



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
М. ВОВЕК

представено на 10 юни 2021 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-177/19 P, C-178/19 P и C-179/19 P**

**Федерална република Германия**

срещу

**Ville de Paris,**

**Ville de Bruxelles,**

**Ayuntamiento de Madrid,**

**Европейска комисия (C-177/19 P)**

**и**

**Унгария**

срещу

**Ville de Paris,**

**Ville de Bruxelles,**

**Ayuntamiento de Madrid,**

**Европейска комисия (C-178/19 P)**

**и**

**Европейска комисия**

срещу

**Ville de Paris,**

**Ville de Bruxelles,**

**Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)**

„Обжалване — Околна среда — Регламент (ЕС) 2016/646 — Емисии от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 6) — Правомощия на общински орган в областта на опазването на околната среда да ограничи движението на някои превозни средства — Процесуална легитимация на местни структури — Пряко засягане — Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение — Изпълнителни правомощия на Комисията — Определяне на непревишавани стойности (NTE) за емисиите на азотни оксиди за изпитвания в реални условия на движение (RDE) — Прилагане на коефициенти на съответствие CF pollutant — Частична отмяна — Ограничаване на действието на отмяната във времето“

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

## I. Въведение

1. През 2016 г. в отговор на добре известен скандал относно действителното ниво на емисиите от някои превозни средства с дизелово гориво Европейската комисия въведе процедура за изпитване на емисиите в реални условия на движение (наричани по-нататък „RDE“), която да допълни съществуващата дотогава лабораторна процедура „Нов европейски пътен цикъл“ (наричан по-нататък „NEDC“). Последната беше единствената процедура за изпитване, използвана до този момент за „типово одобрение“ на нови леки превозни средства за превоз на пътници и товари. Освен това Комисията определи и стойностите за емисиите на масата на азотните оксиди (наричани по-нататък „NO<sub>x</sub>“), които не трябва да бъдат превишавани при тези процедури за RDE изпитванията.

2. С решението си от 13 декември 2018 г., с което частично уважава исквете, подадени от Ville de Paris (наричан по-нататък „град Париж“), Ville de Bruxelles (наричан по-нататък „град Брюксел“) и Ayuntamiento de Madrid (наричана по-нататък „Община Мадрид“) (заедно наричани по-нататък „ответниците“), Общият съд частично отменя Регламента, приет от Комисията, с който се определят стойности при RDE изпитванията във връзка с емисиите на NO<sub>x</sub><sup>2</sup>. По същество Общият съд приема, че като е определила твърде високи стойности, Комисията на практика, без да има тази компетентност, е изменила установената от европейския законодател норма Евро 6<sup>3</sup>.

3. В жалбите си Федерална република Германия, Унгария и Европейската комисия (заедно наричани по-нататък „жалбоподателите“) молят Съда на Европейския съюз да отмени решението на Общия съд. Тези жалби повдигат редица въпроси, два от които може би са по-важни от останалите. Първият въпрос е от процесуален характер. Той се отнася до значението на понятието „пряко засягане“, когато става въпрос за желаеща да оспори акт на Съюза регионална структура на държава членка. Вторият въпрос е от материалноправен характер. Той се отнася до обхвата на свободата на действие на Комисията в случаите, когато тя има право да изменя несъществени елементи на основен акт чрез приемане на уредба за изпълнението му.

## II. Правна уредба и фактическа обстановка

4. Преди на пазара на Европейския съюз да бъде пуснат нов модел на превозно средство, производителят му трябва да го представи за типово одобрение. Този процес има за цел да удостовери, че прототипът на превозното средство отговаря на всички изисквания на Европейския съюз за безопасност, опазване на околната среда и производство (така както са определени в основните законови актове и съответните подзаконови актове)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Регламент (ЕС) 2016/646 на Комисията от 20 април 2016 година за изменение на Регламент (ЕО) № 692/2008 по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 6) (ОВ L 109, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „оспорваният регламент“).

<sup>3</sup> Решение Ville de Paris, Ville de Bruxelles и Ayuntamiento de Madrid/Комисия (Т-339/16, Т-352/16 и Т-391/16, ЕУ:Т:2018:927) (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

<sup>4</sup> Като илюстрация за правната уредба на Съюза относно типовото одобрение на превозни средства вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело CLCV и др. (Измервателно-коригиращо устройство за дизелови двигатели) (С-693/18, ЕУ:С:2020:323).

5. По отношение на настоящото производство основният законов акт в сила през разглеждания период е Директива 2007/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 година за създаване на рамка за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Рамкова директива)<sup>5</sup>.

6. Съгласно член 4, параграф 3 от Директива 2007/46:

„Държавите членки регистрират или позволяват продажбата или пускането в действие само на такива превозни средства, системи, компоненти или отделни технически възли, които отговарят на изискванията на настоящата директива.

Те не забраняват, ограничават или препятстват регистрацията, продажбата или пускането в действие или в движение на пътни превозни средства, компоненти или отделни технически възли по причини, свързани с аспекти на конструкцията или функционирането им, предвидени в настоящата директива, ако те отговарят на нейните изисквания“.

7. Приложение IV към Директива 2007/46, озаглавено „Списък на изискванията за целите на типовото одобрение на ЕО на превозни средства“, съдържа и списък с приложими подзаконовни актове.

8. Относно емисиите на замърсители от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) приложимият подзаконов акт е Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 година за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни средства<sup>6</sup>. Съгласно член 1, параграф 1 този регламент „установява общи технически изисквания за типово одобрение на моторни превозни средства [...] и резервни части, като резервни устройства за регулиране на замърсяването, по отношение на техните емисии“.

9. Член 5, параграф 3 от Регламент № 715/2007 предвижда, че специфичните процедури, изпитвания и изисквания за типово одобрение, предназначени да изменят несъществени елементи от настоящия регламент, като го допълнят, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол<sup>7</sup>.

10. Член 10 от Регламент № 715/2007 предвижда по-специално че, считано от 1 септември 2009 г., за пътническите автомобили и превозните средства за превоз на пътници се прилагат граничните стойности на нормата Евро 5 за типовото одобрение, а от 1 януари

<sup>5</sup> ОВ L 263, 2007 г., стр. 1. Тази директива е отменена с Регламент (ЕС) 2018/858 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година относно одобряването и надзора на пазара на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства, за изменение на регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 и за отмяна на Директива 2007/46/ЕО (ОВ L 151, 2018 г., стр. 1).

<sup>6</sup> ОВ L 171, 2007 г., стр. 1. Този регламент, който все още е в сила, впоследствие е бил изменен. Възпроизведеният тук текст е този, който е бил приложен към съответния момент.

<sup>7</sup> Процедурата по регулиране с контрол е предвидена в член 5а от Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, 1999 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159), изменено с Решение 2006/512/ЕО от 17 юли 2006 г. (ОВ L 200, 2006 г., стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 6, стр. 163). Съгласно съображение 7а от това решение процедурата по регулиране с контрол се следва „във връзка с мерки от общ характер, които имат за цел да изменят несъществени елементи от даден основен акт, приет съгласно процедурата, посочена в член 251 от Договора, включително като се премахнат някои от тези елементи или се добавят нови, несъществени елементи. [...] Съществените елементи на законодателен акт могат да бъдат изменени само от законодателя въз основа на Договора“.

2011 г. новите превозни средства, които не отговарят на изискванията по тази норма, няма да могат вече да бъдат регистрирани, пускани в продажба или в движение. Той предвижда също граничните стойности на нормата Евро 6 да се прилагат от 1 септември 2014 г. за типовото одобрение, а от 1 септември 2015 г. новите превозни средства, които не отговарят на изискванията на тази норма, да не бъдат вече регистрирани, пускани в продажба или в движение. В таблици 1 и 2 от приложение I към Регламент № 715/2007 се определят за дизеловите пътнически автомобили или за превозни средства за превоз на пътници гранични стойности на емисиите на NO<sub>x</sub> до 180 mg/km за норма Евро 5 и до 80 mg/km за норма Евро 6.

11. Член 14, параграф 3 от Регламент № 715/2007 изисква Комисията да прави преглед на процедурите, изпитванията и изискванията, предвидени в член 5, параграф 3 от същия регламент, както и на циклите на изпитване, използвани за измерване на емисиите. Когато при прегледа се установи, че те вече не са задоволителни или че вече не отразяват действителните емисии, съгласно тази разпоредба те трябва да се адаптират по начин, позволяващ реално отразяване на емисиите, отделяни от реално движещите се по пътищата превозни средства. Мерките, необходими за изменение на несъществени елементи в настоящия регламент чрез допълването му, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол.

12. Регламент (ЕО) № 692/2008 на Комисията от 18 юли 2008 година е приет с цел прилагането на членове 4 и 5 от Регламент № 715/2007<sup>8</sup>. Съображение 2 от Регламент № 692/2008 предвижда, че новите лекотоварни превозни средства трябва да отговарят на новите гранични стойности на емисиите и че техническите изисквания влизат в сила на два етапа — Евро 5 от 1 септември 2009 г. и Евро 6 от 1 септември 2014 г. Поради това Регламентът определя изискванията, необходими за одобряване типа на превозни средства по спецификациите на Евро 5 и Евро 6.

13. Член 3, параграф 1 от Регламент № 692/2008 предвижда, че типово одобрение на ЕО се предоставя по отношение по-специално на замърсяващите емисии, ако производителят докаже, че съответните превозни средства отговарят на процедурите за изпитване, определени в различни приложения към Регламента. В член 3, параграф 2 от същия регламент се уточнява по същество, че в зависимост от характеристиките си превозните средства подлежат на различни видове изпитвания, изброени във фигура 1.2.4 от приложение I и описани в различни приложения. В член 3, параграф 5 от този регламент се припомня, че „[п]роизводителят предприема технически мерки, за да осигури ефективно ограничаване на емисиите [на] отработилите газове от изпускателната тръба и емисиите от изпаряване съгласно настоящия регламент през цялото време на нормалния цикъл на експлоатация на превозното средство и при нормални условия на използване“.

14. През септември 2015 г. избухва т.нар. скандал „дизелгейт“, когато Агенцията на САЩ за защита на околната среда официално обвини Volkswagen AG в нарушаване на американските стандарти за емисии. Впоследствие този производител на автомобили призна, че „измервателно-коригиращо устройство“ наистина е било монтирано в

<sup>8</sup> Регламент за прилагане и изменение на Регламент № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни средства (ОВ L 199, 2008 г., стр. 1). Този регламент, който все още е в сила, впоследствие е бил изменен. Възпроизведеният тук текст е този, който е бил приложен към съответния момент.

множество дизелови превозни средства в целия свят<sup>9</sup>. Това устройство е било в състояние да установи кога дадено превозно средство е изпитвано в лаборатория и да активира системата си за контрол на емисиите, за да постигнат съответствие със стандартите за емисии на NO<sub>x</sub><sup>10</sup>. Извън лабораторната среда обаче устройството изключва системата за контрол на емисиите, което означава, че превозното средство произвежда емисии значително над правното ограничение за NO<sub>x</sub> на САЩ. По-късно стана ясно, че други превозни средства на същия производител и на редица други производители също не отговарят на стандартите за пределно допустимите стойности на NO<sub>x</sub>, определени в законодателството на Съюза<sup>11</sup>.

15. В отговор на тези обстоятелства на равнище на Съюза е приет, наред с други законодателни актове, Регламент 2016/427 на Комисията от 10 март 2016 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 692/2008 по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 6)<sup>12</sup>. С този регламент се въвежда процедурата за изпитване RDE. Тази нова процедура за изпитване има за цел да отразява по-добре действителното ниво на замърсяващите емисии при реални условия на движения по пътищата, в сравнение с използваното до този момент изпитване NEDC. Последното оценява емисиите на отработените газове на автомобилите по време на процеса на типовото им одобрение само в стандартизирани лабораторни условия.

16. Скоро след това Комисията приема Регламент 2016/646 — оспорвания регламент — който е един от подзаконовите актове съгласно процедурата за типово одобряване, въведена с Директива 2007/46. Оспорваният регламент допълва изискванията за изпитванията RDE с въвеждането на непревишавани стойности (наричани по-нататък „NTE“) за емисиите на NO<sub>x</sub>. Стойностите произтичат от коефициенти на съответствие на замърсяването (наричани по-нататък „CFs“), които се прилагат за граничните стойности на емисиите на замърсителите, определени в норма Евро 6 в Регламент № 715/2007<sup>13</sup>.

17. С оспорвания регламент е изменен Регламент № 692/2008 в няколко аспекта. По-специално член 1, параграф 2 от оспорвания регламент заменя член 3, параграф 10, трета алинея от Регламент № 692/2008 със следния текст: „[Д]о три години след датите, посочени в член 10, параграф 4 и четири години след датите, посочени в член 10, параграф 5 от Регламент [№ 715/2007], се прилагат следните разпоредби“.

18. Освен това член 1, параграф 6 от оспорвания регламент и приложение II към него изменят приложение IIIA към Регламент № 692/2008, като по-специално добавят в последното точки 2.1.1—2.1.3. Точка 2.1.1 предвижда окончателен коефициент на съответствие за масата на NO<sub>x</sub> от „1+margin с margin= 0,5“. „Margin (марж)“ се определя като „параметър, чрез който се отчита допълнителната неопределеност на измерванията, въведена от оборудването на [преносима система за измерване на емисиите (PEMS)], която трябва ежегодно да се подлага на преглед и да се преразглежда във връзка с повишаването

<sup>9</sup> Вж. по-специално Европейска сметна палата, „Отговорът на ЕС на скандала „Дизелгейт“, Информационно-аналитичен документ, февруари 2019 г., стр. 12. За повече информация вж. също решение от 25 май 2020 г. на Bundesgerichtshof (Федерален върховен съд, Германия), дело VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, и по-специално т. 16—19).

<sup>10</sup> Относно понятието „Измервателно-коригиращо устройство“ вж. решение от 17 декември 2020 г., X (Измервателно-коригиращо устройство на дизелови двигатели) (C-693/18, EU:C:2020:1040), както и редица други висящи дела, като например C-128/20, GSMB Invest (ОВ С 271, 2020 г., стр. 21), C-134/20, Volkswagen (ОВ С 271, 2020 г., стр. 21) или C-145/20, Porsche Inter Auto и Volkswagen (ОВ С 279, 2020 г. стр. 20).

<sup>11</sup> Вж. по-горе бележка под линия 9, Европейска сметна палата, стр. 18. Вж. също Европейска комисия, Joint Research Centre, Urban NO<sub>2</sub> Atlas, 2019, Section 1.

<sup>12</sup> ОВ L 82, 2016 г., стр. 1.

<sup>13</sup> Вж. точка 1 от обжалваното решение.

на качеството на процедурата с използване на REMS и техническия прогрес“. В съответствие с точка 2.1.2, като изключение от разпоредбите на точка 2.1.1 за период от 5 години и 4 месеца след датите, посочени в член 10, параграфи 4 и 5 от Регламент № 715/2007, и при поискване от производителя, може да се прилага временен коефициент на съответствие CF pollutant от 2,1 за масата на NO<sub>x</sub>.

### III. Обжалваното решение

19. С жалбите си по член 263 ДФЕС ответниците искат Общият съд да отмени оспорвания регламент. Освен това град Париж моли Общия съд да осъди Комисията да заплати символично обезщетение от едно евро за вредите, които е претърпял вследствие на приемането на оспорвания регламент.

20. На 13 декември 2018 г. Общият съд постановява обжалваното решение, с което частично уважава жалбите.

21. Общият съд приема, че оспорваният регламент е подзаконов акт, който пряко засяга ответниците и не включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

22. По съществуващото на жалбите Общият съд решава, на първо място, да прецени основанията, изведени от липсата на компетентност от страна на Комисията да приеме оспорвания регламент. В това отношение Общият съд приема, че определените гранични стойности на емисиите на NO<sub>x</sub> за превозните средства Евро 6, съдържащи се в приложение I към Регламент № 715/2007, представляват *съществен елемент* от този регламент. Следователно тези гранични стойности не могат да бъдат променени от Комисията чрез акт, приет в съответствие с процедурата по регулиране с контрол. Общият съд приема, че като е определила в оспорвания регламент стойностите на NTE за емисиите на NO<sub>x</sub>, които трябва да се спазват при RDE изпитванията, и като е определила коефициентите на съответствие CF pollutant, Комисията на практика е *изменила* определените в норма Евро 6 гранични стойности.

23. Общият съд заключава, че като е приела оспорвания регламент, Комисията е превишила правомощията, предоставени ѝ с член 5, параграф 3 от Регламент № 715/2007, и следователно е нарушила член 4, параграф 1 от същия регламент. От съображения за процесуална икономия Общият съд не разглежда другите правни основания и доводи, изтъкнати от ответниците.

24. Въз основа на това Общият съд отменя точка 2 от приложение II към оспорвания регламент, тъй като доводите, изтъкнати от ответниците, се отнасят само до тази разпоредба, за която е прието, че може да се отдели от останалата част на акта. За да не засегне законните икономически интереси, както на автомобилния сектор, така и на потребителите, които са се съобразили със съществуващата правна уредба, и за да избегне правен вакуум, Общият съд прилага член 264 ДФЕС. Така той решава да запази действието на отменената разпоредба по отношение на миналото, както и за бъдещ период не по-дълъг от 12 месеца, в който да се измени съответното законодателство.

25. Накрая Общият съд отхвърля искането за обезщетение на град Париж на основание, че не е доказана вреда.

#### IV. Производството пред Съда на Европейския съюз

26. В жалбата си до Съда, подадена на 22 февруари 2019 г., Федерална република Германия моли Съда:

- да отмени обжалваното решение, да отхвърли жалбите и да осъди ответниците да заплатят съдебните разноски,
- при условията на евентуалност, да измени точка 3 от диспозитива на обжалваното решение, така че действието на отменената разпоредба да бъде запазено за максимален период от време, надхвърлящ 12 месеца.

27. В жалбата си до Съда, подадена на 22 февруари 2019 г., Унгария моли Съда:

- да отмени обжалваното решение, да отхвърли жалбите и да осъди ответниците да заплатят съдебните разноски,
- при условията на евентуалност, да отмени диспозитива на решението в частта, в която определя срок от 12 месеца за запазване на действието на отменената разпоредба и да постанови запазване на действието на тази разпоредба до приемането на нова правна уредба, която да замени тези разпоредби.

28. В жалбата си до Съда, подадена на 23 февруари 2019 г., Комисията моли Съда:

- да отмени обжалваното решение, да отхвърли жалбите и да осъди ответниците да заплатят съдебните разноски, и
- при условията на евентуалност, да отмени обжалваното решение, да върне делото на Общия съд и да не се произнася по съдебните разноски.

29. От своя страна ответниците молят Съда на Европейския съюз да отхвърли жалбите и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски. При условията на евентуалност ответниците искат от Съда на Европейския съюз да върне делото на Общия съд, за да разгледа той основанията за отмяна, които не са били разгледани в рамките на първото производство.

30. В производството по дело C-177/19 P в подкрепа на исканията на Федерална република Германия са допуснати да встъпят Румъния, Словашката република и Асоциацията на европейските автомобилни производители (наричана по-нататък „АЕАП“). В производството по дело C-178/19 P АЕАП е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Унгария. В производството по дело C-179/19 P АЕАП е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията.

31. Страните и встъпилите страни са отговорили на писмени въпроси, поставени им от Съда.

32. С решение на председателя на пети състав от 28 януари 2021 г. трите дела са съединени за целите на заключението и решението.

## V. Анализ

33. Настоящото заключение ще разгледа всяко изтъкнато от тримата жалбоподатели основание за обжалване по следния начин.

34. На първо място ще разгледам основанията и доводите относно процесуалната легитимация на ответниците (А): дали те са пряко засегнати от оспорвания регламент (втората част от първото основание на Унгария и първото и второто основание, изтъкнати от Германия) (1), и дали оспорваният регламент включва мерки за изпълнение по отношение на ответниците (първата част от първото основание на Унгария) (2).

35. След това ще се спра на основанията, които се отнасят до преценката по същество, извършена от Общия съд (Б), като разгледам съвместно единственото основание, посочено от Комисията и третото основание на Германия, и двете свързани с твърдяната липса на компетентност на Комисията. Накрая, в заключение, ще разгледам основанията, които критикуват последиците, изведени от Общия съд от неговите констатации по същество (В): обхвата на отмяната (четвъртото основание на Германия) (1) и времевите последици на отмяната (петото основание на Германия и второто основание, изтъкнато от Унгария) (2).

### A. Допустимост на жалбите: процесуална легитимация на ответниците

#### 1. Дали ответниците са пряко засегнати

##### a) Доводи на страните

36. Втората част от първото основание, изтъкнато в жалбата на Унгария се отнася до твърдяно неправилно прилагане на правото от страна на Общия съд, който е приел, че ответниците са пряко засегнати от оспорвания регламент. Унгария поддържа, че оспорваният регламент засяга пряко единствено производителите на превозни средства и националните органи, натоварени със задачата да следят за спазването на разпоредбите на оспорвания регламент. По-конкретно, според Унгария Общият съд неправилно тълкува член 4, параграф 3 от Директива 2007/46, тъй като тази разпоредба нито се отнася, нито засяга упражняването на правомощията на националните органи в областта на регулирането на движението по пътищата или на околната среда. Тази разпоредба имала по-ограничено приложно поле. Тя има за цел да гарантира, че новите превозни средства отговарят на предвидените в нея технически спецификации.

37. Подобни аргументи са изложени в първото основание за обжалване на Германия. Всяко ограничение, с което ответниците могат да се сблъскат във връзка с упражняването на регулаторните си правомощия в областта на контрола на движението по пътищата, произтича от други инструменти и разпоредби на правото на Съюза, но не и от оспорвания регламент. По-конкретно съвместимостта с правото на Съюза на установяването на зони с ограничено движение от местните власти следва да се преценява съгласно Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и по-чист въздух за Европа<sup>14</sup>. Обхватът и действието на оспорвания регламент са ограничени до определяне на стандарти за типово одобрение на моторни превозни средства.

<sup>14</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1).



38. Второто изтъкнато от Германия основание също се отнася до преценката на Общия съд дали ответниците са били пряко засегнати от оспорвания регламент. В него обаче Германия критикува Общия съд за твърдяна недостатъчност на мотивите по този въпрос. По същество германското правителство — подкрепено по този въпрос от словашкото правителство и АЕАП — упреква Общия съд, че е основал анализа си на евентуалните последици от оспорвания регламент за ответниците на разпоредбите на Директива 2007/46, а не на тези на този регламент.

#### **б) Анализ**

39. Съгласно установената практика на Съда „предвиденото в член 263, четвърта алинея ДФЕС условие съответното физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от решението — предмет на обжалване, изисква кумулативно наличие на два критерия, а именно оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на частноправния субект, и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредстващ характер“<sup>15</sup>.

40. В този контекст ще преценя доводите, изтъкнати от жалбоподателите. Считам, че мотивите на обжалваното решение относно прякото засягане на ответниците по смисъла на член 263 ДФЕС са достатъчно ясни, за да бъдат напълно разбираеми (1), но в действителност са погрешни в тълкуването на обхвата на член 4, параграф 3 от Директива 2007/46 (2). При все това съществуват други мотиви относно прякото засягане на ответниците по смисъла на член 263 ДФЕС (3).

#### *1) Достатъчно мотиви*

41. Съгласно постоянната практика на Съда „мотивите на съдебното решение трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол“<sup>16</sup>.

42. Според мен мотивите, изложени от Общия съд в подкрепа на заключението му, че оспорваният регламент засяга пряко ответниците, са ясно обяснени. Поради това възражението на Германия, че обжалваното решение не е достатъчно мотивирано, следва да бъде отхвърлено.

43. Общият съд е посветил значителна част от обжалваното решение (т. 41—84) на преценката дали оспорваният регламент засяга пряко положението на ответниците. Вярно е, че съображенията, които Общият съд излага в тези параграфи, като цяло са съсредоточени върху значението и последиците, произтичащи от член 4, параграф 3 от Директива 2007/46. Също така обаче е вярно, че последиците, за които се твърди, че произтичат от оспорвания регламент, са следствие от взаимодействието му с тази разпоредба на Директива 2007/46. По същество Общият съд установява, че както твърдят

<sup>15</sup> Например съвсем скорошното решение от 6 ноември 2018 г., *Scuola Elementare Maria Montessori*/Комисия, Комисия/*Scuola Elementare Maria Montessori* и Комисия/*Ferracci* (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 42 и цитираната съдебна практика).

<sup>16</sup> Вж. по-специално решение от 4 април 2017 г., Европейски омбудсман/*Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256, т. 83 и цитираната съдебна практика).

ответниците, оспорваният регламент на практика повишава граничната стойност на емисиите на NO<sub>x</sub> за превозните средства, които трябва да бъдат регистрирани като Евро 6, докато член 4, параграф 3 от Директива 2007/46 не допуска държавите членки да ограничават „движението“ на превозните средства Евро 6 по съображения, свързани с околната среда.

44. Следователно мотивите са достатъчни: Общият съд надлежно е обяснил защо според него оспорваният регламент променя правното положение на ответниците и защо не се изисква приемането на друг акт за тази цел.

45. Истинският въпрос обаче е дали тези мотиви са убедителни. С други думи, решаващият въпрос е свързан с основателността на този довод: Общият съд правилно ли е тълкувал и приложил член 4, параграф 3 от Директива 2007/46?

46. В това отношение не мога да приема съображенията на Общия съд.

2) *Ограничават ли член 4, параграф 3 правомощията на градовете да ограничават движението на (Евро 6) превозни средства?*

47. Накратко, що се отнася до прякото засягане на ответниците, Общият съд основава заключението си само на член 4, параграф 3 от Директива 2007/46. Според Общия съд тази разпоредба възпрепятства органите на държавите членки да забраняват (или ограничават) движението на превозни средства Евро 6 по съображения, свързани с околната среда.

48. Не мога да се съглася с това тълкуване на член 4, параграф 3 от Директива 2007/46. Според мен тази разпоредба урежда само техническите, *продуктови стандарти*, които трябва да бъдат определени за типово одобрение в момента на *първоначалното пускане* на превозното средство на пазара. Тя няма за цел и не може да възпрепятства държавите членки или техни местни структури, като ответниците, да въвеждат мерки, регулиращи *последващата употреба* на превозните средства и тяхното движение на съответните им територии, по-специално от *екологична гледна точка*.

49. Действително на пръв поглед изглежда, че тълкуването на Общия съд на член 4, параграф 3 от Директива 2007/46 се основава на текста на тази разпоредба. Наистина нейната втора алинея предвижда, че държавите членки не могат да забраняват, *inter alia*, „пускането [...] в движение на пътни превозни средства“, ако те отговарят на изискванията на тази директива<sup>17</sup>. Следователно, ако едно превозно средство отговаря на нормата Евро 6, движението му не може да бъде забранено нито от държавите членки, нито от географска част на някоя от тях, като например регион или град. Ако част от държава членка забрани на превозните средства, които отговарят на нормата Евро 6, да влизат в конкретни региони от държавата, като например в най-големите градове или техни зони, това би могло да се счита за ограничение или пречка за „пускането [...] в движение“ в тази държава членка.

50. Когато обаче тази разпоредба се разгледа в нейната цялост, в контекста на Директивата, в светлината на целта, преследвана от законодателя на Съюза, и като се вземе предвид историята на приемането ѝ, смисълът ѝ се оказва различен, а обхватът ѝ — по-ограничен от този, посочен от Общия съд.

<sup>17</sup> Курсивът е мой.

51. На първо място, ограниченото приложно поле на тази разпоредба се разкрива, ако позоваването на пускането в движение на превозни средства в член 4, параграф 3, втора алинея от Директива 2007/46 се чете не изолирано, а заедно с останалата част от разпоредбата. Съгласно тази алинея държавите членки „не забраняват, ограничават или препятстват регистрацията, продажбата или пускането в действие или в движение на пътни превозни средства, компоненти или отделни технически възли *по причини, свързани с аспекти на конструкцията или функционирането им, предвидени в настоящата директива*, ако те отговарят на нейните изисквания“<sup>18</sup>. Следователно основанията, които могат да попречат на действията на държавите членки в това отношение, са само тези, *свързани с конструкцията и функционирането* на превозните средства (а не основно екологични или здравни съображения) и *за целите на първоначалното им пускане на пазара* — тяхната регистрация, продажба, пускане в действие или в движение (а не последващата им употреба и регулирането ѝ).

52. На второ място, налице е структурната връзка между двете алинеи на член 4, параграф 3 от Директива 2007/46. Въпреки факта че само във втората алинея се упоменава „пускане [...] в движение“ между двете има ясен паралел. Всъщност те, изглежда, се допълват: първата алинея установява *позитивно* задължение (държавите членки „трябва“), докато втората алинея въвежда *забрана* (държавите членки „не“) <sup>19</sup>. И двете задължения обаче се отнасят до един и същ въпрос, а именно да се гарантира, че държавите членки прилагат процедурата за типово одобрение на превозни средства в целия Европейски съюз. Съответно тези две алинеи са като снимка и нейния негатив: изобразяват един и същ предмет, но с обратни цветове. Следователно би било странно, ако в тези условия обхватът на втората алинея изведнъж се окаже много по-широк от този на първата — както би следвало от тълкуването на разглежданата разпоредба от Общия съд.

53. На трето място, позицията на Общия съд не изглежда подкрепена от тълкуването на тази разпоредба с оглед на контекста и целите ѝ. Всъщност *целта и материалният обхват* на Директивата са съвсем конкретни. Както следва от съображения 1, 2 и 22 от нея, Директива 2007/46 има за цел да насърчи вътрешния пазар, като създаде процедура за одобрение на Общността относно типовото одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, основаваща се на принципа на пълна хармонизация. За тази цел Директивата установява — както е предвидено в член 1 — хармонизирана рамка, съдържаща административните разпоредби и общите технически изисквания за одобрение на всички нови превозни средства в рамките на приложното ѝ поле, както и на системите, компонентите и отделните технически възли, предназначени за тези превозни средства, с оглед на улесняване на тяхната регистрация, продажба и пускане в действие в (сега вече) Европейския съюз.

54. Въпреки че техническите изисквания, определени от законодателя на Съюза, имат за цел по-специално да гарантират висока степен на опазване на околната среда<sup>20</sup>, е ясно, че този инструмент не е предназначен да регулира въпроси извън тези, посочени в член 1 от него.

<sup>18</sup> Курсивът е мой.

<sup>19</sup> Това в общи линии важи за текстовете на повечето езици на Директивата, включително на испански, чешки, немски, английски, италиански, португалски, словашки и фински език.

<sup>20</sup> Вж. по-конкретно съображения 3 и 4 от Директива 2007/46.

55. Общият съд признава това, като заявява, че „основният предмет на тази директива е пускането на пазара на нови моторни превозни средства, т.е. свободното движение между държавите членки на някои стоки, [че директивата] няма за цел да регламентира установените от публичните органи на държавите членки разпоредби за движение за тези превозни средства, както и че тя не е част от транспортната политика или от политиката за околната среда на Съюза“<sup>21</sup>.

56. В следващата точка от решението обаче Общият съд добавя, че това „не означава, че всяка разпоредба за движението на нови моторни превозни средства попада в обхвата на Директива 2007/46. Често дадена директива или друга директива, която произтича от първата директива, съдържа разпоредби, които не попадат в посочения основен предмет, но имат за цел да гарантират полезното действие на разпоредбите, приети с оглед постигането на тази цел“. След като илюстрира този довод с (може би не съвсем уместен) пример с директиви за обществени поръчки, Общият съд посочва, че следва да даде предимство на „тълкуването, което може да запази нейното полезно действие“ и заключава, че „[с]поменаването на пускането в движение на пътни превозни средства не би имало полезно действие, ако, както поддържа Комисията, имаше същия обхват или значение като „регистрацията, продажбата или пускането в действие“ на превозни средства“<sup>22</sup>.

57. Съгласен съм, че директивата по принцип може да включва разпоредби, целящи да гарантират нейната ефективност, и с оглед на това да урежда въпроси, които не попадат в основния ѝ предмет. Съгласен съм също така, че за да бъде възприето, тълкуването на въпросната разпоредба от правото на Съюза трябва, доколкото е възможно, да не прави части от тази разпоредба неефективни или излишни.

58. Въпреки това начинът, по който Общият съд е приложил тези принципи в конкретния случай, е труден за разбиране. Ако на съдържащия се в член 4, параграф 3 от Директива 2007/46 израз „или движение“ се придаде значението, което му придава Общият съд, обхватът и действието на тази директива *ipso facto* значително се разширяват, далеч надхвърляйки предмета и целта, посочени в заглавието, съображенията и основните ѝ разпоредби. Изведнъж една-единствена дума в една-единствена разпоредба превръща Директива 2007/46 в съвсем различен акт, който до известна степен урежда последващата *употреба* на превозните средства и се отнася, макар и косвено, до регулирането на движението.

59. Освен това, ако член 4, параграф 3 се тълкува по този начин, неговото въздействие върху политиката в областта на околната среда — особено върху способността на държавите членки да се борят със замърсяването — също би било доста значително. Както посочват жалбоподателите, съществува конкретен акт на Съюза, който се отнася до този въпрос: Директива 2008/50 относно качеството на атмосферния въздух и по-чист въздух за Европа<sup>23</sup>. Член 13 от тази директива предвижда, че държавите членки следва да гарантират, че в техните зони и агломерации не се превишават пределно допустимите стойности на различни замърсители, по-специално по отношение на азотния диоксид. Съгласно член 23 „[к]огато в определени зони или агломерации нивата на замърсителите в атмосферния въздух превишават която и да е пределно допустима стойност или целева стойност [...] държавите членки гарантират създаването на планове за качество на въздуха за тези зони и

<sup>21</sup> Точка 64 от обжалваното решение.

<sup>22</sup> Точка 66 от обжалваното решение.

<sup>23</sup> Вж. по-горе бележка под линия 14.

агломерации, за да се постигне съответната пределно допустима стойност или целева стойност“. В същия член се посочва, че тези планове могат да съдържат краткосрочни планове за действие. В това отношение член 24, параграф 2 от Директива 2008/50 предвижда, че краткосрочните планове за действие могат, *inter alia*, „да включват мерки във връзка с движението на моторни превозни средства“.

60. Ако обаче член 4, параграф 3 от Директива 2007/46 следва да се тълкува като въвеждащ ограничения във възможностите на държавите членки да регулират движението на превозни средства, взаимодействието между двата акта би било, меко казано, доста неясно. Би било изненадващо да се установи, че законодателят на Съюза, който е подготвил двата акта едновременно, не е въвел — ако действително предназначението и на двата акта е било да се отнасят до регулирането на движението и използването на превозни средства с оглед на съображения, свързани с околната среда и общественото здраве — някои разпоредби, които да формулират връзката между двата инструмента.

61. С оглед на изложеното ми се струва, че въпреки твърдението си за обратното<sup>24</sup>, Общият съд не е тълкувал разпоредбата с оглед на контекста и целите ѝ. Той не е разгледал тази разпоредба с оглед на останалите разпоредби, съображенията или заглавието на директивата, като никое от тях не се отнася до регулирането на движението. Общият съд не взел надлежно предвид и обстоятелството, че към движението на превозни средства не препращат: i) член 10, параграф 5 от Регламент № 715/2007, който принадлежи към същата рамка; ii) член 6, параграф 4 от Регламент 2018/858, който отменя и заменя Директива 2007/46, и iii) всеки друг подобен акт, приет в същия контекст и с подобна цел<sup>25</sup>.

62. Четвърто, Общият съд не взема предвид доводите, свързани с *историята на приемането на разпоредбата*. Макар и в никакъв случай да не е задължителен, този способ на тълкуване би могъл да даде ценни сведения, особено с оглед на довода на Комисията, че втората алинея на разглежданата разпоредба (която включва израза „или движение“) всъщност е добавена по-късно в рамките на законодателния процес и не е имала за цел да разшири приложното ѝ поле<sup>26</sup>. Комисията обяснява, че член 4, параграф 3, втора алинея от Директива 2007/46 е бил предвиден единствено за да се предотврати заобикалянето: след като веднъж са получили законно типово одобрение, превозните средства не могат да бъдат изключени от движение чрез други мерки, които представляват прикрити ограничения<sup>27</sup>.

63. Това, което може да се извлече от подготвителните документи, изглежда, подкрепя доводите на Комисията относно генезиса и целта на разпоредбата. Предложението на Комисията за директива<sup>28</sup>, което наистина не включва втората алинея на член 4,

<sup>24</sup> Вж. по-конкретно точки 67—69 от обжалваното решение.

<sup>25</sup> Вж. точка 47 от обжалваното решение, където се препраща например към Регламент (ЕС) № 167/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 5 февруари 2013 година относно одобряването и надзора на пазара на земеделски и горски превозни средства (ОВ L 60, 2013 г., стр. 1).

<sup>26</sup> Вж. точка 42 от обжалваното решение.

<sup>27</sup> Добавянето на „движение“ към хипотезите за това кога едно превозно средство може да бъде валидно пуснато на пазара (наред с регистрацията, продажбата или пускането в действие) може наистина да бъде оправдано по отношение на държавите членки, в които едно превозно средство може да бъде допуснато до законно движение, без непременно да е необходимо първо да бъде официално регистрирано или продадено — вж. също различните регулаторни подходи в държавите членки в контекста на задължителната застраховка „Гражданска отговорност“ във връзка с използването на моторни превозни средства, заключението ми по дело Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

<sup>28</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (COM(2003) 0418 final).

параграф 3<sup>29</sup>, потвърждава, че основното предназначение на предложения инструмент е да консолидира и актуализира достиженията на правото на Съюза в тази област, като същевременно ги разшири, така че да обхванат и други видове превозни средства<sup>30</sup>. Следователно новият инструмент няма за цел да излиза извън предмета на предишните актове. Този елемент се оказва важен, доколкото Директива 70/156/ЕИО, чийто преработен текст представлява Директива 2007/46, се отнася само до техническите характеристики на даден тип превозно средство и не съдържа — както Съдът е имал възможност да уточни — „други разпоредби, свързани с правилата за движение по пътищата, които трябва да се спазват от водачите на моторни превозни средства“<sup>31</sup>.

64. Последващи документи от същата институция<sup>32</sup> или от други институции на Съюза<sup>33</sup> също потвърждават, че разпоредбата е била изменена на доста късен етап от процедурата и че изменението е само с цел поясняване. Доколкото мога да преценя, в подготвителните документи няма следи от обсъждане на евентуално разширяване на материалния обхват на директивата<sup>34</sup>.

65. Ако, както посочих, втората алинея има за цел да допълни и поясни първата алинея, също така не виждам защо алтернативното тълкуване на тази разпоредба, представено от Комисията, Германия и Унгария, би довело до неефективност на разпоредбата, както е приел Общият съд<sup>35</sup>.

66. На пето място, не намирам за по-убедителни и другите доводи, на които Общият съд основава тълкуването си на въпросната разпоредба в обжалваното решение. Общият съд посочва, че „положението, резултат от пълна хармонизация като произтичащата от директивата, означава, че [органите на държавите членки], освен в изключителни случаи, не могат да се *противопоставят на употребата, за която обикновено е предназначена дадена стока, която отговаря на определените в акта за хармонизация изисквания*, за да не се застраши полезното му действие“<sup>36</sup>.

67. Абстрактно погледнато, това твърдение със сигурност е правилно. За пореден път обаче не мога да приема последиците, които според Общия съд следва да произтекат от това твърдение за разглеждания случай. Означава ли то, че държавите членки по принцип не могат да приемат правила, които ограничават използването на превозно средство Евро 6

<sup>29</sup> Тази разпоредба е включвала само сегашната първа алинея на член 4, параграф 3, която гласи: „[д]ържавите членки регистрират или позволяват продажбата или пускането в действие само на такива превозни средства, системи, компоненти или отделни технически възли, които отговарят на изискванията на настоящата директива“.

<sup>30</sup> Вж. например Обяснителния меморандум към предложението на Комисията за директива (вж. бележка под линия 28 по-горе) и по-специално, стр. 2—5, 7—9 и 18.

<sup>31</sup> Решение от 13 юли 2006 г., Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, т. 17—20). Вж. Директива на Съвета от 6 февруари 1970 година за сближаването на законодателствата на държавите членки по отношение на типовото одобрение на моторни превозни средства и техните ремаркета (ОВ L 42, 1970 г.1 стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 1, стр. 41).

<sup>32</sup> Вж. например Съобщение на Комисията до Европейския парламент от 12 декември 2006 г. (COM(2006)0809 final), в което се посочва, че повечето разпоредби са били преформулирани само за да се изясни техният обхват или значение, и че измененията, разширяващи обхвата на директивата или „засягащи области, които вече са обхванати от друго законодателство на Общността, за да се избегне създаването на правна несигурност, [са били отхвърлени]“.

<sup>33</sup> Вж. например Обща позиция на Съвета от 11 декември 2006 г. относно приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Рамкова директива) (документ 9911/3/06, REV 3 ADD 1), стр. 7: изменението на член 4, параграф 3 ще има за цел да „обясни границите на забраните, ограниченията или пречките [от държавите членки]“.

<sup>34</sup> Сравни със заключението ми по дело Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, т. 60 и 61).

<sup>35</sup> Точка 66 от обжалваното решение.

<sup>36</sup> Точка 69 от обжалваното решение (курсивът е мой).

(като превозно средство, предназначено за превоз на пътници и/или товари) по съображения, свързани с околната среда? Това не може да бъде вярно, както признава и самият Общ съд, като посочва, че държавите членки все пак могат да организират дни без автомобили<sup>37</sup>. Как обаче тогава една и съща хармонизираща мярка може да разрешава и забранява един и същ вид поведение? Явно в мотивите на Общия съд има вътрешно противоречие.

68. Изглежда, че в основата на това противоречие е объркването на регулаторната логика и последиците от правилата на Съюза за положителната интеграция (хармонизация) и тези за отрицателната интеграция (правила за свободно движение). Всъщност в практиката на Съда в миналото е възниквал подобен въпрос, който е бил разгледан от гледна точка на член 34 ДФЕС. По разбираеми причини Съдът е отхвърлил прекалено рестриктивния подход в това отношение. По дело *Mickelsson and Roos* (във връзка с водни ски) Съдът е установил, че само националните закони, които „възпрепятстват използващите [тези плавателни съдове] да ги използват по *предназначението, присъщо за тях, или до силно ограничаване на тяхното използване*“ представлява мярка с равностоен на количествени ограничения върху вноса ефект и следователно трябва да бъде надлежно обоснована<sup>38</sup>. По дело *Комисия/Италия* (ремаркета за мотоциклети) Съдът също е установил, че италиански закон, който забранява на мотоциклетите да теглят ремаркета, представлява мярка с равностоен ефект, доколкото възпрепятства достъпа на тези продукти до италианския пазар<sup>39</sup>.

69. И по двете дела националните мерки са оценени съгласно правилата за свободно движение и е установено, че представляват мерки с равностоен ефект *само ако* са направили достъпа до националния пазар на въпросния продукт невъзможен или по-труден, тъй като продуктът не е можел да бъде използван или използването му е било значително намалено. Разбира се, по тези дела не е бил приложен инструмент за хармонизация. В настоящите дела обаче в това отношение ситуацията не е по-различна: инструментът(ите) за хармонизация, на който(които) се позовават ответниците, хармонизира(т) само правилата за типово одобрение на превозните средства за целите на *първоначалното им пускане на пазара*. Те не уреждат *последващата употреба* на превозните средства (да не говорим за местното движение на превозните средства) и нейното регулиране от съображения, свързани с околната среда или общественото здраве.

70. В този контекст за мен е по-скоро ясно, че разпоредба като член 4, параграф 3 от Директива 2007/46 не изключва възможността държавите членки да решат, че по някаква причина от обществен интерес (свързана по-специално с обществената сигурност, общественото здраве, пътната безопасност или опазването на околната среда) всички превозни средства или само някои видове превозни средства (по-малко замърсяващи, по-малки, принадлежащи на жители или на публични органи и т.н.) могат да се движат в определени зони (градски център, национални паркове, извън пътища, военни зони, строителни площадки и т.н.) по принцип или в определен момент (в неделя, в ден без автомобили, когато се провежда пазар или някакво културно или спортно събитие и т.н.). По-специално, нищо в тази разпоредба не изглежда да ограничава правната компетентност на ответниците да създават зони с ниски емисии (наричани по-нататък „ЗНЕ“) — явление,

<sup>37</sup> Точка 52 от обжалваното решение.

<sup>38</sup> Решение от 4 юни 2009 г. (C-142/05, EU:C:2009:336, т. 28).

<sup>39</sup> Решение от 10 февруари 2009 г. (C-110/05, EU:C:2009:66, т. 54—58). Вж. и решение от 20 март 2014 г., *Комисия/Полша* (C-639/11, EU:C:2014:173, т. 52).

което институциите на Съюза винаги са оценявали положително<sup>40</sup>. По същия начин държавите членки могат да ограничават — по същите причини — някои начини на използване на превозните средства (превишаване на скоростта, нерегламентирано паркиране, шофиране с деца, но без да се използва подходящо оборудване и т.н.)<sup>41</sup>.

71. Ето защо местна нормативна уредба, която въвежда ограничения за движението на превозни средства в някои специфични райони, дори когато евентуално използва параметри за емисиите, които са по-строги от тези, използвани за нормата Евро 6, не е в нарушение на законодателството на Съюза за типово одобрение. Ако не друго, нейната съвместимост с правото на Съюза може да бъде оценена съгласно член 34 ДФЕС въз основа на критерия, изведен в делата *Mickelsson and Roos* или Комисия/Италия. При все това, въпреки че дадена национална мярка относно последващата употреба в крайна сметка може да бъде призната за мярка с равностоен ефект съгласно член 34 ДФЕС, това със сигурност също не означава, че правото на Съюза<sup>42</sup> е хармонизирало позитивно съответния проблем или област.

72. В обобщение, считам, че Общият съд е допуснал грешка, като е заключил, че ответниците са пряко засегнати от оспорвания регламент поради връзката му с член 4, параграф 3 от Директива 2007/46.

73. Въпреки това обжалваното решение не трябва да се отменя, тъй като според мен съществуват други причини, поради които ответниците са пряко засегнати по смисъла на член 263 ДФЕС от оспорвания регламент.

### 3) Въздействието на оспорвания регламент върху правното положение на ответниците

74. За да бъде жалбоподател пряко засегнат от акт на Съюза, трябва да бъде засегнато *правното му положение*. Това по същество означава, че въпросният акт на Съюза трябва да изменя правата и задълженията на жалбоподателя от частен или публичен характер<sup>43</sup>.

75. По отношение на местните структури съдебната практика приема, че са пряко засегнати от акт на Съюза, когато са им поверени правомощия, които се упражняват самостоятелно в рамките на националната конституционна система на съответната държава членка, а съответният акт на Съюза не позволява на тези структури да упражняват тези правомощия по свое усмотрение<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Вж. например Европейска комисия, DG Environment, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 30 януари 2014 г. и Европейски парламент, Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси — Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, септември 2018 г.

<sup>41</sup> Вж. по аналогия решение от 13 юли 2006 г., Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

<sup>42</sup> И в този смисъл, че съответната мярка попада *по принцип* в обхвата на член 34 ДФЕС, макар че със сигурност все пак може да бъде оправдана от гледна точка на защитата на околната среда и/или на общественото здраве, а ако е пропорционална — вж. решения от 4 юни 2009 г., *Mickelsson and Roos* (C-142/05, EU:C:2009:336, т. 31—40), и от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия (C-110/05, EU:C:2009:66, т. 59—69). Вж. също решение от 21 декември 2011 г., Комисия/Австрия (C-28/09, EU:C:2011:854, т. 125 и 140).

<sup>43</sup> По-подробно и с допълнителни препратки вж. моето заключение по дело *Région de Bruxelles-Capitale/Комисия* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, т. 46).

<sup>44</sup> Вж. по-специално решения от 2 май 2006 г., *Regione Siciliana/Комисия* (C-417/04 P, EU:C:2006:282, т. 23—32), от 30 април 1998 г., *Vlaams Gewest/Комисия* (T-214/95, EU:T:1998:77, т. 29), и от 23 октомври 2002 г., *Diputación Foral de Guipúzcoa/Комисия* (T-269/99, T-271/99 и T-272/99, EU:T:2002:258, т. 41).



76. В този контекст, възпрепятства ли оспорваният регламент ответниците да упражняват по свое усмотрение (конституционните) си правомощия в областта на опазването на околната среда и регулирането на движението?

77. Признавам, че в настоящия случай отговорът на този въпрос не е еднозначен.

78. Няма съмнение, че оспорваният регламент, доколкото разрешава пускането на пазара на превозни средства, за които се твърди, че не отговарят на някои Евро 6 норми (които могат да бъдат наричани „фалшиви Евро 6“ превозни средства), може да затрудни изпълнението на законовите задължения на ответника за борба със замърсяването. Както твърдят и доказват ответниците, местните разпоредби относно движението обикновено правят разлика между превозните средства въз основа на тяхната категория „Евро“<sup>45</sup>.

79. Въпреки това, както бе обяснено в предходната част на настоящото заключение, нищо в оспорвания регламент (или в законодателството, което този регламент прилага) не може да се тълкува като правна пречка, когато регулират местния трафик, ответниците да разграничават по-малко и повече замърсяващи превозни средства, независимо от категорията Евро, към която те принадлежат. Разбира се, доколкото националните мерки ще трябва да се основават на параметри, различни от категорията „Евро“, тези мерки биха могли да бъдат по-трудни за изпълнение, наблюдение и прилагане. Въпреки всичко това е без значение при стриктното тълкуване на член 263 ДФЕС. Това означава засягане на *фактическото положение* на ответниците, а не тяхното правно положение, което не е достатъчно, за да ги направи пряко засегнати по смисъла на член 263 ДФЕС<sup>46</sup>.

80. Въпреки това не смятам, че анализът на прякото засягане може да спре дотук. Изработеният в съдебната практика правен критерий по отношение на прякото засягане на местните или регионалните структури, каквито са ответниците, е дали оспорваният акт на Съюза възпрепятства тези структури да упражняват самостоятелните си правомощия *по свое усмотрение*<sup>47</sup>.

81. Струва ми се, че има различни начини да се подходи към тази формулировка. От една страна, би могло да се приеме едно особено стриктно тълкуване, според което „пряко засягане“ съществува само доколкото оспорваният акт на Съюза прави *невъзможно* упражняването на правомощията им. В този случай местните структури биха могли да оспорват само актове на Съюза, които или изискват от тях да се въздържат изцяло от упражняване на правомощията си, или ги задължават да ги упражняват по много специфичен начин, като не им оставят каквото и да било право на избор. От друга страна, възможно е и разширително тълкуване, според което самото *въздействие* върху свободата на структурите да упражняват самостоятелните си правомощия би било достатъчно за придобиване на процесуална легитимация. В този случай местните структури биха могли да оспорят акт на Съюза, който оказва влияние върху свободата на действие, с която те се ползват съгласно националното право.

82. Смятам, че най-разумният прочит на член 263 ДФЕС е по средата между тези две крайности.

<sup>45</sup> Вж. точка 82 от обжалваното решение.

<sup>46</sup> Вж. в този смисъл определение от 6 септември 2011 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (T-18/10, EU:T:2011:419, т. 75).

<sup>47</sup> Вж. по-горе точка 75 от настоящото заключение.

83. Трябва да се признае, че от самата формулировка на установения от съдилищата на Съюза критерий следва едно доста разширително тълкуване: да се попречи на тези структури да упражняват правомощията си *по свое усмотрение*. Критерият не се отнася до абсолютна невъзможност или лишаване от каквато и да е свобода на преценка. Текстът му явно обхваща *всяко ограничение* на упражняването на техните законови правомощия.

84. Подобно „свободно“ тълкуване на критерия обаче би било трудно да се съчетае с общата съдебна практика на Съда по член 263 ДФЕС. Според тази съдебна практика се изисква, наред с другото, да може да се установи пряка причинно-следствена връзка между оспорвания акт на Съюза и промяната в правното положение на жалбоподателя<sup>48</sup>. Освен това съдилищата на Съюза са изяснили, че самият факт, че дадена местна структура има *някаква компетентност* — в качеството си на орган, компетентен по икономически, социални или екологични въпроси на своята територия — не е достатъчен, за да се счита тази структура за „засегната“ по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС по отношение на въпрос, предмет на мярка на Съюза с общо приложение<sup>49</sup>.

85. Ето защо не считам, че невъзможността за упражняване на правомощия „по свое усмотрение“ може на практика да бъде сведена до пълна липса на възможност да се упражняват тези правомощия, без при това да се отрече изцяло съществуващата съдебна практика. Освен това в такъв случай съдебната практика относно процесуалната легитимация по член 263 ДФЕС би била (също) много трудно съвместима с много други области на правото на Съюза, които продължават да се развиват точно в обратната посока<sup>50</sup>.

86. Съответно считам, че критерият на Съда следва да се разглежда като предоставящ процесуална легитимация на местни или регионални структури, когато може да се установи *пряка причинно-следствена връзка* между оспорвания акт на Съюза и упражняването от страна на местна структура на *конкретно самостоятелно законово правомощие*. Тази връзка е налице, когато актът на Съюза е *определящият фактор*, който или изобщо не позволява на местните или регионалните власти да използват правомощията си, или ги принуждава да действат, като значително променя начина, по който те могат законно да използват тези правомощия.

87. Ако това е така, отговарят ли ответниците на този критерий?

<sup>48</sup> Вж. в този смисъл решения от 11 юли 1984 г., Commune de Differdange и др./Комисия (222/83, EU:C:1984:266, т. 10—12), и от 27 април 1995 г., SCE Vittel/Комисия (T-12/93, EU:T:1995:78, т. 58). Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело A и др. (C-158/14, EU:C:2016:734, т. 78) и моето заключение по дело Région de Bruxelles-Capitale/Комисия (C-352/19 P, EU:C:2020:588, т. 48).

<sup>49</sup> Вж. определение от 19 септември 2006 г., Benkő и др./Комисия (T-122/05, EU:T:2006:262 т. 64).

<sup>50</sup> За *обратното* например сравни изискването на Съда за спазване на принципа на ефективност — приложим и по отношение на достъпа до националните съдилища на лица, които се позовават на своите права, основани на правото на Съюза — първоначално разглеждан като просто изключващ „невъзможността“ — решение от 16 декември 1976 г., Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), а по-късно разширен, така че да изключва „невъзможно или изключително трудно“ — решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 83), а впоследствие разширено и с допълнителни елементи на ефективната съдебна защита по член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) — решение от 12 юли 2018 г., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, т. 48), и съвсем наскоро още повече разширено с член 19, параграф 1 ДЕС, който има същото съдържание като член 47 от Хартата, но обхваща и хипотези, които, строго погледнато, дори не попадат в обхвата на правото на Съюза в традиционния смисъл — решение от 2 март 2021 г., A. В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 143). Все пак става дума, разбира се, за наистина много различни въпроси — единият се отнася до ефективен достъп до националните съдилища за евентуална защита на индивидуални права, основани на правото на Съюза, докато другият се отнася до достъп до съдилищата на Съюза по член 263 ДФЕС за евентуална защита на законоустановени индивидуални права, основани на правото на Съюза.

88. Признавам, че макар и много трудно, с оглед на всички правни и фактически елементи по делото, като цяло съм склонен да дам положителен отговор на този въпрос. Оспорваният регламент действително оказва влияние върху начина, по който ответниците могат да упражняват законосъобразно конкретните си правомощия в областта на опазването на околната среда и общественото здраве, когато се борят със замърсяването и осигуряват подходящи стандарти за качеството на въздуха, както са задължени да правят по закон.

89. Фактът, че ответниците разполагат с *конкретни правомощия* на конституционно равнище в областта на опазването на околната среда и регулирането на движението, вече е установен от Общия съд и не изглежда да се оспорва от жалбоподателите. В това отношение бих добавил, че в рамките на своите правни системи ответниците имат дори съответни *правни задължения* в тази област. Посочените обстоятелства са важни, тъй като отличават ответниците от другите национални органи в Съюза, които могат да бъдат засегнати от оспорвания регламент само косвено, доколкото са натоварени със задачата да се грижат за общото благосъстояние на своите граждани. А fortiori тези обстоятелства разграничават ответниците от всички физически лица, живеещи в Съюза, които — само поради факта че дишат замърсен въздух — могат да се чувстват засегнати от оспорвания регламент.

90. Следователно основният въпрос е дали упражняването на тези правомощия от страна на ответниците, за да изпълнят правните си задължения, е значително засегнато от оспорвания регламент.

91. На първо място, страните са съгласни, че по националното законодателство местни структури, като ответниците, са отговорни за приемането на различни мерки за борба със замърсяването и за осигуряване на определени стандарти за качеството на въздуха, за да се запазят здравето и безопасността на гражданите. Тези мерки могат да бъдат необходими — нещо, което е от решаващо значение в този контекст — *за да се спазят задължения, които следват от правото на Съюза*, като например тези, произтичащи от разпоредбите на Директива 2008/50. Както е посочено в точка 59 по-горе, тази директива задължава държавите членки да спазват европейските стандарти за качеството на въздуха (наричани по-нататък „СКВ“) и за тази цел да приемат планове за качеството на въздуха (включително краткосрочни планове за действие) (наричани по-нататък „ПКВ“) за определени зони и агломерации, в които замърсителите превишават пределно допустимите стойности.

92. На второ място, безспорно е, че големите европейски градове като ответниците са засегнати от замърсяване, дължащо се до голяма степен на емисиите от превозни средства. Това важи особено за емисиите там на NO<sub>x</sub>, които се произвеждат главно от местния автомобилен трафик и като такива често се оказват далеч над съответните законови пределно допустимите стойности<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Вж., inter alia, Европейска комисия, Доклад — Първи обзор на мерките за чистота на въздуха, COM(2018) 446 final/2, стр. 2; и Съобщение — Европа, която закрива: чист въздух за всички, COM(2018) 330 final, точка 3.1.

93. На трето място, изпитванията, проведени след „дизелгейт“, показаха, че *почти всички* лекотоварни дизелови автомобили Евро 5 и Евро 6 значително превишават пределно допустимите стойности на NO<sub>x</sub><sup>52</sup>. Следователно въвеждането на тези стандарти досега не е довело до съществено подобряване на положението по отношение на емисиите на NO<sub>x</sub><sup>53</sup>.

94. На четвърто място, едва ли е спорно и това, че ако институциите на Европейския съюз не се стремят да осигурят — както твърдят ответниците — спазването на ограниченията, определени в „собственото им“ законодателство по отношение на замърсяващите емисии от превозните средства, тежестта за приемане на мерки за осигуряване на качеството на въздуха логично се прехвърля върху органите на държавите членки. Това важи особено за националните органи, отговарящи за регулирането на движението, особено тези, които действат в най-замърсените райони. Тези органи очевидно ще трябва да действат по-скоро по-рано, отколкото по-късно, като се има предвид нормалният жизнен цикъл на лекотоварните превозни средства. Комисията също така — и в това не може да не се забележи известна ирония — призовава националните власти *да действат бързо и енергично*, като неотдавна определи като свой приоритет започването на производства за установяване на неизпълнение на задължения от държавите членки, които не спазват СКВ<sup>54</sup>.

95. За тази цел от национални органи като ответниците се изисква следователно да приемат определени мерки, включително в рамките на ПКВ, които, ако Съюзът беше забранил регистрацията и продажбата на превозни средства, които не отговарят на собствените му норми за емисии, най-вероятно щяха да бъдат по-малко ограничителни или може би дори ненужни. По този начин изборът на мерките, които трябва да бъдат приети от ответниците, и начинът, по който тези мерки ще трябва да бъдат приложени, със сигурност ще бъдат ограничени като пряка последица от оспорвания регламент. Свободата на действие при изпълнението на правните им задължения, произтичащи както от правото на Съюза, така и от националното право, е значително ограничена, като по този начин те са задължени да изпълняват по различен начин необходимите за тази цел задачи.

96. Разбира се, както беше посочено по-горе<sup>55</sup>, градовете или други регионални структури все още формално запазват правомощията си съгласно националното законодателство да регулират по начин, който те считат за подходящ, местния трафик по съображения, свързани с околната среда или общественото здраве, независимо дали е спазена „истинска“ или „фалшива“ норма Евро 6. Ако желаят, тези власти могат да приемат забрани за превозните средства, отговарящи на нормата Евро 6, или дори да въведат свои собствени норми Евро 7 или Евро 8. Те все така имат право да решат, че само определени автомобили могат да влизат в центъра на града, че движението на автомобили е разрешено само в определени часове или дни, или че то е напълно забранено.

<sup>52</sup> Вж. по-горе бележка под линия 11.

<sup>53</sup> Вж., *inter alia*, Европейски парламент, Доклад относно проучването относно измерването на емисиите в автомобилния сектор (2016/2215(INI)) от март 2017 г., стр. 26.

<sup>54</sup> Вж. например по отношение на пределно допустимите стойности на емисиите на NO<sub>2</sub> решения от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите стойности за азотен диоксид) (C-636/18, EU:C:2019:900) и от 3 юни 2021 г., Комисия/Германия (Пределни стойности NO<sub>2</sub>) (C-635/18, непубликувано, EU:C:2021:437). Относно свързания с това въпрос за нивата на ФПЧ<sub>10</sub> вж. решения от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша (C-336/16, EU:C:2018:94), от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334), и от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (C-644/18, EU:C:2020:895). Никак не е случаен фактът, че повечето дела в тази област се отнасят до най-големите агломерации в съответните държави членки.

<sup>55</sup> Както посочих в предходната част на настоящото заключение, и по-специално в точка 70.

97. Факт е обаче, че упражняването на техните законови правомощия и задължения е безкрайно затруднено. Разумното регулиране на местния трафик по съображения, свързани с околната среда и общественото здраве, трябва да се основава на някои по-широки, стандартизирани критерии. Едва ли някой ще предложи сериозно всеки голям град или регион в Европа да започне да изготвя свой собствен списък на превозните средства, които ще бъдат допускани в градските центрове, с входни пунктове за измерване на емисиите. Въпреки това, невъзможността да се разчита (именно за тази цел) на установените категории и стандарти на Съюза означава, че градовете трябва да изберат свои собствени критерии, които със сигурност ще предизвикат допълнителни спорове по отношение на социалните или финансовите разходи за местните жители или за определени групи жители, като в крайна сметка ще изложат градовете на евентуални юридически претенции, основани на дискриминация и/или произволно ограничаване на достъпа или свободното движение<sup>56</sup>.

98. Нелеката задача да се справят с всички тези (безспорно трудни) решения и евентуално свързаната с тях отговорност просто се прехвърлят на (държавите членки и техните) местните власти. По този начин тези власти могат да бъдат принудени да приемат драконовски и непопулярни мерки за осигуряване на спазването на правото на Съюза поради същата причина, поради която Комисията е решила да толерира други нарушения на правото на Съюза.

99. Да се предполага в такава ситуация, че положението на местните структури е засегнато само фактически, но не и правно от оспорвания регламент, е изключително формалистично<sup>57</sup>, ако не и откровено цинично. В действителност твърдяното неизпълнение от страна на Комисията на задължението за осигуряване на спазването на пределно допустимите стойности на емисиите на NO<sub>x</sub> със сигурност оказва пряко и значително въздействие върху начина, по който структури като ответниците трябва да упражняват самостоятелните си законови правомощия в областта на опазването на околната среда и регулирането на движението<sup>58</sup>.

100. В рамките на последното измерение ефектът върху положението на ответниците е *правно, а не само фактически*. Трябва да признаем, че прокарването на граница между правното и фактическото в обстоятелства като настоящите далеч не е просто. Разбира се, както и всички останали, ответниците са засегнати и от фактическа страна: те трябва да приемат законодателството на Съюза като факт и отправна точка за по-нататъшните си действия. *Освен това* обаче е налице също и елемент на правно засягане. Оспорваният регламент влияе пряко върху начина, по който ответниците упражняват своите законни права и задължения.

<sup>56</sup> За друга илюстрация на това как определени критерии за подбор или достъп до ограничени обществени блага (било то жилищна политика или допускане на автомобили до градските центрове) могат евентуално да имат значителни социални последици за определени групи, вж. заключението ми по съединени дела Cali Apartments и HX (C-724/18 и C-727/18, EU:C:2020:251, т. 121—136).

<sup>57</sup> Вж. в този смисъл решения от 17 януари 1985 г., Piraiki-Patraiki и др./Комисия (11/82, EU:C:1985:18, т. 6—10), и от 13 март 2008 г., Комисия/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

<sup>58</sup> Интересно е, че в неотдавнашно дело за нарушение германското правителство твърди, че за превишаването на стойностите на NO<sub>2</sub> в някои райони на Германия по същество вина носи Комисията, тъй като в продължение на няколко години тази институция не е предприела действия, за да гарантира спазването на разпоредбите на Регламент № 715/2007, свързани с емисиите при реални условия на движение. Германското правителство твърди, че бездействието на Комисията е затруднило или дори е направило невъзможно спазването на граничните стойности на NO<sub>2</sub>, определени в Директива 2008/50. Вж. решение от 3 юни 2021 г., Комисия/Германия (Пределни стойности NO<sub>2</sub>) (C-635/18, непубликувано, EU:C:2021:437, т. 22, 68, 73, 125 и 126).

101. Един прост мисловен експеримент може да помогне за илюстриране на този въпрос. Да предположим, че ответниците трябва да бъдат определени като засегнати само фактически, но не и правно. Но кой тогава въобще би могъл да бъде правно засегнат от подобно законодателство? Унгарското правителство счита, че правно засегнати могат да бъдат само производителите на превозни средства и националните органи, чиято задача е да оценяват спазването на разпоредбите на оспорвания регламент<sup>59</sup>. Колко по-засегнат от правна гледна точка обаче е производителят на превозни средства от законодателството, което трябва да спазва, ако желае да предлага на пазара своите продукти, които все още не е произвел<sup>60</sup>? Производителят няма каквото и да било законно право да иска да се приеме определено законодателство, съдържащо определени норми или стойности. Следователно неговото правно положение (за целите на съществуващите права и задължения) по дефиниция не може да бъде засегнато от каквото и да било ново законодателство, въвеждащо бъдещи правила, тъй като той на първо място няма (потенциално) законно право в това отношение. Същото или дори а fortiori същото важи и за националните органи, натоварени със задачата да проверяват спазването на стойностите на емисиите, предвидени в законодателството на Съюза. Какви законни права или задължения (независимо от държавата членка, чийто орган най-вероятно е) има централна национална институция, натоварена с типовото одобрение на превозните средства? И за двата посочени вида субекти новите стойности, с които те ще трябва да се съобразяват в бъдеще (едните — като произвеждат превозни средства по тази спецификация, ако желаят те да бъдат одобрени, а другите — като проверяват съответствието с тези спецификации), са просто фактическите отправни точки, но всъщност нямат каквото и да било пряко и непосредствено въздействие върху правното положение на тези субекти.

102. Не твърдя, че съм привърженик на такъв опростенчески подход. Изложеният по-горе довод има за цел само да илюстрира, че ако бъде възприето разширително разбиране за едно просто фактическо засягане, изключващо всякакво правно засягане, никой никога няма да бъде правно засегнат от каквато и да е мярка на правото на Съюза.

103. И накрая, съществуват три по-широки, системни съображения за балансирано тълкуване на член 263, четвърта алинея ДФЕС, когато жалбоподателите са регионални структури на държави членки. Тъй като тези съображения до голяма степен се припокриват с изложените в заключението ми по дело Région de Bruxelles-Capitale по този въпрос<sup>61</sup>, мога да бъда кратък.

104. На първо място, едно *твърде* ограничително прилагане на член 263 ДФЕС по отношение на местните структури вероятно едва ли би било в съответствие с някои основни конституционни принципи, и по-специално тези по член 4, параграфи 2 и 3 ДЕС.

105. От една страна, подход, при който за целите на съдебния контрол на равнището на Съюза конституционните роли, изпълнявани на национално равнище от регионалните и местните структури, се считат за несъществени, би бил в противоречие с член 4,

<sup>59</sup> Вж. по-горе точка 36 от настоящото заключение.

<sup>60</sup> В рамките на това измерение, което потенциално се припокрива на първо място с липсата на правен интерес — вж. например решения от 4 юни 2015 г., Andechser Molkerei Scheitz/Комисия (C-682/13 P, непубликувано, EU:C:2015:356, т. 25), или от 23 ноември 2017 г., Vionogica и Diapharm/Комисия (C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 85). В решението по последното дело (т. 115) Съдът опровергава наличието на правен интерес за жалбоподателя, който към момента на подаване на исквата молба все още не е произвел разглеждания продукт при конкретния оспорван правен режим, и обявява иска за недопустим.

<sup>61</sup> Заключение по дело Région de Bruxelles-Capitale/Комисия (C-352/19 P, EU:C:2020:588, т. 46—63 и 129—147). Вярно е, че тези доводи очевидно не успяват да убедят Съда, като се има предвид постановеното в решение от 3 декември 2020 г., Région de Bruxelles-Capitale/Комисия (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Също така обаче е вярно, че нито един от тези доводи не е по никакъв начин, пряко или косвено, опроверган или отхвърлен в това решение от Съда.

параграф 2 ДЕС, който изисква от Съюза да зачита, *inter alia*, националната идентичност на държавите членки, „присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление“.

106. От друга страна, предоставянето на по-свободен достъп до съдилищата на Съюза на субдържавни образувания изглежда логичен (и почти неизбежен) отговор на многобройните и широкообхватни задължения, които правото на Съюза налага на тези субекти. Става дума не само за общото задължение да приемат всички мерки, които са необходими за прилагането на правото на Съюза и за осигуряване на неговото изпълнение, и да се въздържат от приемането на мерки, които биха могли да направят правото на Съюза неефективно, но и за съвсем конкретни и специфични задължения в отделните области на политиката, както е видно и в настоящия случай. Принципът на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4, параграф 3 ДЕС, очевидно трябва да се прилага и в двете посоки<sup>62</sup>.

107. На второ място, лишаването на структури като ответниците от възможността да оспорват актове на Съюза, които засягат в значителна степен упражняването на определени правомощия, с които те се ползват на конституционно равнище, може да доведе до положение, което не мога да не нарека „конституционно нездравословно положение“ с оглед на стимулите и контрола. Действително, нередко делегираните актове на Съюза или тези по приложение са резултат от някакъв вид (юридически предвидено) споразумение, постигнато между институция на Съюза и съответния отрасъл или заинтересовани страни. В тези случаи ограничителният подход към понятието „пряко засягане“ може да означава, че единствената категория жалбоподатели, които (може би) ще имат процесуална легитимация пред съдилищата на Съюза, са самите членове на този отрасъл. Това обаче едва ли ще осигури най-добрия стимул за преговори със съответните заинтересовани страни и балансиран законодателен резултат, ако практическото отсъствие на каквото и да е оспорване на този резултат зависи от изготвянето на законодателство, което се харесва на съответния отрасъл.

108. На трето място, от институционална гледна точка оставам озадачен от съдебната система и от възприетия в съдебната практика подход, който ограничава прекия достъп до съдилищата на Съюза, като насочва делата, в които се оспорва валидността на актовете на Съюза, към националните съдилища, за да могат тези дела в крайна сметка да стигнат много години по-късно до Съда чрез преюдициалното производство<sup>63</sup>. Тази сложна и отнемаша време комбинация от процедури е просто неразумна с оглед на последната реформа на съдебната система на Съюза, която предостави на Общия съд необходимите средства, за да изпълнява конституционната си роля на първоинстанционен съдебен орган на Съюза, който в рамките на своята компетентност може да упражнява пълен съдебен контрол, като проверява както приложимото право, така и фактите<sup>64</sup>.

109. Всичко изложено е приложимо *a fortiori* по дела, свързани със сложни технически области, за чието решаване разпределението на задачите в рамките на преюдициалното производство може да се окаже неудачно на практика. От една страна, е малко вероятно национален съд, понякога дори първоинстанционен съд, сезиран с малко по-различна материя, да извърши предварителна подробна, фактическа и техническа преценка на

<sup>62</sup> Вж. по-подробно моето заключение по дело *Région de Bruxelles-Capitale/Комисия* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, т. 80).

<sup>63</sup> Както показват висящите дела, свързани със скандала „дизелгейт“ (вж. по-горе бележка под линия 10), този въпрос по един или друг начин вероятно ще занимава съдилищата (на Съюза) в продължение на години.

<sup>64</sup> Вж. доводите, развити в моето заключение по дело *Région de Bruxelles-Capitale/Комисия* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, т. 137—147). Вж. и скорошното ми заключение по дело *FBF* (C-911/19, EU:C:2020:294, т. 148).

въпросите от значение за тълкуването на правото на Съюза, което трябва да се извърши пред настоящия Съд<sup>65</sup>. От друга страна, в рамките на произнасянето по преюдициални запитвания Съдът не установява фактите. По този начин съществува риск и в двете производства да не бъдат разгледани доста сложни технически въпроси, които са от определящо значение за резултата от тълкуването или валидността на правото на Съюза<sup>66</sup>.

110. С оглед на изложеното и въпреки допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото в това отношение, предлагам на Съда на Европейския съюз да отхвърли втората част от първото основание на Унгария, както и първото и второто основание на Германия. Ответниците са пряко засегнати.

## **2. Дали оспорваният регламент включва мерки за изпълнение**

### **а) Доводи на страните**

111. Първата част от първото основание на Унгария се отнася до констатацията на Общия съд, направена в точка 40 от обжалваното решение, че оспорваният регламент не включва мерки за изпълнение по отношение на ответниците. По същество Унгария счита, че оспорваният регламент сам по себе си не поражда правни последици и че преди да възникнат каквито и да било правни последици, трябва да бъдат приети различни актове на национално равнище.

### **б) Анализ**

112. Считаю, че това основание следва да бъде отхвърлено.

113. От съдебната практика следва, че за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, подало жалбата, и предметът на тази жалба<sup>67</sup>. Следователно е без значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други лица<sup>68</sup> и дали други части на оспорвания акт, които не са оспорени от жалбоподателя, включват мерки за изпълнение<sup>69</sup>. В този контекст от

<sup>65</sup> Вж. например решение от 1 октомври 2019 г., *Blaise и др.* (C-616/17, EU:C:2019:800). По това дело обстоятелството, че г-н Blaise и други лица влизат в магазини, разположени в департамент Ариеж (Франция), и повреждат бидони за хербициди, които съдържат глифозат, както и стъклени витрини довежда до образуването на наказателни производства срещу тези лица на основание на извършено повреждане или разваляне на чуждо имущество. На това основание и в отговор на отправено преюдициално запитване от (първоинстанционния) Tribunal correctionnel de Foix (Наказателен съд Фоа, Франция), който разглежда като първа инстанция повдигнатото на съответните лица наказателно обвинение, Съдът разглежда редица доста сложни технически въпроси, свързани с валидността на Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1) в контекста на разрешаването на глифозат като активно вещество. Същевременно същият въпрос (удължаването на разрешението за използване на глифозат като активно вещество) не може да бъде разгледан от Общия съд чрез пряк иск, предявен от регион Брюксел-столица, поради липсата на пряко засягане на последния — решение от 3 декември 2020 г., *Région de Bruxelles-Capitale/Комисия* (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

<sup>66</sup> Като друг пример вж. решение от 25 юли 2018 г., *Confédération paysanne и др.* (C-528/16, EU:C:2018:583), като редица технически фактически изходни предположения, направени в това решение, впоследствие бяха оспорени в международната научна общност. За едно (може би по-неутрално) обобщение на тези предизвикателства вж. изявление на Групата на главните научни съветници (на Европейската комисия), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive* от 13 ноември 2018 г. Служба за публикации на Европейския съюз, 2018 г. (Doi 10.2777/407732).

<sup>67</sup> Вж. по-специално решение от 19 декември 2013 г., *Telefónica/Комисия* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30 и 31).

<sup>68</sup> Вж. по-специално решение от 6 ноември 2018 г., *Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci* (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 63-65).

<sup>69</sup> Вж. в този смисъл решение от 19 декември 2013 г., *Telefónica/Комисия* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 31).



решаващо значение е дали конкретните правни последици, които променят положението на жалбоподателя, са настъпили спрямо него в резултат на оспорвания акт на Съюза или на друг акт, приет от Съюза или от съответната държава членка<sup>70</sup>.

114. В този контекст и с оглед на статута на ответниците и на предмета на настоящото производство ми се струва, че Общият съд не е допуснал грешка, като е приел, че с оглед на *конкретното* положение на ответниците оспорваният регламент не включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС.

115. Ако се твърди, че оспорваният регламент позволява на „фалшиви Евро 6“ превозни средства да получат типово одобрение, което позволява тези превозни средства да бъдат пуснати на пазара и по този начин да се разпространяват, ефектът върху правната възможност на ответниците да упражняват правомощията си по свое усмотрение е пряк и непосредствен. Не е необходим друг акт на Съюза или национален акт, който (образно казано) да върже ръцете на ответниците. С други думи, съществува причинно-следствена връзка между нормите на Съюза, оспорвани от ответниците, и промяната на правното им положение.

116. Би било необосновано и изкуствено да се твърди, че субдържавните структури трябва да изчакат първото типово одобрение на всяко „фалшиво Евро 6“ превозно средство, за да оспорят това одобрение пред национален съд и в рамките на това производство да се позоват на недействителността на прилаганото законодателство на Съюза. Очевидно такива актове за изпълнение не са актове, приети „по отношение“ на ответниците. Що се отнася до правните последици, оспорвани от ответниците (непряко или прикритото изменение на нормите Евро 6), оспорваният акт на Съюза несъмнено е, по думите на генералния адвокат Cruz Villalón, „в пълна степен и сам[...] по себе си функционал[ен]“<sup>71</sup>.

117. Поради това първата част от първото основание на Унгария следва да бъде отхвърлена.

## **Б. Преценка по същество: липса на компетентност на Комисия**

### ***а) Доводи на страните***

118. С третото си основание Германия твърди, че за да стигне до извода, че Комисията не е била компетентна да приеме оспорвания регламент, Общият съд неправилно е тълкувал член 5, параграф 3 от Регламент № 715/2007. Германия поддържа, че Комисията разполага с широка свобода на преценка както по отношение на определянето на дадена разпоредаба като „несъществена“, така и по отношение на практическите последици от нея. При надлежно отчитане на тази свобода на преценка въвеждането на самите изпитвания RDE, на коефициент на съответствие за тези тестове и на преходни правила следвало да се считат за несъществени елементи по смисъла на член 5, параграф 3 от посочения регламент.

<sup>70</sup> Вж. по-специално решения от 13 март 2018 г., European Union Copper Task Force/Комисия (C-384/16 P, EU:C:2018:176, т. 43—45), и от 18 октомври 2018 г., Internacional de Productos Metálicos/Комисия (C-145/17 P, EU:C:2018:839, т. 56 и 57).

<sup>71</sup> Заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, т. 32).

119. Единственото изтъкнато от Комисията основание също се отнася до заключенията на Общия съд относно твърдяната липса на компетентност да приеме оспорвания регламент. Комисията не оспорва, че както е посочил Общият съд в точка 118 от обжалваното решение, гранични стойности на емисиите на NO<sub>x</sub> са съществен елемент от Регламент № 715/2007. Според Комисията обаче този елемент не е бил изменен. В това отношение е показателно, че Общият съд говори за изменение „на практика“ на граничните стойности (в т. 128, 137 и 144 от обжалваното решение), като същевременно признава, че не е направено правно изменение на тези гранични стойности (в т. 150 от решението).

120. Комисията изтъква, че Регламент № 715/2007 не съдържа конкретни разпоредби относно начина на проверка на емисиите. Ето защо според Комисията Общият съд бърка метода за проверка на граничната стойност с изменението на тази стойност. Доколкото старите лабораторни изпитвания NEDC и новите изпитвания RDE се прилагат кумулативно, като по този начин превозното средство трябва да отговаря и на двете, за да получи типово одобрение, оспорваният регламент не може да доведе до *влошаване* на методите за проверка и като последица до изменение де факто на тази гранична стойност.

121. Комисията също така твърди, че Общият съд е прехвърлил тежестта на доказване, като е поискал от Комисията да обоснове избраните методи, и е отменил оспорвания акт, тъй като е приел, че доводите на Комисията са неубедителни. Жалбоподателите трябвало да докажат незаконосъобразността на акт на Съюза, чиято валидност по принцип се презюмира.

122. В този контекст АЕАП подчертава, че въведеният от Комисията коефициент е необходим, за да се даде възможност за сравняване на различни набори от данни в светлината на техническите и статистическите неопределености, свързани с новите изпитвания.

## **б) Анализ**

123. Първо, не съм убеден в доводите относно твърдяната свобода на действие на Комисията при определянето на това кои елементи от даден законодателен акт са съществени и кои не. На първо място, законодателните органи на Съюза (в случая Съветът и Парламентът) трябва да определят въпросите, по които желаят да предоставят делегирани или изпълнителни правомощия на Комисията, и тези, по които не желаят<sup>72</sup>. На второ място, „съществените“ и „несъществените“ елементи са правни категории и следователно Съдът е този, който трябва да ги тълкува и да провери правилното им прилагане в конкретен случай<sup>73</sup>.

124. Второ, считам също и че тежестта на доказване не е била обърната по какъвто и да било начин. Общият съд просто е приложил в един сложен от правна и фактическа гледна точка случай обичайните принципи относно тежестта на доказване при преките искове. Тъй като ставало въпрос за *fumus boni juris*, Комисията е била длъжна да оспори и обори по същество и подробно представените от ответниците данни и изводите, които могат да

<sup>72</sup> Вж. в този смисъл решение от 18 март 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 40): „законодателят на Съюза разполага с дискреционна власт, когато решава да предостави на Комисията делегирано правомощие съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС или изпълнително правомощие съгласно член 291, параграф 2 ДФЕС“. Вж. също решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 46).

<sup>73</sup> Вж. в този смисъл решения от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67), и от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 47).

бъдат направени въз основа на тези данни<sup>74</sup>. След като обаче намира насрещните доводи на Комисията за неубедителни, Общият съд стига до заключението, че без на практика да промени граничните стойности на емисиите на NO<sub>x</sub>, посочени в приложение I към Регламент № 715/2007, Комисията не може: i) да установи стойностите NTE за емисиите на NO<sub>x</sub>, които заради CF pollutants са по-високи от тази гранична стойност, и във всички случаи, ii) да определя коефициенти със стойност като тази на коефициент на съответствие CF pollutants.

125. Трето, с оглед на направените констатации основният въпрос, повдигнат с тези основания, е дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че с оспорвания регламент Комисията на практика е изменила съществен елемент от основното законодателство.

126. С оглед на изложените от жалбоподателите доводи не виждам подобна грешка.

127. Първо, граничната стойност на емисиите на NO<sub>x</sub>, установена в Регламент № 715/2007, очевидно представлява *съществен елемент* от този законодателен акт<sup>75</sup>. Също както и Общият съд, с оглед на формулировката, контекста и най-вече целта на тази мярка на Съюза, не виждам как би могло да се стигне до различно заключение по този въпрос. Следователно Комисията не би имала право да я изменя чрез приемането на правна уредба за изпълнение като оспорвания регламент. Изглежда, че страните са съгласни по този въпрос.

128. Второ, действително може да се каже, че по принцип елементи като стойностите на NTE или на CF pollutants са — особено когато всеки от тях се разглежда отделно — несъществени елементи на регламента. Това са технически елементи с чисто функционален и инструментален характер. От съображение 26, член 5, параграф 3 и член 14, параграф 3 от Регламент № 715/2007 доста ясно следва, че процедурите и изпитванията за типово одобрение представляват несъществени елементи на този регламент и че следователно Комисията може да приема уредба за тях съгласно процедурата по регулиране с контрол.

129. Трето, с оглед на изложеното все пак не може да се приеме, че чрез определяне на някои параметри за RDE изпитванията (като стойностите на NTE и/или на CF pollutants) Комисията никога не би могла да засегне някой сам по себе си съществен елемент (граничната стойност на емисиите на NO<sub>x</sub>). Съвсем логично е, ако избраната процедура за проверка и приетите в нея специфични стойности са твърде леки и неефективни, установената от законодателя на Съюза гранична стойност да е или непроверима, или да е de facto надхвърлена и следователно на практика често нарушавана. Ето защо не намирам никаква грешка, поне на теория, в съображенията на Общия съд, че приемането на прекалено високи параметри може на практика да доведе до непряко или прикрито изменение на граничната стойност на емисиите на NO<sub>x</sub>.

<sup>74</sup> Вж. по аналогия решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 112 и цитираната съдебна практика).

<sup>75</sup> В това отношение съществени елементи от основната правна уредба са тези, чието приемане налага да се направи политически избор, който спада към отговорностите на законодателя на Съюза. Вж. решение от 11 май 2017 г., Dyson/Комисия (C-44/16 P, EU:C:2017:357, т. 61 и цитираната съдебна практика).

130. Струва ми се, че въпросът дали конкретните параметри, приети от Комисията в обстоятелствата по случая, на практика са довели до изменение на граничната стойност на емисиите на NO<sub>x</sub> налага сложна фактическа преценка. Като такава тази преценка не подлежи на преразглеждане от Съда при обжалване, освен ако жалбоподателите не твърдят (и не докажат) изопачаване на фактите или доказателствата, на които се е позовал първоинстанционният съд<sup>76</sup>. Съгласно постоянната практика на Съда изопачаването трябва ясно да личи от материалите по делото, без да е необходимо да се извършва нова преценка на фактите и доказателствата<sup>77</sup>.

131. В настоящия случай не виждам никакво изопачаване.

132. Нито един от жалбоподателите или встъпилите страни не излага убедителни доводи, с които да докаже, че Общият съд *принципно* е установил фактите или е тълкувал представените от страните доказателства погрешно. Напротив, Общият съд стига до заключение, което не само е възможно, но и, изглежда, намира подкрепа в различни официални документи, които са от значение и на които се позовават страните. Например в „Доклад относно проучването относно измерването на емисиите в автомобилния сектор“ Европейският парламент заключава, че коефициентът на съответствие „на практика отслабва стандартите за емисии, които понастоящем са в сила“, не е „оправдан[...] от техническа гледна точка и не отразява[...] очевидна необходимост от разработване на нова технология“ и може да се счита за „де факто всеобща дерогация от приложимите норми за допустими емисии за значителен период от време“<sup>78</sup>. Също така в неотдавнашен информационен документ на Европейската сметна палата се съобщава за мнението на някои изследователи, според които граничните стойности на NO<sub>x</sub>, определени за RDE изпитванията, изглежда, отслабват въздействието на тези изпитвания, и се отбелязват много по-ниските гранични стойности, в сила в Съединените американски щати<sup>79</sup>.

133. При това положение според мен следва да бъде разгледан довод, който — тъй като представлява критика към правната аргументация на Общия съд, а не към преценката му на релевантните елементи на фактите — се отнася до факта, че Общият съд не е взел предвид кумулативния характер на двете изпитвания. Жалбоподателите твърдят, че оспорваният регламент не *променя предишното положение*, тъй като, за да бъде едно превозното средство типово одобрено, трябва да бъдат изпълнени както старите изпитвания (лабораторни изпитвания — NEDC), така и новите (реални условия на движение — RDE). Следователно не можело да има изменение на практика на основното законодателство.

134. Това поражда въпроса: какво е съответното „*предишно положение*“ в случая? Изглежда, че жалбоподателите имат право да твърдят, че оспорваният регламент не е довел и не би могъл да измени предишното положение в по-неблагоприятна посока, ако това предишно положение се разбира като отнасящо се до действителното положение на нещата през 2016 г. Ако моето разбиране за системата за изпитване е правилно, този регламент логично би трябвало наистина да подобри проверката за съответствието с нормата Евро 6.

<sup>76</sup> Вж. напр. скорошното решение от 28 май 2020 г., Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Комисия (C-309/19 P, EU:C:2020:401, т. 10 и цитираната съдебна практика).

<sup>77</sup> Вж. по-специално решение от 10 март 2021 г., Ertico — ITS Europe/Комисия (C-572/19 P, EU:C:2021:188, т. 69 и цитираната съдебна практика).

<sup>78</sup> Посочен в бележка под линия 53 по-горе, точки 6 и 9—11 от заключенията.

<sup>79</sup> Отговорът на Съюза на скандала „дизелгейт“, вж. по-горе бележка под линия 9, стр. 25.

135. Въпреки това фактът, че положението от *фактическа* гледна точка не се е променило (или евентуално само се е подобрило), не може да постави под въпрос заключението на Общия съд относно незаконосъобразното изменение на *правното* положение, което логично би трябвало да бъде отправна точка за тази преценка.

136. Вярно е, че по този въпрос най-вероятно е било необходимо действие от страна на Комисията. Съгласно съображение 15 и член 14, параграф 3 от Регламент № 715/2007 Комисията прави преглед на процедурите, изпитванията и изискванията, предвидени в член 5, параграф 3 от този регламент, както и на циклите на изпитване, използвани за измерване на емисиите. Когато при прегледа се установи, че те вече не са задоволителни или че вече не отразяват действителните емисии, посочените разпоредби *изискват* те да се адаптират по начин, позволяващ реално отразяване на емисиите, отделяни от движещите се по пътищата автомобили.

137. Това обаче не омаловажава факта, че както констатира Общият съд, Комисията е приела правна уредба, която за определен период *все още е допускала отклонения* от граничната стойност на емисиите на NO<sub>x</sub>, определена в основното законодателство.

138. С други думи, след установяване на нарушение моментът, в който се предполага, че положението ще се върне към законното, е повторното утвърждаване на правното изискване, което е съществувало през цялото време. Доводът, че оспорваният регламент на Комисията не е „влошил положението“, може и да е верен по отношение на *фактическото положение*, което е съществувало по това време и е станало известно след скандала „дизелгейт“. Наистина, ако редица производители и типове превозни средства на пазара по това време действително не са отговаряли на изискванията, а някои от тях дори са ги нарушавали значително, законодателните усилия, насочени към постепенното осигуряване на поне известно съответствие при реалните условия, съществуващи към този момент, не могат да не се разглеждат като действия в интерес на системата като такава и на нейното бъдещо функциониране.

139. Въпреки това остава фактът, че като част от този процес, както е установил Общият съд, Комисията е допуснала допълнителни отклонения от точката, към която от *юридическо* положението е трябвало да се върне *незабавно*: към пълно съответствие с вече съществуващия стандарт, който е бил приет преди това от законодателя на Съюза и който е трябвало да бъде спазван и прилаган през цялото време. Това всъщност е съответното „предишно положение“ от правна гледна точка.

140. Ето защо не виждам нищо погрешно в заключението на Общия съд, че с приемането на оспорвания регламент Комисията е променила правното положение, като изрично е допуснала емисии над граничните стойности, определени от законодателя на Съюза, като тези конкретни гранични стойности са съществен елемент, който Комисията не е имала право ефективно да променя чрез обикновена правна уредба за изпълнение.

141. Следователно според мен и по този въпрос обжалваното решение следва да бъде потвърдено.

## **В. Последици от заключенията на Общия съд**

### **1. Обхват на отмяната**

142. С четвъртото си основание Германия твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че точка 2 от приложение II към оспорвания регламент е *отделена* от останалата част на акта. Германия изтъква, че според мотивите на обжалваното решение Общият съд е трябвало да отмени и член 1, точка 2 от оспорвания регламент, който изменя член 3, параграф 10 от Регламент № 692/2008, доколкото косвено определя — както е посочено в точка 156 от обжалваното решение — момента, от който RDE изпитванията вече не се извършват само за целите на наблюдението.

143. Град Брюксел възразява, че това основание е недопустимо, посочвайки, че Германия няма правен интерес от пълна отмяна на оспорвания регламент.

144. Действително, не става веднага ясно каква цел би имало по-нататъшното отменяне, ако ключов елемент от структурата вече е премахнат. Като цяло обаче германското правителство вероятно застъпва становището, че вместо да има изкривена система (стара система минус CF pollutant или с по-нисък CF, определен от Комисията), би било по-полезно или разумно да има ремонтирана система. Ако това действително е така, правителството може да има интерес от отмяна на Регламента в неговата цялост. По тази причина възражението за недопустимост следва да бъде отхвърлено.

145. Въпреки това обаче, що се отнася до основателността на довода, той не ми се струва добре обоснован.

146. Съгласно постоянната практика на Съда частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта. Съдът също така приема, че това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност<sup>80</sup>.

147. В настоящия случай проблемният елемент, установен от Общия съд в оспорвания регламент (CF), е много специфичен. Този коефициент ще продължи да се прилага, докато законодателят на Съюза не го отмени с такъв, който по-добре отразява действителността, или не реши просто да го премахне.

148. Германското правителство не е обяснило защо отмяната или замяната на този коефициент непременно ще засегне правилното функциониране на правната уредба, която оспорваният регламент изменя или прилага. Всъщност Общият съд не е констатирал принципна грешка в разработването на изпитванията, а по-скоро само в установените за тази цел стойности на NTE (поради CF).

149. Това правителство не е обяснило и какво точно би се променило, ако Общият съд беше отменил и член 1, точка 2 от оспорвания регламент.

150. Поради това считам, че това основание също следва да бъде отхвърлено.

<sup>80</sup> Вж. решение от 18 март 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 16 и цитираната съдебна практика).

## **2. По действието във времето на отмяната**

151. С второто си основание Унгария твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е ограничил времевите последици от отмяната до разумен срок, не по-дълъг от 12 месеца. Според нея този максимален срок е твърде кратък, тъй като на практика е невъзможно законодателят на Съюза да приеме ново законодателство в този период.

152. Много сходни доводи са изтъкнати в петото основание на Германия. Германското правителство се позовава на изчисленията на германската автомобилна промишленост относно това колко автомобили на германски и други производители в цяла Европа вече не биха могли да бъдат продадени, като освен това предполага, че потенциалната правна празнота, за която се твърди, че е създадена от решението на Общия съд, би могла евентуално да доведе до пълно спиране на производството, одобрението и регистрацията на нови автомобили поради възникналата правна несигурност.

153. Не намирам тези основания за убедителни.

154. Накратко казано, въпросът, който жалбоподателите искат от Съда да разгледа, е следният: достатъчен ли е 12-месечният срок, за да могат институциите на Съюза да приемат нови мерки, които, като отстранят установената грешка, да осигурят спазването на нормите, предвидени в основното законодателство?

155. Струва ми се, че с оглед на изтъкнатите от жалбоподателите доводи, за да отговори на този въпрос, Съдът на Европейския съюз би трябвало да извърши ех пово проверка на фактите. Всъщност жалбоподателите не се позовават на грешка в методите и критериите, използвани от Общия съд за извършване на тази преценка (като например неправилно приложени стандарти, някои относими елементи, които не са включени при анализа, и т.н.). Жалбоподателите просто твърдят, че Общият съд е допуснал грешка в цялостната си преценка. В това отношение и поради тази причина се съмнявам, че тези основания за обжалване са дори допустими.

156. Във всеки случай жалбоподателите не излагат каквито и да било съображения в подкрепа на твърдението, че 12-месечният срок е недостатъчен, за да може Комисията да се намеси въз основа на изпълнителните си правомощия, за да отстрани проблемите, установени в оспорвания регламент.

157. Поради това считам, че настоящите основания са недопустими и във всеки случай неоснователни.

## **VI. По съдебните разноски**

158. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, който е приложим в производството по обжалване, съгласно член 184, параграф 1 от него загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

159. Ответниците са направили такова искане и следователно съдебните разноски следва да бъдат понесени от жалбоподателите.

160. В съответствие с член 140, параграф 1 от Процедурния правилник всички встъпили страни понасят направените от тях съдебни разноски.

## **VII. Заключение**

161. Предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбите,
- да осъди Федерална република Германия, Унгария и Европейската комисия да заплатят съдебните разноски, направени от Ville de Paris, Ville de Bruxelles и Ayuntamiento de Madrid в производствата пред Общия съд и пред Съда на Европейския съюз,
- да осъди всички встъпили страни да понесат направените от тях съдебни разноски.