



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 10. lipnja 2021.¹

Spojeni predmeti C-177/19 P, C-178/19 P i C-179/19 P

Savezna Republika Njemačka
protiv
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Europske komisije (C-177/19 P)
i
Mađarska
protiv
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Europske komisije (C-178/19 P),
i
Europska komisija
protiv
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Žalba – Okoliš – Uredba (EU) 2016/646 – Emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) – Ovlasti općinskog tijela u području zaštite okoliša da ograniči promet određenih vozila – Aktivna procesna legitimacija lokalnih jedinica – Izravan utjecaj – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Provedbene ovlasti Komisije – Utvrđivanje vrijednosti koje se ne smiju prekoračiti (NTE) za emisije dušikovih oksida pri ispitivanju stvarnih emisija tijekom vožnje (RDE) – Primjena faktora sukladnosti (CF) onečišćujuće tvari – Djelomično poništenje – Vremenska prilagodba učinaka poništenja”

¹ Izvorni jezik: engleski

I. Uvod

1. Europska komisija je 2016. godine kao odgovor na poznati skandal u vezi sa stvarnom razinom emisija određenih vozila na dizelski pogon uvela postupak ispitivanja stvarnih emisija tijekom vožnje (u daljnjem tekstu: RDE) kao dopunu prethodnog laboratorijskog postupka, odnosno novog europskog ciklusa vožnje (u daljnjem tekstu: NEDC). Potonji je bio jedini postupak ispitivanja koji se do tog trenutka upotrebljavao za „homologaciju tipa” novih lakih osobnih i gospodarskih vozila. Usto, Komisija je utvrdila i vrijednosti koje se odnose na masu emisija dušikovih oksida (u daljnjem tekstu: NO_x), koje se ne smiju prekoračiti u okviru tih ispitivanja RDE-a.

2. Opći sud je u svojoj presudi od 13. prosinca 2018., djelomično prihvativši tužbe koje su podnijeli Ville de Paris (u daljnjem tekstu: Grad Pariz, Francuska), Ville de Bruxelles (u daljnjem tekstu: Grad Bruxelles, Belgija) i Ayuntamiento de Madrid (u daljnjem tekstu: Općina Madrid, Španjolska) (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: druge stranke u žalbenom postupku), djelomično poništio Komisijinu uredbu kojom se utvrđuju određene vrijednosti za ispitivanja RDE-a u pogledu emisija NO_x². Opći sud je u bitnome zaključio da je Komisija, utvrđivanjem previsokih vrijednosti, *de facto* izmijenila normu Euro 6 koju je utvrdio zakonodavac Unije, za što nije imala ovlast³.

3. U svojim žalbama Savezna Republika Njemačka, Mađarska i Europska komisija (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: žalitelji) od Suda zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda. Tim se žalbama otvara nekoliko pitanja, od kojih su dva možda važnija od drugih. Prvo je postupovne prirode. Odnosi se na pojam „izravnog utjecaja” u odnosu na regionalno tijelo države članice koje želi pobijati akt Unije. Drugo je materijalne prirode. Koji je doseg manevarskog prostora Komisije kada je donošenjem provedbenog propisa ovlaštena izmijeniti elemente temeljnog instrumenta koji nisu ključni?

II. Pravni i činjenični okvir

4. Da bi se novi model vozila mogao staviti na tržište u Europskoj uniji, proizvođač ga mora podvrgnuti postupku homologacije tipa. Cilj tog postupka jest potvrditi da prototip vozila ispunjava sve sigurnosne, ekološke i proizvodne zahtjeve Unije (kako su određeni temeljnim propisom i relevantnim regulatornim aktima)⁴.

5. Što se tiče ovog postupka, temeljni propis na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka bila je Direktiva 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (Okvirna direktiva)⁵.

² Uredba Komisije (EU) 2016/646 od 20. travnja 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 692/2008 u pogledu emisija iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6) (SL 2016., L 109, str. 1.) (u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

³ Presuda Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid/Komisija (T-339/16, T-352/16 i T-391/16, EU:T:2018:927) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

⁴ Za primjer regulatornog okvira Unije za homologaciju tipa vozila, vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu CLCV i dr. (Poremećajni uređaj u dizelskom motoru) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ SL 2007., L 263, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.). Ta je direktiva sada stavljena izvan snage Uredbom (EU) 2018/858 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o homologaciji i nadzoru tržišta motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila, o izmjeni uredaba (EZ) br. 715/2007 i (EZ) br. 595/2009 te o stavljanju izvan snage Direktive 2007/46/EZ (SL 2018., L 151, str. 1.).

6. U skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2007/46:

„Države članice registriraju ili dopuštaju prodaju ili stavljanje u upotrebu takvih vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica koji ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive.

One ne zabranjuju, ograničavaju ili ometaju registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve.”

7. Prilog IV. Direktivi 2007/46, naslovljen „Popis zahtjeva za EZ homologaciju vozila”, sadržavao je, među ostalim, popis primjenjivih regulatornih akata.

8. Kad je riječ o emisijama onečišćujućih tvari iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) relevantni regulatorni akt bila je Uredba (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila⁶. Ta uredba u skladu sa svojim člankom 1. stavkom 1. „utvrđuje zajedničke tehničke zahtjeve za homologaciju tipa motornih vozila [...] i zamjenskih dijelova, poput zamjenskih uređaja za kontrolu emisije, s obzirom na njihove emisije”.

9. Člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 715/2007 predviđa se da se posebni postupci, ispitivanja i zahtjevi za homologaciju tipa koji su namijenjeni za izmjene elemenata te uredbe koji nisu ključni, njezinim dopunjavanjem, donose u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom⁷.

10. Člankom 10. Uredbe br. 715/2007 predviđeno je, među ostalim, da se za osobna vozila i vozila za prijevoz osoba granične vrijednosti norme Euro 5 primjenjuju od 1. rujna 2009. za homologaciju tipa i da se, počevši od 1. siječnja 2011., nova vozila koja nisu usklađena s tom normom više ne mogu registrirati, ponuditi na prodaju ili staviti u uporabu. Njime se također predviđa da se granične vrijednosti norme Euro 6 primjenjuju od 1. rujna 2014. za homologaciju po tipu i da se, počevši od 1. rujna 2015., nova vozila koja nisu usklađena s tom normom više ne mogu registrirati, ponuditi na prodaju ili staviti u uporabu. Tablicama 1. i 2. Priloga I. Uredbi br. 715/2007 utvrđuju se granične vrijednosti emisija NO_x za pojedine kategorije dizelskih osobnih vozila i vozila za prijevoz osoba od 180 mg/km za Euro 5 i od 80 mg/km za Euro 6.

11. Člankom 14. stavkom 3. Uredbe br. 715/2007 Komisiji se nalaže da redovito preispituje postupke, ispitivanja i zahtjeve iz članka 5. stavka 3. te uredbe, kao i cikluse ispitivanja koji se upotrebljavaju za mjerenje emisija. Ako provjera pokaže da više ne odgovaraju ili ne odražavaju emisije u stvarnim okolnostima, u skladu s tom odredbom moraju se prilagoditi tako da na odgovarajući način odražavaju emisije koje stvarno nastaju u cestovnom prometu. Potrebne mjere, koje su namijenjene izmjeni elemenata ove Uredbe koji nisu ključni njezinim dopunjavanjem, moraju se donijeti u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom.

⁶ SL 2007., L 171, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 284.). Ta je uredba, iako je još uvijek na snazi, naknadno izmijenjena. Ovdje je preuzet tekst koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjenica.

⁷ Regulatorni postupak s kontrolom naveden je u članku 5.a Odluke Vijeća (1999/468/EZ) od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2006/512/EZ od 17. srpnja 2006. (SL 2006., L 200, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 91.). U skladu s uvodnom izjavom 7a te odluke, regulatorni postupak s kontrolom potrebno je provoditi „u pogledu mjera opće primjene kojima se mijenjaju elementi koji nisu ključni temeljnog instrumenta, donesenog u skladu s postupkom iz članka 251. Ugovora, među ostalim, brisanjem nekih od tih elemenata ili dopunjavanjem instrumenta dodavanjem novih elemenata [koji nisu ključni]. [...] Ključne elemente zakonodavnog akta može izmijeniti samo zakonodavac na temelju Ugovora”.

12. Uredba Komisije (EZ) br. 692/2008 od 18. srpnja 2008. donesena je radi provedbe članaka 4. i 5. Uredbe br. 715/2007⁸. Uvodnom izjavom 2. Uredbe br. 692/2008 određuje se da nova laka vozila moraju zadovoljavati nove granične vrijednosti za emisiju, da se ti tehnički zahtjevi počinju primjenjivati u dvije faze, Euro 5 s početkom od 1. rujna 2009. i Euro 6. od 1. rujna 2014. Tom se uredbom stoga utvrđuju zahtjevi koji su potrebni za homologaciju tipa vozila u skladu sa specifikacijama Euro 5 i 6.

13. Člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 692/2008 propisano je da se EZ homologacija tipa s obzirom, među ostalim, na emisije onečišćujućih tvari dodjeljuje ako proizvođač dokaže da predmetna vozila zadovoljavaju postupke ispitivanja propisane u raznim prilogima toj uredbi. Člankom 3. stavkom 2. iste uredbe zapravo se pojašnjava da, ovisno o njihovim značajkama, vozila podliježu različitim vrstama ispitivanja navedenima u slici I.2.4. u Prilogu I., koja su i sama opisana u različitim prilogima. Člankom 3. stavkom 5. te uredbe određuje se da „[p]roizvođač treba poduzeti tehničke mjere koje osiguravaju, u skladu s ovom Uredbom, da emisije iz ispušne cijevi i emisije isparavanjem budu učinkovito ograničene tijekom uobičajenog vijeka trajanja vozila i u uobičajenim uvjetima uporabe”.

14. U rujnu 2015. izbio je takozvani „Dieselgate” skandal, kada je United States Environmental Protection Agency (Agencija za zaštitu okoliša Sjedinjenih Američkih Država) službeno optužila Volkswagen AG za kršenje američkih emisijskih normi. Taj je proizvođač automobila naknadno priznao da je „poremećajni uređaj” doista bio ugrađen u određeni broj vozila s dizelskim pogonom diljem svijeta⁹. Taj uređaj mogao je otkriti kada se vozilo ispituje u laboratoriju i aktivirati svoj sustav za kontrolu emisija kako bi se ostvarila sukladnost s normama za emisiju NO_x¹⁰. Međutim, izvan laboratorijskih uvjeta taj uređaj bi isključio sustav za kontrolu emisija i vozilo bi proizvodilo emisije znatno iznad američkih zakonskih graničnih vrijednosti za emisije NO_x. Naknadno se pokazalo da druga vozila istog proizvođača te brojnih drugih također nisu bila u skladu s normama za NO_x određenih zakonodavstvom Unije¹¹.

15. Kao odgovor na te okolnosti na razini Unije donesena je, među drugim propisima, Uredba Komisije (EU) 2016/427 od 10. ožujka 2016. o izmjeni Uredbe br. 692/2008 s obzirom na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 6)¹². Tom je uredbom uveden postupak ispitivanja RDE-a. Tim novim postupkom ispitivanja nastoji se bolje odražavati stvarna razina emisija onečišćujućih tvari u stvarnim uvjetima vožnje u odnosu na prethodno korišteno ispitivanje, odnosno NEDC. Potonjim su se ocjenjivale emisije ispušnih plinova vozila tijekom postupka homologacije tipa samo u standardiziranim laboratorijskim uvjetima.

⁸ Uredba o provedbi i izmjeni Uredbe br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o homologaciji motornih vozila s obzirom na emisije iz lakih osobnih i teretnih vozila (Euro 5 i Euro 6) i dostupnosti podataka za popravke i održavanje vozila (SL 2008., L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 133.). Ta je uredba, iako je još uvijek na snazi, naknadno izmijenjena. Ovdje je preuzet tekst koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjenica.

⁹ Vidjeti, među ostalim, Europski revizorski sud, Odgovor EU-a na skandal „Dieselgate”, informativni dokument, veljača 2019., str. 12. Za dodatni primjer vidjeti također presudu Bundesgerichtshofa (Savezni sud, Njemačka) od 25. svibnja 2020., predmet VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, osobito t. 16. do 19.).

¹⁰ O pojmu „poremećajni uređaj” vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., X (Poremećajni uređaj u dizelskom motoru) (C-693/18, EU:C:2020:1040), s upućivanjem na brojne druge predmete koji se odnose na slična pitanja koji su trenutačno u tijeku, kao što je na primjer predmet C-128/20, GSMB Invest (SL 2020., C 271, str. 21.), predmet C-134/20, Volkswagen (SL 2020., C 271, str. 21.) ili predmet C-145/20, Porsche Inter Auto i Volkswagen (SL 2020., C 279, str. 20.).

¹¹ Vidjeti bilješku 9., Europski revizorski sud, str. 18. Vidjeti također Europska komisija, Zajednički istraživački centar, Urban NO₂ Atlas, 2019., poglavlje 1.

¹² SL 2016., L 82, str. 1.

16. Nedugo nakon toga Komisija je donijela Uredbu br. 2016/646, odnosno pobijanu uredbu, koja predstavlja jedan od regulatornih akata u okviru postupka homologacije tipa propisanog Direktivom 2007/46. Pobijanom uredbom dopunjuju se zahtjevi za ispitivanje RDE-a uspostavljanjem vrijednosti koje se ne smiju prekoračiti (NTE) za emisije NO_x. Te vrijednosti proizlaze iz primjene faktora sukladnosti onečišćujuće tvari (u daljnjem tekstu: faktori sukladnosti CF) na granične vrijednosti emisija onečišćujuće tvari utvrđenih za normu Euro 6 u Uredbi br. 715/2007¹³.

17. Pobijanom uredbom izmjenjuje se Uredba br. 692/2008 u nizu pitanja. Konkretno, člankom 1. stavkom 2. pobijane uredbe zamjenjuje se treći podstavak članka 3. stavka 10. Uredbe br. 692/2008 sljedećim tekstom: „[d]o isteka tri godine nakon datuma određenih u članku 10. stavku 4. i četiri godine nakon datuma određenih u članku 10. stavku 5. Uredbe [br. 715/2007] primjenjuju se sljedeće odredbe”.

18. Usto, člankom 1. stavkom 6. pobijane uredbe i njezinim Prilogom II. mijenja se Prilog III.A Uredbi br. 692/2008 tako što se u njega uvode, među ostalim, točke 2.1.1. do 2.1.3. Točkom 2.1.1. propisuje se konačni faktor usklađenosti mase NO_x za „1 + *margin*”, pri čemu je *margin* jednak 0,5. „Margin” je određen kao „parametar kojim se uzimaju u obzir dodatne nesigurnosti pri mjerenju povezane s primjenom prenosivih sustava za mjerenje emisija (PEMS) koji se svake godine preispituje zbog poboljšane kvalitete postupka ispitivanja PEMS-om i tehničkog napretka”. U skladu s točkom 2.1.2., iznimno od odredaba u točki 2.1.1., tijekom razdoblja od pet godina i četiri mjeseca počevši od datuma navedenih u članku 10. stavcima 4. i 5. Uredbe (EZ) 715/2007 i, ako to zahtijeva proizvođač, mogu se primjenjivati privremeni faktori sukladnosti CF onečišćujuće tvari od 2,1 za masu NO_x.

III. Pobijana presuda

19. Svojim tužbama u skladu s člankom 263. UFEU-a druge stranke u žalbenom postupku zatražile su od Općeg suda da poništi pobijanu uredbu. Grad Pariz također je od Općeg suda zatražio da naloži Komisiji plaćanje simbolične odštete od jednog eura za štetu koju je pretrpio zbog pobijane uredbe.

20. Opći sud je 13. prosinca 2018. donio pobijanu presudu, djelomično prihvativši tužbe.

21. Opći sud je pobijanu uredbu smatrao regulatornim aktom koji se izravno odnosio na druge stranke u žalbenom postupku i nije podrazumijevao provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

22. Što se tiče osnovanosti tužbi, Opći sud odlučio je najprije ocijeniti tužbene razloge o navodnom nedostatku nadležnosti Komisije za donošenje pobijane uredbe. U tom je pogledu Opći sud smatrao da je granična vrijednost emisija NO_x za vozila Euro 6, kako je utvrđena u Prilogu I. Uredbi br. 715/2007, *ključni element* te uredbe. Stoga Komisija nije mogla izmijeniti tu graničnu vrijednost aktom donesenim nakon regulatornog postupka komitologije s kontrolom. Opći sud smatrao je da je Komisija, time što je u pobijanoj uredbi odredila vrijednosti NTE emisija NO_x koje je trebalo poštovati pri ispitivanjima u uvjetima RDE-a i utvrđivanjem faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari, u praksi *izmijenila* graničnu vrijednost tih emisija za normu Euro 6.

¹³ Vidjeti točku 1. pobijane presude.

23. Opći sud je iz toga zaključio da je Komisija donošenjem pobijane uredbe prekoračila ovlasti koje su joj dodijeljene člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 715/2007 te je stoga povrijedila njezin članak 4. stavak 1. Radi ekonomičnosti sudskog postupka Opći sud nije ispitao druge tužbene razloge i argumente koje su istaknule druge stranke u žalbenom postupku.

24. Na temelju toga Opći sud je poništio točku 2. Priloga II. pobijanoj uredbi, uzimajući u obzir činjenicu da se argumenti koje su iznijele druge stranke u žalbenom postupku odnose samo na taj dio koji se smatrao odvojivim od ostatka instrumenta. Kako se ne bi narušili legitimni gospodarski interesi automobilske industrije i potrošača koji su se pozvali na postojeće zakonodavstvo te kako bi se izbjegla pravna praznina, Opći sud primijenio je članak 264. UFEU-a. Odlučio je stoga održati na snazi učinke poništene odredbe u odnosu na prethodno kao i na buduće razdoblje na rok koji ne smije biti dulji od 12 mjeseci, koji je potreban za izmjenu relevantnog zakonodavstva.

25. Naposljetku, Opći sud odbio je tužbu za naknadu štete koju je podnio Grad Pariz jer nije dokazana nikakva šteta.

IV. Postupak pred Sudom

26. U svojoj žalbi podnesenoj Sudu 22. veljače 2019. Savezna Republika Njemačka od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu, odbije tužbe i naloži drugim strankama u žalbenom postupku snošenje troškova,
- podredno, preinači točku 3. izreke pobijane presude na način da se učinci poništenih odredaba održe na snazi u maksimalnom razdoblju koje premašuje rok od 12 mjeseci.

27. U svojoj žalbi podnesenoj Sudu 22. veljače 2019. Mađarska od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu, odbije tužbe i naloži drugim strankama u žalbenom postupku snošenje troškova,
- podredno, ukine izreku pobijane presude u dijelu u kojem se zadržavaju na snazi učinci poništenih odredaba u maksimalnom razdoblju koje ne premašuje 12 mjeseci i zadrži na snazi te odredbe do donošenja novog propisa kojim se te odredbe zamjenjuju.

28. U svojoj žalbi podnesenoj Sudu 23. veljače 2019. Komisija od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu, odbije tužbe i naloži drugim strankama u žalbenom postupku snošenje troškova i
- podredno, ukine pobijanu presudu, vrati predmet Općem sudu i naknadno odluči o troškovima.

29. Druge stranke u žalbenom postupku sa svoje strane traže od Suda da odbije žalbe i naloži žaliteljima snošenje troškova. Podredno zahtijevaju od Suda da predmet vrati Općem sudu kako bi on mogao ispitati razloge za poništenje koje nije ispitivao u okviru prvostupanjskih postupaka.

30. U postupku u predmetu C-177/19 P, Rumunjskoj, Slovačkoj Republici i Europskom udruženju proizvođača automobila (u daljnjem tekstu: ACEA) dopušteno je intervenirati u potporu zahtjevu Savezne Republike Njemačke. U postupku u predmetu C-178/19 P ACEA-u je dopušteno intervenirati u potporu zahtjevu Mađarske. U postupku u predmetu C-179/19 P ACEA-u je dopušteno intervenirati u potporu zahtjevu Komisije.

31. Stranke i intervenijenti odgovorili su na pisana pitanja Suda.

32. Odlukom predsjednika petog vijeća od 28. siječnja 2021. tri su predmeta spojena u svrhu donošenja mišljenja i presude.

V. Ocjena

33. U ovom ću mišljenju sa svakim od žalbenih razloga koje su istaknula tri žalitelja postupati na sljedeći način.

34. Kao prvo, ispitat ću žalbene razloge i argumente koji se odnose na aktivnu procesnu legitimaciju drugih stranaka u žalbenom postupku (A), odnosno odnosi li se na njih izravno pobijana uredba (drugi dio prvog žalbenog razloga Mađarske i prvi i drugi žalbeni razlog Njemačke) (1) i podrazumijeva li pobijana uredba provođenje mjera u odnosu na druge stranke u žalbenom postupku (prvi dio prvog žalbenog razloga Mađarske) (2).

35. Potom ću razmotriti žalbene razloge koji se odnose na ocjenu merituma koju je proveo Opći sud (B), zajedno ispitujući jedinstveni žalbeni razlog Komisije i treći žalbeni razlog Njemačke, koji se oba odnose na navodnu nenadležnost Komisije. U konačnici ću razmotriti žalbene razloge u okviru kojih se kritiziraju posljedice koje je Opći sud izveo iz svojih utvrđenja o meritumu (C), odnosno doseg poništenja (četvrti žalbeni razlog Njemačke) (1) i vremenski učinci poništenja (peti žalbeni razlog Njemačke i drugi žalbeni razlog Mađarske) (2).

A. Dopuštenost tužbi: aktivna procesna legitimacija drugih stranaka u žalbenom postupku

1. Izravni utjecaj na druge stranke u žalbenom postupku

a) Argumentacija stranaka

36. Drugi dio prvog žalbenog razloga Mađarske odnosi se na navodnu pogrešku koja se tiče prava koju je počinio Opći sud time što je smatrao da se pobijana uredba izravno odnosi na druge stranke u žalbenom postupku. Mađarska tvrdi da se pobijana uredba izravno odnosi na proizvođače automobila i nacionalna tijela zadužena samo za nadzor poštovanja usklađenosti s odredbama pobijane uredbe. Konkretno, Mađarska smatra da je Opći sud pogrešno protumačio članak 4. stavak 3. Direktive 2007/46 jer ta se odredba ne odnosi i ne utječe na izvršavanje ovlasti nacionalnih tijela u području propisa o prometu ili okolišu. Ta odredba ima ograničenije područje primjene. Njezin je cilj osigurati sukladnost novih vozila s tehničkim specifikacijama koje su njome predviđene.

37. Slični argumenti izneseni su u okviru prvog žalbenog razloga Njemačke. Svako ograničenje s kojim bi se druge stranke u žalbenom postupku mogle suočiti u izvršavanju svojih regulatornih ovlasti u području nadzora prometa proizlazi iz drugih instrumenata i odredaba prava Unije, ali

ne iz pobijane uredbe. Konkretno, usklađenost uspostavljanja zona ograničenog prometa koje su provela tijela lokalne vlasti s pravom Unije treba ocijeniti s obzirom na Direktivu 2008/50/EZ o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu¹⁴. Područje primjene i učinak pobijane uredbe ograničeni su na utvrđivanje normi za homologaciju tipa motornih vozila.

38. Drugi žalbeni razlog Njemačke također se odnosi na ocjenu Općeg suda o tome odnosi li se pobijana uredba izravno na druge stranke u žalbenom postupku. Međutim, tim žalbenim razlogom Njemačka prigovara Općem sudu da je navodno nedostatno obrazložio to pitanje. Njemačka vlada, koju u tom pogledu podupiru slovačka vlada i ACEA, zapravo prigovara Općem sudu da je svoju analizu eventualnih učinaka pobijane uredbe utemeljio na odredbama Direktive 2007/46, a ne na odredbama te uredbe.

b) Analiza

39. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, „uvjet u skladu s kojim se odluka koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, poput onoga iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno, s jedne strane, da osporavana mjera izravno proizvodi učinke na pravnu situaciju pojedinca i, s druge strane, da se njome ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila”¹⁵.

40. U tom ću kontekstu analizirati argumente koje su istaknuli žalitelji. Smatram da je obrazloženje pobijane presude u pogledu izravnog utjecaja na druge stranke u žalbenom postupku u smislu članka 263. UFEU-a dovoljno jasno da bi moglo biti potpuno razumljivo (1), ali da je uistinu pogrešno u tumačenju područja primjene članka 4. stavka 3. Direktive 2007/46 (2). S obzirom na navedeno, postoje drugi razlozi zbog kojih postoji izravan utjecaj na druge stranke u žalbenom postupku u smislu članka 263. UFEU-a (3).

1) Dostatno obrazloženje

41. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, „iz obrazloženja presude mora jasno i nedvosmisleno slijediti ocjena Općeg suda, tako da zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu odluku i tako da Sud može izvršavati sudski nadzor”¹⁶.

42. Smatram da je rasuđivanje koje je slijedio Opći sud kako bi zaključio da se pobijana uredba izravno odnosi na druge stranke u žalbenom postupku jasno obrazloženo. Stoga treba odbiti tvrdnju Njemačke koja se odnosi na navodno nedostatno obrazloženje pobijane presude.

43. Opći sud je posvetio znatan dio pobijane presude (točke 41. do 84. te presude) ocjeni pitanja je li pobijana uredba imala izravan utjecaj na položaj drugih stranaka u žalbenom postupku. Točno je da je rasuđivanje koje je slijedio Opći sud u tim točkama općenito usredotočeno na značenje članka 4. stavka 3. Direktive 2007/46 i na s njime povezane posljedice. Međutim, također je točno da su učinci koji navodno proizlaze iz pobijane uredbe posljedica njezina međudjelovanja s tom

¹⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.)

¹⁵ Na primjer novija presuda od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 42. i navedena sudska praksa)

¹⁶ Vidjeti među mnogima presudu od 4. travnja 2017., Médiateur/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 83. i navedena sudska praksa).

odredbom Direktive 2007/46. Opći sud je u bitnome utvrdio, u skladu s tvrdnjama drugih stranaka u žalbenom postupku, da se pobijanom uredbom *de facto* povećavaju granične vrijednosti emisija NO_x za vozila koja će se registrirati kao Euro 6 s obzirom na to da se člankom 4. stavkom 3. Direktive 2007/46 zabranjuje državama članicama da ograniče „vožnju” vozila Euro 6 zbog razloga zaštite okoliša.

44. Stoga je obrazloženje zadovoljavajuće, odnosno Opći sud je pravilno obrazložio zašto smatra da je pobijanom uredbom izmijenjen pravni položaj drugih stranaka u žalbenom postupku i zašto je to učinjeno a da se pritom ne zahtijeva donošenje drugih akata u tom pogledu.

45. S obzirom na to, pravo je pitanje je li to rasuđivanje održivo. Drugim riječima, ključno je pitanje jedan od temelja tog argumenta, odnosno je li Opći sud ispravno tumačio i primijenio članak 4. stavak 3. Direktive 2007/46.

46. U tom pogledu ne mogu prihvatiti rasuđivanje Općeg suda.

2) Ograničava li se člankom 4. stavkom 3. ovlast gradova da ograniče vožnju vozila (Euro 6)?

47. Ukratko, što se tiče izravnog utjecaja na druge stranke u žalbenom postupku, Opći sud je svoj zaključak temeljio samo na jednom jedinom elementu, odnosno članku 4. stavku 3. Direktive 2007/46. Prema mišljenju Općeg suda, tom se odredbom sprečavaju tijela država članica da zabrane (ili ograniče) vožnju vozila Euro 6 zbog razloga zaštite okoliša.

48. Ne mogu se složiti s tim tumačenjem članka 4. stavka 3. Direktive 2007/46. Smatram da se tom odredbom samo uređuju tehnički *standardi proizvoda* koji se trebaju utvrditi za homologaciju tipa u trenutku *prvog stavljanja* vozila na tržište. Njome se ne želi niti se njome može spriječiti države članice ili njihova tijela lokalne vlasti, kao što su druge stranke u žalbenom postupku, da uvedu mjere kojima se uređuje *naknadna uporaba* vozila i njihovo prometovanje na njihovu državnom području, osobito zbog *razloga zaštite okoliša*.

49. Točno je da se tumačenje Općeg suda članka 4. stavka 3. Direktive 2007/46 na prvi pogled temelji na tekstu te odredbe. Naime, njegovim drugim podstavkom određeno je da države članice ne zabranjuju, među ostalim, „vožnju cestama vozila” ako ispunjavaju zahtjeve te direktive¹⁷. Stoga, ako je vozilo u skladu s normama Euro 6, ni država članica, a ni njezina teritorijalna jedinica, kao što je regija ili grad, ne može zabraniti vožnju takvog vozila. Ako teritorijalna jedinica države članice zabrani pristup vozilima koja su u skladu s normom Euro 6 određenim područjima te države, kao što su njezini najveći gradovi ili područja unutar tih gradova, to tehnički može predstavljati ograničenje ili prepreku „vožnji cestama” unutar te države članice.

50. Međutim, ako se ta odredba tumači cjelovito u kontekstu direktive s obzirom na cilj koji je zakonodavac Unije želio postići, kao i uzimajući u obzir njezin nastanak, njezino se značenje čini različitim, a njezino područje primjene ograničenijim od područja primjene koje je naveo Opći sud.

51. Kao prvo, ograničeno područje primjene te odredbe otkriva se ako se upućivanje na vožnju vozila iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2007/46 ne tumači odvojeno, nego zajedno s ostatkom odredbe. U skladu s čitavim podstavkom, države članice „ne zabranjuju, ograničavaju ili ometaju registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila,

¹⁷ Moje isticanje

sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica *zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom*, ako ispunjavaju njene zahtjeve”¹⁸. Stoga su razlozi koji mogu zabraniti djelovanje država članica u tom pogledu samo oni koji su *povezani s izradbom i funkcioniranjem vozila* (a ne prvenstveno briga za zaštitu okoliša ili zdravlje) te *u svrhu* njihova početnog stavljanja na tržište, odnosno njihove registracije, prodaje, stavljanja u upotrebu ili vožnju (a ne njihove naknadne upotrebe i uređivanja).

52. Kao drugo, postoji strukturni odnos među dvama podstavcima članka 4. stavka 3. Direktive 2007/46. Unatoč činjenici da se samo drugim podstavkom upućuje na „vožnju”, postoji jasna veza među njima. Naime, čini se da je tekst komplementaran, odnosno prvim podstavkom propisuje se *pozitivna* obveza (države članice „registriraju ili dopuštaju prodaju ili stavljanje u upotrebu”), dok se drugim podstavkom propisuje *negativna* obveza (države članice „ne zabranjuju, ograničavaju ili ometaju registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu”) ¹⁹. Međutim, obje obveze odnose se na isto pitanje, a to je da se osigura da države članice provode postupak homologacije tipa vozila na razini Unije. Stoga su ta dva podstavka kao fotografija i njezin negativ: prikazuju isti predmet, ali u obrnutom rasporedu boja. Zato bi bilo čudno kad bi u takvim situacijama područje primjene drugog podstavka najednom postalo puno šire od područja primjene prvog, što je upravo posljedica tumačenja Općeg suda predmetne odredbe.

53. Kao treće, ne čini se da je stajalište Općeg suda potkrijepljeno kontekstualnom i teleološkom analizom te odredbe. Naime, *cilj i materijalno područje primjene* te direktive prilično su specifični. Kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 1., 2. i 22., Direktiva 2007/46 ima za cilj promicati unutarnje tržište uspostavljanjem postupka homologacije Zajednice u odnosu na homologaciju tipa motornih vozila i njihovih prikolica koji se temelje na načelu potpune usklađenosti. U tu svrhu Direktivom se uspostavlja, kao što je to predviđeno njezinim člankom 1., usklađen okvir koji sadržava administrativne odredbe i opće tehničke zahtjeve za homologaciju svih novih vozila unutar njezina područja primjene, te sustavâ, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih takvim vozilima, radi olakšavanja njihove registracije, prodaje i stavljanja u upotrebu unutar (sadašnje) Europske unije.

54. Iako tehnički zahtjevi koje je naveo zakonodavac Unije imaju za cilj, među ostalim, zajamčiti visoku razinu zaštite okoliša²⁰, prilično je jasno da taj instrument nije namijenjen uređivanju pitanja koja su različita od onih predviđenih njezinim člankom 1.

55. Opći sud je priznao tu okolnost navodeći da „je temeljni predmet te direktive stavljanje na tržište novih motornih vozila, odnosno slobodno kretanje određenih proizvoda između država članica, da opći cilj [direktive] nije ograničiti propise o cestovnom prometu koji se odnose na ta vozila, a koje su utvrdila javna tijela iz država članica i da ona nije dio prometne politike ili politike zaštite okoliša Unije”²¹.

56. Međutim, Opći sud potom u sljedećoj točki presude dodaje da „to ne znači da svaka odredba koja se odnosi na cestovni promet novih motornih vozila neće imati svoje mjesto u Direktivi 2007/46. Često direktiva, ili neka druga direktiva koja proizlazi iz te prve direktive, sadržava odredbe koje nisu obuhvaćene glavnim ciljem, nego imaju za cilj osigurati koristan učinak odredbi koje su donesene kako bi se taj cilj ostvario.” Nakon prikaza te točke s (možda ne u

¹⁸ Moje isticanje

¹⁹ To općenito vrijedi za većinu jezičnih verzija direktive, uključujući španjolsku, češku, njemačku, englesku, talijansku, portugalsku, slovačku i finsku jezičnu verziju.

²⁰ Vidjeti osobito uvodne izjave 3. i 4. Direktive 2007/46.

²¹ Točka 64. pobijane presude

potpunosti relevantnim) primjerom direktiva o javnoj nabavi, Opći sud ističe da treba dati prednost „tumačenju koje može sačuvati njezin koristan učinak” te zaključuje da „izraz vožnja cestama nema koristan učinak ako, kao što to tvrdi Komisija, ima jednak doseg ili značenje kao „registracija, prodaja i stavljanje u upotrebu” vozila”²².

57. Slažem se da bi Direktiva u načelu mogla sadržavati odredbe čiji je cilj osigurati koristan učinak i u tu svrhu urediti područja koja nisu njezin glavni predmet. Također se slažem da kako bi se zadržalo tumačenje predmetne odredbe Unije ne bi trebalo, koliko je to moguće, oduzeti dijelovima te odredbe njihovu djelotvornost ili koristan učinak.

58. Međutim, način na koji je Opći sud primijenio ta načela u ovom je slučaju teško razumjeti. Ako se izrazima „ili vožnju” iz članka 4. stavka 3. Direktive 2007/46 pridoda značenje koje im je dao Opći sud, područje primjene i učinak te direktive bili bi *ipso facto* značajno prošireni, znatno izvan predmeta i cilja navedenih u naslovu, uvodnim izjavama i glavnim odredbama te direktive. Odjednom bi se, samo jednom riječju u jednoj odredbi, Direktiva 2007/46 preoblikovala u vrlo različit instrument kojim bi se u određenoj mjeri uređivala naknadna *upotreba* vozila i koja bi se, doduše neizravno, odnosila na uređenje prometa.

59. Usto, kad bi se članak 4. stavak 3. tumačio na takav način, njegov utjecaj na politiku zaštite okoliša, osobito na sposobnost država članica da se bore protiv onečišćenja, također bi bio prilično značajan. Kao što to ističu žalitelji, postoji konkretan instrument Unije koji se odnosi na to pitanje, odnosno Direktiva 2008/50 o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu²³. Člankom 13. te direktive predviđa se da države članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama razine onečišćujućih tvari, među ostalim, u pogledu dušikova dioksida, ne prelaze granične vrijednosti. Člankom 23. propisuje se da „[a]ko u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost [...] države članice osiguravaju izradu planova za kvalitetu zraka za te zone i aglomeracije kako bi postigle relevantnu graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost”. U istom se članku ističe da ti planovi mogu sami sadržavati kratkoročne akcijske planove. U tom pogledu člankom 24. stavkom 2. Direktive 2008/50 predviđa se da kratkoročni akcijski planovi mogu, među ostalim, „uključivati mjere vezane uz promet motornih vozila”.

60. Međutim, ako članak 4. stavak 3. Direktive 2007/46 treba tumačiti na način da se njime ograničuje sposobnost država članica da uređuju vožnju vozila, međudjelovanje ta dva instrumenta bilo bi, najblaže rečeno, prilično nejasno. Naime, bilo bi iznenađujuće da zakonodavac Unije, koji je pripremio oba instrumenta u isto vrijeme, nije uveo određene odredbe kojima bi se uredio odnos među tim dvama instrumentima ako se doista oba instrumenta moraju odnositi na uređenje prometa i uporabu vozila zbog razloga zaštite okoliša i javnozdravstvenih razloga.

61. S obzirom na navedeno, čini mi se da, unatoč njegovoj suprotnoj tvrdnji²⁴, Opći sud nije proveo kontekstualnu i teleološku analizu odredbe. On tu odredbu nije tumačio s obzirom na ostale odredbe, uvodne izjave ili naslov direktive, od kojih se nijedna ne odnosi na uređenje prometa. Opći sud nije valjano uzeo u obzir ni činjenicu da upućivanje na vožnju vozila nije sadržano u (i) članku 10. stavku 5. Uredbe br. 715/2007, koja pripada istom okviru, (ii) članku 6.

²² Točka 66. pobijane presude

²³ Vidjeti bilješku 14.

²⁴ Vidjeti osobito točke 67. do 69. pobijane presude.

stavku 4. Uredbe 2018/858, koja je stavila izvan snage i zamijenila Direktivu 2007/46 i (iii) bilo kojem drugom sličnom instrumentu donesenom u istom kontekstu i radi postizanja sličnog cilja²⁵.

62. Kao četvrto, Opći sud nije posvetio nikakvu pozornost *povijesnim* argumentima. Iako ni na koji način nije obvezna, tom su se metodom tumačenja mogle osigurati vrijedne spoznaje, osobito s obzirom na Komisijin argument prema kojem je drugi podstavak predmetne odredbe (koji uključuje izraz „ili vožnju”) doista bio naknadno dodan u zakonodavnom postupku i nije imao za cilj proširiti njezino područje primjene²⁶. Komisija je navela da se člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Direktive 2007/46 samo nastojala uspostaviti odredba o sprečavanju zaobilaženja, odnosno da se vozila zakonito homologiranog tipa ne mogu isključiti iz vožnje drugim mjerama koje predstavljaju prikrivena ograničenja²⁷.

63. Čini se da pripremni akti podupiru Komisijine argumente u pogledu nastanka i svrhe te odredbe. Prijedlog direktive Komisije²⁸, koji uostalom nije sadržavao članak 4. stavak 3. drugi podstavak²⁹, potvrđuje da je predloženi instrument prije svega trebao ojačati i ažurirati pravnu stečevinu u tom području, proširujući je na druge tipove vozila³⁰. Cilj novog instrumenta stoga nije bilo prekoračivanje područja pokrivenog ranijim instrumentima. Taj je element važan jer se Direktiva 70/156/EEZ, čija je preinaka Direktiva 2007/46, odnosila samo na tehničke značajke tipa vozila i nije sadržavala, kao što je Sud imao priliku pojasniti, „nijednu drugu odredbu o propisima o cestovnom prometu koju moraju poštovati vozači motornih vozila”³¹.

64. Naknadni dokumenti koji potječu od iste institucije³² ili drugih institucija Unije³³ također potvrđuju da je odredba izmijenjena u vrlo kasnoj fazi postupka i da se izmjenom nastojao postići ograničeni cilj jasnoće. Čini mi se da u pripremnim aktima nema traga nikakvoj raspravi o mogućem proširenju materijalnog područja primjene te direktive³⁴.

65. Ako se, kao što se tvrdi, drugim podstavkom željelo dopuniti i pojasniti prvi podstavak, također ne vidim zašto bi podredno tumačenje te odredbe, koje su predložile Komisija, Njemačka i Mađarska, lišilo tu odredbu njezina korisnog učinka, kao što je to istaknuo Opći sud³⁵.

²⁵ Vidjeti točku 47. pobijane presude koja upućuje, primjerice, na Uredbu (EU) br. 167/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. veljače 2013. o homologaciji i nadzoru tržišta traktora za poljoprivredu i šumarstvo (SL 2013., L 60, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 63., str. 115.).

²⁶ Vidjeti točku 42. pobijane presude.

²⁷ Dodavanje izraza „vožnja” u slučajevima u kojima se vozilo može valjano staviti na tržište (osim registracije, prodaje ili stavljanja u uporabu) svakako može biti opravdano u odnosu na države članice u kojima se može dozvoliti zakonita vožnja vozila a da ono ne mora nužno biti prvo formalno registrirano ili prodano; za različite regulatorne pristupe u državama članicama u okviru obveznog osiguranja od građanskopravne odgovornosti u pogledu uporabe motornih vozila, dodatno vidjeti moje mišljenje u predmetu Juliana C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o homologaciji motornih vozila, njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (COM(2003) 0418 *final*)

²⁹ Ta je odredba uključivala samo ono što je sada prvi podstavak članka 4. stavka 3. koji glasi: „Države članice registriraju ili dopuštaju prodaju ili stavljanje u upotrebu takvih vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica koji ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive”.

³⁰ Vidjeti na primjer obrazloženje Komisijina prijedloga direktive (vidjeti bilješku 28. ovog mišljenja), osobito str. 2. do 5., 7. do 9. i 18.

³¹ Presuda od 13. srpnja 2006., Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, t. 17. do 20.). Vidjeti Direktivu Vijeća od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na homologaciju tipa motornih vozila i njihovih prikolica (SL 1970., L 42, str. 1.).

³² Vidjeti na primjer Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu od 12. prosinca 2006. (COM(2006) 0809 *final*), u kojoj se navodi da je većina članaka preoblikovana samo kako bi se pojasnio njihov doseg ili značenje, i da su izmjene koje proširuju područje primjene direktive ili „koje se odnose na područja koja su već obuhvaćena drugim zakonodavstvom Zajednice, kako bi se izbjegla pravna nesigurnost [odbačene]”.

³³ Vidjeti na primjer zajedničko stajalište koje je Vijeće donijelo 11. prosinca 2006. u svrhu donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (Okvirna direktiva) (Dokument 9911/3/06, REV 3 ADD 1), str. 7.: izmjena članka 4. stavka 3. imala bi za cilj „objasniti doseg zabrana, ograničenja ili prepreka [država članica]”.

³⁴ Usporedi s mojim mišljenjem u predmetu Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, t. 60. do 61.).

³⁵ Točka 66. pobijane presude

66. Kao peto, ne smatram uvjerljivijima ni ostale argumente na kojima je Opći sud temeljio svoje tumačenje predmetne odredbe u pobijanoj presudi. Opći sud pojasnio je da „situaciji koja proizlazi iz potpunog usklađivanja, kao što je ona koja proizlazi iz te direktive, nije svojstveno da se [tijela vlasti države članice] ne mogu, osim u posebnom slučaju, usprotiviti uporabi kojoj je *inače namijenjen proizvod koji ispunjava zahtjeve utvrđene u sustavu usklađivanja* kako ne bi ugrozile njegov koristan učinak”³⁶.

67. Ta je tvrdnja, apstraktno gledajući, sigurno točna. Međutim, ponavljam da ne mogu prihvatiti posljedice koje bi, prema mišljenju Općeg suda, trebale proizlaziti iz te izjave po predmet o kojem je riječ. Znači li to da države članice načelno ne mogu donijeti propise kojima se ograničava uporaba vozila Euro 6 (kao vozila namijenjenog prijevozu putnika i/ili robe) zbog razloga zaštite okoliša? To nikako ne može biti točno, kao što je to Opći sud sâm priznao kada je istaknuo da države članice i dalje mogu organizirati dane bez vozila³⁷. Međutim, kako je onda moguće da se istom mjerom usklađivanja dozvoljava i zabranjuje ista vrsta postupanja? Čini se da postoji očita proturječnost u rasuđivanju Općeg suda.

68. Čini se da u temelju tog proturječja leži zbrka u pogledu regulatorne logike i učinaka propisa Unije u području pozitivne integracije (usklađivanja) i negativne integracije (pravila o slobodnom kretanju). Naime, u sudskoj praksi Suda, slično se pitanje postavilo u prošlosti te je bilo ispitano sa stajališta članka 34. UFEU-a. Sud je u tom pogledu, razumljivo, odbio preuzak pristup. U presudi Mickelsson i Roos (vezano uz osobna plovila na vodomlazni pogon (*jet ski*)) Sud je presudio da samo nacionalni zakoni kojima se „sprečavaju korisnici [takvih vozila] da ih upotrebljavaju u *posebne i svojstvene svrhe kojima su namijenjena ili kojima se u značajnoj mjeri ograničava njihova upotreba*” predstavljaju mjeru s istovrsnim učinkom kao i količinska ograničenja uvoza i da stoga moraju biti valjano opravdana³⁸. Slično tomu, u presudi Komisija/Italija (prikolice motocikla) Sud je utvrdio da talijanski zakon kojim se sprečava da motocikli vuku prikolice predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom jer je njome onemogućen pristup tih proizvoda talijanskom tržištu³⁹.

69. U obama predmetima nacionalne mjere ocijenjene su s obzirom na pravila o slobodnom kretanju te je utvrđeno da bi predstavljale mjere s istovrsnim učinkom *samo onda kada bi se njima onemogućio ili otežao pristup nacionalnom tržištu predmetnog proizvoda* zato što se proizvod ne bi mogao upotrijebiti ili bi se njegova upotreba znatno smanjila. Točno je da u tim predmetima nije bilo riječi o instrumentu usklađivanja. Međutim, u ovim predmetima stanje se ne razlikuje u tom pogledu: instrumentima usklađivanja na koje se pozivaju druge stranke u žalbenom postupku samo se usklađuju pravila o homologaciji tipa vozila s ciljem njihova *početnog stavljanja na tržište*. Njima se ne uređuje *naknadna uporaba* vozila (a još manje lokalna vožnja vozila) i njezino uređenje zbog razloga zaštite okoliša ili javnozdravstvenih razloga.

70. U tom kontekstu čini mi se dovoljno jasnim da se odredbi kao što je članak 4. stavak 3. Direktive 2007/46 ne protivi mogućnost da države članice odluče da se, zbog razloga u općem interesu (koji, među ostalim, uključuje javnu sigurnost, javno zdravlje, sigurnost prometa na cestama ili zaštitu okoliša), sva vozila ili određeni tipovi vozila (samo oni koji manje onečišćuju ili manja vozila ili ona koja pripadaju stanarima ili tijelima javne vlasti itd.) mogu kretati na određenim područjima (središte grada, nacionalni parkovi, terenske ceste, vojna područja, gradilišta itd.) općenito ili u određenom trenutku (nedjeljom, tijekom dana bez vozila, za vrijeme

³⁶ Točka 69. pobijane presude (moje isticanje)

³⁷ Točka 52. pobijane presude

³⁸ Presuda od 4. lipnja 2009. (C-142/05, EU:C:2009:336, t. 28.)

³⁹ Presuda od 10. veljače 2009. (C-110/05, EU:C:2009:66, t. 54. do 58.). Vidjeti također presudu od 20. ožujka 2014., Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173, t. 52.).

održavanja sajмова ili kulturnih ili sportskih događanja itd.). Konkretno, čini se da se ni jednim dijelom te odredbe ne ograničava zakonska nadležnost drugih stranaka u žalbenom postupku da uspostave zone niske emisije (u daljnjem tekstu: LEZ), odnosno pojave koju institucije Unije ustrajno smatraju povoljnom⁴⁰. Isto tako, zbog istih razloga države članice mogu ograničiti određene načine uporabe vozila (prebrza vožnja, neovlašteno parkiranje, vožnja s djetetom, ali bez propisne opreme itd.)⁴¹.

71. Stoga se lokalnim propisima kojima se uvode ograničenja vožnje vozila u određena posebna područja, čak i ako se potencijalno koriste strožim parametrima emisija od onih koji se koriste za normu Euro 6, ne povređuju propisi Unije u području homologacije tipa. U svakom slučaju, njihova se usklađenost s pravom Unije može ocijeniti s obzirom na članak 34. UFEU-a, na temelju testova navedenih u presudi Mickelsson i Roos ili u predmetu Komisija/Italija. Međutim, ponavljam, iako bi se određena nacionalna mjera koja se odnosi na naknadnu uporabu u konačnici mogla smatrati mjerom s istovrsnim učinkom na temelju članka 34. UFEU-a⁴², to ni na koji način ne znači da je pravom Unije provedeno pozitivno usklađivanje tog istog pitanja ili područja.

72. Ukratko, smatram da je Opći sud počinio pogrešku kada je zaključio da pobijana uredba svojim međudjelovanjem s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2007/46 izravno utječe na druge stranke u žalbenom postupku.

73. Međutim, pobijanu presudu ne treba ukinuti jer smatram da postoje drugi razlozi zbog kojih pobijana uredba izravno utječe na druge stranke u žalbenom postupku u smislu članka 263. UFEU-a.

3) Utjecaj pobijane uredbe na pravni položaj drugih stranaka u žalbenom postupku

74. Da bi se akt Unije izravno odnosio na tužitelja, potrebno je da utječe na njegov *pravni položaj*. To u bitnome podrazumijeva da se predmetnim aktom Unije mora promijeniti posjedovanje prava i obveza, privatne ili javne prirode tužitelja⁴³.

75. Što se tiče lokalnih jedinica, sudska praksa ukazuje na to da se akt Unije odnosi na lokalne jedinice kada su takvim jedinicama povjerene ovlasti koje one autonomno izvršavaju unutar granica nacionalnog ustavnog sustava dotične države članice, a akt Unije onemogućuje takvim jedinicama izvršavanje ovlasti na način koji one smatraju odgovarajućim⁴⁴.

76. U tom kontekstu, sprečavaju li se pobijanom uredbom druge stranke u žalbenom postupku da izvršavaju svoje (ustavne) ovlasti u područjima zaštite okoliša i uređenja prometa na način koji one smatraju odgovarajućim?

⁴⁰ Vidjeti na primjer Europska komisija, Glavna uprava za okoliš, studija izvedivosti: European City Pass For Low Emission Zones, 30. siječnja 2014. i Europski parlament, Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Studija – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, rujan 2018.

⁴¹ Vidjeti po analogiji presudu od 13. srpnja 2006., Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² U tom smislu u *načelu* ulazi u područje primjene članka 34. UFEU-a, dok sigurno može biti opravdana i na temelju zaštite okoliša i/ili javnog zdravlja, ako je proporcionalna, vidjeti presude od 4. lipnja 2009., Mickelsson i Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, t. 31. do 40.) i od 10. veljače 2009., Komisija/Italija (C-110/05, EU:C:2009:66, t. 59. do 69.). Vidjeti također presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854, t. 125. i 140.).

⁴³ S više detalja i dodatnim upućivanjima, vidjeti moje mišljenje u predmetu Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, t. 46.).

⁴⁴ Vidjeti osobito presude od 2. svibnja 2006., Regione Siciliana/Komisija (C-417/04 P, EU:C:2006:282, t. 23. do 32.); od 30. travnja 1998., Vlaams Gewest/Komisija (T-214/95, EU:T:1998:77, t. 29.); i od 23. listopada 2002., Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisija (T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, t. 41.).

77. Priznajem da u ovom predmetu odgovor na to pitanje nije očit.

78. Nema sumnje da se pobijanom uredbom, time što dopušta stavljanje na tržište vozila koja navodno nisu usklađena s određenim normama Euro 6 (koja se mogu kvalificirati kao „lažna vozila Euro 6”), može otežati zakonska obveza borbe protiv onečišćenja druge stranke u žalbenom postupku. Kao što su druge stranke u žalbenom postupku tvrdile i dokazale, lokalni prometni propisi općenito razlikuju vozila ovisno o njihovoj kategoriji „Euro”⁴⁵.

79. Međutim, kao što je izneseno u prethodnom dijelu ovog mišljenja, ništa u pobijanoj uredbi (ili u zakonodavstvu koje se njome provodi) ne može se tumačiti na način da se pravno protivi tomu da druge stranke u žalbenom postupku prilikom uređenja lokalnog prometa prave razliku između vozila koja manje onečišćuju i vozila koja više onečišćuju, bez obzira na kategoriju Euro kojoj pripadaju. Točno je da bi se, u mjeri u kojoj bi se te nacionalne mjere trebale oslanjati na druge parametre različite od kategorije Euro, takve mjere mogle teže provoditi, kontrolirati i izvršavati. Međutim, to je nebitno s obzirom na usko razumijevanje članka 263. UFEU-a. To dovodi do učinka na *činjenični položaj* drugih stranaka u žalbenom postupku, a ne na njihov pravni položaj, što nije dovoljno da bi se izravno utjecalo na njih u smislu članka 263. UFEU-a⁴⁶.

80. S obzirom na navedeno, ne smatram da se time analiza izravnog utjecaja stvarno može zaključiti. Pravni test utvrđen sudskom praksom u pogledu izravnog utjecaja na lokalne ili regionalne jedinice, kao što su druge stranke u žalbenom postupku, jest taj sprečava li se pobijanim aktima Unije te jedinice da izvršavaju svoje autonomne ovlasti *na način koji one smatraju odgovarajućim*⁴⁷.

81. Čini mi se da postoje različiti načini pristupa toj formulaciji. S jedne strane, moglo bi se zamisliti osobito strogo tumačenje prema kojem „izravni utjecaj” postoji samo ako im se pobijanim aktom Unije *onemogućuje* izvršavanje njihovih ovlasti. U tom slučaju lokalne jedinice bi mogle pobijati samo one akte Unije kojima im se nalaže ili da se u potpunosti suzdrže od izvršavanja svojih ovlasti ili ih se obvezuje da ih koriste na vrlo specifičan način, ne ostavljajući im stoga nikakvu mogućnost izbora. Suprotno tomu, popustljivo tumačenje, prema kojem bi tek puki *utjecaj* na slobodu jedinica da izvršavaju svoje autonomne ovlasti bio dovoljan za stvaranje aktivne procesne legitimacije, također je moguće. U tom bi slučaju lokalne jedinice mogle pobijati akt Unije koji utječe na manevarski prostor kojim raspolažu na temelju nacionalnog prava.

82. Smatram da je najrazumnije tumačenje članka 263. UFEU-a negdje među tim dvjema krajnostima.

83. Točno je da se čini da prilično popustljivo tumačenje proizlazi iz samog teksta testa koji su utvrdili sudovi Unije, odnosno sprečavanje onih jedinica da izvršavaju svoje ovlasti *na način koji one smatraju odgovarajućim*. Test ne upućuje ni na apsolutnu nemogućnost ni na uskraćivanje margine prosudbe. Čini se da je *svako ograničenje* u pogledu izvršavanja njihovih pravnih ovlasti obuhvaćeno njegovim tekstom.

84. Međutim, takvo „fleksibilno” tumačenje testa bilo bi teško uskladiti s općom sudskom praksom Suda na temelju članka 263. UFEU-a. Iz sudske prakse proizlazi, među ostalim, da je moguće utvrditi *izravnu uzročnu vezu* između pobijanog akta Unije i promjene tužiteljeva

⁴⁵ Vidjeti točku 82. pobijane presude.

⁴⁶ Vidjeti u tom smislu rješenje od 6. rujna 2011., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (T-18/10, EU:T:2011:419, t. 75.).

⁴⁷ Vidjeti točku 75. ovog mišljenja.

pravnog položaja⁴⁸. Dodatno, sudovi Unije također su istaknuli da puka činjenica da lokalna jedinica, kao tijelo nadležno za gospodarska, društvena i okolišna pitanja na svojem području, ima *određenu nadležnost* u pogledu pitanja uređenog Unijinom mjerom opće primjene ne može sama po sebi biti dovoljna za zaključak da se ta mjera „odnosi” na tu jedinicu u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a⁴⁹.

85. Stoga ne vjerujem da se izvršavanje autonomnih ovlasti „na način koji smatraju odgovarajućim” u praksi može svesti na „nemogućnost” izvršavanja tih ovlasti uopće a da se pritom u potpunosti ne odbaci postojeća sudska praksa. Osim toga, u takvom bi slučaju sudska praksa koja se odnosi na aktivnu procesnu legitimaciju na temelju članka 263. UFEU-a bila (ponovno) vrlo neprikladna s obzirom na druga područja prava Unije, koja bi se i dalje nastavila kretati u potpuno suprotnom smjeru⁵⁰.

86. Prema tome, smatram da test Suda treba tumačiti na način da se njime dodjeljuje aktivna procesna legitimacija lokalnim ili regionalnim jedinicama kada se može utvrditi *izravna uzročno-posljedična veza* između pobijanog akta Unije i izvršavanja *konkretno autonomne zakonske ovlasti* lokalne jedinice. Taj odnos postoji kada je akt Unije *odlučujući čimbenik* kojim se lokalna ili regionalna tijela vlasti u potpunosti sprečavaju u izvršavanju njihovih ovlasti ili ih se prisiljava da djeluju značajno mijenjajući način na koji mogu zakonito koristiti te ovlasti.

87. Ako je tako, jesu li druge stranke u žalbenom postupku zadovoljile na tom testu?

88. Iako je točno da je riječ o bliskoj usporedbi, s obzirom na sve pravne i činjenične elemente spisa i kada se sve sagleda, bio bih sklon pozitivno odgovoriti na to pitanje. Pobijana uredba doista utječe na način na koji druge stranke u žalbenom postupku mogu zakonito izvršavati svoje konkretne ovlasti u području zaštite okoliša i zaštite javnog zdravlja u okviru borbe protiv onečišćenja i osiguranja odgovarajućih standarda kvalitete zraka, kao što su to zakonski obvezni.

89. Činjenicu da druge stranke u žalbenom postupku uživaju, na ustavnoj razini, *konkretno ovlasti* u područjima zaštite okoliša i uređivanja prometa već je utvrdio Opći sud te se čini da je žalitelji ne osporavaju. U tom pogledu dodajem da druge stranke u žalbenom postupku u svojim pravnim porecima imaju čak i odgovarajuće *zakonske obveze* u tom pogledu. Ti su elementi važni jer razlikuju druge stranke u žalbenom postupku od drugih nacionalnih tijela Unije na koje pobijana uredba može utjecati samo neizravno, u mjeri u kojoj su ta druga nacionalna tijela zadužena za osiguravanje opće dobrobiti svojih građana. *A fortiori*, ti elementi razlikuju druge stranke u žalbenom postupku od svih fizičkih osoba koje žive u Uniji koje bi se mogle osjećati pogođenima pobijanom uredbom zbog puke činjenice da udišu onečišćeni zrak.

⁴⁸ Vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 1984., *Commune de Differdange i dr./Komisija* (222/83, EU:C:1984:266, t. 10. do 12.) i od 27. travnja 1995., *CCE Vittel/Komisija* (T-12/93, EU:T:1995:78, t. 58.). Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu A i dr. (C-158/14, EU:C:2016:734, t. 78.) kao i moje mišljenje u predmetu *Région de Bruxelles-Capitale/Komisija* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, t. 48.).

⁴⁹ Vidjeti rješenje od 19. rujna 2006., *Benkő i dr./Komisija* (T-122/05, EU:T:2006:262, t. 64.).

⁵⁰ *Usporediti*, na primjer, ustrajanje Suda na načelu djelotvornosti, koje se također primjenjuje na pristup pojedinaca nacionalnim sudovima koji se pozivaju na svoja prava koja se temelje na pravu Unije, prvotno zamišljeno tako da zabranjuje „nemogućnost” – presuda od 16. prosinca 1976., *Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.), a kasnije prošireno na način da zabranjuje „nemogućnost ili pretjerano otežavanje” – presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 83.), potom prošireno dodatnim elementima djelotvorne sudske zaštite u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) – presuda od 12. srpnja 2018., *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 48.) i, konačno, u još većoj mjeri prošireno člankom 19. stavkom 1. UFEU-a, koji ima isti sadržaj kao članak 47. Povelje, ali koji također obuhvaća slučajeve koji, strogo gledano, čak nisu obuhvaćeni pravom Unije u tradicionalnom smislu – presuda od 2. ožujka 2021., *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo)* (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 143.). Ipak je, naravno, činjenica da se ovdje radi o vrlo različitim pitanjima, od kojih se jedna odnose na djelotvoran pristup nacionalnim sudovima u svrhu moguće zaštite pojedinačnih prava koja se temelje na pravu Unije, dok se druga odnose na pristup sudovima Unije na temelju članka 263. UFEU-a u svrhu moguće zaštite pojedinačnih prava koja se temelje na pravu Unije.

90. Stoga se kao ključno nameće pitanje utječe li pobijana uredba u značajnoj mjeri na izvršavanje tih ovlasti drugih stranaka u žalbenom postupku kako bi ispunile svoje zakonske obveze.

91. Kao prvo, među strankama je nesporno da su na temelju nacionalnog prava lokalne jedinice kao što su druge stranke u žalbenom postupku odgovorne za donošenje različitih mjera borbe protiv onečišćenja i osiguranje određenih standarda kvalitete zraka kako bi se zaštitili zdravlje i sigurnost građana. Te mjere mogu biti nužne (što je od ključne važnosti u ovom kontekstu) *kako bi se postigla usklađenost s obvezama koje proizlaze iz prava Unije*, kao što su one koje proizlaze iz odredaba Direktive 2008/50. Kao što je navedeno u točki 59. ovog mišljenja, tom se direktivom od država članica traži da se usklade s europskim normama kvalitete zraka (u daljnjem tekstu: AQS) i da u tu svrhu usvoje planove za kvalitetu zraka (uključujući kratkoročne planove djelovanja) (u daljnjem tekstu: AQP) za zone i aglomeracije u kojima koncentracije onečišćujućih tvari prelaze granične vrijednosti.

92. Kao drugo, također je nesporno da veliki europski gradovi, kao što su to druge stranke u žalbenom postupku, pate od onečišćenja koje je u velikoj mjeri uzrokovano emisijama vozila. To je osobito točno u pogledu emisija NO_x u velikim gradovima, koje uglavnom nastaju u lokalnom cestovnom prometu, te kao takve često prekoračuju relevantne zakonske granične vrijednosti⁵¹.

93. Kao treće, ispitivanja provedena nakon skandala „Dieselgate” pokazala su da *gotovo sva* laka gospodarska dizelska vozila Euro 5 i Euro 6 u velikoj mjeri prekoračuju primjenjive granične vrijednosti za NO_x⁵². Stoga se uvođenjem tih normi dosada nije značajno poboljšala situacija u pogledu emisija NO_x⁵³.

94. Kao četvrto, također je teško osporiti da bi, ako institucije Unije ne nastoje osigurati, kao što to tvrde druge stranke u žalbenom postupku, poštovanje graničnih vrijednosti navedenih u „njihovom vlastitom” zakonodavstvu u području emisija onečišćujućih tvari iz vozila, teret donošenja mjera za osiguravanje kvalitete zraka logično prešao na tijela država članica. To osobito vrijedi u pogledu nacionalnih tijela zaduženih za uređenje prometa, osobito onih koja djeluju u najonečišćenijim područjima. Očito da će ta tijela biti dužna djelovati što prije, uzimajući u obzir uobičajeni životni ciklus lakih gospodarskih vozila. Komisija također poziva (a pritom je teško u tome ne zamijetiti ironiju) nacionalna tijela da *djeluju brzo i odlučno*, nakon što je nedavno kao prioritet istaknula pokretanje postupka zbog povrede obveze protiv država članica koje ne poštuju AQS⁵⁴.

95. U tu su svrhu nacionalna tijela kao što su druge stranke u žalbenom postupku stoga dužna donijeti određene mjere, uključujući u okviru AQP-a, one koje bi vjerojatno bile manje ograničavajuće, pa čak i nepotrebne, da je Unija zabranila registraciju i prodaju vozila koja ne ispunjavaju njezine vlastite norme emisija. Stoga bi odabir mjera koje trebaju donijeti druge stranke u žalbenom postupku, kao i načina na koji se te mjere moraju provesti, nužno bio sužen

⁵¹ Vidjeti, među ostalim, Europska komisija, Izvješće – Prvo izvješće „Izgledi za čisti zrak”, COM(2018) 446 *final*/2, str. 2. i Komunikacija – Europa koja štiti: Čisti zrak za sve, COM (2018) 330 *final*, t. 3.1.

⁵² Vidjeti bilješku 11.

⁵³ Vidjeti među ostalim Europski parlament, Izvješće o istrazi mjerenja emisija u automobilskom sektoru (2016/2215(INI)) od ožujka 2017., str. 26.

⁵⁴ Vidjeti na primjer, u pogledu graničnih vrijednosti emisija NO₂, presudu od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti dušikova dioksida) (C-636/18, EU:C:2019:900) i od 3. lipnja 2021., Komisija/Njemačka (Granične vrijednosti – NO₂) (C-635/18, neobjavljena, EU:C:2021:437). O povezanom pitanju razina PM₁₀, vidjeti presude od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94), od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334); i od 10. studenoga 2020., Komisija/Italija (C-644/18, EU:C:2020:895). Naime, uopće nije slučajno da se većina predmeta u tom području odnosi na najveće aglomeracije u dotičnim državama članicama.

kao izravna posljedica pobijane uredbe. Manevarski prostor za ispunjavanje njihovih zakonskih obveza u pogledu prava Unije i nacionalnog prava znatno je sužen te ih tako obvezuje da u tu svrhu obavljaju zadaće na drukčiji način.

96. Kao što se na to prethodno ukazalo⁵⁵, točno je da gradovi ili druge regionalne jedinice i dalje tehnički zadržavaju svoje ovlasti u skladu s nacionalnim pravom za uređenje lokalnog prometa zbog razloga zaštite okoliša ili javnozdravstvenih razloga, neovisno o tome je li ispunjena „stvarna” ili „lažna” norma Euro 6, na način koji one smatraju odgovarajućim. Ako to žele, oni mogu donijeti zabrane vezane uz vozila Euro 6 ili čak uvesti svoje vlastite norme Euro 7 ili Euro 8. Oni uvijek mogu odlučiti da samo određeni automobili mogu ući u gradsko središte ili da je promet automobila dopušten samo u određenom vremenu ili određenim danima, ili da je potpuno zabranjen.

97. Činjenica je da je izvršavanje njihovih zakonskih ovlasti i obveza postalo nemjerljivo složenije. Razumno uređenje lokalnog prometa zbog razloga zaštite okoliša i javnozdravstvenih razloga treba počivati na ponešto širim, standardiziranim kriterijima. Vjerojatno nitko ne bi ozbiljno predložio da svaki veći grad ili regija Europe sada treba početi uspostavljati svoj popis vozila kojima će biti omogućen ulazak u središta njihovih gradova, s mjernim postajama emisija na ulazima u grad. Međutim, nemogućnost pozivanja (u tom smislu) na kategorije i norme koje je uspostavila Unija ima za posljedicu to da gradovi moraju izabrati svoje vlastite kriterije koji nužno moraju proizvesti dodatne sporove u pogledu društvenih ili financijskih troškova za lokalno stanovništvo ili određene skupine stanovništva, čime se u konačnici gradove izlaže mogućim pravnim izazovima koji se temelje na diskriminaciji i/ili proizvoljnom ograničenju pristupa ili slobodnog kretanja⁵⁶.

98. Nezavidna zadaća suočavanja sa svim tim (doista teškim) odlukama i s tim povezana moguća odgovornost jednostavno je prenesena (državama članicama i njihovim) lokalnim tijelima vlasti. Na taj način ta tijela mogu biti natjerana da donesu drakonske i nepopularne mjere kako bi osigurala poštovanje prava Unije zbog toga što je Komisija odlučila tolerirati druge povrede prava Unije.

99. Međutim, prijedlog prema kojem u takvoj situaciji pobijana uredba utječe na položaj lokalnih tijela vlasti samo činjenično, a ne i pravno, je iznimno formalistički⁵⁷, ako ne i u potpunosti ciničan. U stvarnosti je navodno propuštanje Komisije da osigura poštovanje graničnih vrijednosti emisija NO_x nužno imalo izravan i znatan utjecaj na način na koji jedinice kao što su druge stranke u žalbenom postupku moraju izvršavati svoje autonomne zakonske ovlasti u područjima zaštite okoliša i uređenja prometa⁵⁸.

⁵⁵ Kao što je to predloženo u prethodnom dijelu ovog mišljenja, konkretno u točki 70.

⁵⁶ Za drugi primjer o tome kako određeni kriteriji odabira ili pristupa ograničenim javnim dobrima (bez obzira na to je li riječ o stambenoj politici ili pristupu automobila središtima gradova) mogu imati znatne društvene posljedice za određene skupine, vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima *Cali Apartments i HX* (C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:251, t. 121. do 136.).

⁵⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 17. siječnja 1985., *Piraiki-Patraiki i dr./Komisija* (11/82, EU:C:1985:18, t. 6. do 10.) i od 13. ožujka 2008., *Komisija/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Zanimljivo, u nedavnom postupku zbog povrede obveze njemačka vlada iznijela je tvrdnju prema kojoj se prekoračenje graničnih vrijednosti NO₂ u određenim područjima Njemačke može u biti pripisati Komisiji s obzirom na to da ona već nekoliko godina propušta djelovati kako bi se osigurala usklađenost s odredbama Uredbe br. 715/2007 u pogledu stvarnih emisija tijekom vožnje. Njemačka vlada istaknula je da je Komisijino nedjelovanje otežalo, ako ne i onemogućilo, usklađivanje s graničnim vrijednostima NO₂ propisanim u Direktivi 2008/50. Vidjeti presudu od 3. lipnja 2021., *Komisija/Njemačka (Granične vrijednosti – NO₂)* (C-635/18, neobjavljena, EU:C:2021:437, t. 22., 68., 73., 125. i 126.).

100. U skladu s potonjom mjerom, utjecaj na položaj drugih stranaka u žalbenom postupku je *pravni, a ne samo činjenični*. Spremno priznajem da linija razdvajanja između pravnog i činjeničnog u slučajevima kao što je ovaj nipošto nije očita. Naravno, kao i na sve ostale, i na druge stranke u žalbenom postupku izvršava se činjenični utjecaj, odnosno moraju prihvatiti zakonodavstvo Unije kao činjenicu i kao početnu točku svojeg daljnjeg djelovanja. Međutim, *također* postoji i element pravnog interesa. Pobijana uredba ima izravan utjecaj na način na koji će druge stranke u žalbenom postupku izvršavati svoja zakonska prava i obveze.

101. U objašnjenju tog pitanja mogao bi pomoći jednostavan misaoni eksperiment. Pretpostavimo da su se druge stranke u žalbenom postupku trebale smatrati strankama na koje se vrši samo činjenični, a ne i pravni utjecaj. Na koga bi se onda uopće moglo pravno odnositi takvo zakonodavstvo? Mađarska vlada predložila je da bi se pravno odnosilo samo na proizvođače vozila i nacionalna tijela zadužena za ocjenu poštovanja odredaba pobijane uredbe⁵⁹. Međutim, u kojoj se mjeri zakonodavstvo više pravno odnosi na proizvođača vozila koji mora poštovati to zakonodavstvo ako želi stavljati na tržište proizvode koje još nije proizveo⁶⁰? Proizvođač nema nikakvo zakonsko pravo usvojiti neko zakonodavstvo koje sadržava određene norme ili vrijednosti. Dakle, na njegov pravni položaj (u smislu postojećih prava i obveza) ne može, po definiciji, utjecati nijedan novi propis kojim se utvrđuju buduća pravila jer u tom pogledu uopće nema nikakvo (buduće) zakonsko pravo. Isto bi *a fortiori* vrijedilo za nacionalna tijela zadužena za provjeru poštovanja vrijednosti emisija određenih zakonodavstvom Unije. Koja bi bila stečena zakonska prava ili obveze središnje nacionalne institucije nadležne za homologaciju tipa vozila (neovisno o državi članici čije je ono vrlo vjerojatno tek obično tijelo)? Za te obje vrste subjekata nove vrijednosti koje moraju poštovati u budućnosti (jednu proizvodeći vozila u skladu s tim specifikacijama ako žele da ona budu odobrena, drugu mjereći sukladnost s navedenim specifikacijama) samo su činjenične polazišne točke, ali u stvarnosti nemaju nikakav izravan i trenutačan utjecaj na njihov pravni položaj.

102. Ne tvrdim da se slažem s takvim pojednostavnjenim stajalištem. Prethodni argument je samo ilustracija da, ako bi se moralo prihvatiti ekspanzionističko stajalište o samo činjeničnom utjecaju isključujući svaki pravni utjecaj, nijedna mjera prava Unije nikada se i ne bi mogla ni na koga pravno odnositi.

103. U konačnici, postoje tri šira, sustavna razloga za prihvaćanje uravnoteženog tumačenja članka 263. četvrtog stavka UFEU-a kada su tužitelji regionalne jedinice država članica. Budući da se uvelike preklapaju s argumentima koji su o tome već izneseni u mojem mišljenju u predmetu Région de Bruxelles-Capitale⁶¹, mogu biti kratak.

104. Kao prvo, nedvojbeno je da bi *previše* ograničavajuća primjena članka 263. UFEU-a u odnosu na lokalne jedinice jedva bila u skladu s temeljnim ustavnim načelima, osobito onima potvrđenima člankom 4. stavcima 2. i 3. UEU-a.

⁵⁹ Vidjeti točku 36. ovog mišljenja.

⁶⁰ Unutar te dimenzije koja se potencijalno preklapa prvenstveno s nedostatkom interesa za djelovanje, vidjeti na primjer presudu od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija (C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 25.) ili od 23. studenoga 2017., Bionorica i Diapharm/Komisija (C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, t. 85.). U potonjem predmetu (točka 115.) Opći sud je zanimljivo tužiteljev pravni interes podnošenja zahtjeva koji u trenutku podnošenja tužbe još nije proizveo predmetni proizvod u pobijanom posebnom pravnom režimu te je tužbu proglasio nedopuštenom.

⁶¹ Mišljenje u predmetu Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, t. 46. do 63. i 129. do 147.). Točno je da ti argumenti očito nisu uvjerali Opći sud u pogledu ishoda u njegovoj presudi od 3. prosinca 2020., Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Međutim, također je točno da Opći sud u toj presudi ni na koji način, izravno ili neizravno, nije ni osporio niti oborio nijedan od argumenata.

105. Naime, s jedne strane, pristup prema kojem se, u svrhu sudskog nadzora na razini Unije, ustavne uloge koje na nacionalnoj razini imaju regionalne i lokalne jedinice smatraju nebitnima teško da bi bio obuhvaćen člankom 4. stavkom 2. UEU-a, koji Uniji nalaže poštovanje, među ostalim, „nacionalnih identiteta” država članica, „koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu”.

106. S druge strane, otvoreniji pristup podržavnih tijela pravosudnim tijelima Unije čini se logičnom (i gotovo neizbježnom) protutežom brojnim i dalekosežnim obvezama koje se tim jedinicama nameću u skladu s pravom Unije. Nije riječ samo o općoj obvezi donošenja svih mjera potrebnih za provedbu prava Unije i osiguranja njihove primjene te suzdržavanja od donošenja bilo koje mjere kojom se može ukloniti koristan učinak prava Unije, nego i o vrlo konkretnim i posebnim obvezama u područjima pojedinačne politike, kao što to također pokazuje ovaj predmet. Načelo lojalne suradnje, utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a, očito mora ići u oba smjera⁶².

107. Kao drugo, uskraćivanje jedinicama kao što su druge stranke u žalbenom postupku mogućnosti osporavanja akata Unije koji značajno utječu na izvršavanje određenih ovlasti koje imaju na ustavnoj razini moglo bi dovesti do stanja koje moram nazvati „ustavno nezdrava situacija” u pogledu poticaja i kontrole. Naime, nerijetko su delegirani ili provedbeni akti Unije rezultat neke vrste (zakonom predviđenog) sporazuma sklopljenog između institucije Unije i relevantne grane gospodarstva ili dionika. U tim slučajevima, ograničavajući pristup pojmu „izravni utjecaj” može značiti da su jedina kategorija tužitelja koji će (možda) imati aktivnu procesnu legitimaciju pred sudovima Unije upravo sudionici te grane gospodarstva. Međutim, to ne može na najbolji način potaknuti pregovore s odgovarajućim dionicima i dovesti do uravnoteženog zakonodavstva ako je stvarni nedostatak bilo kakvog osporavanja tog rezultata uvjetovan stvaranjem zakonodavstva koje je po volji dotičnoj grani gospodarstva.

108. Kao treće, na institucionalnoj razini, začuđuje me pravosudna struktura i trenutna pravosudna politika koja zamrzava tu strukturu, koja ograničavanjem izravnog pristupa sudovima Unije usmjerava predmete na nacionalne sudove pred kojima se dovodi u pitanje valjanost akata Unije kako bi ti predmeti u konačnici stigli na Sud putem zahtjeva za prethodnu odluku nakon mnogo vremena⁶³. Ta složena i dugotrajna kombinacija postupaka je jednostavno nerazumna u pogledu posljednjih reformi pravosudnog sustava Unije, kojom su Općem sudu dani alati potrebni za provođenje njegove ustavne uloge kao donositelja odluka na prvoj razini Unije, a koji, u okviru svoje nadležnosti, može izvršavati cjelovit sudski nadzor ispitivanjem i relevantnog prava i činjenica⁶⁴.

109. Sve je to *a fortiori* opravdano u predmetima koji se odnose na složena tehnička područja, za čije rješavanje podjela zadataka u okviru prethodnog postupka možda ne bi bila optimalna u praksi. S jedne strane, nacionalni sud, katkad čak i prvostupanjski sud pred kojim se vodi postupak s ponešto različitim pitanjem, ne može provesti prethodnu detaljnu, činjeničnu i

⁶² Vidjeti detaljnije moje mišljenje u predmetu Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, t. 80.).

⁶³ Kao što je vidljivo iz predmeta koji su u tijeku u vezi sa skandalom „Dieselgate” (vidjeti bilješku 10.), to pitanje, na ovaj ili onaj način, može zaokupiti sudove (Unije) tijekom sljedećih godina.

⁶⁴ Vidjeti argumente iznesene u mojem mišljenju u predmetu Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:588, t. 137. do 147.). Vidjeti moje nedavno mišljenje u predmetu FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, t. 148.).

tehničku ocjenu pitanja relevantnih za tumačenje prava Unije koje treba provesti Sud⁶⁵. S druge strane, svrha prethodnog postupka pred Sudom nije ocjena činjenica. Na taj način postoji opasnost da se u navedenim postupcima ne provede ispitivanje prilično složenih tehničkih pitanja kojima se nužno definira ishod tumačenja ili valjanosti prava Unije⁶⁶.

110. S obzirom na navedeno i unatoč pogrešci koja se tiče prava koju je u tom pogledu počinio Opći sud, predlažem Sudu da odbije drugi dio prvog žalbenog razloga Mađarske kao i prvi i drugi žalbeni razlog Njemačke. Postoji izravan utjecaj na druge stranke u žalbenom postupku.

2. Pitanje podrazumijeva li pobijana uredba provedbene mjere

a) Argumenti stranaka

111. Prvi dio prvog žalbenog razloga Mađarske odnosi se na utvrđenje Općeg suda iz točke 40. pobijane presude, prema kojem pobijana uredba ne podrazumijeva *provedbene mjere* u odnosu na druge stranke u žalbenom postupku. Mađarska u biti smatra da pobijana uredba sama po sebi ne proizvodi nikakav pravni učinak i da je prije nego što bilo kakav pravni učinak bude mogao biti proizveden potrebno donijeti niz akata na nacionalnoj razini.

b) Analiza

112. Smatram da taj razlog treba odbiti.

113. Iz sudske prakse proizlazi da je pitanje podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere potrebno ocijeniti s obzirom na položaj osobe koja je podnijela tužbu i na predmet tužbe⁶⁷. Stoga pitanja podrazumijeva li akt o kojem je riječ provedbene mjere u odnosu na druge osobe⁶⁸ i podrazumijevaju li provedbene mjere drugi dijelovi pobijanog akta koje tužitelj ne osporava nisu relevantna⁶⁹. Ključno je, u tom kontekstu, odražavaju li se u odnosu na tu osobu posebni pravni učinci koji mijenjaju tužiteljev položaj kao posljedica pobijanog akta Unije ili kao posljedica nekog drugog akta koji je donijela Unija ili dotična država članica⁷⁰.

⁶⁵ Vidjeti na primjer presudu od 1. listopada 2019., *Blaise i dr.* (C-616/17, EU:C:2019:800). U tom predmetu je činjenica da su M. Blaise i druge osobe ušli u trgovine koje se nalaze u departmanu Ariège (Francuska) i izobličili spremnike herbicida koji su sadržavali glifosat i izložbene vitrine dovela do pokretanja kaznenih postupaka protiv tih osoba s optužbom zajedničkog oštećenja ili kvarenja imovine druge osobe. Na temelju toga i nakon odluke tribunala correctionnel de Foix (Sud za lakša kaznena djela u Foixu, Francuska), koji je odlučivao u prvostupanjskom postupku, o upućivanju prethodnih pitanja vezano uz optužbe protiv uključenih pojedinaca, Sud je ocijenio nekoliko prilično složenih tehničkih pitanja u pogledu valjanosti Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.) u kontekstu odobravanja glifosata kao aktivne tvari. Istodobno, Opći sud nije mogao ispitati isto pitanje (produljenje odobrenja glifosata kao aktivne tvari) u okviru izravne tužbe koju je podnijela Regija glavnog grada Bruxellesa zbog nepostojanja izravnog utjecaja na potonju – presuda od 3. prosinca 2020., *Région de Bruxelles-Capitale/Komisija* (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Za drugi primjer, vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., *Confédération paysanne i dr.* (C-528/16, EU:C:2018:583), s određenim brojem tehničkih činjeničnih premisa istaknutih u toj presudi, koje su kasnije osporene u međunarodnoj znanstvenoj zajednici. Za (možda neutralniji) sažetak tih osporavanja vidjeti Izjavu skupine glavnih znanstvenih savjetnika (Europske komisije), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018*. Ured za publikacije Europske unije, 2018. (Doi 10.2777/407732).

⁶⁷ Vidjeti osobito presudu od 19. prosinca 2013., *Telefónica/Komisija* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 30. i 31.).

⁶⁸ Vidjeti osobito presudu od 6. studenoga 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci* (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 63. do 65.).

⁶⁹ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2013., *Telefónica/Komisija* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 31.).

⁷⁰ Vidjeti osobito presude od 13. ožujka 2018., *European Union Copper Task Force/Komisija* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, t. 43. do 45.) i od 18. listopada 2018., *Internacional de Productos Metálicos/Komisija* (C-145/17 P, EU:C:2018:839, t. 56. i 57.).

114. U tom kontekstu i uzimajući u obzir položaj drugih stranaka u žalbenom postupku i predmet ovog postupka, čini mi se da Opći sud nije počinio pogrešku time što je smatrao da, s obzirom na *poseban* položaj drugih stranaka u žalbenom postupku, pobijana uredba ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

115. Ako se pobijanom uredbom dopušta homologacija tipa „lažnih vozila Euro 6“, što bi omogućilo stavljanje na tržište tih vozila i, posljedično, njihovu vožnju, utjecaj na pravnu sposobnost drugih stranaka u žalbenom postupku da izvršavaju svoje ovlasti na način koji smatraju odgovarajućim izravan je i neposredan. Nijednim drugim aktom Unije ili nacionalnim aktom ne traži se da se drugim strankama u žalbenom postupku (u prenesenom značenju) svežu ruke. Drugim riječima, postoji uzročno posljedični odnos između pravila Unije koja osporavaju druge stranke u žalbenom postupku i promjene njihova pravnog položaja.

116. Bilo bi nerazumno i iskrivljeno tvrditi da podržavna tijela moraju čekati prvu homologaciju tipa svakog „lažnog vozila Euro 6“ kako bi osporila tu homologaciju pred nacionalnim sudom i, u okviru tog postupka, istaknula nevaljanost zakonodavstva Unije koje se primjenjuje. Takvi provedbeni akti očito nisu akti koji se donose „u odnosu“ na druge stranke u žalbenom postupku. Što se tiče pravnih učinaka koje osporavaju druge stranke u žalbenom postupku (implicitna ili prikrivena izmjena normi Euro 6), pobijani akt je stoga, prema riječima nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna, „u potpunosti i sam po sebi djelotvora[n]“⁷¹.

117. Stoga prvi dio žalbenog razloga Mađarske treba odbiti.

B. Ocjena merituma: nenadležnost Komisije

a) Argumenti stranaka

118. Svojim trećim žalbenim razlogom Njemačka tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 5. stavak 3. Uredbe br. 715/2007 kako bi zaključio da Komisija nije bila nadležna za donošenje pobijane uredbe. Njemačka tvrdi da Komisija raspolaže širokom marginom prosudbe kako u pogledu kvalifikacije odredbe kao odredbe koja „nije ključna“ tako i u pogledu praktičnih učinaka odredbe. Kada se ta margina prosudbe valjano uzme u obzir, uvođenje ispitivanja RDE-a kao takvih, faktora sukladnosti za ta ispitivanja i prijelaznih pravila treba smatrati elementima koji nisu ključni u smislu članka 5. stavka 3. te uredbe.

119. Jedini žalbeni razlog Komisije također se odnosi na utvrđenja Općeg suda o njezinoj navodnoj nenadležnosti za donošenje pobijane uredbe. Komisija ne osporava da su, kao što je to istaknuo Opći sud u točki 118. pobijane presude, granične vrijednosti emisije NO_x ključni element Uredbe br. 715/2007. Međutim, ona smatra da taj element nije izmijenjen. U tom pogledu jasno je da se Opći sud poziva na *de facto* izmjenu graničnih vrijednosti (u točkama 128., 137. i 144. pobijane presude), priznajući da one nisu pravno izmijenjene (u točki 150. te presude).

120. Komisija ističe da Uredba br. 715/2007 ne sadržava konkretne odredbe o načinu na koji se emisije trebaju provjeriti. Komisija smatra da Opći sud stoga miješa način provjere graničnih vrijednosti s izmjenom tih graničnih vrijednosti. Budući da se stara NEDC laboratorijska

⁷¹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, t. 32.)

ispitivanja i nova RDE-a ispitivanja primjenjuju kumulativno, i da vozilo mora zadovoljiti oba kako bi bilo homologirano, pobijana uredba ne može dovesti ni do *pogoršanja* načina provjere, a posljedično ni do *de facto* izmjena te granične vrijednosti.

121. Komisija također ističe da je Opći sud izokrenuo teret dokaza zahtijevajući od nje da opravda odabrane načine i poništavajući pobijani akt zbog njezinih nedovoljno uvjerljivih argumenata. Na tužiteljima je da dokažu nezakonitost akta Unije za koji se u načelu pretpostavlja da je valjan.

122. U tom kontekstu ACEA naglašava da su koeficijenti koje je Komisija uvela potrebni kako bi se omogućila usporedba različitih skupina podataka s obzirom na tehničke i statističke nesigurnosti u vezi s novim ispitivanjima.

b) Analiza

123. Kao prvo, nisam uvjeren argumentima koji se odnose na navodni manevarski prostor Komisije prilikom utvrđivanja ključnih elemenata propisa. Kao prvo, na zakonodavcu Unije (*in casu*, na Vijeću i na Parlamentu) jest da utvrdi aspekte na temelju kojih želi povjeriti delegirane ili provedbene ovlasti Komisiji i one na temelju kojih to ne želi⁷². Kao drugo, „ključni” i elementi „koji nisu ključni” pravne su kategorije te je stoga na Sudu da ih konačno tumači i provjeri njihovu pravilnu primjenu u konkretnom slučaju⁷³.

124. Kao drugo, slično tomu, ne smatram da je teret dokaza na bilo koji način izokrenut. Opći sud jednostavno je u pravno i činjenično složenom predmetu primijenio uobičajena načela u području tereta dokaza u izravnim tužbama. Ako je predmet drugih stranaka u žalbenom postupku bio *prima facie* činjenično i pravno opravdan, na Komisiji je bilo da u osnovi i detaljno obori podatke koje su druge stranke u žalbenom postupku podnijele i posljedice koje iz njih proizlaze⁷⁴. Međutim, nakon što je utvrdio da protuargumenti Komisije nisu uvjerljivi, Opći sud je zaključio da Komisija nije mogla, a da pritom *de facto* ne izmijeni granične vrijednosti emisija NO_x iz Priloga I. Uredbi br. 715/2007, (i) utvrditi vrijednosti NTE za emisije NO_x koje su, zbog faktora sukladnosti CF onečišćujućih tvari više od granične vrijednosti niti, u bilo kojem slučaju (ii) usvojiti faktore veličine, kao što su faktori sukladnosti CF onečišćujućih tvari.

125. Kao treće, nakon tih pojašnjenja, ključno pitanje u okviru ovih žalbenih razloga jest je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da je pobijanom uredbom Komisija *de facto* izmijenila ključni element temeljnog propisa.

126. S obzirom na argumente koje su istaknuli žalitelji, ne vidim takvu pogrešku.

⁷² Vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2014., Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 40.): „zakonodavac Unije raspolaže ovlašću procjene kad odlučuje o dodjeljivanju Komisiji delegirane ovlasti na temelju članka 290. stavka 1. UFEU-a ili provedbene ovlasti na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a”. Vidjeti također presudu od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće (C-363/14, EU:C:2015:579, t. 46.).

⁷³ Vidjeti u tom smislu presude od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 67.) i od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće (C-363/14, EU:C:2015:579, t. 47.).

⁷⁴ Vidjeti po analogiji presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 112. i navedena sudska praksa).

127. Kao prvo, granična vrijednost emisije NO_x određena Uredbom br. 715/2007, prema svemu sudeći, predstavlja *ključni element* tog propisa⁷⁵. Isto kao i Opći sud, uzimajući u obzir tekst, kontekst i prije svega svrhu te mjere Unije, ne vidim kako bi se u tom pogledu moglo doći do drukčijeg zaključka. Slijedom toga, Komisija nije imala pravo izmijeniti je donošenjem provedbenog propisa kao što je pobijana uredba. Čini se da se stranke slažu u tom pogledu.

128. Kao drugo, točno je da su, u načelu, elementi poput vrijednosti NTE ili faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari, osobito kada se promatraju zasebno, elementi uredbe koji nisu ključni. Radi se o tehničkim elementima čisto funkcionalnog i instrumentalnog karaktera. Iz uvodne izjave 26., članka 5. stavka 3. i članka 14. stavka 3. Uredbe br. 715/2007 prilično jasno proizlazi da postupci i ispitivanja u svrhu homologacije tipa nisu ključni elementi te uredbe, koje Komisija tako može donijeti nakon regulatornog postupka s kontrolom.

129. Kao treće, s obzirom na navedeno, iz toga ipak ne proizlazi da Komisija, utvrđujući određene parametre za ispitivanja RDE-a (kao što su vrijednosti NTE i/ili faktor sukladnosti CF onečišćujuće tvari), nikad ne bi mogla utjecati na ono što je samo po sebi ključan element (granična vrijednost NO_x). Logično je da se granična vrijednost koju je utvrdio zakonodavac Unije ne može provjeriti ili se *de facto* prekoračuje ako su odabrani postupak provjere i konkretne vrijednosti koje su njime usvojene preblagi i neučinkoviti, što posljedično dovodi do njezina nepoštovanja u praksi. Stoga ne nalazim pogrešku, barem ne u teoriji, u rasuđivanju Općeg suda u skladu s kojim bi donošenje pretjerano visokih parametara *de facto* moglo dovesti do neizravne ili prikrivene izmjene graničnih vrijednosti emisije NO_x.

130. Čini mi se da je pitanje jesu li konkretni parametri koje je Komisija donijela s obzirom na konkretne okolnosti ovog predmeta doveli do *de facto* izmjene graničnih vrijednosti emisije NO_x složena ocjena činjenica. Kao takva, spomenuta ocjena ne podliježe nadzoru Suda u okviru žalbenog postupka, osim ako žalitelji tvrde (i dokažu) da je došlo do iskrivljavanja činjenica ili dokaza na koje se pozivao prvostupanjski sud⁷⁶. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iskrivljavanje treba očito proizlaziti iz dijelova spisa a da nije potrebno pristupiti novoj ocjeni činjenica i dokaza⁷⁷.

131. U ovom slučaju ne vidim takvo iskrivljavanje.

132. Nijedan od žalitelja ili intervenijenata nije iznio uvjerljiv argument kojim bi dokazao da je Opći sud *u potpunosti* pogrešno razumio činjenice ili pogrešno protumačio dokaze koje su podnijele stranke. Naprotiv, Opći sud došao je do zaključka koji ne samo da je moguć, već je potkrijepljen i različitim službenim dokumentima na koje su se pozivale stranke. Na primjer, Europski parlament je u Izvješću o istrazi mjerenja emisija u automobilskom sektoru zaključio da faktor sukladnosti „u praksi dovodi do slabljenja normi za emisije koje su trenutačno na snazi”, da „nisu opravdani iz tehničke perspektive i [da] ne odražavaju očitu potrebu za razvojem nove tehnologije” i da bi se mogli smatrati „*de facto* općim odstupanjem od primjenjivih graničnih vrijednosti emisija na prilično dugo razdoblje”⁷⁸. Slično tome, u nedavnom informativnom dokumentu Europski revizorski sud je istaknuo tvrdnje nekih istraživača prema kojima se čini da

⁷⁵ Ključni elementi temeljnog propisa su oni čije donošenje zahtijeva politički izbor za koji je odgovoran zakonodavac Unije. Vidjeti presudu od 11. svibnja 2017., Dyson/Komisija (C-44/16 P, EU:C:2017:357, t. 61. i navedena sudska praksa).

⁷⁶ Vidjeti na primjer nedavnu presudu od 28. svibnja 2020., Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Komisija (C-309/19 P, EU:C:2020:401, t. 10. i navedenu sudska praksu).

⁷⁷ Vidjeti osobito presudu od 10. ožujka 2021., Ertico – ITS Europe/Komisija (C-572/19 P, EU:C:2021:188, t. 69. i navedena sudska praksa).

⁷⁸ Navedeno u bilješki 53. ovog mišljenja, t. 6. i 9. do 11. zaključaka.

su granične vrijednosti NO_x utvrđene u svrhu ispitivanja RDE-a oslabile učinkovitost tih ispitivanja i primijetio je da su u Sjedinjenim Američkim Državama na snazi znatno niže granične vrijednosti⁷⁹.

133. S obzirom na to, smatram da je argument koji treba razmotriti, zato što predstavlja kritiku pravnog rasuđivanja Općeg suda, a ne njegovo razumijevanje relevantnih činjeničnih elemenata, onaj koji se odnosi na činjenicu da je on navodno zanemario kumulativan karakter dvaju ispitivanja. Budući da vozilo, kako bi bilo homologirano, mora zadovoljiti i stara ispitivanja (laboratorijsko ispitivanje – NEDC) i nova ispitivanja (ispitivanje u stvarnim uvjetima vožnje – RDE), žalitelji tvrde da se pobijanom uredbom ne *mijenja prethodno stanje*. Stoga nije moglo doći do *de facto* izmjene temeljnog propisa.

134. To otvara sljedeće pitanje: što bi bilo relevantno „prethodno stanje” u ovom predmetu? Čini se da žalitelji pravilno tvrde da pobijana uredba nije, a niti je mogla dovesti do promjene prethodnog stanja *in peius* ako se to prethodno stanje razumijeva kao da se odnosi na stvarno stanje iz 2016. Ako sam dobro razumio sustav ispitivanja, logično je da se tom odredbom doista trebala poboljšati provjera usklađenosti s normom Euro 6.

135. Međutim, činjenica da se stanje, s *činjeničnog* stajališta, nije promijenilo (ili se eventualno samo poboljšalo) ne može dovesti u pitanje zaključak do kojeg je došao Opći sud u pogledu nezakonite izmjene *pravnog* položaja, što logično mora biti polazište za tu ocjenu.

136. Točno je da je Komisijino djelovanje po tom pitanju najvjerojatnije bilo potrebno. U skladu s uvodnom izjavom 15. i s člankom 14. stavkom 3. Uredbe br. 715/2007, Komisija mora pratiti postupke, ispitivanja i zahtjeve iz članka 5. stavka 3. iste uredbe, kao i cikluse ispitivanja za mjerenje emisija. Tim se odredbama određuje da ako se provjerom pokaže da više ne odgovaraju ili ne odražavaju emisije u stvarnim okolnostima, njih se *mora* prilagoditi tako da na odgovarajući način odražavaju emisije koje stvarno nastaju u cestovnom prometu.

137. Međutim, to ne mijenja činjenicu da je, kao što je to utvrdio Opći sud, Komisija donijela propis kojim se u određenom razdoblju, *i dalje toleriraju odstupanja* od graničnih vrijednosti emisije NO_x predviđenih temeljnim propisom.

138. Drugim riječima, trenutak do kojega bi se, nakon otkrivanja povrede, stanje obično trebalo pravno uskladiti jest obnovljeno prihvaćanje zakonske obveze koja je bila na snazi čitavo vrijeme. Argument prema kojem Komisijina pobijana uredba nije „pogoršala stanje” mogao bi biti točan s obzirom na *činjenično stanje* koje je tada postojalo te koje je došlo do izražaja nakon skandala „Dieselgate”. Naime, ako više proizvođača i tipova vozila na tržištu u to vrijeme stvarno nisu bili usklađeni, a neki od njih čak i u značajnoj mjeri, nastojanja zakonodavca da postupno osigura barem određenu razinu usklađenosti sa stvarnim stanjem koje je prevladavalo u tom trenutku mora se smatrati isključivo djelovanjem u najboljem interesu sustava kao takvog i njegove buduće funkcije.

139. Međutim, činjenica je da je u tom procesu, kako je to utvrdio Opći sud, Komisija dopustila daljnja odstupanja od trenutka do kojega se stanje *pravno* trebalo uskladiti *bez odgađanja*, odnosno postići puna usklađenost s već postojećim standardima koje je prethodno odredio zakonodavac Unije koje je trebalo prihvatiti i provoditi čitavo vrijeme. To je ustvari relevantno „prethodno stanje” s pravnog stajališta.

⁷⁹ Odgovor EU-a na skandal „Dieselgate”, vidjeti u bilješki 9. ovog mišljenja, str. 25.

140. Stoga ne vidim ništa što bi samo po sebi bilo pogrešno u zaključku Općeg suda prema kojem je donošenjem pobijane uredbe Komisija izmijenila pravno stanje izričito tolerirajući emisije veće od granične vrijednosti koju je odredio zakonodavac Unije s obzirom na to da su ta posebna ograničenja ključan element koji Komisija nije ovlaštena učinkovito izmijeniti jednostavnim provedbenim propisom.

141. Stoga mi se čini da pobijanu presudu i s ovog stajališta također treba potvrditi.

C. Posljedice utvrđenja Općeg suda

1. Doseg poništenja

142. Svojim četvrtim žalbenim razlogom Njemačka tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku smatrajući da je točka 2. Priloga II. pobijanoj uredbi *odvojiva* od ostatka instrumenta. Njemačka tvrdi da je, prema rasuđivanju iz pobijane presude, Opći sud također trebao poništiti članak 1. točku 2. pobijane uredbe kojim se mijenja članak 3. stavak 10. Uredbe br. 692/2008 jer se njime implicitno, kao što se to navodi u točki 156. pobijane presude, određuje trenutak od kojeg se ispitivanja RDE-a više ne provode u svrhu običnog nadzora.

143. Grad Bruxelles ističe prigovor nedopuštenosti tog žalbenog razloga tvrdeći da Njemačka nema interes u potpunosti poništiti pobijanu uredbu.

144. Naime, nije odmah očito koja bi bila svrha dodatnog poništenja ako je već uklonjen ključni element strukture. Međutim, općenito, njemačka vlada je možda mogla smatrati da bi, umjesto da ima asimetričan sustav (stari sustav bez faktora sukladnosti CF onečišćujuće tvari ili s nižim faktorom sukladnosti CF o kojem je odlučila Komisija), bilo povoljnije ili razumnije raspolagati reorganiziranim sustavom. Ako je to stvarno tako, ona može imati interes u poništavanju uredbe u cijelosti. Iz tog razloga prigovor nedopuštenosti treba odbiti.

145. Međutim, u svakom slučaju, što se tiče merituma argumenta, ne čini mi se da je osnovan.

146. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, djelomično poništenje akta Unije moguće je samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. Sud je također utvrdio da taj uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti⁸⁰.

147. U ovom je slučaju problematični element koji je utvrdio Opći sud u pobijanoj uredbi (faktor sukladnosti CF) vrlo specifičan. Taj će se koeficijent nastaviti primjenjivati sve dok ga zakonodavac Unije ne stavi izvan snage i zamijeni ga onim koji bolje odražava stvarnost ili dok jednostavno ne odluči nastaviti bez njega.

148. Njemačka vlada nije objasnila zašto bi stavljanje izvan snage ili zamjena tog koeficijenta nužno utjecalo na ispravno funkcioniranje pravnog okvira koji se pobijanom uredbom mijenja ili provodi. Naime, Opći sud nije utvrdio nikakvu temeljnu pogrešku u konceptu ispitivanja, nego samo u vrijednostima NTE koje su utvrđene u tu svrhu (zbog faktora sukladnosti CF).

⁸⁰ Vidjeti presudu od 18. ožujka 2014., Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 16. i navedena sudska praksa).

149. Ta vlada također nije objasnila što bi se točno promijenilo da je Opći sud poništio i članak 1. točku 2. pobijane uredbe.

150. Prema tome, smatram da i te žalbene razloge treba odbiti.

2. Vremenski učinci poništenja

151. Svojim drugim žalbenim razlogom Mađarska tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku kada je ograničio vremenske učinke njezina poništenja na razuman rok koji nije dulji od 12 mjeseci. Smatra da je taj maksimalni rok prekratak jer u praksi zakonodavac Unije u tom vremenskom okviru ne može donijeti novi propis.

152. Vrlo slične argumente iznijela je Njemačka u okviru svojeg petog žalbenog razloga. Njemačka vlada poziva se na procjene njemačke automobilske industrije u pogledu broja vozila njemačkih i drugih proizvođača diljem Europe koji se više ne bi mogli prodati, sugerirajući usto da bi eventualna pravna praznina navodno stvorena presudom Općeg suda možda mogla dovesti do potpunog zastoja u proizvodnji, homologaciji i registraciji novih automobila zbog pravne nesigurnosti.

153. Smatram da ti žalbeni razlozi nisu uvjerljivi.

154. Jednostavno rečeno, pitanje na koje žalitelji traže odgovor od Suda jest je li rok od 12 mjeseci dovoljno dug da institucije Unije donesu nove mjere kojima se osigurava, otklanjanjem utvrđene pogreške, poštovanje normi predviđenih temeljnim propisom.

155. S obzirom na argumente koje su žalitelji istaknuli, čini mi se da bi Sud, kako bi odgovorio na to pitanje, morao provesti činjenično ispitivanje *ex novo*. Naime, žalitelji se ne pozivaju na pogrešku u načinima i kriterijima koje je Opći sud upotrijebio za provedbu te ocjene (kao što su primijenjeni pogrešni standardi, određeni relevantni elementi koji su izostavljeni iz jednadžbe itd.). Žalitelji samo tvrde da je Opći sud počinio pogrešku u svojoj sveobuhvatnoj ocjeni. U tom pogledu i zbog tog razloga sumnjam da su ti žalbeni razlozi uopće dopušteni.

156. U svakom slučaju, žalitelji ne navode nijedan konkretan činjenični ili pravni element na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da rok od 12 mjeseci nije dovoljan da bi Komisija mogla na temelju svojih provedbenih ovlasti intervenirati kako bi riješila probleme utvrđene u pobijanoj uredbi.

157. Stoga, prema mojem mišljenju, ovi žalbeni razlozi nisu dopušteni i u svakom slučaju su neosnovani.

VI. Troškovi

158. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbene postupke primjenjuje na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

159. Budući da su druge stranke u žalbenom postupku podnijele zahtjev za snošenje troškova, te troškove stoga trebaju snositi žalitelji.

160. U skladu s člankom 140. stavcima 1. i 3. Poslovnika Suda, intervenijenti će snositi vlastite troškove.

VII. Zaključak

161. Predlažem Sudu da:

- odbije žalbe,
- naloži Saveznoj Republici Njemačkoj, Mađarskoj i Europskoj komisiji snošenje troškova Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid u postupcima pred Općim sudom i Sudom,
- naloži svim intervenijentima snošenje vlastitih troškova.