



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 10 iunie 2021¹

Cauzele conexate C-177/19 P, C-178/19 P și C-179/19 P

Republica Federală Germania
împotriva
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Comisiei Europene (C-177/19 P)
și
Ungaria
împotriva
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Comisiei Europene (C-178/19 P)
și
Comisia Europeană
împotriva
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Recurs – Mediu – Regulamentul (UE) 2016/646 – Emisii provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 6) – Competența unei autorități locale în domeniul protecției mediului de a limita circulația anumitor vehicule – Calitatea procesuală activă a entităților locale – Afectare directă – Act normativ care nu presupune măsuri de executare – Competențele Comisiei privind executarea – Stabilirea valorilor de nedepășire (NTE – not-to-exceed) pentru emisiile de oxizi de azot în cursul procedurilor de încercare referitoare la emisiile generate în condiții reale de condus (RDE – real driving emissions) – Aplicarea factorilor de conformitate CF_{pollutant} – Anulare în parte – Ajustare temporală a efectelor unei anulări”

¹ Limba originală: engleza.

I. Introducere

1. În anul 2016, ca răspuns la un scandal notoriu privind nivelul real de emisii al anumitor vehicule cu motor diesel, Comisia Europeană a instituit o procedură de încercare referitoare la emisiile generate în condiții reale de condus (real driving emissions, denumite în continuare „RDE”) în completarea precedentei proceduri de laborator, și anume noul ciclu de conducere european (denumit în continuare „NCCE”). Aceasta din urmă a fost singura procedură de încercare utilizată până la momentul respectiv pentru „omologarea de tip” a vehiculelor ușoare pentru pasageri și a vehiculelor ușoare comerciale noi. Mai mult, Comisia a stabilit totodată valorile privind masa emisiilor de oxizi de azot (denumiți în continuare „NO_x”) care nu trebuiau depășite în cadrul acestor încercări RDE.

2. În Hotărârea sa din 13 decembrie 2018, admitând în parte acțiunile introduse de Ville de Paris (denumit în continuare „orașul Paris”), de Ville de Bruxelles (denumit în continuare „orașul Bruxelles”) și de Ayuntamiento de Madrid (denumit în continuare „Municipalitatea Madrid”) (denumite în continuare, împreună, „intimatele”), Tribunalul a anulat în parte Regulamentul Comisiei de stabilire a anumitor valori pentru încercările RDE în ceea ce privește emisiile de NO_x². În esență, Tribunalul a constatat că, prin stabilirea valorilor respective la un nivel prea ridicat, Comisia a modificat de fapt norma Euro 6 instituită de legiuitorul Uniunii, fără a avea competența necesară³.

3. Prin recursurile lor, Republica Federală Germania, Ungaria și Comisia Europeană (denumite în continuare, împreună, „recurente”) solicită Curții de Justiție anularea hotărârii Tribunalului. Aceste recursuri ridică mai multe probleme, dintre care două sunt poate mai importante decât celelalte. Prima are un caracter procedural. Ea privește noțiunea de „afectare directă” în raport cu o entitate regională a unui stat membru care intenționează să conteste un act al Uniunii. Cea de a doua este de ordin material. Care este întinderea marjei de manevră a Comisiei atunci când este împuternicită să modifice elemente neesențiale ale unui act de bază prin adoptarea unei reglementări de punere în aplicare?

II. Cadrul juridic și factual

4. Înainte ca un nou model de vehicul să poată fi introdus pe piață în Uniunea Europeană, producătorul trebuie să îl supună procesului de omologare de tip. Acest proces urmărește să ateste că un prototip de vehicul îndeplinește toate cerințele Uniunii legate de siguranță, de mediu și de producție (astfel cum sunt stabilite de actul normativ principal și de actele de reglementare relevante)⁴.

² Regulamentul (UE) 2016/646 al Comisiei din 20 aprilie 2016 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 692/2008 în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 6) (JO 2016, L 109, p. 1, denumit în continuare „regulamentul contestat”).

³ Hotărârea Ville de Paris, Ville de Bruxelles și Ayuntamiento de Madrid/Comisia (T-339/16, T-352/16 și T-391/16, EU:T:2018:927) (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

⁴ Pentru o ilustrare a cadrului normativ al Uniunii în ceea ce privește omologarea de tip a vehiculelor, a se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza CLCV și alții (Dispozitiv de manipulare la motoarele diesel) (C-693/18, EU:C:2020:323).

5. În ceea ce privește prezenta procedură, actul normativ principal aflat în vigoare la data faptelor era Directiva 2007/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective (Directivă-cadru)⁵.

6. Potrivit articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46:

„Statele membre înmatriculează sau permit vânzarea sau punerea în exploatare numai a acelor vehicule, componente și unități tehnice separate care respectă cerințele prezentei directive.

Statele membre nu interzic, limitează sau împiedică înmatricularea, vânzarea, punerea în exploatare sau circulația pe drumuri a vehiculelor, a componentelor sau a unităților tehnice separate din motive legate de aspecte privind construcția sau funcționarea lor reglementate de prezenta directivă, dacă acestea respectă cerințele prezentei directive.”

7. Anexa IV la Directiva 2007/46, intitulată „Cerințe în scopul omologării CE de tip a vehiculelor”, cuprindea printre altele o listă a actelor de reglementare aplicabile.

8. În cazul emisiilor de poluanți generate de vehiculele ușoare pentru pasageri și de vehiculele ușoare comerciale (Euro 5 și Euro 6), actul de reglementare relevant era Regulamentul (CE) nr. 715/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2007 privind omologarea de tip a autovehiculelor în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 5 și Euro 6) și privind accesul la informațiile referitoare la repararea și întreținerea vehiculelor⁶. Potrivit articolului 1 alineatul (1), regulamentul respectiv „stabilește cerințe tehnice armonizate pentru omologarea de tip a autovehiculelor [...] și a pieselor de schimb, cum ar fi dispozitivele pentru controlul poluării, în ceea ce privește emisiile acestora”.

9. Articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 715/2007 prevede că procedurile, încercările și cerințele specifice privind omologarea de tip care sunt destinate să modifice elementele neesențiale ale regulamentului menționat, prin completarea acestuia, trebuie adoptate în conformitate cu procedura de reglementare cu control⁷.

10. Articolul 10 din Regulamentul nr. 715/2007 prevede printre altele că, în cazul vehiculelor de uz personal și al vehiculelor de transport pentru pasageri, limitele normei Euro 5 trebuie să se aplice de la 1 septembrie 2009 pentru omologarea de tip și că, începând cu 1 ianuarie 2011, vehiculele noi care nu sunt conforme cu această normă nu mai pot fi înmatriculate, oferite spre vânzare sau puse în circulație. El prevede totodată că limitele normei Euro 6 trebuie să se aplice începând cu 1 septembrie 2014 pentru omologarea de tip și că, începând cu 1 septembrie 2015,

⁵ JO 2007, L 263, p. 1. Această directivă a fost abrogată între timp prin Regulamentul (UE) 2018/858 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2018 privind omologarea și supravegherea pieței autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și ale sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 715/2007 și (CE) nr. 595/2009 și de abrogare a Directivei 2007/46/CE (JO 2018, L 151, p. 1).

⁶ JO 2007, L 171, p. 1. Acest regulament, deși încă în vigoare, a fost modificat ulterior. Textul redat aici este cel care era aplicabil la data faptelor.

⁷ Procedura de reglementare cu control este prevăzută la articolul 5a din Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO 1999, L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159), astfel cum a fost modificată prin Decizia 2006/512/CE a Consiliului din 17 iulie 2006 (JO 2006, L 200, p. 11). Potrivit considerentului (7a) al acestei decizii, trebuie să se recurgă la procedura de reglementare cu control „în cazul măsurilor cu caracter general care urmăresc modificarea unor elemente neesențiale ale unui act de bază adoptat în conformitate cu procedura menționată la articolul 251 din tratat, inclusiv prin eliminarea unor asemenea elemente sau prin completarea actului prin adăugarea unor noi elemente neesențiale. [...] Elementele esențiale ale actului legislativ pot fi modificate doar de către legiuitor pe baza tratatului”.

vehiculele noi neconforme cu norma respectivă nu mai pot fi înmatriculate, puse în vânzare sau puse în circulație. Tabelele 1 și 2 din anexa I la Regulamentul nr. 715/2007 stabilesc limitele emisiilor de NO_x în ceea ce privește categoria vehicul diesel ușor sau transport de persoane la 180 mg/km pentru Euro 5 și 80 mg/km pentru Euro 6.

11. Articolul 14 alineatul (3) din Regulamentul nr. 715/2007 impune Comisiei să monitorizeze procedurile, încercările și cerințele menționate la articolul 5 alineatul (3) din același regulament, precum și ciclurile de încercare efectuate pentru măsurarea emisiilor. Dacă, în urma analizei, se constată că acestea nu mai sunt adecvate sau nu mai reflectă emisiile reale, ele trebuie – potrivit acestei dispoziții – să fie adaptate astfel încât să reflecte în mod adecvat emisiile generate de circulația reală pe șosea. Măsurile necesare care sunt menite să modifice elementele neesențiale din regulamentul menționat, prin completarea acestuia, trebuie să se adopte în conformitate cu procedura de reglementare cu control.

12. Regulamentul (CE) nr. 692/2008 al Comisiei din 18 iulie 2008 a fost adoptat în vederea punerii în aplicare a articolelor 4 și 5 din Regulamentul nr. 715/2007⁸. Considerentul (2) al Regulamentului nr. 692/2008 precizează că vehiculele ușoare noi trebuie să respecte limitele la emisii noi, că aceste cerințe tehnice intră în vigoare în două etape, Euro 5 începând de la data de 1 septembrie 2009, iar Euro 6, de la data de 1 septembrie 2014. Acest regulament stabilește astfel cerințele necesare pentru omologarea de tip a vehiculelor având specificațiile Euro 5 și Euro 6.

13. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 692/2008 prevede că omologarea CE de tip se acordă în ceea ce privește printre altele emisiile de poluanți, dacă producătorul demonstrează că vehiculele respective îndeplinesc procedurile de încercare specificate în diferite anexe la acest regulament. Articolul 3 alineatul (2) din același regulament precizează în esență că, în funcție de caracteristicile lor, vehiculele trebuie să fie supuse diferitor tipuri de încercări enumerate în figura I.2.4 din anexa I, care sunt ele însele prezentate în diferite anexe. Articolul 3 alineatul (5) din regulamentul respectiv menționează că „[p]roducătorul ia măsuri tehnice astfel încât să asigure că emisiile la evacuare și prin evaporare sunt limitate eficient, în conformitate cu prezentul regulament, pe toată durata de viață normală a vehiculului și în condiții normale de funcționare”.

14. În septembrie 2015, a izbucnit așa-numitul scandal „Dieselgate”, atunci când United States Environmental Protection Agency (Agenția pentru Protecția Mediului din Statele Unite) a acuzat în mod oficial Volkswagen AG că a încălcat standardele americane privind emisiile. Acest producător de autoturisme a recunoscut ulterior că a fost într-adevăr instalat un „dispozitiv de manipulare” în anumite autovehicule cu motor diesel comercializate în întreaga lume⁹. Dispozitivul respectiv putea să detecteze când un vehicul era testat în laborator și să își activeze sistemul de control al emisiilor pentru a fi respectate standardele privind emisiile de NO_x¹⁰. Totuși, în afara condițiilor de laborator, dispozitivul în cauză oprea sistemul de control al emisiilor, astfel încât vehiculul producea emisii peste limita legală de NO_x din Statele Unite.

⁸ Regulamentul de punere în aplicare și modificare a Regulamentului nr. 715/2007 al Parlamentului European și al Consiliului privind omologarea de tip a autovehiculelor în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 5 și Euro 6) și privind accesul la informațiile referitoare la repararea și întreținerea vehiculelor (JO 2008, L 199, p. 1). Acest regulament, deși încă în vigoare, a fost modificat ulterior. Textul redat aici este cel care era aplicabil la data faptelor.

⁹ A se vedea printre altele Curtea de Conturi Europeană, *Răspunsul Uniunii la scandalul „Dieselgate”*, notă de informare, februarie 2019, p. 12. Pentru un exemplu suplimentar, a se vedea și hotărârea din 25 mai 2020 pronunțată de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania), cauza VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, în special punctele 16-19).

¹⁰ Cu privire la noțiunea de „dispozitiv de manipulare”, a se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, X (Dispozitiv de manipulare la motoarele diesel) (C-693/18, EU:C:2020:1040), mai multe alte cauze privind chestiuni similare fiind în prezent pendinte, de exemplu, cauza C-128/20, GSMB Invest (JO 2020, C 271, p. 21), cauza C-134/20, Volkswagen (JO 2020, C 271, p. 21), sau cauza C-145/20, Porsche Inter Auto și Volkswagen (JO 2020, C 279, p. 20).

Ulterior, s-a descoperit că și alte vehicule provenite de la același producător și de la alți producători nu respectau standardele prevăzute în ceea ce privește limita de NO_x prevăzută de legislația Uniunii¹¹.

15. La nivelul Uniunii, ca răspuns la aceste împrejurări, a fost adoptat, printre alte acte normative, Regulamentul (UE) 2016/427 al Comisiei din 10 martie 2016 de modificare a Regulamentului nr. 692/2008 în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 6)¹². Regulamentul respectiv a introdus procedura de încercare RDE. Noua procedură de încercare urmărește să reflecte mai bine nivelul real al emisiilor de poluanți în condiții reale de condus decât cea utilizată anterior, și anume NCCE. Aceasta din urmă evalua emisiile de gaze de eșapament ale automobilelor în cursul procesului de omologare de tip numai în condiții de laborator standardizate.

16. La scurt timp, Comisia a adoptat Regulamentul 2016/646 – regulamentul contestat –, care constituie unul dintre actele de reglementare legate de procedura de omologare de tip prevăzută de Directiva 2007/46. Regulamentul contestat completează cerințele privind încercările RDE, stabilind valorile de nedepășire (denumite în continuare „NTE”) pentru emisiile de NO_x. Valorile respective rezultă din aplicarea unor factori de conformitate (denumiți în continuare „FC”) pentru poluanți în cazul limitelor pentru emisiile de poluanți stabilite pentru norma Euro 6 în Regulamentul nr. 715/2007¹³.

17. Regulamentul contestat modifică în mai multe privințe Regulamentul nr. 692/2008. În special, articolul 1 alineatul (2) din regulamentul contestat înlocuiește articolul 3 alineatul (10) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 692/2008 cu următorul text: „[p]ână la trei ani de la datele specificate la articolul 10 alineatul (4) și la patru ani de la datele specificate la articolul 10 alineatul (5) din Regulamentul [nr. 715/2007], se aplică următoarele dispoziții”.

18. În plus, articolul 1 alineatul (6) din regulamentul contestat și anexa II la acesta modifică anexa IIIA la Regulamentul nr. 692/2008, printre altele, inserând punctele 2.1.1-2.1.3 în această din urmă anexă. Punctul 2.1.1 prevede un factor de conformitate final pentru masa NO_x de „1 + marjă”, marja fiind egală cu 0,5. „Marja” este definită ca fiind „un parametru care ia în considerare incertitudinile de măsurare suplimentare introduse de echipamentele [de tipul sistemelor portabile de măsurare a emisiilor (SPME)], care fac obiectul unei reexaminări anuale și care trebuie revizuite în urma îmbunătățirii calității procedurii SPME sau a progresului tehnic”. Potrivit punctului 2.1.2, prin derogare de la dispozițiile punctului 2.1.1, în termen de 5 ani și 4 luni de la datele specificate la articolul 10 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 715/2007 și la cererea producătorului, se poate aplica un factor de conformitate temporar CF_{pollutant} de 2,1 pentru masa NO_x.

III. Hotărârea atacată

19. Prin acțiunile lor introduse în temeiul articolului 263 TFUE, intimatele au solicitat Tribunalului anularea regulamentului contestat. Orașul Paris a solicitat totodată Tribunalului obligarea Comisiei la plata unor despăgubiri simbolice în valoare de 1 euro pentru prejudiciul care i-a fost cauzat ca urmare a adoptării acestui regulament.

¹¹ A se vedea nota de subsol 9 de mai sus, Curtea de Conturi Europeană, p. 18. A se vedea și Comisia Europeană, Centrul Comun de Cercetare, *Urban NO₂ Atlas* (Atlasul emisiilor urbane de NO₂), 2019, secțiunea 1.

¹² JO 2016, L 82, p. 1.

¹³ A se vedea punctul 1 din hotărârea atacată.

20. La 13 decembrie 2018, Tribunalul a pronunțat hotărârea atacată, admitând în parte acțiunile.

21. Tribunalul a considerat că regulamentul în litigiu este un act de reglementare care afectă în mod direct intimatele și nu presupunea măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

22. În ceea ce privește temeinicia acțiunilor, Tribunalul a decis să analizeze mai întâi motivele prin care se invocă necompetența Comisiei de a adopta regulamentul contestat. În această privință, Tribunalul a statuat că limita pentru emisiile de NO_x în cazul vehiculelor Euro 6, astfel cum este prevăzută în anexa I la Regulamentul nr. 715/2007, constituie un *element esențial* al regulamentului respectiv. Prin urmare, limita menționată nu putea fi modificată de Comisie printr-un act adoptat la finalul procedurii de comitologie de reglementare cu control. Tribunalul a considerat că, prin stabilirea, în regulamentul contestat, a valorilor NTE pentru emisiile de NO_x care trebuie respectate în cursul încercărilor în condiții de tipul RDE și prin determinarea factorilor de conformitate CF_{pollutant}, Comisia a *modificat* practic limita pentru aceste emisii în cazul normei Euro 6.

23. Tribunalul a concluzionat că, prin adoptarea regulamentului contestat, Comisia și-a depășit competențele care îi sunt conferite prin articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 715/2007 și, în consecință, a încălcat articolul 4 alineatul (1) din același regulament. Pentru motive de economie de procedură, Tribunalul nu a examinat celelalte motive și argumente invocate de intimate.

24. Pe acest temei, Tribunalul a anulat punctul 2 din anexa II la regulamentul contestat, având în vedere că argumentele prezentate de intimate priveau doar partea respectivă, care a fost considerată ca fiind separabilă de restul instrumentului. Pentru a nu aduce atingere atât intereselor economice legitime ale industriei automobilelor, cât și celor ale consumatorilor care s-au prevalat de reglementarea existentă, precum și pentru a evita un vid legislativ, Tribunalul a aplicat articolul 264 TFUE. Acesta a decis astfel să mențină efectele dispoziției anulate pentru trecut și totodată pentru o perioadă viitoare, care să nu depășească 12 luni, necesară pentru modificarea reglementărilor relevante.

25. În sfârșit, Tribunalul a respins acțiunea în despăgubire introdusă de orașul Paris pentru motivul că nu a fost dovedit niciun prejudiciu.

IV. Procedura în fața Curții

26. Prin recursul său în fața Curții, formulat la 22 februarie 2019, Republica Federală Germania solicită acesteia:

- anularea hotărârii atacate, respingerea acțiunilor și obligarea intimatelor la plata cheltuielilor de judecată;
- cu titlu subsidiar, modificarea punctului 3 din dispozitivul hotărârii atacate în sensul că efectele dispozițiilor anulate se mențin o perioadă maximă mai lungă decât 12 luni.

27. În recursul în fața Curții, formulat la 22 februarie 2019, Ungaria solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate, respingerea acțiunilor și obligarea intimatelor la plata cheltuielilor de judecată;
- cu titlu subsidiar, anularea dispozitivului hotărârii în măsura în care menține efectele dispozițiilor anulate pentru o perioadă care nu depășește 12 luni și menținerea în vigoare a acestor dispoziții până la adoptarea noii reglementări care le înlocuiește.

28. În recursul în fața Curții, formulat la 23 februarie 2019, Comisia solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate, respingerea acțiunilor și obligarea intimatelor la plata cheltuielilor de judecată și
- cu titlu subsidiar, anularea hotărârii atacate, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

29. La rândul lor, intimatele solicită Curții de Justiție respingerea recursurilor și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată. Cu titlu subsidiar, ele solicită Curții de Justiție trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal pentru ca acesta din urmă să poată examina motivele de anulare care nu au fost examinate în cadrul primelor proceduri.

30. În procedura în cauza C-177/19 P, au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Republicii Federale Germania formulate de România, de Republica Slovacă și de European Automobile Manufacturers' Association (Asociația Constructorilor Europeni de Automobile, denumită în continuare „ACEA”). În procedura în cauza C-178/19 P, a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Ungariei formulată de ACEA. În procedura în cauza C-179/19 P, a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei formulată de ACEA.

31. Părțile și intervenientele au răspuns la întrebările scrise care le-au fost adresate de Curte.

32. Prin decizia președintelui Camerei a cincea din 28 ianuarie 2021, cele trei cauze au fost conexe în vederea prezentării concluziilor și a pronunțării hotărârii.

V. Aprecieri

33. În prezentele concluzii, vom aborda fiecare dintre motivele de recurs invocate de cele trei recurente după cum urmează.

34. Mai întâi, vor fi examinate motivele și argumentele referitoare la calitatea procesuală activă a părâtelor (A): chestiunea dacă ele sunt afectate în mod direct de regulamentul contestat [al doilea aspect al primului motiv invocat de Ungaria și primul și al doilea motiv invocate de Germania] (1) și chestiunea dacă regulamentul contestat presupune măsuri de executare în raport cu intimatele (primul aspect al primului motiv invocat de Ungaria) (2).

35. În continuare, vom aborda motivele care privesc aprecierea pe fond efectuată de Tribunal (B), examinând împreună motivul unic invocat de Comisie și al treilea motiv invocat de Germania, ambele legate de presupusa necompetență a Comisiei. În sfârșit, vom încheia cu aprecierea

motivelor prin care sunt criticate consecințele deduse de Tribunal din constatările sale pe fond (C): întinderea anulării (al patrulea motiv invocat de Germania) (1) și efectele în timp ale anulării (al cincilea motiv invocat de Germania și al doilea motiv invocat de Ungaria) (2).

A. Admisibilitatea acțiunilor: calitatea procesuală activă a intimatelor

1. Cu privire la chestiunea dacă intimatele sunt afectate în mod direct

a) Argumentele părților

36. Al doilea aspect al primului motiv invocat de Ungaria privește o presupusă eroare de drept săvârșită de Tribunal atunci când a constatat că intimatele erau afectate în mod direct de regulamentul în litigiu. Ungaria susține că regulamentul contestat a afectat în mod direct numai producătorii de autovehicule și autoritățile naționale cărora le revine sarcina de a verifica respectarea dispozițiilor regulamentul contestat. În special, în opinia Ungariei, Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46, în măsura în care această dispoziție nici nu privește, nici nu afectează exercitarea competenței autorităților naționale în domeniul reglementărilor în materie de circulație sau de mediu. Dispoziția respectivă are o sferă de aplicare mai limitată. Ea urmărește să asigure conformitatea vehiculelor noi cu specificațiile tehnice prevăzute în cuprinsul său.

37. Argumente similare sunt elaborate în cadrul primului motiv de recurs invocat de Germania. Orice restricție cu care pârătele s-ar putea confrunta în ceea ce privește exercitarea competențelor lor de reglementare în domeniul controlului circulației decurge din alte instrumente și dispoziții din dreptul Uniunii, iar nu din regulamentul contestat. În special, compatibilitatea cu dreptul Uniunii a stabilirii zonelor cu circulație limitată de către autoritățile locale trebuie apreciată în raport cu Directiva 2008/50/CE privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa¹⁴. Domeniul de aplicare și efectul regulamentul contestat se limitează la stabilirea unor standarde pentru omologarea de tip a autovehiculelor.

38. Al doilea motiv invocat de Germania privește totodată aprecierea de către Tribunal a chestiunii dacă intimatele au fost afectate în mod direct de regulamentul contestat. Totuși, prin acest motiv de recurs, Germania reproșează Tribunalului o presupusă insuficiență a motivării acestei chestiuni. În esență, guvernul german – susținut în acest sens de guvernul slovac și de ACEA – reproșează Tribunalului că și-a întemeiat analiza referitoare la eventualele efecte ale regulamentul contestat asupra intimatelor pe dispozițiile Directivei 2007/46, iar nu pe cele ale regulamentul în cauză.

b) Analiză

39. Potrivit unei jurisprudențe constante, „condiția potrivit căreia decizia care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică, astfel cum este prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, impune ca două criterii să fie îndeplinite cumulativ, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației

¹⁴ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 (JO 2008, L 152, p. 1).

juridice a particularului și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare”¹⁵.

40. Acesta este contextul în care vom analiza argumentele invocate de recurente. Considerăm că motivarea hotărârii atacate referitoare la afectarea directă a intimatelor în sensul articolului 263 TFUE este suficient de clară pentru a fi pe deplin inteligibilă (1), dar este într-adevăr eronată în ceea ce privește interpretarea dată domeniului de aplicare al articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46 (2). Acestea fiind spuse, există alte motive pentru care intimatele sunt afectate în mod direct în sensul articolului 263 TFUE (3).

1) Motivarea corespunzătoare

41. Potrivit unei jurisprudențe constante, „motivarea unei hotărâri trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul Tribunalului, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile deciziei luate, iar Curții să își exercite controlul jurisdicțional”¹⁶.

42. În opinia noastră, raționamentul urmat de Tribunal pentru a ajunge la concluzia că intimatele sunt afectate în mod direct de regulamentul contestat este explicat cu claritate. Prin urmare, trebuie respins argumentul Germaniei întemeiat pe o presupusă insuficiență a motivării hotărârii atacate.

43. Tribunalul a consacrat o parte substanțială a hotărârii atacate (punctele 41-84 din cuprinsul său) aprecierii chestiunii dacă regulamentul contestat avea un impact direct asupra poziției intimatelor. Este adevărat că raționamentul urmat de Tribunal în aceste pasaje se concentrează, în mare parte, pe semnificația și pe consecințele articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46. Totuși, este de asemenea adevărat că efectele pretins rezultate din regulamentul contestat sunt o consecință a interacțiunii sale cu dispoziția respectivă din Directiva 2007/46. În esență, Tribunalul a constatat că, după cum au susținut intimatele, regulamentul contestat ridică *de facto* limita emisiilor de NO_x pentru vehiculele care urmează să fie înregistrate cu norma Euro 6, în timp ce articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46 exclude limitarea de către statele membre a „circulației” vehiculelor Euro 6 pentru motive legate de protecția mediului.

44. Astfel, motivarea este satisfăcătoare: Tribunalul a explicat în mod corespunzător de ce, în opinia sa, regulamentul contestat a modificat situația juridică a intimatelor și de ce a făcut aceasta fără a impune adoptarea altor acte în acest scop.

45. În aceste condiții, adevărata problemă este aceea dacă motivarea respectivă este solidă. Altfel spus, chestiunea decisivă ține de temeinicia argumentului menționat: Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod corect articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46?

46. În această privință, nu putem adopta raționamentul urmat de Tribunal.

¹⁵ De exemplu, mai recent, Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 42 și jurisprudența citată).

¹⁶ A se vedea printre multe altele Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul European/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 83 și jurisprudența citată).

2) *Articolul 4 alineatul (3) restrânge competența orașelor de a limita circulația vehiculelor (Euro 6)?*

47. Pe scurt, în ceea ce privește afectarea directă a intimatelor, Tribunalul și-a întemeiat concluzia pe un singur element: articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46. Potrivit Tribunalului, dispoziția respectivă împiedică autoritățile statelor membre să interzică (sau să limiteze) circulația vehiculelor Euro 6 pentru motive legate de protecția mediului.

48. Nu putem fi de acord cu această interpretare a articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46. În opinia noastră, dispoziția menționată reglementează numai *standardele pentru produse*, de tip tehnic, care trebuie stabilite pentru omologarea de tip în momentul *primei introduceri* pe piață a vehiculului. Ea nu este destinată și nici nu poate să împiedice statele membre sau entitățile lor locale, precum intimatele, să introducă măsuri de reglementare a *utilizării ulterioare* a vehiculelor și a circulației acestora pe teritoriile lor, în special pentru *motive legate de protecția mediului*.

49. Desigur, interpretarea dată de Tribunal articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46 pare – la prima vedere – să fie întemeiată pe modul de redactare a dispoziției în cauză. Astfel, al doilea paragraf din cuprinsul său precizează că statele membre nu interzic, printre altele, „*circulația pe drumuri a vehiculelor*” dacă aceasta respectă cerințele directivei¹⁷. Prin urmare, dacă un vehicul corespunde standardelor Euro 6, circulația sa nu poate fi interzisă de statele membre și nici de o parte geografică a acestora, precum o regiune sau un oraș. Dacă o parte a unui stat membru ar interzice unor vehicule care corespund normei Euro 6 să intre în anumite zone ale statului respectiv, de exemplu în orașele sale cele mai mari sau în zone din cuprinsul lor, aceasta ar putea constitui, din punct de vedere tehnic, o restricție sau un obstacol „în calea circulației pe drumuri” pe teritoriul statului membru în cauză.

50. Totuși, atunci când această dispoziție este interpretată în întregul său, în contextul directivei, din perspectiva scopului urmărit de legiuitorul Uniunii și ținând seama de geneza sa, semnificația sa pare să fie diferită, iar întinderea sa mai limitată decât cea indicată de Tribunal.

51. În primul rând, caracterul limitat al domeniului de aplicare al dispoziției respective este dezvăluit prin referirea la circulația vehiculelor de la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2007/46 nu este interpretată izolat, ci împreună cu restul dispoziției menționate. Potrivit acestui paragraf în întregul său, statele membre „nu interzic, limitează sau împiedică înmatricularea, vânzarea, punerea în exploatare sau circulația pe drumuri a vehiculelor, a componentelor sau a unităților tehnice separate *din motive legate de aspecte privind construcția sau funcționarea lor reglementate de prezenta directivă*, dacă acestea respectă cerințele prezentei directive”¹⁸. Prin urmare, motivele care pot împiedica acțiunea statelor membre în această privință sunt numai cele *care au legătură cu construcția sau funcționarea vehiculelor* (iar nu în principal cu preocupările privind protecția mediului sau sănătatea) și *vizează* prima lor introducere pe piață – înregistrarea, vânzarea, punerea în exploatare sau în circulație a acestora (iar nu utilizarea lor ulterioară și reglementarea sa).

52. În al doilea rând, există relația structurală între cele două paragrafe ale articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46. În pofida faptului că numai al doilea paragraf conține o referire la „circulație”, există o paralelă clară între cele două. Astfel, formularea lor pare complementară: primul paragraf prevede o obligație *pozitivă* (statele membre „înmatriculează”),

¹⁷ Sublinierea noastră.

¹⁸ Sublinierea noastră.

în timp ce al doilea paragraf prevede o obligație *negativă* (statele membre „nu interzic”) ¹⁹. Ambele obligații au însă același obiect, și anume garantarea punerii în aplicare de către statele membre a procedurii de omologare de tip a vehiculelor din întreaga Uniune. În consecință, cele două paragrafe sunt similare cu o fotografie și negativul său: prezintă aceeași imagine, dar cu culorile inversate. Astfel, ar fi straniu dacă, în asemenea condiții, domeniul de aplicare al celui de al doilea paragraf ar deveni deodată mult mai larg decât al celui dintâi – ceea ce ar constitui tocmai consecința interpretării date de Tribunal dispoziției în cauză.

53. În al treilea rând, poziția Tribunalului nu pare să fie susținută de analiza contextuală și teleologică a dispoziției respective. Astfel, *domeniul de aplicare obiectiv* și *cel material* ale directivei sunt destul de specifice. După cum reiese din considerentele (1), (2) și (22) ale Directivei 2007/46, aceasta urmărește să promoveze piața internă prin instituirea unei proceduri comunitare de omologare pentru omologarea de tip a autovehiculelor și a remorcilor lor întemeiată pe principiul armonizării totale. În acest scop, directiva menționată stabilește – după cum se prevede la articolul 1 – un cadru armonizat care conține dispozițiile administrative și cerințele tehnice generale pentru omologarea tuturor vehiculelor noi care fac parte din domeniul său de aplicare, precum și a sistemelor, a componentelor și a unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective cu scopul de a facilita înmatricularea, vânzarea și punerea în exploatare a acestora în interiorul (actualei) Uniuni Europene.

54. Deși cerințele tehnice enunțate de legiuitorul Uniunii urmăresc, printre altele, garantarea unui nivel ridicat de protecție a mediului ²⁰, este destul de clar că instrumentul în cauză nu este destinat să reglementeze alte chestiuni decât cele prevăzute la articolul 1 din cuprinsul său.

55. Tribunalul a admis cel puțin atât, afirmând că „obiectul substanțial al acestei directive este introducerea pe piață a unor autovehicule noi, cu alte cuvinte libera circulație a anumitor produse între statele membre, [directiva] nu urmărește în general să încadreze reglementările referitoare la circulația pe drumuri privind aceste vehicule elaborate de autoritățile publice din statele membre și [...] aceasta nu ține de politica din domeniul transporturilor sau de politica Uniunii în materie de mediu” ²¹.

56. Totuși, Tribunalul adaugă apoi, în paragraful următor al hotărârii, că aceasta „nu înseamnă că orice dispoziție referitoare la circulația pe drumuri a autovehiculelor noi nu și-ar avea locul în Directiva 2007/46. Se întâmplă frecvent ca o directivă, sau o altă directivă care decurge din prima directivă, să cuprindă dispoziții care nu țin de obiectul principal menționat, dar care urmăresc să asigure efectul util al dispozițiilor adoptate în vederea atingerii acestui obiect”. După ce ilustrează aspectul respectiv cu un exemplu (poate nu complet pertinent) de directive privind contractele de achiziții publice, Tribunalul precizează că ar trebui să dea prioritate „[interpretării] care este de natură să îi protejeze efectul util” și constată că „[m]enționarea circulației pe drumuri nu ar avea efect util în cazul în care, astfel cum susține Comisia, aceasta ar avea același conținut sau semnificație ca «înmatricularea, vânzarea și punerea în exploatare» a vehiculelor” ²².

¹⁹ Acest lucru este valabil pentru majoritatea versiunilor lingvistice ale directivei, inclusiv versiunile în limbile spaniolă, cehă, germană, engleză, italiană, portugheză, slovacă și finlandeză.

²⁰ A se vedea în special considerentele (3) și (4) ale Directivei 2007/46.

²¹ Punctul 64 din hotărârea atacată.

²² Punctul 66 din hotărârea atacată.

57. Suntem de acord că directiva ar putea, în principiu, să includă dispoziții care urmăresc asigurarea efectului său util și, pentru a face aceasta, să reglementeze chestiuni care nu se încadrează în obiectul său principal. Suntem de asemenea de acord că interpretarea dispoziției Uniunii în cauză nu trebuie, pe cât posibil, să priveze de eficacitate sau de utilitate unele părți ale acesteia.

58. Totuși, modul în care Tribunalul a aplicat aceste principii în speță este dificil de înțeles. Dacă expresia „sau circulația” de la articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46 este utilizată în sensul atribuit de Tribunal, domeniul de aplicare și efectul directivei respective ar fi extinse *ipso facto* în mod semnificativ, cu mult dincolo de obiectul și de obiectivul enunțate în titlu, considerentele și dispozițiile principale din cuprinsul său. Deodată, un singur cuvânt dintr-o singură dispoziție transformă Directiva 2007/46 într-un instrument foarte diferit, care guvernează, într-o anumită măsură, *utilizarea* ulterioară a vehiculelor și care vizează, chiar dacă în mod indirect, reglementarea circulației.

59. Mai mult, dacă articolul 4 alineatul (3) ar trebui interpretat astfel, impactul său asupra politicii de mediu – în special asupra capacității statelor membre de a combate poluarea – ar fi de asemenea destul de semnificativ. După cum arată recurențele, există un instrument specific al Uniunii care privește această chestiune: Directiva 2008/50 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa²³. Articolul 13 din directiva menționată prevede că statele membre trebuie să se asigure că, în ansamblul zonelor și al aglomerărilor lor, valorile-limită pentru diferiți poluanți nu sunt depășite, printre altele în ceea ce privește dioxidul de azot. Articolul 23 precizează că, „[a]tunci când, în anumite zone sau aglomerări, nivelul poluanților în aerul înconjurător depășește orice valoare-limită sau valoare-țintă [...] statele membre se asigură că sunt întocmite planuri pentru aceste zone sau aglomerări pentru respectarea valorii-limită sau valorii-țintă respective”. Același articol menționează că aceste planuri pot conține ele însele planuri de acțiune pe termen scurt. În această privință, articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2008/50 prevede că planurile de acțiune pe termen scurt pot, printre altele, „să includă măsuri în ceea ce privește circulația autovehiculelor”.

60. Totuși, dacă articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46 ar trebui interpretat în sensul că instituie limite în ceea ce privește posibilitatea statelor membre de a reglementa circulația vehiculelor, interacțiunea dintre cele două instrumente ar fi – ca să nu spunem mai mult – destul de neclară. Ar fi surprinzător să se afle că legiuitorul Uniunii, care a pregătit cele două instrumente în același timp, nu a introdus, dacă într-adevăr aceste două instrumente erau destinate să vizeze reglementarea circulației și utilizarea vehiculelor pentru motive legate de mediu și de sănătate publică, unele dispoziții care să stabilească raportul dintre cele două instrumente.

61. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că, în pofida afirmației sale în sens contrar²⁴, Tribunalul nu a efectuat o analiză contextuală și teleologică a dispoziției în cauză. Acesta nu a interpretat dispoziția respectivă în lumina celorlalte dispoziții, a considerentelor sau a titlului directivei, în care nu există nimic referitor la reglementarea circulației. De asemenea, Tribunalul nu a ținut seama în mod corespunzător de faptul că nicio referire la circulația vehiculelor nu este cuprinsă în: (i) articolul 10 alineatul (5) din Regulamentul nr. 715/2007, care face parte din același

²³ A se vedea mai sus nota de subsol 14.

²⁴ A se vedea în special punctele 67-69 din hotărârea atacată.

cadru, (ii) articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul 2018/858, care a abrogat și a înlocuit Directiva 2007/46, și (iii) orice alt instrument similar, adoptat în același context și pentru realizarea unui obiectiv similar²⁵.

62. În al patrulea rând, Tribunalul nu a acordat nicio atenție argumentelor *istorice*. Deși nu este deloc obligatorie, această metodă de interpretare ar fi putut furniza nuanțe prețioase, în special având în vedere argumentul Comisiei potrivit căruia al doilea paragraf al dispoziției în cauză (care include expresia „sau circulația”) a fost de fapt adăugat târziu în procesul legislativ și nu a urmărit extinderea domeniului său de aplicare²⁶. Comisia a explicat că articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2007/46 era destinat să constituie doar o clauză împotriva eludării: după realizarea omologării de tip în mod legal, vehiculele nu pot fi excluse din circulație prin intermediul altor măsuri care constituie restricții disimulate²⁷.

63. Ceea ce reiese din lucrările pregătitoare pare să susțină argumentele Comisiei privind geneza și finalitatea acestei dispoziții. Propunerea de directivă a Comisiei²⁸ – care într-adevăr nu cuprindea un al doilea paragraf al articolului 4 alineatul (3)²⁹ – confirmă că instrumentul propus era destinat doar să consolideze și să actualizeze acquis-ul în domeniul respectiv și să îl extindă totodată la alte tipuri de vehicule³⁰. Prin urmare, noul instrument nu a urmărit să depășească obiectul acoperit de instrumentele anterioare. Acest element pare important în măsura în care Directiva 70/156/CEE, a cărei reformare este Directiva 2007/46, privea numai caracteristicile tehnice ale unui tip de vehicul și nu conținea – după cum Curtea a avut ocazia să precizeze – nicio „altă referire la normele de circulație rutieră pe care trebuie să le respecte conducătorii auto”³¹.

²⁵ A se vedea punctul 47 din hotărârea atacată, care face trimitere, de exemplu, la Regulamentul (UE) nr. 167/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 februarie 2013 privind omologarea și supravegherea pieței pentru vehiculele agricole și forestiere (JO 2013, L 60, p. 1).

²⁶ A se vedea punctul 42 din hotărârea atacată.

²⁷ Adăugarea „circulației” la ipotezele în care un vehicul poate fi introdus pe piață în mod valabil (alături de înregistrare, vânzare sau punerea în exploatare) ar putea fi probabil într-adevăr justificată în cazul statelor membre în care s-ar putea permite ca un vehicul să circule în mod legal fără a trebui neapărat să fie înregistrat în mod oficial sau vândut mai întâi – a se vedea în continuare, pentru abordările normative variate din statele membre în contextul asigurării obligatorii de răspundere civilă auto, Concluziile noastre prezentate în cauza Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind omologarea autovehiculelor și a remorcilor acestora, precum și a sistemelor, a componentelor și a unităților tehnice separate destinate acestor vehicule [COM(2003) 0418 final].

²⁹ Această dispoziție includea doar ceea ce în prezent este articolul 4 alineatul (3) primul paragraf, care prevedea: „Statele membre înmatriculează sau permit vânzarea sau punerea în exploatare numai a acelor vehicule, componente și unități tehnice separate care respectă cerințele prezentei directive.”

³⁰ A se vedea, de exemplu, expunerea de motive a Propunerii de directivă a Comisiei (a se vedea nota de subsol 28 de mai sus), în special p. 2-5, 7-9 și 18.

³¹ Hotărârea din 13 iulie 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, punctele 17-20). A se vedea Directiva Consiliului din 6 februarie 1970 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la omologarea de tip a autovehiculelor și a remorcilor acestora (JO 1970, L 42, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 1, p. 41).

64. Documentele ulterioare emise de aceeași instituție³² sau de alte instituții ale Uniunii³³ confirmă de asemenea că dispoziția respectivă a fost modificată într-o etapă destul de târzie a procedurii și că modificarea a urmărit un obiectiv limitat de clarificare. Din câte cunoaștem, în documentele pregătitoare, nu există nicio mențiune referitoare la vreo discuție privind o eventuală extindere a domeniului de aplicare material al directivei³⁴.

65. Dacă, astfel cum s-a susținut, al doilea paragraf urmărește să completeze și să clarifice primul paragraf, de asemenea nu vedem motivul pentru care interpretarea alternativă a acestei dispoziții, invocată de Comisie, de Germania și de Ungaria, ar priva dispoziția respectivă de efectul său util, după cum a afirmat Tribunalul³⁵.

66. În al cincilea rând, considerăm că nici celelalte argumente pe care Tribunalul și-a întemeiat interpretarea dispoziției în discuție, în hotărârea atacată, nu sunt mai convingătoare. Tribunalul a precizat că „este inerent pentru o situație care decurge dintr-o armonizare totală, precum cea rezultată din respectiva directivă, că [autoritățile statelor membre] nu se pot opune, în afara situațiilor speciale, *utilizării căreia îi este destinat în mod normal un produs care respectă cerințele stabilite în dispoziția de armonizare*, fără să compromită efectul util al acesteia din urmă”³⁶.

67. Desigur că această afirmație este, în mod abstract, corectă. Totuși, din nou, nu putem fi de acord cu consecințele care trebuie să decurgă, în opinia Tribunalului, din afirmația menționată pentru cauza de față. Aceasta înseamnă că statele membre nu pot, în principiu, să adopte norme care să limiteze utilizarea unui vehicul Euro 6 (ca vehicul destinat transportului de pasageri și/sau de mărfuri) pentru motive legate de protecția mediului? Este imposibil ca răspunsul să fie afirmativ, întrucât Tribunalul însuși admite că a recunoscut statelor membre posibilitatea de a organiza în continuare zile fără mașină³⁷. Totuși, cum poate atunci una și aceeași măsură de armonizare să permită și să interzică același tip de conduită? Pare să existe o contradicție intrinsecă în raționamentul Tribunalului.

68. La originea acestei contradicții pare să fie o confuzie în legătură cu logica normativă și efectele normelor Uniunii privind integrarea pozitivă (armonizare) și ale celor privind integrarea negativă (normele referitoare la libera circulație). Astfel, în jurisprudența Curții, o problemă similară s-a ridicat în trecut și a fost examinată din perspectiva articolului 34 TFUE. Curtea a respins – din motive ușor de înțeles – o abordare prea restrictivă în această privință. În Hotărârea Mickelsson și Roos (cu referire la motovehiculele nautice), Curtea a constatat că numai o reglementare națională care „împiedică utilizatorii [vehiculelor respective] să le utilizeze conform *destinației acestora sau să limiteze în mare măsură utilizarea acestora*” constituie o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative la import și astfel trebuia să fie justificată în mod

³² A se vedea, de exemplu, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European din 12 decembrie 2006 [COM(2006) 0809 final], care precizează că majoritatea articolelor au fost reformulate numai pentru a se clarifica domeniul de aplicare al acestora sau semnificația lor și că modificările care extind domeniul de aplicare al directivei sau „care se referă la domenii deja reglementate de alte reglementări comunitare, pentru a se evita crearea unei insecurități juridice, [au fost respinse]”.

³³ A se vedea, de exemplu, Poziția comună adoptată de Consiliu la 11 decembrie 2006 în vederea adoptării unei directive a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru pentru omologarea autovehiculelor și remorcilor acestora, precum și a sistemelor, componentelor și unităților tehnice separate destinate vehiculelor respective (denumită în continuare „directiva-cadru”) (documentul 9911/3/06, REV 3 ADD 1), p. 7: modificarea articolului 4 alineatul (3) ar urmări „să explice limitele interdicțiilor, restricțiilor sau obstacolelor [stabilite de statele membre]”.

³⁴ A se compara cu Concluziile noastre prezentate în cauza *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, punctele 60 și 61).

³⁵ Punctul 66 din hotărârea atacată.

³⁶ Punctul 69 din hotărârea atacată (sublinierea noastră).

³⁷ Punctul 52 din hotărârea atacată.

corespunzător³⁸. În mod similar, în Hotărârea Comisia/Italia (Remorci pentru motociclete), Curtea a statuat că o lege italiană care interzicea ca motocicletele să tracteze remorci constituie o măsură cu efect echivalent în măsura în care împiedica accesul acestor produse pe piața italiană³⁹.

69. În ambele situații, măsurile naționale au fost analizate în raport cu normele privind libera circulație și au fost considerate măsuri cu efect echivalent *numai dacă* făceau imposibil sau mai dificil accesul pe piața națională al produsului în cauză, întrucât produsul nu putea fi utilizat sau utilizarea sa era în mare parte redusă. Desigur, niciun instrument de armonizare nu a intrat în joc în cauzele respective. Totuși, în prezentele cauze, situația nu este diferită în această privință: instrumentul (instrumentele) de armonizare invocat (invocate) de intimate armonizează numai normele privind omologarea de tip a vehiculelor în vederea *primei introduceri pe piață*. Ele nu reglementează *utilizarea ulterioară* a vehiculelor (cu atât mai puțin circulația locală a vehiculelor) și reglementarea sa pentru motive legate de protecția mediului sau de sănătatea publică.

70. În acest context, considerăm că este destul de clar că o dispoziție precum articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46 nu se opune ca statele membre să decidă că, pentru motive de interes general (care privesc printre altele siguranța publică, sănătatea publică, siguranța rutieră sau protecția mediului), toate vehiculele sau doar anumite tipuri de vehicule (și anume vehiculele mai puțin poluante sau mai mici ori cele care aparțin resortisanților sau autorităților publice etc.) pot circula în anumite zone (centrul orașului, parcurile naționale, în afara șoselelor, zone militare, șantiere de construcții etc.) în general sau într-un anumit moment (duminică, în timpul unei zile fără mașină, atunci când are loc un târg, un eveniment cultural sau sportiv etc.). În special, nimic din această dispoziție nu pare să limiteze competența legală a intimatelor de a stabili zone cu nivel scăzut de emisii (denumite în continuare „ZNSE”), fenomen perceput favorabil în mod consecvent de către instituțiile Uniunii⁴⁰. De asemenea, statele membre pot limita – pentru aceleași motive – anumite moduri în care sunt utilizate vehiculele (depășirea vitezei legale, parcare neautorizată, călătoriile cu copii fără utilizarea echipamentului corespunzător etc.)⁴¹.

71. Prin urmare, o reglementare locală care introduce limitări ale circulației vehiculelor în anumite zone speciale, chiar și atunci când utilizează eventual parametri privind emisiile care sunt mai stricți decât cei utilizați pentru norma Euro 6, nu încalcă reglementarea Uniunii în domeniul omologării de tip. În orice caz, compatibilitatea sa cu dreptul Uniunii ar putea fi apreciată în raport cu articolul 34 TFUE, pe baza criteriului enunțat în Hotărârea Mickelsson și Roos sau în Hotărârea Comisia/Italia. Totuși, din nou, deși o anumită măsură națională referitoare la utilizarea ulterioară ar putea în cele din urmă să fie considerată o măsură cu efect echivalent în temeiul articolului 34 TFUE⁴², aceasta nu înseamnă nicidecum că dreptul Uniunii a armonizat tocmai acest aspect sau domeniu.

³⁸ Hotărârea din 4 iunie 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, punctul 28).

³⁹ Hotărârea din 10 februarie 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, punctele 54-58). În mod similar, a se vedea și Hotărârea din 20 martie 2014, Comisia/Polonia (C-639/11, EU:C:2014:173, punctul 52).

⁴⁰ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, DG Mediu, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 30 ianuarie 2014, și Parlamentul European, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, septembrie 2018.

⁴¹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 13 iulie 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² În acest sens, intrând sub incidența articolului 34 TFUE *in principiu*, deși poate, desigur, să fie totuși justificată atât în temeiul protecției mediului, cât și al sănătății publice, dacă este proporțională – a se vedea Hotărârea din 4 iunie 2009, Mickelsson și Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punctele 31-40), precum și Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punctele 59-69). A se vedea și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Comisia/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punctele 125 și 140).

72. Pe scurt, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a concluzionat că intimatele au fost afectate în mod direct de regulamentul contestat prin interacțiunea acestuia cu articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2007/46.

73. Totuși, nu este necesară anularea hotărârii atacate, întrucât există, în opinia noastră, alte motive pentru care intimatele sunt afectate în mod direct de regulamentul contestat în sensul articolului 263 TFUE.

3) Impactul regulamentului contestat asupra situației juridice a intimatelor

74. Pentru ca un act al Uniunii să îl afecteze în mod direct pe reclamant, este necesar ca *situația juridică* a reclamantului respectiv să fie afectată. Aceasta înseamnă în esență că actul Uniunii în cauză trebuie să modifice drepturile și obligațiile de natură privată sau publică ale reclamantilor⁴³.

75. În ceea ce privește entitățile locale, din jurisprudență reiese că aceste entități sunt afectate în mod direct de un act al Uniunii atunci când sunt investite cu competențe care se exercită în mod autonom în limitele sistemului constituțional național al statului membru în cauză, iar actul Uniunii împiedică entitățile respective să își exercite competențele menționate după cum consideră că este oportun⁴⁴.

76. În acest context, regulamentul contestat împiedică intimatele să își exercite competențele (constituționale) în domeniul protecției mediului și al reglementării circulației după cum consideră că este oportun?

77. Admitem că, în prezenta cauză, răspunsul la această întrebare nu este evident.

78. Nu există nicio îndoială că regulamentul contestat, în măsura în care permite comercializarea de vehicule pretins necorespunzătoare anumitor standarde ale normei Euro 6 (care ar putea fi denumite vehicule „fals Euro 6”), poate face mai dificile obligațiile legale de combatere a poluării care revin intimatelor. După cum au susținut și au demonstrat intimatele, reglementările locale privind circulația vehiculelor ar face de regulă distincție între vehicule în funcție de categoria „Euro” a acestora⁴⁵.

79. Totuși, astfel cum s-a arătat în secțiunea precedentă din prezentele concluzii, nimic din regulamentul contestat (sau din reglementarea pe care acesta o pune în aplicare) nu se poate interpreta în sensul că împiedică în mod legal intimatele să stabilească o distincție între vehiculele mai puțin poluante și cele mai poluante, independent de categoria Euro căreia îi aparțin, atunci când reglementează circulația locală. Desigur, în măsura în care dispozițiile naționale ar trebui atunci să se întemeieze pe alți parametri decât categoria Euro, astfel de măsuri ar putea fi mai dificil de pus în aplicare, de verificat și de executat. Totuși, acest lucru este lipsit de

⁴³ A se vedea, mai detaliat și cu trimiteri suplimentare, Concluziile noastre prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctul 46).

⁴⁴ A se vedea în special Hotărârea din 2 mai 2006, Regione Siciliana/Comisia (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punctele 23-32), Hotărârea din 30 aprilie 1998, Vlaams Gewest/Comisia (T-214/95, EU:T:1998:77, punctul 29), și Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, EU:T:2002:258, punctul 41).

⁴⁵ A se vedea punctul 82 din hotărârea atacată.

importanță la o interpretare strictă a articolului 263 TFUE. Aceasta constituie un impact asupra *situației de fapt* a intimatelor, iar nu asupra situației lor juridice, ceea ce este insuficient pentru ca ele să fie considerate afectate în mod direct în sensul articolului 263 TFUE⁴⁶.

80. În aceste condiții, considerăm că analiza privind afectarea directă nu se poate opri de fapt aici. Criteriul juridic stabilit de jurisprudență în ceea ce privește impactul direct asupra entităților locale sau regionale, precum intimatele, este acela dacă actul Uniunii contestat împiedică entitățile respective să își exercite competențele autonome *după cum consideră că este oportun*⁴⁷.

81. Considerăm că există diferite moduri de a aborda formularea menționată. Pe de o parte, ar putea fi avută în vedere o interpretare deosebit de strictă, potrivit căreia „afectarea directă” există numai în măsura în care actul Uniunii contestat face *imposibilă* exercitarea competențelor lor. În acest caz, entitățile locale ar putea ataca doar actele Uniunii care fie le impun să renunțe total la utilizarea competențelor lor, fie le obligă să le utilizeze într-un mod foarte concret, fără a lăsa astfel absolut nicio altă opțiune. Pe de altă parte, o interpretare generoasă, potrivit căreia un simplu *impact* asupra libertății entităților de a-și exercita competențele autonome ar fi suficient pentru a exista calitatea procesuală activă, este de asemenea posibilă. În această situație, entitățile locale ar putea ataca un act al Uniunii care are un anumit impact asupra marjei de manevră de care dispun în temeiul dreptului național.

82. Apreciem că interpretarea cea mai judicioasă a articolului 263 TFUE se situează la mijloc, între cele două extreme.

83. Desigur, o interpretare mai degrabă generoasă pare să rezulte din însuși modul de redactare a criteriului conceput de instanțele Uniunii: împiedicarea exercitării de către entitățile în cauză a competențelor lor *după cum consideră că este oportun*. Criteriul nu are în vedere imposibilitatea absolută sau privarea de orice marjă de apreciere. Potrivit textului său, *orice limitare* a exercitării competențelor lor legale pare să fie acoperită.

84. Totuși, o asemenea interpretare „imprecisă” a criteriului ar fi într-adevăr dificil de conciliat cu jurisprudența generală a Curții în temeiul articolului 263 TFUE. Această jurisprudență impune, printre altele, să se poată dovedi existența unei *legături directe de cauzalitate* între actul Uniunii care este contestat și modificarea situației juridice a reclamantului⁴⁸. În plus, instanțele Uniunii au precizat totodată că simplul fapt că o entitate locală are *o anumită competență* – în calitate de organism competent în materie economică, socială sau de mediu pe teritoriul său – într-un domeniu reglementat de o măsură a Uniunii cu aplicabilitate generală nu poate să fie, în sine, suficient pentru ca entitatea în cauză să fie considerată „afectată” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE⁴⁹.

85. Astfel, considerăm că imposibilitatea exercitării competențelor „după cum se consideră că este oportun” nu poate fi redusă în practică la o imposibilitate totală de exercitare a competențelor menționate, fără a ignora în totalitate jurisprudența existentă. Mai mult, într-o asemenea situație,

⁴⁶ A se vedea în acest sens Ordonanța din 6 septembrie 2011, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (T-18/10, EU:T:2011:419, punctul 75).

⁴⁷ A se vedea mai sus punctul 75 din prezentele concluzii.

⁴⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 1984, Commune de Differdange și alții/Comisia (222/83, EU:C:1984:266, punctele 10-12), și Hotărârea din 27 aprilie 1995, CCE Vittel/Comisia (T-12/93, EU:T:1995:78, punctul 58). A se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza A și alții (C-158/14, EU:C:2016:734, punctul 78), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctul 48).

⁴⁹ A se vedea Ordonanța din 19 septembrie 2006, Benkő și alții/Comisia (T-122/05, EU:T:2006:262, punctul 64).

jurisprudența privind calitatea procesuală activă în temeiul articolului 263 TFUE ar fi (din nou) foarte dificil de conciliat cu multe alte domenii ale dreptului Uniunii, care continuă să evolueze exact în direcția opusă⁵⁰.

86. Prin urmare, în opinia noastră, criteriul Curții trebuie considerat în sensul că acordă calitatea procesuală activă entităților locale sau regionale atunci când poate fi identificată *o relație directă de la cauză la efect* între actul Uniunii care este contestat și exercitarea unei *anumite competențe legale autonome* a unei entități locale. Această relație există atunci când actul Uniunii este *factorul determinant* care fie împiedică total autoritățile locale sau regionale să își utilizeze competențele, fie le obligă să acționeze modificând totodată în mod semnificativ modul în care ele pot utiliza în mod legal competențele respective.

87. Dacă aceasta este situația, intimatele îndeplinesc criteriul menționat?

88. Deși este într-adevăr greu de spus, având în vedere toate elementele juridice și factuale din dosarul cauzei, înclinăm per ansamblu să răspundem afirmativ la întrebarea respectivă. Regulamentul contestat are efectiv un impact asupra modului în care intimatele își pot exercita în mod legal competențele specifice în domeniul protecției mediului și al protecției sănătății publice pentru combaterea poluării și asigurarea standardelor corespunzătoare de calitate a aerului, potrivit obligațiilor care le revin.

89. Faptul că intimatele beneficiază, la nivel constituțional, de *competențe specifice* în domeniul protecției mediului și al reglementării circulației ar fi fost deja stabilit de Tribunal și nu pare să fie contestat de recurente. În această privință, adăugăm că, în cadrul sistemelor lor juridice, intimatele au chiar *obligații legale* corespunzătoare în această privință. Acestea sunt elemente importante în condițiile în care diferențiază intimatele de alte autorități naționale din cadrul Uniunii care pot fi afectate de regulamentul contestat doar în mod indirect, în măsura în care sunt însărcinate să asigure bunăstarea generală a cetățenilor lor. *A fortiori*, elementele respective diferențiază intimatele de orice persoană fizică care locuiește în Uniune și care – pentru simplul fapt că respiră aer poluat – se poate simți afectată de regulamentul contestat.

90. Problema esențială devine astfel aspectul dacă exercitarea respectivelor competențe de către intimate, pentru îndeplinirea obligațiilor lor legale, este afectată în mod semnificativ de regulamentul contestat.

91. În primul rând, părțile sunt de acord că, potrivit dreptului național, entități locale precum intimatele sunt responsabile de adoptarea diferitor măsuri pentru combaterea poluării și de garantarea anumitor standarde de calitate a aerului în vederea protejării sănătății și securității cetățenilor. Măsurile respective pot fi necesare – ceea ce este decisiv în acest context – *pentru respectarea obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii*, precum cele generate de dispozițiile

⁵⁰ A se compara, de exemplu, cu insistența Curții asupra principiului efectivității, aplicabil și în ceea ce privește accesul la instanțele naționale al persoanelor care invocă drepturile lor întemeiate pe legislația Uniunii, inițial conceput ca interzicând simpla „imposibilitate” – Hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe-Zentralfinanz și Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punctul 5), ulterior extins pentru a interzice „imposibilitatea sau dificultatea excesivă” – Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 83), apoi extins și mai mult cu elemente suplimentare ale protecției jurisdicționale efective prevăzute la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) – Hotărârea din 12 iulie 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punctul 48), iar cel mai recent extins într-o și mai mare măsură prin articolul 19 alineatul (1) TUE, care are același conținut ca articolul 47 din cartă, dar include totodată situații care, în sens strict, nici măcar nu sunt acoperite de dreptul Uniunii în sens tradițional – Hotărârea din 2 martie 2021, A. B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 143). Totuși, acestea sunt desigur chestiuni foarte diferite – una privind accesul efectiv la instanțele naționale pentru eventuala protecție a drepturilor individuale întemeiate pe dreptul Uniunii, în timp ce cealaltă privește accesul la instanțele Uniunii în temeiul articolului 263 TFUE pentru eventuala protecție a drepturilor individuale întemeiate pe dreptul Uniunii.

Directivei 2008/50. După cum am menționat la punctul 59 de mai sus, directiva în cauză impune statelor membre să respecte standardele europene de calitate a aerului (denumite în continuare „SCA”) și, în acest scop, să adopte planuri privind calitatea aerului (inclusiv planuri de acțiune pe termen scurt) (denumite în continuare „PCA”) pentru anumite zone și aglomerări unde poluanții depășesc limitele.

92. În al doilea rând, nu se contestă nici că marile orașe europene, precum intimatele, sunt afectate de o poluare generată în mare parte de emisiile vehiculelor. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește emisiile de NO_x din orașele mari, produse în principal de circulația rutieră locală, și care, ca atare, depășesc adesea cu mult limitele legale relevante⁵¹.

93. În al treilea rând, încercările realizate după scandalul „Dieselgate” au arătat că aproape toate vehiculele diesel ușoare Euro 5 și Euro 6 depășeau în mod semnificativ limitele de NO_x aplicabile⁵². Prin urmare, introducerea standardelor respective nu a îmbunătățit substanțial situația în ceea ce privește emisiile de NO_x până în prezent⁵³.

94. În al patrulea rând, este de asemenea dificil de contestat faptul că, dacă instituțiile Uniunii nu se străduiesc să asigure – după cum susțin intimatele – respectarea limitelor stabilite în „propria” legislație referitoare la emisiile de poluanți ale vehiculelor, sarcina de a adopta măsuri pentru asigurarea calității aerului este transferată în mod logic autorităților statelor membre. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește autoritățile naționale responsabile de reglementarea circulației, în special cele care acționează în zonele cele mai poluate. Autoritățile respective vor fi obligate în mod evident să acționeze mai bine mai devreme decât mai târziu, având în vedere ciclul normal de viață al vehiculelor ușoare. Comisia invită de asemenea autoritățile naționale – și este imposibil să nu se observe o anumită ironie în aceasta – să *acționeze rapid și energic*, după ce a făcut recent o prioritate din inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre care nu respectă SCA⁵⁴.

95. În acest scop, autorități naționale precum intimatele sunt, prin urmare, obligate să adopte, inclusiv în cadrul PCA, anumite măsuri care, dacă Uniunea ar fi interzis înmatricularea și vânzarea vehiculelor care nu corespund propriilor standarde privind emisiile, ar fi fost cel mai probabil mai puțin restrictive sau poate chiar inutile. Astfel, alegerea măsurilor care se impune să fie adoptate de intimate, precum și modul în care măsurile menționate vor trebui puse în aplicare sunt limitate în mod necesar ca o consecință directă a regulamentului contestat. Spațiul de manevră pentru îndeplinirea obligațiilor legale care le revin atât în temeiul dreptului Uniunii, cât și în temeiul dreptului național este restrâns în mod considerabil, ele fiind obligate astfel să realizeze sarcinile necesare în acest scop în mod diferit.

⁵¹ A se vedea printre altele Comisia Europeană, Report – The First Clean Air Outlook, COM(2018) 446 final/2, p. 2, și Communication – A Europe that protects: Clean air for all, COM(2018) 330 final, punctul 3.1.

⁵² A se vedea mai sus nota de subsol 11.

⁵³ A se vedea printre altele Parlamentul European, Raport referitor la ancheta privind măsurarea emisiilor în sectorul autovehiculelor [2016/2215(INI)] din martie 2017, p. 26.

⁵⁴ A se vedea, de exemplu, în ceea ce privește limitele emisiilor de NO₂, Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor-limită pentru dioxidul de azot) (C-636/18, EU:C:2019:900), și Hotărârea din 3 iunie 2021, Comisia/Germania (Valori-limită NO₂) (C-635/18, nepublicată, EU:C:2021:437). Referitor la problema conexă a nivelurilor de PM₁₀, a se vedea Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), Hotărârea din 30 aprilie 2020, Comisia/România (C-638/18, nepublicată, EU:C:2020:334), și Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (C-644/18, EU:C:2020:895). Nu este deloc întâmplător că majoritatea cauzelor în acest domeniu vizează cele mai mari aglomerări urbane ale statelor membre respective.

96. Desigur, după cum s-a sugerat mai sus⁵⁵, orașele sau alte entități regionale își păstrează practic în continuare competențele care le sunt atribuite de dreptul național în vederea reglementării circulației locale pentru motive legate de protecția mediului sau de sănătatea publică, independent de aspectul dacă este îndeplinită o normă Euro 6 „veritabilă” sau „falsă”, în modul în care consideră că este oportun. Dacă doresc să procedeze astfel, asemenea autorități pot să adopte interdicții referitoare la vehiculele Euro 6 sau chiar să introducă propriile norme Euro 7 sau Euro 8. Ele pot în continuare să decidă că numai anumite automobile pot intra în centrul orașului sau că circulația automobilelor este permisă doar în anumite momente sau în anumite zile ori este interzisă de fapt în totalitate.

97. Totuși, nu este mai puțin adevărat că exercitarea competențelor și a obligațiilor lor legale a fost făcută mult mai dificilă. O reglementare rezonabilă a circulației locale pentru motive legate de mediu și de sănătatea publică trebuie să respecte anumite criterii mai ample și standardizate. Nimeni nu poate sugera în mod serios că fiecare mare oraș sau regiune din Europa trebuie să înceapă acum să își stabilească propria listă cu vehicule care vor fi admise în centrul orașelor sale și să instaleze stații de măsurare a emisiilor la porțile orașului. Totuși, imposibilitatea de a utiliza categorii și standarde stabilite (chiar în acest scop) în cadrul Uniunii implică faptul că orașele trebuie să își aleagă propriile criterii care vor genera inevitabil dispute suplimentare legate de costurile sociale sau financiare pentru rezidenții locali sau pentru anumite grupuri de rezidenți, expunând în cele din urmă orașele unor eventuale acțiuni în justiție întemeiate pe discriminare și/sau pe limitarea arbitrară a accesului sau a liberei circulații⁵⁶.

98. Sarcina ingrată de a se ocupa de toate aceste decizii (care sunt într-adevăr dificile) – și eventuala răspundere pe care o implică – este pur și simplu transferată către autoritățile locale (ale statelor membre și către statele membre). Autoritățile menționate se pot vedea astfel silite în final să adopte măsuri draconice și nepopulare pentru a asigura respectarea dreptului Uniunii, pentru motivul că pur și simplu Comisia a decis să tolereze alte încălcări ale acestuia.

99. A se sugera, într-o asemenea situație, că poziția entităților locale este afectată numai în fapt, iar nu și în drept de regulamentul contestat ar fi extrem de formalist⁵⁷, dacă nu chiar de-a dreptul cinic. În realitate, pretinsa omisiune a Comisiei de a asigura respectarea limitelor emisiilor de NO_x are în mod necesar un impact direct și semnificativ asupra modului în care entități precum intimatele trebuie să își exercite competențele legale autonome în domeniul protecției mediului și al reglementării circulației⁵⁸.

100. În cadrul acestei din urmă dimensiuni, impactul asupra situației intimatelor este *juridic, iar nu pur factual*. Admitem fără ezitare că efectuarea unei delimitări între ceea ce este juridic și ceea ce este factual în situații precum cea de față este departe de a fi evidentă. Desigur, la fel ca oricine altcineva, intimatele sunt de asemenea afectate la nivel factual: ele trebuie să accepte

⁵⁵ După cum se sugerează în secțiunea precedentă din prezentele concluzii, în special la punctul 70.

⁵⁶ Pentru o altă ilustrare a modului în care anumite criterii de selecție sau de acces la bunuri publice limitate (fie că este vorba despre politica în materie de locuințe sau despre accesul autoturismelor în centrul orașelor) pot avea, eventual, implicații sociale considerabile pentru anumite grupuri, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexe Cali Apartments și HX (C-724/18 și C-727/18, EU:C:2020:251, punctele 121-136).

⁵⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 ianuarie 1985, Piraiki-Patraiki și alții/Comisia (11/82, EU:C:1985:18, punctele 6-10), și Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ În mod interesant, într-o cauză recentă de încălcare a obligațiilor de către un stat membru, guvernul german a susținut că valorile excedentare de NO₂ din anumite zone ale Germaniei sunt imputabile Comisiei, întrucât această instituție, timp de câțiva ani, nu a acționat pentru a asigura conformitatea cu dispozițiile Regulamentului nr. 715/2007 referitor la emisiile în condiții reale de condus. Guvernul german a susținut că inacțiunea Comisiei a făcut mai dificilă, dacă nu chiar imposibilă, conformarea limitelor de NO₂ stabilite în Directiva 2008/50. A se vedea Hotărârea din 3 iunie 2021, Comisia/Germania (Valori-limită – NO₂) (C-635/18, nepublicată, EU:C:2021:437, punctele 22, 68, 73, 125 și 126).

reglementarea Uniunii ca fiind un fapt și punctul de plecare al acțiunilor viitoare. Totuși, *în plus*, există și un element de afectare la nivel juridic. Regulamentul contestat are un impact direct asupra modului în care intimatele își vor exercita drepturile și obligațiile legale.

101. Un simplu exercițiu mental ar putea contribui la ilustrarea acestui aspect. Să presupunem că intimatele trebuiau să fie considerate ca fiind afectate doar în fapt, iar nu și în drept. Dar cine ar putea atunci să fie vreodată afectat din punct de vedere juridic de o asemenea reglementare? Guvernul maghiar a sugerat că numai producătorii de vehicule și autoritățile naționale însărcinate cu aprecierea respectării dispozițiilor regulamentulului contestat puteau fi afectați din punct de vedere juridic⁵⁹. Totuși, cu cât mai mult este afectat din punct de vedere juridic un producător de vehicule de o reglementare pe care trebuie să o respecte dacă urmărește să își comercializeze produsele care nu sunt încă fabricate⁶⁰? Un producător nu are niciun drept legal la adoptarea anumitor dispoziții legislative care să conțină anumite standarde sau valori. Prin urmare, situația sa juridică (în ceea ce privește drepturile și obligațiile existente) nu poate prin definiție să fie afectată de o nouă reglementare care stabilește norme viitoare, întrucât, în primul rând, nu are un drept legal (pentru viitor) în această privință. Situația ar fi *a fortiori* aceeași în cazul autorităților naționale însărcinate să verifice respectarea valorilor emisiilor prevăzute de legislația Uniunii. Care ar fi drepturile sau obligațiile legale atribuite (independent de statul membru în cadrul căruia este probabil să fie un simplu organ) ale unei instituții naționale centrale însărcinate cu omologarea de tip a vehiculelor? Pentru ambele tipuri de actori, noile valori pe care vor trebui să le respecte în viitor (unii prin producerea de vehicule cu specificația respectivă dacă doresc să fie omologate, ceilalți prin măsurarea acelei conformități cu specificațiile menționate) sunt pur și simplu punctele de plecare factuale, dar nu au în mod efectiv niciun impact direct și imediat asupra situației lor juridice.

102. Nu susținem că suntem de acord cu o astfel de opinie simplistă. Argumentul prezentat mai sus urmărește doar să se illustreze că, dacă ar trebui adoptată o viziune expansionistă a unei simple afectări la nivel factual, cu excluderea oricărei afectări la nivel juridic, nimeni nu ar fi vreodată afectat din punct de vedere juridic de vreo măsură din dreptul Uniunii.

103. În sfârșit, există trei motive sistemice mai largi pentru a adopta o interpretare echilibrată a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE atunci când reclamanții sunt entitățile regionale ale statelor membre. Întrucât acestea se suprapun în mare măsură cu argumentele prezentate deja în Concluziile noastre prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale cu privire la acest aspect⁶¹, putem să le expunem în mod concis.

104. În primul rând, aplicarea *prea* restrictivă a articolului 263 TFUE în privința entităților locale nu ar fi nicidecum conformă cu câteva principii constituționale fundamentale, în special cu cele consacrate la articolul 4 alineatele (2) și (3) TUE.

⁵⁹ A se vedea mai sus punctul 36 din prezentele concluzii.

⁶⁰ În cadrul acestei dimensiuni care, eventual, se suprapune cu lipsa de la bun început a interesului de a acționa în justiție – a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 iunie 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Comisia (C-682/13 P, nepublicată, EU:C:2015:356, punctul 25), sau Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Bionorica și Diapharm/Comisia (C-596/15 P și C-597/15 P, EU:C:2017:886, punctul 85). În această din urmă hotărâre (la punctul 115), Curtea a negat existența interesului de a exercita acțiunea în cazul unui reclamant care nu prezentase încă, la momentul depunerii cererii introductive, produsul în cauză în cadrul regimului juridic specific contestat și a declarat acțiunea inadmisibilă.

⁶¹ Concluziile prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctele 46-63 și 129-147). Este adevărat că aceste argumente, se pare, nu au convins Curtea, având în vedere rezultatul Hotărârii din 3 decembrie 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Totuși, este de asemenea adevărat că niciunul dintre argumente nu a fost, în vreun fel, direct sau indirect, contrazis sau infirmat de Curte în cuprinsul acestei hotărâri.

105. Pe de o parte, o abordare care consideră – în cadrul controlului judiciar la nivelul Uniunii – rolurile constituționale jucate, la nivel național, de entități regionale și locale ca fiind lipsite de relevanță ar fi dificil de conciliat cu articolul 4 alineatul (2) TUE, care impune Uniunii să respecte, printre altele, identitatea națională a statelor membre, „inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională”.

106. Pe de altă parte, accesul mai larg la instanțele judiciare ale Uniunii de către entități infrastatale pare să fie contrapartida logică (și aproape inevitabilă) a numeroaselor și extinselor obligații pe care dreptul Uniunii le impune acestor entități. Este vorba nu numai despre obligația generală de a adopta toate măsurile necesare pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii, de a asigura respectarea sa și de a se abține de la adoptarea oricărei măsuri care ar putea să priveze dreptul Uniunii de efectul util, ci și despre obligațiile foarte concrete și specifice în domeniile politicilor individuale, care sunt ilustrate și în prezenta cauză. Principiul cooperării loiale, consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE, trebuie în mod evident să funcționeze în ambele sensuri⁶².

107. În al doilea rând, privarea unor entități precum intimatele de posibilitatea de a contesta acte ale Uniunii care afectează în mod semnificativ exercitarea anumitor competențe de care beneficiază la nivel constituțional ar putea conduce la ceea ce nu puteam să numim altfel decât o „situație nesănătoasă din punct de vedere constituțional” în ceea ce privește stimulentele și controlul. Astfel, nu arareori actele delegate sau de punere în aplicare ale Uniunii sunt rezultatul unui tip de acord (prevăzut în mod legal) încheiat între o instituție a Uniunii și industria relevantă sau persoanele interesate. În asemenea situații, o abordare restrictivă a noțiunii de „afectare directă” poate însemna că singura categorie de reclamanti care va avea (poate) calitate procesuală activă în fața instanțelor Uniunii sunt chiar membrii industriei respective. Totuși, acest lucru este improbabil să furnizeze cel mai bun stimulent pentru negocierile cu persoanele interesate respective și un rezultat legislativ echilibrat, dacă lipsa efectivă a oricărei contestări a rezultatului în cauză este condiționată de elaborarea unei legislații care să fie pe placul industriei relevante.

108. În al treilea rând, la nivel instituțional, ne surprinde o structură judiciară și o politică judiciară actuală care pietrifică structura respectivă care, prin restricționarea accesului direct la instanțele Uniunii, direcționează cauzele în care este în discuție validitatea actelor Uniunii către instanțele naționale pentru ca aceste cauze să ajungă în final cu mulți ani mai târziu în fața Curții de Justiție prin intermediul procedurii de trimitere preliminară⁶³. O asemenea combinație de proceduri complexă și îndelungată este pur și simplu nerezonabilă având în vedere reforma cea mai recentă a structurii judiciare a Uniunii care a conferit Tribunalului mijloacele necesare pentru îndeplinirea rolului său constituțional ca instanță de prin grad a Uniunii care, în limitele competenței sale, poate exercita un control judiciar deplin prin examinarea atât a legislației, cât și a faptelor relevante⁶⁴.

109. Toate cele de mai sus se aplică, *a fortiori*, în cauze din domenii tehnice complexe, pentru soluționarea cărora repartizarea sarcinilor în cadrul procedurii de trimitere preliminară ar putea fi în practică sub nivelul optim. Pe de o parte, este improbabil ca o instanță națională, uneori

⁶² A se vedea mai detaliat Concluziile noastre prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctul 80).

⁶³ După cum ilustrează cauzele pendinte referitoare la scandalul „Dieselgate” (a se vedea nota de subsol 10 de mai sus), acest aspect, într-un fel sau altul, este probabil să țină ocupate instanțele (Uniunii) în anii următori.

⁶⁴ A se vedea argumentele dezvoltate în Concluziile noastre prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctele 137-147). Mai recent, a se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, punctul 148).

chiar și o instanță de prim grad sesizată cu un litigiu oarecum diferit, să efectueze o apreciere prealabilă detaliată, factuală și tehnică a chestiunilor relevante pentru interpretarea dreptului Uniunii care trebuie realizată în fața Curții⁶⁵. Pe de altă parte, Curtea de Justiție nu este chemată să aprecieze situația de fapt în cadrul procedurilor preliminare. În acest mod, există riscul ca unele chestiuni tehnice destul de complexe, menite să influențeze rezultatul interpretării sau validitatea dreptului Uniunii, să nu fie examinate în nicio procedură⁶⁶.

110. Având în vedere cele de mai sus și în pofida erorii de drept săvârșite în această privință de Tribunal, propunem Curții de Justiție să respingă al doilea aspect al primului motiv de recurs invocat de Ungaria, precum și primul și al doilea motiv de recurs invocate de Germania. Intimatele sunt afectate în mod direct.

2. Cu privire la problema dacă regulamentul contestat presupune măsuri de executare

a) Argumentele părților

111. Primul aspect al primului motiv invocat de Ungaria privește constatarea Tribunalului, făcută la punctul 40 din hotărârea atacată, potrivit căreia regulamentul contestat nu presupunea *măsuri de executare* în raport cu intimatele. În esență, Ungaria consideră că regulamentul contestat, în sine, nu generează niciun efect juridic și că diverse acte trebuie adoptate la nivel național înainte de a se produce vreun efect juridic.

b) Analiză

112. În opinia noastră, acest motiv trebuie respins.

113. Din jurisprudență reiese că, pentru a aprecia dacă un act normativ presupune măsuri de executare, trebuie să se facă o raportare la poziția persoanei care introduce acțiunea și la obiectul acțiunii respective⁶⁷. Prin urmare, nu are importanță dacă actul în cauză presupune măsuri de executare în raport cu alte persoane⁶⁸ și dacă alte părți ale actului atacat, care nu sunt contestate de reclamant, presupun măsuri de executare⁶⁹. Ceea ce este decisiv, în acest context, este aspectul

⁶⁵ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800). În cauza respectivă, faptul că domnul Blaise și alte persoane au pătruns în magazine situate în departamentul Ariège (Franța) și au degradat bidoane cu produse erbicide conținând glifosat, precum și vitrine din sticlă a condus la începerea urmăririi penale împotriva acestor persoane pentru infracțiunea de degradare sau deteriorare a unui bun aparținând altuia. Pe acest temei și în urma unei ordonanțe de trimitere emise de tribunal correctionnel de Foix (Tribunalul Corecțional din Foix, Franța), judecând în primă instanță cu privire la urmărirea penală declanșată împotriva persoanelor în cauză, Curtea a analizat mai multe chestiuni tehnice destul de complexe privind validitatea Regulamentului (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO 2009, L 309, p. 1) în contextul autorizării glifosatului ca substanță activă. În paralel, aceeași chestiune (prelungirea autorizării glifosatului ca substanță activă) nu a putut fi examinată de Tribunal în cadrul unei acțiuni directe introduse de Région de Bruxelles-Capitale ca urmare a lipsei afectării directe a acesteia din urmă – Hotărârea din 3 decembrie 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Pentru o altă ilustrare, a se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, Confédération paysanne și alții (C-528/16, EU:C:2018:583), mai multe premise factuale tehnice inițiale din această hotărâre fiind contestate ulterior în comunitatea științifică internațională. Pentru un rezumat (poate mai neutru) al acestor provocări, a se vedea „Statement by the Group of Chief Scientific Advisors (of the European Commission)”, în *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018*. Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2018 (Doi 10.2777/407732).

⁶⁷ A se vedea în special Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctele 30 și 31).

⁶⁸ A se vedea în special Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctele 63-65).

⁶⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 31).

dacă efectele juridice concrete care modifică situația reclamantului se materializează față de această persoană ca urmare a actului Uniunii atacat sau a oricărui alt act adoptat de Uniune sau de statul membru în cauză⁷⁰.

114. În acest context și ținând seama de situația intimatelor și de obiectul prezentei proceduri, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare atunci când a constatat că, în ceea ce privește situația *concretă* a intimatelor, regulamentul contestat nu presupunea măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf a treia teză TFUE.

115. Dacă regulamentul contestat ar permite omologarea de tip a vehiculelor „fals Euro 6”, ceea ce ar permite comercializarea acestor vehicule și, prin urmare, circulația lor, efectul asupra posibilității legale a intimatelor de a-și exercita competențele după cum consideră că este oportun este direct și imediat. Nu este necesar niciun alt act al Uniunii sau act național pentru ca intimatele să fie cu mâinile legate (metaforic vorbind). Altfel spus, există o relație de la cauză la efect între normele Uniunii contestate de intimate și modificarea situației lor juridice.

116. Ar fi nerezonabil și artificial să se susțină că entitățile infrastatale trebuie să aștepte prima omologare de tip a oricărui vehicul „fals Euro 6” pentru a contesta această omologare în fața unei instanțe naționale și, în cadrul procedurii respective, să invoce nevaliditatea reglementării Uniunii care este pusă în aplicare. Astfel de acte de punere în aplicare nu ar fi – în mod evident – acte adoptate „în raport cu” intimatele. În ceea ce privește efectele juridice contestate de intimate (modificarea implicită sau clandestină a standardelor Euro 6), actul Uniunii atacat este, așadar, în mod clar, împrumutând expresia domnului avocat general Cruz Villalón, „pe deplin și prin el însuși operațional”⁷¹.

117. În consecință, primul aspect al primului motiv invocat de Ungaria trebuie respins.

B. Apreciere pe fond: necompetența Comisiei

a) Argumentele părților

118. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Germania susține că Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 715/2007 atunci când a concluzionat în sensul necompetenței Comisiei de a adopta regulamentul contestat. Potrivit Germaniei, Comisia dispune de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește atât calificarea unei dispoziții drept „neesențială”, cât și efectele practice ale unei dispoziții. Atunci când se ține seama în mod corespunzător de această marjă de apreciere, introducerea încercărilor RDE ca atare, a unui factor de conformitate pentru încercările respective și a unor norme tranzitorii ar trebui considerată un element neesențial în sensul articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat.

119. Motivul de recurs unic invocat de Comisie privește de asemenea constatările Tribunalului legate de presupusa sa necompetență pentru adoptarea regulamentului contestat. Comisia nu contestă că, după cum a arătat Tribunalul la punctul 118 din hotărârea atacată, limitele emisiilor de NO_x sunt un element esențial al Regulamentului nr. 715/2007. Totuși, Comisia consideră că

⁷⁰ A se vedea în special Hotărârea din 13 martie 2018, European Union Copper Task Force/Comisia (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punctele 43-45), și Hotărârea din 18 octombrie 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comisia (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punctele 56 și 57).

⁷¹ Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punctul 32).

acest element nu a fost modificat. Este semnificativ, în această privință, faptul că Tribunalul face referire la o modificare „*de facto*” a limitelor (la punctele 128, 137 și 144 din hotărârea atacată), recunoscând totodată că, din punct de vedere juridic, limitele respective nu au fost modificate (la punctul 150 din hotărârea menționată).

120. Comisia arată că Regulamentul nr. 715/2007 nu a inclus dispoziții specifice privind modul în care emisiile trebuie să fie verificate. În opinia Comisiei, Tribunalul confundă astfel metoda de verificare a limitei cu modificarea acestei limite. În măsura în care vechile încercări de laborator, NCCE, și noile încercări RDE se aplică în mod cumulativ, iar un vehicul trebuie astfel să îndeplinească condițiile ambelor pentru a obține omologarea de tip, regulamentul contestat nu poate conduce la nicio *deteriorare* a metodelor de verificare și, pe cale de consecință, la nicio modificare *de facto* a limitei respective.

121. Comisia susține de asemenea că Tribunalul a inversat sarcina probei solicitându-i să justifice metodele alese și anulând actul atacat, pentru motivul că a considerat argumentele sale neconvingătoare. Revine recurentelor sarcina de a dovedi nelegalitatea unui act al Uniunii care este, în principiu, prezumat a fi valid.

122. În acest context, ACEA subliniază că este necesar coeficientul introdus de Comisie pentru a permite compararea diferitor serii de date având în vedere incertitudinile tehnice și statistice legate de noile încercări.

b) Analiză

123. În primul rând, nu suntem convinși de argumentele referitoare la presupusa marjă de manevră a Comisiei atunci când stabilește care dintre elementele unui act normativ sunt esențiale și care nu sunt esențiale. Revine, în primul rând, legiuitorului Uniunii (*in casu*, Consiliului și Parlamentului) sarcina de a stabili aspectele în privința cărora doresc să confere Comisiei competențe delegate sau de punere în aplicare și cele în privința cărora nu doresc aceasta⁷². În al doilea rând, elementele „esențiale” și „neesențiale” sunt categorii juridice și, astfel, este de competența Curții în definitiv să le interpreteze și să verifice aplicarea lor corectă într-o cauză concretă⁷³.

124. În al doilea rând, în aceeași ordine de idei, considerăm că sarcina probei nu a fost nicidecum răsturnată. Tribunalul a aplicat pur și simplu, într-o cauză complexă din punct de vedere juridic și factual, principiile obișnuite privind sarcina probei în acțiunile directe. În măsura în care intimele au invocat argumente *prima facie* justificate, revenea Comisiei sarcina de a contrazice și de a respinge, în mod temeinic și detaliat, datele astfel prezentate și consecințele care decurg din ele⁷⁴. Totuși, întrucât a considerat contraargumentele Comisiei ca fiind neconvingătoare, Tribunalul a ajuns la concluzia că, fără a modifica *de facto* limita emisiilor de NO_x prevăzută în

⁷² A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 martie 2014, Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 40): „legiuitorul Uniunii dispune de o putere de apreciere în cazul în care decide să atribuie Comisiei o competență delegată în temeiul articolului 290 alineatul (1) TFUE sau o competență de executare în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE”. A se vedea și Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 46).

⁷³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 septembrie 2012, Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 67), și Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 47).

⁷⁴ A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 112 și jurisprudența citată).

anexa I la Regulamentul nr. 715/2007, Comisia nu putea: (i) să stabilească valori NTE pentru emisiile de NO_x care, din cauza CF_{pollutants}, depășesc această limită și, în orice caz, (ii) să adopte factori de o amploare precum cea a CF_{pollutants}.

125. În al treilea rând, în urma prezentării observațiilor precedente se constată că problema esențială ridicată prin aceste motive de recurs este aceea dacă Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că, prin regulamentul contestat, Comisia a modificat *de facto* un element esențial al reglementării principale.

126. Având în vedere argumentele expuse de recurente, nu vedem nicio astfel de eroare.

127. În primul rând, limita emisiilor de NO_x prevăzută în Regulamentul nr. 715/2007 constituie, în mod evident, un *element esențial* al actului normativ menționat⁷⁵. Asemenea Tribunalului, având în vedere modul de redactare, contextul și mai ales finalitatea acestei măsuri a Uniunii, nu vedem cum s-ar putea ajunge la o concluzie diferită cu privire la aspectul în cauză. În consecință, Comisia nu ar fi fost împuternicită să o modifice prin adoptarea unei reglementări de punere în aplicare precum regulamentul contestat. Părțile par să fie de acord asupra acestui aspect.

128. În al doilea rând, se poate spune într-adevăr că, în principiu, elemente precum valorile NTE sau CF_{pollutant} sunt – în special atunci când se analizează fiecare în mod izolat – elemente neesențiale ale regulamentului. Este vorba despre elemente tehnice cu caracter pur funcțional și instrumental. Reiese destul de clar din considerentul (26) al Regulamentului nr. 715/2007, precum și din articolul 5 alineatul (3) și din articolul 14 alineatul (3) din cuprinsul său că procedurile și încercările pentru omologarea de tip constituie elemente neesențiale ale regulamentului respectiv, care pot astfel să fie adoptate de Comisie prin intermediul procedurii de reglementare cu control.

129. În al treilea rând, având în vedere cele de mai sus, nu rezultă totuși că, prin stabilirea anumitor parametri pentru încercările RDE (precum valorile NTE și/sau CF_{pollutant}), Comisia nu ar putea niciodată să afecteze ceea ce este, în sine, un element esențial (limita pentru emisiile de NO_x). Este evident că, dacă procesul de verificare ales și valorile concrete adoptate în cadrul său sunt prea permissive și ineficiente, limita stabilită de legiuitorul Uniunii fie devine imposibil de verificat, fie este depășită *de facto* și, în consecință, adesea nu va fi respectată în practică. Astfel, nu găsim nicio deficiență, cel puțin în teorie, în raționamentul Tribunalului potrivit căruia adoptarea unor parametri excesiv de ridicați ar putea, *de facto*, să conducă la modificarea indirectă sau clandestină a limitei pentru emisiile de NO_x.

130. Considerăm că aspectul dacă parametrii concreți adoptați de Comisie, având în vedere împrejurările specifice ale prezentei cauze, au condus la modificarea *de facto* a limitei pentru emisiile de NO_x implică o apreciere de fapt complexă. Ca atare, această apreciere nu este supusă controlului Curții în recurs, cu excepția situației în care recurentele invocă (și dovedesc) denaturarea faptelor sau a probelor menționate de instanța de prim grad⁷⁶. Potrivit unei jurisprudențe constante, denaturarea trebuie să reiasă în mod evident din înscrisurile din dosar, fără a fi necesară o nouă apreciere a faptelor și a probelor⁷⁷.

⁷⁵ Elementele esențiale ale unei reglementări de bază sunt cele a căror adoptare necesită efectuarea unor alegeri politice care se numără printre sarcinile proprii legiuitorului Uniunii. A se vedea Hotărârea din 11 mai 2017, Dyson/Comisia (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punctul 61 și jurisprudența citată).

⁷⁶ A se vedea recent, de exemplu, Hotărârea din 28 mai 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Comisia (C-309/19 P, EU:C:2020:401, punctul 10 și jurisprudența citată).

⁷⁷ A se vedea printre multe altele Hotărârea din 10 martie 2021, Ertico – ITS Europe/Comisia (C-572/19 P, EU:C:2021:188, punctul 69 și jurisprudența citată).

131. În prezenta cauză, nu vedem o asemenea denaturare.

132. Niciuna dintre recurente sau interveniente nu a expus vreun argument convingător pentru a demonstra că Tribunalul a înțeles *în mod fundamental* eronat faptele sau a interpretat greșit elementele de probă prezentate de părți. Dimpotrivă, Tribunalul a ajuns la o concluzie care nu este doar posibilă, ci pare totodată să fie susținută de diferite documente oficiale care sunt relevante și care au fost invocate de părți. De exemplu, „Raportul referitor la ancheta privind măsurarea emisiilor în sectorul autovehiculelor” întocmit de Parlamentul European a concluzionat că factorul de conformitate „în practică, reduce normele de emisii în vigoare în prezent”, „nu se justifică din punct de vedere tehnic și nu reflectă o nevoie evidentă de a dezvolta noi tehnologii” și ar putea fi considerat „o derogare generală *de facto* de la limitele de emisii aplicabile pentru o perioadă îndelungată”⁷⁸. În mod similar, o notă informativă recentă a Curții de Conturi Europene prezintă opinia anumitor cercetători potrivit cărora limitele pentru NO_x stabilite în ceea ce privește încercările RDE par să slăbească eficacitatea acestor încercări și observă limitele mult mai reduse care sunt în vigoare în Statele Unite⁷⁹.

133. Acestea fiind spuse, în opinia noastră, un argument care ar trebui examinat – întrucât constituie o critică a raționamentului juridic urmat de Tribunal, iar nu a analizei sale privind elementele de fapt pertinente – este cel referitor la faptul că Tribunalul ar fi ignorat caracterul cumulativ al celor două încercări. Întrucât atât încercările vechi (încercările în laborator – NCCE), cât și încercările noi (condițiile reale de condus – RDE) trebuie să fie realizate pentru omologarea de tip a unui vehicul, recurente arată că regulamentul contestat nu *modifică situația anterioară*. Prin urmare, nu ar putea exista o modificare *de facto* a reglementării principale.

134. Aceasta ridică întrebarea: care este „situația anterioară” relevantă în cazul de față? Se pare că recurente susțin în mod corect că regulamentul contestat nu a condus și nu putea conduce la o modificare *in peius* a situației anterioare dacă situația anterioară respectivă este înțeleasă ca fiind situația reală din anul 2016. Dacă felul în care înțelegem sistemul de încercare este corect, această reglementare ar fi trebuit într-adevăr în mod logic să îmbunătățească verificarea conformității cu norma Euro 6.

135. Totuși, faptul că situația, din punct de vedere *factual*, nu s-a schimbat (sau eventual doar s-a îmbunătățit) nu poate să pună sub semnul întrebării concluzia la care a ajuns Tribunalul în ceea ce privește modificarea nelegală a situației *juridice*, care ar trebui să fie în mod logic punctul de plecare pentru aprecierea respectivă.

136. Este adevărat că acțiunea Comisiei în domeniu era cel mai probabil necesară. Potrivit considerentului (15) al Regulamentului nr. 715/2007 și articolului 14 alineatul (3) din cuprinsul său, Comisia este obligată să monitorizeze procedurile, încercările și cerințele menționate la articolul 5 alineatul (3) din același regulament, precum și ciclurile de încercare efectuate pentru măsurarea emisiilor. Dispozițiile respective precizează că, dacă, în urma analizei, se constată că acestea nu mai sunt adecvate sau nu mai reflectă emisiile reale, ele *trebuie* să fie adaptate astfel încât să reflecte emisiile generate de circulația reală pe șosea.

137. Totuși, aceasta nu afectează cu nimic faptul că, după cum a constatat Tribunalul, Comisia a adoptat o reglementare care, pentru o anumită perioadă, *a tolerat în continuare depășiri* ale limitei pentru emisiile de NO_x prevăzute de reglementarea principală.

⁷⁸ Menționat la nota de subsol 53 de mai sus, punctele 6 și 9-11 din concluzii.

⁷⁹ Răspunsul Uniunii la scandalul „Dieselgate”, a se vedea mai sus la nota de subsol 9, p. 25.

138. Altfel spus, momentul în care, în urma descoperirii unei încălcări, situația trebuie în mod normal să reintre în legalitate este reconfirmarea cerinței legale care a existat de la bun început. Argumentul potrivit căruia regulamentul contestat al Comisiei nu a „agravat lucrurile” ar putea fi pe deplin corect în ceea ce privește *situația de fapt* care exista la momentul respectiv și a ieșit la lumină după scandalul Dieseldgate. Astfel, deși mai mulți producători și tipuri de vehicule de pe piață de la momentul respectiv încălcau de fapt cerințele, uneori chiar în mare măsură, efortul legislativ care a urmărit să asigure treptat cel puțin o anumită conformitate în condițiile reale predominante în acel moment poate fi considerat numai ca fiind în interesul sistemului ca atare și al funcției sale viitoare.

139. Nu este mai puțin adevărat însă că, drept parte a procesului menționat, astfel cum a fost constatat de Tribunal, Comisia a permis devieri suplimentare de la punctul în care situația ar fi trebuit *imediat să reintre în legalitate*: și anume prin respectarea deplină a normei deja existente, astfel cum a fost adoptată anterior de legiuitorul Uniunii, care ar fi trebuit menținută și aplicată în tot acest timp. Aceasta este într-adevăr „situația anterioară” relevantă din punct de vedere juridic.

140. Prin urmare, nu vedem nimic eronat ca atare în concluzia Tribunalului potrivit căreia, prin adoptarea regulamentulului contestat, Comisia a modificat situația juridică prin tolerarea în mod expres a unor emisii peste limita stabilită de legiuitorul Uniunii, aceste limite concrete fiind un element esențial pe care Comisia nu îl putea modifica în mod efectiv printr-o simplă reglementare de punere în aplicare.

141. În consecință, considerăm că și în această privință hotărârea atacată trebuie să fie confirmată.

C. Consecințele constatărilor Tribunalului

1. Cu privire la întinderea anulării

142. Prin intermediul celui de al patrulea motiv de recurs, Germania susține că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a constatat că punctul 2 din anexa II la regulamentul contestat era *separabil* de restul instrumentului. Germania arată că, potrivit raționamentului urmat în hotărârea atacată, Tribunalul ar fi trebuit totodată să anuleze articolul 1 punctul 2 din regulamentul contestat, care modifică articolul 3 alineatul (10) din Regulamentul nr. 692/2008, în măsura în care stabilește în mod implicit – după cum precizează hotărârea atacată la punctul 156 – momentul din care încercările RDE nu mai sunt efectuate pur și simplu în scopul monitorizării.

143. Orașul Bruxelles invocă o excepție de inadmisibilitate împotriva acestui motiv de recurs, invocând lipsa interesului Germaniei de a obține anularea în totalitate a regulamentulului contestat.

144. Astfel, nu este imediat evident care ar fi scopul unei eventuale anulări suplimentare dacă un element esențial al structurii a fost deja eliminat. Totuși, în general, guvernul german putea probabil să aprecieze că, mai degrabă decât să aibă un sistem deformat (vechiul sistem mai puțin CF_{pollutant} sau cu un CF mai scăzut stabilit de Comisie), ar fi mai avantajos sau mai rezonabil să aibă un sistem revizuit. Dacă într-adevăr aceasta este situația, poate avea interesul să obțină anularea regulamentulului în întregul său. Pentru acest motiv, excepția de inadmisibilitate trebuie să fie respinsă.

145. Cu toate acestea, în orice caz, în ceea ce privește temeinicia argumentului, considerăm că nu este întemeiat.

146. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, anularea în parte a unui act al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului. Curtea a mai statuat că această cerință de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act are ca efect modificarea substanței acestuia⁸⁰.

147. În prezenta cauză, elementul problematic identificat de Tribunal în regulamentul contestat (CF) este foarte concret. Acest coeficient va continua să se aplice până când legiuitorul Uniunii îl înlocuiește cu unul care reflectă mai bine realitatea sau decide să îl elimine pur și simplu.

148. Guvernul german nu a arătat motivul pentru care abrogarea sau înlocuirea coeficientului respectiv ar afecta în mod necesar buna funcționare a cadrului juridic care este modificat sau pus în aplicare de regulamentul contestat. Astfel, Tribunalul nu a constatat nicio eroare fundamentală în conceperea încercărilor, ci numai în valorile NTE stabilite în acest scop (din cauza CF).

149. De asemenea, guvernul menționat nu a arătat ce anume s-ar fi schimbat dacă Tribunalul anula și articolul 1 punctul 2 din regulamentul contestat.

150. În consecință, considerăm că acest motiv de recurs trebuie de asemenea să fie respins.

2. Cu privire la efectele în timp ale anulării

151. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, Ungaria susține că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a limitat efectele în timp ale anulării la o perioadă rezonabilă care nu depășește 12 luni. În opinia sa, această perioadă maximă este prea scurtă, întrucât, în practică, este imposibil ca legiuitorul Uniunii să adopte o nouă reglementare în acest interval de timp.

152. Argumente foarte similare sunt invocate în cel de al cincilea motiv de recurs invocat de Germania. Guvernul german face referire la estimările industriei germane a automobilelor privind numărul de autoturisme ale producătorilor germani și ale altor producători din Europa care nu ar mai putea fi vândute și sugerează în continuare că eventuala lacună legislativă care ar fi fost creată prin hotărârea Tribunalului ar putea eventual să determine oprirea completă a producției, a omologării și a înmatriculării autoturismelor noi din cauza insecurității juridice generate.

153. Considerăm că aceste motive de recurs nu sunt convingătoare.

154. În termeni simpli, întrebarea adresată de recurente Curții este următoarea: perioada de 12 luni este suficient de lungă pentru ca instituțiile Uniunii să adopte noi măsuri care să asigure, prin remedierea erorii identificate, conformitatea cu normele prevăzute de reglementarea principală?

155. În opinia noastră, având în vedere argumentele invocate de recurente, pentru a răspunde la această întrebare, Curtea ar trebui să efectueze o examinare *ex novo* a situației de fapt. Astfel, recurentele nu invocă o eroare în metodele și criteriile utilizate de Tribunal pentru efectuarea

⁸⁰ A se vedea Hotărârea din 18 martie 2014, Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 16 și jurisprudența citată).

aprecierii respective (precum standardele eronate aplicate, anumite elemente pertinente lăsate în afara ecuației și altele). Recurentele se limitează să susțină că Tribunalul a săvârșit o eroare în evaluarea sa generală. În această privință și pentru acest motiv, avem îndoieli în legătură cu aspectul dacă motivele menționate sunt măcar admisibile.

156. În orice caz, recurentele nu indică niciun element de fapt sau de drept precis care să susțină punctul de vedere potrivit căruia o perioadă de 12 luni este insuficientă pentru intervenția Comisiei, în temeiul competențelor sale de executare, în vederea remedierii problemelor identificate în regulamentul contestat.

157. În consecință, în opinia noastră, prezentele motive de recurs nu sunt admisibile și, în orice caz, sunt nefondate.

VI. Cheltuielile de judecată

158. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din cuprinsul său, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

159. Întrucât intimatele au solicitat acest lucru, cheltuielile de judecată efectuate trebuie astfel să fie suportate de recurente.

160. Potrivit articolului 140 alineatele (1) și (3) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, toți intervenienții suportă propriile cheltuieli de judecată.

VII. Concluzii

161. Propunem Curții de Justiție să dispună:

- respingerea recursurilor;
- obligarea Republicii Federale Germania, a Ungariei și a Comisiei Europene la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Ville de Paris, de Ville de Bruxelles și de Ayuntamiento de Madrid în legătură cu procedurile în fața Tribunalului și a Curții de Justiție;
- obligarea tuturor intervenientelor la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.