odwoławczego wnosi z kolei do Trybunału o oddalenie odwołań i obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania. Tytułem żądania ewentualnego strona ta wnosi do Trybunału o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby ten ostatni mógł zbadać zarzuty nieważności, które nie zostały zbadane w pierwszej instancji.

30. W postępowaniu w sprawie C-177/19 P Rumunia, Republika Słowacka i Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów (zwane dalej „ACEA”) zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Federalnej Niemiec. W postępowaniu w sprawie C-178/19 P ACEA została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Węgier. W postępowaniu w sprawie C-179/19 P ACEA została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

31. Strony oraz interwenienci udzielili odpowiedzi na pytania na piśmie zadane przez Trybunał.

32. Decyzją prezesa piątej izby z dnia 28 stycznia 2021 r. te trzy sprawy połączono do celów wydania opinii i wyroku.

V. Ocena

33. W niniejszej opinii poszczególne zarzuty odwołania podniesione przez trzy wnoszące odwołanie zostaną rozpatrzone w podany poniżej sposób.

34. W pierwszej kolejności zbadam zarzuty i argumenty dotyczące legitymacji czynnej drugiej strony postępowania odwoławczego (A): czy zaskarżone rozporządzenie dotyczy jej bezpośrednio (druga część zarzutu pierwszego Węgier oraz zarzuty pierwszy i drugi Niemiec) (1), oraz czy zaskarżone rozporządzenie wymaga środków wykonawczych w stosunku do drugiej strony postępowania odwoławczego (część pierwsza zarzutu pierwszego Węgier) (2).

35. Następnie przejdę do zarzutów dotyczących oceny merytorycznej przeprowadzonej przez Sąd (B), dokonując łącznej analizy jedynego zarzutu Komisji i zarzutu trzeciego Niemiec – obu dotyczących domniemanego braku kompetencji Komisji. Wreszcie zakończę dokonując oceny zarzutów, które stanowią krytykę konsekwencji wyciągniętych przez Sąd z poczynionych wcześniej ustaleń co do istoty sprawy (C): zakresu stwierdzenia nieważności (zarzut czwarty Niemiec) (1), oraz skutków czasowych stwierdzenia nieważności (zarzut piąty Niemiec i zarzut drugi Węgier) (2).

A. W przedmiocie dopuszczalności skarg: legitymacja czynna drugiej strony postępowania odwoławczego

1. Czy akt dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio

a) Argumenty stron

36. Część druga zarzutu pierwszego odwołania wniesionego przez Węgry dotyczy domniemanego naruszenia prawa przez Sąd, który uznał, że zaskarżone rozporządzenie dotyczyło drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio. Węgry utrzymują, że zaskarżone rozporządzenie dotyczyło bezpośrednio producentów pojazdów i organów krajowych, którym powierzono wyłącznie zadanie kontroli przestrzegania przepisów zaskarżonego rozporządzenia. W szczególności, zdaniem Węgier, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 w zakresie, w jakim przepis ten nie dotyczy wykonywania przez organy krajowe uprawnień w dziedzinie przepisów ruchu drogowego lub ochrony środowiska naturalnego ani na nie nie wpływa. Przepis ten ma bardziej ograniczony zakres. Służy zapewnieniu, by nowe pojazdy były zgodne z przewidzianymi w nim specyfikacjami technicznymi.

37. Podobną argumentację przedstawiono w zarzucie pierwszym odwołania podniesionym przez Niemcy. Ewentualne ograniczenia, na jakie może być narażona druga strona postępowania odwoławczego w związku z wykonywaniem swoich uprawnień regulacyjnych w dziedzinie kontroli ruchu drogowego, wynikają z innych instrumentów i przepisów prawa Unii, ale nie z zaskarżonego rozporządzenia. W szczególności zgodność z prawem Unii obszarów ograniczonego ruchu, które ustanawiają władze lokalne, należy oceniać na podstawie dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy¹⁴. Zakres i skutki zaskarżonego rozporządzenia ograniczają się do ustalenia norm dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. (Dz.U. 2008, L 152, s. 1).

38. Zarzut drugi odwołania podniesiony przez Niemcy również odnosi się do dokonanej przez Sąd oceny kwestii, czy zaskarżone rozporządzenie dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio. W ramach tego zarzutu odwołania Niemcy podnoszą jednak domniemane niewystarczające uzasadnienie przedstawione w tym zakresie przez Sąd. Zasadniczo rząd niemiecki – popierany w tym względzie przez rząd słowacki i ACEA – krytykuje Sąd, że oparł on swoją analizę ewentualnych skutków zaskarżonego rozporządzenia dla drugiej strony postępowania odwoławczego na przepisach dyrektywy 2007/46, a nie na przepisach tego rozporządzenia.

b) Analiza

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „przesłanka, aby decyzja będąca przedmiotem skargi, takiej jak ta przewidziana w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczyła bezpośrednio danej osoby fizycznej lub prawnej, wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, aby sporny środek, po pierwsze, wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, a po drugie, nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, które ma charakter czysto automatyczny i wynika z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich”¹⁵.

40. To właśnie w tym kontekście dokonam oceny argumentów przedstawionych przez wnoszące odwołanie. Uważam, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku odnośnie do tego, czy akt dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio w rozumieniu art. 263 TFUE, jest wystarczająco jasne, aby uznać je za w pełni zrozumiałe (1), w istocie jednak zawiera błędną wykładnię zakresu art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 (2). Jednakże istnieją inne powody, dla których akt dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio w rozumieniu art. 263 TFUE (3).

1) Wystarczające uzasadnienie

41. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „uzasadnienie wyroku powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi na dokonanie jego kontroli sądowej”¹⁶.

42. Uważam, że Sąd wyraźnie wyjaśnił swój tok rozumowania, który doprowadził go do wniosku, że zaskarżone rozporządzenie dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio. W związku z tym zarzut Niemiec dotyczący domniemanego niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonego wyroku należy oddalić.

43. Znaczną część zaskarżonego wyroku (pkt 41–84) Sąd poświęcił ocenie, czy zaskarżone rozporządzenie miało bezpośredni wpływ na sytuację drugiej strony postępowania odwoławczego. Co prawda rozumowanie Sądu w tych fragmentach koncentruje się ogólnie rzecz biorąc na znaczeniu i skutkach art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46. Prawdą jest jednak również, że skutki, które jakoby wynikają z zaskarżonego rozporządzenia, są konsekwencją jego relacji z tym przepisem dyrektywy 2007/46. Zasadniczo Sąd stwierdził, że – jak podnosiła druga strona postępowania odwoławczego – zaskarżone rozporządzenie skutkuje de facto podniesieniem

¹⁵ Na przykład ostatnio wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori oraz Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶ Zobacz między innymi wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., European Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

dopuszczalnych wartości emisji NO_x dla pojazdów, które mają być zarejestrowane jako spełniające normę Euro 6, podczas gdy art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 stoi na przeszkodzie ograniczaniu przez państwa członkowskie „ruchu” pojazdów spełniających normę Euro 6 ze względów ochrony środowiska naturalnego.

44. Uzasadnienie jest zatem wystarczające: Sąd należycie wyjaśnił, dlaczego jego zdaniem zaskarżone rozporządzenie zmieniło sytuację prawną drugiej strony postępowania odwoławczego, i wskazał, dlaczego tak się stało bez konieczności przyjęcia w tym celu innego aktu.

45. W związku z powyższym właściwym pytaniem jest, czy ów tok rozumowania jest prawidłowy. Innymi słowy, kluczową kwestią jest zasadność tego argumentu: czy Sąd dokonał prawidłowej wykładni i właściwie zastosował art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46?

46. W tym względzie nie mogę przyjąć toku rozumowania Sądu.

2) *Czy art. 4 ust. 3 ogranicza uprawnienia miast w zakresie ograniczania ruchu pojazdów (spełniających normę Euro 6)?*

47. Krótco rzecz ujmując, jeśli chodzi o kwestię, czy akt dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio, Sąd oparł swój wniosek tylko na jednym elemencie: art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46. Zdaniem Sądu przepis ten stoi na przeszkodzie wprowadzaniu przez organy państw członkowskich zakazu (lub ograniczenia) ruchu pojazdów spełniających normę Euro 6 ze względów ochrony środowiska naturalnego.

48. Nie mogę przychylić się do takiej wykładni art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46. Moim zdaniem przepis ten reguluje jedynie normy techniczne, *dotyczące produktów*, które należy ustanowić dla homologacji typu w chwili *pierwszego wprowadzenia* pojazdu do obrotu. Nie ma on natomiast uniemożliwiać – ani też nie może – państwom członkowskim lub ich jednostkom lokalnym, takim jak druga strona postępowania odwoławczego, wprowadzenia środków regulujących *późniejsze użytkowanie* pojazdów i ruch tych pojazdów na ich odpowiednich terytoriach, w szczególności ze względów ochrony środowiska naturalnego.

49. Dokonana przez Sąd wykładnia art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 rzeczywiście wydaje się – na pierwszy rzut oka – opierać na brzmieniu tego przepisu. Akapit drugi tego artykułu stanowi bowiem, że państwa członkowskie nie zabraniają między innymi „*użycia na drogach* [ruchu] pojazdów”, jeśli spełniają one wymagania dyrektywy¹⁷. Jeśli zatem pojazd spełnia normy Euro 6, państwa członkowskie ani organy tych państw znajdujące się w danej części geograficznej, takie jak region czy miasto, nie mogą zakazać jego użycia [ruchu]. Gdyby w części państwa członkowskiego wprowadzono zakaz wjazdu pojazdów spełniających normę Euro 6 na niektóre obszary tego państwa, takie jak największe miasta czy strefy wewnątrz nich, mogłoby to stanowić, z technicznego punktu widzenia, ograniczenie lub przeszkodę w „użyciu na drogach [ruchu]” w tym państwie członkowskim.

50. Jednakże jeśli rozpatrywać ten przepis w ujęciu całościowym, w kontekście dyrektywy i w świetle celu, do którego zmierzał prawodawca Unii, oraz z uwzględnieniem jego genezy, jego znaczenie wydaje się inne, a zakres bardziej ograniczony niż zakres określony przez Sąd.

¹⁷ Wyróżnienie moje.

51. Po pierwsze, ograniczony zakres zastosowania tego przepisu materializuje się, gdy odniesienia do użycia na drogach [ruchu] pojazdów w art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 nie rozpatruje się w oderwaniu, lecz łącznie z pozostałą częścią tego przepisu. Zgodnie z całym tym akapitem państwa członkowskie „nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają rejestracji, sprzedaży, dopuszczenia do korzystania lub użycia na drogach [ruchu] pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych z powodów związanych z aspektami ich budowy i funkcjonowania objętych niniejszą dyrektywą, jeśli spełniają one jej wymagania”¹⁸. Przyczyny, które mogą stanowić przeszkodę dla działań państw członkowskich w tym zakresie, to zatem wyłącznie przyczyny związane z budową i funkcjonowaniem pojazdów (a nie głównie względy środowiskowe czy zdrowotne) oraz służące ich pierwszemu wprowadzeniu do obrotu – ich rejestracji, sprzedaży, dopuszczeniu do korzystania lub użycia na drogach (a nie późniejszego użytkowania i regulacji tego użytkowania).

52. Po drugie, istnieje strukturalny związek między dwoma akapitami art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46. Mimo że tylko akapit drugi zawiera odniesienie do „użycia na drogach [ruchu]”, istnieje między nimi wyraźna zbieżność. Wydają się one bowiem uzupełniać w swoim brzmieniu: w akapicie pierwszym ustanowiono obowiązek *pozytywny* (państwa członkowskie „rejestrują/zezwalają”), natomiast w akapicie drugim ustanowiono obowiązek *negatywny* (państwa członkowskie „nie zabraniają/nie ograniczają”) ¹⁹. Oba obowiązki dotyczą jednak tej samej kwestii, mianowicie zapewnienia, by państwa członkowskie wprowadzały w życie ogólnounijną procedurę homologacji typu pojazdów. W związku z tym te dwa akapity są analogiczne do fotografii i jej negatywu: przedstawiają ten sam przedmiot, ale w odwrotnej kolorystyce. Byłoby zatem dziwne, gdyby w takich okolicznościach zakres zastosowania akapitu drugiego nagle stał się znacznie szerszy niż pierwszego – do czego prowadziłyby wykładnia omawianego przepisu dokonana przez Sąd.

53. Po trzecie, stanowisko Sądu nie wydaje się poparte kontekstową i celowościową analizą tego przepisu. *Cel i zakres przedmiotowy* dyrektywy są bowiem dość specyficzne. Jak wynika z jej motywów 1, 2 i 22, dyrektywa 2007/46 ma na celu wspieranie rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie wspólnotowej procedury homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep opartej na zasadzie pełnej harmonizacji. W tym celu dyrektywa ta ustanawia – jak przewidziano w art. 1 – zharmonizowane ramy zawierające przepisy administracyjne i ogólne wymagania techniczne homologacji wszystkich nowych pojazdów objętych jej zakresem zastosowania oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, mając na uwadze uproszczenie ich rejestracji, sprzedaży i dopuszczenia do ruchu na obszarze (obecnej) Unii Europejskiej.

54. Chociaż wymogi techniczne ustanowione przez prawodawcę Unii mają na celu między innymi zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego²⁰, nie ulega raczej wątpliwości, że instrument ten nie służy regulowaniu kwestii innych niż te, które określono w art. 1 tej dyrektywy.

55. Sąd przyznał to, stwierdzając, że „zasadniczym przedmiotem tej dyrektywy jest wprowadzanie do obrotu nowych pojazdów silnikowych, czyli swoboda przepływu niektórych towarów pomiędzy państwami członkowskimi, [dyrektywa ta] nie zmierza [...] w ogólności do ograniczenia regulacji

¹⁸ Wyróżnienie moje.

¹⁹ Dotyczy to w zasadzie większości wersji językowych dyrektywy, w tym wersji hiszpańskiej, czeskiej, niemieckiej, angielskiej, włoskiej, portugalskiej, słowackiej i fińskiej.

²⁰ Zobacz w szczególności motyw 3 i 4 dyrektywy 2007/46.

dotyczących ruchu drogowego odnoszących się do tych pojazdów, stanowionych przez organy publiczne umocowane przez państwa członkowskie, oraz że nie jest ona elementem polityki przewozowej lub polityki ochrony środowiska naturalnego Unii”²¹.

56. Niemniej jednak Sąd dodaje następnie, w kolejnym punkcie wyroku, że „nie oznacza to, że żaden przepis dotyczący użycia na drogach nowych pojazdów silnikowych nie znalazłby miejsca w dyrektywie 2007/46. Zdarza się często, że jakaś dyrektywa bądź jakaś inna dyrektywa wynikająca z tej pierwszej zawiera przepisy, które nie dotyczą jej zasadniczego celu, lecz służą zapewnieniu skuteczności przepisom przyjętym dla osiągnięcia tego celu”. Po zilustrowaniu tej kwestii (być może nie do końca trafnym) przykładem dyrektyw dotyczących udzielania zamówień publicznych Sąd stwierdził, że pierwszeństwo należy dać „wykładni, która zagwarantuje [...] skuteczność [przepisu prawa]” oraz że „[p]ojęcie użycia na drogach byłoby pozbawione skuteczności, gdyby miało ono, jak twierdzi Komisja, taki sam zakres jak »rejestracja, sprzedaż i dopuszczenie do korzystania« tych pojazdów”²².

57. Zgadzam się, że dyrektywa może co do zasady zawierać przepisy mające zapewnić jej skuteczność i w tym celu regulować kwestie, które nie wchodzą w zakres jej zasadniczego celu. Zgadzam się również, że wykładnia danego przepisu Unii, która ma zostać zachowana, nie powinna, na ile to możliwe, powodować, że części tego przepisu będą nieskuteczne czy zbędne.

58. Niemniej jednak sposób, w jaki Sąd zastosował te zasady w niniejszej sprawie, jest trudny do zrozumienia. Jeżeli bowiem wyrażeniu „lub użycia [ruchu]” zawartemu w art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 nada się znaczenie przypisane mu przez Sąd, zakres i skutek tej dyrektywy zostałyby ipso facto znacznie poszerzone i zdecydowanie wykraczałyby poza przedmiot i cel określone w tytule, motywach i głównych przepisach tej dyrektywy. Jedno słowo w jednym przepisie nagle przekształca dyrektywę 2007/46 w zupełnie inny instrument, regulujący w pewnym zakresie późniejsze *użytkowanie* pojazdów i dotyczący, choć pośrednio, regulacji ruchu drogowego.

59. Ponadto gdyby przyjąć taką wykładnię art. 4 ust. 3, jego wpływ na politykę ochrony środowiska – w szczególności na zdolność państw członkowskich do zwalczania zanieczyszczenia – byłby również dość znaczny. Jak podkreślają wnoszące odwołanie, istnieje szczególny instrument Unii, który dotyczy tej kwestii – dyrektywa 2008/50 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy²³. Zgodnie z jej art. 13 państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji nie dochodzi do przekroczenia wartości dopuszczalnych różnych substancji zanieczyszczających, w tym w odniesieniu do dwutlenku azotu. Artykuł 23 przewiduje, że „[w] przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, [...] państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych”. W tym samym artykule wskazano, że plany te mogą zawierać plany działań krótkoterminowych. W tym zakresie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2008/50 stanowi, że plany działań krótkoterminowych mogą między innymi „obejmować środki w odniesieniu do ruchu drogowego”.

60. Gdyby jednak zastosować wykładnię, zgodnie z którą art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 wprowadza ograniczenia w zdolności państw członkowskich do regulowania ruchu pojazdów, wzajemne oddziaływanie tych dwóch instrumentów byłoby – co jest mało powiedziane – dość

²¹ Punkt 64 zaskarżonego wyroku.

²² Punkt 66 zaskarżonego wyroku.

²³ Zobacz przypis 14 powyżej.

niejasne. Byłoby zaskakujące, gdyby prawodawca Unii, który przygotowywał oba akty w tym samym czasie, nie wprowadził – jeśli rzeczywiście oba te akty miały dotyczyć regulacji ruchu drogowego i używania pojazdów ze względów ochrony środowiska i zdrowia publicznego – jakichś przepisów, w których wskazano by związek między tymi dwoma instrumentami.

61. W świetle powyższego wydaje mi się, że wbrew temu, co twierdzi Sąd²⁴, nie dokonał on kontekstowej ani teleologicznej analizy tego przepisu. Sąd nie dokonał wykładni tego przepisu w świetle innych przepisów, motywów lub tytułu dyrektywy, z których żaden nie dotyczy regulacji ruchu drogowego. Nie uwzględnił również w należyty sposób okoliczności, że odniesienia do ruchu pojazdów nie zawarto w (i) art. 10 ust. 5 rozporządzenia nr 715/2007, które należy do tych samych ram; (ii) art. 6 ust. 4 rozporządzenia 2018/858, które uchyliło i zastąpiło dyrektywę 2007/46; ani (iii) żadnym innym podobnym instrumencie przyjętym w tym samym kontekście i w podobnym celu²⁵.

62. Po czwarte, Sąd nie zwrócił uwagi na argumenty *historyczne*. Ta metoda dokonywania wykładni, choć w żadnym razie nie jest obowiązkowa, mogła dostarczyć cennych spostrzeżeń, w szczególności w świetle argumentu Komisji, zgodnie z którym akapit drugi przedmiotowego przepisu (zawierający wyrażenie „lub użycia na drogach [ruchu]”) został w rzeczywistości dodany na późnym etapie procesu legislacyjnego i nie miał na celu rozszerzenia zakresu tego przepisu²⁶. Komisja wyjaśniła, że art. 4 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2007/46 miał wyłącznie stanowić klauzulę przeciwdziałającą obchodzeniu przepisów: po uzyskaniu zgodnie z prawem homologacji typu pojazdy nie mogą być wykluczane z ruchu za pomocą innych środków, które stanowią ukryte ograniczenia²⁷.

63. To, co można wyczytać z prac przygotowawczych wydaje się potwierdzać argumenty Komisji dotyczące genezy i celu tego przepisu. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy²⁸ – który rzeczywiście nie zawierał art. 4 ust. 3 akapit drugi²⁹ – potwierdza, że proponowany instrument miał w zamierzeniu głównie służyć konsolidacji i aktualizacji dorobku prawnego w tej dziedzinie, przy jednoczesnym rozszerzeniu go na inne rodzaje pojazdów³⁰. Celem nowego instrumentu nie było zatem wykroczenie poza zakres tematyczny objęty poprzednimi instrumentami. Element ten wydaje się tym istotniejszy, że dyrektywa 70/156/EWG, której wersję przekształconą stanowi dyrektywa 2007/46, dotyczyła wyłącznie wymogów technicznych typu pojazdu i nie zawierała –

²⁴ Zobacz w szczególności pkt 67–69 zaskarżonego wyroku.

²⁵ Zobacz pkt 47 zaskarżonego wyroku, który odnosi się na przykład do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 167/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych (Dz.U. 2013, L 60, s. 1).

²⁶ Zobacz pkt 42 zaskarżonego wyroku.

²⁷ Dodanie „użycia na drogach [ruchu pojazdów]” do scenariuszy określających, kiedy pojazd może w sposób ważny zostać wprowadzony do obrotu (obok rejestracji, sprzedaży lub wprowadzenia do użycia), mogłoby być rzeczywiście uzasadnione w odniesieniu do państw członkowskich, w których pojazd mógłby być dopuszczony do ruchu zgodnie z prawem bez konieczności jego uprzedniej formalnej rejestracji czy sprzedaży – zob. ponadto, w odniesieniu do różnych podejść regulacyjnych w państwach członkowskich w kontekście obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, moja opinia w sprawie Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i odrębnych zespołów technicznych przeznaczonych dla takich pojazdów [COM(2003)0418 wersja ostateczna].

²⁹ Przepis ten zawierał jedynie obecny art. 4 ust. 3 akapit pierwszy, który miał brzmienie: „[p]aństwa członkowskie rejestrują lub zezwalają na sprzedaż lub dopuszczenie do ruchu tylko takich pojazdów, części i oddzielnych zespołów technicznych, które spełniają wymagania niniejszej dyrektywy”.

³⁰ Zobacz na przykład uzasadnienie do wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy (zob. przypis 28 powyżej), w szczególności pkt 2–5, 7–9, 18.

jak Trybunał miał okazję wyjaśnić – jakichkolwiek „wskazań odnoszących się do przepisów z zakresu ruchu drogowego, do których przestrzegania zobowiązani są kierujący pojazdami silnikowymi”³¹.

64. Późniejsze dokumenty pochodzące od tej samej instytucji³² lub innych instytucji Unii³³ również potwierdzają, że przepis zmieniono na dość późnym etapie procedury i że zmiana ta miała na celu jedynie doprecyzowanie. O ile mi wiadomo, w dokumentach przygotowawczych nie ma śladu jakiegokolwiek dyskusji na temat ewentualnego rozszerzenia zakresu przedmiotowego dyrektywy³⁴.

65. Jeżeli, jak podniesiono, akapit drugi ma na celu uzupełnienie i wyjaśnienie akapitu pierwszego, to nie widzę również powodu, dla którego alternatywna wykładnia tego przepisu, przedstawiona przez Komisję, Niemcy i Węgry, miałaby – zdaniem Sądu – uczynić ten przepis bezskutecznym³⁵.

66. Po piąte, nie uważam również, że pozostałe argumenty, na których Sąd oparł swoją wykładnię przedmiotowego przepisu w zaskarżonym wyroku, są bardziej przekonujące. Sąd stwierdził, że „nieodłącznym elementem sytuacji powstałej na skutek całkowitej harmonizacji, takiej jak ta wynikająca z tej dyrektywy, jest to, że [organy państw członkowskich], z zastrzeżeniem wyjątkowych sytuacji, nie mogą, nie naruszając skuteczności przepisów harmonizujących, zakazać używania towaru zgodnie z jego zwykłym przeznaczeniem, jeżeli spełnia on wymogi określone w tych przepisach harmonizujących”³⁶.

67. Stwierdzenie to jest, w ujęciu abstrakcyjnym, z pewnością słuszne. Jednakże, co pragnę ponownie podkreślić, nie jestem w stanie pojąć konsekwencji, jakie zdaniem Sądu mają wynikać z tego stwierdzenia w kontekście niniejszej sprawy. Czy oznacza ono, że państwa członkowskie nie mogą co do zasady przyjmować przepisów, które ograniczają używanie pojazdu spełniającego normę Euro 6 (jako pojazdu przeznaczonego do przewozu osób lub towarów) ze względów środowiskowych? Nie może to być prawdą, co przyznaje sam Sąd, stwierdzając, że państwa członkowskie mogą nadal ustanawiać dni bez samochodu³⁷. Jak jednak ten sam środek harmonizujący może zezwalać na określone zachowanie i jednocześnie zakazywać tego samego rodzaju zachowań? Wydaje się, że tok rozumowania Sądu charakteryzuje wewnętrzna sprzeczność.

68. Wydaje się, że u podstaw tej sprzeczności leży pomieszanie logiki regulacyjnej i skutków przepisów Unii dotyczących integracji pozytywnej (harmonizacji) i przepisów dotyczących integracji negatywnej (przepisów o swobodnym przepływie). W istocie podobna kwestia pojawiła się w przeszłości w orzecznictwie Trybunału i była rozpatrywana z perspektywy art. 34 TFUE.

³¹ Wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, pkt 17–20). Zobacz dyrektywa Rady z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. 1970, L 42, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 1, s. 44).

³² Zobacz na przykład komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2006 r. [COM(2006)0809 wersja ostateczna], w którym wskazano, że wiele artykułów przeformułowano wyłącznie w celu wyjaśnienia ich zakresu lub znaczenia, a poprawki, które rozszerzały zakres dyrektywy lub „dotyczyły dziedzin już objętych innymi przepisami wspólnotowymi, zostały odrzucone, aby nie spowodować niejasności prawnych”.

³³ Zobacz na przykład wspólne stanowisko przyjęte przez Radę w dniu 11 grudnia 2006 r. w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów („dyrektywa ramowa”) (dokument 9911/3/06, REV 3 ADD 1), s. 7: poprawka do art. 4 ust. 3 miałaby służyć „[wyjaśnieniu zakresu] zakazów, ograniczeń i utrudnień [przez państwa członkowskie]”.

³⁴ Porównaj moja opinia w sprawie Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, pkt 60, 61).

³⁵ Punkt 66 zaskarżonego wyroku.

³⁶ Punkt 69 zaskarżonego wyroku (wyróżnienie moje).

³⁷ Punkt 52 zaskarżonego wyroku.

Trybunał – co zrozumiałe – odrzucił zbyt restrykcyjne podejście w tym względzie. W wyroku Mickelsson i Roos (w odniesieniu do skuterów wodnych) Trybunał stwierdził, że jedynie przepisy krajowe, które „skutkowałyby przeszkodą dla użytkowników [tych pojazdów] w *czynieniu z nich prawidłowego użytku właściwego tym towarom lub silnym ograniczeniem ich użytkowania*” stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w przywozie, a zatem wymagają należytego uzasadnienia³⁸. Podobnie w wyroku Komisja/Włochy (przyczepy motocyklowe) Trybunał uznał, że włoska ustawa, która wprowadzała zakaz używania motocykla z przyczepą, stanowi środek o skutku równoważnym w zakresie, w jakim utrudnia dostęp tych produktów do rynku włoskiego³⁹.

69. W obu sprawach środki krajowe poddano ocenie na podstawie przepisów dotyczących swobodnego przepływu i uznano za środki o skutku równoważnym *tylko wówczas*, gdy uniemożliwiały lub utrudniały dostęp danego produktu do rynku krajowego, ponieważ produkt ten nie mógł być używany lub jego użycie było znacznie ograniczone. Co prawda w tych sprawach nie zastosowano żadnego instrumentu harmonizacji. Jednakże w niniejszych sprawach sytuacja nie jest pod tym względem inna: instrument(-y) harmonizacji, na które powołuje się druga strona postępowania odwoławczego, harmonizują jedynie przepisy dotyczące homologacji typu pojazdów w celu ich *pierwszego wprowadzenia do obrotu*. Nie dotyczą one *późniejszego użytkowania* pojazdów (nie mówiąc już o lokalnym ruchu pojazdów) i jego regulacji ze względów ochrony środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego.

70. W tym kontekście jest dla mnie raczej jasne, że przepis taki jak art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46 nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie postanowiły, że z pewnych względów interesu publicznego (związanych między innymi z bezpieczeństwem publicznym, zdrowiem publicznym, bezpieczeństwem ruchu drogowego lub ochroną środowiska naturalnego) wszystkie pojazdy lub tylko niektóre rodzaje pojazdów (to znaczy pojazdy mniej zanieczyszczające środowisko lub pojazdy mniejsze, pojazdy należące do mieszkańców lub organów publicznych itd.) mogą poruszać się po określonych obszarach (centrach miast, parkach narodowych, terenach poza obrębem dróg, terenach wojskowych, placach budowy itd.) co do zasady lub w określonym momencie (w niedziele, podczas dnia bez samochodu, gdy odbywa się targ lub jakieś wydarzenie kulturalne czy sportowe itd.) W szczególności nic w tym przepisie nie wydaje się ograniczać kompetencji prawnych drugiej strony postępowania odwoławczego do ustanawiania stref niskiej emisji (zwanych dalej „LEZ”), które to zjawisko konsekwentnie spotyka się z pozytywną oceną instytucji Uni⁴⁰. Podobnie, z tych samych względów, państwa członkowskie mogą ograniczać niektóre sposoby użytkowania pojazdów (przekroczenie dopuszczalnej prędkości, parkowanie bez zezwolenia, jazda z dziećmi w pojazdach bez odpowiedniego wyposażenia itd.)⁴¹.

71. Wobec tego lokalne uregulowanie, które wprowadza ograniczenia w ruchu pojazdów na niektórych określonych obszarach, nawet przy potencjalnym zastosowaniu parametrów emisji surowszych niż te zastosowane w normie Euro 6, nie narusza przepisów Unii dotyczących homologacji typu. Jej zgodność z prawem Unii można by ewentualnie oceniać na podstawie art. 34 TFUE, w oparciu o kryterium określone w wyrokach Mickelsson i Roos lub

³⁸ Wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. (C-142/05, EU:C:2009:336, pkt 28).

³⁹ Wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. (C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 54–58). Zobacz także podobnie wyrok z dnia 20 marca 2014 r., Komisja/Polska (C-639/11, EU:C:2014:173, pkt 52).

⁴⁰ Zobacz na przykład Komisja Europejska, DG ds. Środowiska, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones [Studium wykonalności: Europejska karta miejska dla stref niskiej emisji], 30 stycznia 2014 r.; oraz Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions [Badanie – jakość powietrza a ruch miejski w UE: najlepsze praktyki i możliwe rozwiązania], wrzesień 2018 r.

⁴¹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

Komisja/Włochy. Jednakże, co należy po raz kolejny podkreślić, chociaż określony środek krajowy dotyczący późniejszego użytkowania można by ostatecznie uznać za środek o skutku równoważnym na podstawie art. 34 TFUE⁴², nie oznacza to z pewnością, że w prawie Unii dokonano pozytywnej harmonizacji danej kwestii czy danego obszaru.

72. Podsumowując, jestem zdania, że Sąd błędnie uznał, iż zaskarżone rozporządzenie dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio poprzez jego związek z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46.

73. Uchylenie zaskarżonego wyroku nie jest jednak konieczne, ponieważ moim zdaniem istnieją inne powody, dla których zaskarżone rozporządzenie dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio w rozumieniu art. 263 TFUE.

3) Wpływ zaskarżonego rozporządzenia na sytuację prawną drugiej strony postępowania odwoławczego

74. Aby akt Unii dotyczył skarżącego bezpośrednio, musi on wpływać na jego *sytuację prawną*. Zasadniczo ma to miejsce wówczas, gdy zmianie ulegają prawa i obowiązki o charakterze prywatno- lub publicznoprawnym, które przysługują skarżącemu lub na nim spoczywają⁴³.

75. Co się tyczy jednostek lokalnych, orzecznictwo wskazuje, że akt Unii dotyczy ich bezpośrednio, gdy powierzono im uprawnienia, które są wykonywane w sposób autonomiczny w granicach krajowego systemu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego, a akt Unii nie pozostawia tym jednostkom żadnej uznaniowości w wykonywaniu tych uprawnień⁴⁴.

76. Mając na względzie powyższe, czy zaskarżone rozporządzenie stoi na przeszkodzie wykonywaniu przez drugą stronę postępowania odwoławczego jej (konstytucyjnych) uprawnień w dziedzinie ochrony środowiska i regulacji ruchu drogowego według własnego uznania?

77. Przyznaję, że w niniejszej sprawie odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna.

78. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżone rozporządzenie, w zakresie, w jakim zezwala na wprowadzanie do obrotu pojazdów, co do których domniemywa się, że nie spełniają określonych norm Euro 6 (które można określić jako „pojazdy fałszywie spełniające normę Euro 6”), może utrudnić drugiej stronie postępowania odwoławczego wypełnianie ciążącego na niej obowiązku prawnego w dziedzinie zwalczania zanieczyszczenia. Jak podnosiła i wskazywała druga strona postępowania odwoławczego, lokalne przepisy w dziedzinie ruchu pojazdów zwykle wprowadzają rozróżnienie pojazdów ze względu na ich kategorię „Euro”⁴⁵.

⁴² W tym sensie *co do zasady* mieścić się w zakresie art. 34 TFUE, podczas gdy z pewnością możliwe jest jego uzasadnienie z obu względów, ochrony środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego, o ile środek jest proporcjonalny – zob. wyroki: z dnia 4 czerwca 2009 r., Mickelsson i Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, pkt 31–40); z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy (C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 59–69). Zobacz także wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Komisja/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, pkt 125, 140).

⁴³ W ujęciu bardziej szczegółowym i z dalszymi odniesieniami, zob. moja opinia w sprawie Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 46).

⁴⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 2 maja 2006 r., Regione Siciliana/Komisja (C-417/04 P, EU:C:2006:282, pkt 23–32); z dnia 30 kwietnia 1998 r., Vlaams Gewest/Komisja (T-214/95, EU:T:1998:77, pkt 29); z dnia 23 października 2002 r., Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisja (T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, pkt 41).

⁴⁵ Zobacz pkt 82 zaskarżonego wyroku.

79. Jednakże, jak wyjaśniono we wcześniejszej części niniejszej opinii, nic w zaskarżonym rozporządzeniu (lub w przepisach, które rozporządzenie to wdraża) nie może być interpretowane jako prawnie uniemożliwiające drugiej stronie postępowania odwoławczego dokonanie rozróżnienia na pojazdy mniej i bardziej zanieczyszczające środowisko, niezależnie od kategorii Euro, do której należą, przy regulowaniu ruchu lokalnego. W zakresie, w jakim środki krajowe musiałyby wówczas opierać się na parametrach innych niż kategoria Euro, ich wdrożenie, monitorowanie i egzekwowanie z pewnością byłyby bardziej problematyczne. Nie ma to jednak znaczenia przy wąskim rozumieniu art. 263 TFUE. Oznacza to wpływ na *sytuację faktyczną*, a nie prawną drugiej strony postępowania odwoławczego, co nie wystarczy, by uznać, że art. 263 TFUE dotyczy jej bezpośrednio⁴⁶.

80. Mając powyższe na uwadze, nie sędzę, by analiza bezpośredniego oddziaływania mogła się rzeczywiście na tym zakończyć. Kryterium prawne wypracowane w orzecznictwie w odniesieniu do bezpośredniego wpływu na jednostki lokalne lub regionalne, takie jak druga strona postępowania odwoławczego, polega na stwierdzeniu, że zaskarżony akt Unii stoi na przeszkodzie wykonywaniu przez te podmioty ich autonomicznych uprawnień *według własnego uznania*⁴⁷.

81. Wydaje mi się, że do brzmienia tego przepisu można podejść w różny sposób. Z jednej strony można by przewidzieć szczególnie rygorystyczną wykładnię, zgodnie z którą „bezpośrednie oddziaływanie” stwierdza się wyłącznie w zakresie, w jakim zaskarżony akt Unii *czyni niemożliwym* wykonywanie przez jednostki ich uprawnień. W takim przypadku jednostki lokalne mogłyby zaskarżać jedynie te akty Unii, które wymagają od nich całkowitego powstrzymania się od korzystania z uprawnień lub zobowiązują je do korzystania z tych uprawnień w bardzo szczególny sposób, nie pozostawiając im tym samym absolutnie żadnych możliwości wyboru. Z drugiej strony możliwa jest również wykładnia rozszerzająca, zgodnie z którą już sam *wpływ* na swobodę wykonywania przez jednostki ich autonomicznych uprawnień wystarczyłby do przyznania im legitymacji czynnej. W takim scenariuszu jednostki lokalne mogłyby zaskarżyć akt Unii mający pewien wpływ na margines uznania, z którego korzystają na gruncie prawa krajowego.

82. Uważam, że najbardziej rozsądna wykładnia art. 263 TFUE znajduje się gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami.

83. Wprawdzie z samego brzmienia kryterium wypracowanego przez sądy Unii wydaje się wynikać dość szeroka wykładnia – uniemożliwienie tym jednostkom wykonywania ich uprawnień *według własnego uznania*. Kryterium to nie odnosi się do absolutnej niemożności lub pozbawienia jakiejkolwiek swobody uznania. Z jego treści wynika, że liczą się *wszelkie ograniczenia* w wykonywaniu ich kompetencji prawnych.

84. Niemniej jednak taką „luźną” wykładnię tego kryterium trudno byłoby w rzeczywistości pogodzić z ogólnym orzecznictwem Trybunału na podstawie art. 263 TFUE. Orzecznictwo to wymaga między innymi ustalenia, że istnieje *bezpośredni związek przyczynowy* między zaskarżonym aktem Unii a zmianą sytuacji prawnej skarżącego⁴⁸. Ponadto sądy Unii wyjaśniły

⁴⁶ Zobacz w tym względzie postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (T-18/10, EU:T:2011:419, pkt 75).

⁴⁷ Zobacz powyżej, pkt 75.

⁴⁸ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 11 lipca 1984 r., Commune de Differdange i in./Komisja (222/83, EU:C:1984:266, pkt 10–12); z dnia 27 kwietnia 1995 r., CCE Vittel/Komisja (T-12/93, EU:T:1995:78, pkt 58). Zobacz także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie A i in. (C-158/14, EU:C:2016:734, pkt 78) oraz moja opinia w sprawie Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 48).

również, że sam fakt, iż jednostka lokalna posiada *pewne kompetencje* – jako organ właściwy do rozwiązywania pewnych kwestii gospodarczych, społecznych czy środowiskowych na swoim terytorium – w odniesieniu do kwestii regulowanej przez środek Unii o zasięgu ogólnym, nie może sam w sobie wystarczyć do uznania tej jednostki za jednostkę, której dotyczą akty o zasięgu ogólnym w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE⁴⁹.

85. Nie wydaje mi się zatem, aby niemożność wykonywania przez nią uprawnień „według własnego uznania” można było w praktyce sprowadzić do „niemożności” wykonywania tych uprawnień w ogóle, bez całkowitego odrzucenia istniejącego orzecznictwa. Ponadto w takim wypadku orzecznictwo dotyczące legitymacji czynnej na podstawie art. 263 TFUE (po raz kolejny) zupełnie nie współgrałoby z wieloma innymi dziedzinami prawa Unii, które w dalszym ciągu zmierzają w dokładnie przeciwnym kierunku⁵⁰.

86. W związku z tym jestem zdania, że kryterium Trybunału należy traktować jako przyznające legitymację czynną jednostkom lokalnym lub regionalnym, w sytuacji gdy można wskazać *bezpośredni związek przyczynowy* między zaskarżonym aktem Unii a wykonywaniem przez jednostkę lokalną *określonego autonomicznego uprawnienia*. Związek ten istnieje wówczas, gdy akt Unii jest *czynnikiem decydującym*, który albo całkowicie uniemożliwia władzom lokalnym lub regionalnym korzystanie z przysługujących im uprawnień, albo zmusza je do działania, zmieniając przy tym znacznie sposób, w jaki mogą one zgodnie z prawem korzystać z tych uprawnień.

87. Czy w takim kontekście druga strona postępowania odwoławczego spełnia to kryterium?

88. Chociaż jest to oczywiście kwestia bardzo skomplikowana, w świetle wszystkich elementów prawnych i faktycznych zawartych w aktach sprawy, byłbym skłonny, ogólnie rzecz biorąc, udzielić pozytywnej odpowiedzi na to pytanie. Zaskarżone rozporządzenie rzeczywiście ma wpływ na sposób, w jaki druga strona postępowania odwoławczego może zgodnie z prawem wykonywać swoje szczególne uprawnienia w dziedzinie ochrony środowiska i ochrony zdrowia publicznego przy zwalczaniu zanieczyszczenia i zapewnianiu odpowiednich norm jakości powietrza, do czego jest prawnie zobowiązana.

89. Okoliczność, że drugiej stronie postępowania odwoławczego przysługują, na poziomie konstytucyjnym, *szczególne uprawnienia* w dziedzinie ochrony środowiska i regulacji ruchu drogowego została już ustalona przez Sąd i nie wydaje się, by wnoszące odwołanie ją kwestionowały. W tym względzie chciałbym dodać, że na miastach będących drugą stroną postępowania odwoławczego ciążyą nawet odpowiednie *obowiązki prawne* w tym zakresie w ramach ich systemów prawnych. Są to istotne elementy odróżniające drugą stronę postępowania odwoławczego od innych organów krajowych w Unii, których zaskarżone rozporządzenie może dotyczyć jedynie pośrednio, w zakresie, w jakim te inne organy krajowe mają za zadanie dbać o ogólnie pojęty dobrostan swoich obywateli. A fortiori elementy te

⁴⁹ Zobacz postanowienie z dnia 19 września 2006 r., Benkő i in./Komisja (T-122/05, EU:T:2006:262, pkt 64).

⁵⁰ Porównaj na przykład nacisk Trybunału na zasadę skuteczności, która ma zastosowanie również w odniesieniu do dostępu jednostek powołujących się na swoje prawa wynikające z prawa Unii do sądów krajowych, początkowo pojmowaną jako wykluczająca zwykłą „niemożność” – wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); następnie rozszerzoną w ten sposób, że wykluczała „niemożność lub nadmierne utrudnienie” – wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 83); następnie dalej rozszerzoną o dodatkowe elementy skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) – wyrok z dnia 12 lipca 2018 r., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, pkt 48); a ostatnio rozszerzoną w jeszcze większym stopniu o art. 19 ust. 1 TUE, o treści tożsamej z art. 47 karty, lecz obejmującą sytuacje, które, ściśle rzecz biorąc, nie są nawet objęte zakresem prawa Unii w tradycyjnym rozumieniu – wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 143). Są to jednak oczywiście bardzo różne kwestie – jedna dotyczy skutecznego dostępu do sądów krajowych w celu potencjalnej ochrony indywidualnych praw wynikających z prawa Unii, druga natomiast dotyczy dostępu do sądów Unii na podstawie art. 263 TFUE w celu potencjalnej ochrony indywidualnych praw wynikających z prawa Unii.

odróżniają ją od wszelkich osób fizycznych mieszkających w Unii, które – ze względu na sam fakt, iż oddychają zanieczyszczonym powietrzem – mogą mieć poczucie, że zaskarżone rozporządzenie ich dotyczy.

90. Kluczową kwestią staje się zatem ustalenie, czy zaskarżone rozporządzenie ma istotny wpływ na wykonywanie tych uprawnień przez drugą stronę postępowania odwoławczego w celu wypełnienia ciążących na niej obowiązków prawnych.

91. Po pierwsze, strony są zgodne co do tego, że na gruncie prawa krajowego jednostki lokalne, takie jak druga strona postępowania odwoławczego, są odpowiedzialne za przyjmowanie różnego rodzaju środków w celu zwalczania zanieczyszczenia i zapewniania określonych norm jakości powietrza dla zachowania zdrowia i bezpieczeństwa obywateli. Środki te mogą być konieczne – co jest kluczowe w tym kontekście – *w celu spełnienia obowiązków wynikających z prawa Unii*, takich jak te przewidziane w dyrektywie 2008/50. Jak wspomniano w pkt 59 powyżej, dyrektywa ta wymaga, aby państwa członkowskie przestrzegały unijnych norm jakości powietrza (zwanym dalej „AQS”, z ang. air quality standards) i w tym celu przyjmowały plany ochrony powietrza (w tym plany działań krótkoterminowych) (zwane dalej „AQP”, z ang. air quality plans) dla określonych stref i aglomeracji, w których zanieczyszczenia przekraczają wartości dopuszczalne.

92. Po drugie, bezsporne jest również, że duże miasta europejskie, takie jak druga strona postępowania odwoławczego, walczą z uporczywymi zanieczyszczeniami, których źródłem są w dużej mierze emisje z pojazdów. Jest tak szczególnie w dużych miastach, gdzie emisje NO_x są głównie wytwarzane przez lokalny ruch drogowy i jako takie często znacznie przekraczają odpowiednie prawnie dopuszczalne wartości⁵¹.

93. Po trzecie, badania przeprowadzone po wybuchu afery „dieselgate” wykazały, że *niemal wszystkie* lekkie pojazdy z silnikiem Diesla spełniające normy Euro 5 i Euro 6 znacznie przekraczają obowiązujące wartości dopuszczalne emisji NO_x⁵². Dlatego też wprowadzenie tych norm nie poprawiło jak dotąd znacząco sytuacji w zakresie emisji NO_x⁵³.

94. Po czwarte, nie ulega również wątpliwości, że jeśli instytucje Unii nie starają się zapewnić – jak twierdzi druga strona postępowania odwoławczego – by określone w „ich własnych” przepisach wartości dopuszczalne emisji zanieczyszczeń z pojazdów były, ciężar przyjęcia środków zapewniających jakość powietrza w logiczny sposób przechodzi na władze państw członkowskich. Dotyczy to w szczególności organów krajowych odpowiedzialnych za regulację ruchu drogowego, zwłaszcza tych, które działają na obszarach najbardziej zanieczyszczonych. Organy te będą oczywiście zobowiązane podjąć działania raczej wcześniej niż później, biorąc pod uwagę normalny cykl życia pojazdów lekkich. Komisja również – przy czym nie sposób nie zauważyć w tym pewnej ironii – wzywa organy krajowe do *szybkiego i energicznego działania* i przyjęła sobie za priorytet wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom członkowskim, które nie przestrzegają AQS⁵⁴.

⁵¹ Zobacz między innymi Komisja Europejska, Sprawozdanie – Pierwsza prognoza w sprawie czystego powietrza, COM(2018) 446 final/2, s. 2; Komunikat – Europa, która chroni: czyste powietrze dla wszystkich, COM(2018) 330 final, pkt 3.1.

⁵² Zobacz przypis 11 powyżej.

⁵³ Zobacz między innymi Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie dochodzenia dotyczącego pomiarów emisji w sektorze motoryzacyjnym [2016/2215(INI)], marzec 2017 r., s. 26.

⁵⁴ Zobacz na przykład, w odniesieniu do wartości dopuszczalnych emisji NO₂, wyroki: z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie dopuszczalnych wartości dwutlenku azotu) (C-636/18, EU:C:2019:900); z dnia 3 czerwca 2021 r., Komisja/Niemcy (Valeurs limites – NO₂) (C-635/18, niepublikowany, EU:C:2021:437). W odniesieniu do powiązanej kwestii poziomów PM₁₀, zob. wyroki: z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94); z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (C-644/18, EU:C:2020:895). Nie jest bynajmniej przypadkowe, że większość spraw w tej dziedzinie dotyczy największych aglomeracji w poszczególnych państwach członkowskich.

95. W tym celu organy krajowe, takie jak druga strona postępowania odwoławczego, są więc zobowiązane do przyjęcia pewnych środków, w tym w ramach AQP, które, gdyby Unia zakazała rejestracji i sprzedaży pojazdów niespełniających jej własnych norm emisji, byłyby najprawdopodobniej mniej restrykcyjne, a być może nawet zbędne. Tym samym wybór środków, które winna przyjąć druga strona postępowania odwoławczego, oraz sposób, w jaki należy je wdrożyć, będzie z pewnością ograniczony – w bezpośredniej konsekwencji przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Znacznie zawęży się margines uznania w odniesieniu do wypełniania obowiązków prawnych drugiej strony postępowania odwoławczego wynikających zarówno z prawa Unii, jak i prawa krajowego, co zmusza ją do odmiennej realizacji zadań w tym zakresie.

96. Oczywiście, jak zasugerowano powyżej⁵⁵, miasta lub inne jednostki regionalne nadal, formalnie rzecz biorąc, zachowują swoje uprawnienia na gruncie prawa krajowego w zakresie regulowania – według własnego uznania – ruchu lokalnego ze względów ochrony środowiska lub zdrowia publicznego, niezależnie od tego, czy spełniona jest „prawdziwa” czy „fałszywa” norma Euro 6. Jeżeli taka jest intencja władz, mogą one przyjąć zakazy dotyczące pojazdów spełniających normę Euro 6, a nawet wprowadzić własne normy: Euro 7 lub Euro 8. Nadal mogą one decydować, że tylko niektóre samochody mogą wjeżdżać do centrum miasta, że ruch samochodowy jest dozwolony tylko w określonych godzinach czy dniach lub że jest on w rzeczywistości całkowicie zakazany.

97. Faktem jest jednak, że wykonywanie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków prawnych zostało niezmiernie utrudnione. Rozsądna regulacja ruchu lokalnego ze względów ochrony środowiska i zdrowia publicznego musi opierać się na pewnych szerszych, ujednoliconych kryteriach. Nikt raczej nie będzie poważnie sugerował, że każde duże miasto lub region w Europie powinny teraz zacząć tworzyć własną listę pojazdów, które będą dopuszczone do centrów miast, ze stacjami pomiaru emisji przy bramach miasta. Jednakże niemożność oparcia się (właśnie w tym celu) na ustalonych kategoriach i normach Unii oznacza, że miasta muszą wybrać własne kryteria, które z pewnością będą źródłem dalszych sporów pod względem kosztów społecznych lub finansowych dla lokalnych mieszkańców lub pewnych grup mieszkańców, ostatecznie narażając miasta na ewentualne skargi oparte na przesłance dyskryminacji lub arbitralnego ograniczenia dostępu lub swobody przemieszczania się⁵⁶.

98. Nie do pozazdroszczenia zadanie, jakim jest poradzenie sobie z tymi wszystkimi (niewątpliwie trudnymi) decyzjami, i związana z tym potencjalna odpowiedzialność jest po prostu przekazywana (państwom członkowskim i ich) władzom lokalnym. W ten sposób władze te mogą zostać zmuszone do przyjęcia drakońskich i niepopularnych środków, aby zapewnić przestrzeganie prawa Unii, właśnie z tego powodu, że Komisja postanowiła tolerować inne naruszenia prawa Unii.

99. Sugerowanie w takiej sytuacji, że zaskarżone rozporządzenie ma wpływ na sytuację jednostek lokalnych jedynie pod względem faktycznym, a nie prawnym, jest skrajnie formalistyczne⁵⁷, jeśli nie wręcz cyniczne. W rzeczywistości bowiem domniemany brak zapewnienia przez Komisję

⁵⁵ Jak zasugerowano w poprzedniej sekcji niniejszej opinii, w szczególności w pkt 70.

⁵⁶ Aby zapoznać się z innym przykładem sytuacji, w której pewne kryteria wyboru lub dostępu w odniesieniu do ograniczonych dóbr publicznych (czy to polityka mieszkaniowa, czy dostęp samochodów do centrów miast) mogą mieć znaczące implikacje społeczne dla określonych grup, zob. moja opinia w sprawach połączonych *Cali Apartments i HX* (C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:251, pkt 121–136).

⁵⁷ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 17 stycznia 1985 r., *Piraiki-Patraiki i in./Komisja* (11/82, EU:C:1985:18, pkt 6–10); z dnia 13 marca 2008 r., *Komisja/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji NO_x musi mieć bezpośredni i znaczący wpływ na sposób, w jaki jednostki takie jak druga strona postępowania odwoławczego muszą wykonywać swoje autonomiczne uprawnienia w dziedzinie ochrony środowiska i regulacji ruchu drogowego⁵⁸.

100. W tym ostatnim wymiarze wpływ na sytuację drugiej strony postępowania odwoławczego ma charakter *prawny, a nie tylko faktyczny*. Naturalnie jestem skłonny przyznać, że wyznaczenie granicy pomiędzy tym, co jest prawne, a tym, co faktyczne, w scenariuszach takich niniejszy bynajmniej nie jest proste. Oczywiście, tak jak w każdym innym przypadku, zaskarżone rozporządzenie wpływa na drugą stronę postępowania odwoławczego również w sposób faktyczny: musi ona zaakceptować przepisy Unii jako fakt i punkt wyjścia dla dalszych działań. Jednakże istnieje *ponadto* również element natury prawnej, który jej dotyczy. Zaskarżone rozporządzenie ma bezpośredni wpływ na sposób, w jaki druga strona postępowania odwoławczego będzie wykonywać swoje prawa i obowiązki prawne.

101. Prosty eksperyment myślowy może pomóc zilustrować tę kwestię. Jeśli założymy, że druga strona postępowania odwoławczego miałaby zostać zakwalifikowana jako ta, której przepisy dotyczą jedynie pod względem faktycznym a nie prawnym, to kogo wówczas takie przepisy mogłyby dotyczyć z prawnego punktu widzenia? Rząd węgierski zasugerował, że oddziaływanie prawne może dotyczyć jedynie producentów pojazdów i organów krajowych, których zadaniem jest ocena zgodności z przepisami zaskarżonego rozporządzenia⁵⁹. O ile jednak bardziej oddziaływanie prawne odnosi się do producenta pojazdów związanego przepisami, których musi przestrzegać, jeżeli chce wprowadzić do obrotu swoje produkty, które dopiero ma wyprodukować⁶⁰? Producent nie ma żadnego tytułu prawnego do tego, by doprowadzić do przyjęcia określonych przepisów, przewidujących określone normy lub wartości. W rezultacie na jego sytuację prawną (w zakresie istniejących praw i obowiązków) z definicji nie może wpłynąć żaden nowy akt prawny ustanawiający przyszłe zasady, ponieważ nie przysługuje mu w tym względzie żadne (przyszłe) prawo. To samo dotyczyłoby a fortiori organów krajowych, którym powierzono zadanie kontroli przestrzegania wartości emisji przewidzianych w prawodawstwie Unii. Jakie byłyby nabyte prawa lub obowiązki prawne centralnej instytucji krajowej odpowiedzialnej za homologację typu pojazdów (niezależne od państwa członkowskiego, którego jest ona prawdopodobnie zwykłym organem)? Dla obu tych rodzajów podmiotów nowe wartości, do których będą musiały się dostosować w przyszłości (jeden poprzez produkcję pojazdów zgodnych ze specyfikacją, jeżeli chce uzyskać homologację, a drugi poprzez pomiar zgodności z tą specyfikacją), stanowią jedynie faktyczne punkty wyjścia, lecz nie wywołują tak naprawdę żadnego bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na ich sytuację prawną.

102. Nie twierdzę, że przychylam się do tak redukcjonistycznego poglądu. Przedstawiony powyżej argument ma jedynie zilustrować fakt, że gdyby przyjąć ekspansjonistyczną wizję jedynie oddziaływania faktycznego z wyłączeniem jakiegokolwiek oddziaływania prawnego, żaden środek prawa Unii nigdy nie dotyczyłby nikogo z prawnego punktu widzenia.

⁵⁸ Co ciekawe, w niedawnym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rząd niemiecki podniósł, że przekroczenie wartości NO₂ na niektórych obszarach Niemiec można zasadniczo przypisać Komisji, ponieważ przez kilka lat instytucja ta nie podjęła działań w celu zapewnienia przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 715/2007 dotyczących emisji w rzeczywistych warunkach jazdy. Rząd niemiecki utrzymywał, że beczynność Komisji utrudniła lub wręcz uniemożliwiła przestrzeganie dopuszczalnych wartości NO₂ przewidzianych w dyrektywie 2008/50. Zobacz wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Komisja/Niemcy (Valeurs limites – NO₂) (C-635/18, niepublikowany, EU:C:2021:437, pkt 22, 68, 73, 125 i 126).

⁵⁹ Zobacz powyżej, pkt 36.

⁶⁰ W tym wymiarze potencjalnie pokrywającym się z brakiem interesu prawnego w ogóle – zob. na przykład wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 25) lub wyrok z dnia 23 listopada 2017 r., Bionorica i Diapharm/Komisja (C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, pkt 85). W tej ostatniej sprawie (w pkt 115) Trybunał zaprzeczył istnieniu interesu prawnego strony skarżącej, która w chwili wniesienia skargi nie wyprodukowała jeszcze danego produktu w ramach zakwestionowanego szczególnego systemu prawnego, i uznał skargę za niedopuszczalną.

103. Wreszcie, istnieją trzy szersze, systemowe powody przemawiające za przyjęciem wyważonej wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE, w sytuacji gdy skarżącymi są jednostki regionalne państw członkowskich. Ponieważ w dużej mierze pokrywają się one z argumentami wyrażonymi już w tej kwestii w mojej opinii w sprawie Région de Bruxelles-Capitale⁶¹, mogę ograniczyć się do ich zwięzłego przytoczenia.

104. Po pierwsze, *nadmiernie* restrykcyjne stosowanie art. 263 TFUE wobec jednostek lokalnych byłoby zapewne niezgodne z niektórymi podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami zapisanymi w art. 4 ust. 2 i 3 TUE.

105. Z jednej strony podejście, zgodnie z którym za nieistotne – do celów kontroli sądowej na szczeblu Unii – uznaje się konstytucyjne role odgrywane na szczeblu krajowym przez jednostki regionalne i lokalne, nie byłoby zgodne z art. 4 ust. 2 TUE, który wymaga, by Unia szanowała między innymi tożsamość narodową państw członkowskich, „nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”.

106. Z drugiej strony bardziej otwarty dostęp jednostek niższego rzędu niż państwo do unijnej instancji orzekającej wydaje się być logicznym (i niemal nieuniknionym) odpowiednikiem licznych i daleko idących zobowiązań, jakie prawo Unii nakłada na te jednostki. Obejmują one nie tylko ogólne zobowiązanie do przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do wdrożenia prawa Unii i zapewnienia jego stosowania oraz do powstrzymania się od przyjmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby uczynić prawo Unii nieskutecznym, lecz także bardzo konkretne i szczegółowe zobowiązania w poszczególnych obszarach polityki, jak również zilustrowano to w niniejszej sprawie. Zasada lojalnej współpracy, zapisana w art. 4 ust. 3 TUE, musi oczywiście działać w obie strony⁶².

107. Po drugie, odmawianie jednostkom takim jak druga strona postępowania odwoławczego możliwości zaskarżania aktów Unii, które w istotny sposób wpływają na wykonywanie pewnych uprawnień przysługujących im na poziomie konstytucyjnym, mogłoby prowadzić do sytuacji, której nie sposób nie nazwać „konstytucyjnie niezdrową” pod względem zachęt i kontroli. Nierzadko bowiem zdarza się, że unijne akty delegowane lub wykonawcze są wynikiem pewnego rodzaju (prawnie przewidzianego) porozumienia zawartego między instytucją Unii a odpowiednim sektorem lub zainteresowanymi stronami. W takich przypadkach restrykcyjne podejście do pojęcia „bezpośredniego oddziaływania” może oznaczać, że jedyną kategorią skarżących, którzy (być może) będą mieli legitymację czynną przed sądami Unii, będą sami członkowie owego sektora. Jest jednak mało prawdopodobne, aby stanowiło to najlepszą zachętę do negocjacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i prowadziło do osiągnięcia wyważonego rezultatu legislacyjnego, jeżeli faktyczny brak możliwości zakwestionowania tego rezultatu jest uzależniony od stworzenia przepisów, które spotkają się z przychylnym przyjęciem przedstawicieli danego sektora.

108. Po trzecie, na płaszczyźnie instytucjonalnej, nadal dziwi mnie struktura sądownictwa i trwająca polityka sądownicza, która tę strukturę petryfikuje, polegająca na tym, że poprzez ograniczenie bezpośredniego dostępu do sądów Unii sprawy, których przedmiotem jest ważność aktów Unii, trafiają do sądów krajowych, aby ostatecznie po wielu latach trafić do Trybunału

⁶¹ Opinia w sprawie Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 46–63, 129–147). Prawdą jest, że argumenty te najwyraźniej nie przekonały Trybunału, biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie w wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r., Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Jednak prawdą jest również to, że w swoim wyroku Trybunał, ani bezpośrednio ani pośrednio, nie zakwestionował ani nie odrzucił żadnego z argumentów.

⁶² Zobacz w ujęciu bardziej szczegółowym moja opinia w sprawie Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 80).

Sprawiedliwości w ramach postępowania prejudycjalnego⁶³. To złożone i czasochłonne połączenie procedur jest po prostu nieracjonalne w świetle ostatniej reformy struktury sądowniczej Unii, która wyposażyla Sąd w środki niezbędne do pełnienia jego konstytucyjnej roli jako unijnego sądu pierwszej instancji, który w granicach swoich kompetencji może sprawować pełną kontrolę sądową, badając sprawy zarówno co do właściwego prawa, jak i okoliczności faktycznych⁶⁴.

109. Wszystkie powyższe rozważania mają zastosowanie a fortiori w sprawach dotyczących złożonych, technicznych dziedzin, gdzie podział zadań w ramach postępowania prejudycjalnego może być w praktyce nieoptymalny w kontekście ich rozstrzygnięcia. Z jednej strony bowiem mało prawdopodobne jest, by sąd krajowy, a czasem nawet sąd pierwszej instancji rozpatrujący nieco inną sprawę, przeprowadził wstępną szczegółową, merytoryczną i techniczną oceny kwestii istotnych dla wykładni prawa Unii, która ma być dokonana przez Trybunał⁶⁵. Z drugiej strony ocena faktów nie jest zadaniem Trybunału Sprawiedliwości orzekającego w trybie prejudycjalnym. Tym samym istnieje ryzyko, że dość złożone kwestie techniczne, które z pewnością będą miały wpływ na wynik wykładni lub stwierdzenie ważności prawa Unii, nie zostaną zbadane w żadnym z postępowań⁶⁶.

110. W świetle powyższego i pomimo naruszenia prawa, którego w tym względzie dopuścił się Sąd, proponuję, aby Trybunał oddalił część drugą zarzutu pierwszego odwołania Węgier oraz zarzuty pierwszy i drugi odwołania Niemiec. Akt dotyczy drugiej strony postępowania odwoławczego bezpośrednio.

2. Czy zaskarżone rozporządzenie wymaga środków wykonawczych

a) Argumenty stron

111. Część pierwsza zarzutu pierwszego odwołania Węgier dotyczy stwierdzenia Sądu, zawartego w pkt 40 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie nie wymaga *środków wykonawczych* względem drugiej strony postępowania odwoławczego. Zasadniczo Węgry uważają, że zaskarżone rozporządzenie samo w sobie nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a dla wywołania jakichkolwiek tego rodzaju skutków konieczne jest przyjęcie szeregu aktów na poziomie krajowym.

⁶³ Jak wynika z toczących się spraw dotyczących afery „dieselgate” (zob. przypis 10 powyżej), kwestia ta będzie prawdopodobnie – w ten czy inny sposób – przedmiotem zainteresowania sądów Unii przez kolejne lata.

⁶⁴ Zobacz argumenty przedstawione w mojej opinii w sprawie Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:588, pkt 137–147). Zobacz ostatnio moja opinia w sprawie FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, pkt 148).

⁶⁵ Zobacz na przykład wyrok z dnia 1 października 2019 r., Blaise i in. (C-616/17, EU:C:2019:800). W tej sprawie okoliczność, że M. Blaise i inne osoby włamali się do sklepów w departamencie Ariège (Francja), gdzie zniszczyli pojemniki herbicydów zawierające glifosat i rozbili szklane gabloty, doprowadziła do wszczęcia przeciwko tym osobom postępowania karnego w sprawie zarzutu zniszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy. Na tej podstawie i w następstwie postanowienia odsyłającego wydanego przez tribunal correctionnel de Foix (sąd karny we Foix, Francja) rozpatrujący sprawę w pierwszej instancji w odniesieniu do zarzutów karnych postawionych skarżącym Trybunał ocenił szereg dość złożonych kwestii technicznych dotyczących ważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1) w kontekście zezwolenia na stosowanie glifosatu jako substancji czynnej. Jednocześnie ta sama kwestia (przedłużenie zezwolenia na stosowanie glifosatu jako substancji czynnej) nie mogła być badana przez Sąd w drodze skargi bezpośredniej wniesionej przez region stołeczny Bruksela z uwagi na brak bezpośredniego oddziaływania spornego aktu na ten ostatni – wyrok z dnia 3 grudnia 2020 r., Région de Bruxelles-Capitale/Komisja (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Aby zapoznać się z kolejnym przykładem, zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Confédération paysanne i in. (C-528/16, EU:C:2018:583), przy czym wiele technicznych założeń faktycznych przyjętych w tym orzeczeniu następnie zakwestionowało międzynarodowe środowisko naukowe. Aby zapoznać się z (być może bardziej neutralnym) podsumowaniem tych zastrzeżeń, zob. oświadczenie Grupy Głównych Doradców Naukowych (Komisji Europejskiej), A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive [Perspektywa naukowa dotycząca statusu regulacyjnego produktów pochodzących z edycji genów i wpływ na dyrektywę w sprawie GMO] z dnia 13 listopada 2018 r., Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2018 r. (Doi 10.2777/407732).

b) Analiza

112. Moim zdaniem zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie.

113. Z orzecznictwa wynika, że aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby wnoszącej skargę i przedmiotu tej skargi⁶⁷. Nie ma zatem znaczenia, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych osób⁶⁸ i czy inne części zaskarżonego aktu, które nie zostały zakwestionowane przez skarżącego, wymagają przyjęcia takich środków⁶⁹. W tym kontekście istotne jest, czy konkretne skutki prawne, które zmieniają sytuację skarżącego, powstają wobec niego wskutek zaskarżonego aktu Unii lub jakiegokolwiek innego aktu przyjętego przez Unię lub dane państwo członkowskie⁷⁰.

114. W świetle powyższego, biorąc pod uwagę sytuację drugiej strony postępowania odwoławczego oraz przedmiot niniejszego postępowania, wydaje mi się, że Sąd nie popełnił błędu, uznając, że w odniesieniu do *szczególnej* sytuacji drugiej strony postępowania odwoławczego zaskarżone rozporządzenie nie wymagało środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty części trzecia TFUE.

115. Jeśli bowiem przyjąć, że zaskarżone rozporządzenie dopuszcza uzyskanie homologacji typu dla „pojazdów fałszywie spełniających normę Euro 6”, umożliwiając tym samym wprowadzenie tych pojazdów do obrotu, a zatem ich ruch, wpływ na zdolność prawną drugiej strony postępowania odwoławczego do wykonywania jej uprawnień według własnego uznania jest bezpośredni i natychmiastowy. Aby (metaforycznie rzecz ujmując) związać ręce drugiej stronie postępowania odwoławczego, nie trzeba przyjmować żadnego innego aktu Unii czy krajowego aktu prawnego. Innymi słowy, istnieje związek przyczynowy pomiędzy zakwestionowanymi przez drugą stronę postępowania odwoławczego przepisami Unii a zmianą sytuacji prawnej tej strony.

116. Nieracjonalne i sztuczne byłoby twierdzenie, że jednostki niższego rzędu niż państwo powinny czekać na pierwszą homologację typu jakiegokolwiek „pojazdu fałszywie spełniającego normę Euro 6”, aby zakwestionować tę homologację przed sądem krajowym i w ramach tego postępowania podnieść zarzut nieważności wdrażanych przepisów Unii. Żadne tego rodzaju akty wykonawcze nie byłyby – w sposób oczywisty – aktami wydanymi „względem” drugiej strony postępowania odwoławczego. Co się tyczy skutków prawnych kwestionowanych przez tę stronę (dorozumianej lub ukrytej zmiany norm Euro 6), jasne jest zatem, że zaskarżony akt Unii jest, cytując rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna, „w pełni i samoistnie operacyjny”⁷¹.

117. Należy wobec tego oddalić część pierwszą zarzutu pierwszego odwołania Węgier.

⁶⁷ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 30, 31).

⁶⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 63–65).

⁶⁹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 31).

⁷⁰ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 marca 2018 r., European Union Copper Task Force/Komisja (C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 43–45); z dnia 18 października 2018 r., Internacional de Productos Metálicos/Komisja (C-145/17 P, EU:C:2018:839, pkt 56, 57).

⁷¹ Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, pkt 32).

B. Ocena merytoryczna: brak kompetencji Komisji

a) Argumenty stron

118. W ramach zarzutu trzeciego odwołania Niemcy podnoszą, że Sąd dokonał błędnej wykładni art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007, aby dojść do wniosku, że Komisja nie miała kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Niemcy utrzymują, że Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania zarówno w odniesieniu do kwalifikacji przepisu jako „innego niż istotny”, jak i w odniesieniu do praktycznych skutków, jakie przepis ten wywiera. Przy należyтым uwzględnieniu tego zakresu uznania wprowadzenie badań RDE jako takich, czynnika zgodności dla tych badań oraz przepisów przejściowych należy uznać za elementy inne niż istotne w rozumieniu art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia.

119. Jedyny zarzut odwołania podniesiony przez Komisję dotyczy również ustaleń Sądu w przedmiocie domniemanego braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Komisja nie zaprzecza, że – jak stwierdził Sąd w pkt 118 zaskarżonego wyroku – wartości dopuszczalne emisji NO_x stanowią istotny element rozporządzenia nr 715/2007. Komisja jest jednak zdania, że element ten nie został zmieniony. W tym względzie znamienne jest, że Sąd odwołuje się do zmiany „de facto” wartości dopuszczalnych (w pkt 128, 137 i 144 zaskarżonego wyroku), przyznając jednocześnie, że w sensie prawnym nie nastąpiła żadna zmiana owych wartości (w pkt 150 tego wyroku).

120. Komisja wskazuje, że rozporządzenie nr 715/2007 nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących sposobu kontroli emisji. Zdaniem Komisji Sąd pomylił zatem metodę weryfikacji wartości dopuszczalnych ze zmianą tych wartości. Ponieważ stare badania laboratoryjne NEDC i nowe badania RDE obowiązują łącznie, a zatem pojazd musi spełnić oba te warunki, aby uzyskać homologację typu, zaskarżone rozporządzenie nie może prowadzić do jakiegokolwiek *pogorszenia* metod weryfikacji i w konsekwencji do zmiany de facto tych wartości.

121. Komisja twierdzi również, że Sąd dokonał przeniesienia ciężaru dowodu wymagając od Komisji uzasadnienia wybranych metod i stwierdzając nieważność zaskarżonego aktu, ponieważ uznał argumenty Komisji za nieprzekonujące. To do skarżących należy wykazanie niezgodności z prawem aktu Unii, który zasadniczo korzysta z domniemania ważności.

122. W tym kontekście ACEA podkreśla, że współczynniki wprowadzone przez Komisję są konieczne, aby umożliwić porównanie różnych zestawów danych w świetle technicznej i statystycznej niepewności związanej z nowymi badaniami.

b) Analiza

123. Po pierwsze, nie przekonują mnie argumenty dotyczące domniemanego marginesu uznania Komisji co do określania, które elementy aktu prawnego są istotne, a które nie. Po pierwsze, to prawodawca Unii (w tym przypadku Rada i Parlament) określa, w jakich aspektach chce przyznać

Komisji uprawnienia delegowane lub wykonawcze, a w jakich nie⁷². Po drugie, elementy „istotne” i „nieistotne” są kategoriami prawnymi, a zatem do Trybunału należy dokonanie ich ostatecznej wykładni i weryfikacja ich prawidłowego zastosowania w konkretnym przypadku⁷³.

124. Po drugie, w podobnym duchu, nie uważam, by doszło do jakiegokolwiek przeniesienia ciężaru dowodu. Sąd po prostu zastosował, w złożonej pod względem prawnym i faktycznym sprawie, zwykłe zasady dotyczące ciężaru dowodu w skargach bezpośrednich. W zakresie, w jakim druga strona postępowania odwoławczego wykazała istnienie *fumus boni iuris*, na Komisji spoczywał obowiązek podważenia i obalenia co do zasady i w szczegółach przedstawionych przez tę stronę informacji i wynikających z nich wniosków⁷⁴. Uznawszy jednak, że kontrargumenty Komisji są nieprzekonujące, Sąd doszedł do wniosku, że Komisja nie może, nie zmieniając *de facto* wartości dopuszczalnych emisji NO_x określonych w załączniku I do rozporządzenia nr 715/2007: (i) ustanowić wartości NTE dla emisji NO_x, które z uwagi na współczynnik CF pollutant są wyższe od tej wartości dopuszczalnej, a w każdym razie (ii) przyjąć współczynników o wielkości takiej jak w przypadku CF pollutant.

125. Po trzecie, po poczynieniu tych uwag, kluczową kwestią podniesioną w zarzutach odwołania jest ustalenie, czy Sąd naruszył prawo stwierdzając, że poprzez zaskarżone rozporządzenie Komisja *de facto* zmieniła istotny element uregulowania podstawowego.

126. W świetle argumentów przedstawionych przez wnoszące odwołanie nie dostrzegam takiego błędu.

127. Po pierwsze, wartości dopuszczalne emisji NO_x określone w rozporządzeniu nr 715/2007 stanowią, jak wszystko na to wskazuje, *istotny element* tego aktu prawnego⁷⁵. Podobnie jak Sąd, biorąc pod uwagę brzmienie, kontekst, a przede wszystkim cel tego aktu prawa Unii, nie widzę możliwości wyciągnięcia odmiennego wniosku w tym względzie. W konsekwencji Komisja nie byłaby uprawniona do jego zmiany poprzez przyjęcie przepisów wykonawczych takich jak zaskarżone rozporządzenie. Strony wydają się zgodne w tej kwestii.

128. Po drugie, można rzeczywiście stwierdzić, że co do zasady elementy takie jak wartości NTE lub CF pollutant stanowią – zwłaszcza gdy każdy z nich jest rozpatrywany z osobna – inne niż istotne elementy rozporządzenia. Są to elementy techniczne o charakterze wyłącznie funkcjonalnym i instrumentalnym. Z motywu 26, art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 wynika raczej jasno, że procedury i badania homologacji typu stanowią elementy inne niż istotne tego rozporządzenia, które mogą zatem zostać przyjęte przez Komisję w następstwie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

129. Po trzecie, z powyższego nie wynika jednak, że ustalając określone parametry badań RDE (takie jak wartości NTE lub CF pollutant), Komisja nie mogła nigdy naruszyć istotnego elementu (wartości dopuszczalnych emisji NO_x). Zrozumiałe jest, że jeśli wybrany proces weryfikacji

⁷² Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 18 marca 2014 r., Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 40): „prawodawca Unii dysponuje swobodnym uznaniem, gdy postanawia powierzyć Komisji uprawnienie delegowane na podstawie art. 290 ust. 1 TFUE lub uprawnienie wykonawcze na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE”. Zobacz także wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 46).

⁷³ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 67); z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 47).

⁷⁴ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową) (C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁵ Istotnymi elementami uregulowania podstawowego są te elementy, których przyjęcie wymaga dokonania wyboru politycznego wchodzącego w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii. Zobacz wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Dyson/Komisja (C-44/16 P, EU:C:2017:357, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

i przyjęte w nim konkretne wartości są zbyt łagodne i nieskuteczne, wartości dopuszczalne przewidziane przez prawodawcę Unii są albo niemożliwe do sprawdzenia, albo de facto przekraczane, a w konsekwencji często nie będą przestrzegane w praktyce. W związku z tym, przynajmniej w teorii, nie dostrzegam żadnego błędu w przyjętym przez Sąd rozumowaniu, zgodnie z którym ustalenie zbyt wysokich parametrów mogłoby de facto prowadzić do pośredniej lub ukrytej zmiany wartości dopuszczalnych emisji NO_x.

130. Ustalenie, czy konkretne parametry przyjęte przez Komisję, w świetle szczególnych okoliczności niniejszej sprawy, doprowadziły de facto do zmiany wartości dopuszczalnych emisji NO_x, jest w moim przekonaniu złożoną oceną okoliczności faktycznych. Ocena ta sama w sobie nie podlega kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego, chyba że wnoszący odwołanie powołują się na przeinaczenie faktów lub dowodów powołanych przez sąd pierwszej instancji (i ich dowodzą)⁷⁶. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przeinaczenie musi wynikać w oczywisty sposób z akt sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny faktów i dowodów⁷⁷.

131. W niniejszej sprawie nie dostrzegam jakiegokolwiek przeinaczenia tego rodzaju.

132. Żadna z wnoszących odwołanie ani żaden z interwenientów nie przedstawili jakiegokolwiek przekonującego argumentu, który pozwoliłby stwierdzić, że Sąd *zasadniczo* błędnie zrozumiał okoliczności faktyczne lub błędnie zinterpretował dowody przedstawione przez strony. Przeciwnie, Sąd doszedł do wniosku, który nie tylko jest możliwy, lecz także wydaje się znajdować poparcie w różnych istotnych oficjalnych dokumentach, na które powoływały się strony. Na przykład w sprawozdaniu w sprawie dochodzenia dotyczącego pomiarów emisji w sektorze motoryzacyjnym Parlament Europejski stwierdził, że współczynnik zgodności „w praktyce osłabia obowiązujące normy emisji”, „nie znajduj[e] uzasadnienia z technicznego punktu widzenia i nie odzwierciedl[a] rzeczywistej potrzeby opracowania nowej technologii”, przy czym można go uznać za „rzeczywiste ogólne odstępstwo od przestrzegania obowiązujących ograniczeń emisji na długi czas”⁷⁸. Podobnie w niedawnym dokumencie analitycznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono opinię niektórych badaczy, zgodnie z którą wartości dopuszczalne NO_x ustalone dla badań RDE wydają się osłabiać skuteczność tych badań, oraz zwrócono uwagę na znacznie niższe wartości dopuszczalne obowiązujące w Stanach Zjednoczonych⁷⁹.

133. W związku z tym, moim zdaniem, argumentem, który należy rozważyć – jako że stanowi on krytykę toku rozumowania prawnego Sądu, a nie jego oceny istotnych elementów okoliczności faktycznych – jest argument dotyczący domniemanego przeoczenia przez Sąd kumulatywnego charakteru tych dwóch badań. Ponieważ wyniki zarówno starych badań (badań laboratoryjnych – NEDC), jak i nowych (rzeczywistych warunków jazdy – RDE) muszą być pozytywne, aby pojazd uzyskał homologację typu, wnoszące odwołanie twierdzą, że zaskarżone rozporządzenie nie *zmienia wcześniejszej sytuacji*. Nie jest zatem możliwe, by w rzeczywistości doszło do zmiany uregulowania podstawowego.

⁷⁶ Zobacz ostatnio na przykład wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Komisja (C-309/19 P, EU:C:2020:401, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁷ Zobacz między innymi wyrok z dnia 10 marca 2021 r., Ertico – ITS Europe/Komisja (C-572/19 P, EU:C:2021:188, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁸ Zobacz odniesienie w przypisie 53 powyżej, pkt 6 oraz 9–11 wniosków.

⁷⁹ The EU's response to the „dieselgate” scandal, zob. przypis 9 powyżej, s. 25.

134. Nasuwa się zatem pytanie: z jaką odpowiednią „sytuacją wcześniejszą” mamy tu do czynienia? Wydaje się, że wnoszące odwołanie słusznie twierdzą, iż zaskarżone rozporządzenie nie doprowadziło i nie mogło doprowadzić do zmiany in peius sytuacji wyjściowej, jeśli tę sytuację wyjściową należy rozumieć jako odnoszącą się do rzeczywistego stanu rzeczy w 2016 r. Zakładając, że moje rozumienie systemu badań jest prawidłowe, to – logicznie rzecz biorąc – rozporządzenie to powinno było rzeczywiście usprawnić weryfikację zgodności z normą Euro 6.

135. Jednakże okoliczność, że sytuacja pod względem *faktycznym* nie uległa zmianie (lub ewentualnie tylko poprawie), nie może podważać wniosku Sądu dotyczącego niezgodnej z prawem zmiany sytuacji *prawnej*, który to wniosek zgodnie z logiką powinien być punktem wyjścia dla tej oceny.

136. Prawdą jest, że działanie Komisji w tej sprawie było najprawdopodobniej konieczne. Zgodnie z motywem 15 i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 715/2007 Komisja prowadzi stały przegląd procedur, badań i wymogów, o których mowa w art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia, jak również cykli badawczych używanych do pomiaru emisji. Zgodnie z tymi przepisami jeżeli ten przegląd wykaże, że nie są one już odpowiednie lub nie odwzorowują rzeczywistych emisji *muszą* zostać dostosowane, tak aby w wystarczający sposób odwzorowywały emisje pochodzące z rzeczywistego ruchu drogowego.

137. Nie umniejsza to jednak faktu, że – jak stwierdził Sąd – Komisja wydała akt prawny, na gruncie którego w danym okresie *nadal tolerowano odstępstwa* od określonej w uregulowaniu podstawowym wartości dopuszczalnej emisji NO_x.

138. Innymi słowy, punktem, do którego w normalnych warunkach prawnych należy powrócić po stwierdzeniu naruszenia, jest ponowne utrzymanie istniejącego od początku wymogu prawnego. Argument, że zaskarżone rozporządzenie Komisji nie „pogorszyło sytuacji” może być słuszny w odniesieniu do ówczesnego *stanu faktycznego*, który stwierdzono po aferze „dieselgate”. Jeżeli bowiem niezgodność – a czasem nawet niezgodność w znacznym stopniu – z wymogami była udziałem wielu producentów i wielu typów pojazdów dostępnych wówczas na rynku, wysiłku legislacyjnego mającego na celu stopniowe zapewnienie przynajmniej częściowej zgodności z wymogami w rzeczywistych warunkach panujących w owym czasie nie można postrzegać inaczej niż jako działanie w najlepszym interesie systemu jako takiego i jego przyszłego funkcjonowania.

139. Faktem jest jednak, że w ramach tego procesu, jak ustalił Sąd, Komisja pozwoliła na dalsze odstępstwa od punktu, do którego z *prawnego* punktu widzenia sytuacja powinna była *bezzwłocznie* powrócić: do pełnej zgodności z już istniejącą normą, uprzednio ustanowioną przez prawodawcę Unii, którą przez cały czas należało utrzymywać i egzekwować. Z prawnego punktu widzenia jest to rzeczywiście odpowiednia „wcześniejsza sytuacja”.

140. Wobec tego nie widzę nic złego w stwierdzeniu Sądu jako takim, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie Komisja zmieniła sytuację prawną, wyraźnie tolerując emisje przekraczające wartości dopuszczalne ustalone przez prawodawcę Unii, przy czym te konkretne wartości dopuszczalne stanowią istotny element, którego Komisja nie mogła skutecznie zmienić w drodze zwykłych przepisów wykonawczych.

141. Wydaje mi się więc, że również w tej kwestii zaskarżony wyrok powinien zostać utrzymany w mocy.

C. Konsekwencje ustaleń Sądu

1. Zakres stwierdzenia nieważności

142. W ramach zarzutu czwartego odwołania Niemcy podnoszą, że Sąd błędnie uznał, iż pkt 2 załącznika II do zaskarżonego rozporządzenia jest *rozłączny* względem pozostałej części aktu. Niemcy podnoszą, że zgodnie z tokiem rozumowania przyjętym w zaskarżonym wyroku Sąd powinien był również stwierdzić nieważność art. 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia, który zmienia art. 3 ust. 10 rozporządzenia nr 692/2008 w zakresie, w jakim w sposób dorozumiany określa – jak wskazano w pkt 156 zaskarżonego wyroku – moment, od którego badania RDE nie są wykonywane wyłącznie do celów monitorowania.

143. Miasto Bruksela podnosi zarzut niedopuszczalności w odniesieniu do tego zarzutu odwołania, twierdząc, że Niemcy nie mają interesu w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości.

144. Nie jest bowiem oczywiste, jakiemu celowi miałyby służyć dalsze unieważnienie, jeżeli usunięto już kluczowy element struktury. Jednakże, ogólnie rzecz biorąc, rząd niemiecki mógłby być może uznać, że korzystniejsze lub rozsądniejsze od posiadania niespójnego systemu (stary system minus współczynnik CF pollutant lub z niższym CF pollutant ustalonym przez Komisję) byłoby posiadanie zmienionego systemu. Jeżeli tak jest w istocie, strona ta może mieć interes w stwierdzeniu nieważności rozporządzenia w całości. Z tego powodu zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

145. Jednakże, w każdym razie, jeśli chodzi o zasadność argumentu, nie wydaje mi się, by zasługiwał na uwzględnienie.

146. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału stwierdzenie nieważności części aktu Unii jest możliwe pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Trybunał stwierdził również, że ten wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty⁸⁰.

147. W niniejszej sprawie problematyczny element wskazany przez Sąd w zaskarżonym rozporządzeniu (CF pollutant) ma bardzo szczególny charakter. Współczynnik ten będzie miał zastosowanie dopóty, dopóki prawodawca Unii nie uchyli go i nie zastąpi elementem lepiej odzwierciedlającym rzeczywistość lub zwyczajnie z niego zrezygnuje.

148. Rząd niemiecki nie wyjaśnił, dlaczego uchylenie lub zastąpienie tego współczynnika miałyby koniecznie wpłynąć na prawidłowe funkcjonowanie ram prawnych, które zaskarżone rozporządzenie zmienia lub wdraża. Sąd nie stwierdził bowiem żadnego zasadniczego błędu w strukturze badań, lecz jedynie w ustalonych w tym celu wartościach NTE (ze względu na współczynnik CF pollutant).

149. Rząd ten nie wyjaśnił również, jaka dokładnie zmiana nastąpiłaby w sytuacji, gdyby Sąd stwierdził również nieważność art. 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia.

150. W związku z tym jestem zdania, że również ten zarzut odwołania powinien zostać oddalony.

⁸⁰ Zobacz wyrok z dnia 18 marca 2014 r., Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

2. W przedmiocie czasowych skutków stwierdzenia nieważności

151. W ramach zarzutu drugiego odwołania Węgry podnoszą, że Sąd niesłusznie ograniczył czasowe skutki stwierdzenia nieważności do rozsądnego terminu nieprzekraczającego 12 miesięcy. Zdaniem Węgier ten maksymalny termin jest zbyt krótki, ponieważ w praktyce prawodawca Unii nie jest w stanie uchwalić nowych przepisów w takich ramach czasowych.

152. Bardzo podobne argumenty przedstawiono w ramach zarzutu piątego odwołania podniesionego przez Niemcy. Rząd niemiecki powołuje się na szacunki niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego co do liczby samochodów producentów niemieckich i innych producentów z całej Europy, których sprzedaż nie będzie już możliwa, sugerując ponadto, że potencjalna luka prawna, która jakoby powstała wskutek wyroku Sądu, może doprowadzić do całkowitego wstrzymania produkcji, homologacji i rejestracji nowych samochodów z powodu wynikającej z tego niepewności prawa.

153. Nie przekonują mnie te zarzuty odwołania.

154. Prościej rzecz ujmując, kwestia, z którą wnoszące odwołanie zwracają się do Trybunału, jest następująca: czy okres 12 miesięcy jest wystarczająco długi, aby instytucje Unii mogły przyjąć nowe środki, które, poprzez usunięcie stwierdzonego błędu, zapewnią zgodność z normami określonymi w uregulowaniu podstawowym?

155. Wydaje mi się, że w świetle argumentów podniesionych przez wnoszące odwołanie, aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał musiałby przeprowadzić *ex novo* badanie okoliczności faktycznych. Wnoszące odwołanie nie powołują się bowiem na błąd w metodach i kryteriach zastosowanych przez Sąd w celu dokonania tej oceny (taki jak na przykład zastosowanie niewłaściwych standardów, nieuwzględnienie pewnych istotnych elementów i tak dalej). Wnoszące odwołanie twierdzą po prostu, że Sąd popełnił błąd w swojej całościowej ocenie. W tym względzie i z tego powodu wątpię, by te zarzuty były w ogóle dopuszczalne.

156. W każdym razie wnoszące odwołanie nie wskazują na żaden konkretny element faktyczny lub prawny, który uzasadniałby tezę, że okres 12 miesięcy jest niewystarczający, by Komisja mogła interweniować, powołując się na swoje uprawnienia wykonawcze, w celu zaradzenia problemom stwierdzonym w zaskarżonym rozporządzeniu.

157. W związku z tym, moim zdaniem, niniejsze zarzuty są niedopuszczalne, a w każdym razie bezzasadne.

VI. W przedmiocie kosztów

158. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

159. Ponieważ druga strona postępowania odwoławczego zażądała zasądzenia kosztów, kosztami zostają obciążone wnoszące odwołanie.

160. Zgodnie z art. 140 §§ 1 i 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości wszyscy interwenienci w sprawie pokrywają własne koszty.

VII. Wnioski

161. Proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości:

- oddalił odwołania;
- obciążył Republikę Federalną Niemiec, Węgry i Komisję Europejską kosztami poniesionymi przez Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid w ramach postępowań przed Sądem oraz przed Trybunałem Sprawiedliwości;
- obciążył wszystkich interwenientów własnymi kosztami postępowania.