



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (deviata rozšírená komora)

z 13. decembra 2018*

„Životné prostredie – Nariadenie (EÚ) 2016/646 – Emisie znečisťujúcich látok z ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 6) – Stanovenie neprekročiteľných limitných hodnôt (NTE) emisií oxidov dusíka počas skúšok pri skutočnej jazde (RDE) – Žaloba o neplatnosť – Právomoc orgánu miestnej štátnej správy príslušného pre ochranu životného prostredia obmedziť premávku určitých vozidiel – Priama dotknutosť – Prípustnosť – Nedostatok právomoci Komisie – Dodržanie vyšších právnych noriem – Prispôsobenie účinkov vyhlásenia neplatnosti z hľadiska času – Mimozmluvná zodpovednosť – Náhrada údajnej ujmy na dobrom mene a povesti“

V spojených veciach T-339/16, T-352/16 a T-391/16,

Ville de Paris (Francúzsko), v zastúpení: J. Assous, advokát,

žalobca vo veci T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgicko), v zastúpení: M. Uyttendaele a S. Kaisergruber, advokáti,

žalobca vo veci T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Španielsko), v zastúpení: F. Zunzunegui Pastor, advokát,

žalobca vo veci T-391/16,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: A.C. Becker, E. Sanfrutos Cano a J.-F. Brakeland, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom sú na jednej strane žaloby založené na článku 263 ZFEÚ o vyhlásenie neplatnosti nariadenia 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. ES L 109, 2016, s. 1), a na druhej strane žaloba založená na článku 268 ZFEÚ o náhradu škody, ktorá mestu Paríž údajne vznikla z dôvodu prijatia uvedeného nariadenia,

VŠEOBECNÝ SÚD (deviata rozšírená komora),

v zložení: predseda komory S. Gervasoni, sudcovia L. Madise (spravodajca), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk a C. Mac Eochaidh,

tajomník: M. Marescaux, referentka,

* Jazyky konania: španielčina a francúzština.

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 17. mája 2018,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 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. ES L 109, 2016, s. 1, ďalej len „napadnuté nariadenie“), dopĺňa požiadavky na skúšky emisií pri skutočnej jazde (RDE), ktorými sa majú merať emisie znečisťujúcich látok z ľahkých osobných a úžitkových vozidiel v rámci postupov pred udelením povolenia na uvedenie nových vozidiel na trh. Tieto skúšky za skutočných jazdných podmienok majú vyjadrovať úroveň znečisťujúcich emisií lepšie než laboratórne skúšky. Presnejšie Komisia v napadnutom nariadení stanovila pre emisie oxidov dusíka počas skúšok emisií pri skutočnej jazde neprekročiteľné limitné hodnoty (NTE) vyplývajúce z uplatnenia faktorov zhody $CF_{pollutant}$ na emisné limity znečisťujúcich látok stanovené pre normu Euro 6 v nariadení 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 (Ú. v. EÚ L 171, 2007, s. 1). Žalobcovia, t. j. ville de Paris (mesto Paríž), ville de Bruxelles (mesto Brusel) a ayuntamiento de Madrid (mesto Madrid) navrhujú vyhlásiť neplatnosť napadnutého nariadenia, pretože sa domnievajú, že Komisia nemohla prijať neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka, ktoré sú vyššie ako limity týchto emisií stanovené pre normu Euro 6. Komisia namieta proti prípustnosti, ako aj dôvodnosti žalób o neplatnosť podaných žalobcami. Ďalej Komisia považuje žalobu mesta Paríž o náhradu škody, ktorá mu v dôsledku napadnutého nariadenia údajne vznikla, v symbolickej výške jedno euro, takisto za neprípustnú a nedôvodnú.

Okolnosti predchádzajúce sporom

- 2 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) (Ú. v. ES L 263, 2007, s. 1), ktorá je výsledkom konsolidácie rôznych textov, uvádza, že technické požiadavky platné pre systémy, komponenty, samostatné technické jednotky a vozidlá musia byť zosúladené a vymedzené v „regulačných aktoch“, ktorých hlavným cieľom je zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti cestnej premávky, ochranu zdravia, ochranu životného prostredia, energetickú efektívnosť a ochranu proti neoprávnenému používaniu. Jej ustanovenia upravujú systém typového schválenia Spoločenstva pre všetky kategórie vozidiel. V tejto súvislosti, ako vyplýva z článku 3 tejto smernice, ak členský štát udelí určitému typu vozidla „typové schválenie ES“, osvedčuje tým, že toto vozidlo spĺňa príslušné správne ustanovenia a technické požiadavky tejto smernice a „regulačných aktov“ uvedených v prílohe tejto smernice. Týmto „regulačnými aktmi“ môžu v zmysle tej istej smernice byť najmä iné smernice alebo osobitné nariadenia, pričom každý z týchto „regulačných aktov“ sa týka určitého osobitného aspektu.
- 3 Ako vyplýva z prílohy IV uvedenej smernice, predpokladom typového schválenia ES pre motorové vozidlo je jeho zhoda s ustanoveniami desiatok „regulačných aktov“, ktoré sa vzťahujú, napríklad, na predchádzanie rizikám požiaru, na mechanizmy riadenia, brzdové sústavy alebo tak ako v prípade prejednávanych vecí, na emisie znečisťujúcich látok. „Regulačným aktom“ pre posledný uvedený aspekt, pokiaľ ide o ľahké osobné a úžitkové vozidlá, je nariadenie č. 715/2007.
- 4 Podľa článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46 členský štát „nezakáz[e], neobmedz[í] ani nebud[e] brániť evidencii, predaju alebo uvedeniu do prevádzky v premávke alebo prevádzke [uvedeniu do prevádzky alebo premávke – *neoficiálny preklad*] na cestách vozidiel... z dôvodov týkajúcich sa aspektov ich konštrukcie a fungovania uvedených v tejto smernici, ak spĺňajú požiadavky tejto smernice“.

- 5 Kontext nariadenia č. 715/2007 možno pochopiť z jeho odôvodnení. V odôvodnení 2 tohto nariadenia, ktoré odkazuje na smernicu 70/156/EHS 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), ktorá bola nahradená smernicou 2007/46, sa pripomína, že toto nariadenie je jedným z „regulačných predpisov“ uplatniteľných v rámci postupu typového schvaľovania stanoveného v smernici 2007/46. Ďalej podľa odôvodnenia 4 toho istého nariadenia je toto nariadenie súčasťou implementácie programu „Čisté ovzdušie pre Európu“, ktorý začala Komisia uskutočňovať v roku 2001 a ktorého „tematická stratégia“ stanovuje, že na dosiahnutie cieľov Únie týkajúcich sa kvality ovzdušia je potrebné ďalšie zníženie emisií z odvetvia dopravy (leteckej, námornej a pozemnej dopravy), domácností a odvetvia energetiky, poľnohospodárstva a priemyslu, a že v tejto súvislosti sú normy Euro 5 a Euro 6 pre motorové vozidlá jedným z opatrení určených na znižovanie emisií pevných častíc a ozónových prekursorov, ako sú oxidy dusíka a uhľovodíky. Nakoniec v odôvodneniach 5 a 6 predmetného nariadenia sa uvádza, že emisie oxidov dusíka z dieselových vozidiel sa musia naďalej výrazne znižovať prostredníctvom dosiahnutia ambiciózných limitných hodnôt vo fáze Euro 6 bez toho, aby bolo nutné zriecť sa výhod dieselových motorov z hľadiska spotreby paliva a emisií uhľovodíkov a oxidu uhoľnatého, a že na znižovanie oxidov dusíka je však potrebné definovať prechodnú fázu (fáza Euro 5), aby sa výrobcom motorových vozidiel umožnilo dlhodobé plánovanie výroby.
- 6 Článok 10 nariadenia č. 715/2007 s názvom „Typové schválenie“ okrem iného pre osobné vozidlá a vozidlá určené na prepravu osôb stanovuje, že limitné hodnoty normy Euro 5 začnú platiť pre typové schválenie od 1. septembra 2009, že od 1. januára 2011 už nebudú môcť byť nové vozidlá nespĺňajúce tieto normy registrované, predávané alebo uvedené do prevádzky, že limitné hodnoty normy Euro 6 začnú platiť pre typové schválenie od 1. septembra 2014 a že od 1. septembra 2015 už nebudú môcť byť nové vozidlá nezodpovedajúce tejto norme registrované, predávané alebo uvedené do prevádzky. Príloha I nariadenia č. 715/2007 v tabuľkách 1 a 2 stanovuje napríklad emisné limity oxidov dusíka pre osobné dieselové vozidlá alebo dieselové vozidlá určené na prepravu osôb na 180 mg/km pre normu Euro 5 a 80 mg/km pre normu Euro 6.
- 7 V článku 4 ods. 1 nariadenia č. 715/2007 nazvanom „Povinnosti výrobcov“ sa výrobcom motorových vozidiel ukladá povinnosť zabezpečiť, aby boli všetky ich nové vozidlá určené na registráciu, predaj alebo uvedenie do prevádzky na území Únie typovo schválené v súlade s týmto nariadením a jeho vykonávacími opatreniami, a to najmä v súlade s emisnými limitmi uvedenými v prílohe I tohto nariadenia. Odsek 2 druhý pododsek toho istého článku spresňuje, že výrobcovia motorových vozidiel musia zabezpečiť efektívne obmedzenie výfukových emisií a emisií z odparovania v priebehu celej životnosti vozidla v bežnej prevádzke. V tejto súvislosti je spresnené, že opatrenia na overenie zhody v prevádzke sa kontrolujú po uplynutí piatich rokov alebo po 100 000 km. V treťom pododseku toho istého odseku sa uvádza, že „zhoda v prevádzke sa kontroluje najmä pre výfukové emisie, [pokiaľ ide o] emisné limity uvedené v [uvedenej prílohe]“, a že „v záujme zlepšenia kontroly emisií z odparovania a emisií pri nízkych teplotách okolia Komisia preskúma skúšobné postupy“. Odsek 4 toho istého článku konkrétne stanovuje, že osobitné postupy a požiadavky na vykonanie vyššie uvedených ustanovení sa stanovujú v súlade s postupom uvedeným v článku 15 ods. 2 toho istého nariadenia, ktorý v súčasnosti zodpovedá komitologickému postupu „preskúmania“, ktorý je opísaný v článku 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie (Ú. v. EÚ L 55, 2011, s. 13), a zakladá sa na článku 13 tohto posledného uvedeného nariadenia.

- 8 Článok 5 nariadenia č. 715/2007, nazvaný „Požiadavky a skúšky“, najprv v odseku 1 stanovuje, že „výrobca vybaví vozidlá tak, aby... pri bežnom používaní bol[i] v súlade s týmto nariadením a jeho vykonávacími opatreniami“. Odsek 2 uvedeného článku ďalej stanovuje, že s výnimkou osobitných situácií sa používanie rušiacich zariadení, ktoré znižujú účinnosť systémov regulácie emisií, zakazuje. Odsek 3 napokon uvádza:

„Osobitné postupy, skúšky a požiadavky na typové schválenie uvedené v tomto odseku, ako aj požiadavky na vykonávanie odseku 2, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť menej závažné prvky tohto nariadenia tým, že ich doplnia, sa prijímú v súlade s... postupom... podľa článku 15 ods. 3 To zahŕňa aj stanovenie požiadaviek týkajúcich sa:

- a) výfukových emisií vrátane skúšobných cyklov, emisií pri nízkych teplotách okolia, emisií pri voľnobehu, opacity dymu a správneho fungovania a regenerácie systémov dodatočnej úpravy výfukových plynov;

...

- c) systém[ov] OBD a fungovaní[a] zariadení na reguláciu znečisťovania v prevádzke;
- d) životnosti zariadení na reguláciu znečisťovania, náhradných zariadení na reguláciu znečisťovania, zhody v prevádzke, zhody výroby a spôsobilosti na premávku na cestách;

...“

- 9 Postup podľa článku 15 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, na ktorý sa odkazuje, zodpovedá komitologickému postupu typu „regulačný postup s kontrolou“ ustanovenému 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), ktorého účinok zostal podľa článku 12 nariadenia č. 182/2011 zachovaný na účely aktov, v ktorých sa na uvedený článok 5a odkazuje.

- 10 Článok 14 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 stanovuje:

„Komisia bude pravidelne posudzovať postupy, skúšky a požiadavky uvedené v článku 5 ods. 3, 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 uvedeným v článku 15 ods. 3 sa prijímú potrebné opatrenia, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť menej závažné prvky tohto nariadenia.“

- 11 Nariadenie Komisie (ES) č. 692/2008 z 18. júla 2008, ktorým sa vykonáva nariadenie č. 715/2007 (Ú. v. EÚ L 199, 2008, s. 1), bolo prijaté konkrétne na účely vykonania článkov 4 a 5 tohto posledného uvedeného nariadenia. Odôvodnenie 2 nariadenia č. 692/2008 pripomína, že nové ľahké úžitkové vozidlá majú dodržiavať nové emisné limity, a že tieto technické požiadavky nadobúdajú účinnosť vo dvoch etapách, Euro 5 od 1. septembra 2009, Euro 6 od 1. septembra 2014, a že toto nariadenie je preto zamerané na stanovenie požiadaviek potrebných pre typové schválenie vozidiel spĺňajúcich normy Euro 5 a Euro 6. Odôvodnenie 9 toho istého nariadenia uvádza, že ustanovené opatrenia sú v súlade so stanoviskom Technického výboru – motorové vozidlá, ktorý je uvedený v článku 40 smernice 2007/46.

- 12 Článok 3 ods. 1 nariadenia č. 692/2008 stanovuje, že typové schválenie ES sa konkrétne so zreteľom na emisie znečisťujúcich látok udelí, ak výrobca preukáže, že dotknuté vozidlá spĺňajú postupy skúšok uvedené v prílohách III až VIII, X až XII, XIV, XVI a XX tohto nariadenia. Článok 3 ods. 2 toho istého nariadenia v podstate spresňuje, že vozidlá podliehajú rôznym skúškam špecifikovaným na obrázku 1.2.4 prílohy I, ktoré sú ako také opísané v rôznych prílohách. Napríklad skúška typu 1 patrí

pod prílohu III, nazvanú „Overovanie priemerných výfukových emisií v podmienkach okolitého prostredia“ a skúška typu 4 pod prílohu VI, nazvanú „Stanovenie emisií z odparovania“. Článok 3 ods. 5 uvedeného nariadenia pripomína, 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“.

- 13 Komisia v nadväznosti na rôzne štúdie, ako aj na medializované udalosti, ktoré ukázali, že vykonávané skúšky typu 1 neodrážali skutočnú úroveň znečisťujúcich látok pri skutočnej jazde na ceste, zmenila nariadenie č. 692/2008 jeho doplnením na základe článku 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, t. j. v súlade s komitologickým postupom typu „regulačný postup s kontrolou“ podľa článku 5a rozhodnutia 1999/468 uvedeného v bode 9 vyššie. Komisia na tento účel prijala napadnuté nariadenie. V jeho odôvodneniach 3 až 10 sa okrem iného uvádza:

„Na základe vlastného výskumu a externých informácií Komisia vykonala podrobnú analýzu postupov, skúšok a požiadaviek na typové schvaľovanie, ktoré sú stanovené v [nariadení č. 692/2008], a zistila, že emisie vozidiel podľa noriem Euro 5 a Euro 6 vzniknuté pri skutočnej jazde na ceste výrazne prekračujú emisie namerané v rámci regulačného nového európskeho jazdného cyklu (NEDC) [použitého pri skúškach typu 1], najmä so zreteľom na emisie [oxidu dusíka] z naftových vozidiel.

...

„Rušiace zariadenia“ podľa vymedzenia v článku 3 bodu 10 [nariadenia č. 715/2007], ktoré znižujú úroveň regulácie emisií, sa zakazujú. Nedávne udalosti zvýraznili potrebu posilnenia presadzovania práva v tejto oblasti...

...

Komisia v januári 2011 zriadila pracovnú skupinu s účasťou všetkých zainteresovaných strán[,] aby vytvorila skúšobný postup na stanovenie emisií pri skutočnej jazde (RDE), ktorý bude lepšie odrážať emisie merané na ceste. Na tento účel a po dôkladných technických diskusiách bola využitá možnosť navrhnutá v [nariadení č. 715/2007], t. j. použitie prenosných systémov merania emisií (PEMS) a neprekročiteľných limitov [NTE].

...

Skúšobné postupy na stanovenie emisií pri skutočnej jazde boli zavedené [nariadením Komisie (EÚ) 2016/427 z 10. marca 2016, ktorým sa mení nariadenie... č. 692/2008, pokiaľ ide o emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 6) (Ú. v. EÚ L 82, 2016, s. 1)]. V súčasnosti je potrebné stanoviť kvantitatívne požiadavky na emisie pri skutočnej jazde s cieľom obmedziť výfukové emisie pri všetkých normálnych podmienkach používania podľa emisných limitov stanovených v [nariadení č. 715/2007]. Na tento účel by sa mal[i] vziať do úvahy štatistické a technické nepresnosti postupov merania.

S cieľom umožniť výrobcovi postupne sa prispôbiť požiadavkám na emisie pri skutočnej jazde by konečné kvantitatívne požiadavky na emisie pri skutočnej jazde mali byť zavedené v dvoch postupných krokoch. V prvom kroku, ktorý by sa mal začať uplatňovať štyri roky od dátumov povinného uplatňovania normy Euro 6, by sa mal uplatňovať faktor zhody 2,1. Druhý krok by mal nasledovať jeden rok a štyri mesiace po prvom kroku a mal by sa v ňom požadovať úplný súlad s hodnotou emisného limitu pre [oxid dusíka] 80 mg/km stanovenou v nariadení... č. 715/2007 s rezervou na zohľadnenie dodatočných nepresností merania v súvislosti s použitím prenosných systémov merania emisií (PEMS).“

- 14 Ako vyplýva z odôvodnení 3 až 10 napadnutého nariadenia, skúšobný postup na overovanie emisií vozidiel pri skutočnej jazde bol zavedený už skôr nariadením 2016/427. Na uvedený účel bola do nariadenia č. 692/2008 doplnená príloha IIIA s názvom „Overovanie emisií pri skutočnej jazde“, kde je

opísaný postup dodatočnej skúšky emisií pri skutočnej jazde, tzv. skúšky typu 1A alebo RDE, ktorou sa majú merať výfukové emisie pri skutočnej jazde s využitím prenosného systému na meranie emisií (PEMS). Nariadenie 2016/427 do bodu 2.1 uvedenej prílohy vkladá domnienku, že výsledok skúšky emisií pri skutočnej jazde je v súlade s ustanoveniami nariadenia č. 715/2007, ak emisie vypustené pri tejto skúške nie sú vyššie než neprekročiteľné limitné hodnoty (NTE) v priebehu normálnej životnosti vozidla, ktoré sa vypočítajú takto: „ $NTE_{pollutant} = CF_{pollutant} \times \text{EURO-6}$, kde EURO-6 je [príslušný emisný limit vzhľadom na vlastnosti vozidla, ktorý je stanovený v nariadení č. 715/2007 (v tabuľke 2 prílohy I k uvedenému nariadeniu, ako sa uvádza v bode 6 vyššie), a kde] $CF_{pollutant}$ je faktor zhody [stanovený] pre príslušnú znečisťujúcu látku“. Ustanovenia nariadenia 2016/427 stanovovali, že až do stanovenia hodnôt faktorov zhody sa pre nové typové schválenia mali uplatňovať skúšky emisií pri skutočnej jazde, ale len na účely monitorovania (článok 3 ods. 10 nariadenia č. 692/2008 v znení nariadenia 2016/427).

- 15 V tomto kontexte prijatie napadnutého nariadenia, pokiaľ ide o jeho aspekty týkajúce sa výhrad uvádzaných žalobcami, v podstate na jednej strane predstavovalo stanovenie konca obdobia, počas ktorého sa skúšky emisií pri skutočnej jazde mohli používať len na účely monitorovania, určením dátumov uplatňovania neprekročiteľných limitných hodnôt v rámci týchto skúšok na účely udelenia alebo odmietnutia udelenia typového schválenia a následnej registrácie, predaja alebo uvedenia nových vozidiel do prevádzky (napríklad od 1. septembra 2017 sa typové schválenie osobných vozidiel a vozidiel na prepravu osôb môže udeliť iba vtedy, ak sa skúška emisií pri skutočnej jazde zloží, a od 1. septembra 2019 už nové vozidlá týchto kategórií nemôžu byť registrované, predávané alebo uvedené do prevádzky, ak ich typ takúto skúšku úspešne nezložil), a na druhej strane predstavovalo stanovenie faktora zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka (v tejto fáze ešte nie pre iné znečisťujúce látky). V tejto súvislosti je výrobcom daná možnosť používať uvedený faktor, ktorého hodnota je stanovená na 2,1, počas prechodného obdobia dvoch rokov a štyroch mesiacov od dátumu, počnúc ktorým je vyhovieť týmto skúškam nevyhnutné pre typové schválenie, a počas prechodného obdobia jedného roka a štyroch mesiacov od dátumu, počnúc ktorým je vyhovieť tým istým skúškam nevyhnutné pre registráciu, predaj alebo uvedenie do prevádzky nových vozidiel. Normálna, tzv. „konečná“ hodnota faktora zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka je stanovená na 1,5.
- 16 Preto pre emisný limit stanovený na 80 mg/km v norme Euro 6 je na získanie typového schválenia, napríklad v prípade dieselového osobného vozidla alebo dieselového vozidla na prepravu osôb, ako to vyplýva zo znenia článku 3 ods. 10 tretieho pododseku a bodov 2.1, 2.1.1 a 2.1.2 prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008, zmeneného napadnutým nariadením, neprekročiteľná limitná hodnota emisií oxidu dusíka počas skúšok emisií pri skutočnej jazde od 1. septembra 2017 do 31. decembra 2019 stanovená na 168 mg/km a následne od 1. januára 2020 na 120 mg/km. Žalobcovia namietajú práve proti tým ustanoveniam napadnutého nariadenia, ktorými sa pre emisie oxidov dusíka stanovujú hodnoty faktorov zhody $CF_{pollutant}$ a neprekročiteľné limitné hodnoty (NTE), ktoré z neho vyplývajú.
- 17 V rámci právneho kontextu odvetvia treba takisto zohľadniť, ale na širšej úrovni, smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1). Ako sa uvádza v bode 5 jej článku 1, účelom tejto smernice je udržiavanie kvality ovzdušia tam, kde je dobrá, a jej zlepšenie v ostatných prípadoch. Sú v nej pre rôzne znečisťujúce látky s pravdepodobným škodlivým vplyvom na okolité ovzdušie, konkrétne pre oxid dusičitý, definované limitné hodnoty, cieľové hodnoty, kritické úrovne, informačné prahy, prahy na hodnotenie a iné údaje. Ustanovuje sa v nej, že členské štáty svoje územia na účely posudzovania a riadenia kvality ovzdušia rozdeľujú na zóny a že aglomerácia môže tvoriť jednu zónu.
- 18 Popri iných ustanoveniach na riadenie kvality ovzdušia článok 13 smernice 2008/50 stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby na území ich zón a aglomerácií neboli prekročené limitné hodnoty rôznych znečisťujúcich látok, aj pokiaľ ide o oxid dusičitý. V článku 23 sa uvádza, 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 spresňuje, že tieto plány môžu ako také obsahovať krátkodobé akčné plány. V tejto súvislosti článok 24 ods. 2 tej istej smernice stanovuje:

„Krátkodobé akčné plány... môžu v závislosti od jednotlivých prípadov ustanovovať účinné opatrenia na kontrolu a v prípade potreby na pozastavenie činností, ktoré prispievajú k riziku prekročenia príslušných limitných hodnôt alebo cieľových hodnôt alebo výstražného prahu. Tieto akčné plány môžu zahŕňať opatrenia vo vzťahu k premávke motorových vozidiel...“.

Konanie a návrhy účastníkov konania

- 19 Mesto Paríž, mesto Brusel a mesto Madrid podali svoje žaloby v uvedenom poradí 26. júna 2016 (vec T-339/16), 29. júna 2016 (vec T-352/16) a 19. júla 2016 (vec T-391/16).
- 20 Samostatnými podaniami z 28. septembra 2016, 23. septembra 2016 a z 5. októbra 2016 Komisia na základe článku 130 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu vzniesla voči týmto žalobám námietky neprípustnosti so žiadosťou, aby Všeobecný súd rozhodol pred prejednaním veci samej.
- 21 K námietkam neprípustnosti vzneseným Komisiou predložili mestá Paríž, Brusel, ako aj Madrid svoje pripomienky v uvedenom poradí 15. novembra 2016, 16. novembra 2016 a 15. novembra 2016.
- 22 Všeobecný súd uzneseniami z 20. marca 2017 spojil námietky neprípustnosti podané Komisiou na spoločné konanie o veci samej.
- 23 Komisia podala vyjadrenie k žalobe 2. mája 2017.
- 24 Dňa 16. mája 2017 Všeobecný súd vyzval účastníkov konania, aby vo svojich replikách a duplikách zaujali stanovisko k možnému vplyvu ustanovení článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46 na prípustnosť žalôb o neplatnosť.
- 25 Mestá Paríž a Brusel, ako aj mesto Madrid podali 28. júna 2017 repliky obsahujúce stanovisko vyžiadané Všeobecným súdom.
- 26 Dňa 15. septembra 2017 podala Komisia dupliky obsahujúce stanovisko vyžiadané Všeobecným súdom.
- 27 Rozhodnutím plenárneho zasadnutia zo 6. marca 2018 Všeobecný súd tieto veci postúpil deviatej rozšírenej komore.
- 28 Rozhodnutím predsedu deviatej rozšírenej komory Všeobecného súdu z 10. apríla 2018 boli veci T-339/16, T-352/16 a T-391/16 spojené na účely ústnej časti konania a vyhlásenia rozhodnutia, ktorým sa konanie končí.
- 29 Prednesy mesta Paríž, mesta Brusel a Komisie a ich odpovede na písomné a ústne otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté na pojednávaní 17. mája 2018. Mesto Madrid sa na tomto pojednávaní nezúčastnilo.
- 30 Mesto Paríž navrhuje:
 - aby bola námietka neprípustnosti Komisie zamietnutá, aby Všeobecný súd vyhlásil za prípustnú jeho žalobu o neplatnosť a jeho žiadosť o náhradu škody, a aby Komisii nariadil predložiť vyjadrenie vo veci samej,
 - aby bolo napadnuté nariadenie vyhlásené za neplatné,

- aby bola Komisii uložená povinnosť zaplatiť symbolické 1 euro ako náhradu škody, ktorá mu bola prijatím uvedeného nariadenia spôsobená,
- aby bola Komisii uložená povinnosť nahradiť celé trovy konania.

31 Mesto Brusel navrhuje:

- aby Všeobecný súd rozhodol, že jeho žaloba je prípustná a dôvodná,
- aby bolo napadnuté nariadenie vyhlásené za neplatné,
- aby bola Komisii uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

32 Mesto Madrid navrhuje, aby Všeobecný súd:

- zamietol námietku neprípustnosti, ktorú vzniesla Komisia;
- vyhlásil jeho žalobu za prípustnú, preskúmal ju v konaní o veci samej, posúdil dôvody neplatnosti uvedené v jeho žalobe a vyhovel im;
- vyhlásil napadnuté nariadenie za neplatné, pokiaľ ide o emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 6);
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

33 Komisia navrhuje:

- aby boli žaloby v ich celom rozsahu zamietnuté ako neprípustné bez otvorenia pojednávania o veci samej;
- subsidiárne, pokiaľ ide o žaloby mesta Paríž a mesta Brusel, aby sa zamietli žaloby o neplatnosť a žaloba mesta Paríž o náhradu škody ako nedôvodné;
- subsidiárne, pokiaľ ide o žalobu mesta Madrid, aby bola zamietnutá ako nedôvodná;
- aby bola žalobcom uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

O žalobách o neplatnosť

O prípustnosti žalôb o neplatnosť

- 34 V zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ môže „akákoľvek fyzická alebo právnická... osoba podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia“.
- 35 V prejednávanej veci sa účastníci konania zhodujú na tom, že prípustnosť žalôb o neplatnosť sa má posudzovať s ohľadom na tretí variant uvedený v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, teda ten, ktorý sa vzťahuje na žaloby proti regulačným aktom, ktoré sa žalobcu priamo týkajú a ktoré si nevyžadujú vykonávacie opatrenia. Účastníci konania sa v zmysle dvoch aspektov tohto ustanovenia zhodli na tom, že napadnuté nariadenie sa považuje za regulačný akt, a takisto na tom, že tento si nevyžaduje

vykonávacie opatrenia. Nezhoda medzi nimi sa týka len otázky, či sa žalobcov napadnuté nariadenie priamo týka, čo Komisia spochybňuje, zatiaľ čo žalobcovia tvrdia, že áno, pretože tento predpis podľa nich obmedzuje ich právomoci regulovať premávku vozidiel v rámci opatrení na boj proti znečisteniu ovzdušia.

- 36 Hoci prípustnosť žaloby predstavuje otázku verejného poriadku, ktorá nepatrí pod dispozičné úkony účastníkov konania, v prejednávanej veci je aj tak potrebné najprv výslovne rozhodnúť o otázke, či napadnuté nariadenie naozaj predstavuje regulačný akt, ktorý nevyžaduje vykonávacie opatrenia v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. apríla 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, bod 19).
- 37 Podľa judikatúry definícií takéhoto regulačného aktu zodpovedajú všeobecne záväzné právne akty, ktoré nie sú legislatívnymi aktmi, teda tie, ktoré nie sú prijaté riadnym legislatívnym postupom podľa článku 294 ZFEÚ alebo mimoriadnym legislatívnym postupom podľa článku 289 ods. 2 ZFEÚ, ktorým akty prijíma Európsky parlament za účasti Rady Európskej únie alebo naopak (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 51 až 61).
- 38 Ako sa uvádza v bode 9 vyššie, napadnuté nariadenie bolo Komisiou prijaté na základe článku 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, t. j. v súlade s komitologickým postupom typu „regulačný postup s kontrolou“, ktorý je stanovený v článku 5a rozhodnutia 1999/468. Nejde teda o legislatívny akt. Ďalej, keďže ide o nariadenie, má v zmysle článku 288 ZFEÚ všeobecnú platnosť. Uplatňuje sa na objektívne určené situácie a vyvoláva právne účinky voči kategórii osôb vymedzených všeobecným a abstraktným spôsobom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. februára 1988, *Kwekerij van der Kooy a i./Komisia*, 67/85, 68/85 a 70/85, EU:C:1988:38, bod 15). Je teda zrejmé, že ide o regulačný akt v zmysle štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ.
- 39 Pokiaľ ide o to, či pre napadnuté nariadenie existujú alebo neexistujú vykonávacie opatrenia, treba pripomenúť, že na účely overenia, či si napadnutý regulačný akt takéto opatrenia vyžaduje alebo nie, je potrebné pri posudzovaní prípustnosti žaloby o neplatnosť podanej proti tomuto aktu na základe článku 263 štvrtého odseku tretej časti ZFEÚ vychádzať z postavenia osoby, ktorá žalobu podala, a z predmetu tejto žaloby (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2013, *Telefónica/Komisia*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, body 30 a 31).
- 40 Zdá sa však, že napadnuté nariadenie si vo vzťahu k žalobcom nevyžaduje žiadne vykonávacie opatrenie na to, aby sa stalo súčasťou sústavy právnych predpisov, ktorá sa na nich vzťahuje, aj keď vo vzťahu k iným osobám napadnuté nariadenie predpokladá početné vykonávacie rozhodnutia založené na jeho ustanoveniach, vedúce napríklad k typovým schváleniam alebo registráciám vozidiel alebo k odmietnutiu ich registrácie. Tieto jednoduché vykonávacie rozhodnutia sa nesmú zamieňať s vykonávacími opatreniami podľa článku 263 štvrtého odseku tretej časti ZFEÚ. Ak by sa totiž mali všetky vykonávacie rozhodnutia, najmä tie, ktoré majú ako „represívne“ alebo „nepriaznivé“ trestať nedodržanie regulačného aktu, takisto považovať za vykonávacie opatrenia, zaradenie tretieho variantu do štvrtého odseku článku 263 Zmluvy o FEÚ by bolo často zbavené pôsobnosti, hoci práve týmto ustanovením sa zohľadňoval záujem na zabezpečení toho, aby osoby podliehajúce súdnej právomoci nemuseli vyvolať uplatnenie „represívnych“ alebo „nepriaznivých“ opatrení voči svojej osobe na to, aby sa mohlo vyhovieť ich návrhu na preskúmanie zákonnosti predmetného regulačného aktu v prejudiciálnom konaní, čo je okrem iného zdôraznené v rozsudku z 19. decembra 2013, *Telefónica/Komisia* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27).
- 41 Nakoniec, pokiaľ ide o otázku, či sa napadnuté nariadenie žalobcov priamo týka, z ustálenej judikatúry vyplýva, že ak má napadnutý akt priame účinky na právne postavenie žalobcu a jeho adresátom, ktorí sú poverení jeho vykonávaním, neponecháva žiadnu voľnú úvahu, pričom má výlučne automatickú povahu a vychádza zo samotného práva Únie bez jeho vykonania prostredníctvom ďalšieho predpisu, tento akt sa v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ týka žalobcu priamo (rozsudky z 5. mája

1998, Dreyfus/Komisia, C-386/96 P, EU:C:1998:193, bod 43, a zo 17. septembra 2009, Komisia/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, bod 48; v tomto zmysle pozri tiež rozsudok z 13. mája 1971, International Fruit Company a i./Komisia, 41/70 až 44/70, EU:C:1971:53, body 23 až 29). Tento záver sa nezmenil, ani keď 1. decembra 2009 nadobudla účinnosť Lisabonská zmluva, ktorá do štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ zaviedla tretí variant priznávajúci aktívnu legitimitáciu fyzickým a právnickým osobám [pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. októbra 2011, Microban International a Microban (Europe)/Komisia, T-262/10, EU:T:2011:623, bod 32, a zo 7. júla 2015, Federcoopesca a i./Komisia, T-312/14, EU:T:2015:472, bod 32].

- 42 V prejednávanej veci Komisia okrem iného tvrdí, že právomoci žalobcov regulovať premávku vozidiel s cieľom znížiť znečistenie ovzdušia nie sú nijako dotknuté napadnutým nariadením, ktoré teda na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobcovia, nemá účinok na ich právne postavenie. V tejto súvislosti tvrdí, že emisné limity pre oxidy dusíka vyplývajúce z noriem Euro, na ktoré žalobcovia v závislosti od okolností odkazujú z dôvodu vnútroštátnych právnych predpisov upravujúcich opatrenia na obmedzenie premávky vozidiel podľa ich emisií znečisťujúcich látok, nie sú týmto nariadením vôbec pozmenené, najmä pokiaľ ide o tie, ktoré vyplývajú z normy Euro 6, ktorá sa v súčasnosti uplatňuje pri nových vozidlách. To, že takéto vnútroštátne právne predpisy existujú, a že nedošlo k zmene limitov vyplývajúcich z tejto normy, sú podľa nej dva dôvody, ktoré preukazujú, že žalobcov sa toto nariadenie priamo netýka. Komisia v tomto ohľade poznamenáva, že mesto Brusel pripúšťa, že predmetné nariadenie mu nebráni v tom, aby rozhodlo o „dňoch bez áut“. Ustanovenia tohto nariadenia podľa nej ukladajú povinnosti týkajúce sa výfukových emisií znečisťujúcich látok počas skúšok emisií pri skutočnej jazde len výrobcovi áut. Okrem toho, keďže žalobcovia nie sú zapojení do postupov týchto skúšok, ani všeobecnejšie do postupov typového schvaľovania vozidiel, ich právne postavenie nie je predmetným nariadením nijako dotknuté.
- 43 Pokiaľ ide v tomto ohľade o prípadný vplyv článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46, ktorý stanovuje, že „[členské štáty] nezakážu, neobmedzia ani nebudú brániť evidencii, predaju alebo [uviedeniu do prevádzky alebo premávke] 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“, v súvislosti s ktorým Všeobecný súd vyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili, Komisia uvádza toto.
- 44 Predložením v prvom rade teleologickej analýzy Komisia zdôrazňuje, že smernica 2007/46, ako aj celá sústava súčasných alebo predošlých právnych predpisov Únie o typovom schvaľovaní motorových vozidiel je založená na právnom základe článku 114 ZFEÚ alebo na ekvivalentných článkoch zmlúv predchádzajúcich Zmluve o FEÚ. Uvedený článok sa týka „opatren[í] na aproximáciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré smerujú k vytváraniu a fungovaniu vnútorného trhu“. Takýto právny základ neumožňuje zasahovať do dopravnej politiky alebo do politiky životného prostredia a smernica 2007/46, ako aj ustanovenia, ktoré jej predchádzali, majú v prvom rade v každom členskom štáte uľahčiť uvádzanie na trh vozidiel pochádzajúcich z iných členských štátov tým, že sa zabráni fragmentácii vnútorného trhu spôsobenej rozdielmi v požiadavkách a kontrolách podmieňujúcich uvádzanie vozidiel na trh, ktorá by v prípade neexistencie týchto nástrojov harmonizácie pretrvávala. Pôsobnosť týchto nástrojov však ďalej nezachádza. Konkrétne ich cieľom v žiadnom prípade nie je obmedziť právomoci orgánov členských štátov v oblasti verejného poriadku, týkajúce sa premávky vozidiel, keď už vodiči tieto vozidlá používajú.
- 45 Komisia sa tejto súvislosti odvoláva na rôzne odôvodnenia smerníc 70/156 a 2007/46, ako aj na svoj návrh smernice, ktorá má nahradiť smernicu 2007/46. Zdôrazňuje tiež, že tieto harmonizačné nástroje sa týkajú len typového schválenia nových typov vozidiel, a nie premávky vozidiel, ktoré sú už v prevádzke. Tvrdí, že ak by sa smernica 2007/46 a z nej odvodené „regulačné akty“ mali považovať za obmedzujúce právomoci orgánov členských štátov regulovať premávku, tieto by už v tejto oblasti nemali žiadne právomoci, pretože predmetná harmonizácia by bola úplná, čím sa ukazuje nesprávnosť takéhoto výkladu *ad absurdum*. Okrem toho, aj keby Únia na základe článkov 91 alebo 192 ZFEÚ prijala všeobecne záväzné opatrenia v oblasti cestnej premávky s cieľom zlepšiť bezpečnosť dopravy

alebo zabezpečiť kvalitu životného prostredia a ochranu ľudského zdravia, napríklad jednotné obmedzenie rýchlosti nákladných vozidiel v mestách, takéto opatrenia by mohli byť nezlučiteľné so zásadou subsidiarity.

- 46 Ďalej predkladajúc analýzu, ktorú označuje za kontextovú, Komisia tvrdí, že výraz „premávka[a]... na cestách“ uvedený v článku 4 ods. 3 druhom pododseku smernice 2007/46 nemá samostatný význam, ale že sa má vykladať ako patriaci do „kategórie „registráci[e], predaj[a], uvedeni[a] do prevádzky“ uvedenej v tomto ustanovení.
- 47 Komisia poznamenáva, že v nariadení 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), ktoré je takisto založené na článku 114 ZFEÚ, obdobné ustanovenie uvádza, že „členské štáty nezakážu, neobmedzia ani ne[za]bránia uvedeniu na trh, zaevidovaniu alebo uvedeniu do prevádzky vozidiel... z dôvodov týkajúcich sa aspektov ich konštrukcie a fungovania, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie, ak spĺňajú požiadavky tohto nariadenia“, pričom sa v ňom neuvádzajú žiadne zákazy, obmedzenia alebo prekážky súvisiace s premávkou na cestách. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že odôvodnenie 7 toho istého nariadenia uvádza, že „toto nariadenie by sa nemalo dotknúť opatrení na vnútroštátnej úrovni alebo úrovni Únie týkajúcich sa použitia poľnohospodárskych a lesných traktorov v cestnej premávke, ako sú napríklad požiadavky na osobitné vodičské preukazy [osobitné požiadavky na vodičské preukazy – *neoficiálny preklad*], obmedzenie maximálnej rýchlosti alebo opatrenia upravujúce prístup na určité druhy ciest.“ Komisia uvádza obdobné závery, pokiaľ ide o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 168/2013 z 15. januára 2013 o schvaľovaní a dohľade nad trhom dvoj- alebo trojkolesových vozidiel a štvorkoliek (Ú. v. EÚ L 60, 2013, s. 52), ako aj nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1628 zo 14. septembra 2016 o požiadavkách na emisné limity plyných a pevných znečisťujúcich látok a typové schválenie spaľovacích motorov necestných pojazdných strojov, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1024/2012 a (EÚ) č. 167/2013 a ktorým sa mení a zrušuje smernica 97/68/ES (Ú. v. EÚ L 252, 2016, s. 53).
- 48 Podľa Komisie genéza smernice 2007/46 potvrdzuje, že výraz „premávka[a]... na cestách“ uvedený v jej článku 4 ods. 3 druhom pododseku nemá samostatnú pôsobnosť. Znenie tohto ustanovenia bolo v pôvodnom návrhu Komisie takéto: „členské štáty zaevidujú alebo povolia predaj alebo uvedenie do prevádzky v premávke len takým vozidlám..., ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice.“ Počas legislatívneho rokovania o tomto texte bolo toto ustanovenie prepracované z týchto dôvodov, ktoré boli uvedené v zmenenom návrhu Komisie: „aby sa zabezpečilo, že ustanovenia o typovom schvaľovaní motorových vozidiel ustanovené v tejto smernici a v samostatných regulačných aktoch nebudú narušené vnútroštátnymi požiadavkami na konštrukciu a fungovanie vozidiel uloženými po tom, ako sa vozidlá predajú, evidujú alebo uvedú do prevádzky v premávke, bola do tretieho odseku článku 4 vložená doložka o voľnom pohybe“. Preto cieľom doplnenia výrazu „premávka[a]... na cestách“ nebolo rozšíriť pôsobnosť právneho predpisu, ktorý bol vtedy predmetom vypracovania, ale malo sa ním predísť obchádzaniu zákazu, uloženého členským štátom, nebrániť uvedeniu na trh, evidencii alebo uvedeniu do prevádzky nových vozidiel, ktoré sú v súlade s ustanoveniami tohto právneho predpisu. Obdobné ustanovenie „proti obchádzaniu“ bolo obsiahnuté už v smernici 70/156 a namiesto „premávka[y]... na cestách“ sa vzťahovalo na „používanie“. Komisia uvádza, že tak ako porovnateľné nemecké a holandské ustanovenia, článok 9 dekrétu francúzskeho predsedu vlády č. 2009-497 z 30. apríla 2009 o typovom schvaľovaní a homologizáciách vozidiel a o zmene zákona o cestnej premávke (JORF z 3. mája 2009, s. 7472), ktorým sa preberá smernica 2007/46, neuvádza „premávka[u]... [vozidiel] na cestách“, ale ich „uvedenie do prevádzky“, čo je výraz, ktorý podľa nej súvisí s prístupom na trh.

- 49 Okrem toho smernica 2008/50 o kvalite okolitého ovzdušia, ktorej podstatné časti boli pripomenuté v bode 17 vyššie, ponecháva členským štátom voľnú ruku pri prijatí opatrení na boj proti znečisteniu ovzdušia. Konkrétne krátkodobé akčné plány, ktoré táto smernica stanovuje, môžu obsahovať opatrenia vo vzťahu k premávke motorových vozidiel, čo dokazuje, že smernica 2007/46 a z nej odvodené „regulačné akty“ nijako neobmedzujú činnosť členských štátov v tejto oblasti.
- 50 Je potrebné najprv pripomenúť, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že to, že určitý akt Únie bráni verejnoprávnemu subjektu vykonávať jeho právomoci podľa jeho vlastného uváženia, znamená, že má priamy vplyv na jeho právne postavenie, a teda že sa ho tento akt priamo týka. Bolo tak rozhodnuté napríklad vo veciach týkajúcich sa poskytovania verejnej pomoci od orgánov miestnej štátnej správy (pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. marca 1988, *Exécutif régional wallon a Glaverbel/Komisia*, 62/87 a 72/87, EU:C:1988:132, body 6 a 8; z 30. apríla 1998, *Vlaamse Gewest/Komisia*, T-214/95, EU:T:1998:77, bod 29, a z 26. novembra 2015, *Comunidad Autónoma del País Vasco a Itelazpi/Komisia*, T-462/13, EU:T:2015:902, bod 34). Bolo tak rozhodnuté aj vo veci týkajúcej sa záväzkov v oblasti poľnohospodárstva a cieľov uplatniteľných na poľnohospodárske výroby, ktoré boli budúcemu členskému štátu uložené pred jeho prístupom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. júna 2009, *Poľsko/Komisia*, T-257/04, EU:T:2009:182, body 56 až 58). Akt Únie sa však orgánu miestnej štátnej správy týka o to priamejšie, ak sa dotýka jeho vlastných legislatívnych právomocí (v tomto prípade v oblasti regulácie premávky motorových vozidiel), a nie iba jeho právomoci prijímať individuálne rozhodnutia vo vopred určenom rámci.
- 51 V prejednávanej veci sa preto zdá, že určité druhy pravidiel upravujúcich premávku motorových vozidiel, ktoré môžu orgány verejnej moci členských štátov a konkrétne orgány miestnej štátnej správy prijať, v skutočnosti nemôžu byť napadnutým nariadením dotknuté, čím nie je dotknutá otázka ich súladu s ostatnými ustanoveniami práva Únie.
- 52 V tejto súvislosti, tak ako to stanovuje článok 4 ods. 3 druhý pododsek smernice 2007/46, do rámca ktorej napadnuté nariadenie patrí, „členské štáty nezakážu, neobmedzia ani nebudú brániť evidencii, predaju alebo [uvedeniu do prevádzky alebo premávke] 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“. Môžu ním byť teda dotknuté len pravidlá, ktoré na vymedzenie svojej pôsobnosti zohľadňujú aspekty týkajúce sa konštrukcie alebo fungovania vozidiel, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice, jej „regulačných aktov“ a aktov z nich odvodených. O takýto prípad nejde pri pravidlách premávky, ktoré sa vzťahujú na všetky vozidlá alebo dokonca na určitú kategóriu vozidiel vymedzenú na základe iných kritérií (napr. všeobecne hmotnosťou viac ako 3,5 ton), pretože pôsobnosť týchto pravidiel nie je vymedzená na základe aspektov konštrukcie alebo fungovania príslušných vozidiel, na ktoré sa táto smernica, jej „regulačné akty“ a akty z nich odvodené vzťahujú. V tejto súvislosti sa tieto akty Únie nemôžu dotknúť najmä väčšiny pravidiel „zákona o cestnej premávke“ alebo pravidiel prijatých na jeho základe, ani opatrení na obmedzenie premávky, ktoré sa vzťahujú na všetky vozidlá, ako sú napríklad opatrenia zavádzajúce pešie zóny, „dni bez áut“ alebo striedavú premávku v prípade výskytu maximálneho znečistenia. Komisia tak správne uviedla, že mesto Brusel mohlo, pokiaľ ide o napadnuté nariadenie, bez obmedzenia zaviesť „dni bez áut“.
- 53 Takisto orgán verejnej moci členského štátu by ku dnešnému dňu mohol, bez toho, aby porušil článok 4 ods. 3 druhý pododsek smernice 2007/46, stanoviť obmedzenia premávky na základe úrovne emisií znečisťujúcich látok pre vozidlá kategórie patriacej do pôsobnosti nariadenia č. 715/2007, ktoré spĺňajú len normu Euro 5, pretože táto norma a predchádzajúce normy Euro už nie sú pre uplatňovanie uvedenej smernice platné. Ako je totiž uvedené v bode 6 vyššie, v zmysle článku 10 uvedeného nariadenia sa od 1. septembra 2014 uplatňuje norma Euro 6 na typové schválenie nových osobných vozidiel a vozidiel na prepravu osôb a od 1. septembra 2015 na registráciu, predaj alebo uvedenie takýchto vozidiel do prevádzky, pričom tieto dátumy boli pre väčšinu ľahkých úžitkových vozidiel o jeden rok posunuté, zatiaľ čo ťažké úžitkové vozidlá patria do pôsobnosti iného predpisu. V tomto ohľade možno pripomenúť, že v rozsudku z 21. decembra 2011, *Komisia/Rakúsko* (C-28/09,

EU:C:2011:854), Súdny dvor konštatoval, že členský štát, ktorý na účely boja proti znečisťovaniu ovzdušia zakázal premávku nákladných vozidiel patriacich prevažne do starej triedy Euro, mohol namiesto prijatia sektorového zákazu premávky nákladných vozidiel, ktorý nezohľadňoval triedu Euro, do ktorej tieto vozidlá patrili, a bol v rozpore s pravidlami Zmluvy o ES týkajúcimi sa voľného pohybu tovarov, jednoducho rozšíriť, aby tieto pravidlá dodržal, rozsah pôvodného zákazu na nákladné vozidlá patriace do tej triedy Euro, ktorá zodpovedá triede, na ktorú sa pôvodný zákaz vzťahoval.

- 54 Naopak, pokiaľ ide o pravidlá premávky prijaté orgánmi verejnej moci členských štátov, ktoré ukladajú obmedzenia premávky na základe úrovne emisií znečisťujúcich látok z vozidiel, ktorých kategória patrí do pôsobnosti nariadenia č. 715/2007 a ktoré spĺňajú normu Euro 6 alebo neprekročiteľné limitné hodnoty pri skúškach emisií pri skutočnej jazde, situácia je iná v tom, že emisné limity znečisťujúcich látok stanovené pre túto normu alebo podľa týchto hodnôt sú na účely uplatňovania smernice 2007/46 platné.
- 55 Je pravda, že stanovenie pravidiel premávky patrí tiež do právomocí odvodených z vnútroštátneho práva, ako to v podstate zdôrazňuje Komisia, aj keď členské štáty a ich orgány verejnej moci môžu chcieť tieto pravidlá prijať aj preto, aby si splnili povinnosti, ktoré majú podľa smernice 2008/50, aby zabezpečili kvalitu ovzdušia, a to aj vtedy, ak tieto pravidlá v prípade potreby využívajú normy Euro na účely vymedzenia pôsobnosti obmedzení, ktoré ukladajú.
- 56 Otázkou teda je, či môžu byť pravidlá premávky prijaté orgánmi verejnej moci členských štátov ako také v rozsahu, v akom sa týkajú vozidiel uvedených v bode 54 vyššie, obmedzené ustanoveniami smernice 2007/46, najmä jej článkom 4 ods. 3 druhým pododsekom.
- 57 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že na účely výkladu ustanovenia práva Únie je potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (rozsudky zo 17. novembra 1983 Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a z 19. júla 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, bod 12). V tejto súvislosti sa využíva, v uvedenom poradí, doslovný, kontextový (alebo systematický) a teleologický výklad.
- 58 Pre oblasť autonómie vnútroštátneho práva uvedenú v bode 55 vyššie bol skutočne vzhľadom na znenie článku 4 ods. 3 druhý pododsek smernice 2007/46 stanovený rámec, ktorý orgánom verejnej moci členských štátov zakazuje, aby z dôvodov založených na úrovni emisií znečisťujúcich látok obmedzili premávku vozidiel, ktoré spĺňajú európske požiadavky platné v tejto oblasti, keďže toto ustanovenie stanovuje, že členské štáty „nezakážu, neobmedzia ani nebudú brániť... [premávke] na cestách vozidiel... z dôvodov týkajúcich sa aspektov ich konštrukcie a fungovania uvedených v tejto smernici, ak spĺňajú požiadavky tejto smernice“.
- 59 Presnejšie podľa doslovného výkladu článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46 nemôže orgán verejnej moci členského štátu, konkrétne orgán miestnej štátnej správy, ukladať obmedzenia premávky na základe úrovne emisií znečisťujúcich látok z vozidiel pre vozidlá, ktoré patria do kategórie v pôsobnosti nariadenia č. 715/2007 a ktoré spĺňajú normu Euro 6, pretože táto norma je platná, v dôsledku čoho tieto vozidlá spĺňajú požiadavky vyplývajúce z uvedenej smernice. Takisto v rozsahu, v akom napadnuté nariadenie stanovuje hodnoty znečisťujúcich emisií oxidov dusíka, ktoré nemôžu byť prekročené počas skúšok emisií pri skutočnej jazde, takýto orgán nemôže ukladať obmedzenia premávky na základe úrovne emisií znečisťujúcich látok z vozidiel pre vozidlá, ktoré patria do kategórie v pôsobnosti nariadenia č. 715/2007 a ktoré počas takýchto skúšok vyhovujú jej neprekročiteľným limitným hodnotám. Je potrebné pripomenúť, že tieto skúšky a limity sa uplatňujú so záväzným účinkom od 1. septembra 2017, ako to bolo uvedené v bode 15 vyššie.
- 60 Je však potrebné preskúmať, či tvrdenia, ktoré uviedla Komisia na základe teleologického a kontextového výkladu článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46, tento výklad spochybňujú.

- 61 V podstate, pokiaľ ide o teleologický výklad článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46, Komisia tvrdí, že táto smernica, ako aj jej „regulačné akty“ a z nich odvodené akty majú za cieľ iba zabezpečiť, že nové vozidlá, ktoré spĺňajú harmonizované požiadavky týchto právnych predpisov, môžu byť bez prekážok uvádzané na trh v členských štátoch v rámci zásad uplatniteľných na vnútorný trh.
- 62 Toto tvrdenie je samo osebe opodstatnené, ale nemožno ním spochybniť doslovný výklad článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46 uvedený v bode 59 vyššie.
- 63 Právnym základom smernice 2007/46 je článok 95 ES (ktorého hmotnoprávne ustanovenia boli prevzaté do článku 114 ZFEÚ). Článok 95 ES je zameraný na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 14 ES (ktorého ustanovenia boli ako také v podstate prebraté do článku 26 ZFEÚ), teda na vytvorenie vnútorného trhu (článok 14 ods. 1 ES), ktorý „zahŕňa oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami [Zmluvy o ES]“ (článok 14 ods. 2 ES). Navyše, ako uvádza Komisia, tento právny základ Únii neumožňuje harmonizovať celú oblasť tovarov alebo služieb na účely vytvorenia vnútorného trhu. Článok 95 ES totiž umožnil prijať „opatrenia na aproximáciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré smerujú k vytváraniu a fungovaniu vnútorného trhu“, a v rozsudku z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, bod 83), na ktorý Komisia odkazuje, bolo konštatované, že toto ustanovenie nepriznávalo normotvorcovi Únie všeobecnú právomoc regulovať vnútorný trh. Ako sa v podstate uvádza v bodoch 84 a 85 uvedeného rozsudku, právomoc odvodená z článku 95 ES sa obmedzuje na prípady, v ktorých je skutočne potrebné odstrániť prekážky voľného pohybu dotknutých výrobkov, služieb a kapitálu medzi členskými štátmi.
- 64 V tejto veci sa v odôvodnení 2 smernice 2007/46 uvádza, že „na účely zriadenia a fungovania vnútorného trhu Spoločenstva je účelné nahradiť systémy schvaľovania členských štátov postupom schvaľovania Spoločenstva založenom na princípe celkového zosúladenia“. Článok 1 uvedenej smernice nazvaný „Predmet úpravy“ stanovuje, že „táto smernica ustanovuje zosúladený rámec, ktorý obsahuje správne ustanovenia a všeobecné technické požiadavky na schválenie všetkých nových vozidiel, ktoré patria do jej rozsahu pôsobnosti,... na účely uľahčenia ich evidencie, predaja a uvedenia do prevádzky... v rámci [Únie]“. Platí teda, že hlavným predmetom tejto smernice je uvádzanie na trh nových motorových vozidiel, t. j. voľný pohyb určitých výrobkov medzi členskými štátmi, že 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, životného prostredia alebo práva Únie, aj keď v tejto súvislosti musí zahŕňať požiadavku na vysokú úroveň ochrany uvedenú v článku 95 ES.
- 65 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. Napríklad predmetom smerníc v oblasti verejného obstarávania je zabezpečiť voľný pohyb tovaru a slobodu poskytovania služieb v rámci verejnej zákazky. Avšak na zabezpečenie tohto cieľa, t. j. potrebného účinku uvedených smerníc, boli v rámci osobitných smerníc prijaté opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby rozhodnutia prijaté verejnými obstarávateľmi a obstarávateľmi mohli byť účinne a najmä čo najskôr preskúmané, aj keď predmetom smerníc o verejnom obstarávaní vôbec nebola harmonizácia súdnych prostriedkov nápravy v jednotlivých členských štátoch (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2009, Komisia/Francúzsko, C-327/08, neuverejnený, EU:C:2009:371, body 2 až 9). Takisto smernice o zabezpečení voľného pohybu informačných služieb (tlač, rozhlas, televízia, internet) obsahujú na účely tohto zabezpečenia ustanovenia o harmonizácii zákonov reklamy tabakových výrobkov, ktorými sa zohľadňuje cieľ ochrany verejného zdravia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. decembra 2006, Nemecko/Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, body 3 až 11).

- 66 Okrem toho z ustálenej judikatúry vyplýva, že ak ustanovenie práva Únie možno vykladať viacerými spôsobmi, treba uprednostniť ten, ktorý svojou povahou zachováva jeho potrebný účinok (rozsudky zo 6. októbra 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, body 12 a 13; z 22. septembra 1988, Land de Sarre a i., 187/87, EU:C:1988:439, bod 19, a z 24. februára 2000, Komisia/Francúzsko, C-434/97, EU:C:2000:98, bod 21). 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.
- 67 Preto práve v rámci teleologického prístupu nemožno ustanovenie obsiahnuté v článku 4 ods. 3 druhom pododseku smernice 2007/46 vykladať tak, že sa ním v podstate stanovuje len to, že nový vlastník nového motorového vozidla, ktoré vyhovuje požiadavkám tejto smernice, je oprávnený ho kúpiť, prihlásiť ho do evidencie, uviesť ho do prevádzky a sadnúť si za volant, a ďalej nič viac. Potrebný účinok tejto smernice by tým bol narušený, pretože uvedeniu na trh vozidiel, ktoré by mohli byť dotknuté, by bránila obava, že nebudú môcť byť používané obvyklým spôsobom. Napríklad, ak by vodič využívajúci vozidlo na svoj presun z Paríža (Francúzsko) do Bruselu (Belgicko) alebo Madridu (Španielsko) predpokladal, že žalobcovia na svojom území plánujú zakázať celkovo alebo čiastočne premávku vozidiel, ktoré nespĺňajú limity normy Euro 6 počas skúšok emisií pri skutočnej jazde, hoci tieto vozidlá spĺňajú neprekročiteľné limitné hodnoty, takýto vodič by sa mohol rozhodnúť nekúpiť si nové vozidlo s benzínovým alebo dieselovým motorom, o ktoré by v takom prípade išlo. Ako bolo zdôraznené na pojednávaní, tento problém by nabral ešte väčšie rozmery, ak by si v rámci Únie podobný prístup v mene boja proti znečisteniu ovzdušia osvojilo mnoho orgánov miestnej štátnej správy. Komisia ďalej vo svojej kontextovej argumentácii uvádza, že vloženie zmienky o premávke na cestách v uvedenom pododseku je vloženie ustanovenia o „zamedzení obchádzaniu“, ktorým sa má zabezpečiť, že dotknuté vozidlá sa na trh uvedú bez prekážok.
- 68 Komisia na pojednávaní tiež tvrdila, že by bolo nekoherentné domnievať sa, že orgány verejnej moci členských štátov nemôžu obmedziť premávku vozidiel vyhovujúcich najnovším požiadavkám v oblasti boja proti znečisteniu ovzdušia z dôvodov týkajúcich sa ich úrovne emisií znečisťujúcich látok, a že premávku vozidiel môžu obmedziť na základe úvah, ktoré v rámci smernice 2007/46 nie sú zohľadnené, alebo že môžu obmedziť premávku starších vozidiel, ktoré boli v čase ich uvedenia na trh v plnom súlade s požiadavkami v oblasti obmedzenia emisií znečisťujúcich látok. Na tento argument treba odpovedať tak, že z teleologického hľadiska je práve naopak koherentné, na jednej strane, že táto smernica sa nevzťahuje na problematiku obmedzení premávky prijatých na základe kritérií nesúvisiacich s technickými aspektmi, ktoré sú predmetom jej ustanovení (pozri bod 52 vyššie), a na druhej strane, že táto smernica sa nevzťahuje ani na problematiku premávky vozidiel nespĺňajúcich požiadavky, ktoré v súčasnosti na základe jej ustanovení platia, aj keď, podľa okolností prípadu, tieto vozidlá v čase ich uvedenia na trh požiadavky rovnakej povahy platné v tom čase spĺňali (pozri bod 53 vyššie). Z povahy veci vyplýva, že ide pri týchto vozidlách buď o nové vozidlá, ktoré však už riadnym spôsobom nemožno v Únii uviesť na trh, alebo o ojazdené vozidlá, napríklad o nové alebo ojazdené vozidlá, ktoré sú v súlade s normou Euro 5, ale nie s normou Euro 6. Ani jedny, ani druhé nepatria do pôsobnosti ochrany stanovenej smernicou, ktorá sa týka nových motorových vozidiel, ktoré sa majú na trh v Únii uviesť. Teleologický výklad článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46 sa v tomto bode zhoduje aj s doslovným výkladom uvedeného ustanovenia.
- 69 Pokiaľ ide o kontextový výklad článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46, Komisia uvádza, že zmienka v tomto ustanovení o zákaze obmedzenia premávky na cestách sa neopakuje v podobných ustanoveniach právnych predpisov týkajúcich sa iných druhov vozidiel alebo strojov než sú tie, na ktoré sa uvedená smernica vzťahuje, a že do uvedenej smernice bola doplnená až počas legislatívneho rokovania o texte, čo značí o tom, že táto zmienka nemá inú pôsobnosť než zmienky o registrácii, predaji a uvedení vozidiel do prevádzky. Tento argument sa však nezdá byť jasne nezávislý od tvrdení predložených Komisiou, pokiaľ ide o teleologický výklad tohto ustanovenia. Skutočnosť, že v určitom texte sa vyslovene uviedlo, že za už stanovených podmienok nemôže byť premávka vozidiel vyhovujúcich požiadavkám vyplývajúcim z tohto textu na cestách obmedzená, a že v inom texte bolo namiesto premávky na cestách uvedené používanie, a že v iných textoch nebolo dokonca nič spresnené, nemení nič na tom, že pre stav, ktorý je dôsledkom úplnej harmonizácie, ako je tá, ktorá

vyplýva z tejto smernice, je charakteristické, že členské štáty a ich verejné orgány nemôžu, okrem špecifických prípadov, brániť používaniu, pre ktoré je výrobok spĺňajúci požiadavky stanovené v harmonizačnom právnom predpise určený, pretože inak by sa tým ohrozil jeho potrebný účinok.

70 Je pravda, že táto zásada sa nedotýka možnosti členských štátov odvolávať sa na ustanovenia uvedené v článku 114 ods. 4 a nasl. ZFEÚ, ktoré umožňujú sa za určitých podmienok odchýliť od harmonizačného opatrenia, najmä z dôvodov ochrany zdravia a životného prostredia. Táto výnimočná možnosť však môže byť uplatnená len pod okamžitou a úzkou kontrolou zo strany Komisie, takže sa nemožno domnievať, že z dôvodu existencie tejto možnosti nie sú právomoci členských štátov a ich orgánov harmonizačným opatrením dotknuté.

71 Na pojednávaní bol takisto spomenutý článok 8 ods. 3 a článok 29 tej istej smernice 2007/46, ktoré v danom poradí uvádzajú:

„Ak členský štát zistí, že typ vozidla..., ktorý napriek tomu, že spĺňa požadované ustanovenia, vážne ohrozuje bezpečnosť cestnej premávky alebo vážne poškodzuje životné prostredie, alebo vážne poškodzuje verejné zdravie, môže udelenie typového schválenia ES odmietnuť. V tomto prípade bezodkladne pošle ostatným členským štátom a Komisii podrobné informácie, v ktorých vysvetlí dôvody svojho rozhodnutia a uvedie dôkazy svojich zistení.“

„1. Ak členský štát zistí, že nové vozidlá, systémy, komponenty alebo samostatné technické jednotky, hoci spĺňajú platné požiadavky alebo sú riadne označené, predstavujú vážne nebezpečenstvo pre bezpečnosť cestnej prevádzky [premávky – *neoficiálny preklad*] alebo vážne poškodzujú životné prostredie alebo verejné zdravie, môže tento členský štát na svojom území na dobu maximálne šiestich mesiacov odmietnuť evidenciu takých vozidiel alebo odmietnuť povoliť predaj takýchto vozidiel, komponentov alebo samostatných technických jednotiek alebo ich uvedenie do prevádzky....

V takýchto prípadoch dotknutý členský štát bezodkladne zodpovedajúcim spôsobom informuje výrobcu, iné členské štáty a Komisiu....

[Nasleduje konanie, ktoré môže viesť buď k zmene právnej úpravy, alebo k opatreniam zameraným na to, aby bola táto právna úprava lepšie dodržiavaná].“

72 Avšak okrem toho, že možno vyjadriť obdobné pripomienky ako tie, ktoré boli predložené pri článku 114 ods. 4 a nasl. ZFEÚ, článok 8 ods. 3 a článok 29 smernice 2007/46 môžu v podstate viesť iba k odmietnutiu typového schválenia ES zabraňujúcemu akémukoľvek uvedeniu dotknutého typu vozidla na trh alebo k preskúmaniu právnej úpravy, čo sú opatrenia, ktoré sú veľmi odlišné od cielených obmedzení premávky plánovaných žalobcami na ich územiach.

73 Ostatné argumenty predložené Komisiou takisto neumožňujú vyvrátiť závery vyvozené z doslovného a teleologického výkladu článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46.

74 To, že smernica 2008/50 stanovuje, že členské štáty musia prijať opatrenia na boj proti znečisteniu ovzdušia, najmä v rámci krátkodobých akčných plánov ustanovených v tejto smernici, členské štáty nezavahuje ich povinností vyplývajúcich z iných právnych noriem Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2011, Komisia/Rakúsko, C-28/09, EU:C:2011:854, bod 111). Preto len v prípade, ak by doslovný a teleologický výklad článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46 znemožňovali alebo nadmerne sťažovali prijatie akéhokoľvek účinného opatrenia na obmedzenie premávky motorových vozidiel na účely boja proti znečisteniu ovzdušia na základe smernice 2008/50, bolo by možné tieto výklady spochybniť na základe kontextového výkladu tohto ustanovenia. Ako však bolo uvedené v bodoch 52 a 53 vyššie, členské štáty a ich verejné orgány si zachovávajú právomoc prijímať opatrenia na obmedzenie premávky týkajúce sa všetkých vozidiel alebo kategórií vozidiel určených na základe kritérií, ktoré sú veľmi všeobecné alebo ktoré sú dokonca cielené na vozidlá, ktoré už nepatria do pôsobnosti ustanovení smernice 2007/46, jej „regulačných aktov“ a aktov z nich odvodených.

Konkrétne, aj keď sa doslovným a teleologickým výkladom tohto ustanovenia účinne obmedzujú právomoci príslušných orgánov členských štátov prijať cielené opatrenia obmedzujúce premávku, ktoré by sa vzťahovali na vozidlá vyhovujúce platným požiadavkám uvedenej smernice, jej „regulačným aktom“ a aktom z nich odvodeným (napríklad obmedzenie týkajúce sa vozidiel, ktoré pri skúške emisií pri skutočnej jazde prekračujú limity normy Euro 6, ale sú stále pod neprekročiteľnými limitnými hodnotami), ponecháva im však aj značný priestor na prijatie opatrení, ktoré prispievajú k plneniu cieľov stanovených v smernici 2008/50, aj keď z pohľadu týchto orgánov tieto opatrenia možno nie sú najvhodnejšie (ide napríklad o všeobecný zákaz alebo zákaz týkajúci sa všetkých vozidiel, ktoré spĺňajú maximálne normu Euro 5).

- 75 Napokon to, že sa v opatreniach preberajúcich smernicu 2007/46 v niektorých členských štátoch uvádza „uviedenie do prevádzky“, a nie „premávka na cestách“, v prejednávanej veci nemôže predstavovať prvok, ktorý je potrebné zohľadniť pri výklade článku 4 ods. 3 druhého pododseku uvedenej smernice. Viackrát už totiž bolo rozhodnuté, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje žiadny výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho význam a rozsah, si v zásade vyžaduje v celej únii autonómny a jednotný výklad, ktorý sa musí poskytnúť pri zohľadnení kontextu ustanovenia a cieľa sledovaného príslušnou právnou úpravou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 66 a citovanú judikatúru). Niekoľkokrát už bolo rozhodnuté, že aj keď sa na právo členských štátov výslovne neodkazuje, uplatnenie práva Únie môže implikovať odkaz na právo členských štátov v prípade, že sudca nedokáže v práve Únie alebo v jeho všeobecných zásadách nájsť prvky, ktoré by mu umožnili spresniť obsah a pôsobnosť predmetného ustanovenia práva Únie autonómny výkladom (rozsudok z 18. decembra 1992, Díaz García/Parlament, T-43/90, EU:T:1992:120, bod 36), avšak ako vyplýva z vyššie uvedenej analýzy, o takýto prípad v prejednávanej veci nejde.
- 76 Doslovný, teleologický a kontextový výklad smernice 2007/46 a presnejšie jej článku 4 ods. 3 druhého pododseku tak vedú k tomu istému významu, a to, že toto ustanovenie účinne bráni orgánom verejnej moci členského štátu zakázať, obmedziť alebo brániť premávke vozidiel na cestách z dôvodov týkajúcich sa aspektov ich konštrukcie alebo ich fungovania, na ktoré sa uvedená smernica vzťahuje, ak tieto vozidlá požiadavky tejto smernice spĺňajú, a neponecháva im žiadnu voľnú úvahu, čo znamená, že v dôsledku prijatia napadnutého nariadenia žalobcovia nemôžu, ako to oni tvrdia, v rámci cieleného opatrenia zohľadňujúceho úroveň emisií znečisťujúcich látok z vozidiel účinne obmedziť premávku tých vozidiel, ktoré počas skúšok emisií pri skutočnej jazde nespĺňajú emisné limity pre oxidy dusíka stanovené v norme Euro 6, avšak ktoré pri tejto príležitosti spĺňajú neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka definované v uvedenom nariadení, ktoré sú vyššie než tie prvé.
- 77 Mestá Paríž a Brusel v tejto súvislosti na pojednávaní uviedli, že vnútroštátny správny súd, na ktorý by bola podaná napríklad žaloba nespokojným vodičom proti jednému z ich aktov, ktoré za podmienok uvedených v bode 76 vyššie obmedzujú premávku vozidiel, by takýto akt určite vyhlásil za neplatný z dôvodu rozporu so smernicou 2007/46 a napadnutým nariadením.
- 78 Bez dotknutia sa prípadných rozhodnutí súdov členských štátov je na mieste pripomenúť, že záujem na zabezpečení potrebného účinku smerníc, ktorý má zásadný význam pre budovanie Európy, viedol k teórii priameho účinku tých ustanovení smerníc, ktorých cieľom je priznať jednotlivcom práva, ktorých sa môžu dovolávať voči orgánom verejnej moci (rozsudok zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 12). Ustanovenie článku 4 ods. 3 druhého pododseku smernice 2007/46, podľa ktorého členské štáty „nezakážu, neobmedzia ani nebudú brániť evidencii, predaju alebo [uviedeniu do prevádzky alebo premávke] na cestách vozidiel... z dôvodov týkajúcich sa aspektov ich konštrukcie a fungovania uvedených v tejto smernici, ak spĺňajú požiadavky tejto smernice“, je však takej povahy, že môže priznať práva jednotlivcom, pretože je bezpodmienečné, jednoznačné a presné, aj keď Komisia mohla o jeho pôsobnosti polemizovať (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. októbra 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, bod 9, a zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133,

bod 14). Treba tiež pripomenúť, že podľa článku 288 druhého odseku ZFEÚ majú nariadenia všeobecnú platnosť, sú záväzné v ich celistvosti a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch, a preto sa ich môžu jednotlivci dovoľávať.

- 79 Navyše, ak by niektorý zo žalobcov prijal akty uvedené v bode 77 vyššie, Belgické kráľovstvo, Španielske kráľovstvo a Francúzska republika by takisto mohli čeliť žalobám o nesplnenie povinnosti podaným na základe článkov 258 alebo 259 ZFEÚ. Členské štáty totiž na tomto právnom základe zodpovedajú za porušenia práva Únie všetkými ich orgánmi verejnej moci (rozsudok z 5. mája 1970, Komisia/Belgicko, 77/69, EU:C:1970:34, bod 15). Všeobecne podľa zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ platí, že členské štáty prijímú všetky opatrenia, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie, a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie. Táto zásada sa vzťahuje na všetky orgány členských štátov, či už ide o ústredné orgány štátnej správy, orgány spolkového štátu alebo o iné orgány s územnou pôsobnosťou (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. júna 1990, Nemecko/Komisia, C-8/88, EU:C:1990:241, bod 13, a z 13. apríla 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, bod 69). Z tejto zásady teda vyplýva, že žalobcovia by sa mali zdržať prijatia opatrení obmedzujúcich premávku opísaných v bode 76 vyššie.
- 80 Navyše obmedzenie právomocí, ktoré je uvedené aj v bode 76 vyššie, je pre žalobcov reálne.
- 81 V tomto ohľade žalobcovia preukázali nielen skutočnosť, že podľa vnútroštátneho práva majú právomoci chrániť životné prostredie a zdravie, konkrétne na účely boja proti znečisteniu ovzdušia, vrátane právomoci obmedziť na tento účel premávku motorových vozidiel. Komisia to nespochybňuje.
- 82 Žalobcovia uviedli aj príklady opatrení, ktoré už prijali. Konkrétne tak mesto Paríž zaviedlo dvoma po sebe nasledujúcimi výnosmi starostu a policajného prefekta zónu obmedzenej premávky zodpovedajúcu celému jeho územiu „v rámci brán mesta“, zakazujúc, okrem osobitných výnimiek, najprv od 1. septembra 2015 a následne od 1. júla 2017 počas pracovných dní v čase od 8.00 do 20.00 premávku vozidiel, ktoré nespĺňajú aspoň určitú normu Euro, v súčasnosti napríklad emisnú normu Euro 3 pre osobné dieselové vozidlá. V roku 2020 by minimálnou normou, ktorej bude treba vyhovieť, mala byť norma Euro 5 a ako to vyplýva z písomností v spise, „plan climat air énergie“ (plán pre podnebie, ovzdušie a energiu) uvedeného mesta počíta so zákazom dieselových vozidiel v roku 2024 a vozidiel s benzínovým motorom v roku 2030. Mesto Brusel vytvorilo vo svojom centre pešiu zónu veľkého rozsahu a ako už bolo uvedené, zaviedlo „dni bez áut“. Mesto Madrid nariadilo v roku 2015 a 2016 vyhláškami v oblasti delegovanej správy životného prostredia a mobility dopravné obmedzenia počas období silného znečistenia, tak ako sa to predpokladalo v pláne kvality ovzdušia na roky 2011 – 2015 a v protokole opatrení, ktoré má počas obdobia silného znečistenia oxidom dusičitým toto mesto prijať.
- 83 Žalobcovia jednak predložili viaceré dokumenty a štúdie týkajúce sa kvality ovzdušia na ich územiach, ktoré ukazujú znepokojivú mieru znečistenia (aj keď emisie oxidov dusíka sa za posledných desať rokov v Paríži a v Madride znížili), a jednak poukázali na konania vo veci žalôb o nesplnenie povinnosti, ktoré podala Komisia proti Belgickému kráľovstvu, Španielskemu kráľovstvu a Francúzskej republike z dôvodu nedodržania ustanovení smernice 2008/50, vrátane dôvodu týkajúceho sa úrovne oxidov dusíka, ku ktorej Komisia vo svojej tlačovej správe pripojenej mestom Brusel v jeho písomných vyjadreniach zdôraznila, že „väčšina emisií [bola] vo všeobecnosti spôsobená cestnou premávkou a predovšetkým dieselovými vozidlami“. Na pojednávaní v týchto veciach 17. mája 2018 zástupca mesta Paríž uviedol, pričom mu nikto neoponoval, že Komisia v tlačovej správe z toho istého dňa oznámila podanie žaloby o nesplnenie povinnosti na Súdny dvor proti viacerým členským štátom z dôvodu prekročenia limitných hodnôt stanovených v uvedenej smernici pre koncentráciu oxidu dusičitého do ovzdušia, konkrétne žalobu na Francúzsku republiku, z dôvodu zistenia príliš vysokých koncentrácií, najmä v Paríži (správa IP/18/3450).

- 84 Z právnych východísk a okolností analyzovaných vyššie, najmä pokiaľ ide o právomoci žalobcov obmedziť premávku motorových vozidiel na účely ochrany kvality ovzdušia a o spôsob, akým boli tieto právomoci využité, tak vyplýva, že bolo preukázané, že právne postavenie žalobcov bolo napadnutým nariadením dotknuté a že toto sa ich preto toto nariadenie v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ priamo týka. Ďalej, keďže napadnuté nariadenie predstavuje regulačný akt, ktorý v zmysle toho istého ustanovenia nevyžaduje vykonávacie opatrenia, ako sa uvádza v bodoch 38 a 40 vyššie, žaloby o neplatnosť podané mestami Paríž, Brusel a Madrid sú preto prípustné a námietky neprípustnosti vznesené Komisiou treba zamietnuť.

O merite žalôb o neplatnosť

- 85 Žalobcovia uvádzajú žalobné dôvody založené na nedostatku právomoci Komisie prijať ustanovenia napadnutého nariadenia, s ktorými nesúhlasia, a tiež žalobné dôvody založené na porušení, z vecného hľadiska, rôznych ustanovení práva Únie, ktoré možno zoskupiť do troch kategórií pozostávajúcich z: ustanovení nariadenia č. 715/2007 a všeobecnejšie z aktov sekundárneho práva prispievajúcich k zabezpečeniu kvality ovzdušia; z ustanovení Zmluvy o EÚ a ZFEÚ, ako aj Charty základných práv Európskej únie, a nakoniec z rôznych právnych zásad. Ďalej tvrdia, že Komisia sa prijatím napadnutého nariadenia dopustila zneužitia právomoci.

– O žalobných dôvodoch založených na nedostatku právomocí Komisie

- 86 Ako bolo uvedené v bodoch 7 a 8 vyššie, nariadenie č. 715/2007 stanovuje, že Komisia je na vykonanie jeho ustanovení splnomocnená prijať vykonávacie opatrenia v rámci postupov, ktoré sú v súčasnosti upravené v nariadení č. 182/2011. V prejednávanej veci napadnuté nariadenie vo svojej úvodnej časti výslovne odkazuje na článok 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, ktorý uvádza, že osobitné postupy, skúšky a požiadavky na typové schválenie, ktoré sa týkajú určitého počtu prvkov vrátane výfukových emisií, vymedzí Komisia v súlade s regulačným postupom s kontrolou, ktorý je ako taký upravený v článku 5a rozhodnutia 1999/468, ktorého účinky boli zachované pre akty, ktoré naň odkazujú na základe článku 12 nariadenia č. 182/2011.
- 87 Žalobcovia tvrdia, že v prejednávanej veci nie sú splnené podmienky umožňujúce Komisii doplniť ustanovenia nariadenia č. 715/2007 v rámci regulačného postupu s kontrolou. Ich konkrétne tvrdenia sú uvedené nižšie.
- 88 Žalobcovia zdôrazňujú, že v odôvodnení 7a rozhodnutia 1999/468 sa uvádza, že „v prípade opatrení so všeobecnou pôsobnosťou, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť nepodstatné prvky aktu prijatého [Parlamentom a Radou spoločne,] okrem iného vypustením niektorých z týchto prvkov alebo doplnením nových nepodstatných prvkov, je potrebné uplatniť regulačný postup s kontrolou [, avšak] [p]odstatné prvky legislatívneho aktu môže meniť a dopĺňať iba zákonodarca na základe zmluvy“. Mesto Brusel dodáva, že odôvodnenie 25 nariadenia č. 715/2007 uvádza, že „Komisia by predovšetkým mala byť splnomocnená na stanovenie limitných hodnôt pre množstvo tuhých [pevných – *neoficiálny preklad*] častíc v prílohe I, ako aj prehodnotiť limitné hodnoty pre hmotnosť tuhých [pevných – *neoficiálny preklad*] častíc stanovené v uvedenej prílohe“ a že „keďže tieto opatrenia majú všeobecnú pôsobnosť a ich cieľom je zmeniť a doplniť nepodstatné prvky tohto nariadenia, mali by byť prijaté v súlade s regulačným postupom s kontrolou ustanoveným v článku 5a [tohto rozhodnutia].“ Mesto Madrid zase poukazuje v rovnakom duchu na odôvodnenie 26 toho istého nariadenia, ktoré uvádza, že „Komisia by predovšetkým mala byť splnomocnená na stanovenie osobitných postupov, skúšok a požiadaviek na typové schválenie, ako aj revidovaný postup merania pre tuhé [pevné – *neoficiálny preklad*] častice a limitnej hodnoty pre množstvo tuhých [pevných – *neoficiálny preklad*] častíc, a prijatie opatrení, ktoré sa týkajú používania rušiacich zariadení, prístupu k informáciám o opravách a údržbe vozidiel a skúšobných cyklov používaných na meranie emisií,“

a že „keďže tieto opatrenia majú všeobecnú pôsobnosť a ich cieľom je doplniť toto nariadenie novými nepodstatnými prvkami, mali by byť prijaté v súlade s regulačným postupom s kontrolou ustanoveným v článku 5a [tohto rozhodnutia].“

- 89 Žalobcovia tvrdia, zdôrazňujúc rozdiely medzi regulačným postupom s kontrolou a legislatívnym postupom vedúcim k aktu Parlamentu a Rady, že tým, že sa pre skúšky emisií pri skutočnej jazde zaviedli navyše neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka, ktoré sú vyššie ako limity stanovené pre tieto emisie pre normu Euro 6 v prílohe I k nariadeniu č. 715/2007, pričom sa však tieto limity doteraz stále revidovali smerom nadol, Komisia zmenila podstatné prvky tohto nariadenia, na čo nemala právomoc. Mesto Brusel spresňuje, že nenamieta, že Komisia je na základe článku 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 splnomocnená určiť nové skúšky. Nespochybnuje teda nariadenia č. 692/2008 a 2016/427 v ich znení pred vložením ustanovení napadnutého nariadenia. Naopak, namieta proti tomu, že napadnuté nariadenie zaviedlo nové kvantitatívne limity emisií oxidov dusíka, ktoré sú tolerantnejšie než tie, ktoré sú uvedené v prílohe I nariadenia č. 715/2007 prijatého Parlamentom a Radou. Tieto nové limity, vyplývajúce z faktora zhody $CF_{\text{pollutant}}$ určeného v napadnutom nariadení, zbavili limity stanovené v norme Euro 6 v tejto prílohe ich potrebného účinku. V rozsahu, v akom Komisia tvrdí, že použité faktory zhody $CF_{\text{pollutant}}$ sú odôvodnené rozdielmi, ktoré možno pri údajoch zo skúšok emisií pri skutočnej jazde a údajoch z laboratórnych skúšok pozorovať, zmiernenie limitov uplatňovaných pre prvý typ skúšky v skutočnosti vedie k neuplatneniu limitov Euro 6 stanovených v prílohe I nariadenia č. 715/2007.
- 90 Mesto Paríž a mesto Madrid dodávajú, že Komisia sa tým, že takto konala, dopustila porušenia podstatných formálnych náležitostí. Podľa nich by totiž bežné zapojenie „spoluzákonnodarcov“, najmä Parlamentu, bolo prinieslo procesné záruky a nevyhnutne by ovplyvnilo obsah prijímaného aktu, ktorý bol najmenej niekoľkokrát zmenený.
- 91 Komisia na úvod pripomína celý legislatívny a regulačný rámec, do ktorého napadnuté nariadenie patrí, a snaží sa preukázať, že na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobcovia, napadnuté nariadenie prispieva k lepšej ochrane zdravia európskych občanov a životného prostredia.
- 92 Komisia uvádza, že typové schválenie nového vozidla sa vykoná takto: Výrobca predloží prototyp príslušným orgánom, ktoré musia zabezpečiť, že tento prototyp spĺňa podmienky uvedené v prílohe IV smernice 2007/46, vrátane tých, ktoré vyplývajú z nariadenia č. 715/2007, pokiaľ ide o emisie znečisťujúcich látok. Po tom, ako je „typ“ schválený, výrobca spustí svoju priemyselnú výrobu a každé vozidlo, ktoré sa uvádza na trh, musí byť s týmto typom v zhode.
- 93 Komisia zdôrazňuje, že príloha I nariadenia č. 715/2007, v ktorej sú uvedené emisné limity znečisťujúcich látok stanovené pre normu Euro 5 a Euro 6, konkrétne tie, ktoré sa týkajú oxidov dusíka, nebola nikdy zmenená a že je „naďalej ako taká súčasťou práva Únie“.
- 94 Komisia tiež uvádza, že nariadenie č. 715/2007 nedefinuje samotný postup kontroly dodržiavania limitov emisií znečisťujúcich látok stanovených v jeho prílohe I, aj keď v jeho článku 5 ods. 2 je obsiahnuté pravidlo, že okrem vymenovaných výnimiek sa zakazujú rušiacie zariadenia, ktoré môžu narušovať meranie emisií znečisťujúcich látok.
- 95 Podľa Komisie právomoc určiť osobitné postupy, skúšky a požiadavky na typové schválenie, ktorými sa dopĺňa nariadenie č. 715/2007 a menia sa jeho menej závažné prvky, ako taká patrí do rámca regulačného postupu s kontrolou, ako sa uvádza v článku 5 ods. 3 toho istého nariadenia. Domnieva sa tiež, že článok 14 ods. 3 tohto nariadenia ju poveruje aj následným overovaním týchto postupov, skúšok a požiadaviek, ako aj skúšobných cyklov používaných na meranie emisií, a za rovnakých podmienok na ňu deleguje právomoc prispôbiť ich, ak už nie sú primerané alebo už správne neodrážajú skutočné emisie znečisťujúcich látok z jazdy na ceste.

- 96 Komisia uvádza, že v tomto rámci prijala nariadenie č. 692/2008, a to s cieľom zaviesť postupy kontroly emisií znečisťujúcich látok z ľahkých osobných a úžitkových vozidiel, pričom zachovala druh laboratórnej skúšky s anglickým názvom „New European Driving Cycle“ (nový európsky jazdný cyklus, NEDC), ktorý zodpovedal v tom čase dostupnej technológii (skúška typu 1 uvedená v bode 12 vyššie). Je presvedčená, ako to vyplýva aj z odôvodnenia 15 nariadenia č. 715/2007, že normotvorca Únie si bol vedomý prípadnej neprimeranosti tohto typu skúšky na odzrkadlenie skutočných emisií znečisťujúcich látok a Komisiu výslovne poveril preskúmaním, či by ju nebolo treba aktualizovať alebo nahradiť.
- 97 Komisia tvrdí, že svoje konanie preto sústredila vo dvoch rovinách, tak ako to je uvedené v bode 10 jej oznámenia o uplatňovaní a budúcom vývoji právnych predpisov Spoločenstva o emisiách z ľahkých úžitkových vozidiel a prístupe k informáciám o oprave a údržbe vozidiel (Euro 5 a 6) (Ú. v. EÚ C 182, 2008, s. 17).
- 98 Na jednej strane sa Komisia v rámci činnosti Hospodárskej a sociálnej rady OSN podieľala na vývoji nového typu laboratórnej skúšky s názvom „globálne harmonizovaný skúšobný postup pre ľahké vozidlá“, v angličtine „Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure (WLTP)“, ktorý má oveľa lepšie odrážať skutočné emisie znečisťujúcich látok než skúška NEDC. V tejto súvislosti bola skúška NEDC nahradená skúškou WLTP, keď sa prijala nariadenie Komisie (EÚ) 2017/1151 z 1. júna 2017, ktorým sa dopĺňa nariadenie č. 715/2007, ktorým sa mení smernica 2007/46, nariadenie č. 692/2008 a nariadenie Komisie (EÚ) č. 1230/2012 a ktorým sa zrušuje nariadenie č. 692/2008 (Ú. v. EÚ L 175, 2017, s. 1).
- 99 Na druhej strane Komisia vypracovala postup merania emisií znečisťujúcich látok pri skutočnej jazde, pričom do svojej činnosti zapojila všetky zainteresované strany, vrátane istých organizácií na ochranu životného prostredia. Tento postup bol začlenený do právnych predpisov Únie pre osobné vozidlá a ľahké úžitkové vozidlá v marci 2016, keď Komisia prijala nariadenie 2016/427, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 692/2008. Pojem neprekročiteľné limitné hodnoty zaviedlo práve nariadenie 2016/427, a nie napadnuté nariadenie. Podobný prístup sa pre ťažké úžitkové vozidlá uplatňuje už od roku 2011.
- 100 Komisia uvádza, že laboratórne skúšky a skúšky emisií pri skutočnej jazde sa vzájomne dopĺňajú. Prvé z nich poskytujú najviac informácií, zatiaľ čo tie druhé majú tú výhodu, najmä vďaka ich trvaníu a rozmanitosti podmienok ich vykonávania, že umožňujú identifikovať prípadné opakujúce sa nezrovnalosti oproti výsledkom laboratórnych skúšok, ktoré môžu odhaliť, že výrobcovia automobilov používajú pre tieto skúšky rušiaci zariadenia, ktoré skresľujú výsledky v porovnaní s tými, ktoré by boli vykázané počas normálnej prevádzky vozidla. Preto bolo v nariadení 2016/427 stanovené, že skúšky emisií pri skutočnej jazde sa mali aj počas prechodného obdobia predchádzajúceho stanoveniu neprekročiteľných limitných hodnôt, ktoré sa začalo 20. apríla 2016, vykonávať „na účely monitorovania“.
- 101 Komisia ďalej v podstate vysvetľuje, že rôzne podmienky jazdy na ceste, ktoré sa majú na validáciu skúšky emisií pri skutočnej jazde uplatniť, so sebou rovnako ako využívanie prenosného systému na meranie emisií prinášajú štatistické a technické nepresnosti odôvodňujúce zavedenie faktorov zhody *CF* ^{pollutant} ktoré sa na emisné limity pre oxidy dusíka Euro 6 majú uplatniť, aby sa predišlo neplatným výsledkom o tom, či tieto limity boli počas týchto skúšok splnené, ako aj následným nezákonným odmietnutiam udeliť typové schválenie. Na pojednávaní Komisia vysvetlila, že výsledky skúšky emisií pri skutočnej jazde uskutočnenej v Estónsku v popoludňajších hodinách v lete a skúšky emisií pri skutočnej jazde uskutočnenej v Luxembursku v ranných hodinách v zime s tým istým vozidlom by sa mohli značne líšiť vzhľadom na veľmi odlišné podmienky. Keďže skúšky emisií pri skutočnej jazde trvajú jeden a pol až dve hodiny, ich premenlivé trvanie môže mať takisto vplyv na výsledky. Samotné prenosné systémy na meranie emisií merajú tri údaje, ktorých kombináciou sa má určiť hmotnosť emisií oxidov dusíka na kilometer, pričom každá z týchto troch veličín obsahuje určitý stupeň neistoty. Navyše nastavenie prenosných systémov na meranie emisií sa môže počas skúšky rozladiť. Na

zohľadnenie týchto neistôt boli v nariadení 2016/427 stanovené faktory zhody $CF_{\text{pollutant}}$, aj keď ich hodnoty v ňom ešte neboli určené. Pokiaľ ide o ťažké úžitkové vozidlá, tieto faktory boli stanovené už v skorších právnych predpisoch.

- 102 Prijatie napadnutého nariadenia, ktoré nadobudlo účinnosť 15. mája 2016, podľa Komisie viedlo k zmene právnej pôsobnosti skúšok emisií pri skutočnej jazde, pretože takáto skúška, ktorá nemá preukaznú hodnotu o neprekročiteľných limitných hodnotách, ktoré sú už stanovené určením faktorov zhody $CF_{\text{pollutant}}$, vedie k tomu, že odo dňa uplatňovania týchto limitov sa typové schválenie pre dotknuté vozidlo jednoducho neudelí. Komisia pripomína, že v súlade s tým, čo vyplýva z konzultácií so zainteresovanými stranami za posledných pár rokov, a s tým, čo bolo stanovené v odôvodnení 5 nariadenia 2016/427, boli pre neprekročiteľné limitné hodnoty a pre faktory zhody $CF_{\text{pollutant}}$ týkajúce sa oxidov dusíka stanovené dve po sebe idúce etapy. Pokiaľ teda ide o typové schválenie osobných vozidiel, počas obdobia od 1. septembra 2017 do 31. decembra 2019 bol dočasný faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ uplatniteľný na žiadosť výrobcu, stanovený na 2,1. Riadny faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ tzv. „konečný“, ktorý je záväzný pre všetkých od 1. januára 2020, bol ako taký stanovený na 1,5.
- 103 Komisia spresňuje, že riadny faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ tzv. „konečný“, je 1, a tento je navýšený o technickú toleranciu nepresnosti 0,5 odôvodnenú vzhľadom na kvalitu fungovania súčasných prenosných systémov merania emisií. Podľa Komisie bude táto tolerancia nepresnosti predmetom každoročného preskúmania a bude revidovaná v nadväznosti na vylepšenie kvality meraní. Uvádza, že dočasný faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ 2,1, ktorý je uplatniteľný na žiadosť, je odôvodnený nielen touto toleranciou technickej nepresnosti, ale aj štatistickou neistotou spojenou s rôznymi spôsobmi jazdy, ktoré môžu byť v rámci skúšok emisií pri skutočnej jazde sledované. Bol stanovený v rámci rozpätia od 1,6 do 2,2, ktoré Spoločné výskumné centrum (JRC) identifikovalo na základe modelovania, keďže v čase prípravy napadnutého nariadenia ešte nebolo k dispozícii dosť predchádzajúcich skúseností. Podľa Komisie by táto štatistická nepresnosť mala „klesať spolu s tým, ako nové typy vozidiel integrujú povinné zloženie skúšok emisií pri skutočnej jazde,“ rovnako ako by mala klesať technická nepresnosť v dôsledku vylepšení vykonaných na prenosných systémoch merania emisií. V tejto súvislosti návrh pozmeňujúceho nariadenia, ktorý je v súčasnosti predmetom preskúmania, stanovuje toleranciu technickej nepresnosti na 0,43 a tzv. „konečný“ faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ na 1,43.
- 104 Z právnych a historických okolností prijatia napadnutého nariadenia Komisia vyvodzuje záver, že uvedené nariadenie v žiadnom prípade nie je „povolením na znečisťovanie“ alebo znížením úrovne ochrany životného prostredia, ale naopak, posilňuje sa ním právny arzenál na boj proti znečisťovaniu ovzdušia tým, že bráni typovému schváleniu vozidiel vybavených zakázanými rušiacimi zariadeniami.
- 105 Na účely presnejšieho zodpovedania žalobných dôvodov predložených žalobcami a založených na nedostatku jej právomoci prijať napadnuté nariadenie Komisia tvrdí, po prvé, že odôvodnenia aktov nie sú ustanoveniami, voči ktorým možno uplatniť preskúmanie zákonnosti uvedeného nariadenia.
- 106 Komisia ďalej pripomína, že napadnuté nariadenie bolo prijaté na základe článku 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007. Opisuje priebeh postupu jeho prijímania v rámci komitologického postupu ako regulačného postupu s kontrolou, a zdôrazňuje, že ani Parlament, ani Rada proti návrhu nenamietali.
- 107 Komisia popiera, že by napadnutým nariadením zmenila závažný prvok nariadenia č. 715/2007, v tomto prípade emisné limity znečisťujúcich látok stanovené v norme Euro 6 v prílohe I tohto nariadenia, ako to tvrdia žalobcovia. V tejto súvislosti uznáva, že článok 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007 jej neumožňuje zmeniť alebo nahradiť limity uvedené v prílohe I tohto nariadenia.
- 108 Uvádza však na jednej strane, že limity uvedené v prílohe I nariadenia č. 715/2007 zostávajú plne uplatniteľné na laboratórne skúšky, ktoré sú „základným kameňom“ systému typového schvaľovania dotknutých vozidiel a ktoré nemôžu byť nahradené skúškami emisií pri skutočnej jazde, ktoré sú „menej stabilné, menej úplné a založené na inej technológii“.

- 109 Na druhej strane sú podľa nej limity uvedené v prílohe I nariadenia č. 715/2007 uplatniteľné aj pre skúšky emisií pri skutočnej jazde a faktory zhody $CF_{\text{pollutant}}$ ich nemenia, pričom umožňujú len porovnanie, z dôvodov týkajúcich sa technickej a štatistickej nepresnosti uvedených v bodoch 101 a 102 vyššie, s výsledkami laboratórnych skúšok, aby sa odhalilo rušiacie zariadenie. Postup pri skúškach emisií pri skutočnej jazde, ktoré sú dodatočnými k laboratórnym skúškam zabezpečeným tak, ako bolo uvedené, preto podľa nej nemôže mať za následok zmenu závažných prvkov tohto nariadenia, ale naopak, zabezpečuje jeho lepšie dodržiavanie. Vzhľadom na uvedené Komisia odmieta predovšetkým tvrdenie predložené mestom Brusel v jeho replike o tom, že neprekročiteľnými limitnými hodnotami, ktoré vyplývajú z uplatňovania faktorov zhody $CF_{\text{pollutant}}$, boli emisné limity znečisťujúcich látok podľa Euro 6, ktoré sú v tejto prílohe uvedené, zbavené potrebného účinku.
- 110 Pokiaľ ide konkrétne o tvrdenia mesta Paríž a mesta Madrid poukazujúce na to, že Komisia porušila podstatné formálne náležitosti, táto je presvedčená, že tým, že mala právomoc prijať napadnuté nariadenie, ak dodržala postup stanovený na tento účel, a to komitologický postup typu regulačný postup s kontrolou, je dané, že základné formálne náležitosti určite dodržala. V tejto súvislosti pripomína priebeh konania, ktoré k prijatiu napadnutého nariadenia viedlo, a zdôrazňuje, že proti návrhu nebola väčšinou Európskeho parlamentu vznesená námietka, čo vzhľadom na pravidlá uplatniteľné na pokračovanie postupu postačovalo, bez ohľadu na skutočnosť, že táto väčšina nebola veľká.
- 111 Napokon, pokiaľ ide o tvrdenia týkajúce sa nedostatku transparentnosti uplatneného postupu, Komisia poukazuje na to, že súd Únie uznal možnosť normotvorcu splnomocniť Komisiu na zmenu ustanovení základného právneho aktu prostredníctvom vykonávacích právnych predpisov, ktoré sa netýkajú závažných prvkov (rozsudok zo 17. decembra 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115), a že táto možnosť je už zakotvená v článkoch 290 a 291 ZFEÚ. V prejednávanvej veci boli v každom prípade pri zavedení skúšok emisií pri skutočnej jazde zohľadnené konzultácie s verejnosťou a stanovisko odborníkov.
- 112 Treba pripomenúť, že napadnuté nariadenie bolo, ako to jeho úvodné ustanovenia potvrdzujú, Komisiou prijaté na základe článku 5 ods. 3 nariadenia č. 715/2007. Toto ustanovenie Komisií umožňuje, ako bolo uvedené v bode 8 vyššie, určiť osobitné postupy, skúšky a požiadavky na účely typového schválenia vozidiel, konkrétne pokiaľ ide o emisie z výfukových plynov a rušiacich zariadení, a pritom zmeniť menej závažné prvky nariadenia č. 715/2007, prípadne ich doplniť.
- 113 Aj keď nie je v úvodných ustanoveniach napadnutého nariadenia citovaný, článok 14 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, citovaný v bode 10 vyššie, ktorý sa v podstate týka zmien prvkov, ktoré sú upravené v článku 5 ods. 3 toho istého nariadenia, musí byť tiež zohľadnený. Napadnuté nariadenie totiž robí zo zloženia skúšky emisií pri skutočnej jazde novú požiadavku na typové schválenie vozidla, to znamená, že jeho cieľom je upraviť testy, ktoré tomuto typovému schváleniu predchádzajú, „tak, aby náležite odrážali emisie vznikajúce pri skutočnej jazde na ceste“, ako to stanovuje článok 14 ods. 3 uvedeného nariadenia.
- 114 Komisia teda musí podľa oboch týchto ustanovení, tak článku 5 ods. 3, ako aj článku 14 ods. 3 nariadenia č. 715/2007, konať v rámci regulačného postupu s kontrolou ustanoveného v článku 5a rozhodnutia 1999/468, ako bolo uvedené v bode 9 vyššie. Odôvodnenie 7a tohto rozhodnutia uvádzané žalobcami, ktoré spresňuje rozsah jeho článku 5a, samo uvádza, ako bolo spresnené v bode 88 vyššie, že regulačný postup s kontrolou sa musí dodržať „v prípade opatrení so všeobecnou pôsobnosťou, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť nepodstatné prvky aktu prijatého podľa postupu uvedeného v [článku 251 ES,] okrem iného vypustením niektorých z týchto prvkov alebo doplnením nových nepodstatných prvkov [, avšak] podstatné prvky legislatívneho aktu môže meniť a dopĺňať iba zákonodarcia na základe zmluvy“.

- 115 Keďže žalobcovia tvrdia, že Komisia napadnutým nariadením zmenila závažný prvok nariadenia č. 715/2007, a to emisné limity pre oxidy dusíka stanovené pre normu Euro 6, ktoré sú uvedené v prílohe I tohto nariadenia, prvou otázkou, ktorú treba zodpovedať, je, či tieto limity sú alebo nie sú závažným prvkom tohto nariadenia, ktorý Komisia nemôže zmeniť na základe článku 5 ods. 3 a článku 14 ods. 3 toho istého nariadenia v spojení s článkom 5a rozhodnutia 1999/468. V prípade, že sú, bude potrebné preskúmať druhú otázku, a to, či Komisia tým, že v napadnutom nariadení definovala neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov, ktoré sa majú počas skúšok emisií pri skutočnej jazde dodržať, a faktory zhody $CF_{pollutant}$ zmenila limity týchto emisií stanovené pre normu Euro 6.
- 116 Pokiaľ ide o prvú otázku, z kontextového a teleologického hľadiska možno poukázať na to, že odôvodnenie 3 nariadenia č. 715/2007 uvádza, že „toto nariadenie prijíma základné ustanovenia o emisiách z motorových vozidiel, zatiaľ čo technické špecifikácie budú ustanovené vo vykonávacích opatreniach prijatých v rámci postupov komitológie“. Odôvodnenie 4 tohto nariadenia následne uvádza, že „na dosiahnutie cieľov EÚ týkajúcich sa kvality ovzdušia je potrebné ďalšie zníženie emisií odvetvia dopravy..., domácností a odvetvia energetiky, poľnohospodárstva a priemyslu“ a že „v tejto súvislosti by sa k úlohe znižovania emisií motorových vozidiel malo pristupovať ako k súčasť celkovej stratégie“ a že „normy Euro 5 a Euro 6 sú jedným z opatrení určených na znižovanie emisií tuhých [pevných – *neoficiálny preklad*] častíc a ozónových prekursorov, ako sú oxidy dusíka a uhľovodíky.“ Odôvodnenie 5 tohto nariadenia spresňuje, že „dosahovanie cieľov Európskej únie v oblasti kvality ovzdušia si vyžaduje nepretržité úsilie o znižovanie emisií motorových vozidiel“ a že „priemysel by preto mal mať k dispozícii jasné informácie o budúcich limitných hodnotách emisií“ a že „toto je dôvod, prečo nariadenie okrem normy Euro 5 obsahuje aj fázu limitných hodnôt emisií Euro 6“. Odôvodnenie 6 toho istého nariadenia dodáva, že „je najmä potrebné výrazne znížiť emisie oxidu dusíka z dieselových vozidiel, aby sa zlepšila kvalita ovzdušia a aby sa splnili limitné hodnoty znečistenia“ a že „to si vyžaduje dosiahnutie ambiciózných limitných hodnôt vo fáze Euro 6...“.
- 117 Takisto treba zohľadniť ustanovenia nariadenia č. 715/2007, ktoré nasledujú. Článok 1 spresňuje, že „toto nariadenie zavádza spoločné technické požiadavky na typové schválenie motorových vozidiel... s ohľadom na emisie“. Článok 4 ods. 1 stanovuje, že „výrobcom preukázu, že všetky nové vozidlá, ktoré sa predávajú, registrujú alebo uvádzajú do prevádzky na území Spoločenstva, sú typovo schválené v súlade s týmto nariadením a jeho vykonávacími opatreniami“ a že „tieto povinnosti zahŕňajú splnenie emisných limitov uvedených v prílohe I a... vykonávacích opatren[í] uvedených v článku 5“. V článku 4 ods. 2 sa uvádza, že „technické opatrenia prijaté výrobcami, musia umožňovať, aby sa v súlade s týmto nariadením účinne obmedzili výfukové emisie a emisie z odparovania v priebehu celej bežnej životnosti vozidiel v bežnej prevádzke“ a že „zhoda v prevádzke sa kontroluje najmä pre výfukové emisie, ktoré nesmú prekročiť emisné limity uvedené v prílohe I“. Článok 10 členským štátom ukladá podľa harmonogramu, ktorý je v ňom stanovený s ohľadom na rôzne kategórie vozidiel, povinnosť neudelieť typové schválenie alebo zakázať registráciu, predaj alebo uvedenie do prevádzky nových motorových vozidiel, ktoré „nie sú v súlade s týmto nariadením a jeho vykonávacími opatreniami a najmä s limitnými hodnotami [Euro 5 alebo Euro 6] uvedenými v... príloh[e] I.“
- 118 Z odôvodnení a ustanovení citovaných v bodoch 116 a 117 vyššie vyplýva, že emisné limity pre oxidy dusíka stanovené pre normu Euro 6 a uvedené v prílohe I nariadenia č. 715/2007 skutočne predstavujú závažný prvok uvedeného nariadenia a dokonca jeho základný prvok, pretože všetky ustanovenia tohto nariadenia sú uvedené len s cieľom zabezpečiť dodržiavanie týchto limitov spolu s ďalšími, ktoré sa týkajú iných znečisťujúcich emisií, v priebehu celej bežnej životnosti vozidiel v bežnej prevádzke, a že emisné limity pre oxidy dusíka sú definované v samotnom nariadení (v prílohe I, ktorá je jeho neoddeliteľnou súčasťou), že tieto boli od začiatku definované Parlamentom a Radou, a že žiadne z ustanovení nariadenia výslovne nespĺnomocňuje Komisiu na to, aby ich v rámci vykonávacích právomocí zmenila.

- 119 V tejto súvislosti, *a contrario*, pokiaľ ide o pevné častice definované v článku 3 ods. 5 nariadenia č. 715/2007 ako neplynné zložky prítomné vo výfukovom plyne, článok 14 ods. 2 toho istého nariadenia stanovuje, že Komisia bude musieť po skončení Programu merania pevných častíc uskutočneného v rámci Európskej hospodárskej komisie OSN a najneskôr pri nadobudnutí účinnosti normy Euro 6 „prehodnotiť“ limitné hodnoty pre hmotnosť pevných častíc uvedených v prílohe I tohto nariadenia a zaviesť do tejto prílohy limitné hodnoty pre množstvo pevných častíc. Neexistencia obdobného ustanovenia, pokiaľ ide o emisné limity pre oxidy dusíka, potvrdzuje, že zámerom Parlamentu a Rady nebolo splnomocniť Komisiu na ich zmenu. To, že pri ustanovení týkajúcom sa pevných častíc ide o výnimku, potvrdzujú aj ďalšie ustanovenia článku 14 tohto nariadenia, konkrétne odseky 4 a 5, podľa ktorých sa prípadné zavedenie emisných limitov pre ďalšie znečisťujúce látky alebo zmeny emisných limitov pre emisie oxidu uhoľnatého a uhľovodíkov pri skúške so studeným štartom, musí uskutočniť v nadväznosti na predloženie návrhov Komisie Európskemu parlamentu a Rade. Preto ak nejde o pevné častice, stanovenie alebo zmena limitných hodnôt emisií znečisťujúcich látok vrátane oxidov dusíka z vozidiel, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, patrí do právomoci Európskeho parlamentu a Rady.
- 120 Emisné limity pre oxidy dusíka stanovené pre normu Euro 6, ktoré sú obsiahnuté v prílohe I nariadenia č. 715/2007, preto predstavujú závažný prvok uvedeného nariadenia, ktorý nemôže byť Komisiou zmenený v rámci komitologického postupu ako regulačného postupu s kontrolou, čo Komisia napokon sama uznáva, ako sa uvádza v bode 107 vyššie.
- 121 Pokiaľ ide o druhú otázku, Komisia tvrdí, že tým, že v napadnutom nariadení definovala neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka pri skúškach emisií pri skutočnej jazde prostredníctvom určenia faktorov zhody $CF_{pollutant}$, nezmenila emisné limity pre oxidy dusíka stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007. Treba pripomenúť, že hodnota faktorov zhody $CF_{pollutant}$ stanovených v napadnutom nariadení pre oxidy dusíka je 2,1 s uplatnením, na žiadosť príslušného výrobcu automobilov, na dočasné obdobie, ktoré sa v závislosti od kategórie vozidiel a od toho, o aké právne úkony sa žiada, končí medzi 31. decembrom 2019 a 31. decembrom 2021, a že ich konečná hodnota je 1,5. S ich použitím ako faktoru vynásobenia emisných limitov Euro 6 je možné vypočítať neprekročiteľné limitné hodnoty. Komisia v podstate tvrdí, že emisné limity pre oxidy dusíka stanovené v norme Euro 6 sa uplatňujú vždy, nielen pre laboratórne skúšky, ale už aj pre skúšky emisií pri skutočnej jazde, pričom faktory zhody $CF_{pollutant}$ sú len prvkami štatistickej a technickej korekcie.
- 122 V tejto súvislosti treba najprv uviesť, ako vyplýva z článku 4 ods. 2 druhého pododseku nariadenia č. 715/2007, podľa ktorého „technické opatrenia prijaté výrobcami, musia umožňovať, aby sa v súlade s týmto nariadením účinne obmedzili výfukové emisie a emisie z odparovania v priebehu celej bežnej životnosti vozidiel v bežnej prevádzke“, že emisné limity pre oxidy dusíka stanovené v norme Euro 6 v prílohe I tohto nariadenia musia byť splnené v reálnych jazdných podmienkach, a teda počas oficiálnych skúšok v skutočných jazdných podmienkach, ktoré sú predpokladom typového schválenia. Komisia to nespochybňuje, keďže tvrdí, že to tak je.
- 123 V tejto súvislosti, aj keď je tvrdenie Komisie, že emisné limity pre oxidy dusíka stanovené v norme Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 sa naďalej v plnej miere vzťahujú na laboratórne skúšky, správne, nie je relevantné, pretože tieto limity musia byť takisto splnené počas skúšok emisií pri skutočnej jazde. Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého sú laboratórne skúšky „základným kameňom“ kontroly emisií znečisťujúcich látok z vozidiel, ako sa uvádza v bode 108 vyššie, odporuje mu práve tá skutočnosť, že podmienky týchto skúšok sú príliš vzdialené od skutočných jazdných podmienok na to, aby samé osebe umožňovali zabezpečiť dodržiavanie pravidiel týkajúcich sa emisií znečisťujúcich látok z vozidiel, ktoré sú v uvedenom nariadení stanovené, na čo poukazovalo už odôvodnenie 15 tohto nariadenia a výslovne sa to uvádza v odôvodneniach 1, 2 a 4 nariadenia 2016/427, ktoré do regulácie zaviedlo skúšky emisií pri skutočnej jazde, a takisto v odôvodneniach 3 a 7 napadnutého nariadenia. Aj keď laboratórne skúšky poskytujú veľmi podrobné a užitočné informácie o „fungovaní“ vozidiel, najmä odkedy boli NEDC skúšky nahradené skúškami WLTP, skúšky emisií pri skutočnej jazde tým nenadobúdajú druhotný význam.

- 124 V tejto súvislosti, aj keď skúšky emisií pri skutočnej jazde predstavujú osobitné výzvy, najmä, ako to vysvetľuje Komisia, pokiaľ ide o riešenie určitých tolerancií nepresnosti, tieto skúšky sú, ako sa uvádza v odôvodneniach nariadenia 2016/427 a napadnutého nariadenia uvedených v bode 123 vyššie, navrhnuté tak, aby lepšie zachytili bežné podmienky používania vozidiel, čo laboratórne skúšky nerobia. Konkrétne odôvodnenie 4 nariadenia 2016/427 uvádza, že cieľom prác, ktoré viedli k zavedeniu skúšok emisií pri skutočnej jazde vymedzených v tomto nariadení bolo „vytvor[íť] skúšobn[ý] postup emisií pri skutočnej jazde (RDE), ktorý bude lepšie odrážať emisie merané na ceste“.
- 125 Dôležitosť skúšok emisií pri skutočnej jazde sa taktiež zvýšila odvtedy, ako bola právna pôsobnosť týchto skúšok zmenená napadnutým nariadením, ktoré stanovuje, ako to vysvetlila Komisia, že od dátumov uplatňovania ním vymedzených neprekročiteľných limitných hodnôt emisií oxidov dusíka sa už tieto skúšky nevykonávajú len „na účely monitorovania“, ale ich výsledky podmieňujú možnosť získať pre príslušné vozidlá typové schválenie, a následne možnosť ich registrovať, predať, uviesť do prevádzky a použiť v premávke na cestách.
- 126 Z toho vyplýva, že súbežná existencia laboratórnych skúšok a skúšok emisií pri skutočnej jazde nemá žiaden vplyv na povinnosť dodržiavať emisné limity pre oxidy dusíka stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 v skutočných jazdných podmienkach, a teda počas skúšok emisií pri skutočnej jazde.
- 127 Za týchto podmienok nemožno za stavu uplatniteľného práva akceptovať, že samostatne konajúca Komisia stanoví prostredníctvom faktorov zhody $CF_{\text{pollutant}}$ neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka počas skúšok emisií pri skutočnej jazde vyššie, ako sú limity týchto emisií stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007.
- 128 To totiž *de facto* vedie k zmene emisných limitov pre oxidy dusíka, ktoré sú stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007, pokiaľ ide o skúšky emisií pri skutočnej jazde, pričom však práve tieto limity sa na ne majú uplatňovať, čo vyplýva aj z bodu 122 vyššie.
- 129 V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že systém, ktorým sa má zaviesť koeficient (faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$) ako násobiteľ emisných limitov pre oxidy dusíka, ktoré sú stanovené pre normu Euro 6, nevyhnutne vedie k zmene samotnej tejto normy, na rozdiel od systému, ktorý zohľadňuje fungovanie a možné chyby meracích zariadení prostredníctvom vykonania opráv samotných meraní, ale nie limitov, ktoré sa musia dodržiavať. Ak totiž tolerancie chybovosti naďalej uplatňovaných meraní zostanú v dostatočne úzkom rozpätí, tento druhý typ systému umožňuje s dostatočnou mierou spoľahlivosti overiť, či sú tieto limity dodržané.
- 130 Keďže však zmena emisných limitov pre oxidy dusíka, ktoré sú stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007, predstavuje, ako bolo uvedené v bode 120 vyššie, zmenu závažného prvku tohto nariadenia, Komisia nebola oprávnená takúto zmenu vykonať na základe jej vykonávacích právomocí v rámci komitologického postupu ako regulačného postupu s kontrolou, ktoré jej prislúchajú na základe článku 5 ods. 3 a článku 14 ods. 3 tohto nariadenia.
- 131 Tento záver nie je spochybnený skutočnosťou, že existenciu faktorov zhody $CF_{\text{pollutant}}$ a neprekročiteľných limitných hodnôt emisií oxidov dusíka stanovilo nariadenie 2016/427, ktoré nebolo predmetom žaloby o neplatnosť. Na jednej strane toto nariadenie, ktoré je tiež nariadením Komisie, nemôže slúžiť ako „štít“ proti uplatňovaniu ustanovení nariadenia č. 715/2007, preskúmaných v bodoch 112 až 120 vyššie, ktoré v tejto oblasti určujú rozsah vykonávacích právomocí Komisie, a na druhej strane je to práve napadnuté nariadenie, ktoré v súvislosti s emisiami oxidov dusíka vedie pri skúškach emisií pri skutočnej jazde k uplatneniu neprekročiteľných limitných hodnôt, ktoré sú vyššie ako limity stanovené pre normu Euro 6, a to namiesto týchto limitov, čím tieto hodnoty robí záväznými pre určenie úspechu alebo neúspechu týchto skúšok.

- 132 Žalobným dôvodom neplatnosti, ktoré žalobcovia založili na nedostatku právomoci Komisie, sa preto musí vyhovieť v rozsahu, v akom sa týkajú faktorov zhody $CF_{\text{pollutant}}$ uvedených v napadnutom nariadení, z ktorých vyplývajú neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka.
- 133 Len pre úplnosť, za predpokladu, že Komisia predsa len môže, na rozdiel od toho, čo bolo judikované vyššie, stanoviť faktory zhody $CF_{\text{pollutant}}$ na účely zohľadnenia určitých nepresností, je potrebné spresniť, že Komisia v žiadnom prípade nemohla stanoviť úrovne uvedené v napadnutom nariadení pri dodržaní rozsahu jej vykonávaných právomocí. Tieto úrovne neumožňujú s dostatočnou mierou spoľahlivosti overiť dodržiavanie emisných limitov pre oxidy dusíka stanovených pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 počas skúšok emisií pri skutočnej jazde, avšak vzhľadom na to, čo je uvedené v bode 122 vyššie, sa na tieto skúšky majú uplatňovať práve limity tohto nariadenia.
- 134 Vzhľadom na veľmi vysokú hodnotu faktorov zhody $CF_{\text{pollutant}}$ stanovenú na 2,1 a 1,5 totiž úrovne emisií oxidov dusíka namerané počas skúšok emisií pri skutočnej jazde môžu byť, v uvedenom poradí, viac ako dvojnásobne vyššie a až jeden a pol násobne vyššie, než sú limity stanovené pre tieto emisie pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 bez toho, aby sa skúška považovala za neúspešnú. V prípade príkladu uvedeného žalobcami to znamená, že dieselové osobné vozidlo, ktorého emisie oxidov dusíka sú podľa normy Euro 6 obmedzené na 80 mg/km, môže úspešne zložiť skúšku emisií pri skutočnej jazde, pokiaľ počas prechodnej fázy jeho nameraná úroveň neprekročí 168 mg/km a ak po tejto fáze jeho nameraná úroveň neprekročí 120 mg/km. Pripomína sa, že limit stanovený pre normu Euro 5 pre ten istý typ vozidla je 180 mg/km.
- 135 Pri zohľadnení všetkých vysvetlení Komisie o toleranciách technickej a štatistickej nepresnosti, ktoré údajne odôvodňovali faktory zhody $CF_{\text{pollutant}}$ uvedené v napadnutom nariadení, však výsledné neprekročiteľné limitné hodnoty oxidov dusíka, ktoré sú nimi vypočítané, neumožňujú s dostatočnou mierou spoľahlivosti overiť, či emisné limity stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 sú alebo nie sú vozidlom pri skúške emisií pri skutočnej jazde splnené.
- 136 Totiž aj ak sa uplatní len tzv. „konečný“ faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ 1,5, ktorý sa vysvetľuje toleranciou technickej nepresnosti vo výške 0,5, respektíve 50 %, treba konštatovať, že 50 % chybová tolerancia predstavuje polovicu toho, čo sa má merať, a že ak sa táto tolerancia vyjadrí ako skutočná chybová tolerancia vo vzťahu k meraciemu prístroju, vedie k 33 % tolerancii (pripúšťa sa, že nameraná hodnota 120 mg/km môže v skutočnosti zodpovedať emisiám 80 mg/km, t. j. o jednu tretinu nižším ako nameraná hodnota). To znamená, že po skúške emisií pri skutočnej jazde nemožno určiť, či skúšané vozidlo tieto limity spĺňa alebo nie, alebo či sa k nim aspoň blíži. Preto pri zohľadnení takéhoto faktora, ak prenosný systém merania emisií po vyhodnotení skúšky emisií pri skutočnej jazde zobrazí emisie oxidov dusíka na úrovni 120 mg/km, môže to znamenať tieto tri veci: buď prístroj vykazuje presne nameraný údaj a vozidlo skutočne vypúšťa 120 mg/km oxidov dusíka, t. j. jeden a pol násobne viac, než povoľuje norma Euro 6, alebo prístroj môže skutočne robiť chyby v meraní v rozsahu zodpovedajúcom tolerancii technickej nepresnosti navrhutej Komisiou, čo môže znamenať, že vozidlo v skutočnosti vypúšťa len 80 mg/km oxidov dusíka, t. j. že normu akurát spĺňa, alebo naopak, ak sa prístroj pomýlil v opačnom smere, že vozidlo v skutočnosti vypúšťa 160 mg/km oxidov dusíka, t. j. dvojnásobne toľko, koľko táto norma povoľuje. Pritom na rozdiel od toho, čo v podstate uviedla Komisia na pojednávaní v odpovedi na písomnú otázku Všeobecného súdu, nič nezaručuje, že laboratórna skúška určite „prichytí“ nadmerne znečisťujúce vozidlo, ktoré by skúške emisií pri skutočnej jazde vďaka tolerancii technickej nepresnosti vyhovel. Nič nezaručuje, že napríklad dieselové osobné vozidlo, ktoré pri skúške emisií pri skutočnej jazde „nameria“ 100 mg/km a ktoré počas tejto skúšky skutočne vypustí oxidy dusíka na tejto úrovni alebo na vyššej úrovni, vykáže počas laboratórnej skúšky viac ako 80 mg/km emisií oxidov dusíka. Ak by boli laboratórne skúšky také spoľahlivé, ďalšie skúšky emisií pri skutočnej jazde by neboli potrebné. Problémy uvedené vyššie existujú, *a fortiori*, ak sa použije dočasný faktor zhody $CF_{\text{pollutant}}$ 2,1.

- 137 Preto rozsah nepresnosti vyplývajúci z hodnoty faktorov zhody $CF_{pollutant}$ uvedených v napadnutom nariadení v žiadnom prípade neumožňuje, na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, zabezpečiť počas skúšok emisií pri skutočnej jazde uplatnenie emisných limitov pre oxidy dusíka stanovených pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007, berúc do úvahy potenciálne veľmi veľké rozdiely medzi týmito limitmi a skutočným množstvom oxidov dusíka vypusteným počas skúšok, aj keby podľa meraní vykonaných prenosným systémom merania emisií neboli neprekročiteľné limitné hodnoty týchto emisií prekročené. Rozsah nepresnosti tak *de facto* vedie k zmene týchto limitov pre tieto skúšky, pričom však tieto limity musia byť podľa ustanovení nariadenia č. 715/2007 splnené v reálnych jazdných podmienkach, a teda počas oficiálnych skúšok v skutočných jazdných podmienkach, ktoré sú predpokladom typového schválenia, ako sa uvádza v bode 122 vyššie. Z týchto dôvodov teda Komisia takisto prekročila svoje právomoci v tomto ohľade tak, ako sa uvádza v bode 132 vyššie.
- 138 Navyše ešte možno poznamenať, pokiaľ ide o vysvetlenia, ktoré podala Komisia, aby osobitne odôvodnila dočasný faktor zhody $CF_{pollutant}$ 2,1 toleranciou štatistickej nepresnosti 0,6 pripočítanej k tolerancii technickej nepresnosti 0,5 stanovenej pre riadny, tzv. „konečný“, faktor zhody $CF_{pollutant}$, že tieto vysvetlenia nie sú presvedčivé vzhľadom na cieľ, o ktorý sa Komisia podľa jej vyhlásenia usiluje, ktorým je zabezpečiť dodržanie emisných limitov pre oxidy dusíka stanovených pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 v rámci skúšok emisií pri skutočnej jazde.
- 139 V tejto súvislosti Komisia tvrdí, že dočasná tolerancia štatistickej chybovosti 60 % bola spojená s tým, že skúšajúci mohli uplatniť rôzne spôsoby jazdy. Je pravda, že bez špecifických pokynov by jednotliví vodiči, ktorým by sa zverilo to isté vozidlo, aby ním určitý čas jazdili na ceste, vykázali veľmi odlišné výsledky v závislosti od ich štýlu riadenia vozidla, od ciest, po ktorých by v skutočnosti išli, a od dopravných podmienok. Vo všeobecnosti sa však prípadné štatistické nezrovnalosti alebo nepresnosti (riziko, že výsledky nebudú vo vzťahu k realite celku reprezentatívne) korigujú prácou na reprezentatívnosti vzorky alebo pokusu (v prejednávanej veci na reprezentatívnosti skúšky) alebo na počte vykonaných pokusov (v prejednávanej veci na počte skúšok), a nie uvedením, že výsledky môžu vykazovať chybovú toleranciu 60 %. V prejednávanej veci možno podstatným chybám spojeným s takýmto používaním predchádzať tým, že sa nariadi cesta, ktorá je dostatočne reprezentatívna pre reálne priemerné používanie vozidla (typy použitia – mimo obce – obec – diaľnica – a dopravné podmienky), a že sa na nej nariadi „bežný“ štýl riadenia vozidla. Komisia na pojednávaní navyše sama spomenula viacero prvkov odvodených z prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008 definujúcej podmienky skúšok emisií pri skutočnej jazde, ktorých zmysel je obdobný: teda čas trvania jazdy na troch druhoch ciest – mimo obce, obec, diaľnica – musí byť takmer vyrovnaný, skúšky sa musia uskutočniť v pracovný deň v nadmorskej výške do 700 metrov nad morom a počíta sa s obmedzenými rýchlosťami. Za týchto podmienok by náhodná obmena celkového trvania jazdy od hodiny a pol do dvoch hodín, ktorej cieľom je prekaziť pôsobenie prípadného rušiaceho zariadenia alebo jeho deaktiváciu k určitému okamihu, nemala viesť k veľmi výrazne odlišným výsledkom v závislosti od skutočného trvania skúšok.
- 140 Okrem toho, hoci je možné, ako to uviedla Komisia na pojednávaní, že jazda v Estónsku v popoludňajších hodinách v lete vykáže „lepšie“ výsledky než jazda v Luxembursku v ranných hodinách v zime, obsah prílohy IIIA by na jednej strane mal zabezpečiť, že nemôže existovať príliš veľa rozdielov medzi vlastnosťami týchto dvoch jazd (vynímajúc príliš extrémnu skúšku – príliš chladné počasie, príliš veľa dopravných zápch), a na druhej strane nariadenie č. 715/2007, ktoré stanovuje hodnoty emisných limitov pre oxidy dusíka pre normu Euro 6, nestanovuje, že tieto limity sú vyššie v Estónsku než v Luxembursku. Musia sa dodržiavať v celej Únii ako „maximálne limity“. Zabezpečiť to majú práve skúšky emisií pri skutočnej jazde za podmienok, ktoré musia byť reprezentatívne, ale nie extrémne, pokiaľ ide o realitu používania motorových vozidiel, a to aj v Luxembursku.
- 141 Okrem toho, ako to potvrdila Komisia na pojednávaní v odpovedi na písomnú otázku Všeobecného súdu, ten istý typ vozidla by nemal podliehať celému súboru skúšok emisií pri skutočnej jazde, ktorých výsledky sa zlúčia dúfajúc, že tak budú štatisticky reprezentatívne. Samozrejme, je možné vykonať druhú skúšku, ak pri tej prvej nastala určitá osobitná okolnosť, a takisto možno vykonať skúšku emisií pri skutočnej jazde pre typové schválenie a neskôr dodatočné skúšky na overenie, že počas životnosti

vozidla toto naďalej spĺňa emisné limity pre oxidy dusíka (tieto skúšky zhody v prevádzke ešte nie sú uplatňované). Pretože sú pomerne zložité a nákladné, skúšky emisií pri skutočnej jazde sa vykonávajú aj podľa „radov vozidiel určených na skúšky“, ktoré môžu zoskupovať niekoľko typov podobných vozidiel zlúčených výrobcom do toho istého „radu“, a pri týchto je predmetom skúšok v skutočnosti len jeden výber typov, čo je stanovené v článku 3 ods. 10 druhom pododseku nariadenia č. 692/2008 v spojení s doplnkom 7 jeho prílohy IIIA. Konkrétne, za týchto podmienok sa skúšky emisií pri skutočnej jazde vykonávajú nanajvýš na niekoľkých vozidlách toho istého „radu“ súčasne, ale nevykonáva sa celý súbor skúšok emisií pri skutočnej jazde pre to isté vozidlo, určitý typ vozidla alebo dokonca pre určitý „rad“ typov vozidiel, z ktorého by sa vyvodil určitý štatistický „priemer“. Každé z vozidiel podrobených skúške musí, ako jediný zástupca odlišného typu z „radu“, splniť požiadavky skúšky emisií pri skutočnej jazde, aby sa na celý „rad“, do ktorého patrí, hľadalo tak, že úspešne zložil skúšky emisií pri skutočnej jazde, čo vyplýva z bodov 4.1.1 a 4.1.2 vyššie uvedeného doplnku 7. Týmto sa navyše potvrdzuje skutočnosť, že emisné limity znečisťujúcich látok stanovené pre normy Euro nie sú hodnoty, ktoré je potrebné dosiahnuť v rámci generalizovaného prístupu, ale že ide o limity, ktoré musí každé vozidlo dodržiavať.

142 Toto všetko vedie Všeobecný súd k pochybnostiam o dôvodnosti odvolania sa na prípadné chyby štatistickej povahy zo strany Komisie. Skutočnosti predložené Komisiou podľa všetkého spochybňujú schopnosť skúšok emisií pri skutočnej jazde odrážať realitu jazdy na ceste. Všeobecný súd však poznamenáva, pričom sa nevydáva za technického znalca, že skúšky emisií pri skutočnej jazde sa dlho „zabehávali“, keďže Komisia vo svojich písomných podaniach uvádza, že práce na týchto skúškach sa začali v januári 2011, že skúšky tohto druhu sú od toho istého roku v praxi funkčne vykonávané pre ťažké úžitkové vozidlá a že pri vozidlách, ktoré sú predmetom nariadenia č. 715/2007, boli v praxi vykonávané len na „účely monitorovania“ iba počas krátkeho obdobia, ktoré trvalo od 20. apríla 2016, keď nadobudlo účinnosť nariadenie 2016/427, a ktoré v prípade určitých vozidiel končilo 1. septembra 2017, čo bol prvý deň účinného uplatňovania neprekročiteľných limitných hodnôt emisií oxidov dusíka v rámci typových schvaľovaní. Za týchto okolností by bolo prekvapujúce, keby Komisia nemala čas dostatočne spresniť a štandardizovať skúšky emisií pri skutočnej jazde tak, že by boli reprezentatívne pre skutočnú jazdu na ceste, aby sa v tejto súvislosti zabránilo 60 % nepresnosti v ich výsledkoch. Podstata nariadenia 2016/427, ktoré vložilo prílohu IIIA do nariadenia č. 692/2008, konkrétne jeho bod 4 a nasledujúce body a jeho jedenásť doplnkov, ktoré majú v jeho konsolidovanom znení zverejnenom na internete v databáze EUR-Lex približne 120 strán, spočíva okrem iného vo veľmi presnom opise toho, z čoho pozostáva skúška emisií pri skutočnej jazde a ako sa má vykonať. Navyše, aj keď po skončení skúšok emisií pri skutočnej jazde niekoľkých typov vozidiel, ktoré patria do toho istého „radu“, stále existuje niekoľko odchýlok alebo ak takéto odchýlky existujú medzi dvomi skúškami toho istého vozidla, táto skutočnosť vyplýva zo samotnej koncepcie skúšky tohto typu.

143 Keďže štatistické problémy uvedené Komisiou podľa všetkého neodôvodňujú toleranciu nepresnosti 60 % spojenú s dočasným faktorom zhody $CF_{\text{pollutant}}$ 2,1, Komisia tak v žiadnom prípade nepreukázala, že tento dočasný faktor umožňoval pri príležitosti skúšky emisií pri skutočnej jazde overiť dodržanie emisných limitov pre oxidy dusíka stanovených pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007.

144 Preto treba z dôvodov uvedených v bodoch 138 až 143 vyššie len pre úplnosť potvrdiť, že zavedenie dočasného faktora zhody $CF_{\text{pollutant}}$ 2,1 *de facto* vedie k zmene týchto limitov pre skúšky emisií pri skutočnej jazde, pričom však takéto limity musia byť podľa ustanovení nariadenia č. 715/2007 splnené v reálnych jazdných podmienkach, a teda počas oficiálnych skúšok v skutočných jazdných podmienkach, ktoré sú predpokladom typového schválenia, ako sa uvádza v bode 122 vyššie. Z týchto dôvodov teda Komisia takisto prekročila svoje právomoci v tomto ohľade tak, ako sa uvádza v bode 132 vyššie.

145 Naopak, žalobné dôvody založené na nedostatku právomoci Komisie neboli, pokiaľ ide o ostatné aspekty napadnutého nariadenia, podložené argumentmi, a okrem toho žalobcovia proti nim vo všeobecnosti nenamietali. Týmto dôvodom by tak bolo možné vyhovieť, pokiaľ ide o tieto ostatné aspekty, len ak by neboli oddeliteľné od faktorov zhody $CF_{pollutant}$ uvedených v napadnutom nariadení. Táto otázka sa preskúma v rámci preskúmania rozsahu neplatnosti, o ktorej sa má ďalej rozhodnúť.

– O ostatných žalobných dôvodoch predložených žalobcami

146 Ako sa uvádza v bode 85 vyššie, žalobcovia predložili aj žalobné dôvody založené na porušení, z vecného hľadiska, rôznych ustanovení práva Únie a tvrdia, že Komisia zneužila svoju právomoc.

147 Všetky tieto žalobné dôvody majú, rovnako ako tie, ktoré sú založené na nedostatku právomoci Komisie, za cieľ spochybniť faktory zhody $CF_{pollutant}$ uvedené v napadnutom nariadení a neprekročiteľné limitné hodnoty emisií oxidov dusíka, ktoré z nich vyplývajú. Pokiaľ ide o ostatné aspekty napadnutého nariadenia, ich dôvodnosť preto takisto závisí od toho, či sú tieto rôzne ustanovenia oddeliteľné alebo nie.

148 Pokiaľ ide o výhrady proti faktorom zhody $CF_{pollutant}$ stanoveným v napadnutom nariadení a proti neprekročiteľným limitným hodnotám emisií oxidov dusíka, ktoré z nich vyplývajú, možno konštatovať, že nedostatok právomoci Komisie tieto faktory stanoviť, ktorý bol zistený vzhľadom na obmedzenia vykonávacích právomocí, ktoré jej podľa nariadenia č. 715/2007 prináležia, nevyhnutne znamená, že Komisia uvedené nariadenie porušila.

149 V tomto ohľade všetci traja žalobcovia tvrdia, že došlo k porušeniu prílohy I nariadenia č. 715/2007. Táto príloha sa spomína v článku 4 ods. 1 uvedeného nariadenia, ktorý uvádza, že splnenie emisných limitov uvedených v tejto prílohe je povinné. Tvrdia, že Komisia porušila článok 4 ods. 1 tohto nariadenia tým, že v napadnutom nariadení stanovila faktory zhody $CF_{pollutant}$, ktorých výsledkom sú neprekročiteľné limitné hodnoty emisií pre oxidy dusíka počas skúšok emisií pri skutočnej jazde, ktoré sú vyššie než limity týchto emisií, ktoré sú stanovené v uvedenej prílohe pre normu Euro 6. Analýza vykonaná v predchádzajúcich bodoch 122 až 144 v rámci preskúmania žalobných dôvodov založených na nedostatku právomoci Komisie vedie k záveru, že Komisia skutočne pre skúšky emisií pri skutočnej jazde zmenila emisné limity pre oxidy dusíka, ktoré sa však musia uplatňovať v skutočných jazdných podmienkach, a práve počas týchto skúšok. V tomto rozsahu Komisia jednoznačne porušila emisné limity pre oxidy dusíka stanovené pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007, a tým ustanovenia článku 4 ods. 1 tohto istého nariadenia, podľa ktorých je splnenie týchto limitov povinné.

150 Je pravda, že Komisia vo svojom vyjadrení k žalobe vo veci samej predložila tvrdenie, že nedošlo k žiadnej právnej zmene emisných limitov pre oxidy dusíka stanovených pre normu Euro 6 v prílohe I nariadenia č. 715/2007 a že žalobcovia uvádzali len „konkrétne“ alebo „praktické“ zmeny. Tieto limity skutočne nie sú v uvedenej prílohe právne zmenené, ale práve preto je nezákonným ich nesplnenie pri skúškach emisií pri skutočnej jazde, ktoré je spôsobené konkrétne alebo prakticky tým, že sa namiesto nich uplatnia vyššie neprekročiteľné limitné hodnoty emisných limitov pre oxidy dusíka vyplývajúce z faktorov zhody $CF_{pollutant}$ stanovených v napadnutom nariadení.

151 Žalobnému dôvodu o porušení nariadenia č. 715/2007 preto možno takisto vyhovieť.

152 V zostávajúcej časti, vzhľadom na záver, ku ktorému Všeobecný súd dospel v bodoch 132, 137, 144 a 151 vyššie, nie je potrebné preskúmať ostatné žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré boli predložené.

– O rozsahu neplatnosti

- 153 Komisia poukazuje na to, že žalobcovia predložili tvrdenia len proti bodu 2 prílohy II napadnutého nariadenia, ktorý stanovuje hodnotu dočasných a konečných faktorov zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka. Samotná táto príloha podľa nej mení a dopĺňa prílohu IIIA nariadenia č. 692/2008, ktorá definuje podmienky skúšok emisií pri skutočnej jazde. Podľa Komisie by preto na základe článku 76 písm. d) rokovacieho poriadku, ktorý vyžaduje predloženie tvrdení na podporu žalobných dôvodov, mali byť žaloby o neplatnosť vyhlásené za neprípustné v rozsahu, v akom sa týmito žalobami napádajú ostatné ustanovenia napadnutého nariadenia, ktoré sú oddeliteľné od tých, ktoré sú predmetom výhrad. Na to mesto Paríž a mesto Madrid odpovedajú, že vyhlásenie neplatnosti bodu 2 prílohy II napadnutého nariadenia spôsobí, že toto nariadenie ako celok stratí všetok svoj právny význam alebo zmysel, čo podľa nich odôvodňuje vyhlásenie jeho neplatnosti v celom rozsahu.
- 154 V prejednávanej veci treba rozhodnúť priamo o otázke oddeliteľnosti rôznych ustanovení napadnutého nariadenia, teda overiť, či nezákonnosť faktorov zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka stanovených v napadnutom nariadení musí automaticky viesť k vyhláseniu neplatnosti jeho ostatných ustanovení, ktoré od neho nie sú oddeliteľné (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, body 104 a 105). Komisia tvrdí, že tie ustanovenia napadnutého nariadenia, ktoré uvedené faktory nestanovujú, sú oddeliteľné od tých, ktoré ich stanovujú.
- 155 Ustanovenie určujúce predmetné faktory, ktoré sa má vyhlásiť za neplatné, je, ako uvádza Komisia, obsiahnuté v bode 2 prílohy II napadnutého nariadenia, ktorou sa mení príloha IIIA nariadenia č. 692/2008 okrem iného tým, že sa do nej za bod 2.1 vkladajú body 2.1.1 a 2.1.2, v ktorých je hodnota konečného faktora zhody a hodnota dočasného faktora zhody vo vzťahu k hmotnosti oxidov dusíka vymedzená, v uvedenom poradí, ako „1 + tolerancia s toleranciou = 0,5“ a „2,1“ a v ktorých je definované obdobie možného uplatňovania dočasného faktora zhody. Bod 2 prílohy II napadnutého nariadenia však do prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008 vkladá aj nový bod 2.1.3 týkajúci sa „prenosovej funkcie“ podieľajúcej sa na výpočte neprekročiteľných limitných hodnôt, ktorá je stanovená na 1, a preto v súčasnosti nemá na tento výpočet vplyv a žalobcovia proti nej nenamietali. Bod 2.1.3 prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008 je tak oddeliteľný od jej bodov 2.1.1 a 2.1.2, konkrétne od hodnoty faktorov zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka, ktorá sa v nich uvádza, a bod 2 prílohy II napadnutého nariadenia nie je potrebné vyhlásiť za neplatný v časti, ktorou toto ustanovenie vkladá.
- 156 Ďalej s určením faktorov zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka samozrejme súvisí článok 1 body 2 a 3 napadnutého nariadenia, ktorým sa mení článok 3 ods. 10 tretí pododsek nariadenia č. 692/2008. Jeho zmenené znenie totiž stanovuje: „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] [napríklad, buď do 31. augusta 2017, pokiaľ ide o typové schvaľovanie osobných vozidiel, alebo do 31. augusta 2019, pokiaľ ide o ich individuálne uvádzanie do prevádzky] sa uplatňujú tieto ustanovenia: a) požiadavky bodu 2.1 prílohy IIIA sa neuplatňujú [ide o tie, v ktorých sa uvádza vzorec pre výpočet neprekročiteľných limitných hodnôt a ktorými sa ukladá zákaz ich prekročenia počas skúšok emisií pri skutočnej jazde]“. A *contrario*, toto ustanovenie stanovuje okamih, od ktorého faktory zhody $CF_{pollutant}$, konkrétne tie, proti ktorým žalobcovia namietajú, platia pre skúšky emisií pri skutočnej jazde, inak povedané, odkedy sa už tieto skúšky nevykonávajú len na účely monitorovania. Toto ustanovenie sa však môže okrem oxidov dusíka týkať aj iných znečisťujúcich látok, pre ktoré boli faktory zhody $CF_{pollutant}$ určené neskôr, ako tie pre oxidy, tak ako to bolo v prípade jemných pevných častíc. Navyše, na to, aby sa napadnuté faktory zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka už viac neuplatňovali, nie je potrebné vyhlásiť toto ustanovenie za neplatné. Neuvedenie hodnôt v tabuľkách dočasných a konečných faktorov zhody $CF_{pollutant}$ obsiahnutých v bodoch 2.1.1 a 2.1.2 prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008 na tento účel ako také postačuje. Článok 1 body 2 a 3 napadnutého nariadenia, ktorým sa mení článok 3 ods. 10 tretí pododsek nariadenia č. 692/2008, je teda oddeliteľný od hodnoty faktorov zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka, ktorá je uvedená v bodoch 2.1.1 a 2.1.2 prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008, a preto nie je potrebné vyhlásiť ho za neplatný.

- 157 Ostatné ustanovenia napadnutého nariadenia, ktoré sú primárne zamerané na doplnenie alebo zmenu prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008 s cieľom spresniť podmienky skúšok emisií pri skutočnej jazde, si na rozdiel od toho, čo tvrdia mesto Paríž a mesto Madrid, zachovávajú svoju opodstatnenosť aj po vyhlásení neplatnosti faktorov zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka uvedených v napadnutom nariadení. Konkrétne celý postup stanovený pre tieto skúšky, ktorý nebol predmetom výhrad, môže zostať v platnosti nezávisle od faktorov zhody $CF_{pollutant}$ definovaných pre jednotlivé znečisťujúce látky. Navyše, aj keď sa faktory zhody $CF_{pollutant}$ pre oxidy dusíka uvedené v napadnutom nariadení vyhlásia za neplatné, v súčasnosti sa v rámci postupov stanovených pre tieto skúšky emisií pri skutočnej jazde musia pre množstvo pevných častíc uplatňovať faktory zhody $CF_{pollutant}$ stanovené od prijatia nariadenia 2017/1154.
- 158 Z vyššie uvedeného vyplýva, že za neplatný musí byť vyhlásený len bod 2 prílohy II napadnutého nariadenia v rozsahu, v akom v bodoch 2.1.1 a 2.1.2 prílohy IIIA nariadenia č. 692/2008 stanovuje hodnotu konečného faktora zhody $CF_{pollutant}$ a dočasného faktora zhody $CF_{pollutant}$ pre hmotnosť oxidov dusíka. Z vyššie uvedeného tiež vyplýva, že v súlade s tým, čo je uvedené v bodoch 145 a 147 vyššie, sa jednotlivé žalobné dôvody musia zamietnuť v rozsahu, v akom sa týkajú ostatných ustanovení napadnutého nariadenia, a že teda nie je potrebné rozhodnúť o otázke prípustnosti, ktorú Komisia v tejto súvislosti vzniesla (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2002, Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, bod 52).
- 159 Pokiaľ ide o to, že Komisia na pojednávaní zdôraznila, že nariadenie č. 692/2008, ktoré bolo zmenené práve napadnutým nariadením, bolo nahradené nariadením 2017/1151, Všeobecný súd pripomína, že na účely dosiahnutia súladu s rozsudkom o neplatnosti a jeho úplného vykonania je inštitúcia, ktorá je autorom ustanovenia vyhláseného za neplatné, povinná odstrániť ho z neskorších aktov, ktorých je autorom a do ktorých bolo toto ustanovenie prevzaté, a vylúčiť ho z jej aktov, ktoré sa ešte len majú prijať, berúc do úvahy nielen výrok rozsudku, ale aj dôvody, ktoré k nemu viedli a ktoré sú jeho nevyhnutným základom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. apríla 1988, Asteris a i./Komisia, 97/86, 99/86, 193/86 a 215/86, EU:C:1988:199, body 26 až 31).

– O časových účinkoch vyhlásenia neplatnosti

- 160 Článok 264 druhý odsek ZFEÚ stanovuje, že súd Únie uvedie, ak to považuje za potrebné, ktoré z účinkov aktu, ktorý vyhlásil za neplatný, sa považujú za konečné. Toto ustanovenie bolo vyložené predovšetkým ako ustanovenie, ktoré umožňuje z dôvodov právnej istoty, ale aj z dôvodov zamedzenia diskontinuity alebo regresie vo vykonávaní politik uskutočňovaných alebo podporovaných Úniou, napríklad v oblasti ochrany životného prostredia alebo verejného zdravia, zachovať účinky zrušeného aktu na primerané obdobie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. februára 1999, Parlament/Rada, C-164/97 a C-165/97, EU:C:1999:99, body 22 až 24, a zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, body 72 až 74).
- 161 V prejednávanej veci sa mestá Paríž a Brusel k otázke položenej počas pojednávania Všeobecným súdom v súvislosti s prípadným prispôbením účinkov neplatnosti z hľadiska času, o ktorom by mohol rozhodnúť, vyjadrili záporne, pričom to v podstate odôvodnili tým, že aj keby sa počas určitého obdobia nemuseli počas skúšok emisií pri skutočnej jazde spĺňať neprekročiteľné limitné hodnoty emisií pre oxidy dusíka, vzhľadom na pravdepodobnosť prísnejších požiadaviek v tomto ohľade v relatívne blízkej budúcnosti by pre výrobcov motorových vozidiel nebolo prospešné dať si typovo schváliť vozidlá vypúšťajúce viac oxidov dusíka než v súčasnosti, pretože ich priemyselné procesy si nemôžu dovoliť výkyvy. Mesto Brusel dodalo, že obzvlášť nesúhlasilo s obmedzením účinkov do budúcnosti. Komisia odpovedala, že prispôbenie účinkov neplatnosti by malo význam len vtedy, ak by Všeobecný súd v podstate rozhodol, že napadnuté ustanovenia mali byť prijaté Európskym parlamentom a Radou.

- 162 Všeobecný súd sa však domnieva, že vyhlásiť neplatnosť napadnutých ustanovení len *ex tunc* by mohlo spôsobiť dva druhy problémov. Po prvé, pokiaľ ide o „minulosť“, t. j. od okamihu, od ktorého už skúšky emisií pri skutočnej jazde neboli vykonávané len „na účely monitorovania“ (napríklad od 1. septembra 2017 pre typové schválenie osobných vozidiel a vozidiel na prepravu osôb), do okamihu, keď tento rozsudok nadobudne účinnosť na základe ustanovení článku 60 druhého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, vznikla by právna neistota, pokiaľ ide o právoplatnosť rozhodnutí o udelení typových schválení vozidiel alebo o odmietnutí udelenia takýchto typových schválení počas tohto obdobia. Chýbajúci faktor zhody $CF_{pollutant}$ pre emisie oxidov dusíka by sa totiž mohol vykladať tak, že v tejto súvislosti nie sú pri týchto skúškach uložené žiadne neprekročiteľné limitné hodnoty, alebo naopak, že sa ako neprekročiteľné limitné hodnoty majú uplatňovať limity definované pre normu Euro 6. Rovnaká právna neistota by pretrvávala, pokiaľ ide o budúcnosť, to znamená od okamihu, keď tento rozsudok nadobudne účinnosť, do okamihu, keď z neho Komisia alebo Parlament a Rada, podľa okolností, vyvodí dôsledky spresnením pravidla uplatniteľného pri týchto skúškach. Ak by u orgánov poverených typovým schvaľovaním vozidiel prevládol výklad, podľa ktorého v tomto období neplatia emisné limity pre oxidy dusíka, ktoré nemôžu byť pri týchto skúškach prekročené, mohlo by to viesť k tomu, že aj vozidlá, ktoré v tomto ohľade prekračujú neprekročiteľné limitné hodnoty emisií pre oxidy dusíka stanovené v napadnutom nariadení, by dostali typové schválenie, a spôsobiť tak regresiu, pokiaľ ide o ciele ochrany životného prostredia a zdravia, ktoré sa v tejto oblasti sledujú.
- 163 Neprispôsobenie účinkov neplatnosti z hľadiska času by preto mohlo ohroziť legitímne hospodárske záujmy jednak automobilového sektora, ktorý konal v súlade s uplatniteľnou právnou úpravou, a tiež, podľa okolností, legitímne hospodárske záujmy spotrebiteľov, ktorí motorové vozidlá spĺňajúce tieto právne predpisy a politiky Únie v oblasti životného prostredia a zdravia nadobudli. Je teda potrebné rozhodnúť, po prvé, že účinky ustanovenia vyhláseného za neplatné sú konečné vo vzťahu k „minulosti“ v zmysle uvedenom v bode 162 vyššie, a že vo vzťahu k budúcnosti sa zachovávajú na primerané obdobie na zmenu právnej úpravy v danej oblasti, pričom toto obdobie nemôže presiahnuť dvanásť mesiacov odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozsudku, to znamená, berúc do úvahy ustanovenie článku 60 druhý odsek Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, od uplynutia lehoty na podanie odvolania, ak odvolanie proti tomuto rozsudku nie je podané, alebo v opačnom prípade odo dňa zamietnutia odvolania.

O návrhu mesta Paríž na náhradu škody

- 164 Ako bolo uvedené v bode 30 vyššie, mesto Paríž navrhuje, aby bola Komisii uložená povinnosť zaplatiť mu jedno symbolické euro ako náhradu majetkovej a nemajetkovej ujmy, ktorá mu bola prijatím napadnutého nariadenia spôsobená. Tento návrh je založený na článku 340 druhom odseku ZFEÚ, podľa ktorého „v prípade nezmluvnej zodpovednosti Únia, v súlade so zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov, napraviť akékoľvek škody spôsobené vlastnými orgánmi alebo pracovníkmi pri výkone ich funkcií“. Mesto Paríž sa v tomto ohľade odvoláva na nezákonnosť tohto nariadenia, ktorá vyplýva z porušenia právnych noriem z vecného hľadiska, ktoré sú tomuto nariadeniu nadradené, na existenciu skutočnej a určitej škody spôsobenej nákladmi na opatrenia, ktoré muselo vykonať na kompenzáciu zvýšeného znečistenia z motorových vozidiel, na stratu príťažlivosti Paríža pre turizmus a na oslabenie efektívnosti jeho činností zameraných na zvyšovanie povedomia obyvateľov o rizikách spôsobených emisiami znečisťujúcich látok, a napokon na priamu príčinnú súvislosť medzi konaním Komisie a touto škodou. Svoj návrh na náhradu škody však obmedzuje na symbolické euro, ktoré má umožniť napraviť ujmu na jeho dobrom mene a na legitímnosti jeho činnosti v oblasti životného prostredia.
- 165 Komisia namieťa proti prípustnosti návrhu mesta Paríž na náhradu škody, najmä vzhľadom na to, že s vážnosťou nepodložilo skutočnú existenciu údajne vzniknutej škody, ani existenciu príčinnej súvislosti medzi prijatím napadnutého nariadenia a touto škodou.

- 166 Súd Únie však má právomoc, ak to za okolností veci, ktorá mu bola predložená, riadny výkon spravodlivosti odôvodňuje, zamietnuť žalobu vo veci samej bez toho, aby sa rozhodlo o námietke neprípustnosti, ktorá bola proti nej vznesená (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. júna 2015, Fresh Del Monte Produce/Komisia a Komisia/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P a C-294/13 P, EU:C:2015:416, bod 193 a citovanú judikatúru).
- 167 V prejednávanej veci nebola ujma na „dobrom mene a legitímnosti“, za ktorú mesto Paríž požaduje odškodnenie vo výške symbolického eura, nijako preukázaná. Žalobcom uvádzaná strata príťažlivosti pre turizmus alebo ťažkosti pri zvyšovaní povedomia jeho obyvateľov o rizikách vyvolaných emisiami znečisťujúcich látok, ktoré by mohli zodpovedať ujme na dobrom mene a legitímnosti, totiž nie sú podložené žiadnym dôkazom. Rovnako žiaden dôkaz nesvedčí o tom, že by takéto situácie, aj keby sa pokladali za preukázané, vyplynuli z prijatia napadnutého nariadenia Komisiou.
- 168 Navyše podľa judikatúry je možné, že vyhlásenie neplatnosti aktu, z ktorého nemajetková ujma na dobrej povesti vznikla, bude podľa okolností na nápravu tejto ujmy postačovať (pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. mája 2017, Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, body 47 až 49, a zo 7. októbra 2015, European Dynamics Luxembourg a i./ÚHVT, T-299/11, EU:T:2015:757, bod 155).
- 169 Z uvedeného v každom prípade vyplýva, že ako symbolická a dostatočná náprava ujmy na dobrom mene a legitímnosti, ktorú mesto Paríž uvádza, sa obzvlášť hodí samotné zrušenie ustanovenia napadnutého nariadenia, proti ktorému mesto Paríž namietalo.
- 170 Návrh mesta Paríž na náhradu škody je preto potrebné zamietnuť.

O trovách

- 171 Podľa článku 134 ods. 3 rokovacieho poriadku ak mali účastníci konania úspech len v časti predmetu konania, každý z nich znáša vlastné trovy konania. Ak sa to však zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, Všeobecný súd môže rozhodnúť, že účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka.
- 172 Keďže Komisia mala úspech len v časti predmetu konania, je opodstatnené uložiť jej povinnosť, aby okrem svojich vlastných trov konania nahradila aj polovicu trov konania, ktoré vznikli žalobcom.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (deviata rozšírená komora)

rozhodol takto:

- Bod 2 prílohy II nariadenia 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), sa vyhlasuje za neplatný v rozsahu, v akom v bodoch 2.1.1 a 2.1.2 prílohy IIIA nariadenia Komisie č. 692/2008 z 18. júla 2008, ktorým sa vykonáva nariadenie (ES) č. 715/2007, stanovuje hodnotu konečného faktora zhody $CF_{pollutant}$ a dočasného faktora zhody $CF_{pollutant}$ pre hmotnosť oxidov dusíka.**
- V zostávajúcej časti sa žaloby zamietajú.**
- Účinky ustanovenia, ktoré sa na základe bodu 1 tohto výroku vyhlasuje za neplatné, sa zachovávajú, až kým sa v primeranej lehote neprijme nový právny predpis nahrádzajúci tieto ustanovenia s tým, že uvedená lehota nesmie prekročiť dvanásť mesiacov odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozsudku.**

4. Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť polovicu trov konania vynaložených mestom Paríž, mestom Brusel a mestom Madrid.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 13. decembra 2018.

Podpisy