



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

13. ledna 2022*

„Kasační opravný prostředek – Žaloba na neplatnost – Životní prostředí – Schvalování motorových vozidel – Nařízení (EU) 2016/646 – Emise z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6) – Stanovení mezních hodnot emisí oxidů dusíku, které nelze překročit (NTE) při zkouškách v reálném provozu (RDE) – Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU – Přípustnost žaloby – Entita působící pod úrovní státu, která má v oblasti ochrany životního prostředí pravomoc omezit provoz některých vozidel – Podmínka, že žalobce musí být bezprostředně dotčen“

Ve spojených věcech C-177/19 P až C-179/19 P,

jejichž předmětem jsou tři kasační opravné prostředky podle článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie podané dne 22. února 2019 (C-177/19 P a C-178/19 P) a 23. února 2019 (C-179/19 P),

Spolková republika Německo, zastoupená J. Möllerem, D. Klebsem a S. Eisenberg, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, zastoupeným F. Di Giannim a G. Coppem, avvocati,

Rumunskem, zastoupeným původně E. Gane, O.-C. Ichim, L. Lițu a C.-R. Canțărem, poté E. Gane, O.-C. Ichim a L. Lițu, jako zmocněnci,

Slovenskou republikou, zastoupenou B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

vedlejšími účastníky v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Ville de Paris (Francie), zastoupené J. Assousem, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgie), zastoupené M. Uyttendaeleem, C. Deravem, N. Mourauxem a A. Feytem, avocats, jakož i S. Kaisergruberem, Rechtsanwalt,

* Jednací jazyky: španělština a francouzština

Ayuntamiento de Madrid (Španělsko), zastoupený J. Assousem, avocat,

žalobci v prvním stupni,

Evropská komise, zastoupená J.-F. Brakelandem a M. Huttunenem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni (C-177/19 P),

a

Maďarsko, zastoupené M. Z. Fehérem, jako zmocněncem,

účastník řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel),

podporované:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, zastoupeným F. Di Giannim a G. Coppem, avvocati,

vedlejším účastníkem řízení o kasačním opravném prostředku,

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Ville de Paris (Francie), zastoupené J. Assousem, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgie), zastoupené M. Uyttendaeleem, C. Deravem, N. Mourauxem a A. Feytem, avocats, jakož i S. Kaisergruberem, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Španělsko), zastoupený J. Assousem, avocat,

žalobci v prvním stupni,

Evropská komise, zastoupená J.-F. Brakelandem a M. Huttunenem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni (C-178/19 P),

a

Evropská komise, zastoupená J.-F. Brakelandem, jako zmocněncem,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, zastoupeným F. Di Giannim a G. Coppem, avvocati,

vedlejším účastníkem řízení o kasačním opravném prostředku,

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Ville de Paris (Francie), zastoupené J. Assousem, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgie), zastoupené M. Uyttendaeleem, C. Deravem, N. Mourauxem a A. Feytem, avocats, jakož i S. Kaisergruberem, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Španělsko), zastoupený J. Assousem, avocat,

žalobci v prvním stupni (C-179/19 P),

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan (zpravodaj), předseda senátu, C. Lycourgos, předseda čtvrtého senátu, a M. Ilešič, soudce,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. června 2021,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svými kasačními opravnými prostředky se Spolková republika Německo (C-177/19 P), Maďarsko (C-178/19 P) a Evropská komise (C-179/19 P) domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 13. prosince 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles a Ayuntamiento de Madrid v. Komise (T-339/16, T-352/16 a T-391/16, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2018:927), kterým Tribunal jednak zrušil bod 2 přílohy II 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 „sporné nařízení“), v rozsahu, v němž v bodech 2.1.1 a 2.1.2 přílohy IIIA nařízení Komise (ES) č. 692/2008 ze dne 18. července 2008, 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), stanoví hodnotu konečného faktoru shodnosti CF pollutant a hodnotu přechodného faktoru shodnosti CF pollutant pro hmotnost oxidů dusíku, a jednak rozhodl, že účinky zrušených ustanovení budou zachovány do doby, než bude v přiměřené lhůtě přijata nová právní úprava nahrazující tato ustanovení, přičemž tato lhůta nesmí přesáhnout dvanáct měsíců ode dne nabytí právní moci uvedeného rozsudku.

Právní rámec

Směrnice 2007/46/ES

- 2 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) (Úř. věst. 2007, L 263, s. 1), ve znění nařízení Komise (EU) č. 214/2014 ze dne 25. února 2014 (Úř. věst. 2014, L 69, s. 3) (dále jen „směrnice 2007/46“), v bodech 2, 3 a 14 odůvodnění uvádí:

- „(2) Systémy schvalování členských států je vhodné za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu Společenství nahradit postupem schvalování Společenství vycházejícím ze zásady plné harmonizace.
- (3) Technické požadavky použitelné na systémy, konstrukční části, samostatné technické celky a vozidla je třeba harmonizovat a specifikovat v regulačních [nařizovacích] aktech. Tyto regulační [nařizovací] akty by měly mít především za cíl zajistit vysokou míru bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, ochrany zdraví, ochrany životního prostředí, energetické účinnosti a ochrany proti neoprávněnému použití.

[...]

- (14) Hlavním cílem právních předpisů o schvalování vozidel je zajistit, aby nová vozidla, konstrukční části a samostatné technické celky uvedené na trh poskytovaly vysokou míru bezpečnosti a ochrany životního prostředí. Dosažení tohoto cíle by nemělo být ztěžováno montáží určitých částí nebo zařízení po uvedení vozidla na trh nebo po uvedení do provozu. Proto by měla být přijata odpovídající opatření k zajištění toho, aby části nebo zařízení, jež je možné montovat do vozidel a jež mohou významně ohrozit fungování systémů s významem pro bezpečnost nebo ochranu životního prostředí, podléhaly před tím, než jsou nabízeny k prodeji, kontrole ze strany schvalovacího orgánu. Tato opatření by měla zahrnovat technické požadavky, jež tyto části a zařízení musí splnit.“

- 3 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, uvádí:

„Tato směrnice stanoví 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 ve Společenství.

[...]

Zvláštní technické požadavky na konstrukci a fungování vozidel se stanoví za použití této směrnice v regulačních [nařizovacích] aktech, jejichž vyčerpávající seznam je uveden v příloze IV.“

- 4 Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Povinnosti členských států“, v odstavcích 1 až 3 uvádí:

„1. Členské státy zajistí, aby výrobci žádající o schválení splnili své povinnosti podle této směrnice.

2. Členské státy schválí pouze taková vozidla, systémy, konstrukční části nebo samostatné technické celky, jež splňují požadavky této směrnice.

3. 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.“

- 5 Příloha IV téže směrnice, nadepsaná „Požadavky pro ES schválení typu vozidla“, obsahuje v části I seznam „právní[ch] předpis[ů] [nařizovacích aktů] k ES schválení typu vozidla vyráběného v neomezených sériích“. Z toho plyne, že nařizovacím aktem pro emise z lehkých užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) je 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 vozidla (Úř. věst. 2007, L 171, s. 1).

Nařízení č. 715/2007

- 6 Článek 1 nařízení č. 715/2007, nadepsaný „Předmět“, v odstavci 1 stanoví:

„Toto nařízení stanoví společné technické požadavky pro schvalování typu motorových vozidel (dále jen ‚vozidel‘) a náhradních dílů, jako jsou náhradní zařízení k regulaci znečišťujících látek, z hlediska emisí.“

- 7 V kapitole II tohoto nařízení, nadepsané „Povinnosti výrobců při schvalování typu“, se nachází článek 4, který je nadepsán „Povinnosti výrobců“ a v odstavci 1 stanoví:

„Výrobci prokáží, že všechna nová vozidla, která jsou prodávána, registrována nebo uváděna do provozu ve Společenství jsou typově schválena v souladu s tímto nařízením a jeho prováděcími opatřeními. [...]

Tyto povinnosti zahrnují splnění mezních hodnot emisí stanovených v příloze I a prováděcích opatření uvedených v článku 5.“

Směrnice 2008/50/ES

- 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1) stanoví – jak vyplývá z jejího článku 1 nadepsaného „Předmět“ – opatření zaměřená mimo jiné na „zachování kvality ovzduší, je-li dobrá, a v ostatních případech její zlepšení“.

Nařízení (EU) 2016/427

- 9 Nařízením Komise (EU) 2016/427 ze dne 10. března 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 82, s. 1), Komise zavedla zkušební postup pro emise při skutečném provozu (RDE), který má lépe odrážet emise měřené na silnici.

Sporné nařízení

- 10 Bod 1 odůvodnění sporného nařízení uvádí:
- „Nařízení [č. 715/2007] je jedním ze zvláštních regulačních [nařizovacích] aktů v rámci postupu schvalování typu stanoveného směrnicí [2007/46].“
- 11 Článek 1 tohoto nařízení stanoví:
- „Nařízení [č. 692/2008] se mění takto:
- [...]
- 6) Příloha IIIA se mění způsobem stanoveným v příloze II tohoto nařízení.“
- 12 Příloha II uvedeného nařízení stanoví mimo jiné vložení bodů 2.1.1, 2.1.2 a 2.1.3 do přílohy IIIA nařízení č. 692/2008.
- 13 Bod 2.1.1 stanoví konečný faktor shodnosti pro hmotnost oxidů dusíku ve výši 1 + tolerance 0,5 a upřesňuje, že tato tolerance „je parametr zohledňující dodatečné nejistoty měření, které s sebou nese zařízení PEMS a které podléhají každoročnímu přezkumu a budou se revidovat v návaznosti na vylepšení kvality postupu PEMS nebo technický pokrok“.
- 14 Bod 2.1.2 uvádí, že odchylně od ustanovení bodu 2.1.1 se 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 přechodný faktor shodnosti 2,1 pro hmotnost oxidů dusíku.
- 15 Uvedený bod 2.1.3 se týká „[p]řenosov[ých] funkc[í]“.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 16 Návrhy došlými soudní kanceláři Tribunálu ve dnech 26. června, 29. června a 19. července 2016 podaly město Paříž (věc T-339/16), město Brusel (věc T-352/16) a Ayuntamiento de Madrid (věc T-391/16) žaloby znějící na zrušení sporného nařízení.
- 17 Na podporu svých žalob zejména tvrdily, že Komise nemohla tímto nařízením přijmout hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které jsou vyšší než mezní hodnoty stanovené pro normu Euro 6 nařízením č. 715/2007.

- 18 Samostatnými podáními Komise vznesla na základě čl. 130 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu proti uvedeným žalobám námitky nepřípustnosti vycházející z toho, že město Paříž, město Brusel a Ayuntamiento de Madrid nejsou sporným nařízením bezprostředně dotčeny ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a navrhla, aby Tribunál rozhodl bez projednání věci samé. Tribunál rozhodl, že námitky nepřípustnosti přezkoumá spolu s věcí samou.
- 19 Věci T-339/16, T-352/16 a T-391/16 byly spojeny pro účely ústní části řízení a rozhodnutí, jímž se končí řízení.
- 20 V napadeném rozsudku Tribunál zamítl námitky nepřípustnosti vznesené Komisí poté, co měl v bodě 84 uvedeného rozsudku za to, že „dotčení právního postavení žalobců [v prvním stupni] je prokázáno, a toto nařízení se jich tudíž bezprostředně dotýká ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU“. Ve věci samé Tribunál zrušil bod 2 přílohy II sporného nařízení v rozsahu, v němž v bodech 2.1.1 a 2.1.2 přílohy IIIA nařízení č. 692/2008 stanoví hodnotu konečného faktoru shodnosti CF pollutantu a hodnotu přechodného faktoru shodnosti CF pollutantu pro hmotnost oxidů dusíku, a dále rozhodl, že účinky zrušených ustanovení budou zachovány do doby, než bude v přiměřené lhůtě přijata nová právní úprava nahrazující tato ustanovení, přičemž tato lhůta nesmí přesáhnout dvanáct měsíců ode dne nabytí právní moci uvedeného rozsudku. Tribunál žaloby ve zbývajících částech zamítl a zamítl i žádost města Paříž o náhradu škody.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 21 Kasačním opravným prostředkem podaným ve věci C-177/19 P Spolková republika Německo navrhuje, aby Soudní dvůr:
 - zrušil napadený rozsudek a zamítl žaloby;
 - podpůrně změnil bod 3 výroku napadeného rozsudku v tom smyslu, že účinky zrušených ustanovení zůstanou zachovány po dobu mnohem delší než 12 měsíců od nabytí právní moci daného rozsudku, a
 - uložil městu Paříž, městu Brusel a Ayuntamiento de Madrid náhradu nákladů řízení.
- 22 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. června 2019 bylo povoleno vedlejší účastenství Slovenské republiky na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.
- 23 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. července 2019 bylo povoleno vedlejší účastenství Rumunska na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo v rámci ústního řízení, bude-li se konat.
- 24 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
 - zrušil napadený rozsudek a zamítl žaloby;
 - podpůrně zrušil výrok napadeného rozsudku v rozsahu, v němž stanoví, že účinky zrušených ustanovení budou zachovány po dobu dvanácti měsíců ode dne právní moci uvedeného rozsudku, a rozhodl, že účinky těchto ustanovení budou zachovány až do přijetí nové právní úpravy nahrazující tato ustanovení.

- 25 Kasačním opravným prostředkem podaným ve věci C-178/19 P Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek a zamítl žaloby;
 - podpůrně zrušil výrok napadeného rozsudku v rozsahu, v němž stanoví, že účinky zrušených ustanovení budou zachovány po dobu dvanácti měsíců ode dne právní moci uvedeného rozsudku, a rozhodl, že účinky těchto ustanovení budou zachovány až do přijetí nové právní úpravy nahrazující tato ustanovení, a
 - uložil účastníkům řízení v prvním stupni náhradu nákladů řízení.
- 26 Hlavní i podpůrná návrhová žádání Komise byla formulována stejně jako návrhová žádání předložená Maďarskem.
- 27 Kasačním opravným prostředkem podaným ve věci C-179/19 P Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek, zamítl žaloby a uložil městu Paříž, městu Brusel a Ayuntamiento de Madrid náhradu nákladů řízení a
 - podpůrně zrušil napadený rozsudek, vrátil věc Tribunálu k novému posouzení a rozhodl, že o nákladech řízení v obou stupních bude rozhodnuto později.
- 28 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 1. října 2019, Německo v. Komise (C-177/19 P, nezveřejněné, EU:C:2019:837), Maďarsko v. Komise (C-178/19 P, nezveřejněné, EU:C:2019:835), a Komise v. Ville de Paris a další (C-179/19 P, nezveřejněné, EU:C:2019:836), bylo povoleno vedlejší účastenství Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (dále jen „ACEA“) na podporu návrhových žádání navrhovatelů.
- 29 V každé z věcí, která se jich týká, město Paříž, město Brusel a Ayuntamiento de Madrid navrhují, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravné prostředky a uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.
- 30 Ayuntamiento de Madrid podpůrně navrhuje, aby Soudní dvůr vrátil tyto věci Tribunálu, aby mohl rozhodnout o důvodech, které nebyly v prvním stupni přezkoumány. Město Paříž a město Brusel podala stejný podpůrný návrh ve věci C-179/19 P.
- 31 Podle čl. 54 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora předseda pátého senátu dne 28. ledna 2021 po vyslechnutí generálního advokáta a účastníků řízení rozhodl o spojení projednávaných věcí pro účely stanoviska a rozsudku.

Ke kasačním opravným prostředkům

- 32 Na podporu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P Spolková republika Německo uplatňuje pět důvodů vycházejících zaprvé z nesprávného právního posouzení spočívajícího v tom, že Tribunál rozhodl, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou sporným opatřením bezprostředně dotčena, zadruhé z nedostatečného odůvodnění v posledně uvedeném ohledu, zatřetí z porušení mimo jiné čl. 5 odst. 3 nařízení

č. 715/2007 v rozsahu, v němž Tribunál rozhodl, že Komise neměla pravomoc přijmout sporné nařízení, začtvrté z nesprávného právního posouzení spočívajícího v tom, že Tribunál částečně zrušil toto nařízení, a zapáté z žádosti, aby účinky zrušených ustanovení uvedeného nařízení zůstaly zachovány po dobu delší než dvanáct měsíců od data nabytí právní moci napadeného rozsudku.

- 33 Maďarsko na podporu svého kasačního opravného prostředku ve věci C-178/19 P uplatňuje dva důvody týkající se zaprvé přípustnosti žalob v prvním stupni a zadruhé období stanoveného Tribunálem pro účely zachování účinků zrušených ustanovení sporného nařízení.
- 34 Komise na podporu svého kasačního opravného prostředku ve věci C-179/19 P uplatňuje jediný důvod vycházející z nesprávného právního posouzení, kterého se dopustil Tribunál, když rozhodl, že sporné nařízení mění podstatný prvek nařízení č. 715/2007.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P

Argumentace účastníků řízení

- 35 V druhém důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P, který je třeba zkoumat nejdříve, Spolková republika Německo, podporovaná ACEA a Slovenskou republikou, připomíná, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí z odůvodnění rozsudku jasně a jednoznačně vyplývat úvahy Tribunálu. V projednávané věci přitom Tribunál v napadeném rozsudku dostatečně neuvedl důvody, proč měl za to, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou sporným nařízením bezprostředně dotčena ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, neboť pouze uvedl, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 brání tomu, aby tato města mohla přijmout právní úpravy týkající se provozu vozidel splňujících normu Euro 6.
- 36 Město Brusel a Ayuntamiento de Madrid tvrdí, že druhý důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P je neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

- 37 Podle ustálené judikatury musí z odůvodnění rozsudku jasně a jednoznačně vyplývat úvahy Tribunálu, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody přijetí rozhodnutí a Soudní dvůr mohl vykonávat soudní přezkum (rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Evropská unie v. Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, bod 80 a citovaná judikatura).
- 38 V projednávané věci je pravda, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku, zejména z jeho bodů 50 až 84, že Tribunál se za účelem určení, zda jsou města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, sporným nařízením bezprostředně dotčena, věnoval především výkladu nikoli sporného nařízení, ale směrnice 2007/46, zejména jejího čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce. Podle tohoto ustanovení 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“.

- 39 Tribunál však zejména v bodech 50 až 54, 56, 59, 67, 74, 76 a 77 napadeného rozsudku dostatečně jasně a přesně uvedl důvody, proč měl za to, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 je relevantní pro účely určení, zda jsou města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, sporným nařízením bezprostředně dotčena, přestože se toto ustanovení nachází v aktu sekundárního unijního práva odlišném od tohoto nařízení.
- 40 Zejména v bodě 76 napadeného rozsudku Tribunál rozhodl, že doslovný, teleologický a kontextuální výklad směrnice 2007/46, zejména jejího čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce, vedou k závěru, že tato směrnice skutečně brání orgánům veřejné moci členského státu v tom, aby zakázaly, omezily nebo bránily jízdě vozidel na silnici z důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje uvedená směrnice, pokud splňují její požadavky. Tribunál přitom v podstatě v bodech 3, 4, 52, 74 a 76 napadeného rozsudku připomněl, že těmito požadavky jsou požadavky stanovené v „nařizovacích aktech“ téže směrnice, jakož i v od nich odvozených aktech, a poté zdůraznil, že nařízení č. 715/2007 je „nařizovacím aktem“ použitelným v rámci postupu schvalování stanoveného směrnicí 2007/46 pro emise znečišťujících látek z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel, přičemž tyto emise představují jedno z konstrukčních a funkčních hledisek těchto vozidel, na něž se vztahuje směrnice 2007/46, ve smyslu jejího čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce. Kromě toho, jak vyplývá zejména z popisu právního rámce věci uvedeného v bodech 2 až 16 napadeného rozsudku, nařízení č. 692/2008, nařízení 2016/427 a sporné nařízení jsou „akty odvozenými“ od nařízení č. 715/2007, jelikož jejich právním základem je toto nařízení a mají za cíl toto nařízení provést.
- 41 Z bodů 59, 74 a 76 napadeného rozsudku mimoto vyplývá, že Tribunál je toho názoru, že vzhledem k tomu, že sporné nařízení zavádí faktor shodnosti, který se vztahuje na hodnoty stanovené v nařízení č. 715/2007, za účelem definování hodnot emisí znečišťujících látek oxidů dusíku, které nelze překročit (NTE) při zkouškách emisí v reálném provozu (RDE) stanovených nařízením č. 2016/427, čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 se vztahuje rovněž na tyto hodnoty NTE, takže z důvodu přijetí sporného nařízení by již orgány veřejné moci nemohly stanovit omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek vozidel, která patří do kategorie, na niž se vztahuje nařízení č. 715/2007 a která splňují uvedené hodnoty NTE. Vzhledem k zjištění, že sporné nařízení se tak dotýká vlastních normativních pravomocí měst, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, v oblasti právní úpravy automobilové dopravy, z toho Tribunál zejména v bodech 50, 76, 80 a 84 uvedeného rozsudku dovedl, že tato města jsou tímto nařízením bezprostředně dotčena.
- 42 Prostudování celého napadeného rozsudku tak zúčastněným umožňuje seznámit se s důvody, proč měl Tribunál za to, že jeho výklad čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 má za následek, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou sporným nařízením bezprostředně dotčena.
- 43 Odůvodnění, které Tribunál poskytl na podporu závěru, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou sporným nařízením bezprostředně dotčena ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, proto postačuje ke splnění požadavků uvedených v bodě 37 tohoto rozsudku, aniž je dotčena opodstatněnost tohoto odůvodnění, která je předmětem prvního důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P a druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-178/19 P.
- 44 Druhý důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P tedy musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P a k druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-178/19 P

Argumentace účastníků řízení

- 45 Spolková republika Německo v prvním důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P a Maďarsko v druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-178/19 P tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou sporným nařízením bezprostředně dotčena.
- 46 Konkrétně Spolková republika Německo, podporovaná ACEA, Rumunskem a Slovenskou republikou, zaprvé uvádí, že omezení svobody obcí jednat nevyplyvají ze sporného nařízení, ale z jiných požadavků, a že zejména možnost územního samosprávného celku vytvořit zóny, ve kterých je provoz zakázán, nezávisí na tomto nařízení. Za předpokladu, že by zóny, ve kterých je provoz zakázán, byly protiprávní, by tato okolnost vyplývala z obecných požadavků unijního práva v oblasti základních svobod a základních práv.
- 47 Podle Spolkové republiky Německo například směrnice 2008/50 uvádí, že členské státy přijmou „náležitá opatření“, aby v případě překročení mezních hodnot bylo období překročení co možná nejkratší. Kromě toho, jak podle ní vyplývá z judikatury Soudního dvora vycházející z rozsudku ze dne 4. června 2009, Mickelsson a Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), a z bodu 53 napadeného rozsudku, taková pravidla, jako jsou pravidla týkající se volného pohybu zboží a práva na vlastnictví, které je chráněno unijním právem na základě článku 17 Listiny základních práv Evropské unie, mohou omezení užívání nově zaregistrovaných vozidel s nízkými emisemi znečišťujících látek učinit nepřiměřenými. Částečné zrušení sporného nařízení nemá podle jejího názoru vliv na tento právní stav, takže neexistuje souvislost mezi „normativními pravomocemi“ entit působících pod úrovní státu v této oblasti a sporným nařízením.
- 48 Zadruhé Spolková republika Německo tvrdí, že pravidla pro registraci vozidel se jako celek netýkají způsobů používání silnic, jako je zřizování zón, ve kterých je provoz zakázán. Pouhá skutečnost, že obce mohou být mimo jiné skutečně pověřeny uskutečněním environmentálního cíle, podle jejího názoru neodůvodňuje, aby mohly proti jakémukoli aktu, který by mohl mít dopad na životní prostředí, podat žalobu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Bylo by jim tím totiž přiznáno právo podat žalobu na neplatnost, které mají privilegovaní žalobci uvedení v čl. 263 prvním a druhém pododstavci SFEU.
- 49 Vzhledem k tomu, že opatření, které města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, zamýšlí v projednávané věci přijmout, má zlepšit kvalitu ovzduší, směrnice 2008/50 je nejspeciálnější směrnici, a má tedy přednost před směrnicí 2007/46. Opačné tvrzení Tribunálu v bodě 74 napadeného rozsudku není přesvědčivé.
- 50 Stejně tak není opodstatněné rozlišování, které Tribunál učinil v bodech 52 až 54 napadeného rozsudku mezi obecnými právními předpisy týkajícími se provozu (dny bez aut, obecné požadavky silničního provozu atd.) a právními předpisy o provozu, které přijaly orgány veřejné moci členských států a které stanoví omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek pro vozidla, která patří do kategorie, na kterou se vztahuje nařízení č. 715/2007, a která splňují normu Euro 6 nebo při zkouškách emisí v reálném provozu hodnoty NTE. Podle logiky Tribunálu by v zásadě nemělo být možné přijmout opatření s obecnou působností určená ke snížení úrovně emisí, která se vztahují rovněž na vozidla splňující normu Euro 6.

- 51 Maďarsko, podporované ACEA, zejména tvrdí, že sporné nařízení se bezprostředně dotýká pouze výrobců, kteří jsou povinni dodržovat mezní hodnoty stanovené v tomto nařízení, a orgánů, které jsou oprávněny kontrolovat dodržování těchto mezních hodnot a povolit schvalování typu a registraci, neboť jsou to tyto subjekty, kdo provádí a uplatňuje uvedené nařízení a vůči komu toto nařízení stanoví závazná ustanovení.
- 52 Maďarsko je, podobně jako Spolková republika Německo, dále toho názoru, že Tribunál nesprávně vyložil čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46. Toto ustanovení nevylučuje ani neomezuje možnost, aby města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, přijala opatření k omezení provozu vozidel, která jsou v souladu s touto směrnicí a nařízením č. 715/2007, na silnicích z důvodů vycházejících z úrovně emisí znečišťujících látek. Účelem uvedeného ustanovení je podle jeho názoru pouze zajistit, aby nová vozidla splňující požadavky téže směrnice a jiných předpisů unijního práva, které jsou s ní spojeny, mohla být bez překážek uvedena na vnitřní trh.
- 53 Město Brusel tvrdí, že Tribunál právem rozhodl, že je sporným nařízením bezprostředně dotčeno. Jak podle jeho názoru vyplývá zejména z bodů 52, 54 a 76 napadeného rozsudku, toto nařízení mu skutečně brání vykonávat pravomoci dle vlastního uvážení, jelikož má právní povinnost strpět přítomnost vozidel, která sice nesplňují původně stanovenou normu Euro 6, ale jsou v souladu s normou Euro 6, jak byla nově definována uvedeným nařízením, přičemž hodnoty NTE emisí oxidů dusíku definované ve sporném nařízení jsou vyšší než hodnoty původně stanovené v nařízením č. 715/2007. Jak totiž Tribunál uvedl, sporným nařízením jsou dotčeny právní předpisy o provozu přijaté orgány veřejné moci členských orgánů, které stanoví omezení pohybu založená na úrovni emisí znečišťujících látek pro vozidla, která patří do kategorie, na kterou se vztahuje toto nařízení, a která splňují normu Euro 6 nebo při zkouškách v reálném provozu hodnoty NTE.
- 54 Město Brusel dodává, že v projednávané věci sporné nařízení zakládá nejenom právní účinky, ale i věcné účinky, zejména stran zhoršení kvality ovzduší na jeho území, tedy účinky, proti kterým musí bojovat, jinak bude založena jeho odpovědnost nebo bude proti Belgickému království podána žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článků 258 a 259 SFEU. Podle města Brusel tak Tribunál v napadeném rozsudku správně zohlednil tento zásah do jeho skutkového i právního postavení při učinění závěru, že žaloba je přípustná.
- 55 Město Brusel mimoto uvádí, že kdyby přijalo právní úpravu, která na jeho území zakazuje provoz vozidel, která nesplňují normu Euro 6 pouze v laboratorních zkouškách nebo která bez uplatnění faktoru shodnosti nesplňují normu Euro 6 ve zkouškách v reálném provozu, Komise nebo jiný členský stát by mohly podat žalobu pro nesplnění povinnosti proti Belgickému království na základě článku 258 nebo článku 259 SFEU. Podle jeho názoru se jedná o důsledek přímo vyplývající ze sporného nařízení a tento důsledek sám o sobě umožňuje prokázat, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou tímto nařízením bezprostředně dotčena ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 56 Město Brusel zpochybňuje, že se Tribunál dopustil záměny mezi směrnicí 2007/46 a směrnicí 2008/50. Každopádně je nesporné, že opatření přijatá městy, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, musí být v souladu s unijním právem, a to ať již se směrnicí 2008/50 nebo se zásadou volného pohybu zboží. Tyto úvahy však nepostačují k učinění závěru, že sporné nařízení nebrání tomu, aby tato města vykonávala své vlastní pravomoci dle vlastního uvážení.

- 57 Mimoto je podle jeho názoru nesprávné konstatovat, že sporné nařízení je samostatným aktem zcela odlišným od směrnice 2007/46, jelikož toto nařízení spadá do rámce stanoveného uvedenou směrnicí.
- 58 Město Brusel má za to, že dopad sporného nařízení na situaci měst, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, navíc není čistě hypotetický. Zejména není prokázáno, že by se tato města mohla dovolávat judikatury Soudního dvora týkající se výjimek ze zásadního zákazu opatření, která mají rovnocenný účinek jako omezení dovozu, za účelem odchýlení se od rámce stanoveného směrnicí 2007/46 a jejími nařizovacími akty. Ostatně, i když uvedená města nemají žádnou pravomoc pro schvalování typu dotčených vozidel, mají přesto pravomoc přijmout regulační opatření v oblasti automobilového provozu a tato pravomoc je bezprostředně dotčena sporným nařízením v případě, že chtějí použít normu Euro 6 k regulaci tohoto provozu.
- 59 Město Brusel konečně tvrdí, že opatření týkající se úrovně emisí jsou nutně přijímána z důvodů spojených s konstrukčními a funkčními hledisky vozidel, i když jsou mimoto sledovány jiné cíle.
- 60 Ayuntamiento de Madrid uvádí, že sporné nařízení spadá do rámce směrnice 2007/46 z hlediska věcného i časového. Uvedené nařízení ostatně dokazuje na tuto směrnici již v bodě 1 svého odůvodnění.
- 61 Z věcného hlediska každé právní rozhodnutí, které stanoví omezení užívání pozemních motorových vozidel na základě technických kritérií uvedených ve směrnici 2007/46 a ve sporném nařízení, je podle jeho názoru bezprostředně a nutně konfrontováno se zákazem stanoveným v článku 4 uvedené směrnice. Naproti tomu podobný zákaz, který je však založen na úvahách nesouvisejících s technickými požadavky stanovenými těmito dvěma předpisy, je v tomto ohledu irelevantní.
- 62 Z časového hlediska, jak vyplývá z bodu 53 napadeného rozsudku, Tribunál posuzoval přípustnost žalob v prvním stupni z hlediska směrnice 2007/46. Z doslovného výkladu ustanovení této směrnice, který provedl Tribunál v bodě 59 napadeného rozsudku, totiž podle jeho názoru vyplývá, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích a v jejichž případě není zpochybněna existence právních pravomocí v oblasti environmentální policie, jsou sporným nařízením bezprostředně dotčena.
- 63 Ayuntamiento de Madrid tak zdůrazňuje, že celkově souhlasí s úvahami Tribunálu, když v bodech 81 a 82 napadeného rozsudku konstatoval skutečnou povahu omezení pravomocí vyplývajících ze sporného nařízení, ve spojení se směrnicí 2007/46, při učinění závěru, že je žaloba Ayuntamiento de Madrid přípustná.
- 64 Kromě toho je stanovisko zastávané Spolkovou republikou Německo a Maďarskem rozporuplné. Na jedné straně totiž tyto členské státy mají za to, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, nejsou dotčena sporným nařízením, jelikož je jim ponechána naprostá volnost zakázat, omezit nebo bránit jízdě pozemních motorových vozidel na silnici, zejména v rámci boje proti znečištění ovzduší, na základě jiných právních předpisů, jako je směrnice 2008/50. Na druhé straně však tytéž členské státy tvrdí, že tato města nejsou bezprostředně dotčena textem, který mění normu Euro 6.
- 65 Ayuntamiento de Madrid, který poznamenal, že města jsou hlavními aktéry unijního práva, mimoto připomíná cíl spočívající ve zmírnění podmínek pro podání přímých žalob a skutečnost, že vývoj přístupu k přípustnosti u entit působících pod úrovní státu, zejména v oblastech

týkajících se práva životního prostředí, může být vnímán jako logický důsledek zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU a uvedené Tribunálem v bodě 79 napadeného rozsudku. Lze tedy podle jeho názoru připustit, že na entity působící pod úrovní státu, jako jsou města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, které svým jednáním zakládají odpovědnost států, jimž podléhají, před Evropskou unií, se vztahuje domněnka přípustnosti, přičemž autor napadeného aktu musí prokázat, že nejsou napadenými ustanoveními dotčeny.

- 66 Město Paříž a Ayuntamiento de Madrid konečně tvrdí, že možnost uvedená Tribunálem v bodě 79 napadeného rozsudku, aby byla žaloba pro nesplnění povinnosti podána proti dotyčnému členskému státu, představuje účinek vyplývající ze sporného nařízení a potvrzuje skutečnost, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou tímto nařízením bezprostředně dotčena. Například v případě, kdy by město zakázalo provoz všem vozidlům, která jsou v souladu s uvedeným nařízením, porušilo by unijní právo s ohledem na zákaz stanovený v čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46.
- 67 Komise tvrdí, že Spolková republika Německo patrně vykládá napadený rozsudek příliš široce. Kasační opravný prostředek totiž opakovaně odkazuje na „zóny, ve kterých je provoz zakázán“. Z bodu 52 napadeného rozsudku přitom podle jejího názoru vyplývá, že opatření spočívající v omezení provozu, která se týkají všech vozidel, nejsou dotčena unijními právními předpisy o schvalování typu motorových vozidel.
- 68 Komise má dále pochybnosti o úvahách Spolkové republiky Německo týkajících se základních svobod zaručených Smlouvami a zásady proporcionality. Primární právo totiž podle jejího názoru nebrání tomu, aby se akty sekundárního práva mohly bezprostředně dotýkat právních subjektů ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Zejména skutečnost, že obce musí dodržovat zásadu proporcionality, jim *a priori* nebrání, aby byly bezprostředně dotčeny, pokud mohou prokázat změnu svého právního postavení plynoucí z právních předpisů Unie o schvalování typu motorových vozidel.

Závěry Soudního dvora

- 69 Nejprve je třeba připomenout, že žalobu regionálního nebo místního celku nelze považovat za žalobu členského státu, jelikož pojem „členský stát“ ve smyslu článku 263 SFEU se vztahuje pouze na vládní orgány členských států. Regionální nebo místní celek může v rozsahu, v němž má právní subjektivitu na základě vnitrostátního práva, které se na něj vztahuje, podat žalobu proti aktu unijního práva pouze v případě, kdy spadá pod jeden z případů uvedených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 1984, *Commune de Differdange a další v. Komise*, 222/83, EU:C:1984:266, body 9 až 13, a rozsudek ze dne 2. května 2006, *Regione Siciliana v. Komise*, C-417/04 P, EU:C:2006:282, body 21 a 24 a citovaná judikatura).
- 70 Vzhledem k tomu, že takové celky podléhají stejně jako každá fyzická nebo právnická osoba uvedená v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU specifickým podmínkám, které toto ustanovení stanoví, je třeba odmítnout jako neopodstatněnou argumentaci Ayuntamiento de Madrid uvedenou v bodě 65 tohoto rozsudku, podle které se na takové entity působící pod úrovní státu, jako jsou města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, musí vztahovat domněnka přípustnosti, pokud podávají žalobu na neplatnost proti aktu unijního práva na základě uvedeného ustanovení.

- 71 V projednávané věci Tribunál v rámci přezkumu námitek nepřijatelnosti, které Komise vznesla proti žalobám na neplatnost, které k němu byly podány, v bodech 36 až 40 napadeného rozsudku konstatoval, že sporné nařízení je nařizovacím aktem, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, a poté na základě úvah uvedených v bodech 41 až 84 uvedeného rozsudku rozhodl, že toto nařízení se bezprostředně dotýká měst, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 72 Pokud jde o podmínku, že právnická osoba musí být bezprostředně dotčena, tato podmínka podle ustálené judikatury vyžaduje, aby byla kumulativně splněna dvě kritéria, a sice aby napadené opatření zaprvé vyvolávalo bezprostřední účinky na právní postavení žalobce a zadruhé neponechávalo adresátům pověřeným jeho provedením žádnou posuzovací pravomoc, přičemž toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy (rozsudek ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise, C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 55, a 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).
- 73 Zejména, jak právem uvedl Tribunál v bodě 50 napadeného rozsudku, akt unijního práva, který brání právnické osobě veřejného práva, aby vykonávala vlastní pravomoci dle vlastního uvážení, vyvolává bezprostřední účinky na právní postavení této právnické osoby, takže je třeba mít za to, že se jí tento akt bezprostředně dotýká ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), bod 69].
- 74 V důsledku toho je třeba zkoumat, zda se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 skutečně brání městům, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, vykonávat jejich pravomoci regulovat provoz osobních vozidel dle vlastního uvážení za účelem snížení znečištění, a že tudíž s ohledem na vztah mezi tímto ustanovením a sporným nařízením je třeba tato města považovat za bezprostředně dotčená tímto nařízením.
- 75 Článek 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 stanoví, 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“.
- 76 V projednávaném případě měl Tribunál v bodech 51 až 53 napadeného rozsudku za to, že právní úpravy přijaté orgány veřejné moci členských států, které se týkají všech vozidel nebo kategorie vozidel definované ve vztahu k jiným kritériím, než jaká jsou předmětem ustanovení směrnice 2007/46, jejich „nařizovacích aktů“ a aktů od ní odvozených, nemohou být v rozporu s čl. 4 odst. 3 druhým pododstavcem této směrnice. Tribunál zejména upřesnil, že těmito unijními akty nemůže být dotčena většina právních úprav „silničního provozu“, jakož i taková opatření spočívající v omezení provozu, jako jsou opatření zavádějící pěší zóny, „dny bez vozidel“ nebo střídavou dopravu v případě vysokého znečištění ovzduší. Stejně tak měl Tribunál za to, že by v současnosti orgán veřejné moci členského státu mohl, aniž by porušil čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46, stanovit omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek pro vozidla, která náleží do kategorie, na kterou se vztahuje nařízení č. 715/2007, a která splňují maximálně normu Euro 5, neboť tato norma a předcházející normy Euro již nejsou pro účely použití této směrnice v platnosti, neboť je nyní použitelná norma Euro 6.

- 77 Naproti tomu, jak v podstatě vyplývá z bodů 54 až 76 napadeného rozsudku, Tribunál rozhodl, že důsledkem zahrnutí odkazu na „jízdu na silnici“ do čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 je zabránit orgánu veřejné moci členského státu zavést omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek pro vozidla, na která se vztahuje nařízení č. 715/2007 a která splňují hodnoty NTE během zkoušek v reálném provozu, neboť tyto hodnoty jsou platné z důvodu přijetí sporného opatření, a taková vozidla v důsledku toho splňují požadavky plynoucí z této směrnice.
- 78 V bodě 76 napadeného rozsudku, na který odkazují body 77, 79 a 80 uvedeného rozsudku, Tribunál jako příklad opatření spočívajícího v omezení provozu, které tak již podle jeho názoru nemůže být z důvodu přijetí sporného nařízení přijato městy, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, uvedl opatření, které na základě úrovní emisí vozidel omezuje provoz vozidel, která při zkouškách v reálném provozu nesplní mezní hodnoty emisí oxidů dusíku stanovené v normě Euro 6, ale která jsou při těchto zkouškách nicméně v souladu s hodnotami NTE emisí oxidů dusíků stanovenými v tomto nařízení, jež jsou vyšší než první uvedené hodnoty.
- 79 Jak totiž vyplývá z bodu 81 napadeného rozsudku, města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, před Tribunálem odůvodnila, aniž to bylo zpochybněno v prvním stupni nebo v rámci projednávaných kasačních opravných prostředků, že na základě vnitrostátního práva mají pravomoci chránit životní prostředí a zdraví, zejména pravomoci bojovat proti znečišťování ovzduší, zahrnující pravomoc omezit za tímto účelem automobilovou dopravu.
- 80 Je tedy třeba přezkoumat, zda Tribunál mohl právem vykládat čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 v tom smyslu, že omezuje výkon uvedených pravomocí způsobem uvedeným v bodech 77 a 78 tohoto rozsudku.
- 81 V tomto ohledu je třeba nejprve upřesnit, že i když omezení pravomoci regulovat provoz, kterou disponují města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, by mohlo vyplývat ze svobod a základních práv zaručených unijním právem, tato okolnost sama o sobě těmto městům nebrání, aby byla bezprostředně dotčena aktem sekundárního práva Unie týkajícího se schvalování typu motorových vozidel.
- 82 Pokud jde o opodstatněnost výkladu Tribunálu stran výrazu „jízda na silnici“, uvedeného v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2007/46, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i kontext, do kterého spadá, a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad (rozsudek ze dne 2. září 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, bod 31 a citovaná judikatura).
- 83 Zprvée, pokud jde o znění čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, je třeba poznamenat, že i když se výraz „jízda na silnici“ s ohledem na svůj obvyklý smysl podle všeho vztahuje na provoz vozidel na území členského státu, nejedná se o jedinou činnost, která na základě tohoto ustanovení nemůže být členskými státy zakázána, neboť uvedené ustanovení uvádí rovněž jiné činnosti, které také nemohou být zakázány, jako je „registrace“, „prodej“ a „vedení [vozidel] do provozu“.
- 84 Jak v podstatě zdůrazňuje Komise, zákaz prodeje nebo uvedení do provozu s sebou přitom nese obecnou překážku přístupu dotyčných vozidel na trh. Totéž může platit pro zákaz registrace. Všechny tyto zákazy tedy odkazují na překážky vstupu na trh s vozidly.

- 85 Zadruhé, pokud jde o kontext, do kterého čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 spadá, nejprve ze samotného názvu této směrnice vyplývá, že jejím cílem je stanovit rámec pro schvalování motorových vozidel, což nasvědčuje tomu, že povinnosti uložené členským státům na základě ustanovení této směrnice, mezi které patří povinnosti uvedené v jejím článku 4, se týkají uvádění těchto vozidel na trh, a nikoli jejich následného provozu.
- 86 Dále, jak uvedl generální advokát v bodě 52 svého stanoviska, je třeba konstatovat, že znění čl. 4 odst. 3 prvního a druhého pododstavce směrnice 2007/46 se vzájemně doplňují. První pododstavec se totiž týká pozitivní povinnosti umožňující členským státům registrovat a povolovat prodej a uvádění do provozu zejména u vozidel splňujících požadavky této směrnice a druhý pododstavec se týká negativní povinnosti bránící členským státům zakázat, omezit nebo bránit registraci, prodeji, uvedení do provozu nebo jízdě na silnici těchto vozidel. Výklad provedený Tribunál by přitom měl za následek podstatné rozšíření dosahu druhého pododstavce, který by byl tak mnohem širší než dosah prvního pododstavce, což se jeví jako obtížné odůvodnitelné.
- 87 Konečně, i když – jak vyplývá z článku 4 směrnice 2007/46 – výrobci motorových vozidel a vnitrostátní orgány příslušné v oblasti schvalování jsou konkrétně dotčeni povinnostmi stanovenými v tomto článku, je nesporné, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, nemají pravomoci v oblasti schvalování těchto vozidel.
- 88 Zatřetí, pokud jde o cíl sledovaný směrnicí 2007/46, z jejího článku 1, ve spojení s body 2, 3 a 14 jejího odůvodnění, vyplývá, že tato směrnice stanoví jednotný postup schvalování nových vozidel vycházející ze zásady plné harmonizace, pokud jde o jejich technické vlastnosti, přičemž zvláštní technické požadavky na konstrukci a fungování vozidel jsou stanoveny zvláštními směrnicemi uvedenými v příloze IV této směrnice. Z těchto ustanovení vyplývá, že cílem tohoto harmonizovaného rámce je vytvoření a fungování vnitřního trhu, přičemž vysoká úroveň bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích má být zaručena plnou harmonizací technických požadavků týkajících se zejména konstrukce vozidel (rozsudek ze dne 20. března 2014, Komise v. Polsko, C-639/11, EU:C:2014:173, body 34 a 35).
- 89 Úvahy uvedené v bodech 83 až 88 tohoto rozsudku svědčí proti takovému výkladu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, jaký provedl Tribunál, který vede k přiznání širokého rozsahu izolovanému výrazu v této směrnici za účelem podpoření závěru, že toto ustanovení brání některým místním omezením v oblasti provozu, která mají zejména chránit životní prostředí.
- 90 Výklad čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 provedený Tribunálem není potvrzen ani historií vzniku tohoto ustanovení. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. prosince 2003 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla [COM(2003)418 final] totiž neobsahoval odkaz na „jízdu na silnici“, ale tento odkaz byl vložen až do pozměněného návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. října 2004 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (přepřpracované znění) [COM(2004)738 final].

- 91 Podle ustanovení 5 tohoto pozměněného návrhu musí být přitom uvedený odkaz chápán jako „ustanovení o volném pohybu“. Jak dále vyplývá ze samotného nadpisu tohoto ustanovení 5, takovéto změny v tomto pozměněném návrhu měly pouze objasnit povinnosti členských států, pokud jde o volný pohyb schválených vozidel, konstrukčních částí a technických celků, a nikoli rozšířit rozsah těchto povinností.
- 92 Je tudíž nutno konstatovat, že účelem doplnění odkazu na „jízdu na silnici“ nebylo rozšířit rozsah působnosti právních předpisů o schvalování vozidel, ale pouze zabránit tomu, aby členské státy obcházely zákaz bránit v přístupu na trh vozidel, která spadají do působnosti směrnice 2007/46 a jsou v souladu s požadavky této směrnice, jejími nařizovacími akty a akty od ní odvozenými, a to při registraci těchto vozidel, jejich uvedení na trh nebo jejich uvedení do provozu.
- 93 Tribunál tedy vyložil výraz „jízda na silnici“, který je uveden v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2007/46, izolovaným způsobem, který není v souladu s kontextem, do kterého toto ustanovení spadá, ani s cíli právní úpravy, jejíž je součástí, a dokonce ani s historickým vznikem uvedeného ustanovení.
- 94 Za těchto podmínek, jak uvedl generální advokát v bodě 72 svého stanoviska, se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 84 napadeného rozsudku rozhodl, že s ohledem na skutečnost, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46 omezuje výkon pravomocí, kterými disponují města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, v oblasti ochrany kvality ovzduší, a jejich využití, a s ohledem na vztah mezi sporným nařízením a tímto ustanovením jsou tato města tímto nařízením bezprostředně dotčena, a že v důsledku toho se jich toto nařízení bezprostředně dotýká ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 95 Kromě toho žádný jiný důvod uplatněný městy, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, ani žádná úvaha formulovaná Tribunálem v napadeném rozsudku neumožňují podpořit jeho závěr, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou sporným nařízením bezprostředně dotčena.
- 96 Konkrétně zaprvé v rozsahu, v němž města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, poukazují na možnost podání žaloby pro nesplnění povinnosti proti jednomu z členských států, pod něž spadají, v případě, že by v oblasti silničního provozu přijala právní úpravu odporující spornému nařízením, a i když upřesňují, že tato možnost představuje důsledek přímo plynoucí z tohoto nařízením, který znamená, že musí být považována za bezprostředně dotčená tímto nařízením ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, jejich argumentaci nelze přijmout.
- 97 Tato argumentace, stejně jako posouzení uvedené v bodě 79 napadeného rozsudku, ve kterém Tribunál uznal existenci takové možnosti, totiž vychází z předpokladu, že přijetí právní úpravy, která omezuje místní provoz některých vozidel za účelem ochrany životního prostředí skutečnost, ze strany měst, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, by mohlo být v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46, ve spojení se sporným nařízením. Jak přitom vyplývá z úvah uvedených v bodech 80 až 93 tohoto rozsudku, tento předpoklad je nesprávný.
- 98 Totéž platí pro úvahy uvedené Tribunálem v bodech 77 a 78 napadeného rozsudku, podle kterých jsou vnitrostátní soudy členských států v podstatě vedeny k tomu, aby z důvodu neslučitelnosti se sporným nařízením, ve spojení s čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46, zrušily akt přijatý městem, který omezuje provoz vozidel na silnicích z důvodů souvisejících s jejich úrovní emisí, ačkoli tato

vozidla splňují požadavky stanovené sporným nařízením. Tyto úvahy totiž vychází rovněž z nesprávného předpokladu uvedeného v předchozím bodě, takže nemohou ani prokázat, že města, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jsou tímto nařízením bezprostředně dotčena.

- 99 Zadruhé, pokud jde o argumentaci uplatněnou městem Brusel, jak je uvedena v bodě 54 tohoto rozsudku, postačí konstatovat, že na rozdíl od toho, k čemu Tribunál podle všeho dospěl v bodě 83 napadeného rozsudku, skutečnost, že Komise zahájila řízení pro nesplnění povinnosti proti Belgickému království, Španělskému království nebo Francouzské republice z důvodu údajné nedostatečné kvality ovzduší na jejich území z hlediska požadavků směrnice 2008/50, a to i pokud jde o úroveň oxidů dusíku, nelze považovat za důsledek přímo plynoucí ze sporného nařízení. Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 94 tohoto rozsudku – toto nařízení nebrání městům, která jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, aby využila svých pravomocí regulovat silniční provoz dle vlastního uvážení zejména za účelem ochrany životního prostředí, uvedené nařízení nelze chápat tak, že má přímý dopad na možnost, že členské státy, kterým tato města podléhají, budou u Soudního dvora žalovány, či dokonce Soudním dvorem odsouzeny v rámci řízení pro nesplnění povinnosti z důvodu nesplnění jejich povinností v oblasti životního prostředí.
- 100 Zatřetí ani příklady, které Tribunál uvedl v bodě 82 napadeného rozsudku a které se týkají opatření spočívajících v omezení silničního provozu, která již přijala města, jež jsou odpůrci v řízení o kasačních opravných prostředcích, jako je opatření zavedené městem Paříž za účelem omezení provozu vozidel, která nesplňují určitou normu Euro, na jeho území, nezpochybňují úvahy uvedené v bodě 94 tohoto rozsudku, jelikož otázka, zda tato města skutečně přijala právní úpravy, na které se podle Tribunálu vztahuje zákaz podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2007/46 z důvodu přijetí sporného nařízení, nic nemění na nesprávnosti výkladu tohoto ustanovení, který Tribunál provedl za účelem posouzení přípustnosti žalob, které k němu byly podány na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 101 Z toho plyne, že prvnímú důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-177/19 P a druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-178/19 P musí být vyhověno.
- 102 Ze samotného znění čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU přitom vyplývá, že přípustnost žaloby na neplatnost, kterou na základě tohoto ustanovení podala fyzická nebo právnická osoba, které není napadený akt určen, je podmíněna tím, že je tato osoba uvedeným aktem bezprostředně dotčena.
- 103 Za těchto podmínek je třeba napadený rozsudek zrušit v rozsahu, v němž Tribunál zamítl námitky nepřípustnosti vznesené Komisí a rozhodl, že žaloby v prvním stupni jsou přípustné.

K žalobám v prvním stupni

- 104 Podle čl. 61 prvního pododstavce druhé věty statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje. V projednávaném případě má Soudní dvůr za to, že soudní řízení dovoluje, aby vydal sám konečné rozhodnutí ve věci, a že je zejména třeba vydat konečné rozhodnutí o přípustnosti žalob na neplatnost.

- 105 Pokud jde o námitky nepřijatelnosti vznesené Komisí, je třeba konstatovat, že z důvodů uvedených v bodech 82 až 101 tohoto rozsudku města, která byla žalobci v prvním stupni, nemohou být na rozdíl od toho, co tvrdí, považována za bezprostředně dotčená sporným nařízením.
- 106 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 102 tohoto rozsudku – přípustnost žaloby na neplatnost, kterou na základě tohoto ustanovení podala fyzická nebo právnická osoba, které není napadený akt určen, je podmíněna tím, že je tato osoba uvedeným aktem bezprostředně dotčena, námitkám nepřijatelnosti vzneseným Komisí musí být vyhověno.
- 107 Žaloby na neplatnost podané městem Paříž, městem Brusel a Ayuntamiento de Madrid musí být proto odmítnuty jako nepřijatelné.

K nákladům řízení

- 108 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.
- 109 Článek 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, stanoví, že účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, se uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 110 Článek 184 odst. 3 uvedeného jednacího řádu mimoto stanoví, že pokud je kasační opravný prostředek podaný členským státem, který nebyl účastníkem řízení před Tribunálem, opodstatněný, může Soudní dvůr rozhodnout, že se náklady řízení rozdělí mezi účastníky řízení nebo že navrhovatel, jenž měl ve věci úspěch, musí nahradit účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, náklady, které mu v důsledku kasačního opravného prostředku vznikly. V projednávané věci je třeba rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení o kasačních opravných prostředcích.
- 111 Dále s ohledem na zrušení napadeného rozsudku a nepřijatelnost žalob v prvním stupni je třeba rozhodnout, že město Brusel, město Paříž a Ayuntamiento de Madrid ponese vlastní náklady řízení v prvním stupni i řízení o kasačních opravných prostředcích a nahradí náklady řízení, které Komise vynaložila v řízení v prvním stupni, jak požaduje Komise.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

- 1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 13. prosince 2018, 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), se zrušuje.**
- 2) Žaloby na neplatnost ve spojených věcech T-339/16, T-352/16 a T-391/16, které podaly město Paříž, město Brusel a Ayuntamiento de Madrid, se odmítají jako nepřijatelné.**
- 3) Každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení o kasačních opravných prostředcích.**

- 4) Město Paříž, město Brusel a Ayuntamiento de Madrid ponesou vlastní náklady řízení v prvním stupni i řízení o kasačních opravných prostředcích a nahradí náklady řízení, které Evropská komise vynaložila v řízení v prvním stupni.**

Podpisy.