



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

MICHAL BOBEK

prednesené 10. júna 2021¹

Spojené veci C-177/19 P, C-178/19 P a C-179/19 P

Spolková republika Nemecko

proti

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Európskej komisii (C-177/19 P)

a

Maďarsko

proti

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Európskej komisii (C-178/19 P)

a

Európska komisia

proti

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Odvolanie – Životné prostredie – Nariadenie (EÚ) 2016/646 – Emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 6) – Právomoc orgánu miestnej štátnej správy príslušného pre ochranu životného prostredia obmedziť premávku určitých vozidiel – Aktívna legitimácia miestnych celkov – Priama dotknutosť – Regulačný akt, ktorý nevyžaduje prijatie vykonávacích opatrení – Vykonávacie právomoci Komisie – Stanovenie limitov emisií oxidov dusíka, ktoré nemožno prekročiť (NTE) pri skúškach emisií pri skutočnej jazde (RDE) – Použitie faktorov zhody CF pollutant – Čiastočné zrušenie – Úprava časových účinkov zrušenia“

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

I. Úvod

1. V roku 2016 Komisia v reakcii na známy škandál týkajúci sa skutočnej úrovne emisií určitých motorových vozidiel s naftovým motorom zaviedla postup testovania emisií pri skutočnej jazde (*real driving emissions* – ďalej len „RDE“), ktorý dopĺňa predchádzajúci laboratórny postup, a síce nový európsky jazdný cyklus (ďalej len „NEDC“). NEDC bol dovtedy jediným skúšobným postupom používaným pre „typové schvaľovanie“ ľahkých osobných a úžitkových vozidiel. Okrem toho Komisia tiež stanovila hodnoty týkajúce sa hmotnosti emisií oxidov dusíka (ďalej len „NO_x“), ktoré nesmeli byť v rámci týchto skúšok RDE prekročené.

2. Rozsudkom z 13. decembra 2018, ktorým bolo čiastočne vyhovené žalobám podaným Ville de Paris (ďalej len „mesto Paríž“), Ville de Bruxelles (ďalej len „mesto Brusel“) a Ayuntamiento de Madrid (ďalej len „mesto Madrid“) (spoločne ďalej len „odporcovia“), Všeobecný súd čiastočne zrušil nariadenie Komisie, ktoré stanovilo určité hodnoty emisií NO_x pre skúšky RDE.² Všeobecný súd v podstate konštatoval, že stanovením týchto príliš vysokých hodnôt Komisia v skutočnosti zmenila normu Euro 6 prijatú normotvorcom Únie, na čo nemala právomoc.³

3. Svojimi odvolaniami Spolková republika Nemecko, Maďarsko a Komisia (spoločne ďalej len „odvolatelia“) navrhujú, aby Súdny dvor tento rozsudok Všeobecného súdu zrušil. Z týchto odvolaní vyplýva niekoľko otázok, z ktorých dve sú možno dôležitejšie ako ostatné. Prvá z nich je procesnej povahy. Týka sa pojmu „priama dotknutosť“ regionálneho celku členského štátu, ktorý chce napadnúť akt Únie. Druhá je hmotnoprávnej povahy. Aký je rozsah manévrovacieho priestoru Komisie, ak je splnomocnená k zmene nepodstatných prvkov základného aktu prijatím vykonávacích právnych predpisov?

II. Právny a skutkový rámec

4. Na to, aby mohol byť nový model vozidla uvedený na trh Európskej únie, musí ho výrobca podrobiť postupu typového schválenia. Cieľom tohto postupu je osvedčiť, že prototyp vozidla spĺňa všetky požiadavky Únie týkajúce sa bezpečnosti, životného prostredia a výroby (ako sú definované hlavnou právnou úpravou a príslušnými legislatívnymi aktmi).⁴

5. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, hlavným predpisom platným v čase skutkových okolností vo veci samej bola smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/46/ES z 5. septembra 2007, ktorou sa zriaďuje rámec pre typové schválenie motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá (Rámcová smernica).⁵

² Nariadenie Komisie (EÚ) 2016/646 z 20. apríla 2016, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 692/2008, pokiaľ ide o emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 6) (Ú. v. EÚ L 109, 2016, s. 1) (ďalej len „napadnuté nariadenie“).

³ Rozsudok vo veci Ville de Paris, Ville de Bruxelles a Ayuntamiento de Madrid/Komisia (T-339/16, T-352/16 a T-391/16, EU:T:2018:927) (ďalej len „napadnutý rozsudok“).

⁴ Pre príklad regulačného rámca Únie pre typové schvaľovanie vozidiel pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka E. Sharpston vo veci CLCV a i. (Rušiace zariadenie v dieselových motoroch) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ Ú. v. EÚ L 263, 2007, s. 1. Táto smernica bola teraz zrušená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/858 z 30. mája 2018 o schvaľovaní motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, ako aj systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre takéto vozidlá a o dohľade nad trhom s nimi, ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 715/2007 a (ES) č. 595/2009 a zrušuje smernica 2007/46/ES (Ú. v. EÚ L 151, 2018, s. 1).

6. Článok 4 ods. 3 smernice 2007/46 znel takto:

„Členské štáty zaevidujú alebo povolia predaj alebo uvedenie do... premávky len takým vozidlám, systémom, komponentom alebo samostatným technickým jednotkám, ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice.

Členské štáty nezakážu, neobmedzia ani nebudú brániť evidencii, predaju alebo uvedeniu do prevádzky v premávke alebo prevádzke [uvedeniu do prevádzky alebo premávke – *neoficiálny preklad*] na cestách vozidiel, komponentov alebo samostatných technických jednotiek z dôvodov týkajúcich sa aspektov ich konštrukcie a fungovania uvedených v tejto smernici, ak spĺňajú požiadavky tejto smernice.“

7. Príloha IV smernice 2007/46, nazvaná „Zoznam požiadaviek na účely typového schválenia ES vozidiel“, okrem iného zahŕňala aj zoznam uplatniteľných legislatívnych aktov.

8. Vo vzťahu k emisiám škodlivých častíc z ľahkých osobných vozidiel a z úžitkových vozidiel (Euro 5 a Euro 6) bolo relevantným legislatívnym aktom nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 z 20. júna 2007 o typovom schvaľovaní motorových vozidiel so zreteľom na emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 5 a Euro 6) a o prístupe k informáciám o opravách a údržbe vozidiel.⁶ Podľa článku 1 ods. 1 toto nariadenie „zavádza spoločné technické požiadavky na typové schválenie motorových vozidiel... a náhradných dielov, ako sú náhradné zariadenia na reguláciu znečisťovania, s ohľadom na emisie“.

9. Článok 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 stanovuje, že osobitné postupy, skúšky a požiadavky na typové schválenie, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť menej závažné prvky tohto nariadenia tým, že ich doplnia, sa prijímú v súlade s regulačným postupom s kontrolou.⁷

10. Článok 10 nariadenia č. 715/2007 najmä stanovuje, že v prípade osobných vozidiel a vozidiel na prepravu osôb sa limitné hodnoty normy Euro 5 použijú na postup typového schválenia od 1. septembra 2009 a že od 1. januára 2011 už nové vozidlá, ktoré nespĺňajú túto normu, sa nemôžu registrovať, predávať ani uvádzať do prevádzky. Tiež stanovuje, že limitné hodnoty normy Euro 6 sa na typové schválenie uplatňujú od 1. septembra 2014 a že od 1. septembra 2015 už nemôžu byť nové vozidlá, ktoré nespĺňajú túto normu registrované, predávané a ani uvádzané do prevádzky. Tabuľky 1 a 2 prílohy I nariadenia č. 715/2007 stanovujú limitné hodnoty emisií NO_x pre kategórie osobných naftových vozidiel na 180 mg/km pre Euro 5 a 80 mg/km pre Euro 6.

11. Článok 14 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 ukladá Komisii posudzovať postupy, skúšky a požiadavky uvedené v článku 5 ods. 3 tohto nariadenia, ako aj skúšobné cykly používané na meranie emisií. Ak sa pri skúmaní preukáže, že už nie sú primerané alebo neodrážajú skutočné emisie, upravia sa tak, aby náležite odrážali emisie vznikajúce pri skutočnej jazde na ceste. V súlade s regulačným postupom s kontrolou sa prijímú potrebné opatrenia, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť menej závažné prvky tohto nariadenia.

⁶ Ú. v. EÚ L 171, 2007, s. 1. Hoci je uvedené nariadenie stále platné, bolo neskôr zmenené. Tu uvedené znenie je znenie uplatniteľné v relevantnom čase.

⁷ Regulačný postup s kontrolou je uvedený v článku 5a rozhodnutia Rady 1999/468/ES z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. ES L 184, 1999, s. 23; Mim. vyd. 01/003, s. 124) ktoré bolo zmenené rozhodnutím Rady 2006/512/EC zo 17. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 200, 2006, s. 11). V zmysle odôvodnenia 7a daného rozhodnutia, regulačný postup s kontrolou musí byť použitý „v prípade opatrení so všeobecnou pôsobnosťou, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť nepodstatné prvky aktu prijatého podľa postupu uvedeného v článku 251 zmluvy okrem iného vypustením niektorých z týchto prvkov alebo doplnením nových nepodstatných prvkov.... Podstatné prvky legislatívneho aktu môže meniť a dopĺňať iba zákonodarca na základe zmluvy“.

12. Nariadenie Komisie (ES) č. 692/2008 z 18. júla 2008 bolo prijaté na účely vykonania článkov 4 a 5 nariadenia č. 715/2007⁸. Odôvodnenie 2 nariadenia č. 692/2008 uvádza, že sa vyžaduje, aby nové ľahké úžitkové vozidlá dodržiavali nové emisné limity, že tieto technické požiadavky nadobúdajú účinnosť vo dvoch etapách, Euro 5 od 1. septembra 2009 a Euro 6 od 1. septembra 2014. Toto nariadenie je preto zamerané na stanovenie požiadaviek potrebných pre typové schválenie technických podmienok pre vozidlá normy Euro 5 a Euro 6.

13. Článok 3 ods. 1 nariadenia č. 692/2008 stanovuje, že na získanie typového schválenia ES so zreteľom na emisie výrobcu musí preukázať, že vozidlá spĺňajú postupy skúšok uvedené v prílohách k tomuto nariadeniu. Článok 3 ods. 2 toho istého nariadenia v podstate objasňuje, že v závislosti na ich charakteristikách vozidlá podliehajú skúškam špecifikovaným na obrázku I.2.4 prílohy I, ktoré sú opísané v rôznych prílohách. Článok 3 ods. 5 tohto nariadenia stanovuje, že „výrobca musí prijať technické opatrenia, ktoré zabezpečia, že výfukové emisie a emisie z odparovania budú účinne obmedzené v súlade s týmto nariadením v priebehu normálnej životnosti vozidla a za normálnych podmienok používania“.

14. V septembri 2015 prepukol škandál „dieselgate“, keď United States Environmental Protection Agency (Úrad pre ochranu životného prostredia Spojených štátov amerických) formálne obvinil spoločnosť Volkswagen AG z porušenia amerických emisných noriem. Uvedený výrobca automobilov následne priznal, že do množstva motorových vozidiel s naftovým motorom bolo po celom svete skutočne nainštalované „rušiacie zariadenie“.⁹ Toto zariadenie bolo schopné odhaliť, kedy bolo vozidlo testované v laboratóriu a mohlo aktivovať systém regulácie emisií na dodržanie emisných noriem NO_x.¹⁰ No po skončení laboratórnych podmienok toto zariadenie vyplo systém regulácie emisií, takže toto vozidlo produkovalo emisie presahujúce americký zákonný limit NO_x. Následne sa ukázalo, že iné vozidlá toho istého a niekoľkých ďalších výrobcov tiež nespĺňali normy stanovené pre limity NO_x obsiahnuté v práve Únie.¹¹

15. Na úrovni Únie bolo v reakcii na tieto okolnosti prijaté okrem iného nariadenie Komisie (EÚ) 2016/427 z 10. marca 2016, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 692/2008, pokiaľ ide o emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 6)¹². Toto nariadenie zaviedlo skúšobný postup RDE. Cieľom tohto nového skúšobného postupu je lepšie odrážať skutočnú úroveň emisií znečisťujúcich látok v podmienkach skutočnej jazdy než predtým používané skúšky NEDC. Skúšky NEDC posudzovali výfukové emisie vozidiel pri schvaľovaní ich typu len pri štandardizovaných laboratórnych podmienkach.

16. Krátko potom prijala Komisia nariadenie č. 2016/646 – napadnuté nariadenie – ktoré je jedným z regulačných aktov spadajúcich do rámca postupu typového schválenia stanoveného smernicou 2007/46. Napadnuté nariadenie dopĺňa požiadavky pre testovanie RDE a stanovuje

⁸ Nariadenie, ktorým sa vykonáva, mení a dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o typovom schvaľovaní motorových vozidiel so zreteľom na emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 5 a Euro 6) a o prístupe k informáciám o opravách a údržbe vozidiel (Ú. v. EÚ L 199, 2008, s. 1). Hoci je uvedené nariadenie stále platné, bolo neskôr zmenené. Tu uvedené znenie je znenie uplatniteľné v relevantnom čase.

⁹ Pozri napríklad Európsky dvor audítorov, *The EU's response to the „dieselgate“ scandal*, informačný dokument, február 2019, s. 12. Pre ďalší príklad pozri tiež rozsudok z 25. mája 2020, ktorý vydal Bundesgerichtshof (Spolkový súdny dvor, Nemecko), vec VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, najmä body 16 až 19).

¹⁰ V súvislosti s pojmom „rušiacie zariadenie“ pozri rozsudok zo 17. decembra 2020, X (Rušiacie zariadenie na diesellových motoroch) (C-693/18, EU:C:2020:1040) a niekoľko ďalších vecí týkajúcich sa podobných otázok, ktoré sa v súčasnosti prejednávajú, napríklad vec C-128/20, GSMB Invest (Ú. v. EÚ C 271, 2020, s. 21); vec C-134/20, Volkswagen (Ú. v. EÚ C 271, 2020, s. 21), alebo vec C-145/20, Porsche Inter Auto a Volkswagen (Ú. v. EÚ C 279, 2020, s. 20).

¹¹ Pozri poznámku pod čiarou 9, Európsky dvor audítorov, s. 18. Pozri aj správu Spoločného výskumného centra Európskej únie s názvom, *Urban NO2 Atlas*, 2019, časť 1.

¹² Ú. v. EÚ L 82, 2016, s. 1.

pre emisie limity NO_x, ktoré nemožno prekročiť (*not-to-exceed values*, ďalej len „NTE“). Tieto limity vyplývajú z faktorov zhody znečisťujúcich látok (ďalej len „CF“) použitých na emisné limity znečisťujúcich látok, ktoré boli pre normu Euro 6 stanovené nariadením č. 715/2007.¹³

17. Napadnuté nariadenie mení nariadenie č. 692/2008 v niekoľkých ohľadoch. Článok 1 ods. 2 napadnutého nariadenia najmä nahrádza článok 3 ods. 10 tretí pododsek nariadenia č. 692/2008 týmto znením: „v období do troch rokov od uplynutia dátumov uvedených v článku 10 ods. 4 a štyroch rokov od dátumov uvedených v článku 10 ods. 5 nariadenia [č. 715/2007] sa uplatňujú tieto ustanovenia“.

18. Okrem toho článok 1 ods. 6 napadnutého nariadenia a jeho príloha II menia prílohu IIIA nariadenia č. 692/2008 a vkladajú do poslednej uvedenej prílohy najmä body 2.1.1 až 2.1.3. Bod 2.1.1 stanovuje, že konečný faktor zhody pre hmotnosť NO_x „1 + tolerancia“, pričom tolerancia sa rovná 0,5. „Tolerancia“ je definovaná ako „parameter zohľadňujúci dodatočné neistoty merania, ktoré so sebou prinášajú zariadenia [prenosného systému na meranie emisií (PEMS)] a ktoré podliehajú každoročnému preskúmaniu a budú sa revidovať v nadväznosti na vylepšenie kvality postupu PEMS alebo na technický pokrok“. Podľa bodu 2.1.2 sa odchylne od ustanovení bodu 2.1.1 môžu po dobu piatich rokov a štyroch mesiacov od uplynutia dát stanovených v článku 10 ods. 4 a 5 nariadenia (ES) č. 715/2007 a na žiadosť výrobcu použiť pre hmotnosť NO_x prechodný faktor zhody CF pollutant vo výške 2,1.

III. Napadnutý rozsudok

19. Svojimi žalobami podľa článku 263 ZFEÚ odporcovia navrhli, aby Všeobecný súd napadnuté nariadenie zrušil. Mesto Paríž tiež navrhlo, aby Všeobecný súd zaviazal Komisiu povinnosťou zaplatiť symbolické jedno euro ako náhradu škody, ktorá mu bola spôsobená v dôsledku prijatia uvedeného nariadenia.

20. Dňa 13. decembra 2018 vydal Všeobecný súd napadnutý rozsudok, ktorým žalobám čiastočne vyhovel.

21. Všeobecný súd zastával názor, že napadnuté nariadenie je regulačným aktom, ktorý sa bezprostredne odporcov dotýka a nevyžadoval prijatie vykonávacích opatrení v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.

22. Pokiaľ ide o dôvodnosť žalôb, Všeobecný súd sa rozhodol preskúmať najskôr dôvody založené na nedostatku právomoci Komisie na prijatie napadnutého nariadenia. V tomto ohľade sa Všeobecný súd domnieval, že limitné hodnoty emisií NO_x pre vozidlá Euro 6 uvedené v prílohe I nariadenia č. 715/2007 predstavujú *závažný prvok* tohto nariadenia. Komisia teda nemohla tieto limitné hodnoty zmeniť v rámci komitologického postupu ako regulačného postupu s kontrolou. Všeobecný súd zastával názor, že Komisia tým, že v napadnutom nariadení stanovila hodnoty NTE emisií NO_x, ktoré mali byť dodržané pri skúškach za podmienok RDE, a tým, že stanovila faktory zhodnosti CF pollutant, prakticky *zmenila* limitné hodnoty týchto emisií pre normu Euro 6.

¹³ Pozri bod 1 napadnutého rozsudku.

23. Všeobecný súd dospel k záveru, že prijatím napadnutého nariadenia Komisia prekročila právomoci, ktoré jej priznáva článok 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, a v dôsledku toho porušila článok 4 ods. 1 toho istého nariadenia. Z dôvodov hospodárnosti konania Všeobecný súd neskúmal ostatné žalobné dôvody a tvrdenia predložené odporcami.

24. Na tomto základe Všeobecný súd zrušil bod 2 prílohy II napadnutého nariadenia s ohľadom na skutočnosť, že sa tvrdenia uvedené odporcami týkali iba tejto časti, ktorá bola považovaná za oddeliteľnú od zvyšku tohto aktu. Aby neboli ohrozené legitímne hospodárske záujmy jednak automobilového priemyslu, ako aj spotrebiteľov, ktorí sa dovoľávali existujúcej právnej úpravy, a aby sa zabránilo vzniku právneho vákua, použil Všeobecný súd článok 264 ZFEÚ. Všeobecný súd sa teda rozhodol zachovať účinky zrušeného ustanovenia vo vzťahu k minulosti a tiež do budúcnosti počas maximálne 12 mesiacov, v rámci ktorých má dôjsť k zmene príslušnej právnej úpravy.

25. Nakoniec Všeobecný súd zamietol žalobu mesta Paríž o náhradu škody z dôvodu, že žiadna škoda nebola preukázaná.

IV. Konanie na Súdnom dvore

26. Svojím odvolaním podaným na Súdny dvor 22. februára 2019 Spolková republika Nemecko navrhuje Súdnemu dvoru:

- zrušiť napadnutý rozsudok, zamietnuť žaloby a zaviazat odporcov na náhradu trov konania,
- subsidiárne pozmeniť napadnutý rozsudok v bode 3 výroku v tom zmysle, že účinky zrušeného ustanovenia zostanú zachované počas maximálnej doby dlhšej než 12 mesiacov.

27. Vo svojom odvolaní podanom na Súdny dvor 22. februára 2019 Maďarsko navrhuje Súdnemu dvoru:

- zrušiť napadnutý rozsudok, zamietnuť žaloby a zaviazat odporcov na náhradu trov konania,
- subsidiárne zrušiť výrok rozsudku v časti, v ktorej zostávajú zachované účinky zrušených ustanovení počas maximálne 12 mesiacov, a aby tieto ustanovenia zostali v platnosti až do doby, než bude prijatá nová právna úprava nahrádzajúca tieto ustanovenia.

28. Vo svojom odvolaní podanom na Súdny dvor 23. februára 2019 Komisia navrhuje Súdnemu dvoru:

- zrušiť napadnutý rozsudok, zamietnuť žaloby a zaviazat odporcov na náhradu trov konania a
- subsidiárne zrušiť napadnutý rozsudok, vrátiť vec späť Všeobecnému súdu a rozhodnúť, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.

29. Odporcovia navrhujú, aby Súdny dvor odvolania zamietol a zaviazal odvolateľov na náhradu trov konania. Subsidiárne navrhujú, aby Súdny dvor vrátil vec Všeobecnému súdu, aby mohol Všeobecný súd preskúmať dôvody zrušenia, ktoré neboli skúmané v rámci predchádzajúcich konaní.

30. V konaní vo veci C-177/19 P bolo Rumunsku, Slovenskej republike a European Automobile Manufacturers Association (Európska asociácia výrobcov automobilov, ďalej len „ACEA“) povolené, aby sa stali vedľajšími účastníkmi na podporu návrhov Spolkovej republiky Nemecko. V konaní vo veci C-178/19 P bolo ACEA povolené stať sa vedľajším účastníkom konania na podporu návrhov Maďarska. V konaní vo veci C-179/19 P bolo ACEA povolené stať sa vedľajším účastníkom konania na podporu návrhov Komisie.

31. Účastníci konania a vedľajší účastníci konania odpovedali na písomné otázky Súdneho dvora.

32. Rozhodnutím predsedu piatej komory z 28. januára 2021 boli všetky tri veci spojené na účely prednesenia návrhov a vydania rozsudku.

V. Posúdenie

33. Tieto návrhy sa budú zaoberať každým z odvolacích dôvodov vzneseným tromi odvolateľmi nasledujúcim spôsobom.

34. Najprv preskúmam dôvody a tvrdenia týkajúce sa aktívnej legitímácie odporcov (časť A): či sú odporcovia napadnutým nariadením priamo dotknutí (druhá časť prvého dôvodu Maďarska a prvý a druhý dôvod Nemecka) (časť 1) a či si napadnuté nariadenie vyžaduje prijatie implementačných opatrení voči odporcom (prvá časť prvého dôvodu Maďarska) (časť 2).

35. Potom sa budem zaoberať dôvodmi, ktoré sa týkajú vecného posúdenia vykonaného Všeobecným súdom (časť B), pričom preskúmam spoločne jediný dôvod Komisie a tretí dôvod Spolkovej republiky Nemecko, ktoré sa týkajú údajného nedostatku právomoci Komisie. Nakoniec posúdim dôvody, ktorými sa Všeobecnému súdu vytýka, aké dôsledky vyvodil zo svojich vecných zistení (časť C): rozsah zrušenia (štvrtý dôvod Nemecka) (časť 1) a časové účinky zrušenia (piaty dôvod Nemecka a druhý dôvod Maďarska) (časť 2).

A. O prípustnosti žalôb: aktívna legitímácia odporcov

1. O priamej dotknutosti odporcov

a) Argumentácia účastníkov konania

36. Druhá časť prvého odvolacieho dôvodu Maďarska sa týka nesprávneho právneho posúdenia, ktorého sa údajne dopustil Všeobecný súd, keď zastával názor, že odporcovia boli napadnutým nariadením priamo dotknutí. Maďarsko tvrdí, že sa napadnuté nariadenie priamo týkalo iba výrobcov automobilov a vnútroštátnych orgánov poverených kontrolou dodržiavania ustanovení napadnutého nariadenia. Konkrétne podľa Maďarska Všeobecný súd nesprávne vyložil článok 4 ods. 3 smernice 2007/46 v rozsahu, v akom sa toto ustanovenie netýka výkonu právomocí vnútroštátnych orgánov v oblasti dopravy alebo právnej úpravy v oblasti životného prostredia, ani tento výkon neovplyvňuje. Toto ustanovenie má obmedzenejší rozsah. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby nové vozidlá spĺňali technické špecifikácie, ktoré sú v ňom uvedené.

37. Podobné tvrdenia sú uvedené v rámci prvého odvolacieho dôvodu Nemecka. Akékoľvek obmedzenie, ktorému by odporcovia mohli čeliť pri výkone svojich regulačných právomocí v oblasti kontroly dopravy, vyplývajú z iných nástrojov a ustanovení práva Únie, nie však

z napadnutého nariadenia. Zlučiteľnosť vytvárania oblastí s obmedzenou premávkou miestnymi orgánmi s právom Únie musí byť posudzovaná najmä podľa smernice 2008/50/ES o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe¹⁴. Rozsah a účinok napadnutého nariadenia sa obmedzujú na stanovenie noriem pre typové schvaľovanie motorových vozidiel.

38. Druhý odvolací dôvod Spolkovej republiky Nemecko sa tiež týka toho, ako Všeobecný súd posúdil otázku, či odporcovia boli napadnutým nariadením priamo dotknutí. V rámci tohto odvolacieho dôvodu pritom vytýka Všeobecnému súdu údajné nedostatočné odôvodnenie v tomto ohľade. Nemecká vláda – ktorú v tomto bode podporuje slovenská vláda a ACEA – v podstate Všeobecnému súdu vytýka, že svoju analýzu prípadných účinkov napadnutého nariadenia na odporcov založil na ustanoveniach smernice 2007/46, a nie na ustanoveniach uvedeného nariadenia.

b) Analýza

39. Podľa ustálenej judikatúry „podmienka stanovená v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, podľa ktorej sa musí rozhodnutie, ktoré je predmetom žaloby, priamo týkať fyzickej osoby alebo právnickej osoby, si vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych kritérií, a to konkrétne po prvé, aby sporné opatrenie priamo ovplyvňovalo právne postavenie jednotlivca, a po druhé, aby neponechávalo žiadny priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení“¹⁵.

40. V tomto kontexte budem posudzovať tvrdenia predložené odvolateľmi. Zastávam názor, že odôvodnenie napadnutého rozsudku týkajúce sa priamej dotknutosti odporcov na účely článku 263 ZFEÚ je dostatočne jasné na to, aby bolo úplne zrozumiteľné (časť 1), ale je chybné, pokiaľ ide o výklad pôsobnosti článku 4 ods. 3 smernice 2007/46 (časť 2). Existujú však iné dôvody, na základe ktorých sú odporcovia priamo dotknutí v zmysle článku 263 ZFEÚ (časť 3).

1) Dostatočné odôvodnenie

41. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že „z odôvodnenia rozsudku musia byť jasne a nepochybne zrejmé úvahy Všeobecného súdu, aby to dotknutým osobám umožnilo poznať dôvody prijatého rozhodnutia a Súdnemu dvoru vykonať súdne preskúmanie“¹⁶.

42. Domnievam sa, že odôvodnenie Všeobecného súdu, na základe ktorého tento dospel k záveru, že odporcovia sú napadnutým nariadením priamo dotknutí, je jasné. Tvrdenie Nemecka založené na údajnom nedostatočnom odôvodnení napadnutého rozsudku je teda potrebné odmietnuť.

43. Všeobecný súd venoval podstatnú časť napadnutého rozsudku (body 41 až 84) posúdeniu otázky, či napadnuté nariadenie malo priamy dopad na postavenie odporcov. Je pravda, že odôvodnenie Všeobecného súdu v týchto častiach sa celkovo vzaté zameriava na význam článku 4 ods. 3 smernice 2007/46 a na dôsledky, ktoré sú s ním spojené. Je však tiež pravda, že účinky, ktoré údajne vyplývajú z napadnutého nariadenia, sú dôsledkom jeho vzájomného pôsobenia s uvedeným ustanovením smernice 2007/46. Všeobecný súd v podstate uviedol, ako

¹⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1).

¹⁵ Napríklad nedávny rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 42 a citovaná judikatúra).

¹⁶ Pozri okrem iných rozsudok zo 4. apríla 2017, Európsky ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 83 a citovaná judikatúra).

tvrdili odporcovia, že napadnuté nariadenie fakticky zvyšuje limitné hodnoty emisií NO_x pre vozidlá, ktoré majú byť registrované ako Euro 6, zatiaľ čo článok 4 ods. 3 smernice 2007/46 členským štátom bráni v tom, aby obmedzovali „prevádzku“ vozidiel Euro 6 z environmentálnych dôvodov.

44. Odôvodnenie je teda uspokojivé: Všeobecný súd riadne vysvetlil, prečo podľa neho napadnuté nariadenie zmenilo právne postavenie odporcov a prečo tak urobilo bez toho, bolo na tento účel potrebné prijať ďalšie akty.

45. Skutočnou otázkou je však to, či toto odôvodnenie obstojí. Inými slovami, kľúčovou otázkou je opodstatnenosť nasledujúceho tvrdenia: vyložil a uplatnil Všeobecný súd správne článok 4 ods. 3 smernice 2007/46?

46. V tomto ohľade sa s odôvodnením Všeobecného súdu nemôžem stotožniť.

2) *Obmedzuje článok 4 ods. 3 právomoc miest obmedziť prevádzku (Euro 6) vozidiel?*

47. Stručne povedané, pokiaľ ide o priamu dotknutosť odporcov, Všeobecný súd svoje závery založil na jedinom prvku: článku 4 ods. 3 smernice 2007/46. Podľa Všeobecného súdu bráni toto ustanovenie orgánom členských štátov v tom, aby zakázali (alebo obmedzili) prevádzku vozidiel Euro 6 z environmentálnych dôvodov.

48. Nemôžem súhlasiť s týmto výkladom článku 4 ods. 3 smernice 2007/46. Podľa môjho názoru toto ustanovenie upravuje len technické, *výrobné normy*, ktoré sa majú stanoviť pre typové schválenie v čase *prvého uvedenia* vozidla na trh. Jeho cieľom však nie je a ani nemôže byť brániť členským štátom alebo ich miestnym orgánom, ako sú odporcovia, v zavádzaní opatrení, ktoré by regulovali *následné používanie* vozidiel a ich prevádzku na ich území, najmä z *environmentálnych dôvodov*.

49. Je pravda, že výklad článku 4 ods. 3 smernice 2007/46 Všeobecným súdom sa na prvý pohľad javí ako výklad založený na znení tohto ustanovenia. Jeho druhý odsek totiž stanovuje, že členské štáty nezakážu, okrem iného „*prevádzk[u]* [vozidiel] na cestách“, ak spĺňajú požiadavky tejto smernice.¹⁷ Ak teda vozidlo spĺňa normy Euro 6, členské štáty nemôžu jeho prevádzku zakázať, a to ani v ich určitej časti, ako sú región či mesto. Ak by časť členského štátu zakázala vjazd vozidiel, ktoré spĺňajú normu Euro 6, do niektorých častí tohto štátu, ako sú jeho najväčšie mestá alebo oblasti v nich, mohlo by to prakticky znamenať obmedzenie alebo prekážku „*premávky* na cestách“ v rámci daného štátu.

50. Ak sa však toto ustanovenie vykladá ako celok, v kontexte uvedenej smernice, vzhľadom na cieľ sledovaný normotvorcom Únie a s ohľadom na jeho pôvod, zdá sa byť jeho význam odlišný a jeho pôsobnosť obmedzenejšia, než ako uviedol Všeobecný súd.

51. Po prvé obmedzená pôsobnosť tohto ustanovenia vyjde najavo, ak je odkaz na prevádzku vozidiel uvedený v článku 4 ods. 3 druhom pododseku smernice 2007/46 vykladaný nie izolovane, ale spolu so zostávajúcou časťou tohto ustanovenia. Podľa celého tohto odseku platí, že členské štáty „*nezakážu*, neobmedzia ani nebudú brániť evidencii, predaju alebo uvedeniu do prevádzky v premávke alebo prevádzke [uvedeniu do prevádzky alebo premávke – *neoficiálny preklad*] na cestách vozidiel, komponentov alebo samostatných technických jednotiek z *dôvodov týkajúcich*

¹⁷ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

sa aspektov ich konštrukcie a fungovania uvedených v tejto smernici, ak spĺňajú požiadavky tejto smernice“¹⁸. Dôvody, ktoré môžu zabrániť činnosti členských štátov v tejto súvislosti, sú teda len dôvody, ktoré sú spojené s konštrukciou a fungovaním vozidiel (a nie primárne obavy týkajúce sa ochrany životného prostredia alebo zdravia) a na účely ich prvotného uvedenia na trh – ich evidencie, predaja, uvedenia do prevádzky alebo premávky na cestách (a nie ich následného užívania a jeho regulácie).

52. Po druhé medzi oboma pododsekmi článku 4 ods. 3 smernice 2007/46 existuje štrukturálny vzťah. Hoci iba druhý pododsek obsahuje odkaz na „prevádzku“, medzi oboma týmito ustanoveniami existuje zjavná paralela. Ich znenie sa totiž javí ako komplementárne: prvý pododsek stanovuje *pozitívnu* povinnosť (členské štáty „zaevidujú“), zatiaľ čo druhý pododsek stanovuje *negatívnu* povinnosť (členské štáty „nezakážu“).¹⁹ Obe tieto povinnosti sa však týkajú rovnakej veci, a síce povinnosti členských štátov uplatňovať postup typového schvaľovania vozidiel v rámci celej Únie. Oba tieto pododseky sú teda podobné fotografii a jej negatívu: zobrazujú rovnaký predmet, ale s opačnými farbami. Bolo by teda zvláštne, keby v takýchto situáciách bola pôsobnosť druhého pododseku zrazu oveľa širšia ako pôsobnosť prvého pododseku – čo by bolo samotným dôsledkom výkladu predmetného ustanovenia Všeobecným súdom.

53. Po tretie sa nezdá, že by kontextuálna a teleologická analýza tohto ustanovenia podporovali postoj Všeobecného súdu. *Zámer a vecná pôsobnosť* uvedenej smernice sú totiž veľmi špecifické. Ako vyplýva z odôvodnení 1, 2 a 22 smernice 2007/46, jej cieľom je podpora vnútorného trhu zavedením postupu typového schválenia motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel Spoločenstva vychádzajúceho zo zásady úplnej harmonizácie. Na tento účel uvedená smernica stanovuje – ako uvádza článok 1 – harmonizovaný rámec obsahujúci správne ustanovenia a všeobecné technické požiadavky na schválenie všetkých nových vozidiel v jej pôsobnosti a systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá, s cieľom uľahčiť ich evidenciu, predaj a uvedenie do prevádzky v (terajšej) Únii.

54. Aj keď je cieľom technických požiadaviek stanovených normotvorcom Únie najmä zabezpečenie vysokej úrovne ochrany životného prostredia,²⁰ je pomerne jasné, že cieľom tohto aktu nie je upravovať záležitosti, ktoré nie sú uvedené v článku 1 tejto smernice.

55. Všeobecný súd túto okolnosť pripustil, keď uviedol, že „hlavným predmetom tejto smernice je uvádzanie na trh nových motorových vozidiel, t. j. voľný pohyb určitých výrobkov medzi členskými štátmi, že [smernica] nie je všeobecne zameraná na vymedzenie rámca pre pravidlá premávky týchto vozidiel na cestách prijaté orgánmi verejnej moci členských štátov a nie je súčasťou politiky dopravy alebo politiky v oblasti životného prostredia Európskej únie“²¹.

56. Všeobecný súd napriek tomu v nasledujúcom bode rozsudku dodáva, že to „však neznamená, že pod smernicu 2007/46 nepatrí žiadne ustanovenie týkajúce sa premávky nových motorových vozidiel na cestách. Často sa stáva, že určitá smernica alebo iná smernica vychádzajúca z tejto prvej smernice obsahuje ustanovenia, ktoré nepatria pod plánovaný hlavný predmet, ale sú zamerané na zabezpečenie potrebného účinku ustanovení prijatých na účely dosiahnutia tohto cieľa“. Po ilustrovaní tohto bodu (možno nie celkom relevantným) príkladom smerníc v oblasti verejného obstarávania Všeobecný súd uvádza, že by sa mal uprednostniť výklad, „ktorý svojou

¹⁸ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

¹⁹ To z veľkej časti platí pre väčšinu jazykových verzií smernice, vrátane španielskej, českej, nemeckej, anglickej, talianskej, portugalskej, slovenskej a finskej verzie.

²⁰ Pozri najmä odôvodnenia 3 a 4 smernice 2007/46.

²¹ Bod 64 napadnutého rozsudku.

povahou zachováva jeho potrebný účinok“ a konštatuje, že „zmienka o premávke na cestách by nemala žiaden zmysel, ak by, ako to tvrdí Komisia, mala mať rovnaký význam ako ‚evidenci[a], predaj alebo uvedeni[e] do prevádzky‘ vozidiel“²².

57. Súhlasím s tým, že uvedená smernica by v zásade mohla obsahovať ustanovenia, ktorých cieľom je zabezpečiť jej potrebný účinok, a upravovať na tento účel oblasti, ktoré nespadajú do jej hlavného predmetu. Súhlasím tiež s tým, že výklad predmetného ustanovenia práva Únie, ktorý má byť zachovaný, by nemal v čo najväčšej možnej miere zbaviť časť tohto ustanovenia potrebného účinku alebo ho urobiť bezpredmetným.

58. No spôsob, akým Všeobecný súd tieto zásady uplatnil v prejednávanej veci, je ťažko pochopiteľný. Ak by pojmu „alebo prevádzke [alebo premávke – *neoficiálny preklad*]“ uvedenému v článku 4 ods. 3 smernice 2007/46 bol prikladaný taký význam, aký mu priznal Všeobecný súd, pôsobnosť a účinok tejto smernice by boli *fakticky* značne rozšírené nad rámec predmetu a cieľa uvedeného v jej názve, bodoch odôvodnení a hlavných ustanoveniach tejto smernice. Jedno slovo v jedinom ustanovení náhle premení smernicu 2007/46 na veľmi odlišný akt upravujúci do určitej miery následné *používanie* vozidiel a týka sa, aj keď nepriamo, právnej úpravy regulácie dopravy.

59. Okrem toho, ak by mal byť článok 4 ods. 3 vykladaný takýmto spôsobom, jeho vplyv na politiku životného prostredia – najmä na možnosť členských štátov bojovať proti znečisťovaniu – by bol takisto dosť významný. Ako uvádzajú odvolatelia, túto problematiku rieši osobitný akt Únie: smernica 2008/50 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe.²³ Článok 13 tejto smernice stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby úrovne, okrem iných, oxidu dusičitého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty. Článok 23 stanovuje, že „ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu... zabezpečia členské štáty vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny a aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu“. Ten istý článok uvádza, že tieto plány môžu samy obsahovať krátkodobé akčné plány. V tejto súvislosti článok 24 ods. 2 smernice 2008/50 stanovuje, že krátkodobé akčné plány môžu okrem iného „zahŕňať opatrenia vo vzťahu k premávke motorových vozidiel“.

60. Ak by sa však článok 4 ods. 3 smernice 2007/46 mal vykladať tak, že zavádza obmedzenie možnosti členských štátov regulovať prevádzku vozidiel, bol by vzájomný vzťah medzi oboma týmito aktmi – mierne povedané – dosť nejasný. Bolo by totiž prekvapujúce, že normotvorca Únie, ktorý vypracoval dva akty súčasne, nezaviedol – ak sa oba tieto akty mali skutočne týkať právnej úpravy prevádzky a používania vozidiel z dôvodov ochrany životného prostredia a verejného zdravia – určité ustanovenia vymedzujúce vzťah medzi týmito dvoma aktami.

61. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že napriek opačnému tvrdeniu²⁴ Všeobecný súd nevykonal kontextuálnu a teleologickú analýzu tohto ustanovenia. Všeobecný súd toto ustanovenie nevykladal vzhľadom na ostatné ustanovenia, odôvodnenia alebo názvy uvedenej smernice, z ktorých sa nič netýka regulácie premávky. Všeobecný súd takisto primerane nezohľadnil skutočnosť, že odkaz na prevádzku vozidiel nie je obsiahnutý v: i) článku 10 ods. 5

²² Bod 66 napadnutého rozsudku.

²³ Pozri poznámku pod čiarou 14.

²⁴ Pozri najmä body 67 až 69 napadnutého rozsudku.

nariadenia č. 715/2007, ktorý patrí do rovnakého rámca; ii) článku 6 ods. 4 nariadenia 2018/858, ktorým bola zrušená a nahradená smernica 2007/46, a ani v iii) akomkoľvek inom podobnom akte prijatom v rovnakom kontexte a s obdobným cieľom.²⁵

62. Po štvrté Všeobecný súd vôbec nevenoval pozornosť *historickým* argumentom. Hoci takáto výkladová metóda nemá záväzný charakter, mohla poskytnúť cenné poznatky, najmä vzhľadom na tvrdenie Komisie, podľa ktorého bol druhý pododsek predmetného ustanovenia (ktorý zahŕňa pojem „alebo prevádzke [alebo premávke – *neoficiálny preklad*]“) v skutočnosti pridaný v neskoršej fáze legislatívneho procesu a jeho cieľom nebolo rozšíriť pôsobnosť tohto ustanovenia.²⁶ Komisia vysvetlila, že článok 4 ods. 3 druhý pododsek smernice 2007/46 mal byť iba doložkou proti obchádzaniu: hneď ako je typ schválený, vozidlá nemôžu byť vylúčené z premávky na základe iných opatrení, ktoré predstavujú skryté obmedzovanie.²⁷

63. Zdá sa, že to, čo vyplýva z prípravných dokumentov, podporuje argumenty Komisie týkajúce sa vzniku a účelu tohto ustanovenia. Návrh smernice Komisie²⁸ – ktorý naozaj neobsahoval článok 4 ods. 3 druhý pododsek²⁹ – potvrdzuje, že navrhovaný akt mal predovšetkým konsolidovať a aktualizovať *acquis* v tejto oblasti a rozšíriť ho na iné typy vozidiel.³⁰ Účelom tohto nového aktu teda nebolo ísť nad rámec oblasti, na ktorú sa vzťahovali predchádzajúce akty. Táto skutočnosť sa javí ako dôležitá vzhľadom na to, že smernica 70/156/EHS, ktorá bola prepracovaná smernicou 2007/46, sa týkala len technických prvkov typu vozidla a neobsahovala – ako mal Súdny dvor príležitosť spresniť – žiadnu „inú požiadavku týkajúcu sa pravidiel cestnej premávky, ktoré musia dodržiavať vodiči motorových vozidiel“³¹.

64. Neskoršie dokumenty tejto inštitúcie³² alebo iných inštitúcií EÚ³³ tiež potvrdzujú, že toto ustanovenie bolo zmenené v pomerne neskorej fáze procesu a že táto zmena sledovala obmedzený cieľ objasnenia. Pokiaľ viem, v prípravných dokumentoch nie je žiadna zmienka o diskusii o prípadnom rozšírení vecnej pôsobnosti uvedenej smernice.³⁴

²⁵ Pozri bod 47 napadnutého rozsudku, ktorý odkazuje napríklad na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 167/2013 z 5. februára 2013 o schvaľovaní poľnohospodárskych a lesných vozidiel a o dohľade nad trhom s týmito vozidlami (Ú. v. EÚ L 60, 2013, s. 1).

²⁶ Pozri bod 42 napadnutého rozsudku.

²⁷ Pridanie „premvávky“ k prípadom, kedy môže byť vozidlo platne uvedené na trh (vedľa evidencie, predaja alebo uvedenia do prevádzky), by určite mohlo byť odôvodnené v prípade členských štátov, v ktorých môže byť vozidlo legálne prevádzkované bez toho, aby muselo byť nutne najprv formálne zaevidované alebo predané – pokiaľ ide o rôzne regulačné prístupy v členských štátoch o povinnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorových vozidiel, pozri moje návrhy vo veci Juliana (C-80/17, EÚ:C:2018:290).

²⁸ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o schvaľovaní motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá [COM(2003) 0418 final].

²⁹ Uvedené ustanovenie obsahovalo len to, čo je dnes článkom 4 ods. 3 prvým pododsekom: „Členské štáty zaevidujú alebo povolia predaj alebo uvedenie do ... premávky len takým vozidlám, systémom, komponentom alebo samostatným technickým jednotkám, ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice.“

³⁰ Pozri napríklad dôvodovú správu k návrhu smernice Komisie (pozri poznámku pod čiarou 28), najmä s. 2 až 5, 7 až 9 a 18.

³¹ Rozsudok z 13. júla 2006, Voigt (C-83/05, EÚ:C:2006:468, body 17 až 20). Pozri smernicu Rady zo 6. februára 1970 o aproximácii právnych predpisov členských štátov o typovom schválení motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel (Ú. v. ES L 42, 1970, s. 1; Mim. vyd. 13/001, s. 44).

³² Pozri napríklad oznámenie Komisie Európskemu parlamentu z 12.12.2006 [KOM (2006)0809 v konečnom znení], ktoré uvádza, že väčšina článkov bola preformulovaná len na účely spresnenia ich rozsahu alebo zmyslu a že zmeny rozširujúce pôsobnosť tejto smernice alebo „ktoré sa týkali oblastí, ktoré patria do pôsobnosti iných právnych predpisov [boli zamietnuté], aby sa nevytvárala právna neistota“.

³³ Pozri napríklad spoločnú pozíciu prijatú Radou 11. decembra 2006 s ohľadom na prijatie smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa zriaďuje rámec pre schválenie motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, systémov, komponentov a samostatných technických jednotiek určených pre tieto vozidlá (ďalej len „rámcová smernica“) (dokument 9911/3/06, REV 3 ADD 1), s. 7: cieľom zmeny článku 4 ods. 3 je to, že vysvetľuje „hranice zákazov, obmedzení alebo prekážok [členskými štátmi]“.

³⁴ Porovnaj s mojimi návrhmi vo veci Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EÚ:C:2020:319, body 60 a 61).

65. Ak by mal druhý pododsek dopĺňať a objasňovať prvý pododsek, ako sa tvrdí, nevidím ani dôvod, prečo by alternatívny výklad tohto ustanovenia, ktorý predložili Komisia, Nemecko a Maďarsko, zbavil toto ustanovenie jeho potrebného účinku, ako uviedol Všeobecný súd.³⁵

66. Po piate nepovažujem za presvedčivejšie ani ďalšie tvrdenia, na ktorých Všeobecný súd založil svoj výklad dotknutého ustanovenia v napadnutom rozsudku. Všeobecný súd uviedol, že „pre stav, ktorý je dôsledkom úplnej harmonizácie, ako je tá, ktorá vyplýva z tejto smernice, je charakteristické, že [orgány členských štátov] nemôžu, okrem špecifických prípadov, brániť používaniu, pre ktoré je výrobok splňajúci požiadavky stanovené v harmonizačnom právnom predpise určený, pretože inak by sa tým ohrozil jeho potrebný účinok“³⁶.

67. Teoreticky je toto tvrdenie určite správne. No opäť nemôžem súhlasiť s dôsledkami, ktoré z pohľadu Všeobecného súdu z tohto tvrdenia vyplývajú pre túto vec. Znamená to, že členské štáty v zásade nemôžu prijať pravidlá obmedzujúce používanie vozidla Euro 6 (ako vozidla určeného na prepravu cestujúcich a/alebo tovaru) z dôvodov ochrany životného prostredia? Tak to byť nemôže, ako uznal sám Všeobecný súd, keď uviedol, že členské štáty môžu organizovať dni bez áut.³⁷ Ako však môže jedno a to isté harmonizačné opatrenie povoliť a zakázať rovnaký druh konania? Odôvodnenie Všeobecného súdu je zrejme vnútorne rozporné.

68. Zdá sa, že tento rozpor pramení zo zámeny logiky regulácie a účinkov pravidiel Únie v oblasti pozitívnej integrácie (harmonizácia) a negatívnej integrácie (pravidlá voľného pohybu). V judikatúre Súdneho dvora bola totiž obdobná otázka položená v minulosti a bola skúmaná z hľadiska článku 34 ZFEÚ. Súdny dvor v tomto ohľade pochopiteľne odmietol príliš reštriktívny prístup. Vo veci Mickelsson a Roos (s odkazom na vodné skútre) Súdny dvor konštatoval, že len vnútroštátne právne predpisy, „[ktoré bránia] užívateľom [týchto vozidiel] v riadnom používaní týchto výrobkov, ktoré je im vlastné, alebo výrazné obmedzenie ich používania“ by predstavovali opatrenia s rovnakým účinkom ako množstevné obmedzenia dovozu, a preto by museli byť odôvodnené.³⁸ Rovnako vo veci Komisia/Taliansko (prípojné vozidlá motocykla) Súdny dvor rozhodol, že taliansky zákon, podľa ktorého motocykle nesmú ťahať prípojné vozidlá, predstavuje v rozsahu, v akom bráni v prístupe týchto produktov na taliansky trh, opatrenie s rovnakým účinkom.³⁹

69. V oboch veciach boli vnútroštátne opatrenia posudzované z hľadiska pravidiel voľného pohybu a boli považované za opatrenia s rovnakým účinkom, *len ak* znemožňovali alebo narúšali prístup príslušného výrobku na domáci trh, pretože tento výrobok nemohol byť použitý alebo jeho použitie bolo značne obmedzené. Je pravda, že v týchto veciach nevstupoval do hry žiadny nástroj harmonizácie. V týchto veciach je však v tomto smere situácia rovnaká: harmonizačný(-é) akt(-y), ktorého/ktorých sa odporcovia dovolávajú, harmonizuje(-ú) iba pravidlá typového schválenia vozidiel s cieľom ich *prvotného uvedenia na trh*. Neupravujú *následné používanie* vozidiel (a už vôbec nie miestnu premávku vozidiel) a jeho úpravu z dôvodov ochrany životného prostredia alebo verejného zdravia.

³⁵ Bod 66 napadnutého rozsudku.

³⁶ Bod 69 napadnutého rozsudku (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

³⁷ Bod 52 napadnutého rozsudku.

³⁸ Rozsudok zo 4. júna 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, bod 28).

³⁹ Rozsudok z 10. februára 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, body 54 až 58). Pozri tiež rozsudok z 20. marca 2014, Komisia/Polsko (C-639/11, EU:C:2014:173, bod 52).

70. V tejto súvislosti je podľa môjho názoru pomerne jasné, že také ustanovenie, ako je článok 4 ods. 3 smernice 2007/46, nebráni tomu, aby členské štáty rozhodli, že z dôvodov verejného záujmu (týkajúcich sa okrem iného verejnej bezpečnosti, verejného zdravia, bezpečnosti cestnej premávky alebo ochrany životného prostredia) môžu všetky vozidlá, alebo len určité typy vozidiel (t. j. menej znečisťujúce alebo malé vozidlá alebo vozidlá rezidentov alebo verejných orgánov, atď.) jazdiť v určitých oblastiach (v centre mesta, národných parkoch, mimo komunikácií, po vojenských oblastiach, staveniskách, atď.) bez obmedzení, alebo v určitej dobe (v nedeľu, počas dňa bez áut, počas konania trhov či iných kultúrnych alebo športových udalostí, atď.). Zrejme nič v tomto ustanovení nebráni najmä tomu, aby odporcovia mali právomoc vytvoriť nízkoemisné zóny („LEZ“), čo je fenomén, ktorý orgány Únie vždy vnímali pozitívne.⁴⁰ Rovnako tak môžu členské štáty z tých istých dôvodov obmedziť určité spôsoby používania vozidiel (rýchlu jazdu, nepovolené parkovanie, jazdu s deťmi bez použitia primeraného vybavenia, atď.).⁴¹

71. Miestna právna úprava, ktorá zavádza obmedzenie premávky vozidiel v niektorých špecifických oblastiach, aj keď môže používať prísnejšie emisné parametre, ako sú parametre používané na normu Euro 6, teda neporušuje právnu úpravu typového schvaľovania Únie. Jej zlučiteľnosť s právom Únie by mohla byť nanajvýš posudzovaná z hľadiska článku 34 ZFEÚ na základe kritéria uvedeného vo veci Mickelsson a Roos alebo vo veci Komisia/Taliansko. No opakujem, aj keď určité vnútroštátne opatrenia týkajúce sa následného použitia by mohli nakoniec spadať pod opatrenia s rovnakým účinkom na základe článku 34 ZFEÚ,⁴² určite to neznamená, že právo Únie pozitívne harmonizovalo práve túto otázku alebo oblasť.

72. Súhrnne treba konštatovať, že sa Všeobecný súd podľa môjho názoru dopustil pochybenia, keď dospel k záveru, že odporcovia boli napadnutým nariadením priamo dotknutí z dôvodu jeho vzájomného vzťahu s článkom 4 ods. 3 smernice 2007/46.

73. Napadnutý rozsudok však nie je potrebné zrušiť, pretože podľa môjho názoru existujú iné dôvody, na základe ktorých sú odporcovia napadnutým nariadením priamo dotknutí v zmysle článku 263 ZFEÚ.

3) O dopade napadnutého nariadenia na právne postavenie odporcov

74. Na to, aby sa akt Únie žalobcu priamo dotýkal, je potrebné, aby bolo dotknuté jeho *právne postavenie*. To v podstate znamená, že predmetný akt Únie musí zmeniť súkromnoprávne alebo verejnoprávne práva a povinnosti žalobcov.⁴³

⁴⁰ Pozri napríklad Európska komisia, GR pre životné prostredie, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 30. januára 2014; a štúdie tematickej sekcie Európskeho parlamentu Občianske práva a ústavné veci – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, september 2018.

⁴¹ Pozri analogicky rozsudok z 13. júla 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² V tomto zmysle je v zásade daná pôsobnosť článku 34 ZFEÚ, aj keď môže byť určite odôvodnená ochranou životného prostredia a/alebo ochranou verejného zdravia, ak je primeraná – pozri rozsudok zo 4. júna 2009, Mickelsson a Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, body 31 až 40), a z 10. februára 2009, Komisia/Taliansko (C-110/05, EU:C:2009:66, body 59 až 69). Pozri tiež rozsudok z 21. decembra 2011, Komisia/Rakúsko (C-28/09, EU:C:2011:854, body 125 a 140).

⁴³ Podrobnejšie a s ďalšími odkazmi pozri moje návrhy vo veci Région de Bruxelles-Capitale/Komisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 46).

75. Pokiaľ ide o miestne celky, z judikatúry vyplýva, že tieto subjekty sú bezprostredne dotknuté aktom Únie, ak v medziach vnútroštátneho ústavného systému príslušného členského štátu vykonávajú zverené právomoci autonómne a akt Únie bráni týmto subjektom vo výkone týchto právomocí tak, ako to považujú za vhodné.⁴⁴

76. Bráni v tomto kontexte napadnuté nariadenie odporcom vo výkone ich (ústavných) právomocí v oblastiach ochrany životného prostredia a regulácie dopravy takým spôsobom, akým to považujú za vhodné?

77. Pripúšťam, že v tejto veci nie je odpoveď na túto otázku jednoznačná.

78. Niet pochýb o tom, že napadnuté nariadenie môže v rozsahu, v akom povoľuje uvedenie vozidiel, ktoré nemusia spĺňať niektoré normy Euro 6, na trh (ktoré možno kvalifikovať ako „nepravé Euro 6“ vozidlá), sťažiť právne povinnosti odporcov v boji proti znečisteniu životného prostredia. Ako uviedli a preukázali odporcovia, miestne predpisy o premávke vozidiel všeobecne rozlišujú vozidlá v závislosti na ich kategórii „Euro“.⁴⁵

79. Ako však už bolo uvedené v predchádzajúcej časti týchto návrhov, nič v napadnutom nariadení (alebo v právnych predpisoch, ktoré uvedené nariadenie vykonáva) nemožno vykladať tak, že z právneho hľadiska bráni tomu, aby odporcovia pri regulácii miestnej dopravy rozlišovali medzi menej a viac znečisťujúcimi vozidlami bez ohľadu na kategóriu Euro, do ktorej tieto vozidlá patria. Je pravda, že ak by vnútroštátne opatrenia mali vychádzať z iných parametrov ako z kategórie Euro, mohli by byť také opatrenia ťažšie uskutočniteľné, kontrolovateľné a vykonateľné. To však z hľadiska reštriktívneho chápania článku 263 ZFEÚ nie je podstatné. Ide o vplyv na *faktickú situáciu* odporcov, a nie na ich právne postavenie, čo nepostačuje na to, aby odporcovia boli priamo dotknutí v zmysle článku 263 ZFEÚ.⁴⁶

80. Nemyslím si však, že by analýza o priamej dotknutosti mohla na tomto mieste skončiť. Právnym kritériom stanoveným judikatúrou, pokiaľ ide o priamy vplyv na miestne alebo regionálne celky, ako sú odporcovia, je to, či napadnutý akt Únie bráni týmto subjektom vo výkone ich autonómnych právomocí spôsobom, akým to *považujú za vhodné*.⁴⁷

81. Domnievam sa, že existujú rôzne spôsoby, ako k tomuto zneniu pristupovať. Na jednej strane by mohlo ísť o veľmi striktný výklad, podľa ktorého existuje „priama dotknutosť“ iba v prípade, keď napadnutý akt Únie *neumožňuje* týmto subjektom vykonávať ich právomoci. V tomto prípade by miestne celky mohli napadnúť iba akty Únie, ktoré im ukladajú povinnosť buď úplne sa zdržať výkonu svojich právomocí, alebo im ukladajú povinnosť, aby tieto právomoci využívali veľmi špecifickým spôsobom, ktorý by im nedával žiadne možnosti. Na strane druhej je tiež možný voľnejší výklad, podľa ktorého by k vzniku aktívnej legitimácie postačoval iba *vplyv* na právo týchto celkov vykonávať svoje autonómne právomoci. V tomto prípade by miestne celky mohli napadnúť akt Únie, ktorý má určitý vplyv na rozhodovací priestor, ktorý požívajú na základe vnútroštátneho práva.

⁴⁴ Pozri najmä rozsudky z 2. mája 2006, Regione Siciliana/Komisia (C-417/04 P, EU:C:2006:282, body 23 až 32); z 30. apríla 1998, Vlaams Gewest/Komisia (T-214/95, EU:T:1998:77, bod 29), a z 23. októbra 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisia (T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, bod 41).

⁴⁵ Pozri bod 82 napadnutého rozsudku.

⁴⁶ Pozri v tomto zmysle uznesenie zo 6. septembra 2011, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (T-18/10, EU:T:2011:419, bod 75).

⁴⁷ Pozri bod 75 vyššie.

82. Domnievam sa, že najprimeranejší výklad článku 263 ZFEÚ sa nachádza v strede týchto dvoch extrémov.

83. Je pravda, že zo samotného znenia kritéria vytvoreného súdmi Únie vyplýva zrejme skôr voľnejší výklad: tieto celky nemôžu vykonávať svoje právomoci tak, *ako to považujú za vhodné*. Toto kritérium neodkazuje na absolútnu nemožnosť ani na zbavenie voľnej úvahy. Jeho znenie podľa všetkého neobsahuje *žiadne obmedzenia* týkajúce sa výkonu ich zákonných právomocí.

84. No takýto „voľný“ výklad uvedeného kritéria by však bol ťažko zlučiteľný so všeobecnou judikatúrou Súdneho dvora o článku 263 ZFEÚ. Táto judikatúra najmä vyžaduje, aby medzi napadnutým aktom Únie a zmenou právneho postavenia žalobcu existovala *priama príčinná súvislosť*.⁴⁸ Súdny Únie tiež objasnili, že samotná skutočnosť, že miestny celok má *nejakú právomoc* – ako orgán príslušný pre hospodárske a sociálne záležitosti a záležitosti ochrany životného prostredia na svojom území – vo vzťahu k záležitosti upravenej aktom Únie so všeobecnou pôsobnosťou, nemôže sama osebe postačovať na to, aby bol uvedený celok považovaný za „dotknutý“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ.⁴⁹

85. Nedomnievam sa teda, že by nemožnosť výkonu ich právomocí takým spôsobom, „akým to považujú za vhodné“, mohla byť v praxi zredukovaná na absolútnu nemožnosť vykonávať tieto právomoci, bez toho, aby bola úplne prehliadnutá existujúca judikatúra. Okrem toho by v takom prípade bola judikatúra týkajúca sa aktívnej legitimácie podľa článku 263 ZFEÚ (opäť) len ťažko zlučiteľná s radom ďalších oblastí práva Únie, ktoré sa vyvíjajú presne opačným smerom.⁵⁰

86. Zastávam preto názor, že na toto kritérium Súdneho dvora je potrebné nahliadať tak, že miestnym alebo regionálnym celkom priznáva aktívnu legitimáciu, ak medzi napadnutým aktom Únie a výkonom *osobitnej autonómnej právomoci* miestneho celku *existuje priama príčinná súvislosť*. Táto súvislosť existuje vtedy, ak je akt Únie *rozhodujúcim faktorom*, ktorý buď úplne bráni miestnym alebo regionálnym orgánom vykonávať ich právomoci, alebo ich núti konať, pričom zásadne mení spôsob, akým tieto orgány môžu tieto právomoci zákonne využívať.

87. Ak to tak je, spĺňajú odporcovia toto kritérium?

88. Aj keď je to určite tesné, s ohľadom na všetky právne a skutkové okolnosti obsiahnuté v spise sa prikláňam k názoru, že odpoveď na túto otázku je kladná. Napadnuté nariadenie má totiž vplyv na spôsob, akým odporcovia môžu zákonne vykonávať svoje osobitné právomoci v oblasti ochrany životného prostredia a verejného zdravia v rámci boja proti znečisťovaniu a zabezpečiť primerané štandardy kvality ovzdušia, ako im to ukladajú právne predpisy.

⁴⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. júla 1984, Commune de Differdange a i./Komisia (222/83, EU:C:1984:266, body 10 až 12), a z 27. apríla 1995, CCE Vittel/Komisía (T-12/93, EU:T:1995:78, bod 58). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka E. Sharpston vo veci A a i. (C-158/14, EU:C:2016:734, bod 78) a moje návrhy vo veci Région de Bruxelles-Capitale/Komisía (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 48).

⁴⁹ Pozri uznesenie z 19. septembra 2006, Benkő a i./Komisia (T-122/05, EU:T:2006:262 bod 64).

⁵⁰ Naproti tomu napríklad dôraz Súdneho dvora na zásadu efektivity, ktorá je tiež uplatniteľná na prístup jednotlivcov k vnútroštátnym súdom na účely uplatnenia ich práv založených na práve Únie, ktorá bola pôvodne pojatá ako brániaca obvyčajnej „nemožnosti“ – rozsudok zo 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5); neskôr rozšírená tak, aby bránila „nemožnosti alebo nadmernej obtiažnosti“ – rozsudok z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur and Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 83); ďalej rozšírená o ďalšie doplňujúce prvky účinnej súdnej ochrany stanovenej v článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) – rozsudok z 12. júla 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, bod 48); a naposledy ešte viac rozšírená prostredníctvom článku 19 ods. 1 ZEÚ, ktorý má rovnaký obsah ako článok 47 Charty, ale zahŕňa aj situácie, na ktoré sa prísne vzaté v tradičnom zmysle nevzťahuje právo Únie – rozsudok z 2. marca 2021, A.B. a i. (vymenovanie sudcov Najvyššieho súdu – žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 143). Ide však samozrejme o veľmi odlišné otázky – jedna sa týka účinného prístupu k vnútroštátnym súdom na účely potenciálnej ochrany subjektívnych práv založených na práve Únie, zatiaľ čo druhá sa týka prístupu k súdom Únie na základe článku 263 ZFEÚ s cieľom potenciálnej ochrany subjektívnych práv založených na práve Únie.

89. Skutočnosť, že odporcovia majú na ústavnej úrovni *osobitné právomoci* v oblastiach ochrany životného prostredia a regulácie dopravy, už bola uvedená Všeobecným súdom, a nezdá sa, že by ju odvolatelia spochybňovali. V tejto súvislosti dodávam, že odporcovia majú v tomto ohľade dokonca zodpovedajúce *zákonné povinnosti* v rámci svojich právnych poriadkov. Tieto skutočnosti sú dôležité v rozsahu, v akom odlišujú odporcov od ostatných vnútroštátnych orgánov v rámci Únie, ktoré môžu byť napadnutým nariadením dotknuté iba nepriamo, keďže tieto iné vnútroštátne orgány sú poverené úlohou dbať na všeobecné blaho svojich občanov. Tým skôr tieto skutočnosti odlišujú odporcov od všetkých fyzických osôb žijúcich v Únii, ktoré – len z dôvodu, že dýchajú znečistený vzduch – sa môžu cítiť byť napadnutým nariadením dotknuté.

90. Kľúčovou otázkou teda je, či je výkon týchto právomocí odporcov na účely splnenia ich zákonných povinností napadnutým nariadením podstatne dotknutý.

91. Po prvé je medzi účastníkmi konania nesporné, že podľa vnútroštátneho práva sú miestne celky, ako sú odporcovia, zodpovedné za prijímanie rôznych opatrení na boj proti znečisťovaniu a na zabezpečenie určitých noriem kvality ovzdušia v záujme ochrany zdravia a bezpečnosti občanov. Tieto opatrenia môžu byť nevyhnutné – čo je v tomto kontexte zásadné – *na účely splnenia povinností vyplývajúcich z práva Únie*, ako sú povinnosti vyplývajúce z ustanovení smernice 2008/50. Ako bolo uvedené v bode 59 vyššie, táto smernica ukladá členským štátom povinnosť dodržiavať európske normy kvality ovzdušia („AQS“), a na tento účel vypracovať plány kvality ovzdušia (vrátane krátkodobých akčných plánov) („AQP“) pre určité zóny a aglomerácie, v ktorých znečisťujúce látky prekračujú limitné hodnoty.

92. Po druhé je tiež nesporné, že veľké európske mestá, ako sú odporcovia, sú postihnuté znečistením, ktoré z veľkej časti pochádza z emisií vozidiel. To platí najmä pre emisie NO_x vo veľkých mestách, ktoré produkuje predovšetkým miestna cestná doprava, a ako také často prekračujú príslušné regulačné limity.⁵¹

93. Po tretie skúšky vykonané po škandále „dieselgate“ ukázali, že *takmer všetky* ľahké úžitkové vozidlá so vznetrovými motormi Euro 5 a Euro 6 značne presiahli uplatniteľné limitné hodnoty NO_x.⁵² Zavedením týchto noriem teda doposiaľ nedošlo k podstatnému zlepšeniu situácie v oblasti emisií NO_x.⁵³

94. Po štvrté je tiež ťažko spochybniteľné, že ak sa orgány Únie nesnažia zabezpečiť – ako tvrdia odporcovia – dodržiavanie limitných hodnôt stanovených vo „svojich vlastných“ právnych predpisoch v oblasti emisií znečisťujúcich látok z vozidiel, prechádza povinnosť prijať opatrenia na zabezpečenie kvality ovzdušia logicky na orgány členských štátov. To platí najmä v prípade vnútroštátnych orgánov poverených reguláciou premávky, najmä tých, ktoré pôsobia v najviac znečistených oblastiach. S prihliadnutím k bežnému životnému cyklu ľahkých úžitkových vozidiel budú tieto orgány samozrejme musieť konať skôr v bližšej ako vo vzdialenejšej

⁵¹ Pozri najmä správu Európskej komisie – Prvý výhľad pre čisté ovzdušie, COM(2018) 446 final/2, s. 2; a oznámenie – Európa, ktorá chráni: Čistý vzduch pre všetkých, COM(2018) 330 final, bod 3.1.

⁵² Pozri poznámku pod čiarou 11.

⁵³ Pozri najmä Európsky parlament, Správa o vyšetrovaní meraní emisií v automobilovom priemysle (2016/2215(INI)) z marca 2017, s. 26.

budúcnosti. Komisia tiež – a nemožno v tom prehliadnúť istú iróniu – vyzýva vnútroštátne orgány, *aby konali rýchlo a rázne*, keď si nedávno ako prioritu stanovila začať konania o porušení povinnosti proti členským štátom, ktoré nedodržiavajú AQS.⁵⁴

95. Na tento účel sú tak vnútroštátne orgány, ako sú odporcovia, povinné prijať určité opatrenia, a to aj v rámci AQP, ktoré by v prípade, že by Únia zakázala evidenciu a predaj vozidiel, ktoré nespĺňajú emisné normy Únie, boli s najväčšou pravdepodobnosťou menej obmedzujúce, ba dokonca zbytočné. Výber opatrení, ktoré majú odporcovia prijať, ako aj spôsob, akým sa majú opatrenia vykonávať, musia byť teda v priamom dôsledku napadnutého nariadenia obmedzené. Z hľadiska práva Únie a aj vnútroštátneho práva je manévrovací priestor na splnenie ich zákonných povinností značne obmedzený, čo im ukladá povinnosť plniť požadované úlohy na tento účel odlišne.

96. Ako bolo uvedené vyššie,⁵⁵ mestá alebo iné regionálne celky si na základe vnútroštátneho práva stále prakticky zachovávajú svoje právomoci regulovať miestnu dopravu z dôvodov ochrany životného prostredia alebo verejného zdravia bez ohľadu na splnenie „pravej“ alebo „nepravej“ normy Euro 6, a to takým spôsobom, akým uznajú za vhodné. Ak tieto orgány chcú, môžu zakázať vozidlá Euro 6, či dokonca zaviesť vlastné normy Euro 7 alebo Euro 8. Stále môžu rozhodnúť, že do centra mesta môžu vchádzať iba určité vozidlá alebo že automobilová doprava je povolená len v určitých časoch alebo dňoch, alebo že je všeobecne zakázaná.

97. Nič to však nemení na tom, že výkon ich právomocí a právnych povinností bol bezhranične sťažený. Rozumná regulácia miestnej dopravy z dôvodov ochrany životného prostredia a verejného zdravia musí vychádzať z určitých širších a štandardizovaných kritérií. Nikto zrejme nebude vážne navrhovať, aby každé veľké mesto alebo región v Európe teraz začali vytvárať svoj vlastný zoznam vozidiel, ktorým bude umožnený vjazd do centier miest, so stanicami na meranie emisií pred mestskými bránami. No nemožnosť dovoľávať sa (práve na tento účel) zavedených kategórií a noriem Únie má za následok, že mestá si musia vybrať svoje vlastné kritériá, ktoré nutne vyvolajú ďalšie spory, pokiaľ ide o spoločenské alebo finančné náklady miestnych obyvateľov alebo určitých skupín rezidentov, a ktoré môžu vystaviť mestá prípadným žalobám založeným na diskriminácii alebo svojvoľnom obmedzení prístupu či voľného pohybu.⁵⁶

98. Nezávideniahodná úloha prijímať všetky tieto (naozaj zložité) rozhodnutia – a s nimi spojená prípadná zodpovednosť – sú jednoducho prenesené na (členské štáty a ich) miestne orgány. Tieto orgány tak môžu skončiť pri tom, že budú musieť prijímať drastické a nepopulárne opatrenia na zabezpečenie dodržiavania práva Únie z toho dôvodu, že Komisia sa rozhodla tolerovať iné porušovanie práva Únie.

⁵⁴ Pokiaľ ide o limitné hodnoty emisií NO₂, pozri rozsudky z 24. októbra 2019, Komisia/Francúzsko (Prekročenie medzných hodnôt oxidu dusičitého) (C-636/18, EU:C:2019:900), a z 3. júna 2021, Komisia/Nemecko (Medzné hodnoty – NO₂) (C-635/18, neuvverejnený, EU:C:2021:437). V súvislosti s obdobnou problematikou hodnôt PM₁₀ pozri rozsudky z 22. februára 2018, Komisia/Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94); z 30. apríla 2020, Komisia/Rumunsko (C-638/18, neuvverejnený, EU:C:2020:334), a z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (C-644/18, EU:C:2020:895). Nie je náhoda, že väčšina prípadov v tejto oblasti sa týka najväčších aglomerácií jednotlivých členských štátov.

⁵⁵ Ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti týchto návrhov, najmä v bode 70.

⁵⁶ Pre iný príklad, ako môžu mať niektoré kritériá výberu alebo prístupu k obmedzeným verejným statkom (či už ide o politiku bývania alebo prístup vozidiel do centier miest) výrazné sociálne dôsledky na určité skupiny, pozri moje návrhy v spojených veciach *Cali Apartments a HX* (C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:251, body 121 až 136).

99. V takejto situácii tvrdiť, že postavenie miestnych celkov je napadnutým nariadením dotknuté iba fakticky, a nie právne, je veľmi formalistické,⁵⁷ ak nie priamo cynické. Skutočnosť, že Komisia údajne nezabezpečila dodržiavanie limitných hodnôt emisií NO_x musí mať priamy a významný vplyv na spôsob, akým také subjekty, ako sú odporcovia, musia vykonávať svoje autonómne právomoci v oblastiach ochrany životného prostredia a regulácia dopravy.⁵⁸

100. V tomto poslednom uvedenom rozmere je dopad na postavenie odporcov *právny, a nie iba faktický*. Samozrejme uznávam, že v takých prípadoch, ako je tento, nie je zďaleka jednoduché určiť hranicu medzi tým, čo je právne, a čo je faktické. Odporcovia samozrejme sú, ako všetci ostatní, dotknutí aj fakticky: musia prijať právnu úpravu Únie za fakt a východiskový bod svojej ďalšej činnosti. *Popri tom* však takisto existuje prvok právnej dotknutosti. Napadnuté nariadenie má priamy vplyv na spôsob, akým budú odporcovia vykonávať svoje zákonné práva a povinnosti.

101. Na ilustráciu tohto bodu môže prispieť jednoduché intelektuálne cvičenie. Predpokladajme, že by bolo určené, že odporcovia sú dotknutí len fakticky, nie právne. Kto by potom ale mohol byť takou právnou úpravou právne dotknutý? Maďarská vláda uviedla, že právne dotknutí môžu byť len výrobcovia automobilov a vnútroštátne orgány zodpovedné za posudzovanie dodržiavania ustanovení napadnutého nariadenia.⁵⁹ O čo viac je však výrobca automobilov právne dotknutý právnou úpravou, ktorou sa musí riadiť, ak chce na trh uviesť svoj zatiaľ nevyrobený produkt?⁶⁰ Výrobca nemá žiadne zákonné právo na prijatie určitej právnej úpravy obsahujúcej určité normy alebo hodnoty. V dôsledku toho nemôže byť jeho právne postavenie (na účely existujúcich práv a povinností) už zo svojej podstaty dotknuté akoukoľvek novou právnou úpravou s budúcimi pravidlami, lebo v tomto ohľade v prvom rade nemá (budúce) zákonné právo. To isté platí *a fortiori* pre vnútroštátne orgány poverené kontrolou dodržiavania emisných hodnôt stanovených právnou úpravou Únie. Aké by boli nadobudnuté zákonné práva alebo povinnosti (nezávislé na členskom štáte, ktorého bude pravdepodobne jediným orgánom) ústredného vnútroštátneho orgánu povereného typovým schvaľovaním vozidiel? Pre obidva tieto typy subjektov predstavujú nové hodnoty, ktoré budú musieť v budúcnosti dodržiavať (jeden výrobou vozidiel tejto špecifikácie, ak chce, aby bola schválená, druhý zisťovaním súladu s uvedenými špecifikáciami), iba faktické východiskové body, v skutočnosti však nemajú žiaden priamy a bezprostredný dopad na ich právne postavenie.

102. Netvrdím, že s takým zužujúcim prístupom súhlasím. Vyššie uvedený argument má iba ukázať, že ak by sa mala prijať expanzívna predstava o obvyčajnej faktickej dotknutosti s vylúčením akejkoľvek právnej dotknutosti, nikto by nikdy nebol právne dotknutý žiadnym aktom Únie.

⁵⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. januára 1985, Piraiki-Patraiki a i./Komisia (11/82, EU:C:1985:18, body 6 až 10), a z 13. marca 2008, Komisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Za povšimnutie stojí, že v nedávnej veci týkajúcej sa nesplnenia povinnosti nemecká vláda tvrdila, že prekročenie hodnôt NO₂ v niektorých oblastiach Nemecka bolo v zásade možné pripísať Komisii, lebo po niekoľko rokov tento orgán nekonal s cieľom zabezpečiť súlad s ustanoveniami nariadenia č. 715/2007 týkajúcimi sa emisií v podmienkach skutočnej jazdy. Nemecká vláda tvrdila, že nečinnosť Komisie sťažila, ak nie znemožnila, dosiahnutie súladu s limitnými hodnotami NO₂ stanovenými v smernici 2008/50. Pozri rozsudok z 3. júna 2021, Komisia/Nemecko (Limitné hodnoty – NO₂) (C-635/18, neuvyverejnený, EU:C:2021:437, body 22, 68, 73, 125 a 126).

⁵⁹ Pozri bod 36 vyššie.

⁶⁰ V rámci tohto rozmeru, ktorý sa v prvom rade potenciálne prekrýva s nedostatkom záujmu na podanie žaloby – pozri napríklad rozsudok zo 4. júna 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Komisia (C-682/13 P, neuvyverejnený, EU:C:2015:356, bod 25), alebo z 23. novembra 2017, Bionorica a Diapharm/Komisia (C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 85). V poslednej uvedenej veci (v bode 115) Súdny dvor odmietol existenciu právneho záujmu na konaní žalobcu, ktorý v čase podania žaloby ešte nevyrábal príslušný výrobok v rámci napadnutého osobitného právneho režimu, a vyhlásil žalobu za nepripustnú.

103. Existujú tri širšie systémové dôvody pre vyváženie výkladu článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ v prípade, že žalobcovia sú regionálnymi celkami členských štátov. Vzhľadom na to, že sa tieto dôvody v značnej miere prekrývajú s tvrdeniami už uvedenými v mojich návrhoch vo veci Région de Bruxelles-Capitale k tejto otázke,⁶¹ môžem byť stručný.

104. Po prvé *príliš* reštriktívne uplatnenie článku 263 ZFEÚ na miestne celky by bolo ťažko zlučiteľné s niektorými základnými ústavnými zásadami, najmä so zásadami zakotvenými v článku 4 ods. 2 a 3 ZEÚ.

105. Na jednej strane prístup, podľa ktorého sú – na účely súdneho preskúmania na úrovni Únie – ústavné úlohy zastávané na vnútroštátnej úrovni regionálnymi a miestnymi celkami irelevantné, by nepochybne zle zapadal do znenia článku 4 ods. 2 ZEÚ, ktorý Únii ukladá rešpektovať najmä národnú identitu členských štátov, „obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv“.

106. Na druhej strane sa otvorenejší prístup celkov pôsobiacich pod úrovňou štátu k súdom Únie zdá byť logickým (a takmer nevyhnutným) protikladom početných a širokých povinností, ktoré právo Únie týmto celkom ukladá. Ide nielen o všeobecnú povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na vykonanie práva Únie a zabezpečiť ich vykonávanie a zdržať sa prijímania akéhokoľvek opatrenia, ktoré by mohlo zmariť potrebný účinok práva Únie, ale aj o veľmi konkrétne a špecifické povinnosti v jednotlivých oblastiach politiky, čo tiež preukazuje táto vec. Zásada lojálnej spolupráce zakotvená v článku 4 ods. 3 ZEÚ musí zjavne mať svoj rub aj líc.⁶²

107. Po druhé odmietnutie možnosti napadnúť akty Únie, ktoré podstatným spôsobom ovplyvňujú výkon určitých právomocí, ktoré na ústavnej úrovni majú také subjekty, ako sú odporcovia, by mohlo viesť k tomu, čo musím nazvať „ústavne nezdravou situáciou“ z hľadiska stimulov a kontroly. Nie je totiž neobvyklé, že delegované akty Únie alebo vykonávacie akty Únie sú výsledkom určitého druhu (právne stanovenej) dohody uzatvorenej medzi orgánom Únie a príslušným priemyselným odvetvím alebo zainteresovanými subjektmi. V týchto prípadoch môže reštriktívny prístup k pojmu „priama dotknutosť“ znamenať, že jedinou kategóriou žalobcov, ktorá bude mať (možno) aktívnu legitimáciu na podanie žaloby na súdy Únie, budú práve členovia tohto priemyselného odvetvia. To však nebude najlepšie podnecovať k rokovaniam s príslušnými zainteresovanými stranami a k vyváženému legislatívnemu výsledku, pokiaľ je účinné nespochybnenie tohto výsledku v skutočnosti podmienené vytvorením právnych predpisov podľa ľubovôle príslušného priemyselného odvetvia.

108. Po tretie z hľadiska inštitucionálnej úrovne som stále v rozpakoch nad súdnou štruktúrou a aktuálnou súdnou politikou, ktorá túto štruktúru zachováva, ktorá tým, že obmedzuje priamy prístup k súdom Únie, smeruje veci, v ktorých sa rieši platnosť aktov Únie, vnútroštátnym súdom, aby sa tieto veci mohli eventuálne dostať k Súdному dvoru o niekoľko rokov neskôr prostredníctvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania.⁶³ Táto zložitá a časovo náročná kombinácia riadenia nie je jednoducho rozumná z hľadiska najnovšej reformy súdnej štruktúry

⁶¹ Návrhy vo veci Région de Bruxelles-Capitale/Komisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, body 46 až 63 a 129 až 147). Je pravda, že tieto tvrdenia podľa všetkého Súdny dvor nepresvedčili, a to podľa záverov v jeho rozsudku z 3. decembra 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Komisia (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Je však tiež pravda, že žiadne z týchto tvrdení nebolo nijakým spôsobom, priamo ani nepriamo, Súdnym dvorom v tomto rozsudku spochybnené ani vyvrátené.

⁶² Pozri podrobnejšie moje návrhy vo veci Région de Bruxelles-Capitale/Komisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 80).

⁶³ Ako ukazujú doteraz prejednávané veci týkajúce sa škandálu „dieselgate“ (pozri poznámku pod čiarou 10), táto problematika bude pravdepodobne svojím spôsobom zamestnávať súdy (Únie) v nasledujúcich rokoch.

Únie, ktorá zverila Všeobecnému súdu prostriedky na výkon jeho ústavnej úlohy ako súdu prvého stupňa Únie, ktorý môže v rámci svojej právomoci vykonávať úplné súdne preskúmanie po právnej i skutkovej stránke.⁶⁴

109. Všetko vyššie uvedené platí o to viac vo veciach týkajúcich sa zložitých technických oblastí, pre ktorých rozhodnutie môže byť v praxi rozdelenia úloh v rámci prejudiciálneho konania nepriaznivé. Na jednej strane totiž vnútroštátny súd, niekedy dokonca aj súd prvého stupňa, ktorý sa zaoberá trochu odlišnou otázkou, pravdepodobne nevykoná podrobné, skutkové a technické predbežné posúdenie otázok relevantných pre výklad práva Únie, ktorý musí byť vykonaný Súdny dvorom.⁶⁵ Na druhej strane nie je na Súdnom dvore, aby v prejudiciálnom konaní posudzoval skutkový stav. Týmto spôsobom hrozí nebezpečenstvo, že preskúmanie dosť zložitých technických otázok, ktoré nutne ovplyvnia výsledok výkladu alebo platnosti práva Únie, nebude vykonané v žiadnom z týchto konaní.⁶⁶

110. S ohľadom na vyššie uvedené a napriek nesprávnemu právnemu posúdeniu, ktorého sa Všeobecný súd v tomto ohľade dopustil, navrhujem, aby Súdny dvor druhú časť prvého odvolacieho dôvodu Maďarska, ako aj prvý a druhý odvolací dôvod Nemecka, zamietol. Odporcovia sú priamo dotknutí.

2. O otázke, či napadnuté nariadenie vyžaduje prijatie vykonávacích opatrení

a) Argumentácia účastníkov konania

111. Prvá časť prvého odvolacieho dôvodu Maďarska smeruje proti zisteniu Všeobecného súdu obsiahnutému v bode 40 napadnutého rozsudku, podľa ktorého napadnuté nariadenie nevyžaduje prijatie *vykonávacích opatrení* voči odporcom. Maďarsko v podstate zastáva názor, že napadnuté nariadenie samo osebe nevyvoláva žiadne právne účinky a že predtým, ako bude môcť nejaké právne účinky vyvolať, musí na vnútroštátnej úrovni dôjsť k prijatiu série aktov.

b) Analýza

112. Tento dôvod odvolania musí byť podľa môjho názoru zamietnutý.

⁶⁴ Pozri argumenty uvedené v mojich návrhoch vo veci Région de Bruxelles-Capitale/Komisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, body 137 až 147). Pozri tiež moje nedávne návrhy vo veci FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, bod 148).

⁶⁵ Pozri napríklad rozsudok z 1. októbra 2019, Blaise a i. (C-616/17, EU:C:2019:800). V tejto veci viedla skutočnosť, že pán Blaise a ďalšie osoby vnikli do nešpecifikovaných predajní v departemente Ariège (Francúzsko), kde znehodnotili kanistre s herbicídmi obsahujúcimi glyfozát a sklenené vitríny, k tomu, že voči uvedeným osobám bolo začaté trestné stíhanie vo veci znehodnotenia alebo poškodenia cudzieho majetku. Na tomto základe a v nadväznosti na rozhodnutie vnútroštátneho súdu predložené Tribunal correctionnel de Foix (Trestný súd Foix, Francúzsko), ktorý rozhodoval vo veci na prvom stupni, týkajúcej sa obvinenia proti dotknutým osobám, posudzoval Súdny dvor niekoľko pomerne zložitých technických otázok o platnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 309, 2009, s. 1) v kontexte povoľovania glyfozátu ako účinnej látky. Zároveň nemohla byť tá istá otázka (predĺženie povolenia glyfozátu ako účinnej látky) preskúmaná Všeobecným súdom prostredníctvom priamej žaloby podanej regiónom hlavného mesta Brusel z dôvodu neexistencie priamej dotknutosti uvedeného regiónu – rozsudok z 3. decembra 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Komisia (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Pre iný príklad pozri rozsudok z 25. júla 2018, Confédération paysanne a i. (C-528/16, EU:C:2018:583), s niekoľkými východiskovými technickými predpokladmi uvedenými v tomto rozsudku, ktoré boli neskôr spochybňované medzinárodnou vedeckou komunitou. Pre (možno neutrálnejšie) zhrnutie týchto spochybnení pozri stanovisko skupiny hlavných vedeckých poradcov (Európskej komisie), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018*. Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2018 (Doi 10.2777/407732).

113. Z judikatúry vyplýva, že na účely posúdenia, či si normatívny akt vyžaduje prijatie vykonávacích opatrení, treba vychádzať z postavenia tej osoby, ktorá podáva žalobu, a z predmetu žaloby.⁶⁷ Otázka, či voči ostatným osobám vyžaduje dotknutý akt prijatie vykonávacích opatrení⁶⁸ a či si iná časť napadnutého aktu, ktorá nebola žalobcom napadnutá, vyžaduje prijatie vykonávacích opatrení,⁶⁹ je preto irelevantná. V tejto súvislosti je zásadné zistiť, či sa osobitné právne účinky, ktoré menia postavenie žalobcu, prejavujú voči tejto osobe v dôsledku napadnutého aktu Únie, alebo v dôsledku iného aktu prijatého Úniou alebo dotknutým členským štátom.⁷⁰

114. V tomto kontexte a vzhľadom na stanovisko odporcov a predmet tohto konania sa domnievam, že Všeobecný súd sa nedopustil chyby, keď zastával názor, že vzhľadom na *špecifickú* situáciu odporcov nevyžadovalo napadnuté nariadenie prijatie vykonávacích opatrení v zmysle článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ.

115. Ak sa treba domnievať, že napadnuté nariadenie umožňuje typové schválenie „nepravých Euro 6“ vozidiel, čo by umožnilo uvádzanie týchto vozidiel na trh, a v dôsledku toho ich prevádzku, bude účinok na právnu možnosť odporcov vykonávať svoje právomoci tak, ako považujú za vhodné, priamy a bezprostredný. Žiadny iný akt Únie alebo vnútroštátny akt sa nevyžaduje na to, aby (metaforicky povedané) zväzoval odporcom ruky. Inými slovami, medzi právnou úpravou Únie napadnutou odporcami a zmenou ich právneho postavenia existuje príčinná súvislosť.

116. Tvrdenie, že celky pôsobiace pod úrovňou štátu musia čakať na prvé typové schválenie každého „nepravého Euro 6“ vozidla, aby mohli toto schválenie napadnúť na vnútroštátnom súde a v rámci týchto konaní sa domáhať určenia neplatnosti uplatňovanej právnej úpravy Únie, by bolo neprimerané a vykonštruované. Takýmito vykonávacími aktami zjavne nie sú akty prijaté „voči“ odporcom. Pokiaľ ide o právne účinky napadnuté odporcami (implicitná alebo skrytá zmena noriem Euro 6), napadnuté pravidlo aktu Únie teda zjavne je, ak si požičiame slová generálneho advokáta Cruza Villalóna, „v plnom rozsahu a samo osebe uplatniteľné“⁷¹.

117. Prvá časť prvého odvolacieho dôvodu Maďarska teda musí byť zamietnutá.

B. O veci samej: nedostatok právomoci Komisie

a) Argumentácia účastníkov konania

118. Svojím tretím odvolacím dôvodom Nemecko tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne vyložil článok 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, keď dospel k záveru o nedostatku právomoci Komisie na prijatie napadnutého nariadenia. Nemecko tvrdí, že Komisia má široký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o kvalifikáciu ustanovenia ako „nepodstatného“ a o praktické účinky ustanovenia. Ak je

⁶⁷ Pozri najmä rozsudok z 19. decembra 2013, Telefónica/Komisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, body 30 a 31).

⁶⁸ Pozri najmä rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 63 až 65).

⁶⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2013, Telefónica/Komisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 31).

⁷⁰ Pozri najmä rozsudky z 13. marca 2018, European Union Copper Task Force/Komisia (C-384/16 P, EU:C:2018:176, body 43 až 45), a z 18. októbra 2018, Internacional de Productos Metálicos/Komisia (C-145/17 P, EU:C:2018:839, body 56 a 57).

⁷¹ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát P. Cruz Villalón vo veci T & L Sugars a Sidul Açucares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, bod 32).

tento priestor na voľnú úvahu riadne zohľadnený, malo by byť zavedenie skúšok RDE ako takých, faktora zhody pre tieto skúšky a prechodných pravidiel považované za prvky, ktoré sú nepodstatné v zmysle článku 5 ods. 3 uvedeného nariadenia.

119. Jediný odvolací dôvod Komisie sa tiež týka záverov Všeobecného súdu s ohľadom na údajný nedostatok jej právomoci prijať napadnuté nariadenie. Komisia nespochybňuje, ako uviedol Všeobecný súd v bode 118 napadnutého rozsudku, že limitné hodnoty emisií NO_x predstavujú podstatný prvok nariadenia č. 715/2007. Domnieva sa však, že tento prvok nebol zmenený. V tomto ohľade je príznačné, že Všeobecný súd odkazuje na „faktickú“ zmenu limitnej hodnoty (body 128, 137 a 144 napadnutého rozsudku), pričom uznáva, že tieto hodnoty neboli právne zmenené (v bode 150 tohto rozsudku).

120. Komisia zdôrazňuje, že nariadenie č. 715/2007 neobsahovalo žiadne osobitné ustanovenia o spôsobe, akým sa majú emisie overovať. Podľa Komisie tak Všeobecný súd zamenil metódu overenia limitnej hodnoty sa zmenou tejto limitnej hodnoty. Vzhľadom na to, že sa staré laboratórne testy NEDC a nové testy RDE používajú kumulatívne a vozidlo tak musí pre typové schválenie spĺňať oba súčasne, nemôže napadnuté nariadenie viesť k *zhoršeniu* metód overovania, a v dôsledku toho k faktickej zmene tejto limitnej hodnoty.

121. Komisia tiež tvrdí, že Všeobecný súd obrátil dôkazné bremeno, keď požadoval, aby Komisia odôvodnila zvolené metódy, a keď zrušil napadnutý akt z dôvodu, že zastával názor, že tvrdenia Komisie neboli presvedčivé. Je na navrhovateľoch, aby preukázali nezákonnosť aktu Únie, na ktorý v zásade platí prezumpcia platnosti.

122. V tomto kontexte ACEA zdôrazňuje, že koeficient zavedený Komisiou je nevyhnutný na to, aby bolo možné porovnať rôzne súbory údajov s ohľadom na technické a štatistické neistoty týkajúce sa nových testov.

b) Analýza

123. Po prvé ma nepresvedčili tvrdenia týkajúce sa údajného manévrovacieho priestoru Komisie na určenie, ktoré prvky právneho predpisu sú podstatné a ktoré nie. V prvom rade je na normotvorcovi Únie (v prejednávanej veci na Rade a Parlamente), aby určil aspekty, na základe ktorých chce priznať Komisii delegované alebo vykonávacie právomoci, a aspekty, na základe ktorých tak urobiť nechce.⁷² Ďalej „podstatné“ a „nepodstatné“ prvky sú právne kategórie, a Súdnemu dvoru teda prináleží, aby ich v konečnom dôsledku vyložil a overil ich správne použitie v konkrétnom prípade.⁷³

124. Po druhé sa v rovnakom duchu nedomnievam, že by nejakým spôsobom došlo k obráteniu dôkazného bremena. Všeobecný súd len v právne i skutkovo zložitej veci použil bežné zásady týkajúce sa dôkazného bremena v rámci priamych žalôb. Vzhľadom na to, že odporcovia doložili *fumus boni iuris*, bolo na Komisii, aby vecne a podrobne rozporovala a vyvrátila údaje predložené odporcami, ako aj dôsledky, ktoré je z nich potrebné vyvodiť.⁷⁴ Všeobecný súd však zastával názor,

⁷² Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. marca 2014, Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 40): „normotvorca Únie má voľnú úvahu pri rozhodovaní, či Komisii prizná delegovanú právomoc na základe článku 290 ods. 1 ZFEÚ, alebo vykonávaciu právomoc na základe článku 291 ods. 2 ZFEÚ“. Pozri tiež rozsudok z 10. septembra 2015, Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 46).

⁷³ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. septembra 2012, Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 67), a z 10. septembra 2015, Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 47).

⁷⁴ Pozri analogicky rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 112 a citovaná judikatúra).

že protiargumenty Komisie neboli presvedčivé, a dospel k záveru, že Komisia bez toho, aby prakticky zmenila limitné hodnoty emisií NO_x stanovené v prílohe I nariadenia č. 715/2007, nemohla: i) stanoviť hodnoty NTE emisií NO_x, ktoré sú z dôvodu CF pollutant vyššie ako tieto hodnoty, ani v každom prípade ii) prijať faktory veľkosti, ako sú faktory veľkosti CF pollutant.

125. Po tretie je po vyššie uvedenom spresnení zásadným bodom týchto odvolacích dôvodov to, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že napadnutým nariadením Komisia fakticky zmenila podstatný prvok hlavnej právnej úpravy.

126. S ohľadom na argumenty predložené navrhovateľmi také pochybenie nenachádzam.

127. Jednak totiž všetko nasvedčuje tomu, že limitné hodnoty emisií NO_x stanovené nariadením č. 715/2007 predstavujú *podstatný prvok* tejto právnej úpravy.⁷⁵ Rovnako ako Všeobecný súd nerozumiem, ako by bolo možné vzhľadom na znenie, kontext a predovšetkým účel tohto aktu Únie dospieť v tomto bode k inému záveru. V dôsledku toho by ich Komisia nemohla zmeniť prijatím takej vykonávacej právnej úpravy, ako je napadnuté nariadenie. Zdá sa, že sa účastníci konania v tomto bode zhodujú.

128. Po druhé je možné v zásade skutočne povedať, že také prvky, ako sú hodnoty NTE alebo CF pollutant, sú – najmä ak na každý z nich nahliadame samostatne – nepodstatnými prvkami uvedeného nariadenia. Ide o technické prvky čisto funkčnej a inštrumentálnej povahy. Z odôvodnenia 26, článku 5 ods. 3 a článku 14 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 pomerne jasne vyplýva, že postupy a skúšky na typové schvaľovanie predstavujú nepodstatné prvky tohto nariadenia, ktoré tak môžu byť Komisiou prijaté regulačným postupom s kontrolou.

129. Po tretie vzhľadom na vyššie uvedené z toho však nevyplýva, že by Komisia tým, že stanovuje určité parametre pre skúšky RDE (ako sú hodnoty NTE alebo CF pollutant), nemohla nikdy ovplyvniť to, čo je samo osebe podstatným prvkom (limitnú hodnotu emisií NO_x). Z tohto dôvodu, ak sú zvolený postup overovania a špecifické hodnoty, ktoré sú v ňom stanovené, príliš zhovievavé a neúčinné, obmedzenie ustanovené normotvorcom Únie buď nie je možné kontrolovať, alebo je fakticky prekonané, a v dôsledku toho sa často nebude v praxi dodržiavať. Prinajmenšom teoreticky teda v úvahách Všeobecného súdu, podľa ktorých by prijatie príliš vysokých parametrov mohlo fakticky viesť k nepriamej alebo skrytej zmene limitnej hodnoty emisií NO_x, nenachádzam žiadne pochybenie.

130. Otázka, či osobitné parametre prijaté Komisiou vzhľadom na osobitné okolnosti tejto veci viedli k faktickej zmene limitnej hodnoty emisií NO_x, sa mi javí ako zložitý posúdenie skutkového stavu. Posúdenie ako také nepodlieha preskúmaniu Súdnym dvorom v rámci konania o odvolaní, iba ak by navrhovatelia tvrdili (a preukázali) skreslenie skutkového stavu alebo dôkazov, z ktorých vychádzal súd prvého stupňa.⁷⁶ Podľa ustálenej judikatúry musí skreslenie zjavne vyplývať z dokumentov v spise bez toho, aby bolo nevyhnutné znovu posudzovať skutkový stav a dôkazy.⁷⁷

131. V prejednávanej veci žiadne také skreslenie nevidím.

⁷⁵ V tomto ohľade sú podstatné prvky základnej právnej úpravy tie, ktorých prijatie si vyžaduje vykonať politické rozhodnutia, čo spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie. Pozri rozsudok z 11. mája 2017, Dyson/Komisia (C-44/16 P, EU:C:2017:357, bod 61 a citovaná judikatúra).

⁷⁶ Pozri napríklad nedávny rozsudok z 28. mája 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Komisia (C-309/19 P, EU:C:2020:401, bod 10 a citovaná judikatúra).

⁷⁷ Pozri okrem iných rozsudok z 10. marca 2021, Ertico – ITS Europe/Komisia (C-572/19 P, EU:C:2021:188, bod 69 a citovaná judikatúra).

132. Nikto z odporcov ani vedľajších účastníkov nepredložil žiadny presvedčivý argument, ktorým by preukázal, že Všeobecný súd *zásadne* nepochopil skutkový stav alebo nesprávne vyložil dôkazy predložené účastníkmi konania. Všeobecný súd naopak dospel k záveru, ktorý je nielen možný, ale ktorý má zrejme tiež oporu v rôznych oficiálnych relevantných dokumentoch, ktorých sa dovoľávali účastníci konania. Napríklad „správa Európskeho parlamentu o vyšetrovaní meraní emisií v automobilovom priemysle“ dospela k záveru, že faktor zhodnosti „oslabuje v súčasnosti platné emisné normy“, „nemožno ho odôvodniť z technického hľadiska a neodráža zjavnú potrebu vyvíjať nové technológie“ a môže byť považovaný za „fakticky plošnú odchýlku od platných emisných limitov po značne dlhú dobu“⁷⁸. Rovnako tak nedávna správa Európskeho dvora audítorov prináša pohľad niektorých výskumných pracovníkov, podľa ktorých sa limitné hodnoty NO_x stanovené pre skúšky RDE javia tak, že oslabujú účinnosť týchto skúšok, a uvádza oveľa nižšie limity platné v Spojených štátoch.⁷⁹

133. Po tomto spresnení by podľa môjho názoru mal byť skúmaný argument – vzhľadom na to, že predstavuje výčitku k právnomu odôvodneniu Všeobecného súdu, a nie výčitku k jeho posúdeniu relevantných skutočností – ktorý sa týka skutočnosti, že Všeobecný súd údajne nezohľadnil kumulatívny charakter oboch týchto skúšok. Keďže na typové schválenie vozidla musia byť splnené staré skúšky (laboratórne skúšky – NEDC) a aj nové skúšky (skúšky emisií pri skutočnej jazde – RDE), navrhovatelia namietajú, že napadnuté nariadenie *nemení skorší stav*. Nemôže teda dôjsť k faktickej zmene hlavnej právnej úpravy.

134. To vyvoláva otázku: aký je relevantný „skorší stav“ v tejto veci? Zdá sa, že odvolatelia majú pravdu v tom, že napadnuté nariadenie nevedlo a nemohlo viesť k zmene predchádzajúceho stavu *in peius*, ak sa tento skorší stav chápe tak, že odkazuje na skutočnú situáciu v roku 2016. Pokiaľ systému skúšok rozumiem správne, malo uvedené nariadenie logicky zlepšiť overovanie dodržiavania normy Euro 6.

135. No skutočnosť, že sa situácia z *faktického* hľadiska nezmenila (alebo prípadne iba zlepšila), nemôže spochybniť záver Všeobecného súdu, pokiaľ ide o nezákonnú zmenu *právnej* situácie, čo by logicky malo byť východiskovým bodom tohto posúdenia.

136. Je pravda, že konanie zo strany Komisie v tejto oblasti bolo s najväčšou pravdepodobnosťou potrebné. Podľa odôvodnenia 15 a článku 14 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 musí Komisia posudzovať postupy, skúšky a požiadavky uvedené v článku 5 ods. 3 tohto nariadenia, ako aj skúšobné cykly používané na meranie emisií. Tieto ustanovenia uvádzajú, že ak sa v rámci preskúmania zistí, že vyššie uvedené už nie sú primerané alebo nezodpovedajú skutočným emisiám, *musia* byť upravené tak, aby primerane odrážali emisie vznikajúce pri skutočnej jazde na ceste.

137. To však nič nemení na skutočnosti, že ako konštatoval Všeobecný súd, Komisia prijala legislatívny akt, ktorý po určitú dobu *stále toleroval odchýlky* od limitu emisií NO_x stanoveného hlavnou právnou úpravou.

138. Inými slovami, okamih, ku ktorému sa po zistení nesplnenia povinnosti má stav normálne navrátiť z právneho hľadiska, je obnoveným potvrdením zákonnej požiadavky, ktorá existovala počas celej doby. Tvrdenie, podľa ktorého napadnuté nariadenie Komisie „nezhoršilo situáciu“, by mohlo byť správne vzhľadom na *faktickú situáciu*, ktorá existovala v danej dobe, a vyšla najavo až po škandále „dieselgate“. Ak niekoľko výrobcov a typov vozidiel na trhu v danom čase skutočne

⁷⁸ Uvedená v poznámke pod čiarou 53, body 6 a 9 až 11 návrhov.

⁷⁹ Reakcia EÚ na škandál „dieselgate“, pozri v poznámke pod čiarou 9, s. 25.

porušovalo predpisy, niektorí z nich dokonca vo výraznej miere, legislatívna snaha smerujúca k postupnému zabezpečeniu aspoň určitého dodržiavania za skutočných podmienok, ktoré v danom okamihu platili, musí totiž byť považovaná za konanie v najlepšom záujme systému ako takého a jeho budúcej funkcie.

139. To však nič nemení na tom, ako bolo konštatované Všeobecným súdom, že Komisia ako súčasť tohto procesu pripustila ďalšie odchýlky od okamihu, keď sa situácia mala z *právneho* hľadiska *okamžite* vrátiť späť: k úplnému dodržiavaniu už platnej normy skôr prijatej normotvorcom Únie, ktorá mala byť dodržiavaná a vynucovaná už od počiatku. To je totiž relevantný „skorší stav“ z právneho hľadiska.

140. Nevidím teda nič, čo by bolo samo osebe nesprávne na závere Všeobecného súdu, že prijatím napadnutého nariadenia Komisia zmenila právny stav tým, že výslovne tolerovala emisie prekračujúce limitnú hodnotu určenú normotvorcom Únie, pričom tieto špecifické limitné hodnoty boli podstatným prvkom, ktorý Komisia nemohla účinne zmeniť bežnou vykonávacou právnou úpravou.

141. Domnievam sa teda, že aj v tomto bode by mal byť napadnutý rozsudok potvrdený.

C. Dôsledky zistení Všeobecného súdu

1. O rozsahu zrušenia

142. V rámci štvrtého odvolacieho dôvodu Nemecko tvrdí, že Všeobecný súd pochybil, keď zastával názor, že bod 2 prílohy II napadnutého nariadenia je *oddeliteľný* od zvyšku tohto aktu. Nemecko tvrdí, že podľa úvah uvedených v napadnutom rozsudku mal Všeobecný súd takisto zrušiť článok 1 ods. 2 napadnutého nariadenia, ktorý mení článok 3 ods. 10 nariadenia č. 692/2008 v rozsahu, v akom implicitne určuje – ako uvádza bod 156 napadnutého rozsudku – okamih, od kedy sa skúšky RDE už nepoužívajú len na účely monitorovania.

143. Mesto Brusel vznáša námietku neprípustnosti tohto odvolacieho dôvodu, keď sa domnieva, že Nemecko nemá žiadny záujem na úplnom zrušení napadnutého nariadenia.

144. Nie je totiž bezprostredne jasné, aký by bol účel ďalšieho zrušenia, ak už bol odstránený kľúčový prvok štruktúry. Nemecká vláda by však vo všeobecnosti mohla zastávať názor, že skôr než mať nevyvážený systém (bývalý systém bez CF pollutant alebo nižší CF stanovený Komisiou), by bolo výhodnejšie alebo rozumnejšie mať prepracovaný systém. Ak to tak skutočne je, môže mať Nemecko záujem na zrušení uvedeného nariadenia v plnom rozsahu. Z tohto dôvodu musí byť námietka neprípustnosti zamietnutá.

145. V každom prípade však, pokiaľ ide o opodstatnenosť tohto argumentu, nie je podľa môjho názoru podložený.

146. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je čiastočné zrušenie aktu Únie možné, ak sú časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, *oddeliteľné* od ostatných častí aktu. Súdny dvor tiež rozhodol, že táto podmienka *oddeliteľnosti* nie je splnená, ak čiastočné zrušenie aktu spôsobí zmenu jeho podstaty.⁸⁰

⁸⁰ Pozri rozsudok z 18. marca 2014, Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16 a citovaná judikatúra).

147. V tejto veci je problematický prvok zistený Všeobecným súdom v napadnutom nariadení (CF) veľmi špecifický. Tento koeficient sa bude naďalej používať, až kým ho normotvorca Únie nezruší iným koeficientom, ktorý bude lepšie odrážať realitu, alebo sa ho rozhodne zrušiť bez náhrady.

148. Nemecká vláda nevysvetlila, prečo by zrušenie alebo nahradenie tohto koeficientu malo nevyhnutne vplyv na riadne fungovanie právneho rámca, ktorý napadnuté nariadenie mení alebo vykonáva. Všeobecný súd totiž nezistil žiadne zásadné pochybenie v podobe skúšok, ale iba v hodnotách NTE stanovených na tento účel (z dôvodu CF).

149. Nemecká vláda tiež nevysvetlila, čo konkrétne by sa zmenilo, ak by Všeobecný súd zrušil tiež článok 1 ods. 2 napadnutého nariadenia.

150. V dôsledku toho sa domnievam, že tieto dôvody odvolania musia byť tiež zamietnuté.

2. O časových účinkoch zrušenia

151. V rámci druhého odvolacieho dôvodu Maďarsko tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho posúdenia, keď časové účinky zrušenia obmedzil na primeranú lehotu nepresahujúcu 12 mesiacov. Podľa Maďarska je táto maximálna lehota príliš krátka, lebo normotvorca Únie v praxi nemôže v tomto časovom rámci prijať novú právnu úpravu.

152. Veľmi podobné argumenty predkladá v rámci piateho odvolacieho dôvodu Nemecko. Nemecká vláda odkazuje na odhady nemeckého automobilového priemyslu týkajúce sa počtu automobilov nemeckých a ďalších európskych výrobcov, ktoré už nemožno predávať, a okrem toho uvádza, že prípadné právne vákuum údajne vytvorené týmto rozsudkom Všeobecného súdu by mohlo viesť k úplnému zastaveniu výroby, schvaľovania a evidencie nových vozidiel z dôvodu z neho vyplývajúce právnej neistoty.

153. Tieto dôvody odvolania nepovažujem za presvedčivé.

154. Jednoducho povedané, Súdny dvor má odpovedať na nasledujúce otázky odvolateľov: je lehota 12 mesiacov dostatočne dlhá na to, aby orgány Únie prijali nové opatrenia, ktoré prostredníctvom nápravy zisteného pochybenia zabezpečia dodržiavanie noriem stanovených hlavnou právnou úpravou?

155. S ohľadom na tvrdenia predložené odvolateľmi sa domnievam, že Súdny dvor by na účely odpovede na túto otázku musel vykonať preskúmanie skutkového stavu *ex novo*. Odvolatelia totiž neuviedli pochybenia v metódach a kritériách použitých Všeobecným súdom na vykonanie tohto hodnotenia (napríklad chybné použité normy, niektoré relevantné prvky vylúčené z úvah a pod.). Odvolatelia jednoducho tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil neprávneho posúdenia pri svojom celkovom hodnotení. V tomto ohľade a z tohto dôvodu pochybujem o tom, že by tieto dôvody odvolania vôbec boli prípustné.

156. V každom prípade odvolatelia neuvádzajú žiadnu konkrétnu skutkovú alebo právnu okolnosť, ktorá podporuje názor, že lehota 12 mesiacov je nedostatočná na to, aby Komisia mohla na základe svojich vykonávacích právomocí napraviť nedostatky zistené v napadnutom nariadení.

157. V dôsledku toho nie sú podľa môjho názoru tieto dôvody odvolania prípustné a v každom prípade sú neopodstatnené.

VI. O trovách

158. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ktorý sa na základe článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatňuje na konanie o odvolaní, účastník konania, ktorý nemal úspech vo veci, je povinný nahradiť trovy konania, ak to účastník konania, ktorý mal vo veci úspech, požadoval.

159. Vzhľadom na to, že odporcovia požadovali náhradu trov konania, musia teda tieto náklady znášať odvolatelia.

160. Podľa článku 140 ods. 1 a 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora znáša každý vedľajší účastník konania svoje vlastné trovy konania.

VII. Návrh

161. Navrhujem, aby Súdny dvor:

- odvolania zamietol,
- rozhodol, že Spolková republika Nemecko, Maďarsko a Európska komisia sú povinné nahradiť trovy konania Ville de Paris, Ville de Bruxelles a Ayuntamiento de Madrid vynaložené v konaniach na Všeobecnom súde a na Súdnom dvore,
- rozhodol, že všetci vedľajší účastníci konania znášajú svoje vlastné trovy konania.