



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. június 10.¹

C-177/19. P., C-178/19. P. és C-179/19. P. sz. egyesített ügyek

Németországi Szövetségi Köztársaság

kontra

Ville de Paris

Ville de Bruxelles

Ayuntamiento de Madrid,

Európai Bizottság (C-177/19 P)

és

Magyarország

kontra

Ville de Paris

Ville de Bruxelles

Ayuntamiento de Madrid,

Európai Bizottság (C-178/19 P),

valamint

Európai Bizottság

kontra

Ville de Paris

Ville de Bruxelles

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Fellebbezés – Környezet – (EU) 2016/646 rendelet – A könnyű személy- és haszongépjárművek kibocsátásai (Euro 6) – Az önkormányzati hatóság egyes járművek közlekedésének korlátozására vonatkozó jogköre a környezetvédelem terén – A helyi egységek kereshetőségi joga – Végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó rendeleti jellegű jogi aktus – A Bizottság végrehajtási hatáskörei – A nitrogén-oxid-kibocsátások nem túllépendő értékeinek (NTE-értékek) meghatározása valós vezetési feltételek melletti vizsgálatok (RDE-vizsgálatok) során – CF pollutant megfelelési tényezők alkalmazása – Részleges megsemmisítés – A megsemmisítés joghatásainak időbeli módosítása”

¹ Eredeti nyelv: angol.

I. Bevezetés

1. 2016-ban, válaszul az egyes dízelüzemű gépjárművek kibocsátásainak valós szintjére vonatkozó közismert botrányra, az Európai Bizottság valós vezetési feltételek (RDE) melletti vizsgálati eljárást vezetett be, a korábbi laboratóriumi eljárás, azaz az új európai menetciklus (new European driving cycle, NEDC) kiegészítése érdekében. Ez utóbbi volt az egyetlen vizsgálati eljárás, amelyet addig az új személy- és haszongépjárművek „típusjóváhagyására” alkalmaztak. Ezenfelül a Bizottság meghatározta a nitrogén-oxid-tömeg kibocsátására vonatkozó azon értékeket is, amelyeket ezen RDE-vizsgálatok során nem lehetett meghaladni.

2. 2018. december 13-i ítéletében, amely részben helyt adott a Ville de Paris (a továbbiakban: Párizs), a Ville de Bruxelles (a továbbiakban: Brüsszel) és az Ayuntamiento de Madrid (a továbbiakban: madridi önkormányzat) (a továbbiakban együtt: ellenérdekű felek) által benyújtott kereseteknek, a Törvényszék részben megsemmisítette a nitrogén-oxid-kibocsátások tekintetében az RDE-vizsgálatok bizonyos értékeinek meghatározásáról szóló bizottsági rendeletet.² A Törvényszék lényegében azt állapította meg, hogy a Bizottság azáltal, hogy túl magas értékeket határozott meg, valójában módosította az uniós jogalkotó által meghatározott Euro 6 normát, amire nem volt hatásköre.³

3. Fellebbezésükben a Németországi Szövetségi Köztársaság, Magyarország és a Bizottság (a továbbiakban együtt: fellebbezők) azt kérik, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletét. E fellebbezések több kérdést vetnek fel, amelyek közül kettő talán jelentősebb, mint a többi. Az első eljárási jellegű. E kérdés a valamely uniós jogi aktust megtámadni kívánó tagállam regionális egységével összefüggésben a „közvetlen érintettség” fogalmára vonatkozik. A második anyagi jogi jellegű. Mi a Bizottság mozgásterének terjedelme abban az esetben, ha jogosult valamely alap jogi aktus nem alapvető fontosságú elemeinek végrehajtási szabályok elfogadásával történő módosítására?

II. Jogi és ténybeli háttér

4. Ahhoz, hogy az Unióban egy új járműmodellt forgalomba lehessen hozni, a gyártónak azt típusjóváhagyási eljárásnak kell alávetnie. Ez az eljárás annak tanúsítására irányul, hogy a jármű prototípusa megfelel a biztonságra, környezetvédelemre és gyártásra vonatkozó (a fő szabályozásban és a vonatkozó rendeleti jellegű aktusokban meghatározott) valamennyi uniós követelménynek.⁴

5. A jelen eljárás szempontjából a fő szabályozás a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról szóló, 2007. szeptember 5-i 2007/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („keretirányelv”).⁵

² A 692/2008/EK rendeletnek a könnyű személy- és haszongépjárművek kibocsátásai (Euro 6) tekintetében történő módosításáról szóló, 2016. április 20-i (EU) 2016/646 bizottsági rendelet (HL 2016. L 109., 1. o.; a továbbiakban: vitatott rendelet).

³ 2018. december 13-i Ville de Paris, Ville de Bruxelles és Ayuntamiento de Madrid kontra Bizottság ítélet (T-339/16, T-352/16 és T-391/16, EU:T:2018:927; a továbbiakban: megtámadott ítélet).

⁴ A járművek típusjóváhagyására vonatkozó uniós szabályozási keret szemléltetése érdekében lásd továbbá: Sharpston főtanácsnok CLCV és társai (Hatástalanító berendezés dízelmotorokhoz) ügyre vonatkozó indítványa (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ HL 2007. L 263., 1. o. Ezt az irányelvet azóta hatályon kívül helyezte a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/858 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 151., 1. o.).

6. A 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„A tagállamok csak azon járműveket, rendszereket, alkatrészeket [helyesen: összetevőket] és önálló műszaki egységeket vesznek nyilvántartásba, illetve csak azok értékesítését vagy forgalomba helyezését engedélyezik, amelyek megfelelnek ezen irányelv követelményeinek.

A tagállamok nem tiltják meg, korlátozzák vagy akadályozzák a járművek, alkatrészek [helyesen: összetevők] vagy önálló műszaki egységek nyilvántartásba vételét, értékesítését, forgalomba helyezését és közúti forgalomban való használatát az ezen irányelv által szabályozott szerkezeti vagy működési kérdésekkel kapcsolatos okokból, amennyiben azok megfelelnek az irányelv követelményeinek.”

7. A 2007/46 irányelvnek „A járművek EK-típusjóváahagyásához szükséges követelmények jegyzéke” című IV. melléklete tartalmazta többek között az alkalmazandó rendeleti jellegű aktusok jegyzékét.

8. A könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) szennyezőanyag-kibocsátásai tekintetében a vonatkozó rendeleti jellegű jogi aktus a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváahagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről szóló, 2007. június 20-i 715/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁶ volt. E rendelet az 1. cikkének (1) bekezdése szerint „közös technikai követelményeket határoz meg gépjárművek [...] és pótalkatrészek – így például a kibocsátáscsökkentő pótkerendezések – típusjóváahagyására kibocsátásuk tekintetében”.

9. A 715/2007 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése szerint a típusjóváahagyás konkrét eljárásait, vizsgálatait és követelményeit – amelyek e rendelet nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányulnak – ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás szerint kell elfogadni.⁷

10. A 715/2007 rendelet 10. cikke többek között azt írja elő, hogy a személygépjárművekre és a személyszállító járművekre az Euro 5 norma határértékeit 2009. szeptember 1-jétől kell alkalmazni a típusjóváahagyásra, és 2011. január 1-jétől az e normának meg nem felelő új járműveket már nem lehet nyilvántartásba venni, értékesíteni vagy üzembe helyezni. Azt is előírja, hogy az Euro 6 norma határértékeit 2014. szeptember 1-jétől kell alkalmazni a típusjóváahagyásra, és 2015. szeptember 1-jétől az e normának meg nem felelő új járműveket már nem lehet nyilvántartásba venni, értékesíteni vagy üzembe helyezni. A 715/2007 rendelet I. mellékletében található 1. és 2. táblázat az Euro 5 norma esetében 180 mg/g értékben, míg az Euro 6 norma esetében 80 mg/g értékben rögzíti a dízel meghajtású személygépjárművek és a személyszállításra szolgáló járművek nitrogén-oxid-kibocsátási határértékét.

⁶ HL 2007. L 171., 1. o. Ezt a rendeletet, amikor még hatályban volt, később módosították. Az itt idézett szöveg a tényállás idején alkalmazandó szöveg.

⁷ Az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás a 2006. július 17-i 2006/512/EK tanácsi határozattal (HL 2006. L 200, 11. o.) módosított, a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat (HL 1999. L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.) 5a. cikkében szerepel. E határozat (7a) preambulumbekkezdése szerint ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást „[a]zon általános hatályú intézkedések esetében [kell lefolytatni], amelyek a Szerződés 251. cikkében meghatározott eljárás alapján elfogadott jogi aktus nem alapvető fontosságú elemeinek módosítását szolgálják, beleértve néhány ilyen elem törlését vagy a jogi aktus új, nem alapvető fontosságú elemek beillesztésével történő kiegészítését is. [...] Egy jogalkotási aktus alapvető fontosságú elemeit kizárólag maga a jogalkotó módosíthatja a Szerződés alapján.”

11. A 715/2007 rendelet 14. cikkének (3) bekezdése szerint a Bizottság folyamatosan felülvizsgálja az e rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében említett eljárásokat, vizsgálatokat és követelményeket, valamint a kibocsátások mérésére használt vizsgálati ciklusokat. Ha a felülvizsgálat kimutatja, hogy az említettek már nem megfelelők, illetve nem tükrözik a valós kibocsátásokat, akkor azokat e rendelkezésnek megfelelően ki kell igazítani oly módon, hogy azok a valós közúti vezetés által generált kibocsátásokat megfelelően tükrözzék. Az e rendelet nem alapvető fontosságú elemeinek kiegészítéssel történő módosítására irányuló szükséges rendelkezéseket ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárásnak megfelelően kell elfogadni.

12. A 2008. július 18-i 692/2008/EK bizottsági rendeletet⁸ a 715/2007 rendelet 4. és 5. cikkének végrehajtása céljából fogadták el. A 692/2008 rendelet (2) preambulumbekkezdése pontosítja, hogy az új könnyű járműveknek új kibocsátási határértékeknek kell megfelelniük, és e műszaki követelmények két fázisban lépnek hatályba, az Euro 5 2009. szeptember 1-jén, az Euro 6 pedig 2014. szeptember 1-jén. E rendelet tehát megállapítja az Euro 5 és Euro 6 specifikációjú járművek típusjóváahagyásához szükséges előírásokat.

13. A 692/2008 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy többek között a szennyezőanyag-kibocsátások tekintetében az EK-típusjóváahagyás akkor adható meg, ha a gyártó igazolja, hogy az érintett jármű megfelel a rendelet különböző mellékleteiben ismertetett vizsgálati eljárásoknak. Ugyanezen rendelet 3. cikkének (2) bekezdése lényegében azt írja elő, hogy jellemzőiknek megfelelően a járműveken a rendelet I. mellékletének I.2.4 ábráján ismertetett különböző méréseket kell elvégezni, amelyeket szintén különböző mellékletek ismertetnek. E rendelet 3. cikkének (5) bekezdése szerint „[a] gyártónak olyan műszaki megoldásokat kell alkalmaznia, amelyek biztosítják a kipufogócsőből és a párolgásból származó kibocsátások hatékony korlátozását, e rendeletnek megfelelően, a jármű teljes szokásos élettartama alatt és szokásos üzemi körülmények között”.

14. 2015 szeptemberében kirobbant az úgynevezett „dízelbotrány”, amikor a United States Environmental Protection Agency (az Egyesült Államok környezetvédelmi hivatala) hivatalosan megvádolta a Volkswagen AG-t azzal, hogy megsértette az amerikai kibocsátási normákat. A járműgyártó ezt követően elismerte, hogy világszerte számos dízelmotoros járműbe valóban beszereltek egy „hatástalanító berendezést”.⁹ E berendezés képes volt észlelni, hogy a járművet éppen laboratóriumban vizsgálják, és a nitrogén-oxid-kibocsátási előírások betartása érdekében aktiválni tudta a kibocsátást szabályozó rendszert.¹⁰ A laboratóriumi körülményeken kívül ez az eszköz azonban lekapcsolja a kibocsátást szabályozó rendszert, így ez a jármű az amerikai jogszabályi nitrogén-oxid-határértéket meghaladó kibocsátással üzemel. Ezt követően kiderült, hogy más, ugyanezen gyártótól, illetve több más gyártótól származó jármű sem felelt meg az uniós szabályozásban előírt, nitrogén-oxid-határértékre vonatkozó normáknak.¹¹

⁸ A könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváahagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről szóló 715/2007 európai parlamenti és tanács rendelet módosításáról és végrehajtásáról szóló európai parlamenti és tanács rendelet (HL 2008. L 199., 1. o.; helyesbítés: HL 2008. L 336., 68. o.) Ezt a rendeletet, amikor még hatályban volt, később módosították. Az itt idézett szöveg a tényállás idején alkalmazandó szöveg.

⁹ Lásd többek között: Európai Számvevőszék, *The EU's response to the „dieselgate” scandal*, tájékoztató, 2019. február, 12. o. További szemléltetésként lásd a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország) 2020. május 25-i VI ZR 252/19 ítéletét (DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0), különösen a 16–19. pontot.

¹⁰ A „hatástalanító berendezés” fogalmával kapcsolatban lásd: 2020. december 17-i X (Hatástalanító berendezés dízelmotorokhoz) ítélet (C-693/18, EU:C:2020:1040), számos más, jelenleg is folyamatban lévő, hasonló kérdésekkel kapcsolatos ügy mellett, például: C-128/20, GSMB Invest ügy (HL 2020. C 271., 21. o.); C-134/20, Volkswagen ügy (HL 2020. C 271., 21. o.); C-145/20, Porsche Inter Auto és Volkswagen ügy (HL 2020. C 279, 20. o.).

¹¹ Lásd a fenti 9. lábjegyzetet, Európai Számvevőszék, 18. o. Lásd továbbá: Európai Bizottság, Közös Kutatóközpont, *Urban NO2 Atlas*, 2019, 1. rész.

15. Uniós szinten az e körülményekre való reagálás érdekében egyéb jogszabályok mellett elfogadták a 692/2008 rendeletnek a könnyű személy- és haszongépjárművek kibocsátásai (Euro 6) tekintetében történő módosításáról szóló, 2016. március 10-i (EU) 2016/427 bizottsági rendeletet.¹² E rendelet vezette be az RDE-vizsgálati eljárást. Az új vizsgálati eljárás célja az, hogy jobban tükrözze a valós vezetési feltételek melletti tényleges szennyezőanyag-kibocsátásokat, mint a korábban használt vizsgálat, az NEDC. Ez utóbbi kizárólag szabványosított laboratóriumi feltételek mellett értékelte a gépjárművek kipufogógáz-kibocsátását azok típusjóváahagyása során.

16. Nem sokkal ezt követően a Bizottság elfogadta a 2016/646 rendeletet – a vitatott rendeletet –, amely a 2007/46 irányelvben előírt típusjóváahagyási eljárás kapcsán az egyik rendeleti jellegű jogi aktus. A vitatott rendelet kiegészíti az RDE-vizsgálatokra vonatkozó követelményeket, megállapítva a nitrogén-oxid-kibocsátás nem túllépendő értékeit (NTE-értékek). Ezek az értékek a 715/2007 rendelet által az Euro 6 norma vonatkozásában megállapított szennyezőanyag-kibocsátási határértékekre alkalmazott CFpollutant megfelelési tényezőkből következnek.¹³

17. A vitatott rendelet több szempontból módosítja a 692/2008 rendeletet. Közelebbről a vitatott rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint a 692/2008 rendelet 3. cikkének (10) bekezdésében a harmadik albekezdés helyébe a következő szöveg lép: „A [715/2007] rendelet 10. cikkének (4) bekezdésében meghatározott dátumoktól számított három évig, valamint 10. cikkének (5) bekezdésében meghatározott dátumoktól számított négy évig a következő rendelkezéseket kell alkalmazni.”

18. Ezenkívül a vitatott rendelet 1. cikkének (6) bekezdése és II. melléklete módosítja a 692/2008 rendelet IIIA. mellékletét, többek között az utóbbi mellékletbe beiktatva a 2.1.1–2.1.3 pontot. A 2.1.1 pont „1 + margin” végső megfelelési tényezőt határoz meg a nitrogén-oxidok tömege (NO_x) vonatkozásában, azzal, hogy a margin = 0,5. A „margin” meghatározása: „a [hordozható kibocsátásmérő rendszer (PEMS)] berendezésből adódó további mérési bizonytalanságot figyelembe vevő paraméter, amelyet évente felül kell vizsgálni, és a PEMS-eljárás minőségi javulása, illetve a műszaki fejlődés függvényében módosítani kell”. A 2.1.2 pont szerint a 2.1.1 pont rendelkezéseitől eltérve, a 715/2007/EK rendelet 10. cikkének (4) és (5) bekezdésében említett időponttól számított 5 év és 4 hónap során a gyártó kérésére 2,1 értékű átmeneti CFpollutant megfelelési tényező alkalmazható a nitrogén-oxidok tömege (NO_x) vonatkozásában.

III. A megtámadott ítélet

19. Az ellenérdekű felek az EUMSZ 263. cikkre alapított keresetükben azt kérték, hogy a Törvényszék semmisítse meg a vitatott rendeletet. Párizs azt kérte továbbá, hogy a Törvényszék kötelezze a Bizottságot 1 euró összegű jelképes kártérítésre azon kár megtérítéseként, amelyet az említett rendelet elfogadásával neki okozott.

20. 2018. december 13-án a Törvényszék meghozta a megtámadott ítéletet, részben helyt adva a kereseteknek.

21. A Törvényszék a vitatott rendeletet olyan rendeleti jellegű jogi aktusnak tekintette, amely közvetlenül érinti az ellenérdekű feleket, és nem von maga után az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett végrehajtási intézkedéseket.

¹² HL 2016. L 82., 1. o.; helyesbítés: HL 2017. L 124., 37. o.

¹³ Lásd a megtámadott ítélet 1. pontját.

22. A keresetek érdemét illetően a Törvényszék úgy határozott, hogy először a Bizottságot a vitatott rendelet elfogadására vonatkozóan megillető hatáskör hiányára alapított jogalapokat vizsgálja meg. E tekintetben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a 715/2007 rendelet I. mellékletében szereplő, az Euro 6 kategóriás járművekre vonatkozó nitrogén-oxid-kibocsátási határérték e rendelet *alapvető fontosságú elemét* képezi. Ennélfogva ezt a határértéket a Bizottság nem módosíthatta az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás eredményeként elfogadott jogi aktussal. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság azáltal, hogy a vitatott rendeletben rögzítette az RDE-feltételek melletti vizsgálatok során tiszteletben tartandó nitrogén-oxid-kibocsátási NTE-értékeket, és meghatározta a CFpollutant megfelelési tényezőket, gyakorlatilag *módosította* e kibocsátások határértékét az Euro 6 norma vonatkozásában.

23. A Törvényszék ebből azt a következtetést vonta le, hogy a vitatott rendelet elfogadásával a Bizottság túllépte a 715/2007 rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében ráruházott hatásköröket, és ebből következően megsértette ugyanezen rendelet 4. cikkének (1) bekezdését. A Törvényszék pergazdaságossági okokból nem vizsgálta meg az ellenérdekű felek által felhozott többi jogalapot és érvet.

24. Mindezek alapján a Törvényszék megsemmisítette a vitatott rendelet II. mellékletének 2. pontját, tekintettel arra, hogy az ellenérdekű felek által felhozott érvek csak erre a részre vonatkoztak, amelyet az aktus többi részétől elválaszthatónak tekintett. A Törvényszék, annak érdekében, hogy ne sértse a gépjárműágazat, illetve azon fogyasztók jogszerű gazdasági érdekeit, akik a hatályos szabályozást vették alapul, valamint hogy elkerülje a joghézagot, az EUMSZ 264. cikket alkalmazta. Ezért úgy határozott, hogy fenntartja a megsemmisített rendelkezés joghatásait a múltra, valamint egy legfeljebb 12 hónapos jövőbeli időszakra nézve, amely a vonatkozó jogszabályok módosításához szükséges.

25. Végül a Törvényszék elutasította Párizs város kártérítési keresetét azzal az indokkal, hogy semmilyen kárt nem bizonyítottak.

IV. A Bíróság előtti eljárás

26. A Bírósághoz 2019. február 22-én benyújtott fellebbezésében a Németországi Szövetségi Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, utasítsa el a kereseteket, és az ellenérdekű feleket kötelezze a költségek viselésére;
- másodlagosan módosítsa a megtámadott ítélet rendelkező részének 3. pontját annak érdekében, hogy a megsemmisített rendelkezések joghatásai 12 hónapot meghaladó időtartamon át maradjanak fenn.

27. A Bírósághoz 2019. február 22-én benyújtott fellebbezésében Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, utasítsa el a kereseteket, és az ellenérdekű feleket kötelezze a költségek viselésére;
- másodlagosan helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet rendelkező részét annyiban, amennyiben az a megsemmisített rendelkezések joghatásait legfeljebb 12 hónapos időszakra

tartja fenn, és e rendelkezéseket az azok helyébe lépő új szabályozás elfogadásáig tartsa hatályban.

28. A Bírósághoz 2019. február 23-án benyújtott fellebbezésében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, utasítsa el a kereseteket, továbbá az ellenérdekű feleket kötelezze a költségek viselésére; és
- másodlagosan helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, a költségekről pedig jelenleg ne határozzon;

29. Az ellenérdekű felek azt kérik, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezéseket, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére. Másodlagosan azt kérik, hogy a Bíróság utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé annak érdekében, hogy az megvizsgálhassa az első eljárásokban nem vizsgált megsemmisítési jogalapokat.

30. A C-177/19. P. sz. ügyben folytatott eljárásban Románia, a Szlovák Köztársaság és a European Automobile Manufacturers Association (Európai Gépjárműgyártók Szövetsége, a továbbiakban: ACEA) számára engedélyezték, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak. A C-178/19. P. sz. ügyben folytatott eljárásban az ACEA számára engedélyezték, hogy Magyarország kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon. A C-179/19. P. sz. ügyben folytatott eljárásban az ACEA számára engedélyezték, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

31. A felek és a beavatkozó felek megválaszolták a Bíróság által nekik feltett kérdéseket.

32. Az ötödik tanács elnökének 2021. január 28-i határozata az ügyeket az indítványok ismertetése és az ítélethozatal céljából egyesítette.

V. Értékelés

33. A jelen indítványban a három fellebbező által felhozott egyes fellebbezési jogalapok a következőképpen kerülnek vizsgálatra.

34. Először megvizsgálom az ellenérdekű felek keresetösségi jogára vonatkozó jogalapokat és érveket (A): közvetlenül érinti-e őket a vitatott rendelet (Magyarország első jogalapjának második része és Németország első és második jogalapja) (1), illetve a vitatott rendelet az ellenérdekű felekkel szemben végrehajtási intézkedéseket von-e maga után (Magyarország első jogalapjának első része) (2).

35. Ezt követően rátérek a Törvényszék érdemi értékelésére vonatkozó jogalapokra (B), együttesen vizsgálva a Bizottság egyetlen jogalapját és Németország harmadik jogalapját, amelyek a Bizottság hatáskörének állítólagos hiányára vonatkoznak. Végül értékelem azokat a jogalapokat, amelyek a Törvényszék által az érdemi megállapításaiból levont következtetéseket kifogásolják (C): a megsemmisítés terjedelme (Németország negyedik jogalapja) (1), valamint a megsemmisítés időbeli joghatásai (Németország ötödik jogalapja és Magyarország második jogalapja) (2).

A. A keresetek elfogadhatósága: az ellenérdekű felek kereshetőségi joga

1. Az ellenérdekű felek közvetlen érintettségéről

a) A felek érvei

36. Magyarország első fellebbezési jogalapjának második része arra vonatkozik, hogy a Törvényszék állítólag tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott rendelet közvetlenül érinti az ellenérdekű feleket. Magyarország azt állítja, hogy a vitatott rendelet a gépjárműgyártókat és a vitatott rendelet rendelkezéseinek tiszteletben tartásának ellenőrzésével megbízott nemzeti hatóságokat érintette közvetlenül. Közelebbről Magyarország szerint a Törvényszék tévesen értelmezte a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, mivel e rendelkezés nem érinti a nemzeti hatóságok hatáskörének gyakorlását a forgalom vagy a környezetvédelmi szabályozás területén, és nem hat ki arra. E rendelkezés hatálya korlátozottabb. Célja annak biztosítása, hogy az új járművek megfeleljenek az ott előírt műszaki előírásoknak.

37. Hasonló érveket fejt ki Németország is első fellebbezési jogalapja keretében. Minden olyan korlátozás, amellyel az ellenérdekű felek a forgalom ellenőrzése területén szabályozási jogkörük gyakorlása kapcsán szembesülhetnek, más uniós jogi eszközökből és rendelkezésekből következik, a vitatott rendeletből azonban nem. Közelebbről, a korlátozott forgalmú területek helyi hatóságok általi létrehozásának az uniós joggal való összeegyeztethetőségét a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelv¹⁴ alapján kell megítélni. A vitatott rendelet hatálya és joghatása a gépjárművek típusjóváhagyására vonatkozó előírások meghatározására korlátozódik.

38. Németország második fellebbezési jogalapja annak a kérdésnek a Törvényszék általi értékelésére is irányul, hogy a vitatott rendelet közvetlenül érintette-e az ellenérdekű feleket. E fellebbezési jogalappal Németország azonban azt kifogásolja, hogy a Törvényszék e tekintetben állítólagosan elégtelen indokolást szolgáltatott. A német kormány, amelyet e tekintetben a szlovák kormány és az ACEA is támogat, lényegében azt rója fel a Törvényszéknek, hogy a vitatott rendeletnek az ellenérdekű felekre gyakorolt esetleges joghatásaira vonatkozó elemzését a 2007/46 irányelv rendelkezéseire, nem pedig e rendelet rendelkezéseire alapította.

b) Értékelés

39. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon feltétel, miszerint a kereset tárgyát képező határozatnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két együttes feltétel teljesülését követeli meg, nevezetesen elsőként azt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, másfelől azt, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az Európai Unió szabályozása alapján történik”.¹⁵

¹⁴ 2008. május 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 152., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L346., 62. o.).

¹⁵ Például legutóbb: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40. A továbbiakban e háttér alapján fogom értékelni az ellenérdekű felek által előadott érveket. Úgy vélem, hogy a megtámadott ítéletben foglalt, az ellenérdekű feleknek az EUMSZ 263. cikk értelmében vett közvetlen érintettségére vonatkozó indokolás kellően egyértelmű ahhoz, hogy teljes mértékben érthető legyen (1), de valóban téves a 2007/46 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének hatályára vonatkozó értelmezése (2). Mindemellett vannak más olyan indokok is, amelyek miatt az ellenérdekű felek az EUMSZ 263. cikk értelmében véve közvetlenül érintettek (3).

1) Megfelelő indokolás

41. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében „az ítélet indoklásából világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a Törvényszék érvelésének oly módon, hogy az érdekeltek megismerhessék az általa hozott határozat indokait, a Bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét”.¹⁶

42. Véleményem szerint világosan kifejtésre került a Törvényszék azon érvelése, amely alapján arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott rendelet közvetlenül érinti az ellenérdekű feleket. El kell tehát utasítani Németországnak a megtámadott ítélet indokolásának állítólagos elégtelenségére alapított állítását.

43. A Törvényszék a megtámadott ítélet jelentős részét (41–84. pont) szentelte azon kérdés értékelésének, hogy a vitatott rendelet közvetlen hatással volt-e az ellenérdekű felek helyzetére. Kétségtelen, hogy a Törvényszék által e részekben követett érvelés nagyrészt a 2007/46 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének értelmére és következményeire összpontosít. Ugyanakkor az is igaz, hogy a vitatott rendeletről állítólagosan következő joghatások annak a 2007/46 irányelv e rendelkezésével való kölcsönhatásának a következményei. A Törvényszék lényegében megállapította – amint arra az ellenérdekű felek hivatkoztak –, hogy a vitatott rendelet *de facto* megemeli az Euro 6 kategóriásként nyilvántartásba vett járművek nitrogénoxid-kibocsátásának határértékeit, míg a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése tiltja a tagállamok számára, hogy környezeti okokból korlátozzák az Euro 6 kategóriás járművek „forgalomban való használatát”.

44. Az indokolás tehát megfelelő: a Törvényszék megfelelően kifejtette, hogy véleménye szerint a vitatott rendelet miért változtatta meg az ellenérdekű felek jogi helyzetét, és ez miért valósult meg anélkül, hogy ehhez más jogi aktus elfogadására lett volna szükség.

45. Mindemellett a valódi kérdés az, hogy ez az indokolás megalapozott-e. Másként fogalmazva, a kulcskérdés ezen érv érdemére vonatkozik: helyesen értelmezte és alkalmazta-e a Törvényszék a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdését?

46. E tekintetben nem tudom elfogadni a Törvényszék által követett érvelést.

2) Korlátozza-e a 4. cikk (3) bekezdése a városok arra vonatkozó hatáskörét, hogy korlátozzák az (Euro 6) gépjárművek forgalomban való használatát?

47. Röviden, az ellenérdekű felek közvetlen érintettségét illetően a Törvényszék a következtetését egyetlen tényezőre alapította: a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésére. A Törvényszék szerint ez a rendelkezés megakadályozza a tagállamok hatóságait abban, hogy környezetvédelmi okokból megtiltsák (vagy korlátozzák) az Euro 6 kategóriás járművek forgalomban való használatát.

¹⁶ Lásd többek között: 2017. április 4-i Európai ombudsman kontra Staelen ítélet (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48. Nem tudok egyetérteni a 2007/46 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének ezen értelmezésével. Véleményem szerint ez a rendelkezés kizárólag azokra a műszaki *termékszabványokra* vonatkozik, amelyeket a jármű *első forgalomba hozatalának* időpontját érintő típusjövahagyás céljából rögzítenek. Annak nem célja és nem is alkalmas arra, hogy megakadályozza a tagállamokat vagy helyi egységeket, mint például az ellenérdekű feleket abban, hogy különösen *környezetvédelmi okokból* intézkedéseket vezessenek be a gépjárművek *későbbi használatával* és a saját területükön történő közlekedésével kapcsolatban.

49. Kétségtelen, hogy a 2007/46 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének a Törvényszék általi értelmezése első ránézésre láthatóan e rendelkezés szövegén alapul. Annak második albekezdése ugyanis előírja, hogy a tagállamok nem tilthatják meg „járművek [...] közötti *forgalomban való használatát*”, ha megfelelnek az irányelv követelményeinek.¹⁷ Ennélfogva, ha a jármű megfelel az Euro 6 normáknak, forgalomban való használatát a tagállamok, sem pedig egy adott tagállam valamely egy földrajzi része, például egy régió vagy város nem tilthatja meg. Amennyiben ugyanis valamely tagállam bizonyos része, mint például a legnagyobb városai vagy azok egyes területei betiltanák az Euro 6 normáknak megfelelő járműveket, ez technikailag e tagállam területén a „közúti forgalomban való használat” korlátozását vagy akadályozását eredményezhetné.

50. Mindazonáltal az említett rendelkezésnek az egészében, az említett irányelvvel összefüggésben, az uniós jogalkotó által követett célkitűzés fényében, valamint a keletkeztörténetének a figyelembevételével történő értelmezése esetén a jelentése eltérőnek tűnik, hatálya pedig szűkebbnek, mint amelyet a Törvényszék megállapított.

51. Először is, e rendelkezés korlátozott hatálya nyilvánvalóvá válik, ha a 2007/46 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében szereplő, a járművek forgalomban való használatára vonatkozó hivatkozás nem elszigetelten, hanem a rendelkezés többi részével együtt kerül értelmezésre. A teljes albekezdés szerint a tagállamok „nem tiltják meg, korlátozzák vagy akadályozzák a járművek, összetevők vagy önálló műszaki egységek nyilvántartásba vételét, értékesítését, forgalomba helyezését és közúti forgalomban való használatát *az ezen irányelv által szabályozott szerkezeti vagy működési kérdésekkel kapcsolatos okokból*, amennyiben azok megfelelnek az irányelv követelményeinek.”¹⁸ A tagállamok fellépését e tekintetben tehát csak a járművek *szerkezetével és működésével kapcsolatos* okok (és nem elsősorban környezetvédelmi vagy egészségügyi szempontok) zárhatják ki, a járművek első forgalomba hozatalának – nyilvántartásba vételének, értékesítésének, üzembe helyezésének vagy forgalomban való használatának (és nem a későbbi használatának és e használat szabályozásának) – *tekintetében*.

52. Másodszor figyelembe kell venni a 2007/46 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének első és második albekezdése közötti szerkezeti kapcsolatot. Annak ellenére, hogy csak a második albekezdés utal a „forgalomban való használatra”, nyilvánvaló a párhuzam a két rendelkezés között. Szövegezésük ugyanis láthatóan kiegészíti egymást: az első albekezdés pozitív kötelezettséget ír elő (a tagállamok „veszik [...] engedélyezik”), míg a második albekezdés negatív kötelezettséget (a tagállamok „nem tiltják meg, korlátozzák vagy akadályozzák”).¹⁹ A két kötelezettség ugyanakkor ugyanarra vonatkozik, nevezetesen arra, hogy biztosítsa, hogy a tagállamok érvényesítsék a járművek típusjövahagyására vonatkozó uniós szintű eljárást. Ennek megfelelően e két albekezdés olyan, mint a fénykép és annak negatívja: ugyanaz a tárgy, fordított színekkel. Furcsa lenne tehát, ha

¹⁷ Kiemelés tőlem.

¹⁸ Kiemelés tőlem.

¹⁹ Ez általánosan igaz az irányelv legtöbb nyelvi változata esetében, ideértve a spanyol, a cseh, a német, az angol, az olasz, a portugál, a szlovák, és a finn változatot.

ilyen körülmények között a második albekezdés hatálya hirtelen jóval szélesebbé válna, mint az első albekezdése – pedig éppen ez a Törvényszék által a szóban forgó rendelkezésre vonatkozóan alkalmazott értelmezés következménye lenne.

53. Harmadszor úgy tűnik, hogy a Törvényszék álláspontját nem támasztja alá e rendelkezés rendszertani és teleologikus elemzése. Az irányelv *célja* és *tárgyi hatálya* ugyanis egészen konkrét. Amint az a 2007/46 irányelv (1), (2) és (22) preambulumbekezdéséből kitűnik, az irányelv célja a belső piac előmozdítása a gépjárművek és pótkocsijaik jóváhagyására vonatkozó, a teljes harmonizáció elvén alapuló közösségi jóváhagyási eljárás bevezetésével. Ennek érdekében az irányelv – amint annak 1. cikke előírja – egy olyan harmonizált keretet hoz létre, amely a hatálya alá tartozó valamennyi új járműnek, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásához szükséges igazgatási rendelkezéseket és általános műszaki követelményeket tartalmazza (immár az) Európai Unión belül történő nyilvántartásba vételük, értékesítésük és forgalomba helyezésük megkönnyítése érdekében.

54. Noha az uniós jogalkotó által meghatározott műszaki követelmények célja többek között a környezet magas szintű védelmének biztosítása,²⁰ egyértelmű, hogy e jogi aktusnak nem célja az említett irányelv 1. cikkében előírtaktól eltérő kérdések szabályozása.

55. A Törvényszék ezt elismerte, megállapítva, hogy „ezen irányelv lényegi tárgyát az új gépjárművek forgalomba hozatala képezi, vagyis bizonyos áruk tagállamok közötti szabad mozgása, [az irányelv] nem irányul általános jelleggel a tagállami hatóságok által ezen járművek vonatkozásában megállapított közlekedési szabályok keretbe foglalására, továbbá, [...] nem tartozik az Unió közlekedéspolitikájának, illetve környezetvédelmi politikájának keretébe”.²¹

56. Mindazonáltal a Törvényszék ezt követően az ítélet következő pontjában hozzáteszi, hogy ez „nem jelenti azt, hogy az új gépjárművek közötti közlekedésére vonatkozó semmilyen rendelkezésnek sincs helye a 2007/46 irányelvben. Gyakori, hogy egy irányelv, illetve egy másik, az első irányelvből következő irányelv olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nem tartoznak a megcélzott elsődleges tárgy körébe, hanem az e cél elérése érdekében elfogadott rendelkezések hatékony érvényesülésének biztosítására irányulnak”. Miután ezt a közbeszerzési irányelvek (talán nem teljesen releváns) példájával szemlélteti, a Törvényszék kimondja, hogy előnyben kell részesíteni „[azt az értelmezést], amely alkalmas a rendelkezés hatékony érvényesülésének biztosítására”, továbbá megállapítja, hogy a „közúti közlekedésre hivatkozásnak semmilyen hatékony érvényesülése nem lenne, ha az a Bizottság állításának megfelelően ugyanazzal a tartalommal vagy jelentéssel bírna, mint a járművek »nyilvántartásba vétele, értékesítése és üzembe helyezése«”.²²

57. Egyetértek azzal, hogy az irányelv főszabály szerint tartalmazhat a hatékony érvényesülését biztosító rendelkezéseket, és ennek érdekében szabályozhat olyan területeket, amelyek nem tartoznak elsődleges tárgyának körébe. Egyetértek azzal is, hogy a szóban forgó uniós rendelkezés értelmezésének – amennyire csak lehetséges – nem szabad hatástalanná vagy feleslegessé tennie e rendelkezés részeit.

58. Mindazonáltal nehezen érthető, hogy a Törvényszék a jelen ügyben hogyan alkalmazta ezeket az elveket. Ha a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő „és [...] forgalomban való használatát” kifejezés a Törvényszék által nekik tulajdonított értelemmel rendelkezne, ezen

²⁰ Lásd különösen a 2007/46 irányelv (3) és (4) preambulumbekezdését.

²¹ A megtámadott ítélet 64. pontja.

²² A megtámadott ítélet 66. pontja.

irányelv hatóköre és hatálya *ipso facto* jelentősen kitágulna, jóval túlmutatva a címben, a preambulumbekendésekben és a főbb rendelkezésekben meghatározott tárgyon és célon. Egyetlen szó egyetlen rendelkezésben a 2007/46 irányelvet hirtelen teljesen eltérő jogi aktussá alakítja át, amely bizonyos mértékben a járművek későbbi *használatát* szabályozza, és – bár közvetetten – a forgalom szabályozását érinti.

59. Ezenkívül, ha a 4. cikk (3) bekezdését ily módon kellene értelmezni, annak a környezetvédelmi politikára – különösen a tagállamok környezetszennyezés elleni küzdelemre irányuló képességére – gyakorolt hatása is elég jelentős lenne. Amint arra az ellenérdekű felek rámutatnak, létezik erre a kérdésre vonatkozó sajátos uniós jogi aktus: A környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50 irányelv.²³ Ezen irányelv 13. cikke azt írja elő, hogy a tagállamok biztosítják, hogy zónáikban és agglomerációikban ne lépjenek túl a különböző szennyezőanyagok határértékeit, többek között a nitrogén-dioxid vonatkozásában. A 23. cikk szerint „meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket”. Ugyanezen cikk előírja, hogy e tervek rövid távú cselekvési terveket is tartalmazhatnak. E tekintetben a 2008/50 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a rövid távú cselekvési tervek többek között „magukban foglalhatnak olyan intézkedéseket is, amelyek a gépjárműforgalommal [...] kapcsolatosak”.

60. Mindazonáltal, ha a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdését úgy kellene értelmezni, hogy az korlátokat szab a tagállamok azon lehetőségének, hogy szabályozzák a járművek forgalomban való használatát, a két jogi aktus közötti kölcsönhatás enyhén szólva is teljesen homályos lenne. Meglepő lenne ugyanis, ha az derülne ki, hogy az uniós jogalkotó, amely a két jogi aktust egy időben készítette elő, nem iktatott be – amennyiben e két jogi aktus tárgya egyaránt a közlekedés szabályozása, valamint a járművek környezetvédelmi és közegészségügyi okokból történő használata – olyan rendelkezéseket, amelyek e két jogi aktus kapcsolatát tükrözik.

61. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a Törvényszék az ellenkező kijelentése²⁴ ellenére nem végezte el a rendelkezés rendszertani és teleologikus elemzését. E rendelkezést nem az említett irányelv egyéb rendelkezéseivel, preambulumbekendéseivel vagy címével összefüggésben értelmezte, amelyek közül egyik sem vonatkozik a forgalom szabályozására. A Törvényszék nem vette megfelelően figyelembe azt a tényt sem, hogy a járművek forgalomban való használatára vonatkozó hivatkozás nem szerepel a következőkben: i. a 715/2007 rendelet 10. cikkének (5) bekezdése, amely ugyanahhoz a keretszabályozáshoz tartozik; ii. a 2007/46 irányelvet hatályon kívül helyező és annak helyébe lépő 2018/898 rendelet 6. cikkének (4) bekezdése; iii. bármely más hasonló jogi aktus, amelyet azonos összefüggésben és hasonló célból fogadtak el.²⁵

62. Negyedszer, a Törvényszék nem fordított figyelmet a *történeti* érvekre. Ez az értelmezési módszer – anélkül, hogy kötelező jellegű lenne – értékes információkhoz vezethetett volna, többek között a Bizottság azon érvére tekintettel, amely szerint a szóban forgó rendelkezés második albekezdését (amely magában foglalja az „és [...] forgalomban való használatát” kifejezést) a jogalkotási folyamat egy kései pontján illesztették be, és annak nem volt célja az, hogy kiterjessze annak hatályát.²⁶ A Bizottság kifejtette, hogy a 2007/46 irányelv 4. cikke

²³ Lásd a fenti 14. lábjegyzetet.

²⁴ Lásd különösen a megtámadott ítélet 67–69. pontját.

²⁵ Lásd a megtámadott ítélet 47. pontját, amely például a mezőgazdasági és erdészeti járművek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről szóló, 2013. február 5-i 167/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre (HL 2013. L 60., 1. o.) utal.

²⁶ Lásd a megtámadott ítélet 42. pontját.

(3) bekezdésének második albekezdése kizárólag kijátszásellenes rendelkezésnek minősül: a jogszerűen jóváhagyott járművek nem zárhatók ki a forgalomból rejtett korlátozásoknak minősülő egyéb intézkedések révén.²⁷

63. Ami az előkészítő munkálatokból látszik, az úgy tűnik, hogy alátámasztja a Bizottság e rendelkezés keletkezéstörténetére és céljára vonatkozó érveit. A Bizottság irányelvre irányuló javaslata,²⁸ amely egyébként nem tartalmazta a 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdését,²⁹ megerősíti, hogy a javasolt jogi aktus célja elsősorban az volt, hogy e területen megerősítse és naprakésszé tegye a vívmányokat, kiterjesztve azokat más járműtípusokra is.³⁰ Az új jogi aktus tehát nem kívánt túlterjeszkedni a korábbi jogi aktusok által lefedett tárgykörön. Ez az elem fontosnak tűnik, mivel a 70/156/EGK irányelv, amelynek átdolgozása a 2007/46 irányelv, kizárólag a járműtípusokra vonatkozó műszaki követelményekre vonatkozott, és – amint azt a Bíróságnak alkalma nyílt pontosítani – „semmilyen más megfontolást nem [tartalmazott] a gépjárművek vezetői által betartandó közúti közlekedési szabályokkal kapcsolatban”.³¹

64. Az ugyanazon intézménytől³² vagy más uniós intézményektől³³ származó későbbi dokumentumok azt is megerősítik, hogy a rendelkezést az eljárás meglehetősen késői szakaszában módosították, és hogy a módosítás korlátozott egyértelművé tételre irányult. Amennyire megállapítható, az előkészítő munkálatokban nincs nyoma az irányelv tárgyi hatályának esetleges kiterjesztésére vonatkozó vitának.³⁴

65. Ha az érvelésnek megfelelően a második albekezdés az első albekezdés kiegészítésére és tisztázására irányulna, azt sem látom be, hogy e rendelkezésnek a Bizottság, Németország és Magyarország által előadott alternatív értelmezése miért fosztaná meg e rendelkezést hatékony érvényesülésétől, amint azt a Törvényszék megállapította.³⁵

66. Ötödször, nem talállok más olyan érveket, amelyekre a Törvényszék a szóban forgó rendelkezésre vonatkozó értelmezését alapozta a megtámadott ítéletben. A Törvényszék megállapította, hogy „az irányelvből következőhöz hasonló teljes harmonizáció eredményeként előállt helyzet szerves része, hogy [...] a tagállami hatóságok kivételes esetektől eltekintve nem

²⁷ A „forgalomban való használat” hozzáadása azon esetekhez, amelyekben a jármű jogszerűen forgalomba hozható (a nyilvántartásba vételt, az értékesítést vagy a forgalomba helyezést követően) kétségtelenül igazolható lehet azon tagállamok tekintetében, amelyekben valamely járművet jogszerűen forgalomba lehet hozni anélkül, hogy azt előzőleg hivatalosan nyilvántartásba kellene venni vagy értékesíteni kellene – a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással összefüggésben a tagállamok eltérő szabályozási megközelítéseit illetően lásd: a Juliana ügyre vonatkozó indítványom (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ A gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet tervezete (COM(2003)0418 végleges).

²⁹ E rendelkezés csak a 4. cikk (3) bekezdésének jelenlegi első bekezdését tartalmazta, amely szerint: „A tagállamok csak a jelen irányelv követelményeinek megfelelő összetevőket és önálló műszaki egységeket járműveket vesznek nyilvántartásba, illetve engedélyezik azok értékesítését vagy forgalomba helyezését.”

³⁰ Lásd például a Bizottság irányelvre irányuló javaslatának indokolását (lásd a fenti 28. lábjegyzetet), különösen 2–5., 7–9. és 18. o.

³¹ 2006. július 13-i Voigt ítélet (C-83/05, EU:C:2006:468, 17–20. pont). Lásd a gépjárművek és pótkocsijaik típusjóváhagyására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1970. február 6-i 70/156/EGK tanácsi irányelvet (HL 1970. L 42., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 1. kötet, 44. o.).

³² Lásd például az Európai Parlamentnek címzett 2006. december 12-i bizottsági közleményt (COM(2006) 0809 végleges), amely szerint a cikkek nagy részét átfogalmazták annak érdekében, hogy pontosítsák azok hatályát vagy értelmét, valamint hogy elutasították az irányelv hatályát kiterjesztő módosításokat, illetve „azokat a módosításokat is, amelyek a más közösségi jogszabályok által már lefedett területekkel foglalkoztak”.

³³ Lásd például a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: keretirányelv) elfogadására vonatkozóan a Tanács által 2006. december 11-én elfogadott közös álláspontot (9911/3/06. sz. dokumentum, REV 3 ADD 1, 7. o.); a 4. cikk (3) bekezdésének módosítása a „[tagállamok által] alkalmazott tilalmak, korlátozások és akadályok korlátainak kifejtésére” irányul).

³⁴ Lásd összevetésül: a Federatie Nederlandse Vakbeweging ügyre vonatkozó indítványom (C-815/18, EU:C:2020:319, 60–61. pont).

³⁵ A megtámadott ítélet 66. pontja.

tilthatják meg azt a használatot, amelyre egy, a harmonizációs rendelkezésben meghatározott követelményeknek megfelelő árut rendesen szántak, mert ezzel veszélyeztetnék az említett rendelkezés hatékony érvényülését”.³⁶

67. Ez az állítás elvont módon bizonyosan helyes. Ugyanakkor, ismétlem, nem tudom elfogadni azokat a következtetéseket, amelyeket a Törvényszék szerint e megállapításból a jelen ügyre nézve le kell vonni. Ez azt jelenti-e, hogy a tagállamok főszabály szerint nem fogadhatnak el olyan szabályozást, amely környezetvédelmi okokból korlátozza az Euro 6 kategóriás járművek használatát (utasok és/vagy áruk szállítására szolgáló járműként)? Ez valószínűleg nem helytálló, amint azt maga a Törvényszék is elismeri, amikor rámutat arra, hogy a tagállamok továbbra is szervezhetnek autómentes napokat.³⁷ Egy és ugyanazon harmonizációs intézkedés ugyanakkor hogyan engedheti meg és tilthatja meg ugyanazt a fajta magatartást? A Törvényszék érvelésében belső ellentmondás fedezhető fel.

68. Úgy tűnik, hogy ezen ellentmondás hátterében a pozitív integrációra (harmonizációra) és a negatív integrációra (szabad mozgási szabályok) vonatkozó uniós szabályozás szabályozási logikájával és hatásaival kapcsolatos zavar áll fenn. A Bíróság ítélezési gyakorlatában ugyanis hasonló kérdés már felmerült a múltban, és azt az EUMSZ 34. cikk szempontjából vizsgálták. A Bíróság, érthetően, elutasította a túlságosan megszorító megközelítést ebben a tekintetben. A Mickelsson és Roos ítéletben (MVS-ek vonatkozásában) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy kizárólag azok a nemzeti jogszabályok minősülnek a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseknek, amelyek „megakadályozzák [e járművek] használóit abban, hogy e termékeket *rendeltetésszerűen és megfelelően használják, vagy jelentősen csökkentik használatukat*”.³⁸ Hasonlóképpen, a Bizottság kontra Olaszország (Motorkerékpár-pótkocsik) ítéletben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az az olasz törvény, amely kizárta, hogy motorkerékpárok pótkocsikat vontassanak, azonos hatású intézkedésnek minősül, mivel korlátozta e termékek olasz piacra jutását.³⁹

69. A nemzeti intézkedéseket mindkét esetben *kizárólag* akkor értékelték a szabad mozgás szabályaira tekintettel, és *csak akkor* minősültek azonos hatású intézkedéseknek, ha lehetetlenné vagy nehezebbé tennék a szóban forgó termék nemzeti piacra jutását, mivel a terméket nem lehetett felhasználni, vagy annak használatát jelentősen korlátozták. Kétségtelen, hogy ezekben az ügyekben semmilyen harmonizációs aktus nem szerepelt. A jelen ügyekben azonban a helyzet ebből a szempontból eltérő: az ellenérdekű felek által hivatkozott harmonizációs aktusok csupán a járművek *eredeti forgalomba hozatala céljából* történő típusjövahagyására vonatkozó szabályokat harmonizálják. Nem szabályozzák a járművek *későbbi használatát* (és még kevésbé a helyi forgalomban való használatát) és annak szabályozását környezetvédelmi vagy közegészségügyi okokból.

70. Ebben az összefüggésben számomra eléggé egyértelműnek tűnik, hogy a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdéséhez hasonló rendelkezéssel nem ellentétes az, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy (többek között a közbiztonságra, a közegészségre, a közúti biztonságra vagy a környezetvédelemre vonatkozó) közérdek miatt valamennyi jármű vagy csak bizonyos járműtípusok (azaz kisebb szennyező vagy kis járművek, a helyi lakosok vagy a hatóságok járművei stb.) közlekedhetnek bizonyos területeken (városközpontok, nemzeti parkok, terep, katonai

³⁶ A megtámadott ítélet 69. pontja (kiemelés tőlem).

³⁷ A megtámadott ítélet 52. pontja.

³⁸ 2009. június 4-i ítélet (C-142/05, EU:C:2009:336, 28. pont).

³⁹ 2009. február 10-i ítélet (C-110/05, EU:C:2009:66, 54–58. pont). Lásd továbbá ehhez hasonlóan: 2014. március 20-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-639/11, EU:C:2015:173, 52. pont).

területek, építési területek stb.), általában vagy adott időpontban (vasárnap, autómentes napon, piac, illetve kulturális vagy sportesemények idején stb.). Közelebbről úgy tűnik, hogy e rendelkezésben semmi sem korlátozza az ellenérdekű felek arra vonatkozó jogszabályi hatáskörét, hogy alacsony kibocsátási zónákat alakítsanak ki, amely jelenséget az uniós intézmények folyamatosan kedvezőnek tekintettek.⁴⁰ Hasonlóképpen, a tagállamok ugyanezen okokból korlátozhatják a járművek használatának egyes módjait (gyorshajtás, engedély nélküli parkolás, gyermekekkel megfelelő eszközök nélkül történő vezetés stb.).⁴¹

71. Ennélfogva az olyan helyi szabályozás, amely bizonyos meghatározott területeken korlátozásokat vezet be a járművek forgalomban való használatára, még ha potenciálisan szigorúbb kibocsátási paramétereket alkalmaz is, mint az Euro 6 norma, nem sérti a típusjövahagyásra vonatkozó uniós szabályozást. Mindenesetre az uniós joggal való összeegyeztethetőségét az EUMSZ 34. cikkre tekintettel, a Mickelsson és Roos ítéletben, illetve a Bizottság kontra Olaszország ítéletben megállapított kritérium alapján lehet értékelni. Ugyanakkor ismételten hangsúlyozni kell, hogy bár az adott későbbi használatra vonatkozó nemzeti intézkedés végső soron az EUMSZ 34. cikk szerinti azonos hatású intézkedések körébe tartozhat,⁴² ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy az uniós jog pozitív harmonizációt valósított meg ugyanezen kérdés vagy terület tekintetében.

72. Összefoglalva, úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a vitatott rendelet közvetlenül érintette az ellenérdekű feleket a 2007/46 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésével fennálló kölcsönhatás miatt.

73. A megtámadott ítéletet azonban nem kell hatályon kívül helyezni, mivel véleményem szerint léteznek más olyan indokok, amelyek miatt a vitatott rendelet az EUMSZ 263. cikk értelmében közvetlenül érinti az ellenérdekű feleket.

3) A vitatott rendeletnek az ellenérdekű felek jogi helyzetére gyakorolt hatásáról

74. Ahhoz, hogy valamely uniós jogi aktus közvetlenül érintse a felperest, az szükséges, hogy érintse annak *jogi helyzetét*. Ez lényegében azt jelenti, hogy a szóban forgó uniós jogi aktusnak módosítania kell a felpereseket megillető vagy terhelő magán- vagy közjogi jellegű jogokat és kötelezettségeket.⁴³

75. Amennyiben helyi egységek érintettek, az ítélkezési gyakorlat szerint azokat abban az esetben érinti közvetlenül valamely uniós jogi aktus, ha olyan jogkörökkel rendelkeznek, amelyeket önállóan, az érintett tagállam nemzeti alkotmányos rendszerének keretei között gyakorolhatnak, és az uniós jogi aktus megakadályozza őket abban, hogy e jogköröket a saját belátásuk szerint gyakorolják.⁴⁴

⁴⁰ Lásd például: Európai Bizottság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 2014. január 30.; valamint Európai Parlament, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, 2018. szeptember.

⁴¹ Lásd, analógia útján: 2006. július 13-i Voigt ítélet (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² Ebben az értelemben, amennyiben *elvben* az EUMSZ 34. cikk hatálya alá tartozik, az bizonyosan igazolható mind a környezet, mind a közegészség védelmével, amennyiben arányos, lásd: 2009. június 4-i Mickelsson és Roos ítélet (C-142/05, EU:C:2009:336, 31–40. pont); 2009. február 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-110/05, EU:C:2009:66, 59–69. pont). Lásd továbbá: 2011. december 21-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-28/09, EU:C:2006:854, 125. és 140. pont).

⁴³ Részletesebben és más hivatkozásokkal lásd: Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 46. pont).

⁴⁴ Lásd többek között: 2006. május 2-i Regione Siciliana kontra Bizottság ítélet (C-417/04 P, EU:C:2006:282, 23–32. pont); 1998. április 30-i Vlaams Gewest kontra Bizottság ítélet (T-214/95, EU:T:1998:77, 29. pont); 2002. október 23-i Diputación Foral de Guipúzcoa kontra Bizottság ítélet (T-269/99, T-271/99 és T-272/99, EU:T:2002:258, 41. pont);.

76. Ebben az összefüggésben a vitatott rendelet megakadályozza-e az ellenérdekű feleket abban, hogy belátásuk szerint gyakorolhassák (alkotmányos) hatásköreiket a környezetvédelem és a forgalom szabályozása terén?

77. Bevallom, hogy a jelen ügyben az e kérdésre adandó válasz nem egyértelmű.

78. Nem kétséges, hogy a vitatott rendelet, amennyiben engedélyezi olyan járművek forgalmazását, amelyek állítólag nem felelnek meg bizonyos Euro 6 normáknak (amelyek járműveket „hamis Euro 6” járműveknek lehet minősíteni), megnehezítheti az ellenérdekű fél környezetszennyezés elleni küzdelemre irányuló jogszabályi kötelezettségeinek a teljesítését. Amint azt az ellenérdekű felek kifejtették és bizonyították, a helyi forgalmi szabályozás általában az „Euro” kategória szerint különbözteti meg a járműveket.⁴⁵

79. Mindazonáltal, amint azt a jelen indítvány előző részében kifejtettem, a vitatott rendeletben (vagy az általa végrehajtott szabályozásban) semmi sem értelmezhető úgy, mint ami jogilag kizárja, hogy az ellenérdekű felek a helyi közlekedés szabályozása során különbséget tegyenek a kevésbé és a nagyobb mértékben szennyező járművek között, függetlenül attól, hogy azok melyik Euro kategóriába tartoznak. Kétségtelen, hogy amennyiben a nemzeti intézkedéseknek ebben az esetben az Euro kategóriától eltérő paramétereken kellene alapulniuk, úgy az ilyen intézkedéseket nehezebben lehetne végrehajtani, ellenőrizni és érvényesíteni. Mindazonáltal ez nem releváns az EUMSZ 263. cikk szigorú értelmezése szempontjából. Ez az ellenérdekű felek *ténybeli helyzetére*, nem pedig a jogi helyzetére gyakorolt hatást jelent, ami nem elegendő ahhoz, hogy őket az EUMSZ 263. cikk értelmében közvetlenül érintettnek lehessen tekinteni.⁴⁶

80. Ezzel együtt nem gondolom, hogy a közvetlen érintettségre vonatkozó elemzés ténylegesen megállhat itt. Az ítélezési gyakorlat által az ellenérdekű felekhez hasonló helyi vagy regionális egységekre gyakorolt közvetlen hatást illetően kialakított jogi kritérium az, hogy a megtámadott aktus megakadályozza-e e jogalanyokat abban, hogy önálló hatásköreiket *saját belátásuk szerint* gyakorolják.⁴⁷

81. Úgy tűnik számomra, hogy ezt a megfogalmazást különböző módokon lehet közelíteni. Egyrészt, elképzelhető a különösen szigorú értelmezés, amely szerint a „közvetlen érintettség” csak akkor áll fenn, ha a megtámadott uniós jogi aktus *lehetetlenné teszi* számukra, hogy hatásköreiket gyakorolják. Ebben az esetben a helyi egységek csak azokat az uniós jogi aktusokat támadhatják meg, amelyek vagy azt írják elő számukra, hogy teljes mértékben mondjanak le a hatáskörük gyakorlásáról, vagy arra kötelezik őket, hogy e hatáskörrel egy konkrétan meghatározott módon éljenek, tehát egyáltalán nem hagynak számukra semmilyen választási lehetőséget. Másrészt olyan általános értelmezés is lehetséges, amely szerint az egységek önálló hatásköreik gyakorlására vonatkozó szabadságát érintő pusztán *hatás* is elegendő lehet a keresetösségi jog megalapozásához. Ebben az esetben a helyi egységek megtámadhatják az olyan uniós jogi aktusokat, amelyek hatással vannak a nemzeti jog értelmében őket megillető mozgástérre.

82. Úgy vélem, hogy az EUMSZ 263. cikk legészszerűbb értelmezése e két szélsőség között helyezkedik el.

⁴⁵ Lásd a megtámadott ítélet 82. pontját.

⁴⁶ Lásd e tekintetben: 2011. szeptember 6-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács végzés (T-18/10 P, EU:C:2013:419, 75. pont).

⁴⁷ Lásd a jelen indítvány fenti 75. pontját.

83. Kétségtelen, hogy inkább nagyvonalú értelmezés következik magának az uniós bíróságok által kialakított kritériumnak a szövegéből: megakadályozzák a jogalanyokat abban, hogy hatásköreiket *saját belátásuk szerint* gyakorolják. A kritérium nem utal sem teljes lehetetlenségre, sem mérlegelési mozgástértől való megfosztásra. A szöveg alapján úgy tűnik, hogy a jogszabályi hatáskör gyakorlásával kapcsolatos *bármely korlátozás* e körbe tartozik.

84. Márpedig az említett kritérium ilyen „laza” értelmezése ténylegesen nehezen lenne összeegyeztethető a Bíróság EUMSZ 263. cikkben alapuló általános ítélkezési gyakorlatával. Ez az ítélkezési gyakorlat többek között azt követeli meg, hogy a megtámadott uniós jogi aktus és a felperes jogi helyzetének változása között *közvetlen okozati összefüggés* legyen megállapítható.⁴⁸ Ezenfelül az uniós bíróságok azt is egyértelművé tették, hogy pusztán az, hogy valamely helyi egység – a területén gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi kérdésekben hatáskörrel rendelkező szervként – bizonyos hatáskörrel rendelkezik az általános érvényű uniós intézkedések által szabályozott kérdéseket illetően, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy ezen egységet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében „érintettnek” lehessen tekinteni.⁴⁹

85. Így nem hiszem, hogy az önálló hatáskörök „belátásuk szerinti” gyakorlására vonatkozó lehetőség hiánya a gyakorlatban e hatáskörök gyakorlásának „lehetetlenségére” lenne redukálható anélkül, hogy teljes mértékben elvetnénk a fennálló ítélkezési gyakorlatot. Ezenkívül ilyen esetben az EUMSZ 263. cikk szerinti keresetösségi jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlat (ismét csak) igen nehezen lenne összhangba hozható az uniós jog számos más területével, amelyek pontosan az ellenkező irányba haladnak.⁵⁰

86. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bíróság kritériumát úgy kell megközelíteni, hogy az akkor biztosít keresetösségi jogot a helyi vagy területi egységek számára, amennyiben azonosítható a megtámadott uniós aktus és valamely helyi egység meghatározott önálló jogszabályi hatáskörének gyakorlása közötti közvetlen okozati összefüggés. Ez a kapcsolat akkor áll fenn, ha az uniós aktus az a *meghatározó tényező*, amely vagy megakadályozza a helyi vagy regionális hatóságokat abban, hogy egyáltalán gyakorolják hatásköreiket, vagy pedig arra kötelezi őket, hogy eljárjanak, jelentősen módosítva azt, ahogy e hatáskörüket jogszerűen gyakorolhatják.

87. Amennyiben ez a helyzet, az ellenérdekű felek megfelelnek-e ennek a feltételnek?

88. Bár az ügy valamennyi jogi és ténybeli körülményére tekintettel vitathatatlanul határesetről van szó, mindent mérlegelve hajlok arra, hogy igenlő választ adjak erre a kérdésre. A vitatott rendelet ugyanis hatással van arra, hogy az ellenérdekű felek miként gyakorolhatják jogszerűen

⁴⁸ Lásd ebben az értelemben: 1984. július 11-i Commune de Differdange és társai kontra Bizottság ítélet (222/83, EU:C:1984:266, 10–12. pont); 1995. április 27-i CCE Vittel kontra Bizottság ítélet (T-12/93, EU:T:1995:78, 58. pont). Lásd még: Sharpston főtanácsnok A és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-158/14, EU:C:2016:734, 78. pont); a Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 48. pont).

⁴⁹ Lásd: 2006. szeptember 19-i Benkö és társai kontra Bizottság ítélet (T-122/05, EU:T:2006:262 64. pont).

⁵⁰ Összevetve például a Bíróságnak a tényleges érvényesülés elvéhez való ragaszkodásával, amely elv alkalmazandó az uniós jogon alapuló jogaira hivatkozó egyének nemzeti bíróságokhoz való hozzáférése is, amit eredetileg a „lehetetlenség” pusztán kizárásának tekintettek – 1976. december 16-i Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral ítélet (33/76, EU:C:1976:188, 5. pont); ez később a „lehetetlenség vagy a túlzott nehézség” kizárásáig tágult – 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 83. pont); ezt követően, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkében előírt hatékony bírói jogvédelem egyéb kiegészítő elemeivel bővült – 2018. július 12-i Banger ítélet (C-89/17, EU:C:2018:570, 48. pont); legújabbán pedig még nagyobb mértékben kiterjesztik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján, amelynek tartalma megegyezik a Charta 47. cikkével, de olyan helyzetekre is kiterjedően, amelyek tulajdonképpen nem tartoznak az uniós jog hagyományos értelemben vett hatálya alá – 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bírának kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 143. pont). Mindazonáltal itt igen eltérő kérdésekről van szó, amelyek közül az egyik az egyén uniós jogon alapuló jogainak esetleges védelme érdekében a nemzeti bíróságokhoz való tényleges hozzáférésre, míg a másik az egyén uniós jogon alapuló jogainak esetleges védelme érdekében az EUMSZ 263. cikk alapján az uniós bírósághoz való fordulásra vonatkozik.

konkrét hatásköreiket a környezet és a közegészség védelme területén a szennyezés elleni küzdelem és a megfelelő levegőminőségi normák biztosítása keretében, amint arra jogszabály alapján kötelesek.

89. Azt a tényt, hogy az ellenérdekű felek alkotmányos szinten *konkrét hatáskörökkel* rendelkeznek a környezetvédelem és a forgalomszabályozás területén, a Törvényszék már megállapította, és úgy tűnik, hogy azt a fellebbezők sem vitatják. E tekintetben hozzáteszem, hogy jogrendszerükben az ellenérdekű feleket erre vonatkozó *jogszabályi kötelezettségek* is terhelik. E tényezők fontosak, mivel megkülönböztetik az ellenérdekű feleket az Unió más nemzeti hatóságaitól, amelyeket a vitatott rendelet csak közvetett módon érinthet, amennyiben ezen egyéb nemzeti hatóságok feladata, hogy biztosítsák állampolgáraik általános jólétét. Ezen elemek még inkább megkülönböztetik az ellenérdekű feleket az Unióban élő valamennyi természetes személytől, akik pusztán a szennyező levegő belégzésének ténye miatt érezhetik úgy, hogy érinti őket a vitatott rendelet.

90. A döntő kérdés tehát az, hogy a vitatott rendelet lényegesen érinti-e e hatásköröknek az ellenérdekelt felek által jogszabályi kötelezettségeik teljesítése érdekében történő gyakorlását.

91. Először is a felek között nem vitatott, hogy a nemzeti jog értelmében az ellenérdekű felekhez hasonló helyi egységek feladata a szennyezés elleni küzdelemmel kapcsolatos különböző intézkedések elfogadása és az állampolgárok egészségének és biztonságának megőrzése érdekében bizonyos levegőminőségi normák biztosítása. Ezen intézkedések – ami ebben az összefüggésben meghatározó – *szükségesek lehetnek az uniós jogból eredő olyan kötelezettségeknek való megfelelés érdekében*, mint amelyek a 2008/50 irányelv rendelkezéseiből erednek. Amint azt a jelen indítvány 59. pontjában említettem, ez az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy tartsák tiszteletben a levegőminőségre vonatkozó európai előírásokat, és ennek érdekében fogadjanak el levegőminőségi terveket (beleértve a rövid távú cselekvési terveket is) olyan meghatározott zónákra és agglomerációkra vonatkozóan, ahol a szennyező anyagok meghaladják a határértékeket.

92. Másrészt az sem vitatott, hogy az ellenérdekű felekhez hasonló nagy európai városokat nagyrészt a járművek kibocsátásából származó szennyezés sújtja. Ez különösen igaz a nagyvárosokban kibocsátott, elsősorban a helyi közúti forgalomból származó nitrogén-oxid-kibocsátások esetében, amelyek gyakran jóval meghaladják a releváns jogszabályi határértékeket.⁵¹

93. Harmadszor, a „dízelbotrányt” követően végzett vizsgálatokból kiderült, hogy szinte valamennyi Euro 5 és Euro 6 dízelüzemű könnyű gépjármű esetében jelentősen túllépték az alkalmazandó nitrogén-oxid-határértékeket.⁵² Ennélfogva e normák bevezetése eddig nem javította jelentősen a nitrogén-oxid-kibocsátással kapcsolatos helyzetet.⁵³

94. Negyedszer, az is nehezen vitatható, hogy ha az uniós intézmények nem törekednek arra – amint azt az ellenérdekű felek állítják –, hogy tiszteletben tartsák a „saját” jogszabályaikban a gépjárművek szennyezőanyag-kibocsátására vonatkozóan meghatározott határértékeket, a

⁵¹ Lásd többek között: az Európai Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Első kitekintés a tiszta levegővel kapcsolatban, COM(2018) 446 final/2, 2. o.; valamint a Védelmet nyújtó Európa: Tiszta levegőt mindenkinek! című közlemény, COM(2018) 330 final, 3.1. pont.

⁵² Lásd a fenti 11. lábjegyzetet.

⁵³ Lásd többek között: Európai Parlament, a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról szóló 2017. márciusi jelentés (2016/2215(INI)), 26. o.

levegőminőség biztosítására irányuló intézkedések elfogadásának kötelezettsége logikusan a tagállamok hatóságaira hárul. Ez kiemelten igaz a forgalomszabályozásért felelős nemzeti hatóságok, különösen a leginkább szennyezett területeken eljáró hatóságok tekintetében. E hatóságoknak természetesen minél korábban kell eljárniuk, figyelemmel a könnyű járművek rendes életciklusára. A Bizottság – és nehéz ebben nem felfedezni némi iróniát – arra hívja fel a nemzeti hatóságokat, hogy gyorsan és erélyesen lépjenek fel, miután nemrégiben prioritássá nyilvánította a levegőminőségre vonatkozó előírásokat tiszteletben nem tartó tagállamokkal szembeni kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárások megindítását.⁵⁴

95. Ennek érdekében az olyan nemzeti hatóságoknak, mint az ellenérdekű felek, olyan intézkedéseket kellett elfogadniuk, többek között a levegőminőségi tervekkel összefüggésben, amelyek, ha az Unió megtiltotta volna a saját kibocsátási normáinak nem megfelelő járművek nyilvántartásba vételét és értékesítését, valószínűleg kevésbé korlátozóak, sőt talán feleslegesek is lettek volna. Így az ellenérdekű felek által elfogadandó intézkedések megválasztása, valamint ezen intézkedések végrehajtásának módja a vitatott rendelet közvetlen következményeként szükségszerűen korlátozottabbá válik. A mind az uniós jog, mind pedig a nemzeti jog alapján fennálló jogszabályi kötelezettségeik teljesítése terén a mozgástér jelentősen szűkült, ami arra kényszeríti az ellenérdekű feleket, hogy az e célból előírt feladatokat eltérő módon lássák el.

96. Kétségtelen, amint arra fent utaltam,⁵⁵ hogy a városok vagy más regionális egységek technikailag továbbra is megőrzik a helyi közlekedés környezetvédelmi vagy közegészségügyi okokból történő, belátásuk szerinti szabályozására vonatkozó hatáskörüket, függetlenül attól a kérdéstől, hogy „valódi” vagy „hamis” Euro 6 normának feleltek-e meg. Ha az ilyen hatóságok úgy kívánják, tilalmakat fogadhatnak el az Euro 6 kategóriás gépjárművekre vonatkozóan, vagy bevezethetik saját Euro 7 vagy Euro 8 normáikat. Továbbra is dönthetnek úgy, hogy csak bizonyos járművek hajthatnak be a városközpontba, illetve hogy a gépjárműforgalom csak bizonyos időpontokban vagy napokon engedélyezett, vagy ténylegesen összességében tiltott.

97. Ugyanakkor a jogszabályi hatásköreik gyakorlása és a kötelezettségeik teljesítése jóval nehezebbé vált. A helyi forgalom környezetvédelmi és közegészségügyi okokból történő észszerű szabályozásának meg kell felelnie bizonyos tágabb és szabványosított feltételeknek. Senki nem javasolja komolyan azt, hogy minden európai nagyváros vagy régió ezentúl kezdjen saját listát összeállítani azon gépjárművekről, amelyeket a városközpontjaikba beengednek, a városkapuknál pedig állítsanak fel kibocsátásmérő állomásokat. Mindazonáltal az, hogy (e célból) nem hivatkozhatnak rögzített uniós kategóriákra és normákra, azzal a következménnyel jár, hogy a városoknak kell kiválasztaniuk saját kritériumaikat, amelyek szükségszerűen további vitákat eredményeznek a helyi lakosokat vagy a helyi lakosok bizonyos csoportjait terhelő szociális vagy pénzügyi költségeket illetően, és ez adott esetben a városokat a hátrányos megkülönböztetésen, illetve a hozzáférés vagy a szabad mozgás önkényes korlátozásán alapuló esetleges kereseteknek teszi ki.⁵⁶

⁵⁴ Lásd például az nitrogéndioxid-kibocsátási határértékeket illetően: 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (A nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900) és 2021. június 3-i Bizottság kontra Németország (Határértékek – NO₂) ítélet (C-635/18, nem tették közzé, EU:C:2021:437). A PM₁₀-szintekkel kapcsolatos kérdést illetően lásd: 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-336/16, EU:C:2018:94); 2020. április 30-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-638/18, nem tették közzé, EU:C:2020:334); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895). Egyáltalán nem véletlen, hogy ezen ügyek többsége e területen az adott tagállamok legnagyobb agglomerációira vonatkozik.

⁵⁵ Amint arra a jelen indítvány előző részében, különösen 70. pontjában utaltam.

⁵⁶ Annak egy másik példáját illetően, hogy a korlátozott köztulajdonú ingatlanokhoz való hozzáférés bizonyos kiválasztási vagy hozzáférési szempontjai (függetlenül attól, hogy lakáspolitikáról vagy a városközpontokba való belépésről van szó) bizonyos csoportok számára hogyan járhatnak jelentős szociális következményekkel, lásd: Cali Appartements és HX egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:251, 121–136. pont).

98. Az ezen (valóban nehéz) döntésekkel kapcsolatos, irigylésre nem méltó feladatokat és az ahhoz kapcsolódó esetleges felelősséget egyszerűen a (tagállamokra és a tagállami) helyi hatóságokra hárítják át. E hatóságok ily módon végül az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítása érdekében drákói és népszerűtlen intézkedések meghozatalára kényszerülnek, éppen azért, mert a Bizottság úgy döntött, hogy eltűri az uniós jog egyéb megsértéseit.

99. Ilyen helyzetben az a felvetés, hogy a vitatott rendelet a helyi intézmények helyzetét csak ténybelileg érinti, és jogilag nem, rendkívül formalista,⁵⁷ sőt nyíltan cinikus. A valóság az, hogy a nitrogén-oxid-kibocsátási határértékek tiszteletben tartása biztosításának a Bizottság általi állítólagos elmulasztása szükségszerűen közvetlen és jelentős hatást gyakorolhat arra, hogy az ellenérdekű felekhez hasonló szervezeteknek milyen módon kell gyakorolniuk önálló jogszabályi hatáskörüket a környezetvédelem és a forgalomszabályozás területén.⁵⁸

100. Ez utóbbi dimenzióban az ellenérdekű felek helyzetére gyakorolt hatás *jogi, és nem pusztán ténybeli jellegű*. Elismerem, hogy a jogi és ténybeli helyzet közötti viszony a jelen üggyhöz hasonló esetekben távolról sem egyértelmű. Természetesen az ellenérdekű feleket ugyanúgy érintik a ténykérdések is, mint mindenki más: az uniós szabályozást tényként és fellépésük kiindulópontjaként kell elfogadniuk. Ugyanakkor *ezenfelül* a jogi érintettség eleme is fennáll. A vitatott rendelet közvetlen hatással van arra, hogy az ellenérdekű felek miként gyakorolják jogaikat és kötelezettségeiket.

101. Egy egyszerű elméleti kísérlet hozzájárulhat e pont illusztrálásához. Tételezzük fel, hogy az ellenérdekű felek csak ténybelileg érintettek, jogilag nem. De kit érinthet egyáltalán jogilag az ilyen szabályozás? A magyar kormány szerint kizárólag a gépjárműgyártók és a vitatott rendelet rendelkezései betartásának értékelésével megbízott nemzeti hatóságok lehetnek jogilag érintettek.⁵⁹ Mennyivel jobban érinti ugyanakkor jogilag a gépjárműgyártót egy olyan szabályozás, amelyet akkor is tiszteletben kell tartania, ha a még nem is gyártott termékeit kívánja forgalmazni?⁶⁰ A gyártónak ugyanis nincs semmilyen joga ahhoz, hogy meghatározott normákat vagy értékeket tartalmazó jogszabályi rendelkezéseket fogadjon el. Ily módon jogi helyzetét (a fennálló jogok és kötelezettségek értelmében) fogalmilag nem érintheti az új szabályokat tartalmazó új szabályozás, mivel e tekintetben először is nincsenek (jövőbeli) jogai. *A fortiori* ugyanez a helyzet az uniós szabályozásban előírt kibocsátási értékek tiszteletben tartásának ellenőrzésével megbízott nemzeti hatóságok esetében. Milyen jogok és kötelezettségek terhelhetik (azon tagállamtól függetlenül, amelynek valószínűleg pusztán egyszerű szerve) a gépjárművek típusjövahagyásáért felelős központi nemzeti intézményt? A szereplők e két típusa esetében azok az új értékek, amelyeket a jövőben tiszteletben kell tartaniuk (az egyik gépjárműveket állít elő ezen előírásoknak megfelelően, ha azokat jóvá kívánja hagyatni, a másik az ezen előírásoknak való megfelelést vizsgálja), csupán a ténybeli kiindulópontot jelentik, de ténylegesen semmilyen közvetlen és azonnali hatást nem gyakorolnak jogi helyzetükre.

⁵⁷ Lásd ebben az értelemben: 1985. január 17-i Piraiki-Patraiki és társai kontra Bizottság ítélet (11/82, EU:C:1985:18, 6–10. pont); 2008. március 13-i Bizottság kontra Infront WM ítélet (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Érdekes módon nemrégiben egy kötelezettségzegéssel kapcsolatos ügyben a német kormány azzal érvelt, hogy az NO₂-határértékeknek Németország bizonyos területein való túllépése a Bizottságnak tudható be, mivel ezen intézmény éveken keresztül elmulasztotta azt, hogy fellépjen a valós vezetési feltételek mellett történő kibocsátást érintő 715/2007 rendeletben foglalt rendelkezések tiszteletben tartásának a biztosítása érdekében. A német kormány azzal érvelt, hogy a Bizottság tétlensége megnehezítette, vagy akár lehetetlenné is tette, hogy megfeleljenek a 2008/50 irányelvben foglalt NO₂ határértékeknek. Lásd: 2021. június 3-i Bizottság kontra Németország (Határértékek – NO₂) ítélet (C-635/18, nem tették közzé, EU:C:2021:437, 22., 68., 73., 125. és 126. pont).

⁵⁹ Lásd a jelen indítvány fenti 36. pontját.

⁶⁰ E dimenzió belül potenciálisan átfedés van az eljáráshoz fűződő érdek hiányával – lásd például: 2015. június 4-i Andechser Molkerie Scheitz kontra Bizottság ítélet (C-682/13 P, nem tették közzé, EU:C:2015:356, 25. pont); 2017. november 23-i Bionorica és Diapharm kontra Bizottság ítélet (C-596/15 P és C-597/15 P, EU:C:2017:886, 85. pont). Ez utóbbi ügyben (115. pont) a Bíróság elvetette azon felperes eljáráshoz fűződő érdekének fennállását, amely a keresetlevél benyújtásának időpontjában még nem gyártotta a szóban forgó terméket a vitatott különös jogi szabályozás szerint, és a keresetet elfogadhatatlannak nyilvánította.

102. Nem állítom, hogy egyetértek ezzel a leszűkítő érveléssel. A fenti érv pusztán azt hivatott szemléltetni, hogy ha a pusztán ténybeli érintettségre vonatkozó, minden jogi érintettséget kizáró expanzív elképzelést fogadnánk el, akkor senkit sem érintene jogilag semmilyen uniós jogi intézkedés.

103. Végül van három tágabb, rendszerszintű indok arra, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének kiegyensúlyozott értelmezését fogadjuk el, amennyiben a felperesek a tagállamok regionális egységei. Mivel ezek nagyrészt egybeesnek a Région de Bruxelles-Capitale ügyre vonatkozó indítványomban⁶¹ ezzel kapcsolatban már kifejtett érvekkel, elég, ha röviden összefoglalom őket.

104. Egyrészt az EUMSZ 263. cikk túlságosan korlátozó alkalmazása a helyi egységek tekintetében kétségtelenül nem felelne meg bizonyos alapvető alkotmányos elveknek, különösen az EUSZ 4. cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltaknak.

105. Egyrészt az olyan megközelítés, amely az uniós szintű bírósági felülvizsgálat szempontjából úgy tekinti, hogy a regionális és helyi egységek által nemzeti szinten játszott alkotmányos szerepek nem relevánsak, nehezen egyeztethető össze az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, amely arra kötelezi az Uniót, hogy tartsa tiszteletben többek között a tagállamok nemzeti identitását, „amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is”.

106. Ezzel szemben az államnál alacsonyabb szintű egységek nyitottabb hozzáférése az uniós bírósághoz az uniós jog által ezen egységekkel szemben előírt számos és messze nyúló kötelezettség logikus (és szinte elkerülhetetlen) ellentételezésének tűnik. Nem csupán arról az általános kötelezettségről van szó, hogy fogadják el az uniós jog végrehajtásához szükséges valamennyi intézkedést, és biztosítsák annak alkalmazását, továbbá tartózkodjanak minden olyan intézkedés elfogadásától, amely alkalmas az uniós jog tényleges érvényesülésének megszüntetéséhez, hanem az egyes szakpolitikai területeken fennálló igen konkrét és különös kötelezettségekről is, amint azt a jelen ügy is mutatja. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvének nyilvánvalóan mindkét irányban érvényesülnie kell.⁶²

107. Másrészt az ellenérdekű felekhez hasonló egységeknek az olyan uniós jogi aktusok vitatásának lehetőségétől való megfosztása, amelyek jelentős mértékben érintik egyes alkotmányos szintű jogköreik gyakorlását, ahhoz vezethetne, amit az ösztönzők és az ellenőrzés tekintetében „alkotmányosan egészségtelen helyzetnek” kell neveznem. Nem ritka ugyanis, hogy az Unió felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusai egy (jogilag előírt) megállapodás eredményei valamely uniós intézmény és az érintett gazdasági ágazat vagy érdekelt felek között. Ezekben az ügyekben a „közvetlen érintettség” fogalmának korlátozó megközelítése azt jelentheti, hogy a felperesek egyetlen olyan csoportja, amely (talán) keresetösségi joggal rendelkezik az uniós bíróságok előtt, ennek az ágazatnak a tagjaiból áll. Az azonban valószínűleg nem a legalkalmasabb ösztönző az érdekelt felekkel folytatott tárgyalások és a kiegyensúlyozott jogalkotási eredmény ösztönzésére, ha az ezen eredmény vitatásának tényleges hiánya attól függ, hogy az érintett gazdasági ágazat kedvére való jogszabályokat alkotnak-e.

⁶¹ A Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványomban (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 46–63. és 129–147. pont). Kétségtelen, hogy ezek az érvek a 2020. december 3-i Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ítélet (C-352/19 P, EU:C:2020:978) eredménye alapján láthatóan nem győzték meg a Bíróságot. Ugyanakkor az is igaz, hogy a Bíróság semmilyen módon, sem közvetetten, sem közvetlenül sem mondott ellent ezen érveknek, és nem is cáfolta meg azokat.

⁶² Lásd részletesebben: a Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 80. pont).

108. Harmadszor, intézményi szinten továbbra is értetlenül állok egy olyan bírósági szervezet és egy olyan folyamatban lévő igazságügyi politika előtt, amely megmerevíti ezt a struktúrát, és amely az uniós bíróságokhoz való közvetlen hozzáférés korlátozásával a nemzeti bíróságok elé tereli az uniós jogi aktusok érvényességével kapcsolatos ügyeket, hogy ezek az ügyek végül sok évvel később az előzetes döntéshozatali eljárásen keresztül kerüljenek a Bíróság elé.⁶³ Az eljárások ilyen bonyolult és időigényes kombinációja egyszerűen észszerőtlen, tekintettel az Unió igazságszolgáltatási szervezetének legutóbbi reformjára, amely a Törvényszéket felruházta a szükséges eszközökkel ahhoz, hogy betölthesse alkotmányos szerepét olyan elsőfokú uniós bírósággént, amely hatáskörén belül teljes körű bírósági felülvizsgálatot gyakorolhat a vonatkozó jogkérdések és tények vizsgálatával.⁶⁴

109. A fentiek még inkább vonatkoznak az olyan összetett, technikai jellegű ügyekre, amelyek elbírálása során az előzetes döntéshozatali eljárás keretében történő feladatmegosztás a gyakorlatban nem lenne optimális. Egyrészt ugyanis a valamely eltérő ügyben eljáró nemzeti bíróság, amely néha ráadásul elsőfokú bíróság, valószínűleg nem végzi el az uniós jognak a jelen Bíróság által elvégzendő értelmezése szempontjából releváns kérdések részletes, ténybeli és technikai értékelését.⁶⁵ Ezzel szemben előzetes döntéshozatal keretében a Bíróságnak nem feladata a tények értékelése. Ily módon fennáll a veszélye annak, hogy az uniós jog értelmezésének kimenetelét vagy érvényességét befolyásoló, meglehetősen összetett technikai kérdések vizsgálatamindkét eljárásban elmarad.⁶⁶

110. A fentiekre tekintettel, és a Törvényszék által e tekintetben elkövetett téves jogalkalmazás ellenére azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el Magyarország első fellebbezési jogalapjának második részét, valamint Németország első és második fellebbezési jogalapját. Az ellenérdekű felek közvetlenül érintettek.

2. Arról, hogy a vitatott rendelet végrehajtási intézkedéseket von-e maga után

a) A felek érvei

111. Magyarország első fellebbezési jogalapjának első része a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 40. pontjában szereplő azon megállapítására vonatkozik, amely szerint a vitatott rendelet az ellenérdekű felek tekintetében nem von maga után végrehajtási intézkedéseket. Magyarország

⁶³ Amint azt a „dízelbotránnal” kapcsolatos folyamatban lévő ügyek (lásd a fenti 10. lábjegyzetet) szemléltetik, az (uniós) bíróságok a következő években valamilyen módon foglalkozni fognak ezzel a kérdéssel.

⁶⁴ Lásd a Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványomban (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 137–147. pont) kifejtett érveket. Újabbán lásd: a C-911/19. sz. ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2020:294, 148. pont).

⁶⁵ Lásd például: 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800). Ebben az ügyben az, hogy Mathieu Blaise és más személyek behatoltak az Ariège megyében (Franciaország) található üzletekbe, és ott glifozáttartalmú gyomirtót tartalmazó tartályokat, valamint üvegszekrényeket rongáltak meg, büntetőeljárás megindításához vezetett rongálás bűncselekménye miatt. Ennek alapján, az elsőfokon eljáró tribunal correctionnel de Foix-nak (foix-i büntetőbíróság, Franciaország) az érintett egyénekkel szemben emelt vádakkal kapcsolatos előzetes döntéshozatalra utaló végzése alapján a Törvényszék több, meglehetősen összetett technikai kérdést vizsgált meg a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.) érvényességével kapcsolatban a glifozát hatóanyagként való engedélyezése kapcsán. Ezzel párhuzamosan a Törvényszék nem vizsgálhatta meg ugyanezt a kérdést (azaz a glifozát hatóanyagként való engedélyezésének meghosszabbítását) a Région de Bruxelles-Capitale (Brüsszel fővárosi régió, Belgium) által benyújtott közvetlen kereset alapján, e régió közvetlen érintettségének hiánya miatt – 2020. december 3-i Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ítélet (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Másik példaként lásd: 2018. július 25-i Confédération paysanne és társai ítélet (C-528/16, EU:C:2018:583), az ezen ítéletben ismertetett több olyan technikai ténybeli előfeltevéssel, amelyeket később vitatott a nemzetközi tudományos közösség. E kihívások (talán semlegesebb) összefoglalójához lásd a Group of Chief Scientific Advisors csoport (tudományos főtanácsadók csoportja, Európai Bizottság) *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018* című nyilatkozatát. Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2018 (DOI 10.2777/407732).

lényegében úgy véli, hogy a vitatott rendelet önmagában nem vált ki semmilyen joghatást, és mielőtt bármilyen joghatás érvényesülhetne, nemzeti szinten különböző jogi aktusokat kell elfogadni.

b) Értékelés

112. Ezt a jogalapot véleményem szerint el kell utasítani.

113. Az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a keresetet indító személy helyzete és a kereset tárgya alapján kell elbírálni azt a kérdést, hogy valamely rendeleti jellegű jogi aktus maga után von-e végrehajtási intézkedéseket.⁶⁷ Lényegtelen tehát, hogy a szóban forgó jogi aktus más személyekre tekintettel von-e maga után végrehajtási intézkedéseket,⁶⁸ és hogy a megtámadott jogi aktus felperes által nem vitatott más részei maguk után vonnak-e végrehajtási intézkedéseket.⁶⁹ Ebben az összefüggésben az a kulcsfontosságú, hogy a felperes pozícióját megváltoztató konkrét joghatások a megtámadott uniós jogi aktus vagy az Unió, illetve a szóban forgó tagállam által elfogadott más jogi aktus révén valósulnak meg vele szemben.⁷⁰

114. Ebben az összefüggésben, figyelemmel az ellenérdekű felek helyzetére és a jelen eljárás tárgyára, úgy vélem, hogy a Törvényszék nem tévedett, amikor úgy ítélte meg, hogy az ellenérdekű felek *sajátos* helyzetére tekintettel a vitatott rendelet nem von maga után az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett végrehajtási intézkedéseket.

115. Abban az esetben, ha a vitatott rendelet lehetővé teszi a „hamis Euro 6” kategóriájú gépjárművek típusjóváahagyását, ezáltal lehetővé téve e járművek forgalmazását, és következésképpen azok forgalomban való használatát, az ellenérdekű felek hatásköreik belátásuk szerinti gyakorlására irányuló jogi lehetőségének érintettsége közvetlen és azonnali. Semmilyen más uniós vagy nemzeti jogi aktus nem szükséges (átvitt értelemben) az ellenérdekű felek kezének megkötéséhez. Más szóval okozati összefüggés áll fenn az ellenérdekű felek által vitatott uniós szabályozás és jogállásuk módosítása között.

116. Észszerűtlen és mesterséges lenne azt állítani, hogy az államnál alacsonyabb szintű egységeknek meg kell várniuk a „hamis Euro 6” kategóriájú gépjárművek első típusjóváahagyását ahhoz, hogy a nemzeti bíróság előtt megtámadhassák ezt a jóváahagyást, és ezen eljárás keretében a végrehajtott uniós szabályozás érvénytelenségére hivatkozhatnak. Az ilyen végrehajtási jogi aktusok nyilvánvalóan nem az ellenérdekű felek „vonatkozásában” elfogadott jogi aktusok. Az ellenérdekű felek által vitatott joghatásokat illetően (az Euro 6 normák hallgatóságos vagy rejtett módosítása) a megtámadott uniós aktus tehát Cruz Villalón főtanácsnok megfogalmazásával élve „önmagában is teljes mértékben működőképes”.⁷¹

117. Ennek megfelelően Magyarország első fellebbezési jogalapját el kell utasítani.

⁶⁷ Lásd különösen: 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30. és 31. pont).

⁶⁸ Lásd különösen: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 63–65. pont).

⁶⁹ Lásd ebben az értelemben: 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 31. pont).

⁷⁰ Lásd különösen: 2018. március 13-i European Union Copper Task Force kontra Bizottság ítélet (C-384/16 P, EU:C:2018:176, 43–45. pont); 2018. október 18-i Internacional de Productos Metálicos kontra Bizottság ítélet (C-145/17 P, EU:C:2018:839, 56. és 57. pont).

⁷¹ Cruz Villalón főtanácsnok T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, 32. pont).

B. Érdemi értékelés: a Bizottság hatáskörének hiánya

a) A felek érvei

118. Harmadik fellebbezési jogalapjával Németország arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a 715/2007 rendelet 5. cikkének (3) bekezdését, amikor azt állapította meg, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel a vitatott rendelet elfogadására. Németország azt állítja, hogy a Bizottság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik mind valamely rendelkezés „nem alapvető fontosságúnak” minősítése, mind valamely rendelkezés gyakorlati hatásai tekintetében. Amennyiben ezt a mérlegelési mozgástérrel megfelelően figyelembe veszik, magát az RDE-vizsgálatok bevezetését, az e vizsgálatokra vonatkozó megfelelési tényezőt, valamint az átmeneti szabályokat az említett rendelet 5. cikkének (3) bekezdése értelmében véve nem alapvető fontosságú elemeknek kell tekinteni.

119. A Bizottság egyetlen fellebbezési jogalapja a Törvényszék által a vitatott rendelet elfogadására vonatkozó hatáskörének állítólagos hiányára vonatkozóan tett megállapításokra is vonatkozik. A Bizottság nem vitatja, – amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 118. pontjában rámutatott – hogy a nitrogén-oxid-kibocsátási határértékek a 715/2007 rendelet alapvető fontosságú elemét képezik. Mindazonáltal a Bizottság úgy véli, hogy ezt az elemet nem módosították. E tekintetben rámutat, hogy a Törvényszék a határérték „*de facto*” módosítására hivatkozik (a megtámadott ítélet 128., 137. és 144. pontja), elismerve, hogy e határokat jogi értelemben nem módosították (a megtámadott ítélet 150. pontjában).

120. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 715/2007 rendelet nem tartalmazott konkrét rendelkezéseket a kibocsátások ellenőrzésének módjára vonatkozóan. A Bizottság szerint a Törvényszék ily módon összetéveszti a határérték ellenőrzésének módszerét a határérték módosításával. Mivel a korábbi laboratóriumi vizsgálatok, azaz az NEDC és az új RDE-vizsgálatok együttesen alkalmazandók, vagyis a gépjárműnek mindkettőnek kell megfelelnie a típusjóváhagyáshoz, a vitatott rendelet nem eredményezheti az ellenőrzési módszerek leromlását, és következésképpen e határérték *de facto* módosítását.

121. A Bizottság azt is előadja, hogy a Törvényszék megfordította a bizonyítási terhet azáltal, hogy arra hívta fel a Bizottságot, hogy igazolja a választott módszereket, és mivel a Bizottság érveit nem tartotta meggyőzőnek, megsemmisítette a megtámadott jogi aktust. A felpereseknek kell a főszabály szerint érvényesnek vélelmezett uniós jogi aktus jogellenességét bizonyítaniuk.

122. Ebben az összefüggésben az ACEA hangsúlyozza, hogy a Bizottság által bevezetett együtthatható szükséges ahhoz, hogy lehetővé tegye a különböző adatsorozatok összehasonlítását, az új kísérletekkel kapcsolatos technikai és statisztikai bizonytalanságokra tekintettel.

b) Értékelés

123. Először is nem győznek meg a Bizottság annak meghatározásával kapcsolatos állítólagos mérlegelési mozgástérére vonatkozó érvek, hogy a jogszabály mely elemei alapvető fontosságúak, és melyek nem. Először is az uniós jogalkotó (a jelen esetben a Tanács és a Parlament) feladata, hogy meghatározza azokat a szempontokat, amelyekre vonatkozóan felhatalmazást vagy végrehajtási hatásköröket kíván ruházni a Bizottságra, illetve azokat, amelyekre vonatkozóan

nem.⁷² Másodszor, az „alapvető fontosságú” és a „nem alapvető fontosságú” elemek jogi kategóriák, és ily módon a Bíróság feladata azok végső értelmezése és konkrét esetben történő helyes alkalmazásának vizsgálata.⁷³

124. Másrészt ehhez hasonlóan nem vélem úgy, hogy a bizonyítási teher megfordult volna. A Törvényszék pusztán a közvetlen keresetek esetében a bizonyítási teherre vonatkozó szokásos elveket alkalmazta egy jogilag és ténybelileg összetett ügyben. Mivel az ellenérdekű felek keresete megfelel a *fumus boni iuris* feltételnek, a Bizottság feladata volt, hogy érdemben és részletesen vitassa és cáfolja az ellenérdekű felek által előterjesztett adatokat, valamint az azokból eredő következményeket.⁷⁴ Mindazonáltal, miután megállapította, hogy a Bizottság ellenérvei nem meggyőzőek, a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság a 715/2007 rendelet I. mellékletében előírt nitrogén-oxid-kibocsátási határérték *de facto* módosítása nélkül: i. nem határozhatott meg olyan nitrogén-oxid-kibocsátási NTE-értékeket, amelyek a CFpollutant paraméterek miatt meghaladják ezt a határértéket, és ii. semmiféleképpen sem fogadhatott el olyan jelentőségteljes tényezőket, mint a CFpollutant paraméterek.

125. Harmadszor ezen észrevételeket követően az említett fellebbezési jogalapok kulcspontja az, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott rendelettel a Bizottság *de facto* módosította a fő szabályozás egyik alapvető fontosságú elemét.

126. A fellebbezők által előadott érvek alapján nem látok ilyen téves jogalkalmazást.

127. Először is a 715/2007 rendeletben előírt nitrogén-oxid-kibocsátási határérték nyilvánvalóan e szabályozás alapvető fontosságú elemét képezi.⁷⁵ A Törvényszékhez hasonlóan, figyelemmel ezen uniós jogi aktus szövegére, összefüggéseire és legfőképpen annak céljára, nem látom, hogy e tekintetben hogyan lehetne más következtetésre jutni. Következésképpen a Bizottság nem lett volna jogosult azt módosítani a vitatott rendelethez hasonló végrehajtási szabályozás elfogadásával. A felek e pontban láthatóan egyetértenek.

128. Másrészt igaz, hogy főszabály szerint az olyan elemek, mint az NTE-értékek vagy a CFpollutant – főként elszigetelten vizsgálva – nem alapvető fontosságú elemei a rendeletnek. Tisztán funkcionális és eszközjellegű technikai tényezőkről van szó. A 715/2007 rendelet (26) preambulumbekzdéséből, 5. cikkének (3) bekezdéséből és 14. cikkének (3) bekezdéséből ezzel szemben egyértelműen kitűnik, hogy a jóváhagyott típusjóváhagyási eljárások és vizsgálatok e rendelet nem alapvető fontosságú elemeinek minősülnek, amelyeket így a Bizottság elfogadhat ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás eredményeként.

129. Harmadszor, a fentiekre tekintettel ugyanakkor ebből nem következik, hogy a Bizottság az RDE-vizsgálatok bizonyos paramétereinek (mint például az NTE-értékek és/vagy a CFpollutant) meghatározásakor soha nem befolyásolhat olyasmit, ami önmagában alapvető fontosságú elem (a nitrogén-oxid-kibocsátási határérték). Értelemszerűen, ha a kiválasztott ellenőrzési folyamat és az

⁷² Lásd ebben az értelemben: 2014. március 18-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 40. pont): „az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor arról határoz, hogy az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazást ad-e a Bizottságnak, vagy az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskört ruház-e rá”. Lásd még: 2015. szeptember 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579, 46. pont).

⁷³ Lásd ebben az értelemben: 2012. szeptember 5-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-355/10, EU:C:2012:516, 67. pont); 2015. szeptember 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579, 47. pont).

⁷⁴ Lásd analógia útján: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítélet (C-808/18, EU:C:2020:1029, 112. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁵ Az alapszabályozás alapvető fontosságú elemei azok, amelyeknek az elfogadásához az uniós jogalkotó saját felelősségi körébe tartozó politikai döntések szükségesek. Lásd: 2017. május 11-i Dyson kontra Bizottság ítélet (C-44/16 P, EU:C:2019:357, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

annak keretében elfogadott konkrét értékek túl engedékenyek és hatástalanok, az uniós jogalkotó által meghatározott határértéket vagy nem lehet ellenőrizni, vagy azt *de facto* túllépik, következésképpen azt a gyakorlatban gyakran nem tartják tiszteletben. Nem látok tehát hibát – legalábbis elméleti szinten – a Törvényszék azon okfejtésében, amely szerint a túlzottan magas paraméterek elfogadása *de facto* a nitrogén-oxid-kibocsátási határérték közvetett vagy rejtett módosításához vezethetne.

130. Az a kérdés, hogy a Bizottság által figyelembe vett konkrét paraméterek a jelen ügy sajátos körülményeire tekintettel a nitrogén-oxid-kibocsátási határérték *de facto* módosításához vezettek-e, számomra összetett ténybeli értékelésnek tűnik. Önmagában ez az értékelés kívül esik a Bíróság fellebbezés keretében folytatott felülvizsgálatán, kivéve ha a fellebbezők azt állítják (és bizonyítják), hogy az elsőfokú bíróság elferdítette a tényeket vagy a bizonyítékokat.⁷⁶ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az elferdítésnek nyilvánvalóan ki kell tűnnie az ügy irataiból, anélkül hogy szükséges lenne a tényállás és a bizonyítékok újbóli értékelése.⁷⁷

131. A jelen ügyben nem észlelek ilyen elferdítést.

132. Egyik fellebbező vagy beavatkozó sem terjesztett elő meggyőző érvet annak bizonyítására, hogy a Törvényszék *alapvetően* félreértelmezte a tényeket, illetve tévesen értelmezte a felek által előterjesztett bizonyítékokat. Ellenkezőleg, a Törvényszék nem csupán lehetséges, hanem a felek által hivatkozott különböző releváns hivatalos dokumentumok által láthatóan alátámasztott következtetésre jutott. Így például a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról szóló európai parlamenti jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a megfelelési tényező „a gyakorlatban gyengíti a jelenleg hatályos kibocsátási szabványokat”, „műszaki szempontból nem [indokolt], és nem [tükrözi] egy új technológia kifejlesztésének nyilvánvaló szükségességét”, és az „az alkalmazandó kibocsátási határértékektől való, jelentős időre szóló *de facto* általános eltérésnek tekinthető”.⁷⁸ Ehhez hasonlóan az Európai Számvevőszék egy friss tájékoztatója beszámol egyes kutatók elképzeléséről, amely szerint az RDE-vizsgálatok tekintetében meghatározott nitrogén-oxid-határértékek gyengíthetik e vizsgálatok hatékonyságát, és utal az Egyesült Államokban hatályban lévő sokkal alacsonyabb határértékekre.⁷⁹

133. Ezzel együtt álláspontom szerint figyelembe kell venni – mivel a Törvényszék által követett jogi érvelést, nem pedig a releváns tényállási elemek értékelését kifogásolja – egy olyan érvet, amely szerint a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a két vizsgálat kumulatív jellegét. Mivel mind a régi vizsgálatokon (laboratóriumi vizsgálatok – NEDC), mind pedig az új vizsgálatokon (valós vezetési feltételek – RDE) meg kell felelni ahhoz, hogy a gépjármű típusjóváhagyásban részesüljön, a fellebbezők úgy érvelnek, hogy a vitatott rendelet *nem változtatja meg a korábbi helyzetet*. Ennélfogva a fő szabályozás módosítására *de facto* nem kerülhetett sor.

134. Ez azt a kérdést veti fel, hogy mi itt a releváns „korábbi helyzet”. A fellebbezők jogosan hivatkoznak arra, hogy a vitatott rendelet nem vezetett és nem is vezethetett a korábbi helyzet hátrányos megváltozásához, ha e korábbi helyzetet úgy kell értelmezni, hogy az a 2016. év tényleges helyzetre utal. Ha a vizsgálati rendszerre vonatkozó értelmezésem helyes, e rendeletnek logikusan javítania kellett volna az Euro 6 normának való megfelelés vizsgálatát.

⁷⁶ Lásd legutóbb: 2020. május 28-i Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos kontra Bizottság ítélet (C-309/19 P, EU:C:2020:401, 10. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁷ Lásd többek között: 2021. március 10-i Ertico – ITS Europe kontra Bizottság ítélet (C-572/19 P, EU:C:2021:188, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁸ Hivatkozás a fenti 53. lábjegyzetben, a következtetések 6. és 9–11. pontja.

⁷⁹ The EU's response to the "dieselgate" scandal, lásd a fenti 9. lábjegyzetben, 25. o.

135. Mindazonáltal az a tény, hogy a helyzet ténybeli szempontból nem változott (vagy esetleg csak javult), nem alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze azt a következtetést, amelyre a Törvényszék a *jogi* helyzet jogellenes módosítását illetően jutott, aminek logikusan ezen értékelés kiindulópontjának kellene lennie.

136. Kétségtelen, hogy a Bizottság fellépése e kérdést illetően nagy valószínűséggel szükséges volt. A 715/2007 rendelet (15) preambulumbekkezdése és 14. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság folyamatosan felülvizsgálja az e rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében említett eljárásokat, vizsgálatokat és követelményeket, valamint a kibocsátások mérésére használt vizsgálati ciklusokat. E rendelkezések szerint, ha a felülvizsgálat kimutatja, hogy az említettek már nem megfelelők, illetve nem tükrözik a valós kibocsátásokat, akkor azokat ki *kell* igazítani oly módon, hogy azok a valós közúti vezetés által generált kibocsátásokat megfelelően tükrözzék.

137. Ez azonban mit sem változtat azon, hogy – amint azt a Törvényszék megállapította – a Bizottság olyan szabályozást fogadott el, amely egy adott időszakban *még mindig tolerálta* a fő szabályozásban előírt nitrogén-oxid-kibocsátási határérték *túllépését*.

138. Másként fogalmazva, az a pont, amelyhez a kötelezettségszegés észlelését követően a helyzetnek jogi szempontból vissza kell térnie, a mindvégig fennálló jogi követelmény fenntartása. Az az érv, amely szerint a Bizottság vitatott rendelete nem „rontotta a helyzetet”, teljes mértékben helytálló lehet az akkor fennálló, a dízelbotrányt követően ismertté vált *ténybeli helyzetre* tekintettel. Ha ugyanis a piacon ekkor több gyártó és járműtípus valóban nem volt megfelelő, közülük egyesek súlyos mértékben, akkor az ebben az időpontban fennálló valós feltételek mellett legalább egy bizonyos tiszteletben tartás fokozatos biztosítására irányuló jogalkotói erőfeszítést csak olyannak lehet tekinteni, mint amely a rendszer elsődleges érdekeit és jövőbeli funkcióját szolgálja.

139. Ez azonban nem változtat azon, hogy e folyamat során, amint azt a Törvényszék megállapította, a Bizottság további eltéréseket tett lehetővé attól a ponttól, amelyhez *jogilag* a helyzetnek *azonnal* vissza kellett volna térnie: a már meglévő, az uniós jogalkotó által korábban elfogadott normának való teljes megfeleléshez, amelyet mindvégig fenn kellett volna tartani és érvényesíteni kellett volna. Valójában jogi szempontból ez a „korábbi helyzet”.

140. Ennélfogva önmagában nem látok téves jogalkalmazást a Törvényszék azon következtetésében, amely szerint a vitatott rendelet elfogadásával a Bizottság módosította a jogi helyzetet azáltal, hogy kifejezetten tolerálta az uniós jogalkotó által meghatározott határérték feletti kibocsátásokat, mivel e konkrét határértékek olyan alapvető fontosságú elemet képeznek, amelyet a Bizottság pusztán végrehajtási szabályozással nem módosíthatott hatékonyan.

141. Ennélfogva számomra úgy tűnik, hogy a megtámadott ítéletet e ponton is helyben kell hagyni.

C. A Törvényszék következtetéseinek következményei

1. A megsemmisítés hatálya

142. Negyedik fellebbezési jogalapjával Németország arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a vitatott rendelet II. mellékletének 2. pontja elválasztható a jogi aktus többi részétől. Németország arra hivatkozik, hogy a megtámadott ítéletben követett érvelés szerint a

Törvényszéknek meg kellett volna semmisítenie a vitatott rendelet 1. cikkének 2. pontját is, amely módosítja a 692/2008 rendelet 3. cikkének (10) bekezdését, amennyiben hallgatólagosan meghatározza – amint az a megtámadott ítélet 156. pontjában szerepel – azt az időpontot, amelytől kezdve az RDE-vizsgálatokat már nem egyszerű nyomon követés céljából végzik.

143. Brüsszel város e fellebbezési jogalappal szemben elfogadhatatlansági kifogást hoz fel, amely azon alapul, hogy a Németországnak nem fűződik érdeke a vitatott rendelet teljes megsemmisítéséhez.

144. Nem nyilvánvaló ugyanis azonnal, hogy mi lenne a további megsemmisítés célja, ha a szerkezet valamely kulcsfontosságú elemét már törölték. Általánosságban azonban a német kormány talán úgy tekintheti, hogy egy aszimmetrikus rendszer (a korábbi rendszer a CFpollutant nélkül, vagy a Bizottság által meghatározott alacsonyabb CF-fel) helyett előnyösebb vagy észszerűbb lenne egy átalakított rendszer. Ha ez valóban így van, érdeke fűződhet ahhoz, hogy a rendeletet teljes egészében megsemmisítsék. Ezért az elfogadhatatlansági kifogásokat el kell utasítani.

145. Mindenesetre azonban, ami az érv érdemét illeti, az számomra nem tűnik megalapozottnak.

146. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely uniós aktus részleges megsemmisítése abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől. A Bíróság kimondta azt is, hogy ez az elválaszthatósági követelmény nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik.⁸⁰

147. A jelen ügyben a Törvényszék által a vitatott rendeletben azonosított problematikus elem (a CF) nagyon sajátos. Ez az együttható mindaddig továbbra is alkalmazandó, amíg az uniós jogalkotó azt a valóságot jobban tükrözővel fel nem váltja, vagy úgy nem dönt, hogy azt egyszerűen elhagyja.

148. A német kormány nem fejtette ki, hogy ezen együttható hatályon kívül helyezése vagy felváltása miért érintené szükségszerűen a vitatott rendelet által módosított vagy végrehajtott jogi keret megfelelő működését. A Törvényszék ugyanis nem állapított meg semmilyen alapvető hibát a vizsgálatok koncepcióját illetően, illet kizárólag az e célból megállapított NTE-értékekben azonosított (a CF miatt).

149. E kormány azt sem fejtette ki, hogy pontosan mi változott volna abban az esetben, ha a Törvényszék a vitatott rendelet 1. cikkének 2. pontját is megsemmisítette volna.

150. Következésképpen úgy vélem, hogy e fellebbezési jogalapot is el kell utasítani.

2. A megsemmisítés időbeli hatályáról

151. Második fellebbezési jogalapjával Magyarország azt állítja, hogy a Törvényszék tévedett, amikor a megsemmisítés időbeli hatályát legfeljebb 12 hónapos észszerű határidőre korlátozta. Véleménye szerint e maximális határidő túl rövid, mivel a gyakorlatban az uniós jogalkotó számára lehetetlen ezen időbeli keretben új szabályozás elfogadása.

⁸⁰ 2014. március 18-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

152. Németország ötödik fellebbezési jogalapjában nagyon hasonló érveket hoz fel. A német kormány a német gépjárműipar arra vonatkozó becsléseire hivatkozik, hogy hány Németországból és más európai gyártóktól származó gépjármű nem értékesíthető a továbbiakban, és ezenkívül azt sugallja, hogy a Törvényszék ítélete által állítólagosan előidézett joghézag adott esetben az új gépjárművek gyártásának, jóváhagyásának és nyilvántartásba vételének teljes leállításához vezethet, az ebből eredő jogbizonytalanság miatt.

153. E fellebbezési jogalapok számomra nem meggyőzőek.

154. Egyszerűen megfogalmazva, a fellebbezők által a Bíróság részéről megválaszolni kért kérdés a következő: a 12 hónapos határidő kellően hosszú-e ahhoz, hogy az uniós intézmények olyan új intézkedéseket hozzanak, amelyek a megállapított hiba orvoslásával biztosítják a fő szabályozásban előírt normák tiszteletben tartását?

155. Úgy tűnik számomra, hogy a fellebbezők által e kérdés megválaszolása érdekében felhozott érvekre tekintettel a Bíróságnak *ex novo* ténybeli vizsgálatot kellene végeznie. A fellebbezők ugyanis nem hivatkoznak a Törvényszék által ezen értékelés elvégzéséhez használt módszerek és szempontok hibájára (például hibás normák alkalmazása, egyes releváns elemek kihagyása a képletből stb.). A fellebbezők pusztán kijelentik, hogy a Törvényszék az átfogó értékelése során hibát követett el. E tekintetben és ezen okból kétlem, hogy e fellebbezési jogalapok akár csak elfogadhatóak lennének.

156. Mindenesetre a fellebbezők nem hivatkoznak egyetlen olyan konkrét ténybeli vagy jogi elemre sem, amely alátámasztaná azt az álláspontot, hogy a 12 hónapos határidő nem elegendő ahhoz, hogy a Bizottság a végrehajtási hatásköre alapján a vitatott rendeletben azonosított problémák orvoslása érdekében eljárhasson.

157. Következésképpen véleményem szerint a jelen fellebbezési jogalapok elfogadhatatlanok, és mindenesetre megalapozatlanok.

VI. A költségekről

158. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet annak 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

159. A fellebbezőket az ellenérdekű felek kérelmének megfelelően kötelezni kell e költségek viselésére.

160. A Bíróság eljárási szabályzata 140. cikkének (1) és (3) bekezdése alapján a beavatkozó felek maguk viselik saját költségeiket.

VII. Véggövetkeztetés

161. Azt javaslom, hogy a Bíróság:

– a fellebbezéseket utasítsa el;

- a Németországi Szövetségi Köztársaságot, Magyarországot és az Európai Bizottságot kötelezze a Ville de Paris, a Ville de Bruxelles és az Ayuntamiento de Madrid részéről a Törvényszék és a Bíróság előtti eljárásban felmerült költségek viselésére;
- határozzon úgy, hogy a beavatkozó felek viselik saját költségeiket.