



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 10. června 2021¹

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

**Spolková republika Německo
proti**

**Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Evropské komisi (C-177/19 P)**

a

**Maďarsko
proti**

**Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Evropské komisi (C-178/19 P)**

a

**Evropská komise
proti**

**Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,**

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Kasační opravný prostředek – Životní prostředí – Nařízení (EU) 2016/646 – Emise z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6) – Pravomoc orgánu obce v oblasti životního prostředí spočívající v omezení provozu některých vozidel – Aktivní legitimace místních celků – Bezprostřední dotčení – Nařizovací akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření – Prováděcí pravomoci Komise – Stanovení mezních hodnot emisí oxidů dusíku, které nelze překročit (NTE) při zkouškách emisí v reálném provozu (RDE) – Použití faktorů shodnosti CF pollutant – Částečné zrušení – Úprava časových účinků zrušení“

¹ – Původní jazyk: angličtina.

I. Úvod

1. V reakci na obecně známý skandál týkající se skutečné úrovně emisí některých motorových vozidel s naftovým motorem zavedla Evropská komise v roce 2016 zkušební postup pro měření emisí v reálném provozu (dále jen „RDE“), aby doplnil předchozí laboratorní postup, a sice nový evropský jízdní cyklus (dále jen „NEDC“). NEDC byl do té doby jediným zkušebním postupem používaným pro „schválení typu“ nových lehkých osobních vozidel a užitkových vozidel. Kromě toho Komise rovněž stanovila hodnoty týkající se hmotnosti emisí oxidů dusíku (dále jen „NO_x“), které nesměly být v rámci uvedených zkoušek RDE překročeny.

2. Rozsudkem ze dne 13. prosince 2018, kterým bylo zčásti vyhověno žalobám podaným ville de Paris (město Paříž), ville de Bruxelles (město Brusel) a ayuntamiento de Madrid (magistrát města Madridu) (dále společně jen „odpůrci“), Tribunál částečně zrušil nařízení Komise, které stanovilo určité hodnoty emisí NO_x pro zkoušky RDE². Tribunál v podstatě shledal, že stanovením těchto příliš vysokých hodnot Komise fakticky změnila normu Euro 6 stanovenou unijním normotvůrcem, k čemuž neměla pravomoc³.

3. Svými kasačními opravnými prostředky Spolková republika Německo, Maďarsko a Komise (společně dále jen „navrhovatelé“) navrhuji, aby Soudní dvůr uvedený rozsudek Tribunálu zrušil. Z těchto kasačních opravných prostředků vyvstává několik otázek, z nichž dvě jsou možná důležitější než ostatní. První z nich je procesní povahy. Týká se pojmu „bezprostřední dotčení“ regionálního celku členského státu, který chce napadnout unijní akt. Druhá je hmotněprávní povahy. Jaký je rozsah manévrovacího prostoru Komise, pokud je zmocněna ke změně jiných než podstatných prvků základního aktu přijetím prováděcích právních předpisů?

II. Právní a skutkový rámec

4. K tomu, aby mohl být nový model vozidla uveden na trh Evropské unie, musí jej výrobce podrobit postupu schvalování typu. Cílem tohoto postupu je osvědčit, že prototyp vozidla splňuje všechny unijní požadavky bezpečnosti, životního prostředí a výroby (jak jsou definovány hlavní právní úpravou a příslušnými nařizovacími akty)⁴.

5. Pokud jde o projednávanou věc, byla hlavním předpisem platným v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (rámcová směrnice)⁵.

² – Nařízení Komise (EU) 2016/646 ze dne 20. dubna 2016, kterým se mění nařízení (ES) č. 692/2008 z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6) (Úř. věst. 2016, L 109, s. 1) (dále jen „napadené nařízení“).

³ – Rozsudek ve věci Ville de Paris, Ville de Bruxelles a Ayuntamiento de Madrid v. Komise (T-339/16, T-352/16 a T-391/16, EU:T:2018:927, dále jen „napadený rozsudek“).

⁴ – Pro příklad regulačního rámce Unie pro schvalování typu vozidel viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci CLCV a další (Odpojovací zařízení u vznětových motorů) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ – Úř. věst. 2007, L 263, s. 1. Tato směrnice byla nyní zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES (Úř. věst. 2018, L 151, s. 1).

6. Článek 4 odst. 3 směrnice 2007/46 stanovil:

„Členské státy provedou registraci nebo povolí prodej nebo uvedení do provozu pouze těch vozidel, konstrukčních částí a samostatných technických celků, jež splňují požadavky této směrnice.

Členské státy nesmějí zakázat, omezit ani bránit registraci, prodeji, uvedení do provozu ani jízdě na silnici vozidel, konstrukčních částí nebo samostatných technických celků z důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje tato směrnice, pokud splňují její požadavky.“

7. Příloha IV směrnice 2007/46, nadepsaná „Soupis požadavků pro ES schválení typu vozidla“, obsahovala zejména seznam použitelných regulačních aktů.

8. Ohledně emisí znečišťujících látek z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) bylo relevantním regulačním aktem nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla⁶. Podle čl. 1 odst. 1 toto nařízení „stanoví společné technické požadavky pro schvalování typu motorových vozidel [...] a náhradních dílů, jako jsou náhradní zařízení k regulaci znečišťujících látek, z hlediska emisí“.

9. Článek 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007 stanoví, že zvláštní postupy, zkoušky a požadavky pro schválení typu vozidla, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení jejich doplněním, se přijímají regulativním postupem s kontrolou⁷.

10. Článek 10 nařízení č. 715/2007 zejména stanoví, že u osobních vozidel a vozidel pro přepravu osob se mezní hodnoty normy Euro 5 použijí na schvalování typu ode dne 1. září 2009 a že od 1. ledna 2011 již nová vozidla, která nesplňují tuto normu, nemohou být registrována, prodávána ani uváděna do provozu. Rovněž stanoví, že mezní hodnoty normy Euro 6 se na schvalování typu použijí od 1. září 2014 a že od 1. září 2015 již nemohou být nová vozidla, která nesplňují tuto normu, registrována, prodávána ani uváděna do provozu. Tabulky 1 a 2 přílohy I nařízení č. 715/2007 stanoví mezní hodnoty emisí NO_x pro kategorie osobních naftových vozidel na 180 mg/km pro Euro 5 a 80 mg/km pro Euro 6.

11. Článek 14 odst. 3 nařízení č. 715/2007 ukládá Komisi přezkoumávat postupy, zkoušky a požadavky uvedené v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení, jakož i zkušební cykly používané pro měření emisí. Pokud se v rámci přezkumu zjistí, že již nejsou přiměřené nebo neodrážejí skutečné emise, budou podle tohoto ustanovení upraveny tak, aby přiměřeně odrážely emise vznikající při skutečném provozu na silnici. Nezbytná opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení mimo jiné jejich doplněním, se přijímají regulativním postupem s kontrolou.

⁶ – Úř. věst. 2007, L 171, s. 1. Přestože je uvedené nařízení stále platné, bylo později změněno. Zde uvedené znění je znění použitelné v rozhodné době.

⁷ – Regulativní postup s kontrolou je uveden v článku 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. 1999, L 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124), které bylo změněno nařízením Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006 (Úř. věst. 2006, L 200, s. 11). Podle bodu 7a odůvodnění tohoto rozhodnutí musí být regulativní postup s kontrolou použit „pro opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého postupem podle článku 251 Smlouvy, a to i zrušením některých těchto prvků nebo doplněním aktu o nové jiné než podstatné prvky. [...] Podstatné prvky legislativního aktu může změnit pouze normotvůrce na základě Smlouvy.“

12. Nařízení Komise (ES) č. 692/2008 ze dne 18. července 2008 bylo přijato za účelem provedení článků 4 a 5 nařízení č. 715/2007⁸. Bod 2 odůvodnění nařízení č. 692/2008 stanoví, že nová lehká vozidla musí splňovat nové mezní hodnoty emisí, že tyto technické požadavky nabývají účinku ve dvou fázích, Euro 5 od 1. září 2009 a Euro 6 od 1. září 2014. Toto nařízení tak stanoví požadavky na schválení typu vozidel se specifikací Euro 5 a Euro 6.

13. Článek 3 odst. 1 nařízení č. 692/2008 stanoví, že ES schválení typu se udělí zejména z hlediska emisí znečišťujících látek, jestliže výrobce prokáže, že dotyčná vozidla splňují postupy zkoušek stanovené v různých přílohách tohoto nařízení. Článek 3 odst. 2 téhož nařízení v podstatě upřesňuje, že na vozidla se v závislosti na jejich vlastnostech vztahují různé typy zkoušek uvedené na obrázku I.2.4 přílohy I, které jsou popsány v různých přílohách. Článek 3 odst. 5 tohoto nařízení stanoví, že „výrobce přijme technická opatření k účinnému snížení emisí z výfuku a emisí způsobených vypařováním v souladu s tímto nařízením, a to během běžné životnosti vozidla za běžných podmínek používání“.

14. V září 2015 propukl skandál „dieselgate“, když United States Environmental Protection Agency (Úřad pro ochranu životního prostředí Spojených států amerických) formálně obvinil společnost Volkswagen AG z porušení amerických emisních norem. Uvedený výrobce automobilů následně přiznal, že do řady motorových vozidel s naftovým motorem bylo po celém světě skutečně nainstalováno „odpojovací zařízení“⁹. Toto zařízení bylo schopno odhalit, kdy bylo vozidlo testováno v laboratoři a mohlo aktivovat systém regulace emisí za účelem dodržení emisních norem NO_x¹⁰. Nicméně po skončení laboratorních podmínek toto zařízení vypnulo systém regulace emisí, takže toto vozidlo produkovalo emise přesahující americký zákonný limit NO_x. Následně se ukázalo, že jiná vozidla téhož a několika dalších výrobců rovněž nesplňovala normy stanovené pro mezní hodnoty NO_x obsažené v unijní právní úpravě¹¹.

15. Na úrovni Unie bylo v reakci na tyto okolnosti přijato mimo jiné nařízení Komise (EU) 2016/427 ze dne 10. března 2016, kterým se mění nařízení č. 692/2008 z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6)¹². Toto nařízení zavedlo zkušební postup RDE. Cílem tohoto nového zkušební postupu je lépe odrážet skutečnou úroveň emisí znečišťujících látek v podmínkách reálného provozu než dříve používané zkoušky NEDC. Zkoušky NEDC posuzovaly emise z výfuku vozidel při schvalování jejich typu pouze při standardizovaných laboratorních podmínkách.

16. Krátce nato přijala Komise nařízení č. 2016/646 – napadené nařízení – které je jedním z regulačních aktů spadajících do rámce postupu schvalování typu stanoveného směrnicí 2007/46. Napadené nařízení doplňuje požadavky pro zkoušky RDE a stanoví pro emise NO_x mezní

⁸ – Nařízení, kterým se provádí a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla (Úř. věst. 2008, L 199, s. 1). Přestože je uvedené nařízení stále platné, bylo později změněno. Zde uvedené znění je znění použitelné v rozhodné době.

⁹ – Viz např. Evropský účetní dvůr, Reakce EU na skandál „dieselgate“, informační dokument, únor 2019, s. 12. Pro další příklad viz také rozsudek Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) ze dne 25. května 2020, věc VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, zejména body 16 až 19.

¹⁰ – K pojmu „odpojovací zařízení“ viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, X (Odpojovací zařízení u vznětových motorů) (C-693/18, EU:C:2020:1040), a několik dalších věcí týkajících se podobných otázek, které jsou v současnosti projednávány, například věc C-128/20, GSMB Invest (Úř. věst. 2020, C 271, s. 21); věc C-134/20, Volkswagen (Úř. věst. 2020, C 271, s. 21); nebo věc C-145/20, Porsche Inter Auto a Volkswagen (Úř. věst. 2020, C 279, s. 20).

¹¹ – Viz výše poznámka pod čarou 9, Evropský účetní dvůr, s. 18. Viz rovněž zpráva Společného výzkumného střediska Evropské unie s názvem „Urban NO₂ Atlas“, 2019, část 1.

¹² – Úř. věst. 2016, L 82, s. 1.

hodnoty, které nelze překročit (not-to-exceed values, dále jen „NTE“). Tyto mezní hodnoty vyplývají z faktorů shodnosti znečišťujících látek (dále jen „CF“) použitých na mezní hodnoty emisí znečišťujících látek, které byly pro normu Euro 6 stanoveny nařízením č. 715/2007¹³.

17. Napadené nařízení mění nařízení č. 692/2008 v několika ohledech. Článek 1 odst. 2 napadeného nařízení zejména nahrazuje čl. 3 odst. 10 třetí pododstavec nařízení č. 692/2008 tímto: „Do tří let po datech uvedených v čl. 10 odst. 4 a do čtyř let po datech uvedených v čl. 10 odst. 5 nařízení [č. 715/2007] se použijí tato ustanovení“.

18. Mimoto čl. 1 odst. 6 napadeného nařízení a jeho příloha II mění přílohu IIIA nařízení č. 692/2008 a vkládá do poslední uvedené přílohy zejména body 2.1.1 až 2.1.3. Bod 2.1.1. stanoví konečný faktor shodnosti pro hmotnost NO_x „1 + tolerance“, přičemž tolerance se rovná 0,5. „Tolerance“ je definována jako „parametr zohledňující dodatečné nejistoty měření, které s sebou nese [přenosný systém pro měření emisí (PEMS)] a které podléhají každoročnímu přezkumu a budou se revidovat v návaznosti na vylepšení kvality postupu PEMS nebo technický pokrok“. Podle bodu 2.1.2 se odchýlí od ustanovení bodu 2.1.1 může po dobu pěti let a čtyř měsíců od uplynutí dat stanovených v čl. 10 odst. 4 a 5 nařízení č. 715/2007 a na žádost výrobce použít pro hmotnost NO_x přechodný faktor shodnosti CF pollutant ve výši 2,1.

III. Napadený rozsudek

19. Svými žalobami podle článku 263 SFEU odpůrci navrhli, aby Tribunál napadené nařízení zrušil. Město Paříž rovněž navrhlo, aby Tribunál uložil Komisi povinnost zaplatit symbolickou částku jedno euro jako náhradu újmy, která mu byla způsobena v důsledku přijetí uvedeného nařízení.

20. Dne 13. prosince 2018 vydal Tribunál napadený rozsudek, kterým žalobám částečně vyhověl.

21. Tribunál měl za to, že napadené nařízení je nařizovacím aktem, který se bezprostředně odpůrců dotýká a nevyžadoval přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

22. Pokud jde o opodstatněnost žalob, Tribunál se rozhodl posoudit nejprve žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Komise k přijetí napadeného nařízení. V tomto ohledu měl Tribunál za to, že mezní hodnoty emisí NO_x pro vozidla Euro 6 stanovené v příloze I nařízení č. 715/2007 představují *podstatný prvek* tohoto nařízení. Komise tedy nemohla tyto mezní hodnoty změnit aktem přijatým na základě komitologického regulativního postupu s kontrolou. Tribunál měl za to, že Komise tím, že v napadeném nařízení stanovila hodnoty NTE emisí NO_x, které měly být dodrženy při zkouškách za podmínek RDE, a tím, že stanovila faktory shodnosti CF pollutant, prakticky *změnila* mezní hodnoty těchto emisí pro normu Euro 6.

23. Tribunál dospěl k závěru, že přijetím napadeného nařízení Komise překročila pravomoci, které jí svěřuje čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007, a v důsledku toho porušila čl. 4 odst. 1 téhož nařízení. Z důvodů hospodárnosti řízení Tribunál nezkoumal ostatní žalobní důvody a argumenty předložené odpůrci.

¹³ – Viz bod 1 napadeného rozsudku.

24. Na tomto základě Tribunál zrušil bod 2 přílohy II napadeného nařízení s ohledem na skutečnost, že se argumenty vznesené odpůrci týkaly pouze této části, která byla považována za oddělitelnou od zbývajících částí uvedeného nástroje. Aby nebyly ohroženy legitimní ekonomické zájmy jak automobilového průmyslu, tak spotřebitelů, kteří se dovolávali stávající právní úpravy, a aby se zabránilo vzniku právního vakua, použil Tribunál článek 264 SFEU. Tribunál se tedy rozhodl zachovat účinky zrušeného ustanovení ve vztahu k minulosti a také do budoucna po dobu nepřesahující 12 měsíců, v níž má dojít ke změně příslušné právní úpravy.

25. Nakonec Tribunál zamítl žalobu města Paříže na náhradu škody z důvodu, že žádná škoda nebyla prokázána.

IV. Řízení před Soudním dvorem

26. Svým kasačním opravným prostředkem podaným k Soudnímu dvoru dne 22. února 2019 Spolková republika Německo navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek, zamítl žaloby a uložil odpůrcům náhradu nákladů řízení;
- podpůrně, pozměnil bod 3 výroku napadeného rozsudku v tom smyslu, že účinky zrušených ustanovení se zachovávají na maximální dobu přesahující 12 měsíců.

27. Ve svém kasačním opravném prostředku podaném k Soudnímu dvoru dne 22. února 2019 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek, zamítl žaloby a uložil odpůrcům náhradu nákladů řízení;
- podpůrně, zrušil výrok rozsudku v části, v níž zůstávají zachovány účinky zrušených ustanovení po dobu nepřesahující 12 měsíců, a aby tato ustanovení zůstala v platnosti až do doby, než bude přijata nová právní úprava nahrazující tato ustanovení.

28. Ve svém kasačním opravném prostředku podaném k Soudnímu dvoru dne 23. února 2019 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek, zamítl žaloby a uložil odpůrcům náhradu nákladů řízení a
- podpůrně, zrušil napadený rozsudek, vrátil věc zpět Tribunálu a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

29. Odpůrci navrhují, aby Soudní dvůr kasační opravné prostředky zamítl a uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení. Podpůrně navrhují, aby Soudní dvůr vrátil věc zpět Tribunálu, aby mohl Tribunál přezkoumat důvody směřující ke zrušení, které nebyly zkoumány v rámci prvních řízení.

30. V řízení ve věci C-177/19 P bylo Rumunsku, Slovenské republice a European Automobile Manufacturers Association (Evropská asociace výrobců automobilů, dále jen „ACEA“) povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo. V řízení ve věci C-178/19 P bylo ACEA povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Maďarska. V řízení ve věci C-179/19 P bylo povoleno vedlejší účastenství ACEA na podporu návrhových žádání Komise.

31. Účastníci řízení a vedlejší účastníci odpověděli na písemné otázky Soudního dvora.
32. Rozhodnutím předsedy pátého senátu ze dne 28. ledna 2021 byly všechny tři věci spojeny pro účely přednesení stanoviska a vydání rozsudku.

V. Posouzení

33. Toto stanovisko se bude zabývat každým z důvodů kasačního opravného prostředku vzneseného třemi navrhovateli následujícím způsobem.
34. Nejprve přezkoumám důvody a argumenty týkající se aktivní legitimace odpůrců (A): zda jsou odpůrci napadeným nařízením bezprostředně dotčeni (druhá část prvního důvodu Maďarska a první a druhý důvod Německa) (1) a zda napadené nařízení vyžaduje přijetí prováděcích opatření vůči odpůrcům (první část prvního důvodu Maďarska) (2).
35. Poté se budu zabývat důvody, které se týkají věcného posouzení provedeného Tribunálem (B), přičemž přezkoumám společně jediný důvod Komise a třetí důvod Spolkové republiky Německo, které se týkají údajného nedostatku pravomoci Komise. Nakonec posoudím důvody, kterými je Tribunálu vytýkáno, jaké důsledky vyvodil ze svých věcných zjištění (C): rozsah zrušení (čtvrtý důvod Německa) (1) a časové účinky zrušení (pátý důvod Německa a druhý důvod Maďarska) (2).

A. K přípustnosti žalob: aktivní legitimace odpůrců

1. K bezprostřednímu dotčení odpůrců

a) Argumenty účastníků řízení

36. Druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku Maďarska se týká nesprávného právního posouzení, kterého se údajně dopustil Tribunál, když měl za to, že odpůrci byli napadeným nařízením bezprostředně dotčeni. Maďarsko tvrdí, že se napadené nařízení bezprostředně dotýkalo pouze výrobců automobilů a vnitrostátních orgánů pověřených kontrolou dodržování ustanovení napadeného nařízení. Konkrétně podle Maďarska Tribunál nesprávně vyložil čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 v rozsahu, v němž se toto ustanovení netýká výkonu pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti dopravy nebo právní úpravy v oblasti životního prostředí, ani tento výkon neovlivňuje. Toto ustanovení má omezenější rozsah. Jeho cílem je zajistit, aby nová vozidla splňovala technické specifikace, které jsou v něm uvedeny.
37. Podobné argumenty jsou uvedeny v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Spolkové republiky Německo. Jakékoli omezení, kterému by odpůrci mohli čelit při výkonu svých regulačních pravomocí v oblasti kontroly dopravy, vyplývají z jiných nástrojů a ustanovení unijního práva, nikoli však z napadeného nařízení. Slučitelnost vytváření oblastí s omezeným provozem místními orgány s unijním právem musí být posuzována zejména podle směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu¹⁴. Oblast působnosti a účinek napadeného nařízení se omezují na stanovení norem pro schvalování typu motorových vozidel.

¹⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. května 2008 (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1).

38. Druhý důvod kasačního opravného prostředku Spolkové republiky Německo se rovněž týká toho, jak Tribunál posoudil otázku, zda odpůrci byli napadeným nařízením bezprostředně dotčeni. V rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku přitom Spolková republika Německo vytýká Tribunálu údajné nedostatečné odůvodnění v tomto ohledu. Německá vláda – podporovaná v tomto bodě slovenskou vládou a ACEA – v podstatě Tribunálu vytýká, že svou analýzu případných účinků napadeného nařízení na odpůrce založil na ustanoveních směrnice 2007/46, a nikoli na ustanoveních uvedeného nařízení.

b) Analýza

39. Podle ustálené judikatury platí, že „taková podmínka, která je stanovena v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU – podle níž fyzická nebo právnická osoba musí být rozhodnutím, které je předmětem žaloby, dotčena bezprostředně – vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií, a sice že zpochybněné opatření jednak vyvolává bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce, a jednak neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátům pověřeným jeho provedením, přičemž toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy“¹⁵.

40. V tomto kontextu budu posuzovat argumenty předložené navrhovateli. Jsem toho názoru, že odůvodnění napadeného rozsudku týkající se bezprostředního dotčení odpůrců pro účely článku 263 SFEU je dostatečně jasné k tomu, aby bylo zcela srozumitelné (1), ale je chybné, pokud jde o výklad působnosti čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 (2). Existují však jiné důvody, na základě nichž jsou odpůrci bezprostředně dotčeni ve smyslu článku 263 SFEU (3).

1) Dostatečné odůvodnění

41. Podle ustálené judikatury platí, že „z odůvodnění rozsudku musí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy Tribunálu, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí rozhodnutí, a Soudní dvůr mohl vykonat přezkum“¹⁶.

42. Domnívám se, že odůvodnění Tribunálu, na jehož základě dospěl k závěru, že odpůrci jsou napadeným nařízením bezprostředně dotčeni, je jasné. Argument Spolkové republiky Německo vycházející z údajného nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku je tedy třeba odmítnout.

43. Tribunál věnoval podstatnou část napadeného rozsudku (body 41 až 84) posouzení otázky, zda napadené nařízení mělo přímý dopad na postavení odpůrců. Je pravda, že odůvodnění Tribunálu v těchto částech se celkově vzato zaměřuje na význam čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 a důsledky, které jsou s ním spojeny. Je však také pravda, že účinky, které údajně vyplývají z napadeného nařízení, jsou důsledkem jeho vzájemného působení s uvedeným ustanovením směrnice 2007/46. Tribunál v podstatě uvedl, jak tvrdili odpůrci, že napadené nařízení fakticky zvyšuje mezní hodnoty emisí NO_x pro vozidla, která mají být registrována jako Euro 6, zatímco čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 brání členským státům v tom, aby omezovaly „provoz“ vozidel Euro 6 z důvodů ochrany životního prostředí.

¹⁵ – Například nedávný rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 42 a citovaná judikatura).

¹⁶ – Viz zejména rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Evropský veřejný ochránce práv v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 83 a citovaná judikatura).

44. Odůvodnění je tedy uspokojivé: Tribunál řádně vysvětlil, proč podle něj napadené nařízení změnilo právní postavení odpůrců a proč tak učinilo, aniž bylo za tímto účelem nezbytné přijmout další akty.

45. Skutečnou otázkou je však to, zda toto odůvodnění ob stojí. Jinými slovy, klíčovou otázkou je opodstatněnost následujícího argumentu: vyložil a použil Tribunál správně čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46?

46. V tomto ohledu se s odůvodněním Tribunálu nemohu ztotožnit.

2) Omezuje čl. 4 odst. 3 pravomoc měst omezit provoz (Euro 6) vozidel?

47. Stručně řečeno, pokud jde o bezprostřední dotčení odpůrců, Tribunál své závěry založil na jediném prvku: článku 4 odst. 3 směrnice 2007/46. Podle Tribunálu brání toto ustanovení orgánům členských států v tom, aby zakázaly (nebo omezily) provoz vozidel Euro 6 z důvodů ochrany životního prostředí.

48. S takovým výkladem čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 nemohu souhlasit. Podle mého názoru upravuje toto ustanovení pouze technické *výrobní normy* pro schvalování typu v okamžiku *prvního uvedení* vozidla na trh. Jeho cílem není a nemůže být bránit členským státům nebo jejich místním subjektům, jako jsou odpůrci, zavést opatření upravující *následné používání* vozidel a jejich provoz na jejich územích, zejména z důvodů *ochrany životního prostředí*.

49. Je pravda, že výklad čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 Tribunálem se na první pohled jeví jako výklad založený na znění tohoto ustanovení. Jeho druhý pododstavec totiž stanoví, že členské státy nesmějí zakázat zejména „*jízdu* na silnici vozidel“, pokud tato vozidla splňují požadavky uvedené směrnice¹⁷. Pokud tedy vozidlo splňuje normy Euro 6, členské státy nemohou jeho provoz zakázat, a to ani v jejich určité části jako jsou region či město. Pokud by část členského státu zakázala vjezd vozidel, která splňují normu Euro 6, do některých částí tohoto státu, jako jsou jeho největší města nebo oblasti v nich, mohlo by to prakticky znamenat omezení nebo překážku „*jízdy na silnici*“ v rámci tohoto členského státu.

50. Pokud však toto ustanovení vykládáme jako celek, v kontextu uvedené směrnice, ve světle cíle sledovaného unijním normotvůrcem a s ohledem na jeho původ, zdá se jeho význam být odlišný a jeho působnost omezenější, než jak uvedl Tribunál.

51. Zaprvé omezená působnost tohoto ustanovení vyjde najevo, pokud je odkaz na jízdu vozidel uvedený v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2007/46 vykládán nikoliv izolovaně, ale spolu se zbývajících částí tohoto ustanovení. Podle celého tohoto pododstavce platí, že členské státy „nesmějí zakázat, omezit ani bránit registraci, prodeji, uvedení do provozu ani jízdě na silnici vozidel, konstrukčních částí nebo samostatných technických celků z *důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje tato směrnice*, pokud splňují její požadavky“¹⁸. Důvody, které mohou zakázat činnost členských států v tomto ohledu, jsou tedy pouze důvody, které jsou *spojeny s konstrukcí a funkcí* vozidel (a nikoliv primárně obavy týkající se ochrany životního prostředí nebo zdraví) a *za účelem* jejich prvotního uvedení na trh – jejich registrace, prodej, uvedení do provozu nebo provoz (a nikoliv jejich následné užívání a jeho regulace).

¹⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

¹⁸ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

52. Zadruhé mezi oběma pododstavci čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 existuje strukturální vztah. Přestože pouze druhý pododstavec obsahuje odkaz na „jízdu“, existuje mezi oběma těmito ustanoveními zjevná paralela. Jejich znění se totiž jeví jako komplementární: první pododstavec stanoví *pozitivní* povinnost (členské státy „provedou“), zatímco druhý pododstavec stanoví *negativní* povinnost (členské státy „nesmějí“) ¹⁹. Obě tyto povinnosti se však týkají téže záležitosti, a sice povinnosti členských států uplatňovat celounijní postup pro schválení typu vozidel. Oba tyto pododstavce jsou tedy podobné fotografii a jejímu negativu: zobrazují stejný předmět, ale s opačnými barvami. Bylo by tedy zvláštní, kdyby v takových situacích byla působnost druhého pododstavce najednou mnohem širší než působnost prvního pododstavce – což by bylo samotným důsledkem výkladu dotčeného ustanovení Tribunálem.

53. Zatřetí se nezdá, že by kontextuální a teleologická analýza tohoto ustanovení postoj Tribunálu podporovaly. *Cíl a věcná působnost* uvedené směrnice jsou totiž velmi specifické. Jak vyplývá z bodů 1, 2 a 22 odůvodnění směrnice 2007/46, jejím cílem je podpora vnitřního trhu zavedením postupu schvalování typu motorových vozidel a jejich přípojných vozidel Společenství vycházejícího ze zásady plné harmonizace. Za tímto účelem uvedená směrnice stanoví – jak uvádí článek 1 – harmonizovaný rámec zahrnující správní ustanovení a obecné technické požadavky pro schvalování všech nových vozidel v její oblasti působnosti a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla, za účelem usnadnění jejich registrace, prodeje a uvádění do provozu v (nynější) Evropské unii.

54. I když je cílem technických požadavků stanovených unijním normotvůrcem zejména zajištění vysoké míry ochrany životního prostředí ²⁰, je poměrně jasné, že cílem tohoto nástroje není upravovat záležitosti, které nejsou uvedeny v článku 1 této směrnice.

55. Tribunál tuto okolnost připustil, když uvedl, že „podstatným předmětem této směrnice je uvedení nových motorových vozidel na trh, tedy volný pohyb určitých výrobků mezi členskými státy, že cílem [uvedené směrnice] není stanovit obecný rámec pro právní úpravy jízdy [provozu] na silnici, které se vztahují na tato vozidla a které přijaly orgány veřejné moci členských států, a že tato směrnice není součástí dopravní politiky nebo politiky v oblasti životního prostředí Unie“ ²¹.

56. Tribunál nicméně v následujícím bodě tohoto rozsudku dodal, že „to však neznamená, že by byla veškerá ustanovení týkající se jízdy [provozu] nových motorových vozidel na silnici ze směrnice 2007/46 vyloučena. Je běžné, že směrnice, nebo jiná směrnice z ní vyplývající, obsahuje ustanovení, která nespádají pod sledovaný hlavní cíl, ale mají zajistit užitečný účinek přijatých ustanovení při jeho naplňování.“ Tribunál tento bod znázornil na (možná ne zcela přiléhavém) příkladu směrnic o zadávání veřejných zakázek a uvedl, že je třeba upřednostnit „výklad, kterým bude zachován užitečný účinek tohoto ustanovení“, a konstatoval, že „pojem jízdy na silnici by postrádal užitečný účinek, pokud by, jak tvrdí Komise, měl tentýž obsah či význam jako ‚registrace, prodej a uvedení do provozu‘ vozidel“ ²².

¹⁹ – To z velké části platí pro většinu jazykových verzí směrnice, včetně španělské, české, německé, anglické, italské, portugalské, slovenské a finské verze.

²⁰ – Viz zejména body 3 a 4 odůvodnění směrnice 2007/46.

²¹ – Bod 64 napadeného rozsudku.

²² – Bod 66 napadeného rozsudku.

57. Souhlasím s tím, že uvedená směrnice by v zásadě mohla obsahovat ustanovení, jejichž cílem je zajistit její užitečný účinek, a upravovat za tímto účelem oblasti, které nespádají do jejího hlavního předmětu. Souhlasím rovněž s tím, že výklad dotčeného unijního ustanovení, jenž má být zachován, by neměl v co největším možném rozsahu zbavit části tohoto ustanovení užitečného účinku nebo je učinit bezpředmětnými.

58. Nicméně způsob, jakým Tribunál tyto zásady použil v projednávané věci, je těžko pochopitelný. Pokud by výrazu „ani jízda“ uvedenému v čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 byl přikládán takový význam, jaký mu přiznal Tribunál, působnost a účinek této směrnice by byly fakticky značně rozšířeny nad rámec předmětu a cíle uvedeného v jejím názvu, bodech odůvodnění a hlavních ustanovení této směrnice. Jedno slovo v jediném ustanovení náhle přemění směrnicí 2007/46 na velmi odlišný nástroj upravující do určité míry následné *používání* vozidel a týká se, i když nepřímo, právní úpravy dopravy.

59. Kromě toho, pokud by měl být čl. 4 odst. 3 vykládán takovým způsobem, jeho dopad na politiku životního prostředí – zejména na možnost členských států bojovat proti znečišťování – by byl rovněž dosti významný. Jak uvádějí navrhovatelé, tuto problematiku řeší zvláštní unijní nástroj: směrnice 2008/50 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu²³. Článek 13 uvedené směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby mezní hodnoty jednotlivých znečišťujících látek, zejména pokud jde o oxid dusičitý, nebyly překročeny v žádné části jejich zón a aglomerací. Článek 23 uvádí, že „pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu [...], členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty“. Tentýž článek stanoví, že tyto plány mohou zahrnovat krátkodobé akční plány. V tomto ohledu stanoví čl. 24 odst. 2 směrnice 2008/50, že krátkodobé akční plány mohou mimo jiné „zahrnovat opatření týkající se provozu motorových vozidel“.

60. Pokud by však čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 měl být vykládán tak, že zavádí omezení možnosti členských států regulovat provoz vozidel, byl by vzájemný vztah mezi oběma těmito nástroji – mírně řečeno – dosti nejasný. Bylo by totiž překvapivé, že unijní normotvůrce, jenž vypracoval oba uvedené nástroje současně, nezavedl – pokud se oba tyto nástroje měly skutečně týkat právní úpravy provozu a používání vozidel z důvodů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví – některá ustanovení vymezující vztah mezi těmito dvěma nástroji.

61. S ohledem na výše uvedené mám za to, že navzdory opačnému tvrzení²⁴ Tribunál neprovedl kontextuální a teleologickou analýzu tohoto ustanovení. Tribunál toto ustanovení nevyložil ve světle ostatních ustanovení, bodů odůvodnění nebo názvu uvedené směrnice, z nichž se nic netýká regulace provozu. Tribunál rovněž náležitě nezohlednil skutečnost, že odkaz na jízdu vozidel není obsažen v: i) článku 10 odst. 5 nařízení č. 715/2007, které patří do stejného rámce; ii) článku 6 odst. 4 nařízení 2018/858, kterým byla zrušena a nahrazena směrnice 2007/46, a iii) jakémkoli jiném podobném nástroji přijatém ve stejném kontextu a s obdobným cílem²⁵.

62. Začtvrté Tribunál vůbec nevěnoval pozornost *historickým* argumentům. Přestože tato výkladová metoda nemá závaznou povahu, mohla poskytnout cenné poznatky, zejména ve světle argumentu Komise, podle kterého byl druhý pododstavec dotčeného ustanovení (který zahrnuje výraz „ani jízda“) ve skutečnosti přidán v pozdější fázi legislativního procesu a jeho cílem nebylo

²³ – Viz poznámka pod čarou 14 tohoto stanoviska.

²⁴ – Viz zejména body 67 až 69 napadeného rozsudku.

²⁵ – Viz bod 47 napadeného rozsudku, který odkazuje například na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 167/2013 ze dne 5. února 2013 o schvalování zemědělských a lesnických vozidel a dozoru nad trhem s těmito vozidly (Úř. věst. 2013, L 60, s. 1).

rozšířit působnost tohoto ustanovení²⁶. Komise vysvětlila, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 měl být pouze doložkou proti obcházení: jakmile je typ schválen, vozidla nemohou být vyloučena z provozu na základě jiných opatření, která představují skryté omezování²⁷.

63. Zdá se, že to, co vyplývá z přípravných prací, podporuje argumenty Komise týkající se vzniku a účelu tohoto ustanovení. Návrh směrnice Komise²⁸ – který opravdu neobsahoval čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec²⁹ – potvrzuje, že navrhovaný nástroj měl především konsolidovat a aktualizovat *acquis* v této oblasti a rozšířit jej na jiné typy vozidel³⁰. Účelem tohoto nového nástroje tedy nebylo jít nad rámec oblasti, na niž se vztahovaly předchozí nástroje. Tato skutečnost se jeví jako důležitá, jelikož směrnice 70/156/EHS, která byla přepracovaná směrnicí 2007/46, se týkala pouze technických prvků typu vozidla a neobsahovala – jak měl Soudní dvůr příležitost upřesnit – žádné „jiné požadavky týkající se pravidel silničního provozu, která musí být respektována řidiči motorových vozidel“³¹.

64. Pozdější dokumenty téhož orgánu³² nebo jiných orgánů Unie³³ rovněž potvrzují, že toto ustanovení bylo změněno v poměrně pozdní fázi procesu a že tato změna sledovala omezený cíl objasnění. Pokud vím, v přípravných dokumentech není žádná zmínka o diskuzi o případném rozšíření věcné působnosti uvedené směrnice³⁴.

65. Pokud by měl druhý pododstavec doplňovat a objasňovat první pododstavec, jak je tvrzeno, nevidím ani důvod, proč by alternativní výklad tohoto ustanovení, který předložily Komise, Německo a Maďarsko, zbavil toto ustanovení jeho užitečného účinku, jak uvedl Tribunál³⁵.

66. Zapáté neshledávám přesvědčivějšími ani ostatní argumenty, na nichž Tribunál založil svůj výklad dotčeného ustanovení v napadeném rozsudku. Tribunál uvedl, že „za situace úplné harmonizace, jaká plyne z uvedené směrnice [orgány členských států] nemohou, až na výjimečné případy, bránit používání, k němuž je výrobek splňující požadavky stanovené v harmonizačním ustanovení obvykle určen, aniž by byl ohrožen užitečný účinek tohoto harmonizačního opatření“³⁶.

²⁶ – Viz bod 42 napadeného rozsudku.

²⁷ – Přidání „jízdy“ k případům, kdy může být vozidlo platně uvedeno na trh (vedle registrace, prodeje nebo uvedení do provozu), by zajisté mohlo být odůvodněno v případě členských států, ve kterých může být vozidlo legálně provozováno, aniž by muselo být nutně nejprve formálně zaregistrováno nebo prodáno – pokud jde o různé regulatorní přístupy v členských státech ohledně povinného pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel, viz mé stanovisko ve věci Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla [COM (2003) 0418 final].

²⁹ – Uvedené ustanovení obsahovalo pouze to, co je dnes článkem 4 odst. 3 prvním pododstavcem: „členské státy provedou registraci nebo povolí prodej nebo uvedení do provozu pouze těch vozidel, konstrukčních částí a samostatných technických celků, jež splňují požadavky této směrnice“.

³⁰ – Viz například důvodová zpráva k návrhu směrnice Komise (viz poznámka pod čarou 28 výše), zejména s. 2 až 5, 7 až 9 a 18.

³¹ – Rozsudek ze dne 13. července 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, body 17 až 20). Viz směrnice Rady ze dne 6. února 1970 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se schvalování typu motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. 1970, L 42, s. 1; Zvl. vyd. 13/01, s. 44).

³² – Viz například sdělení Komise Evropskému parlamentu ze dne 12. 12. 2006 [COM(2006) 0809 v konečném znění], které uvádí, že většina článků byla přeformulována pouze za účelem upřesnění jejich dosahu nebo smyslu a že změny rozšiřující oblast působnosti této směrnice nebo „které se týkaly oblastí, jež spadají do působnosti jiných právních předpisů [byly zamítnuty], aby se nevytvářela právní nejistota“.

³³ – Viz například společný postoj přijatý Radou dne 11. prosince 2006 s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla („rámcová směrnice“) (dokument 9911/3/06, REV 3 ADD 1), s. 7: cílem změny čl. 4 odst. 3 bude „uveden[í] mez[í] pro zákazy, omezení nebo bránění registraci [členskými státy]“.

³⁴ – Srovnej s mým stanoviskem ve věci Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, body 60 a 61).

³⁵ – Bod 66 napadeného rozsudku.

³⁶ – Bod 69 napadeného rozsudku (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

67. Teoreticky je toto tvrzení určitě správné. Nicméně znovu nemohu souhlasit s důsledky, které z pohledu Tribunálu z tohoto tvrzení vyplývají pro projednávanou věc. Znamená to, že členské státy v zásadě nemohou přijmout pravidla omezující používání vozidla Euro 6 (jakožto vozidla určeného k přepravě cestujících a/nebo zboží) z důvodů ochrany životního prostředí? Tak tomu být nemůže, jak uznal sám Tribunál, když uvedl, že členské státy mohou pořádat dny bez aut³⁷. Jak však může jedno a totéž harmonizační opatření povolit a zakázat stejný druh jednání? Odůvodnění Tribunálu je patrně vnitřně rozporné.

68. Zdá se, že tento rozpor pramení ze záměny logiky regulace a účinků unijních pravidel v oblasti pozitivní integrace (harmonizace) a negativní integrace (pravidla volného pohybu). V judikatuře Soudního dvora totiž obdobná otázka vyvstala v minulosti a byla zkoumána z hlediska článku 34 SFEU. Soudní dvůr v tomto ohledu pochopitelně odmítl příliš restriktivní přístup. Ve věci Mickelsson a Roos (s odkazem na vodní skútry) Soudní dvůr rozhodl, že pouze vnitrostátní právní předpisy, „které brání uživatelům [těchto vozidel] ve *vlastním a inherentním používání těchto výrobků nebo zásadně omezují jejich používání*“, představují opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu, a musí být tedy řádně odůvodněny³⁸. Stejně tak ve věci Komise v. Itálie (*Přípojná vozidla motocyklu*) Soudní dvůr rozhodl, že italský zákon, podle něhož motocykly nesmějí táhnout přípojná vozidla, představuje v rozsahu, ve kterém brání v přístupu těchto produktů na italský trh, opatření s rovnocenným účinkem³⁹.

69. V obou případech byla vnitrostátní opatření posuzována z hlediska pravidel volného pohybu a byla považována za opatření s rovnocenným účinkem *pouze tehdy, pokud* znemožňovala nebo znesnadňovala přístup dotčeného výrobku na vnitrostátní trh, jelikož tento výrobek nemohl být použit nebo jeho použití bylo značně omezené. Je pravda, že v těchto věcech nevstupoval do hry žádný nástroj harmonizace. V projednávaných věcech je však v tomto ohledu situace stejná: harmonizační nástroj(e), kterého/kterých se odpůrci dovolávají, harmonizují pouze pravidla pro schvalování typu vozidel za účelem jejich *prvotního uvedení na trh*. Neupravují *následné používání* vozidel (natož místní provoz vozidel) a jeho úpravu z důvodů ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví.

70. V této souvislosti je podle mého názoru poměrně jasné, že takové ustanovení, jako je čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46, nebrání tomu, aby členské státy rozhodly, že z důvodů veřejného zájmu (týkajících se zejména veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, bezpečnosti silničního provozu nebo ochrany životního prostředí) mohou všechna vozidla, nebo pouze určité typy vozidel (tj. méně znečišťující nebo malá vozidla nebo vozidla rezidentů či veřejných orgánů atd.) jezdit v určitých oblastech (centru města, národních parcích, terénu, vojenských oblastech, staveništích atd.) bez omezení, nebo v určité době (v neděli, během dne bez aut, během konání trhů či jiných kulturních nebo sportovních událostí atd.). Patrně nic v tomto ustanovení nebrání zejména tomu, aby odpůrci vytvořili nízkoemisní zóny („LEZ“), což je fenomén, který unijní orgány vždy vnímaly pozitivně⁴⁰. Stejně tak mohou členské státy z těchto důvodů omezit určité způsoby používání vozidel (rychlou jízdu, nepovolené parkování, jízdu s dětmi bez použití náležitého vybavení atd.)⁴¹.

³⁷ – Bod 52 napadeného rozsudku.

³⁸ – Rozsudek ze dne 4. června 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, bod 28).

³⁹ – Rozsudek ze dne 10. února 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, body 54 až 58). Obdobně viz rovněž rozsudek ze dne 20. března 2014, Komise v. Polsko (C-639/11, EU:C:2014:173, bod 52).

⁴⁰ – Viz například Evropská komise, GR pro životní prostředí, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 30. ledna 2014; a studie tematické sekce Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, září 2018.

⁴¹ – Obdobně viz rozsudek ze dne 13. července 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

71. Místní právní úprava, která zavádí omezení provozu vozidel v některých specifických oblastech, i když může používat přísnější emisní parametry, než jsou parametry používané pro normu Euro 6, tedy neporušuje unijní právní úpravu schvalování typu. Její slučitelnost s unijním právem by mohla být nanejvýš posuzována z hlediska článku 34 SFEU na základě kritéria uvedeného ve věci Mickelsson a Roos nebo ve věci Komise v. Itálie. Opět však, i když určité vnitrostátní opatření týkající se následného použití by mohlo nakonec spadat pod opatření s rovnocenným účinkem na základě článku 34 SFEU⁴², určitě to neznamená, že unijní právo pozitivně harmonizovalo právě tuto otázku nebo oblast.

72. Celkově mám za to, že se Tribunál dopustil pochybení, když dospěl k závěru, že odpůrci byli napadeným nařízením bezprostředně dotčeni z důvodu jeho vzájemného vztahu s čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46.

73. Napadený rozsudek však není třeba zrušit, jelikož podle mého názoru existují jiné důvody, na základě nichž jsou odpůrci napadeným nařízením bezprostředně dotčeni ve smyslu článku 263 SFEU.

3) K dopadu napadeného nařízení na právní postavení odpůrců

74. K tomu, aby se unijní akt žalobce bezprostředně dotýkal, je třeba, aby bylo dotčeno jeho *právní postavení*. To v podstatě znamená, že dotčený unijní akt musí změnit soukromoprávní či veřejnoprávní práva a povinnosti žalobců⁴³.

75. Pokud jde o místní celky, z judikatury vyplývá, že tyto subjekty jsou bezprostředně dotčeny unijním aktem, pokud v mezích vnitrostátního ústavního systému dotyčného členského státu vykonávají svěřené pravomoci autonomně a unijní akt brání těmto subjektům ve výkonu těchto pravomocí, jak považují za vhodné⁴⁴.

76. Brání v tomto kontextu napadené nařízení odpůrcům ve výkonu jejich (ústavních) pravomocí v oblastech ochrany životního prostředí a regulace dopravy takovým způsobem, jakým to považují za vhodné?

77. Připouštím, že v projednávané věci není odpověď na tuto otázku jednoznačná.

78. Není pochyb o tom, že napadené nařízení může v rozsahu, v němž povoluje uvádění vozidel, která nemusí splňovat některé normy Euro 6, na trh (jež lze kvalifikovat jako „nepravá Euro 6“ vozidla), ztížit právní povinnosti odpůrců v boji proti znečištění. Jak uvedli a prokázali odpůrci, místní předpisy o provozu vozidel obecně rozlišují vozidla v závislosti na jejich kategorii „Euro“⁴⁵.

79. Jak však již bylo uvedeno v předchozí části tohoto stanoviska, nic v napadeném nařízení (nebo v právních předpisech, které uvedené nařízení provádí) nelze vykládat tak, že z právního hlediska brání tomu, aby odpůrci při regulaci místní dopravy rozlišovali mezi méně a více znečišťujícími

⁴² – V tomto smyslu je v *zásadě* dána oblast působnosti článku 34 SFEU, i když může být zajisté odůvodněna ochranou životního prostředí a/nebo ochranou veřejného zdraví, je-li přiměřená – viz rozsudky ze dne 4. června 2009, Mickelsson a Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, body 31 až 40), a ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, body 59 až 69). Viz rovněž rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854, body 125 a 140).

⁴³ – Podrobněji a s dalšími odkazy viz mé stanovisko ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 46).

⁴⁴ – Viz zejména rozsudky ze dne 2. května 2006, Regione Siciliana v. Komise (C-417/04 P, EU:C:2006:282, body 23 až 32), ze dne 30. dubna 1998, Vlaams Gewest v. Komise (T-214/95, EU:T:1998:77, bod 29) a ze dne 23. října 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa v. Komise (T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, bod 41).

⁴⁵ – Viz bod 82 napadeného rozsudku.

vozidly bez ohledu na kategorii Euro, do níž tato vozidla patří. Je pravda, že pokud by vnitrostátní opatření měla vycházet z jiných parametrů než kategorie Euro, mohla by být taková opatření obtížněji proveditelná, kontrolovatelná a vynutitelná. To však z hlediska restriktivního chápání článku 263 SFEU není podstatné. Jedná se o dopad na *faktickou situaci* odpůrců, a nikoli na jejich právní postavení, což nepostačuje k tomu, aby odpůrci byli bezprostředně dotčeni ve smyslu článku 263 SFEU⁴⁶.

80. Nedomnívám se však, že by analýza týkající se bezprostředního dotčení mohla na tomto místě skončit. Právním kritériem stanoveným judikaturou, pokud jde o přímý dopad na místní nebo regionální celky, jako jsou odpůrci, je to, zda napadený unijní akt brání těmto subjektům ve výkonu jejich autonomních pravomocí způsobem, jakým to *považují za vhodné*⁴⁷.

81. Mám za to, že existují různé způsoby, jak k tomuto znění přistupovat. Na straně jedné by mohlo jít o velmi přísný výklad, podle něhož existuje „bezprostředního dotčení“ pouze v případě, kdy napadený unijní akt *neumožňuje* těmto subjektům vykonávat jejich pravomoci. V tomto případě by místní celky mohly napadnout pouze unijní akty, které jim ukládají buď zcela se zdržet výkonu svých pravomocí, nebo jim ukládají povinnost, aby tyto pravomoci využívaly velmi specifickým způsobem, který by jim nedával žádné možnosti. Na druhé straně je rovněž možný velkorysý výklad, podle kterého by ke vzniku aktivní legitimace postačoval pouhý *dopad* na právo těchto celků vykonávat své autonomní pravomoci. V tomto případě by místní celky mohly napadnout unijní akt, který má určitý dopad na rozhodovací prostor, který požívají na základě vnitrostátního práva.

82. Domnívám se, že nejrozumnější výklad článku 263 SFEU se nachází v polovině mezi těmito dvěma extrémy.

83. Je pravda, že ze samotného znění kritéria vytvořeného unijními soudy vyplývá patrně spíše velkorysý výklad: tyto celky nemohou vykonávat své pravomoci tak, *jak považují za vhodné*. Toto kritérium neodkazuje na absolutní nemožnost ani na zbavení prostoru pro uvážení. Jeho znění podle všeho neobsahuje *žádné omezení* týkající se výkonu jejich zákonných pravomocí.

84. Takový „volný“ výklad uvedeného kritéria by však byl obtížně slučitelný s obecnou judikaturou Soudního dvora týkající se článku 263 SFEU. Tato judikatura zejména vyžaduje, aby mezi napadeným unijním aktem a změnou právního postavení žalobce existovala *přímá příčinná souvislost*⁴⁸. Unijní soudy rovněž vyjasnily, že pouhá skutečnost, že místní celek má *nějakou pravomoc* – coby orgán příslušný pro hospodářské a sociální záležitosti a záležitosti ochrany životního prostředí na svém území – ve vztahu k záležitosti upravené unijním aktem s obecnou působností, nemůže sama o sobě postačovat k tomu, aby byl uvedený celek považován za „dotčený“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU⁴⁹.

⁴⁶ – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 6. září 2011, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (T-18/10, EU:T:2011:419, bod 75).

⁴⁷ – Viz výše, bod 75 tohoto stanoviska.

⁴⁸ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. července 1984, Commune de Differdange a další v. Komise (222/83, EU:C:1984:266, body 10 až 12), a ze dne 27. dubna 1995, CCE Vittel v. Komise (T-12/93, EU:T:1995:78, bod 58). Viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci A a další (C-158/14, EU:C:2016:734, bod 78), a mé stanovisko ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 48).

⁴⁹ – Viz usnesení ze dne 19. září 2006, Benkő a další v. Komise (T-122/05, EU:T:2006:262, bod 64).

85. Nedomnívám se tedy, že by nemožnost výkonu jejich pravomocí takovým způsobem, „jakým to považují za vhodné“, mohla být v praxi zredukována na naprostou „nemožnost“ vykonávat tyto pravomoci, aniž by byla úplně přehlédnuta existující judikatura. Kromě toho by v takovém případě byla judikatura týkající se aktivní legitimace podle článku 263 SFEU (opět) jen těžko slučitelná s řadou dalších oblastí unijního práva, které se vyvíjejí přesně opačným směrem⁵⁰.

86. Jsem proto názoru, že na toto kritérium Soudního dvora je třeba nahlížet tak, že místním nebo regionálním celkům přiznává aktivní legitimaci, pokud mezi napadeným unijním aktem a výkonem *zvláštní autonomní právní pravomoci* místního celku existuje *přímá příčinná souvislost*. Tato souvislost existuje tehdy, pokud je unijní akt *rozhodujícím faktorem*, který buď zcela brání místním nebo regionálním orgánům vykonávat jejich pravomoci, nebo je nutí jednat, přičemž zásadně mění způsob, jakým tyto orgány mohou tyto pravomoci legálně využívat.

87. Pokud tomu tak je, splňují odpůrci toto kritérium?

88. I když je to jistě těsné, s ohledem na veškeré právní a skutkové okolnosti obsažené ve spise se přikláním k názoru, že odpověď na tuto otázku je kladná. Napadené nařízení má totiž dopad na způsob, jakým odpůrci mohou legálně vykonávat své *zvláštní pravomoci* v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví v rámci boje proti znečišťování a zajištění odpovídajících norem kvality ovzduší, jak jim to ukládají právní předpisy.

89. Skutečnost, že odpůrci mají na ústavní úrovni *zvláštní pravomoci* v oblastech ochrany životního prostředí a regulace dopravy, již byla uvedena Tribunálem, a nezdá se, že by ji navrhovatelé zpochybňovali. V této souvislosti dodávám, že odpůrci mají v tomto ohledu dokonce odpovídající *zákonné povinnosti* v rámci svých právních řádů. Tyto skutečnosti jsou důležité v rozsahu, v němž odlišují odpůrce od ostatních vnitrostátních orgánů Unie, které mohou být napadeným nařízením dotčeny pouze nepřímo, jelikož tyto jiné vnitrostátní orgány jsou pověřeny úkolem dbát na všeobecné blaho svých občanů. Tím spíše tyto skutečnosti odlišují odpůrce od všech fyzických osob žijících v Unii, které – pouze z důvodu, že dýchají znečištěný vzduch – se mohou cítit být napadeným nařízením dotčeny.

90. Klíčovou otázkou tedy je, zda je výkon těchto pravomocí odpůrci za účelem splnění jejich zákonných povinností napadeným nařízením podstatně dotčen.

91. Zaprvé je mezi účastníky řízení nesporné, že podle vnitrostátního práva jsou místní celky, jako jsou odpůrci, odpovědné za přijímání různých opatření k boji proti znečišťování a k zajištění určitých norem kvality ovzduší za účelem ochrany zdraví a bezpečnosti občanů. Tato opatření mohou být nezbytná – což je v tomto kontextu zásadní – *za účelem splnění povinností vyplývajících z unijního práva*, jako jsou povinnosti vyplývající z ustanovení směrnice 2008/50. Jak bylo uvedeno v bodě 59 výše, tato směrnice ukládá členským státům povinnost dodržovat

⁵⁰ – *Naproti tomu* například důraz Soudního dvora na zásadu efektivity, která je rovněž použitelná na přístup jednotlivců k vnitrostátním soudům za účelem uplatnění jejich práv založených na unijním právu, jež byla původně pojata jako bránící pouhé „nemožnosti“ – rozsudek ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5); později rozšířena tak, aby bránila „nemožnosti nebo nadměrně obtížnosti“ – rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 83); dále rozšířena o další doplňující prvky účinné soudní ochrany stanovené v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) – rozsudek ze dne 12. července 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, bod 48); a naposledy ještě více rozšířena prostřednictvím čl. 19 odst. 1 SEU, který má stejný obsah jako článek 47 Listiny, ale zahrnuje rovněž situace, na něž se přísně vzato v tradičním smyslu nevztahuje unijní právo – rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 143). Jedná se však samozřejmě o velmi odlišné otázky – jedna se týká účinného přístupu k vnitrostátním soudům za účelem potenciální ochrany subjektivních práv založených na unijním právu, zatímco druhá se týká přístupu k unijním soudům na základě článku 263 SFEU za účelem potenciální ochrany subjektivních práv založených na unijním právu.

evropské normy kvality ovzduší („AQS“), a za tímto účelem přijmout plány kvality ovzduší (včetně krátkodobých akčních plánů) („AQP“) pro určité zóny a aglomerace, v nichž znečišťující látky překračují mezní hodnoty.

92. Zadruhé je rovněž nesporné, že velká evropská města, jako jsou odpůrci, jsou stížena znečištěním, které z velké části pochází z emisí vozidel. To platí zejména pro emise NO_x ve velkých městech, které produkuje především místní silniční doprava, a jako takové často přesahují příslušné zákonné mezní hodnoty⁵¹.

93. Zatřetí zkoušky provedené po skandálu „dieselgate“ ukázaly, že *téměř všechna* lehká užitková vozidla se vznětovými motory Euro 5 a Euro 6 značně přesáhla použitelné mezní hodnoty NO_x⁵². Zavedením těchto norem tedy doposud nedošlo k podstatnému zlepšení situace v oblasti emisí NO_x⁵³.

94. Začtvrté je rovněž těžko zpochybnitelné, že pokud se unijní orgány nesnaží zajistit – jak tvrdí odpůrci – dodržování mezních hodnot stanovených ve „svých vlastních“ právních předpisech v oblasti emisí znečišťujících látek z vozidel, přechází povinnost přijmout opatření k zajištění kvality ovzduší logicky na orgány členských států. To platí zejména v případě vnitrostátních orgánů pověřených regulací provozu, zejména těch, které působí v nejvíce znečištěných oblastech. S přihlédnutím k běžnému životnímu cyklu lehkých užitkových vozidel budou tyto orgány samozřejmě muset jednat spíše dříve než později. Komise rovněž – a nelze v tom přehlédnout jistou ironii – vyzývá vnitrostátní orgány, aby *jednaly rychle a rázně*, když nedávno si jako prioritu stanovila zahajovat řízení pro porušení povinnosti proti členským státům, které nedodrží AQS⁵⁴.

95. Za tímto účelem jsou tak vnitrostátní orgány, jako jsou odpůrci, povinny přijmout určitá opatření, a to i v rámci AQP, která by v případě, že by Unie zakázala registraci a prodej vozidel, která nesplňují unijní emisní normy, byla s největší pravděpodobností méně omezující, ba dokonce zbytečná. Volba opatření, která mají odpůrci přijmout, jakož i způsob, jakým budou tato opatření prováděna, musí být tedy v přímém důsledku napadeného nařízení omezena. Z hlediska unijního i vnitrostátního práva je manévrovací prostor ke splnění jejich zákonných povinností značně omezen, což jim ukládá povinnost plnit požadované úkoly za tímto účelem odlišně.

96. Jak bylo uvedeno výše⁵⁵, města nebo jiné regionální celky si na základě vnitrostátního práva stále prakticky zachovávají své pravomoci regulovat místní dopravu z důvodů ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví bez ohledu na splnění „pravé“ nebo „nepravé“ normy Euro 6, a to takovým způsobem, jakým uznají za vhodné. Pokud tyto orgány chtějí, mohou zakázat vozidla Euro 6, či dokonce zavést vlastní normy Euro 7 nebo Euro 8. Stále mohou rozhodnout, že do centra města mohou vjíždět pouze určitá vozidla nebo že automobilová doprava je povolena pouze v určitých časech nebo dnech nebo že je obecně zakázána.

⁵¹ – Viz zejména zpráva Evropské komise – První výhled pro čisté ovzduší, COM(2018) 446 final/2, s. 2; a sdělení – Evropa, která chrání: Čistý vzduch pro všechny, COM(2018) 330 final, bod 3.1.

⁵² – Viz výše poznámka pod čarou 11.

⁵³ – Viz zejména Evropský parlament, Zpráva o vyšetřování měření emisí v automobilovém průmyslu (2016/2215(INI)) z března 2017, s. 26.

⁵⁴ – Pokud jde o mezní hodnoty emisí NO₂, viz rozsudky ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot oxidu dusičitého) (C-636/18, EU:C:2019:900), a ze dne 3. června 2021, Komise v. Německo (Mezní hodnoty – NO₂) (C-635/18, nezveřejněný EU:C:2021:437). Ve vztahu k související otázce úrovně PM₁₀ viz rozsudky ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94); ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334); a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (C-644/18, EU:C:2020:895). Není náhodou, že většina případů v této oblasti se týká největších aglomerací jednotlivých členských států.

⁵⁵ – Jak bylo uvedeno v předchozí části tohoto stanoviska, zejména v bodě 70.

97. Nic to však nemění na tom, že výkon jejich pravomocí a právních povinností byl bezmezně ztížen. Rozumná regulace místní dopravy z důvodů ochrany životního prostředí a veřejného zdraví musí vycházet z určitých širších a standardizovaných kritérií. Nikdo patrně nebude vážně navrhopvat, aby každé velké město nebo region v Evropě nyní začaly vytvářet svůj vlastní seznam vozidel, kterým bude umožněn vjezd do center měst, se stanicemi měření emisí u městských bran. Nicméně nemožnost dovolávat se (právě za tímto účelem) zavedených unijních kategorií a norem má za následek, že města si musí vybrat svá vlastní kritéria, která nutně vyvolají další spory, pokud jde o společenské nebo finanční náklady místních obyvatel nebo určitých skupin rezidentů, a která mohou vystavit města případným žalobám založeným na diskriminaci nebo svévolném omezení přístupu či volného pohybu⁵⁶.

98. Nezáviděníhodný úkol činit všechna tato (opravdu složitá) rozhodnutí – a případná s nimi spojená odpovědnost – jsou jednoduše přeneseny na (členské státy a jejich) místní orgány. Tyto orgány tak mohou skončit u toho, že budou muset přijímat drakonická a nepopulární opatření k zajištění dodržování unijního práva již z toho důvodu, že se Komise rozhodla tolerovat jiná porušování unijního práva.

99. V takové situaci tvrdit, že postavení místních celků je napadeným nařízením dotčeno pouze fakticky, a nikoli právně, je velmi formalistické⁵⁷, ne-li přímo cynické. Skutečnost, že Komise údajně nezajistila dodržování mezních hodnot emisí NO_x, musí mít přímý a významný dopad na způsob, jakým takové subjekty, jako jsou odpůrci, musejí vykonávat své autonomní pravomoci v oblastech ochrany životního prostředí a regulace dopravy⁵⁸.

100. V tomto posledně uvedeném rozměru je dopad na postavení odpůrců *právní, a nikoli pouze faktický*. Samozřejmě uznávám, že v takových případech, jako je projednávaná věc, není zdaleka jednoduché vytyčit hranici mezi tím, co je právní, a co je skutkové. Odpůrci samozřejmě jsou, jako všichni ostatní, dotčeni i fakticky: musejí přijmout unijní právní úpravu za fakt a výchozí bod své další činnosti. *Vedle toho* však rovněž existuje prvek právního dotčení. Napadené nařízení má přímý dopad na způsob, jakým budou odpůrci vykonávat svá zákonná práva a povinnosti.

101. Ke znázornění tohoto bodu může přispět jednoduché intelektuální cvičení. Předpokládejme, že by bylo určeno, že odpůrci jsou dotčeni pouze fakticky, nikoli právně. Kdo by pak ale mohl být takovou právní úpravou právně dotčen? Maďarská vláda uvedla, že právně dotčeni mohou být pouze výrobci automobilů a vnitrostátní orgány pověřené posuzováním dodržování ustanovení napadeného nařízení⁵⁹. O co více je však výrobce automobilů právně dotčen právní úpravou, kterou se musí řídit, pokud chce na trh uvést svůj zatím nevyrobený produkt⁶⁰? Výrobce nemá žádné zákonné právo na přijetí určité právní úpravy obsahující určité normy nebo hodnoty.

⁵⁶ – Pro jiný příklad, jak mohou mít některá kritéria výběru nebo přístupu k omezeným veřejným statkům (ať už se jedná o politiku bydlení nebo přístup vozidel do center měst) značné sociální dopady na určité skupiny, viz mé stanovisko ve spojených věcech Calí Apartments a HX (C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:251, body 121 až 136).

⁵⁷ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. ledna 1985, Piraiki-Patraiki a další v. Komise (11/82, EU:C:1985:18, body 6 až 10), a ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ – Za povšimnutí stojí, že v nedávné věci týkající se nesplnění povinnosti německá vláda tvrdila, že překročení hodnot NO₂ v některých oblastech Německa bylo v zásadě přičitatelné Komisi, neboť po několik let tento orgán nekonal za účelem zajištění souladu s ustanoveními nařízení č. 715/2007 týkajícími se emisí v podmínkách reálného provozu. Německá vláda tvrdila, že nečinnost Komise ztížila, ne-li znemožnila, dosáhnout souladu s mezními hodnotami NO₂ stanovenými ve směrnici 2008/50. Viz rozsudek ze dne 3. června 2021, Komise v. Německo (Mezní hodnoty – NO₂) (C-635/18, nezveřejněný, EU:C:2021:437, body 22, 68, 73, 125 a 126).

⁵⁹ – Viz výše, bod 36 tohoto stanoviska.

⁶⁰ – V rámci tohoto rozměru, který se v první řadě potenciálně překrývá s nedostatkem právního zájmu na podání žaloby – viz například rozsudek ze dne 4. června 2015, Andechser Molkerei Scheitz v. Komise (C-682/13 P, nezveřejněný, EU:C:2015:356, bod 25), nebo rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, Bionorica a Diapharm v. Komise (C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 85). V posledně uvedené věci (v bodě 115) Soudní dvůr odmítl existenci právního zájmu na podání žaloby žalobce, který v okamžiku podání žaloby ještě nevyráběl dotčený výrobek v rámci napadeného zvláštního právního režimu, a prohlásil žalobu za nepřipustnou.

V důsledku toho nemůže být jeho právní postavení (pro účely stávajících práv a povinností) již ze své podstaty dotčeno jakoukoli novou právní úpravou s budoucími pravidly, neboť v tomto ohledu v první řadě nemá (budoucí) zákonné právo. Totéž platí *a fortiori* pro vnitrostátní orgány pověřené kontrolou dodržování emisních hodnot stanovených unijní právní úpravou. Jaká by byla nabytá zákonná práva nebo povinnosti (nezávislé na členském státě, jehož pravděpodobně bude pouhým orgánem) ústředního vnitrostátního orgánu pověřeného schvalováním typu vozidel? Pro oba tyto druhy subjektů představují nové hodnoty, které budou muset v budoucnu dodržovat (jeden výrobou vozidel této specifikace, pokud chce, aby byla schválena, druhý zjišťováním souladu s uvedenými specifikacemi), pouze faktické výchozí body, ve skutečnosti však nemají žádný přímý a bezprostřední dopad na jejich právní postavení.

102. Netvrdím, že s takovým zužujícím přístupem souhlasím. Argument uvedený výše má pouze ukázat, že pokud by měla být přijata expanzivní představa o pouhém faktickém dotčení s vyloučením jakéhokoli právního dotčení, nikdo by nikdy nebyl právně dotčen žádným unijním aktem.

103. Konečně existují tři širší systémové důvody pro přijetí vyváženého výkladu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU v případě, že žalobci jsou regionálními celky členských států. Vzhledem k tomu, že se tyto důvody ve značné míře překrývají s argumenty již uvedenými v mém stanovisku ve věci Région de Bruxelles-Capitale k této otázce⁶¹, mohou být stručný.

104. Zaprvé *přesprávil* restriktivní použití článku 263 SFEU na místní celky by bylo těžko slučitelné s některými základními ústavními zásadami, zejména se zásadami zakotvenými v čl. 4 odst. 2 a 3 SEU.

105. Na straně jedné přístup, podle kterého jsou – pro účely soudního přezkumu na úrovni Unie – ústavní úlohy zastávané na vnitrostátní úrovni regionálními a místními celky irelevantní, by nepochybně špatně zapadal pod čl. 4 odst. 2 SEU, který Unii ukládá ctít zejména národní identitu členských států, „která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.“

106. Na druhé straně se otevřenější přístup celků působících pod úrovní státu k unijním soudům zdá být logickým (a téměř nevyhnutelným) protikladem četných a širokých povinností, které unijní právo těmto celkům ukládá. Jedná se nejen o obecnou povinnost přijmout všechna opatření nezbytná k provedení unijního práva a zajistit jejich uplatňování a zdržet se přijímání jakéhokoliv opatření, které by mohlo zmařit užitečný účinek unijního práva, ale rovněž o velmi konkrétní a specifické povinnosti v jednotlivých oblastech politiky, jak rovněž dokládá projednávaná věc. Zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU musí zjevně mít svůj rub i líc⁶².

107. Zadruhé odepření možnosti napadnout unijní akty, které podstatným způsobem ovlivňují výkon některých pravomocí, které na ústavní úrovni mají takové subjekty, jako jsou odpůrci, by mohlo vést k tomu, co musím nazvat „ústavně nezdravou situací“ z hlediska pobídek a kontroly. Není totiž neobvyklé, že unijní akty v přenesené pravomoci nebo unijní prováděcí akty jsou výsledkem určitého druhu (právně stanovené) dohody uzavřené mezi unijním orgánem

⁶¹ – Stanovisko ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, body 46 až 63 a 129 až 147). Je pravda, že tyto argumenty podle všeho Soudní dvůr nepřesvědčily, a to podle závěrů v jeho rozsudku ze dne 3. prosince 2020, Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Je však rovněž pravda, že žádný z těchto argumentů nebyl žádným způsobem, přímo ani nepřímo, Soudním dvorem v tomto rozsudku zpochybněn ani vyvrácen.

⁶² – Podrobněji viz mé stanovisko ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 80).

a příslušným průmyslovým odvětvím nebo zainteresovanými subjekty. V těchto případech může restriktivní přístup k pojmu „bezprostřední dotčení“ znamenat, že jedinou kategorií žalobců, která bude mít (možná) aktivní legitimace k podání žaloby k unijním soudům, budou právě členové tohoto průmyslového odvětví. To však nemůže nejlépe podněcovat k jednání s příslušnými zúčastněnými stranami a k vyváženému legislativnímu výsledku, pokud je nezpochybnění tohoto výsledku ve skutečnosti podmíněno vytvořením právních předpisů podle libosti příslušného průmyslového odvětví.

108. Zatřetí z hlediska institucionální úrovně jsem stále v rozpacích nad soudní strukturou a aktuální soudní politikou, jež tuto strukturu zachovává, která tím, že omezuje přímý přístup k unijním soudům, směřuje věci, v nichž se řeší platnost unijních aktů, vnitrostátním soudům, aby se tyto věci mohly eventuálně dostat k Soudnímu dvoru o několik let později prostřednictvím řízení o předběžné otázce⁶³. Tato složitá a časově náročná kombinace řízení není jednoduše rozumná z hlediska nejnovější reformy unijní soudní struktury, jež svěřila Tribunálu prostředky k výkonu jeho ústavní úlohy jakožto unijního soudu prvního stupně, jež může v rámci své pravomoci provádět úplný soudní přezkum po právní i skutkové stránce⁶⁴.

109. Vše výše uvedené platí tím spíše ve věcech týkajících se složitých technických oblastí, pro jejichž rozhodnutí může být v praxi rozdělení úkolů v rámci řízení o předběžné otázce nepříznivé. Na jedné straně totiž vnitrostátní soud, někdy dokonce i soud prvního stupně, jež se zabývá poněkud odlišnou otázkou, pravděpodobně neprovede podrobné, skutkové a technické předběžné posouzení otázek relevantních pro výklad unijního práva, který musí být proveden Soudním dvorem⁶⁵. Na druhé straně není na Soudním dvoře, aby v řízení o předběžné otázce posuzoval skutkový stav. Tímto způsobem hrozí nebezpečí, že přezkum dosti složitých technických otázek, které nutně ovlivní výsledek výkladu nebo platnosti unijního práva, nebude proveden v žádném z těchto řízení⁶⁶.

110. S ohledem na výše uvedené a navzdory nesprávnému právnímu posouzení, kterého se Tribunál v tomto ohledu dopustil, navrhuji, aby Soudní dvůr druhou část prvního důvodu kasačního opravného prostředku Maďarska, jakož i první a druhý důvod kasačního opravného prostředku Německa, zamítl. Odpůrci jsou bezprostředně dotčeni.

⁶³ – Jak ukazují dosud projednávané věci týkající se skandálu „dieselgate“ (viz výše poznámka pod čarou 10), tato problematika bude pravděpodobně svým způsobem zaměstnávat (unijní) soudy v následujících letech.

⁶⁴ – Viz argumenty uvedené v mém stanovisku ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, body 137 až 147). Nedávno viz také mé stanovisko ve věci FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, bod 148).

⁶⁵ – Viz například rozsudek ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800). V této věci vedla skutečnost, že pan Blaise a další osoby vnikli do blíže neurčených prodejen v departementu Ariège (Francie), kde znehodnotili kanystry s herbicidy obsahujícími glyfosát a skleněné vitríny, k tomu, že vůči uvedeným osobám bylo zahájeno trestní stíhání pro znehodnocení nebo poškození cizího majetku. Na tomto základě a v návaznosti na předkládací rozhodnutí předložené tribunal correctionnel de Foix (trestní soud ve Foix, Francie), který rozhodoval ve věci v prvním stupni, týkající se obvinění proti dotčeným osobám, posuzoval Soudní dvůr několik poměrně složitých technických otázek ohledně platnosti nařízení (ES) Evropského parlamentu a Rady č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. 2009 L 309, s. 1) v souvislosti s povolováním glyfosátu jako účinné látky. Zároveň nemohla být tatáž otázka (prodloužení povolení glyfosátu jako účinné látky) přezkoumána Tribunálem prostřednictvím přímé žaloby podané regionem hlavního města Brusel z důvodu neexistence bezprostředního dotčení uvedeného regionu – rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ – Pro jiný příklad viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Confédération paysanne a další (C-528/16, EU:C:2018:583), s několika výchozími technickými předpoklady uvedenými v tomto rozsudku, které byly později zpochybňovány mezinárodní vědeckou komunitou. Pro (možná neutrálnější) shrnutí těchto zpochybnění viz stanovisko Skupiny hlavních vědeckých poradců (Evropské komise), A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive ze dne 13. listopadu 2018. Úřad pro publikace Evropské unie, 2018 (DOI 10.2777/407732).

2. K otázce, zda napadené nařízení vyžaduje přijetí prováděcích opatření

a) Argumentace účastníků řízení

111. První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku Maďarska směřuje proti zjištění Tribunálu obsaženému v bodě 40 napadeného rozsudku, podle něhož napadené nařízení nevyžaduje přijetí *prováděcích opatření* vůči odpůrcům. Maďarsko má v podstatě za to, že napadené nařízení samo o sobě nevyvolává žádné právní účinky a že před tím, než bude moci nějaké právní účinky vyvolat, musí na vnitrostátní úrovni dojít k přijetí celé řady aktů.

b) Analýza

112. Tento důvod kasačního opravného prostředku musí být podle mého názoru zamítnut.

113. Z judikatury vyplývá, že pro účely posouzení, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, je nutno vycházet z postavení té osoby, která podává žalobu, a z předmětu žaloby⁶⁷. Otázka, zda vůči ostatním osobám vyžaduje dotčený akt přijetí prováděcích opatření⁶⁸ a zda jiná část napadeného aktu, která nebyla žalobcem napadena, vyžaduje přijetí prováděcích opatření⁶⁹, je proto irelevantní. V této souvislosti je zásadní zjistit, zda se zvláštní právní účinky, které mění postavení žalobce, projeví vůči této osobě v důsledku napadeného unijního aktu, nebo v důsledku jiného aktu přijatého Unií nebo dotčeným členským státem⁷⁰.

114. V tomto kontextu a vzhledem ke stanovisku odpůrců a předmětu tohoto řízení se domnívám, že se Tribunál nedopustil pochybení, když měl za to, že s ohledem na *zvláštní* situaci odpůrců nevyžadovalo napadené nařízení přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU.

115. Má-li se za to, že napadené nařízení umožňuje schválení typu „nepravých Euro 6“, což by umožnilo uvádění těchto vozidel na trh, a v důsledku toho jejich provoz, bude účinek na právní možnost odpůrců vykonávat své pravomoci tak, jak považují za vhodné, přímý a bezprostřední. Žádný jiný unijní nebo vnitrostátní akt se nevyžaduje k tomu, aby (metaforicky řečeno) svazoval odpůrcům ruce. Jinými slovy, mezi unijní právní úpravou napadenou odpůrci a změnou jejich právního postavení existuje příčinná souvislost.

116. Tvrzení, že celky působící pod úrovní státu musí čekat na první schválení typu každého „nepravého Euro 6“ vozidla, aby mohly toto schválení napadnout před vnitrostátním soudem a v rámci těchto řízení tvrdit neplatnost prováděné unijní právní úpravy, by bylo nepřiměřené a vykonstruované. Takovými prováděcími akty zjevně nejsou akty přijaté „vůči“ odpůrcům. Pokud jde o právní účinky zpochybněné odpůrci (implicitní nebo skrytá změna norem Euro 6), napadený unijní akt tedy zjevně je, pokud si vypůjčím slova generálního advokáta P. Cruz Villalóna, „v plném rozsahu a sám o sobě operativní“⁷¹.

⁶⁷ – Viz zejména rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, body 30 a 31).

⁶⁸ – Viz zejména rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 63 až 65).

⁶⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 31).

⁷⁰ – Viz zejména rozsudky ze dne 13. března 2018, European Union Copper Task Force v. Komise (C-384/16 P, EU:C:2018:176, body 43 až 45), a ze dne 18. října 2018, Internacional de Productos Metálicos v. Komise (C-145/17 P, EU:C:2018:839, body 56 a 57).

⁷¹ – Stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, bod 32).

117. První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku Maďarska musí být tedy zamítnuta.

B. K věci samé: nedostatek pravomoci Komise

a) Argumentace účastníků řízení

118. Svým třetím důvodem kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007, když dospěl k závěru o nedostatku pravomoci Komise k přijetí napadeného nařízení. Spolková republika Německo tvrdí, že Komise má široký prostor pro uvážení, pokud jde o kvalifikaci ustanovení jako „jiné než podstatné“ a o praktické účinky ustanovení. Je-li tento prostor pro uvážení řádně zohledněn, mělo by být zavedení zkoušek RDE jako takových, faktoru shody pro tyto zkoušky a přechodných pravidel považováno za prvky, které jsou jiné než podstatné ve smyslu čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení.

119. Jediný důvod kasačního opravného prostředku Komise se týká rovněž závěrů Tribunálu ohledně údajného nedostatku její pravomoci přijmout napadené nařízení. Komise nezpochybňuje, jak uvedl Tribunál v bodě 118 napadeného rozsudku, že mezní hodnoty emisí NO_x představují podstatný prvek nařízení č. 715/2007. Má však za to, že tento prvek nebyl změněn. V tomto ohledu je příznačné, že Tribunál odkazuje na „faktickou“ změnu mezní hodnoty (body 128, 137 a 144 napadeného rozsudku), přičemž uznává, že tyto mezní hodnoty nebyly právně změněny (v bodě 150 tohoto rozsudku).

120. Komise zdůrazňuje, že nařízení č. 715/2007 neobsahovalo žádná zvláštní ustanovení o způsobu, jakým mají být emise ověřovány. Podle Komise tak Tribunál zaměnil metodu ověření mezní hodnoty se změnou této mezní hodnoty. Vzhledem k tomu, že se staré laboratorní zkoušky NEDC a nové zkoušky RDE použijí kumulativně, a vozidlo tak musí pro schválení typu splňovat obě současně, nemůže napadené nařízení vést ke *zhoršení* metod ověřování, a v důsledku toho k faktické změně této mezní hodnoty.

121. Komise rovněž tvrdí, že Tribunál obrátil důkazní břemeno, když požadoval, aby Komise odůvodnila zvolené metody, a když zrušil napadený akt z důvodu, že měl za to, že argumenty Komise nebyly přesvědčivé. Je na navrhovatelích, aby prokázali protiprávnost unijního aktu, na něhož se v zásadě vztahuje domněnka platnosti.

122. V tomto kontextu ACEA zdůrazňuje, že koeficient zavedený Komisí je nezbytný k tomu, aby bylo možné porovnat různé soubory údajů s ohledem na technické a statistické nejistoty týkající se nových zkoušek.

b) Analýza

123. Zaprvé mě nepřesvědčily argumenty týkající se údajného manévrovacího prostoru Komise k určení, které prvky právního předpisu jsou podstatné a které nikoli. V první řadě je na unijním normotvůrci (v projednávané věci na Radě a Parlamentu), aby určil aspekty, na základě kterých chce přiznat Komisi přenesené nebo prováděcí pravomoci, a aspekty, na základě kterých

nikoli⁷². Dále „podstatné“ a „jiné než podstatné“ prvky jsou právní kategorie, a Soudnímu dvoru tedy přísluší, aby je v konečném důsledku vyložil a ověřil jejich správné použití v konkrétním případě⁷³.

124. Zadruté se ve stejném duchu nedomnívám, že by nějakým způsobem došlo k obrácení důkazního břemene. Tribunál pouze v právně i skutkově složité věci použil běžné zásady týkající se důkazního břemene v rámci přímých žalob. Vzhledem k tomu, že odpůrci doložili *fumus boni iuris*, bylo na Komisi, aby věcně a podrobně rozporovala a vyvrátila údaje předložené odpůrci, jakož i důsledky, které je z nich třeba vyvodit⁷⁴. Tribunál však měl za to, že protiargumenty Komise nebyly přesvědčivé, a dospěl k závěru, že Komise, aniž prakticky změnila mezní hodnoty emisí NO_x stanovené v příloze I nařízení č. 715/2007, nemohla: i) stanovit hodnoty NTE emisí NO_x, které jsou z důvodu CF pollutant vyšší než tyto hodnoty, ani každopádně ii) přijmout faktory velikosti, jako jsou faktory velikosti CF pollutant.

125. Zatřetí je po výše uvedeném upřesnění zásadním bodem těchto důvodů kasačního opravného prostředku to, zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že napadeným nařízením Komise fakticky změnila podstatný prvek hlavní právní úpravy.

126. S ohledem na argumenty předložené navrhovateli takové pochybení neshledávám.

127. Jednak totiž vše nasvědčuje tomu, že mezní hodnoty emisí NO_x stanovené nařízením č. 715/2007 představují *podstatný prvek* této právní úpravy⁷⁵. Stejně jako Tribunál nechápu, jak by bylo možné vzhledem ke znění, kontextu a především účelu tohoto unijního aktu dospět v tomto bodě k odlišnému závěru. V důsledku toho by je Komise nemohla změnit přijetím takové prováděcí právní úpravy, jako je napadené nařízení. Zdá se, že se účastníci řízení v tomto bodě shodují.

128. Zadruté lze v zásadě skutečně říci, že takové prvky, jako jsou hodnoty NTE nebo CF pollutant, jsou – zejména pokud na každý z nich nahlédneme samostatně – jinými než podstatnými prvky uvedeného nařízení. Jedná se o technické prvky čistě funkční a instrumentální povahy. Z bodu 26 odůvodnění, čl. 5 odst. 3 a čl. 14 odst. 3 nařízení č. 715/2007 poměrně jasně vyplývá, že postupy a zkoušky pro schvalování typu představují jiné než podstatné prvky tohoto nařízení, které tak mohou být Komisí přijaty regulativním postupem s kontrolou.

129. Zatřetí s ohledem na výše uvedené z toho však nevyplývá, že by Komise tím, že stanoví určité parametry pro zkoušky RDE (jako jsou hodnoty NTE nebo CF pollutant), nemohla nikdy ovlivnit to, co je samo o sobě podstatným prvkem (mezní hodnotu emisí NO_x). Z tohoto důvodu, pokud jsou zvolený postup ověřování a specifické hodnoty, které jsou v něm stanoveny, příliš shovívavé a neúčinné, omezení stanovené unijním normotvůrcem buď není možné kontrolovat, nebo je fakticky překonáno, a v důsledku toho často nebude v praxi dodržováno. Přinejmenším

⁷² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. března 2014, Komise v. Parlament a Rada (C-427/12 EU:C:2014:170, bod 40): „unijní zákonodárce disponuje posuzovací pravomocí při rozhodování, zda přizná Komisi přenesenou pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nebo prováděcí pravomoc podle čl. 291 odst. 2 SFEU“. Viz rovněž rozsudek ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 46).

⁷³ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 67), a ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 47).

⁷⁴ – Obdobně viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 112 a citovaná judikatura).

⁷⁵ – V tomto ohledu jsou podstatnými prvky právního předpisu ty prvky, jejichž přijetí vyžaduje učinění politických rozhodnutí, za která je odpovědný unijní zákonodárce. Viz rozsudek ze dne 11. května 2017, Dyson v. Komise (C-44/16 P, EU:C:2017:357, bod 61 a citovaná judikatura).

teoreticky tedy v úvahách Tribunálu, podle nichž by přijetí příliš vysokých parametrů mohlo fakticky vést k nepřímé nebo skryté změně mezní hodnoty emisí NO_x, neshledávám žádné pochybení.

130. Otázka, zda zvláštní parametry přijaté Komisí s ohledem na zvláštní okolnosti projednávané věci vedly k faktické změně mezní hodnoty emisí NO_x, se mi jeví jako složité posouzení skutkového stavu. Posouzení jako takové nepodléhá přezkumu Soudního dvora v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, ledaže by navrhovatelé tvrdili (a prokázali) zkreslení skutkového stavu nebo důkazů, z nichž vycházel soud prvního stupně⁷⁶. Podle ustálené judikatury musí zkreslení zjevně vyplývat z písemností ve spise, aniž je nutné znovu posuzovat skutkový stav a důkazy⁷⁷.

131. V projednávané věci žádné takové zkreslení nevidím.

132. Nikdo z odpůrců ani vedlejších účastníků nepředložil jakýkoli přesvědčivý argument, který by prokázal, že Tribunál *zásadně* nepochopil skutkový stav nebo nesprávně vyložil důkazy předložené účastníky řízení. Tribunál naopak dospěl k závěru, který je nejen možný, ale který má patrně také oporu v různých oficiálních relevantních dokumentech, kterých se dovolávali účastníci řízení. Například „zpráva Evropského parlamentu o vyšetřování měření emisí v automobilovém průmyslu“ dospěla k závěru, že faktor shodnosti „oslabuje v současnosti platné emisní normy“, „nelze jej odůvodnit z technického hlediska a neodráží zjevnou potřebu vyvíjet nové technologie“ a může být považován za „fakticky plošnou odchylku od platných emisních limitů po značně dlouhou dobu“⁷⁸. Stejně tak nedávná zpráva Evropského účetního dvora přináší pohled některých výzkumných pracovníků, podle nichž se mezní hodnoty NO_x stanovené pro zkoušky RDE jeví tak, že oslabují účinnost těchto zkoušek, a poznamenává mnohem nižší mezní hodnoty platné ve Spojených státech⁷⁹.

133. Po tomto upřesnění by podle mého názoru měl být zkoumán argument – jelikož představuje výtku k právnímu odůvodnění Tribunálu, a nikoli výtku k jeho posouzení relevantních skutkových okolností – jenž se týká skutečnosti, že Tribunál údajně nezohlednil kumulativní povahu obou těchto zkoušek. Jelikož ke schválení typu vozidla musí být splněny staré zkoušky (laboratorní zkoušky – NEDC) i nové zkoušky (zkoušky v reálném provozu – RDE), navrhovatelé namítají, že napadené nařízení *nemění dřívější stav*. Nemůže tedy dojít k faktické změně hlavní právní úpravy.

134. To vyvolává otázku: jaký je relevantní „dřívější stav“ v této věci? Zdá se, že navrhovatelé mají pravdu v tom, že napadené nařízení nevedlo a nemohlo vést ke změně dřívějšího stavu *in peius*, pokud tento dřívější stav chápeme tak, že odkazuje na skutečnou situaci v roce 2016. Pokud systému zkoušek rozumím správně, mělo uvedené nařízení logicky zlepšit ověřování dodržování normy Euro 6.

135. Nicméně skutečnost, že se situace z *faktického* hlediska nezměnila (nebo případně pouze zlepšila), nemůže zpochybnit závěr Tribunálu, pokud jde o protiprávní změnu *právní* situace, což by logicky mělo být výchozím bodem tohoto posouzení.

⁷⁶ – Viz například nedávný rozsudek ze dne 28. května 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos v. Komise (C-309/19 P, EU:C:2020:401, bod 10 a citovaná judikatura).

⁷⁷ – Viz zejména rozsudek ze dne 10. března 2021, Ertico – ITS Europe v. Komise (C-572/19 P, EU:C:2021:188, bod 69 a citovaná judikatura).

⁷⁸ – Uvedená v poznámce pod čarou 53 výše, body 6 a 9 až 11 této zprávy.

⁷⁹ – Reakce EU na skandál „dieselgate“, viz v poznámce pod čarou 9, s. 25.

136. Je pravda, že činnost Komise v této oblasti byla s největší pravděpodobností nutná. Podle bodu 15 odůvodnění a čl. 14 odst. 3 nařízení č. 715/2007 musí Komise přezkoumávat postupy, zkoušky a požadavky uvedené v čl. 5 odst. 3 téhož nařízení, jakož i zkušební cykly používané pro měření emisí. Tato ustanovení uvádějí, že pokud se v rámci přezkumu zjistí, že výše uvedené již nejsou přiměřené nebo neodrážejí skutečné emise, *musí být* upraveny tak, aby přiměřeně odrážely emise vznikající při reálném provozu na silnici.

137. To však nic nemění na skutečnosti, že, jak konstatoval Tribunál, Komise přijala legislativní akt, který po určitou dobu *stále toleroval odchylky* od mezní hodnoty emisí NO_x stanovené hlavní právní úpravou.

138. Jinými slovy, okamžik, ke kterému se po zjištění nesplnění povinnosti má stav normálně navrátit z právního hlediska, je obnovením potvrzením zákonného požadavku, který existoval po celou dobu. Argument, podle kterého napadené nařízení Komise „nezhoršilo situaci“, by mohl být zcela správný s ohledem na *faktickou* situaci, která existovala v dané době, a vyšla najevo až po skandálu dieseldgate. Pokud několik výrobců a typů vozidel na trhu v tehdejší době skutečně porušovalo předpisy, někteří z nich dokonce ve výrazné míře, legislativní snaha směřující k postupnému zajištění alespoň určitého dodržování za skutečných podmínek, které v daném okamžiku platily, musí totiž být považována za jednání v nejlepším zájmu systému jako takového a jeho budoucí funkce.

139. To však nic nemění na tom, že jak bylo konstatováno Tribunálem, Komise jakožto součást tohoto procesu připustila další odchylky od okamžiku, kdy se situace měla z *právního hlediska okamžitě* vrátit zpět: k úplnému dodržování již platné normy dříve přijaté unijním normotvůrcem, která měla být dodržována a vynucována již od počátku. To je totiž relevantní „dřívější stav“ z právního hlediska.

140. Nevidím tedy nic, co by bylo samo o sobě nesprávné na závěru Tribunálu, že přijetím napadeného nařízení Komise změnila právní stav tím, že výslovně tolerovala emise překračující mezní hodnotu určenou unijním normotvůrcem, přičemž tyto specifické mezní hodnoty byly podstatným prvkem, který Komise nemohla účinně změnit pouhou prováděcí právní úpravou.

141. Mám tedy za to, že i v tomto bodě by měl být napadený rozsudek potvrzen.

C. Důsledky zjištění Tribunálu

1. K rozsahu zrušení

142. V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo tvrdí, že se Tribunál dopustil pochybení, když měl za to, že bod 2 přílohy II napadeného nařízení je *oddělitelný* od zbývajících částí tohoto nástroje. Spolková republika Německo tvrdí, že podle úvah uvedených v napadeném rozsudku měl Tribunál rovněž zrušit čl. 1 bod 2 napadeného nařízení, který mění čl. 3 odst. 10 nařízení č. 692/2008, v rozsahu, v němž implicitně určuje – jak uvádí bod 156 napadeného rozsudku – okamžik, od kdy se zkoušky RDE již nepoužívají pouze pro účely monitorování.

143. Město Brusel vznáší námitku nepřipustnosti tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, když má za to, že Spolková republika Německo nemá žádný zájem na úplném zrušení napadeného nařízení.

144. Není totiž bezprostředně jasné, jaký by byl účel dalšího zrušení, pokud již byl odstraněn klíčový prvek struktury. Německá vláda by však obecně mohla mít za to, že spíše než mít nevyvážený systém (dřívější systém bez CF pollutant nebo nižší CF stanovený Komisí), by bylo výhodnější nebo rozumnější mít přepracovaný systém. Pokud tomu tak skutečně je, může mít Spolková republika Německo zájem na zrušení uvedeného nařízení v plném rozsahu. Z tohoto důvodu musí být námitka nepřipustnosti zamítnuta.

145. V každém případě však, pokud jde o opodstatněnost tohoto argumentu, není podle mého názoru podložený.

146. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je částečné zrušení unijního aktu možné, pokud jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývajících částí aktu. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že tento požadavek oddělitelnosti není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty⁸⁰.

147. V projednávané věci je problematický prvek zjištěný Tribunálem v napadeném nařízení (CF) velmi specifický. Tento koeficient se bude nadále používat, dokud jej unijní normotvůrce nezruší jiným koeficientem, který bude lépe odrážet realitu, nebo se jej rozhodne zrušit bez náhrady.

148. Německá vláda nevysvětlila, proč by zrušení nebo nahrazení tohoto koeficientu mělo nutně vliv na řádné fungování právního rámce, který napadené nařízení mění nebo provádí. Tribunál totiž nezjistil žádné zásadní pochybení v podobě zkoušek, ale pouze v hodnotách NTE stanovených za tímto účelem (z důvodu CF).

149. Německá vláda rovněž nevysvětlila, co konkrétně by se změnilo, pokud by Tribunál zrušil rovněž čl. 1 bod 2 napadeného nařízení.

150. V důsledku toho se domnívám, že tyto důvody kasačního opravného prostředku musí být rovněž zamítnuty.

2. K časovým účinkům zrušení napadených aktů

151. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku Maďarsko tvrdí, že se Tribunál dopustil pochybení, když časové účinky zrušení omezil na přiměřenou lhůtu nepřesahující 12 měsíců. Podle Maďarska je tato maximální lhůta příliš krátká, neboť unijní normotvůrce v praxi nemůže v tomto časovém rámci přijmout novou právní úpravu.

152. Velmi podobné argumenty předkládá v rámci pátého důvodu kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo. Německá vláda odkazuje na odhady německého automobilového průmyslu týkající se počtu automobilů německých a dalších evropských výrobců, které již nelze prodávat, a mimoto uvádí, že případné právní vakuum údajně vytvořené tímto rozsudkem Tribunálu by případně mohlo vést k úplnému zastavení výroby, schvalování a registrace nových vozidel z důvodu z něho vyplývající právní nejistoty.

153. Tyto důvody kasačního opravného prostředku nepovažuji za přesvědčivé.

⁸⁰ – Viz rozsudek ze dne 18. března 2014, Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16 a citovaná judikatura).

154. Jednoduše řečeno, Soudní dvůr má zodpovědět následující otázku navrhovatelů: je lhůta 12 měsíců dostatečně dlouhá na to, aby unijní orgány přijaly nová opatření, která prostřednictvím nápravy zjištěného pochybení zajistí dodržování norem stanovených hlavní právní úpravou?

155. S ohledem na argumenty vznesené navrhovateli mám za to, že Soudní dvůr by za účelem odpovědi na tuto otázku musel provést přezkum skutkového stavu *ex novo*. Navrhovatelé se totiž nedovolávají pochybení v metodách a kritériích použitých Tribunálem k provedení tohoto posouzení (jako jsou například chybně použité normy, některé relevantní prvky vyloučené z úvah apod.). Navrhovatelé jednoduše tvrdí, že se Tribunál dopustil pochybení při svém celkovém hodnocení. V tomto ohledu a z tohoto důvodu pochybuji o tom, že by tyto důvody kasačního opravného prostředku vůbec byly přípustné.

156. V každém případě navrhovatelé neuvádějí žádnou konkrétní skutkovou nebo právní okolnost, která podporuje názor, že lhůta 12 měsíců je nedostatečná k tomu, aby Komise mohla na základě svých prováděcích pravomocí napravit problémy zjištěné v napadeném nařízení.

157. V důsledku toho nejsou podle mého názoru tyto důvody kasačního opravného prostředku přípustné a v každém případě jsou neopodstatněné.

VI. Náklady řízení

158. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, který se na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu použije na řízení o kasačním opravném prostředku, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

159. Vzhledem k tomu, že odpůrci požadovali náhradu nákladů řízení, musí tedy tyto náklady nést navrhovatelé.

160. Podle čl. 140 odst. 1 a 3 jednacího řádu Soudního dvora ponese každý vedlejší účastník vlastní náklady řízení.

VII. Závěry

161. Navrhuji, aby Soudní dvůr:

- kasační opravné prostředky zamítl;
- rozhodl, že Spolková republika Německo, Maďarsko a Evropská komise nahradí náklady Ville de Paris, Ville de Bruxelles a Ayuntamiento de Madrid vynaložené v řízeních před Tribunálem a Soudním dvorem;
- rozhodl, že všichni vedlejší účastníci ponесou vlastní náklady řízení.