



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (devátého rozšířeného senátu)

13. prosince 2018\*

„Životní prostředí – Nařízení (EU) 2016/646 – Emise znečišťujících látek z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6) – Stanovení mezních hodnot emisí oxidů dusíku, které nelze překročit (NTE) při zkouškách emisí v reálném provozu (RDE) – Žaloba na neplatnost – Pravomoc orgánu obce v oblasti životního prostředí spočívající v omezení provozu některých vozidel – Přímé dotčení – Přípustnost – Nedostatek pravomoci Komise – Dodržování právních norem vyšší právní síly – Úprava časových účinků zrušení – Mimosmluvní odpovědnost – Náprava tvrzeného poškození dobrého jména a pověsti“

Ve spojených věcech T-339/16, T-352/16 a T-391/16,

**Ville de Paris** (Francie), zastoupené J. Assousem, advokátem,

žalobce ve věci T-339/16,

**Ville de Bruxelles** (Belgie), zastoupené M. Uyttendaelem a S. Kaisergruberem, advokáty,

žalobce ve věci T-352/16,

**Ayuntamiento de Madrid** (Španělsko), zastoupené F. Zunzuneguíem Pastorem, advokátem,

žalobce ve věci T-391/16,

proti

**Evropské komisi**, zastoupené A. C. Becker a E. Sanfrutos Cano, jakož i J.-F. Brakelandem, jako zmocněnci,

žalované,

jejichž předmětem jsou jednak návrhy podané na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení 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), a jednak návrh podaný na základě článku 268 SFEU znějící na náhradu újmy, kterou mělo ville de Paris (město Paříž) utrpět v důsledku přijetí tohoto nařízení,

TRIBUNÁL (devátý rozšířený senát),

ve složení S. Gervasoni, předseda, L. Madise (zpravodaj), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk a C. Mac Eochaidh, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: M. Marescaux, rada,

\* Jednací jazyky: španělština a francouzština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. května 2018,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 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“) doplňuje požadavky pro zkoušky emisí v reálném provozu (real driving emissions, RDE), které jsou určeny k měření emisí znečišťujících látek z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel v rámci postupů předcházejících schválení uvedení nových vozidel na trh. Tyto zkoušky mají odrážet úroveň znečišťujících látek v reálném provozu lépe než laboratorní zkoušky. Konkrétně Komise v napadeném nařízení stanovila pro emise oxidů dusíku mezní hodnoty, které nelze překročit (not-to-exceed values, hodnoty NTE) při zkoušce emisí v reálném provozu a které vyplývají z faktorů shodnosti CF pollutant použitých na mezní hodnoty emisí znečišťujících látek, které byly pro normu Euro 6 stanoveny v 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). Žalobci, a sice ville de Paris (město Paříž), ville de Bruxelles (město Brusel) a ayuntamiento de Madrid (magistrát města Madridu), se domáhají zrušení napadeného nařízení, jelikož mají za to, že Evropská komise nemohla přijmout stanovené mezní hodnoty NTE pro emise oxidů dusíku, které jsou vyšší než mezní hodnoty těchto emisí stanovené pro normu Euro 6. Komise žaloby na neplatnost předložené žalobci zpochybňuje z hlediska přípustnosti, jakož i věci samé. Ville de Paris kromě toho požaduje symbolickou částku jedno euro jako náhradu újmy, která mu má být způsobena napadeným nařízením, přičemž Komise považuje i tento návrh za nepřijatelný a neopodstatněný.

### **Skutečnosti předcházející sporům**

- 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), která je výsledkem konsolidace několika právních předpisů, stanoví, že technické požadavky použitelné na systémy, konstrukční části, samostatné technické celky a vozidla je třeba harmonizovat a specifikovat v regulačních aktech [„nařizovacích aktech“], které mají především za cíl zajistit vysokou míru bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, ochrany zdraví, ochrany životního prostředí, energetické účinnosti a ochrany proti neoprávněnému použití. Ustanovení této směrnice upravují systém Společenství pro schvalování typu pro všechny kategorie vozidel. V tomto ohledu, jak vyplývá z článku 3 uvedené směrnice, pokud členský stát udělí určitému typu vozidla „schválení ES typu“, osvědčuje tím, že tento typ vozidla vyhovuje příslušným správním ustanovením a technickým požadavkům této směrnice a regulačních aktů [„nařizovacích aktů“] uvedených v přílohách této směrnice. Těmito regulačními akty [„nařizovacími akty“] se ve smyslu této směrnice rozumí zejména další zvláštní směrnice a nařízení, přičemž každý z těchto regulačních aktů upravuje specifickou problematiku.
- 3 Jak plyne z přílohy IV předmětné směrnice, ES schválení určitého typu vozidla předpokládá, že je v souladu s ustanoveními desítek regulačních aktů [„nařizovacích aktů“] týkajících se například ochrany před nebezpečím požáru, mechanismů řízení, brzdových zařízení, anebo co se týče projednávané věci, emisí znečišťujících látek. Regulačním aktem [„nařizovacím aktem“], který se vztahuje na emise znečišťujících látek, je nařízení č. 715/2007.

- 4 Podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 nesmí členský stát „zakázat, omezit ani bránit registraci, prodeji, uvedení do provozu ani jízdě [provozu] na silnici vozidel [...] z důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje tato směrnice, pokud splňují její požadavky“.
- 5 Body odůvodnění nařízení č. 715/2007 umožňují pochopit jeho kontext. Bod 2 odůvodnění uvedeného nařízení, který se týká směrnice Rady 70/156/EHS 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), kterou nahradila směrnice 2007/46, připomíná, že toto nařízení je jedním z právních předpisů [„nařizovacích aktů“] použitelných v rámci postupu schvalování typu podle směrnice 2007/46. Dále podle bodu 4 odůvodnění se toto nařízení podílí na provádění programu Čistý vzduch pro Evropu, který Komise zahájila v roce 2001 a jehož „tematická strategie“ stanoví, že pro dosažení unijních cílů v souvislosti s kvalitou ovzduší je nezbytné další snížení emisí z odvětví dopravy (letecké, námořní a silniční), z domácností a z odvětví energetiky, zemědělství a průmyslu, a že v tomto ohledu jsou normy Euro 5 a 6 jedním z opatření, jejichž cílem je snížit emise částic a prekurzorů ozonu, jako jsou oxidy dusíku a uhlovodíky. Konečně v bodech 5 a 6 odůvodnění předmětného nařízení se uvádí, že je nutné výrazně snížit emise oxidů dusíku z naftových vozidel, a to splněním ambiciózních mezních hodnot fáze Euro 6, aniž by bylo nutné se vzdát výhod naftových motorů, pokud jde o spotřebu paliva a emise uhlovodíků a oxidu uhelnatého, avšak pro snižování emisí oxidů dusíku je nutné stanovit přechodné období (fázi Euro 5) a tím poskytnout výrobcům vozidel jistotu, která jim umožní dlouhodobé plánování.
- 6 Článek 10 nařízení č. 715/2007, nadepsaný „Schválení typu“, zejména stanoví, že pokud jde o osobní vozidla a vozidla pro přepravu osob, použijí se pro schválení typu počínaje 1. zářím 2009 mezní hodnoty normy Euro 5, že počínaje 1. lednem 2011 nebude možno nová vozidla, která tuto normu nesplňují, zaregistrovat, uvést do prodeje nebo do provozu, že počínaje 1. zářím 2014 se pro schválení typu použijí normy Euro 6 a že počínaje 1. zářím 2015 nebude možno nová vozidla, která tuto normu nesplňují, zaregistrovat, uvést do prodeje nebo do provozu. Příloha I, tabulky 1 a 2, nařízení č. 715/2007 stanoví například mezní hodnoty emisí oxidů dusíku pro naftové osobní vozidlo a naftové vozidlo pro přepravu osob na 180 mg/km u normy Euro 5 a na 80 mg/km u normy Euro 6.
- 7 Článek 4 nařízení č. 715/2007, nadepsaný „Povinnosti výrobců“ ukládá v odstavci 1 výrobcům automobilů povinnost zajistit, aby všechna jejich nová vozidla určená k prodeji, registraci nebo uvedení do provozu, byla typově schválena v souladu s tímto nařízením a jeho prováděcími opatřeními, a zejména aby byly splněny mezní hodnoty uvedené v příloze I uvedeného nařízení. Podle čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce musí výrobci automobilů zajistit, aby emise z výfuku a emise způsobené vypařováním byly účinně omezeny po celou běžnou životnost vozidla za běžných podmínek používání. V tomto ohledu je specifikováno, že opatření pro shodnost v provozu se kontrolují po uplynutí 5 let nebo po 100 000 km. Ve třetím pododstavci téhož odstavce se stanoví, že „[s]hodnost v provozu se ověřuje zejména u emisí z výfuku [...] podle emisních limitů [mezních hodnot emisí] uvedených v [e zmíněné příloze]“ a „[a]by se zlepšila kontrola emisí způsobených vypařováním a emisí při nízké teplotě okolí, musí zkušební postupy přezkoumat Komise“. V článku 4 odst. 4 téhož nařízení je zejména stanoveno, že zvláštní postupy a požadavky pro provedení odstavců 2 a 3 se stanoví postupem podle čl. 15 odst. 2 tohoto nařízení, který nyní odpovídá komitologickému „přezkumnému“ postupu popsanému v článku 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. 2011, L 55, s. 13), a to na základě článku 13 tohoto nařízení.

- 8 Článek 5 nařízení č. 715/2007, nadepsaný „Požadavky a zkoušky“ předně v odstavci 1 stanoví, že „[v]ýrobce vybaví vozidla tak, aby [...] při běžném použití vyhovoval[y] tomuto nařízení a jeho prováděcím opatřením“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se s výjimkou zvláštních případů zakazuje použití odpojovacích zařízení snižujících účinnost systému regulace emisí. Konečně odstavec 3 stanoví:

„Zvláštní postupy, zkoušky a požadavky pro schválení typu vozidla stanovené v tomto odstavci, stejně jako požadavky pro provádění odstavce 2, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení jejich doplněním, se přijímají [...] postupem [...] uvedeným v čl. 15 odst. 3. Zahrnují stanovení požadavků, které se týkají:

- a) emisí z výfuku, včetně zkušebních cyklů, emisí při nízkých teplotách okolí, emisí při volnoběhu, opacity kouře a správné činnosti a regenerace systémů následného zpracování;

[...]

- c) palubních diagnostických systémů a vlastnosti zařízení k regulaci znečišťujících látek v provozu;

- d) životnosti zařízení k regulaci znečišťujících látek, náhradních zařízení k regulaci znečišťujících látek, splnění podmínek shodnosti provozu, shodnosti výroby a způsobilosti k provozu na silnici;

[...]“

- 9 Zmíněný postup týkající se čl. 15 odst. 3 nařízení č. 715/2007 odpovídá komitologickému „regulativnímu postupu s kontrolou“, který je upraven 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), jehož účinky jsou podle článku 12 nařízení č. 182/2011 zachovány pro účely aktů, které na něj odkazují.

- 10 Článek 14 odst. 3 nařízení č. 715/2007 stanoví:

„Komise bude přezkoumávat postupy, zkoušky a požadavky uvedené v čl. 5 odst. 3, jakož i zkušební cykly používané pro měření emisí. Pokud se v rámci přezkumu zjistí, že již nejsou přiměřené nebo neodrážejí skutečné emise, budou 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 uvedeným v čl. 15 odst. 3.“

- 11 Nařízení komise (ES) č. 692/2008 ze dne 18. července 2008, kterým se provádí nařízení č. 715/2007 (Úř. věst. 2008, L 199, s. 1), bylo přijato zejména za účelem provedení článků 4 a 5 posledně uvedeného nařízení. Bod 2 odůvodnění nařízení č. 692/2008 připomíná, že nová lehká vozidla musí splňovat nové mezní hodnoty emisí a že tyto technické požadavky nabývají účinku ve dvou fázích, Euro 5 od 1. září 2009 a Euro 6 od 1. září 2014, a nařízení má proto za cíl stanovit nezbytné požadavky pro schvalování typu vozidel splňujících normy Euro 5 a Euro 6. V bodě 9 odůvodnění téhož nařízení se uvádí, že opatření stanovená tímto nařízením jsou v souladu se stanoviskem technického výboru pro motorová vozidla zmíněného v článku 40 směrnice 2007/46.

- 12 Článek 3 odst. 1 nařízení č. 692/2008 stanoví, že ES schválení typu zejména z hlediska emisí znečišťujících látek se udělí, pokud výrobce prokáže, že předmětná vozidla splňují postupy zkoušek stanovené v přílohách III až VIII, X až XII, XIV, XVI a XX. V článku 3 odst. 2 téhož nařízení se v zásadě stanoví, že se na vozidla podle jejich vlastností vztahují různé druhy zkoušek uvedené na obrázku 1.2.4 přílohy I a popsané v jednotlivých přílohách. Například zkoušku typu 1 upravuje příloha III, nadepsaná „Ověřování střední hodnoty emisí z výfuku při podmínkách okolí“, a zkoušku typu 4 upravuje příloha VI, nadepsaná „Stanovení emisí způsobených vypařováním“. V článku 3



odst. 5 tohoto nařízení se připomíná, že „[v]ýrobce 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“.

- 13 V návaznosti na různé studie a medializované případy prokazující, že používané zkoušky typu 1 neodrážely skutečnou úroveň emisí znečišťujících látek v reálném provozu na silnici, Komise změnila nařízení č. 692/2008, a to doplněním tohoto nařízení na základě čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007, tedy v souladu s komitologickým „regulativním postupem s kontrolou“ upraveným v článku 5a rozhodnutí 1999/468, které bylo zmíněno v bodě 9 výše. Za tím účelem Komise přijala napadené nařízení. Body 3 až 10 odůvodnění tohoto nařízení zejména stanoví:

„Komise na základě vlastního výzkumu a externích informací provedla podrobnou analýzu postupů, zkoušek a požadavků týkajících se schválení typu, které jsou stanoveny v [nařízení č. 692/2008], a zjistila, že emise z vozidel Euro 5/6 při reálném provozu na silnici výrazně přesahují emise naměřené v regulačním novém evropském jízdním cyklu (NEDC) [který se použije pro zkoušky typu 1], a to zejména pokud jde o emise NO<sub>x</sub> z naftových vozidel.

[...]

„Odpojovací zařízení“ podle definice v čl. 3 odst. 10 [nařízení č. 715/2007], která snižují úroveň regulace emisí, jsou zakázána. Nedávné události poukázaly na to, že v této věci je třeba důslednějšího prosazování [...]

[...]

Komise v lednu 2011 ustavila pracovní skupinu, do jejíž činnosti jsou zapojeny všechny zúčastněné strany a jejímž cílem je vyvinout zkušební postup pro emise v reálném provozu, který lépe odráží emise měřené na silnici. Za tímto účelem byla po zevrubných odborných diskusích zvolena varianta navržená v [nařízení č. 715/2007], tedy využití přenosných systémů pro měření (dále jen „PEMS“) a zavedení mezních hodnot, které nelze překročit.

[...]

Zkušební postupy pro emise v reálném provozu byly zavedeny [nařízením 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) (Úř. věst. 2016, L 82, s. 1)]. Aby se omezily emise z výfuku za všech běžných podmínek používání, je nyní nutno stanovit kvantitativní požadavky na emise v reálném provozu podle mezních hodnot emisí stanovených v [nařízení č. 715/2007]. Za tímto účelem by se měly zohlednit statistické a technické nejistoty v postupech měření.

Aby se mohli výrobci postupně přizpůsobit pravidlům pro emise v reálném provozu, měly by být konečné kvantitativní požadavky na emise v reálném provozu zavedeny ve dvou navazujících krocích. V prvním kroku, který by se měl začít uplatňovat 4 roky po uplynutí dat pro povinné uplatňování norem Euro 6, by se měl používat faktor shodnosti ve výši 2,1. Druhý krok by měl následovat 1 rok a 4 měsíce po kroku prvním a měl by vyžadovat dodržení mezní hodnoty 80 mg/km, která je pro [oxid dusíku] stanovena nařízením [...] č. 715/2007, s tolerancí zohledňující dodatečné nejistoty měření v souvislosti s používáním PEMS.“

- 14 Jak vyplývá z bodů 3 až 10 odůvodnění napadeného nařízení, zkušební postup pro ověřování emisí vozidel v reálném provozu byl zaveden již nařízením 2016/427. Za tím účelem bylo nařízení č. 692/2008 doplněno o přílohu III A, nadepsanou „Ověřování emisí při skutečném provozu [v reálném provozu]“, která popisuje postup dodatečné zkoušky, tzv. zkoušky typu 1 A či zkoušky RDE, určené k měření emisí z výfuku v reálném provozu s využitím přenosného systému pro měření emisí (PEMS). Nařízení 2016/427 vyjadřuje v bodě 2.1 této přílohy zásadu, podle níž je třeba mít za

to, že výsledek zkoušky emisí v reálném provozu je v souladu s ustanoveními nařízení č. 715/2007, pokud emise naměřené během této zkoušky nepřesahují po celou běžnou dobu životnosti vozidla hodnoty NTE, které se počítají následujícím způsobem: „NTE pollutant = CF pollutant × Euro 6, kde Euro 6 je [...] mezní hodnota emisí [relevantní s ohledem na povahu vozidla a stanovená v nařízení č. 715/2007 (v tabulce 2 přílohy I tohoto nařízení, jak bylo vysvětleno v bodě 6 výše) a kde] CF pollutant je faktor shodnosti [stanovený] pro příslušnou znečišťující látku“. Ustanovení nařízení 2016/427 stanovila, že dokud nebudou faktory shodnosti určeny, budou se zkoušky emisí v reálném provozu provádět pro nová schválení typu pouze pro účely monitorování (čl. 3 odst. 10 nařízení č. 692/2008, ve znění vyplývajícím z nařízení 2016/427).

- 15 Přijetí napadeného nařízení, v tomto kontextu a z hlediska aspektů souvisejících s žalobními důvody, které uplatňují žalobci, spočívalo především jednak ve stanovení konce období, během kterého měly být zkoušky emisí v reálném provozu používány pouze pro účely monitorování, a to tím, že byla určena data použitelnosti hodnot NTE v rámci těchto zkoušek pro účely udělení nebo odmítnutí udělení schválení typu a následně registrace, uvedení do prodeje nebo do provozu nových vozidel (například od 1. září 2017 lze udělit schválení typu osobních vozidel a vozidel pro přepravu osob pouze v případě, že je zkouška emisí v reálném provozu průkazná a od 1. září 2019 již není možné nová vozidla těchto kategorií zaregistrovat, uvést do prodeje nebo do provozu, pokud jejich typ zkouške nevyhověl), a jednak ve stanovení faktoru shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku (v daném stadiu nikoliv pro jiné znečišťující látky). V tomto ohledu je hodnota faktoru shodnosti určena ve výši 2,1 coby možnost ponechaná výrobcům po přechodné období v délce dvou let a čtyř měsíců ode dne, ke kterému je pro schválení typu splnění těchto zkoušek nezbytné, a po přechodné období v délce jednoho roku a čtyř měsíců ode dne, ke kterému je splnění stejných zkoušek nutné pro registraci, uvedení do prodeje nebo do provozu nových vozidel. Obvyklá hodnota faktoru shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku, tzv. konečná hodnota, je stanovena ve výši 1,5.
- 16 Tak například aby mohlo být uděleno schválení typu pro naftové osobní vozidlo a vozidlo pro přepravu osob, je hodnota NTE emisí oxidů dusíku, kterou nelze překročit při zkouškách emisí při skutečném provozu, 168 mg/km v období od 1. září 2017 do 31. prosince 2019, následně 120 mg/km v období od 1. ledna 2020, a to pro mezní hodnotu emisí stanovenou na 80 mg/km v normě Euro 6, jak vyplývá z výkladu čl. 3 odst. 10 třetího pododstavce ve spojení s body 2.1, 2.1.1 a 2.1.2 přílohy III A nařízení č. 692/2008, ve znění napadeného nařízení. Žalobci zpochybňují právě ustanovení napadeného nařízení, která stanoví pro emise oxidů dusíku hodnoty faktorů shodnosti CF pollutant a hodnoty NTE, které z nich vyplývají.
- 17 Dále je třeba v sektorovém právním rámci, avšak v obecnější rovině, přihlídnout ke směrnici 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). Jak se uvádí v jejím čl. 1 bodu 5, předmětem této směrnice je zejména zachování kvality ovzduší, je-li dobrá, a v ostatních případech její zlepšení. Pro znečišťující látky, které mohou ovlivnit vnější ovzduší, zejména pro oxid dusičitý, jsou zde definovány mezní hodnoty, cílové hodnoty, kritické úrovně, varovné prahové hodnoty, informativní prahové hodnoty či prahy posuzování a další údaje. V této směrnici se stanoví, že pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší je území členských států rozděleno do zón a že aglomerace může být takovou zónou.
- 18 Článek 13 směrnice 2008/50, který je jedním z ustanovení týkajících se řízení kvality ovzduší, stanoví, že členské státy zajistí, aby v žádné části jejich zón a aglomerací nebyly překročeny mezní hodnoty jednotlivých znečišťujících látek, a to zejména oxidu dusičitého. V článku 23 je uvedeno, že „[p]okud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně 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 upřesňuje, že tyto plány mohou zahrnovat krátkodobé akční plány. Článek 24 odst. 2 této směrnice v této souvislosti stanoví:

„Krátkodobé akční plány [...] mohou v konkrétních případech stanovit účinná opatření pro regulaci a případně i pozastavení činností, které přispívají k riziku překročení příslušných mezních či cílových hodnot nebo varovné prahové hodnoty. Tyto akční plány mohou zahrnovat opatření týkající se provozu motorových vozidel [...].“

### **Řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

- 19 Ville de Paris a ville de Bruxelles, jakož i ayuntamiento de Madrid podaly žaloby, v uvedeném pořadí, dne 26. června (věc T-339/16), dne 29. června (věc T-352/16) a dne 19. července 2016 (věc T-391/16).
- 20 Samostatnými podáními došlými dne 28. září, 23. září a 5. října 2016 vznesla Komise proti žalobám námitky nepřijatelnosti na základě čl. 130 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu, přičemž navrhla, aby Tribunál rozhodl, aniž by se zabýval věcí samou.
- 21 Dne 15. listopadu, 16. listopadu a 15. listopadu 2016 předložily ville de Paris a ville de Bruxelles, jakož i ayuntamiento de Madrid vyjádření k námitkám nepřijatelnosti předloženým Komisí.
- 22 Usnesením ze dne 20. března 2017 rozhodl Tribunál o spojení námitky nepřijatelnosti uplatněné Komisí s věcí samou.
- 23 Komise předložila žalobní odpověď dne 2. května 2017.
- 24 Dne 16. května 2017 Tribunál účastníky řízení vyzval, aby se v replikách a duplikách vyjádřili k tomu, jaký dopad mohou mít ustanovení čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 na přijatelnost žalob na neplatnost.
- 25 Ville de Paris a ville de Bruxelles, jakož i ayuntamiento de Madrid předložily repliky, obsahující Tribunálem požadované vyjádření, dne 28. června 2017.
- 26 Komise předložila dupliky, které obsahovaly vyjádření požadované Tribunálem, dne 15. září 2017.
- 27 Rozhodnutím ze dne 6. března 2018 přidělilo plenární zasedání Tribunálu věci devátému rozšířenému senátu.
- 28 Rozhodnutím předsedy devátého rozšířeného senátu Tribunálu ze dne 10. dubna 2018 byly věci T-339/16, T-352/16 a T-391/16 spojeny pro účely ústní části řízení a rozhodnutí, jímž se končí řízení.
- 29 Ville de Paris, ville de Bruxelles a Komise přednesly ústní vyjádření a odpověděly na písemné a ústní otázky Tribunálu na jednání konaném dne 17. května 2018. Ayuntamiento de Madrid se tohoto jednání nezúčastnil.
- 30 Ville de Paris navrhuje, aby Tribunál:
  - zamítl námitku nepřijatelnosti vznesenou Komisí, prohlásil za přijatelnou jeho žalobu na neplatnost a žalobu na náhradu škody a nařídil Komisi, aby předložila návrhová žádání týkající se věci samé;
  - zrušil napadené nařízení;

- uložil Evropské komisi povinnost zaplatit symbolickou částku jedno euro jako náhradu újmy, která mu byla způsobena v důsledku přijetí uvedeného nařízení;
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 31 Ville de Bruxelles navrhuje, aby Tribunál:
- prohlásil jeho žalobu za přípustnou a opodstatněnou
  - zrušil napadené nařízení;
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 32 Ayuntamiento de Madrid navrhuje, aby Tribunál:
- zamítl námitku nepřijatelnosti vznesenou Komisí;
  - prohlásil jeho žalobu za přípustnou, přezkoumal ji ve věci samé, posoudil důvody neplatnosti uvedené v jeho žalobě a vyhověl jim;
  - prohlásil napadené nařízení za od počátku neplatné v rozsahu týkajícím se emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 6);
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 33 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- zamítl žaloby v plném rozsahu jako nepřijatelné, aniž by se zabýval věcí samou;
  - alternativně, co se týče žalob ville de Paris a ville de Bruxelles, zamítl žaloby na neplatnost a žalobu ville de Paris na náhradu škody jako neopodstatněné;
  - podpůrně, co se týče žaloby ayuntamiento de Madrid, zamítl tuto žalobu jako neopodstatněnou;
  - uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

## **Právní otázky**

### ***K žalobám na neplatnost***

#### *K přípustnosti žalob na neplatnost*

- 34 Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může [...] podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností [nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“.
- 35 V projednávané věci se účastníci řízení shodují v tom, že přípustnost žalob na neplatnost je třeba posuzovat z hlediska třetího případu uvedeného v čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a sice případu týkajícího se žalob proti nařizovacím aktům, které se žalobce bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Účastníci řízení jsou také zajedno v tom, že napadené nařízení je nařizovacím aktem a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, ve smyslu, co se obou aspektů týče,



uvedeného ustanovení. Neshoda mezi nimi panuje pouze v otázce, zda jsou žalobci napadeným nařízením bezprostředně dotčeni, což Komise zpochybňuje, zatímco žalobci tvrdí, že tomu tak je, jelikož toto nařízení dle nich omezuje jejich pravomoc regulovat provoz vozidel v rámci opatření ke snížení znečištění ovzduší.

- 36 Nicméně vzhledem k tomu, že přípustnost žalob je nepominutelnou podmínkou řízení, která není v dispozici účastníků řízení, je třeba v projednávané věci předně výslovně rozhodnout o otázce, zda napadené rozhodnutí skutečně představuje nařizovací akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, bod 19).
- 37 Podle judikatury jsou nařizovacím aktem ve smyslu této definice akty s obecnou působností s výjimkou legislativních aktů, tedy akty s obecnou působností vyjma aktů přijatých řádným legislativním postupem podle článku 294 SFEU nebo zvláštním legislativním postupem, který vymezuje čl. 289 odst. 2 SFEU, v jehož rámci přijímá akt Evropský parlament za účasti Rady Evropské unie nebo naopak (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 51 až 61).
- 38 Napadené nařízení bylo přijato Komisí na základě čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007, tedy v souladu s komitologickým „regulativním postupem s kontrolou“ upraveným článkem 5a rozhodnutí 1999/468, jak bylo zmíněno v bodě 9 výše. Nejedná se tedy o legislativní akt. Jakožto nařízení má kromě toho v souladu s článkem 288 SFEU obecnou působnost. Vztahuje se na objektivně vymezené situace a vyvolává právní účinky vzhledem k obecně a abstraktně pojímaným kategoriím osob (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. února 1988, *Kwekerij van der Kooy a další v. Komise*, 67/85, 68/85 a 70/85, EU:C:1988:38, bod 15). Jde tudíž o nařizovací akt ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 39 Pokud jde o určení, zda existují prováděcí opatření k napadenému nařízení či nikoliv, je třeba připomenout, že je-li pro účely posouzení přípustnosti žaloby na neplatnost podané proti tomuto aktu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU třetí části přezkoumáváno, zda napadený nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, je nutno vycházet z postavení osoby, která podala žalobu a z předmětu žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, *Telefónica v. Komise* C-274/12 P, EU:C:2013:852, body 30 a 31).
- 40 Je přitom zřejmé, že ve vztahu k žalobcům napadené nařízení nevyžaduje žádné prováděcí opatření k tomu, aby se stalo součástí právního řádu na ně použitelného, třebaže toto nařízení předpokládá ve vztahu k dalším osobám řadu rozhodnutí vydaných v rámci jeho uplatňování, a to ve smyslu například schválení nebo registrace vozidel či jejich zamítnutí na základě jeho ustanovení. Tato prostá rozhodnutí vydaná v rámci uplatňování nařízení se nesmí zaměňovat s prováděcími opatřeními podle čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části SFEU. Pokud by měla být všechna tato rozhodnutí, a to zejména ta, která jsou „represivní“ nebo „negativní“ a mají sankcionovat nedodržení nařizovacího aktu, taktéž považována za prováděcí opatření, pozbylo by zavedení třetího případu do čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU veškeré uplatnění, ačkoliv bylo vedeno právě snahou zamezit tomu, aby jednotlivci byli nuceni vyvolat „represivní“ či „negativní“ opatření vůči své osobě, aby se domohli soudního přezkumu legality tohoto nařizovacího aktu v rámci řízení o předběžné otázce, jak je zdůrazněno především v rozsudku ze dne 19. prosince 2013, *Telefónica v. Komise* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27).
- 41 Konečně co se týče otázky, zda se napadené nařízení žalobců bezprostředně dotýká, z ustálené judikatury vyplývá, že pokud vyvolává napadený akt bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce a neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátům pověřeným jeho provedením, a toto provedení je tedy čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijního práva, aniž je třeba použít další zprostředkující předpis, je žalobce tímto aktem bezprostředně dotčen ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU (rozsudky ze dne 5. května 1998, *Dreyfus v. Komise*, C-386/96 P,

EU:C:1998:193, bod 43, a ze dne 17. září 2009, Komise v. Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, bod 48; v tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 13. května 1971, International Fruit Company a další v. Komise, 41/70 až 44/70, EU:C:1971:53, body 23 až 29). Ani poté, co dne 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která zavedla třetí případ zakládající aktivní legitimaci fyzických a právnických osob uvedených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, tento výklad nedoznal změny [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. října 2011, Microban International a Microban (Europe) v. Komise, T-262/10, EU:T:2011:623, bod 32, a ze dne 7. července 2015, Federcoopesca a další v. Komise, T-312/14, EU:T:2015:472, bod 32].

- 42 V projednávané věci Komise na rozdíl od žalobců zejména tvrdí, že pravomoci žalobců regulovat provoz vozidel za účelem snížení znečištění ovzduší nejsou napadeným nařízením nijak dotčeny, a toto nařízení tedy nemá dopad na jejich právní postavení. V tomto ohledu Komise uvádí, že mezní hodnoty emisí oxidů dusíku vyplývající z norem Euro, na které se žalobci případně odvolávají s ohledem na vnitrostátní právní úpravy týkající se podmínek omezení provozu vozidel v závislosti na emisích znečišťujících látek z těchto vozidel, nejsou uvedeným nařízením nijak změněny, což se především týká mezních hodnot vyplývajících z normy Euro 6, která se v současné době použije na nová vozidla. Existence takových vnitrostátních právních úprav a skutečnost, že nedošlo ke změně mezních hodnot vyplývajících z této normy, představují podle Komise dvojí důvod, pro který žalobci nejsou tímto nařízením bezprostředně dotčeni. K tomu Komise podotýká, že ville de Bruxelles připouští, že to samé nařízení mu nebrání v tom, aby rozhodlo o tzv. dnech bez aut. Ustanovení uvedeného nařízení podle názoru Komise ukládají povinnosti ohledně emisí znečišťujících látek z výfuku při zkouškách emisí v reálném provozu pouze výrobcům automobilů. Vzhledem k tomu, že žalobci nejsou do postupů těchto zkoušek a v obecnější rovině do postupů schvalování vozidel zapojeni, jejich právní postavení není předmětným nařízením nijak dotčeno.
- 43 K případnému dopadu, který v tomto ohledu má čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46, podle něhož „[č]lenské státy nesmějí zakázat, omezit ani bránit registraci, prodeji, uvedení do provozu ani jízdě [provozu] 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“ a ke kterému si Tribunál vyžádal vyjádření účastníků řízení, Komise uvádí následující.
- 44 Komise předně v rámci teleologického výkladu zdůrazňuje, že směrnice 2007/46, stejně jako veškerá současná i dřívější evropská legislativa týkající se schvalování typu motorových vozidel, je založena na právním základě článku 114 SFEU či obdobných ustanovení Smluv předcházejících Smlouvě o FEU. Podle Komise se tento článek týká „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu“. Komise má za to, že takový právní základ neumožňuje zasahovat do dopravní politiky nebo politiky životního prostředí a že směrnice 2007/46, jakož i směrnice, které jí předcházely, si kladou především za cíl usnadnit uvedení na trh, v každém členském státě, vozidel pocházejících z jiných členských států a zamezit tak fragmentaci vnitřního trhu vyplývající z rozdílných požadavků a kontrol, kterými je uvedení vozidel na trh podmíněno a které by při absenci harmonizačních právních předpisů přetrvávaly. Působnost těchto harmonizačních předpisů však tento rámec nepřekračuje. Jejich účelem především v žádném případě není omezit pravomoci orgánů členských států v oblasti veřejného pořádku, které se týkají provozu vozidel od okamžiku, kdy jsou užívána řidiči.
- 45 Komise v tomto ohledu odkazuje na jednotlivé body odůvodnění směrnic 70/156 a 2007/46, jakož i svého návrhu na změnu směrnice 2007/46. Taktéž zdůrazňuje, že se tyto harmonizační předpisy týkají výlučně schvalování nových typů vozidel a uvedení do provozu nových vozidel, nikoliv však provozu již užívaných vozidel. Pokud by podle Komise bylo třeba mít za to, že směrnice 2007/46 a od ní odvozené „nařizovací akty“ omezují pravomoci orgánů členských států v oblasti právní úpravy provozu vozidel, nepřislušela by těmto orgánům v této oblasti již žádná pravomoc, jelikož předmětná harmonizace by byla úplná, což podle ní *reductio ad absurdum* dokládá nesprávnost takového výkladu. Ostatně, i kdyby Unie přijala opatření obecné povahy v oblasti silničního provozu na základě

článku 91 nebo 192 SFEU za účelem zlepšení bezpečnosti dopravy nebo zabezpečení kvality životního prostředí a ochrany zdraví osob, kupříkladu jednotné omezení rychlosti ve městech pro nákladní automobily, mohla by být taková opatření v rozporu se zásadou subsidiarity.

- 46 Dále Komise uplatňuje výklad, který označuje za kontextuální, a tvrdí, že pojem „jízda [provoz] na silnici“ uvedený v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2007/46 nemá autonomní význam, ale je třeba jej chápat jako pojem spadající pod „kategorii ‚registrace, prodej, uvedení do provozu‘“, který je uveden v tomto ustanovení.
- 47 Komise poukazuje na to, že v 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), které je také založeno na článku 114 SFEU, obdobné ustanovení uvádí, že „[č]lenské státy nesmějí zakázat, omezit ani bránit uvedení na trh, registraci nebo uvedení do provozu vozidel [...] z důvodů týkajících se jejich konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje toto nařízení, pokud splňují jeho požadavky“, a nezmiňuje případné zákazy, omezení nebo překážky týkající se jízdy [provozu] na silnici. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že bod 7 odůvodnění téhož nařízení uvádí, že „[t]oto nařízení by se nemělo dotýkat opatření na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni Unie týkajících se použití zemědělských a lesnických vozidel na pozemních komunikacích, jako jsou zvláštní řídičské průkazy, omezení maximální rychlosti nebo opatření upravující přístup na určité druhy komunikací“. V podstatě totéž tvrdí Komise v souvislosti s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 168/2013 ze dne 15. ledna 2013 o schvalování dvoukolových nebo tříkolových vozidel a čtyřkolek a dozoru nad trhem s těmito vozidly (Úř. věst. 2013, L 60, s. 52), jakož i nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1628 ze dne 14. září 2016 o požadavcích na mezní hodnoty emisí plyných a tuhých znečišťujících látek a schválení typu spalovacích motorů v nesilničních mobilních strojích, o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 a (EU) č. 167/2013 a o změně a zrušení směrnice 97/68/ES (Úř. věst. 2016, L 252, s. 53).
- 48 Podle Komise je skutečnost, že výraz „jízda [provoz] na silnici“ uvedený v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nemá autonomní význam, potvrzena historií vzniku směrnice 2007/46. V původním návrhu Komise bylo znění tohoto ustanovení následující: „[č]lenské státy provedou registraci nebo povolí prodej nebo uvedení do provozu pouze těch vozidel [...] jež splňují požadavky této směrnice“. V rámci legislativního procesu doznalo toto ustanovení změn, a to z následujících důvodů, které Komise uvedla v pozměněném návrhu: „[s] cílem zajistit, aby ustanovení o schvalování motorových vozidel stanovená v této směrnici a ve zvláštních právních aktech nebyla po prodeji, registraci a/nebo uvedení vozidel do provozu znehodnocována [ohrožena] uložením vnitrostátních požadavků na konstrukci a funkci vozidel, bylo v čl. 4 třetím odstavci přidáno ustanovení o volném oběhu [pohybu]“. Z toho podle Komise plyne, že doplnění výrazu „jízda na silnici“ nemělo za cíl rozšířit působnost připravované právní úpravy, ale zabránit členským státům v tom, aby obcházely zákaz bránit v uvedení na trh, registraci nebo uvedení do provozu nových vozidel, která jsou s ustanoveními této právní úpravy v souladu. Stejný typ ustanovení „proti obcházení povinností“ byl podle Komise již součástí směrnice 70/156 a vztahoval se namísto „jízdy na silnici“ na „používání“. Komise uvádí, že obdobně jako srovnatelná ustanovení německého a nizozemského práva článek 9 dekretu francouzského předsedy vlády č. 2009-497, ze dne 30. dubna 2009, o schvalování a homologaci vozidel a o změně zákona o silničním provozu (JORF ze dne 3. května 2009, s. 7 472), který provádí směrnici 2007/46, neodkazuje na „jízdu [vozidel] na silnici“, ale na „uvedení do provozu“, tedy výraz související podle Komise s přístupem na trh.
- 49 Směrnice 2008/50 o kvalitě vnějšího ovzduší, jejímž hlavním rysem byl věnován bod 17 výše, nadto podle Komise ponechává členským státům veškerou volnost pro přijetí opatření za účelem snížení znečištění ovzduší. Zejména krátkodobé akční plány, které tato směrnice upravuje, mohou zahrnovat opatření týkající se provozu motorových vozidel, což podle Komise dokládá, že směrnice 2007/46 a od ní odvozené „nařizovací akty“ neomezují činnost orgánů členských států v této oblasti.



- 50 V první řadě je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že okolnost, že unijní akt brání právnické osobě veřejného práva, aby vykonávala vlastní pravomoci, jak považuje za vhodné, se bezprostředně dotýká jejího právního postavení, takže se jí tento akt bezprostředně dotýká. Tímto způsobem bylo rozhodnuto například ve věcech týkajících se poskytnutí státní podpory entitami působícími pod úrovní státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. března 1988, *Exécutif régional wallon a Glaverbel v. Komise*, 62/87 a 72/87, EU:C:1988:132, body 6 a 8; ze dne 30. dubna 1998, *Vlaamse Gewest v. Komise*, T-214/95, EU:T:1998:77, bod 29, a ze dne 26. listopadu 2015, *Comunidad Autónoma del País Vasco a Iteiz v. Komise*, T-462/13, EU:T:2015:902, bod 34). Totéž bylo judikováno i ve věci týkající se povinností v zemědělské oblasti a v oblasti cel uplatňovaných na zemědělské produkty, které byly uloženy budoucímu členskému státu před jeho přistoupením (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. června 2009, *Polsko v. Komise*, T-257/04, EU:T:2009:182, body 56 až 58). Unijní akt by se přitom bezprostředně dotýkal entity pod úrovní státu tím spíše, pokud by se dotýkal jejích vlastních normativních pravomocí (v projednávané věci v oblasti právní úpravy automobilové dopravy) a nejen její pravomoci přijímat individuální rozhodnutí v předem definovaném rámci.
- 51 Dále je v projednávané věci zřejmé, že některé druhy právních úprav automobilové dopravy, které mohou přijmout orgány veřejné moci členských států, a to zejména právní úpravy v pravomoci entit pod úrovní státu, nemohou být ve skutečnosti napadeným nařízením dotčeny, a to neohledně na otázku jejich slučitelnosti s jinými ustanoveními unijního práva.
- 52 Jak v tomto ohledu stanoví čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46, do jehož rámce spadá napadené nařízení, „[č]lenské 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“. S tímto ustanovením tedy mohou být v rozporu pouze právní úpravy, které při vymezení své působnosti zohledňují konstrukční a funkční hlediska vozidel, jež jsou předmětem ustanovení této směrnice, jejích „nařizovacích aktů“ a od nich odvozených aktů. Tak tomu není v případě právních úprav, které se vztahují na veškerá vozidla nebo na kategorii vozidel, která je vymezena na základě jiných kritérií (například obecně vozidla nad 3,5 tuny), jelikož tyto právní úpravy nemají oblast působnosti vymezenou s ohledem na konstrukční a funkční hlediska daných vozidel, na něž se vztahuje směrnice, její „nařizovací akty“ a od nich odvozené akty. V tomto ohledu nemůže být těmito unijními akty zejména dotčena většina právních úprav „silničního provozu“ nebo těch, které byly přijaty k jejich provedení, ani opatření k omezení provozu vztahující se na všechna vozidla, jako jsou například opatření zavádějící pěší zóny, „dny bez aut“ nebo střídavou dopravu v případě vysokého znečištění ovzduší. Komise tak správně uvedla, že ville de Bruxelles může, z hlediska napadeného nařízení, bez omezení zavést „dny bez aut“.
- 53 Stejně tak by v současnosti orgán veřejné moci členského státu mohl, aniž by porušil čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec směrnice 2007/46, stanovit omezení provozu zakládající se na úrovni emisí znečišťujících látek pro vozidla náležící 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. Jak je totiž uvedeno v bodě 6 výše, podle článku 10 uvedeného nařízení se použije od 1. září 2014 pro schvalování typu nových osobních vozidel a vozidel pro přepravu osob a od 1. září 2015 pro registraci nebo povolení prodeje nebo uvedení do provozu těchto vozidel norma Euro 6, přičemž tato data mají mezi sebou pro většinu lehkých užitkových vozidel časový rozestup jednoho roku, kdežto těžká nákladní vozidla podléhají jinému nařízení. Dále lze v této souvislosti připomenout, že v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, *Komise v. Rakousko* (C-28/09, EU:C:2011:854), Soudní dvůr uvedl, že členský stát, který za účelem snížení znečištění vnějšího ovzduší již zakázal provoz těžkých nákladních vozidel splňujících požadavky maximálně některé z dřívějších tříd Euro, mohl namísto stanovení sektorového zákazu provozu použitelného na těžká nákladní vozidla bez ohledu na jejich třídu Euro, který je v rozporu s pravidly Smlouvy o ES týkajícími se volného pohybu zboží, pro zajištění souladu s těmito normami pouze rozšířit původní zákaz na těžká nákladní vozidla třídy Euro, která je vyšší než třída Euro původně dotčená zákazem.

- 54 Jinak by tomu ovšem bylo v případě právních úprav provozu přijatých orgány veřejné moci členského státu, které by stanovily omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek vozidlům, která patří do kategorie, na niž se vztahuje nařízení č. 715/2007, a která splňují normu Euro 6 nebo hodnoty NTE při zkouškách RDE, a to proto, že mezní hodnoty emisí znečišťujících látek definované pro tuto normu nebo na základě těchto hodnot NTE jsou pro účely použití směrnice 2007/46 v platnosti.
- 55 Zavedení právních úprav provozu zajisté rovněž spadá, jak v zásadě zdůrazňuje Komise, do pravomocí, které vyplývají z vnitrostátního práva, i když členské státy a jejich orgány veřejné moci může vést k přijetí uvedené právní regulace také plnění povinností, které jim přísluší na základě směrnice 2008/50 v zájmu zajištění kvality ovzduší, a i když případně tyto právní úpravy používají pro vymezení působnosti omezení, která ukládají, normy Euro.
- 56 Vyvstává tedy otázka, zda by právní úpravy provozu přijaté orgány veřejné moci členských států byly v rozsahu, ve kterém by se týkaly vozidel uvedených v bodě 54 výše, v rozporu s požadavky směrnice 2007/46, zejména s jejím čl. 4 odst. 3 druhým pododstavcem.
- 57 V tomto ohledu je namístě připomenout, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a ze dne 19. července 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, bod 12). V této souvislosti hovoříme o doslovném, kontextuálním (či systematickém) a teleologickém výkladu.
- 58 Oblast autonomie vnitrostátního práva zmíněná v bodě 55 výše je přitom, jak vyplývá ze znění čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, omezena a brání orgánům veřejné moci členských států, aby z důvodů vycházejících z úrovně emisí znečišťujících látek omezily provoz vozidel, která splňují platné požadavky v dané oblasti na evropské úrovni, a to vzhledem k tomu, že toto ustanovení stanoví, že členské státy nesmějí „zakázat, omezit ani bránit [...] jízdě na silnici vozidel [...] z důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje tato směrnice, pokud splňují její požadavky“.
- 59 Konkrétně z doslovného výkladu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 vyplývá, že orgán veřejné moci členského státu, zejména entita působící pod úrovní státu, by nemohla vozidlům, která patří do kategorie, na niž se vztahuje nařízení č. 715/2007, a která splňují normu Euro 6, stanovit omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek vozidel, a to proto, že tato norma je v platnosti, a taková vozidla tedy splňují požadavky vyplývající z uvedené směrnice. Dále vzhledem k tomu, že napadené nařízení definuje hodnoty emisí znečišťujících látek oxidů dusíku, které nelze při zkouškách emisí v reálném provozu (RDE) překročit, by takový orgán nemohl stanovit omezení provozu založená na úrovni emisí znečišťujících látek vozidel pro vozidla, která patří do kategorie, na niž se vztahuje nařízení č. 715/2007 a při těchto zkouškách splňují hodnoty NTE. Je nutné připomenout, že tyto zkoušky a hodnoty se použijí se závaznými účinky od 1. září 2017, jak bylo uvedeno v bodě 15 výše.
- 60 Je nicméně třeba posoudit, zda je tento výklad zpochybněn argumenty Komise, které vycházejí z teleologického a kontextuálního výkladu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46.
- 61 Co se týče teleologického výkladu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, Komise v zásadě uvádí, že cílem této směrnice, jakož i jejích „nařizovacích aktů“ a od nich odvozených aktů, je pouze zajistit, aby nová vozidla, která splňují harmonizované požadavky těchto právních předpisů, mohla být v rámci zásad použitelných na vnitřní trh bez překážek uvedena na trh v členských státech.
- 62 Toto tvrzení je samo o sobě opodstatněné, avšak nemůže zpochybnit doslovný výklad čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, který byl podán v bodě 59 výše.



- 63 Právním základem směrnice 2007/46 je článek 95 ES (jehož věcný obsah byl převzat do článku 114 SFEU). Článek 95 ES přitom sleduje dosažení cílů uvedených v článku 14 ES (jehož obsah byl zase v podstatě převzat do článku 26 SFEU), a sice vytvoření vnitřního trhu (čl. 14 odst. 1 ES), který „zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními [Smlouvy o ES]“ (čl. 14 odst. 2 ES). Navíc, jak tvrdí Komise, tento právní základ neumožňuje Unii harmonizovat vše v oblasti zboží a služeb z důvodu vytvoření vnitřního trhu. Článek 95 ES totiž umožňoval přijetí „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu“ a v rozsudku ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada (C 376/98, EU:C:2000:544, bod 83), na který se Komise odvolává, bylo rozhodnuto, že toto ustanovení nedává unijnímu normotvůrci obecnou pravomoc k regulaci vnitřního trhu. Jak je v zásadě vysvětleno v bodech 84 a 85 předmětného rozsudku, pravomoc vycházející z článku 95 ES se omezuje na případy, kdy je skutečně třeba odstranit překážky volného pohybu daného zboží, služeb nebo kapitálu mezi členskými státy.
- 64 V projednávané věci bod 2 odůvodnění směrnice 2007/46 uvádí, že „[s]ystémy schvalování členských států je vhodné za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu Společenství nahradit postupem schvalování Společenství vycházejícím ze zásady plné harmonizace“. V článku 1 uvedené směrnice, nadepsaném „Předmět“, se uvádí, že směrnice „stanoví harmonizovaný rámec zahrnující správní ustanovení a obecné technické požadavky pro schvalování všech nových vozidel v její oblasti působnosti [...] za účelem usnadnění jejich registrace, prodeje a uvádění do provozu v[Unii]“. Je proto nesporné, že podstatným předmětem této směrnice je uvedení nových motorových vozidel na trh, tedy volný pohyb určitých výrobků mezi členskými státy, že jejím cílem 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, byť musí v tomto ohledu zahrnovat požadavek vysoké úrovně ochrany uvedený v článku 95 ES.
- 65 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 nespadají pod sledovaný hlavní cíl, ale mají zajistit užitečný účinek přijatých ustanovení při jeho naplňování. Předmětem směrnic v oblasti zadávání veřejných zakázek tedy je usnadnit volný pohyb zboží a služeb v rámci veřejného zadávání. Za účelem dosažení tohoto cíle, to znamená zajištění užitečného účinku uvedených směrnic, byla v těchto specifických směrnících přijata ustanovení, která mají zajistit možnost účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných a jiných zadavatelů, ačkoliv předmětem směrnic v oblasti zadávání veřejných zakázek v žádném případě není harmonizace opravných prostředků v jednotlivých členských státech (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2009, Komise v. Francie, C-327/08, nezveřejněný, EU:C:2009:371, body 2 až 9). Stejně tak směrnice mající zajistit volný pohyb informačních služeb (tisk, rádio, televize, internet) obsahují v zájmu jeho zajištění ustanovení, která harmonizují zakázky reklamy na tabákové výrobky a která sledují cíl ochrany veřejného zdraví (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. prosince 2006, Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, body 3 až 11).
- 66 Kromě toho z ustálené judikatury vyplývá, že může-li být ustanovení unijního práva vykládáno několika způsoby, je třeba upřednostnit takový výklad, kterým bude zachován užitečný účinek tohoto ustanovení (rozsudky ze dne 6. října 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, body 12 a 13; ze dne 22. září 1988, Land de Sarre a další, 187/87, EU:C:1988:439, bod 19, a ze dne 24. února 2000, Komise v. Francie, C-434/97, EU:C:2000:98, bod 21). 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.
- 67 Z toho důvodu není možné ustanovení obsažené v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2007/46, a to právě na základě teleologického přístupu, vykládat tak, že v zásadě znamená toliko to, že nový majitel nového motorového vozidla, které splňuje požadavky této směrnice, má právo jej koupit, zaregistrovat, uvést do provozu a usednout za volant a nevztahuje se na to, co následuje. Byl by tím

dotčen užitečný účinek zmíněné směrnice, jelikož uvedení potenciálně dotčených vozidel na trh by bránila obava, že je nebude možné běžně užívat. Pokud by například řidič používající vozidlo k cestě do Paříže (Francie), Bruselu (Belgie) nebo Madridu (Španělsko) mohl předpokládat, že žalobci na svém území zcela nebo zčásti zakážou provoz vozidel, která při zkouškách RDE nesplňují mezní hodnoty normy Euro 6, ačkoliv splňují hodnoty NTE, mohl by takový řidič od koupě nového, podle situace benzinového nebo naftového, motorového vozidla upustit. Ještě problematičtější situace by nastala, pokud by, jak bylo zdůrazněno na jednání, uskutečnilo obdobný krok v zájmu snížení znečištění ovzduší v rámci Unie více entit pod úrovní státu. Komise ostatně ve své argumentaci vycházející z kontextuálního výkladu vysvětluje, že vložení pojmu jízdy na silnici do tohoto pododstavce odpovídá vložení ustanovení „proti obcházení povinnosti“, které má zajistit, aby předmětná vozidla mohla být bez překážek uváděna na trh.

- 68 Komise na jednání dále uvedla, že by bylo nekonzistentní domnívat se, že orgány veřejné moci členských států nemohou omezit provoz vozidel, která splňují nejnovější požadavky v oblasti snižování znečištění ovzduší, a to z důvodů souvisejících s jejich úrovní emisí znečišťujících látek, a že by mohly omezit jízdu [provoz] vozidel na silnici na základě úvah, které nebyly zohledněny v rámci směrnice 2007/46 nebo omezit jízdu [provoz] starších vozidel, která byla zcela v souladu s požadavky v oblasti omezování emisí znečišťujících látek v době, kdy byla uvedena na trh. Na tento argument je třeba reagovat s tím, že je naopak z hlediska teleologického konzistentní, že tato směrnice jednak neupravuje otázku omezení provozu přijatých na základě kritérií nezávislých na technických hlediscích, která jsou předmětem ustanovení směrnice (viz bod 52 výše), a jednak neřeší ani otázku provozu vozidel, která nesplňují nyní platné požadavky vyplývající z jejích ustanovení, i když případně v okamžiku uvedení do provozu splňovala v té době platné požadavky stejné povahy (viz bod 53 výše). Tato vozidla jsou z povahy věci buď nová vozidla, která ale již nemohou být běžným způsobem v rámci Unie uvedena na trh, nebo ojetá vozidla, například nová či ojetá vozidla, která by splňovala normu Euro 5, nikoliv však normu Euro 6. V obou případech se jedná o vozidla mimo oblast ochrany zavedenou směrnicí vztahující se na nová motorová vozidla před tím, než jsou uvedena na trh v Unii. Teleologický výklad čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 se tedy v této otázce shoduje s jeho doslovným výkladem.
- 69 Pokud jde o kontextuální výklad čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, Komise tvrdí, že zákaz omezení jízdy na silnici zmíněný v tomto ustanovení nenalezneme v obdobných ustanoveních právních předpisů týkajících se jiných druhů vozidel či strojů, než jsou ty dotčené touto směrnicí, a že byl do směrnice vložen až v rámci legislativního projednávání tohoto právního předpisu, což podle Komise svědčí o tom, že nemá jiný význam než pojmy „registrace, prodej a uvedení do provozu“ vozidel. Tento argument však nemá samostatný význam ve vztahu k tvrzení, které uvedla Komise v souvislosti s teleologickým výkladem tohoto ustanovení. Skutečnost, že v jednom předpise se výslovně uvádí, že za výše zmíněných podmínek nesmí být omezena jízda na silnici v případě vozidel, která splňují požadavky vyplývající z této směrnice, a že v jiném předpise bylo uvedeno namísto jízdy na silnici používání, a v dalších textech se neobjevila dokonce podobná zmínka, nemění nic na okolnosti, že za situace úplné harmonizace, jaká plyne z uvedené směrnice, členské státy a jejich orgány veřejné moci 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.
- 70 Je sice pravda, že touto zásadou není dotčena možnost členských států dovolávat se ustanovení uvedených v čl. 114 odst. 4 a násl. SFEU, která umožňují odchýlit se za určitých podmínek od harmonizačního opatření, a to zejména z důvodů týkajících se ochrany zdraví a životního prostředí. Této výjimečné možnosti je nicméně možné využít pouze za bezprostřední a detailní kontroly Komise, takže nelze mít za to, že v důsledku této možnosti nejsou pravomoci členských států a jejich orgánů veřejné moci tímto harmonizačním opatřením dotčeny.

71 Na jednání bylo také odkazováno na čl. 8 odst. 3 a článek 29 směrnice 2007/46, které stanoví:

„Pokud členský stát zjistí, že typ vozidla, systému, konstrukční části nebo samostatného technického celku představuje, i když splňuje požadovaná ustanovení, závažné nebezpečí pro bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo vážně poškozuje životní prostředí nebo veřejné zdraví, může odmítnout udělit ES schválení typu. V tom případě neprodleně zašle ostatním členským státům a Komisi podrobnou dokumentaci objasňující důvody svého rozhodnutí a uvádějící důkazy pro svá zjištění.“

„1. Pokud členský stát zjistí, že nová vozidla, systémy, konstrukční části nebo samostatné technické celky, přestože splňují použitelné požadavky nebo jsou řádně označeny, představují závažné nebezpečí pro bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo vážně poškozuji životní prostředí nebo veřejné zdraví, může nejdéle po dobu šesti měsíců odmítnout taková vozidla zaregistrovat nebo povolit na svém území prodej nebo uvedení do provozu takových vozidel, konstrukčních částí nebo samostatných technických celků.

V tom případě o tom dotčený členský stát ihned uvědomí výrobce, ostatní členské státy a Komisi [...]

[Následuje postup, který může vést buď ke změně právní, úpravy nebo k opatřením majícím zajistit, že bude tato právní úprava lépe dodržována].“

72 Nicméně kromě toho, že lze poznamenat to samé jako v případě čl. 114 odst. 4 a následujících SFEU, čl. 8 odst. 3 a článek 29 směrnice 2007/46 mohou v zásadě vyústit pouze v odmítnutí udělení ES schválení typu, které brání jakémukoliv uvedení předmětného typu vozidla na trh, nebo vést k přehodnocení právní úpravy, tedy k opatřením, která jsou velmi odlišná od cílených omezení provozu, jež žalobci zavádějí na svých územích.

73 Ani další argumenty předložené Komisí nemohou vyvrátit závěry vycházející z doslovného a teleologického výkladu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46.

74 Okolnost, že směrnice 2008/50 stanoví, že členské státy musí přijmout opatření za účelem snížení znečištění ovzduší, a to zejména v rámci krátkodobých akčních plánů, které směrnice zavádí, nezprošťuje členské státy povinností vyplývajících z jiných norem unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko, C-28/09, EU:C:2011:854, bod 111). Kromě toho doslovný a teleologický výklad čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46 by mohly být na základě kontextuálního výkladu tohoto ustanovení zpochybněny pouze v případě, že by znemožňovaly nebo značně ztěžovaly přijetí, na základě směrnice 2008/50, jakéhokoliv účinného opatření, kterým se omezuje automobilová doprava za účelem snížení znečištění ovzduší. Jak přitom bylo uvedeno v bodech 52 a 53 výše, zachovávají si členské státy a jejich orgány veřejné moci pravomoc přijmout opatření k omezení provozu vztahující se na všechna vozidla nebo všechny kategorie vozidel, které jsou určeny na základě velmi obecných kritérií, nebo také opatření k omezení provozu zaměřená na vozidla, která již nespádají do působnosti platných ustanovení směrnice 2007/46, jejich „nařizovacích aktů“ či od nich odvozených aktů. Zejména, i když doslovný a teleologický výklad tohoto ustanovení skutečně omezují pravomoci příslušných orgánů členských států v souvislosti s přijetím cílených opatření k omezení provozu, která by se vztahovala na vozidla splňující platné požadavky směrnice 2007/46, jejich „nařizovacích aktů“ či od ní odvozených aktů (například omezení týkající se vozidel, která při zkouškách RDE překračují mezní hodnoty normy Euro 6 a současně zůstávají pod hodnotami NTE), toto ustanovení jim přesto ponechává rozhodovací prostor k přijetí opatření, která jsou součástí uskutečňování cílů stanovených směrnicí 2008/50, jakkoliv se z úhlu pohledu těchto orgánů nemusí jednat o nejhodnější opatření (například obecné omezení či omezení týkající se všech vozidel splňujících maximálně normu Euro 5).



- 75 Konečně okolnost, že opatření k provedení směrnice 2007/46 v některých členských státech zmiňují „uvedení do provozu“, a nikoliv „jízdu na silnici“, nemůže být v projednávané věci skutečností, kterou je třeba při výkladu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce této směrnice zohlednit. Jak již bylo opakovaně rozhodnuto, znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a dosahu výslovně neodkazuje na právo členských států, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 66 a citovaná judikatura). Třebaže bylo v některých případech také rozhodnuto, že aplikace unijního práva může i přes neexistenci takového výslovného odkazu zahrnovat odkaz na právo členských států, jestliže unijní soud nemůže v unijním právu nebo v jeho obecných zásadách nalézt skutečnosti, které by mu umožnily autonomním výkladem upřesnit obsah a dosah ustanovení unijního práva (rozsudek ze dne 18. prosince 1992 Díaz García v. Parlament, T-43/90, EU:T:1992:120, bod 36), v projednávané věci tomu tak, jak vyplývá z předchozí analýzy, není.
- 76 Doslovný, teleologický a kontextuální výklad směrnice 2007/46 a konkrétně jejího čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce tedy vedou ke stejnému závěru, a sice že tato směrnice brání orgánům veřejné moci členského státu, aniž jim ponechává jakoukoliv posuzovací pravomoc, v tom, aby zakázaly, omezily nebo bránily jízdě [provozu] vozidel na silnici z důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje tato směrnice, pokud splňují její požadavky, což znamená, že v důsledku přijetí napadeného nařízení žalobci skutečně nemohou, jak tvrdí, omezit v rámci cíleného opatření, které zohledňuje úroveň emisí znečišťujících látek vozidel, jízdu [provoz] těch vozidel, která by při zkouškách RDE nesplňovala mezní hodnoty pro oxidy dusíku stanovené v normě Euro 6, avšak splňovala by hodnoty NTE emisí oxidů dusíku vymezené tímto nařízením, kterou jsou vyšší než první zmíněné hodnoty.
- 77 Ville de Paris a ville de Bruxelles na jednání v této souvislosti uvedla, že vnitrostátní správní soud, který by za podmínek uvedených v bodě 76 výše rozhodoval o žalobě například nespokojeného řidiče, směřující proti jednomu z jejich aktů omezujících provoz vozidel, by takový akt nepochybně zrušil pro rozpor se směrnicí 2007/46 a napadeným nařízením.
- 78 Aniž bychom předjímalí případná rozhodnutí soudů členských států, je třeba připomenout, že snaha zajistit užitečný účinek směrnic, který je pro evropskou integraci zásadní, stála u zrodu teorie přímého účinku ustanovení směrnic přiznávajících práva jednotlivcům, kterých se tyto jednotlivci mohou dovolávat vůči orgánům veřejné moci (rozsudek ze dne 4. prosince 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 12). Ustanovení čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2007/46, podle kterého členský stát nesmí „zakázat, omezit ani bránit registraci, prodeji, uvedení do provozu ani jízdě [provozu] na silnici vozidel [...] z důvodů týkajících se konstrukčních a funkčních hledisek, na něž se vztahuje tato směrnice, pokud splňují její požadavky“, je přitom svou povahou ustanovení přiznávající práva jednotlivcům, neboť je bezpodmínečné, jasné a přesné, jakkoli by Komise mohla zpochybnit rozsah jeho působnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. října 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, bod 9, a ze dne 4. prosince 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 14). Dále je třeba připomenout, že podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU mají nařízení obecnou působnost, jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech, a jednotlivci se jich tudíž mohou dovolávat.
- 79 Belgickému království, Španělskému království a Francouzské republice by ostatně také hrozila žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 nebo 259 SFEU, pokud by některý z žalobců přijal akty uvedené v bodě 77 výše. Členské státy totiž musí v takovém případě nést odpovědnost za porušení unijního práva kterýmkoliv ze svých orgánů veřejné moci (rozsudek ze dne 5. května 1970, Komise v. Belgie, 77/69, EU:C:1970:34, bod 15). Obecně vzato, na základě zásady loajální spolupráce vyjádřené v čl. 4 odst. 3 SEU, členské státy učiní veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Tato zásada se použije na všechny orgány členského státu, ať se jedná o ústřední moc státu,

orgány federálního státu nebo jiné územní orgány (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. června 1990, Německo v. Komise, C-8/88, EU:C:1990:241, bod 13, a ze dne 13. dubna 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, bod 69). Na základě této zásady by se sami žalobci měli zdržet opatření k omezení provozu popsaných v bodě 76 výše.

- 80 Omezení pravomocí zmíněné v bodě 76 výše má navíc na žalobce věcný dopad.
- 81 V tomto ohledu žalobci předně odůvodnili, že mají podle vnitrostátního práva pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví, a to zejména za účelem snížení znečištění ovzduší, včetně pravomoci omezit za tím účelem automobilovou dopravu. Komise to nepopírá.
- 82 Žalobci rovněž uvedli příklady opatření, která již přijali. Ville de Paris zejména zavedlo, vyhláškou starostky a vyhláškou policejního prefekta, zónu s omezenou dopravou na celém svém území „intra-muros“, ve kterých je od 1. září 2015 a následně od 1. července 2017, od 8 do 20 hodin ve všední dny, zakázán provoz vozidel nespĺňujících alespoň danou normu Euro, například k dnešnímu dni normu Euro 3 pro naftové osobní vozidlo. Jak vyplývá z dokumentů ve spise, v roce 2020 by minimální normou, která musí být dodržena, aby byl umožněn provoz vozidla, měla být norma Euro 5, přičemž „plán klima ovzduší energie“ tohoto města předpokládá zákaz provozu naftových vozidel v roce 2024 a benzinových vozidel v roce 2030. Ville de Bruxelles vytvořilo v centru pěší zónu velkého rozsahu, a jak již bylo zmíněno, zavedlo „dny bez aut“. Ayuntamiento de Madrid upravil v roce 2015 a 2016 nařízeními zmocněnkyně vlády pro životní prostředí a mobilitu omezení dopravy v obdobích vysokého stupně znečištění ovzduší, jak se předpokládá v plánu pro kvalitu ovzduší v letech 2011–2015 a v protokolu týkajícím se opatření, která je třeba přijmout v obdobích vysokého stupně znečištění ovzduší oxidem dusičitým, přijatých uvedeným městem.
- 83 Žalobci dále předložili jednak různé dokumenty či studie týkající se kvality ovzduší na jejich území, které dokládají znepokojující úroveň znečištění (navzdory snížení emisí oxidů dusíku v Paříži a Madridu v posledním desetiletí), jednak přehled řízení o nesplnění povinnosti, která zahájila Komise proti Belgickému království, Španělskému království a Francouzské republice z důvodu nedodržení směrnice 2008/50, a to i co se týče úrovně oxidů dusíku, ke které Komise v tiskové zprávě, kterou ville de Bruxelles připojilo ke svým podáním, zdůraznila, že „většina emisí pochází ze silničního provozu obecně a z naftových vozidel zejména“. Na jednání v projednávaných věcech konaném dne 17. května 2018 zástupce města Paříže doplnil, aniž mu bylo oponováno, že Komise oznámila téhož dne ve své tiskové zprávě, že předložila Soudnímu dvoru žalobu pro nesplnění povinnosti proti několika členským státům z důvodu překročení mezních hodnot, které jsou v této směrnici stanoveny pro koncentraci oxidu dusičitého v ovzduší, a to zejména žalobu týkající se Francouzské republiky z důvodu naměřených velmi vysokých koncentrací, zejména v Paříži (zpráva IP/18/3450).
- 84 Z právních skutečností, jakož i z okolností analyzovaných výše, které se týkají zejména pravomocí žalobců omezit automobilovou dopravu v zájmu ochrany kvality ovzduší a jejich využití, vyplývá, že dotčení právního postavení žalobců napadeným nařízením je prokázáno a že toto nařízení se jich tudíž bezprostředně dotýká ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Mimoto vzhledem k tomu, že je napadené nařízení nařizovacím aktem, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření ve smyslu téhož ustanovení, jak je uvedeno v bodech 38 a 40 výše, plyne z toho, že žaloby na neplatnost předložené ville de Paris a ville de Bruxelles, jakož i ayuntamiento de Madrid, jsou přípustné a námitky nepřípustnosti vznesené Komisí musí být zamítnuty.

#### *K meritu žalob na neplatnost*

- 85 Žalobci předkládají žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Komise přijmout ustanovení napadeného nařízení, která podrobují kritice, jakož i žalobní důvody vycházející z porušení, z věcného hlediska, několika ustanovení unijního práva, která lze rozdělit do tří kategorií: ustanovení nařízení č. 715/2007 a v obecnější rovině ustanovení aktů sekundárního práva k zajištění kvality ovzduší;



ustanovení Smluv o EU a SFEU, jakož i Listiny základních práv Evropské unie, a konečně některé právní zásady. Žalobci dále tvrdí, že se Komise přijetím napadeného nařízení dopustila zneužití pravomoci.

– *K žalobním důvodům vycházejícím z nedostatku pravomoci Komise*

- 86 Jak bylo uvedeno v bodech 7 a 8 výše, nařízení č. 715/2007 stanoví, že je Komise oprávněna přijmout k provedení ustanovení nařízení jednotlivá prováděcí opatření, a to v rámci postupů, které jsou nyní upraveny v nařízení č. 182/2011. V projednávané věci napadené nařízení ve svých právních východiscích výslovně odkazuje na čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007, ve kterém se uvádí, že zvláštní postupy, zkoušky a požadavky pro schválení typu vozidla týkající se určitých prvků, zejména emisí z výfuku, definuje Komise regulativním postupem s kontrolou, který je popsán v článku 5a rozhodnutí 1999/468, jehož účinky jsou na základě článku 12 nařízení č. 182/2011 zachovány pro účely aktů, které na něj odkazují.
- 87 Žalobci tvrdí, že v projednávané věci nejsou splněny podmínky, které by Komisi umožňovaly, aby doplnila ustanovení nařízení č. 715/2007 v rámci regulativního postupu s kontrolou. Uvádějí zejména následující důvody.
- 88 Žalobci zdůrazňují, že v bodě 7a odůvodnění rozhodnutí 1999/468 se uvádí, že „[p]ro opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého [společně Parlamentem a Radou], a to i zrušením některých těchto prvků nebo doplněním aktu o nové jiné než podstatné prvky, je třeba použít regulativní postup s kontrolou [, avšak p]odstatné prvky legislativního aktu může změnit pouze normotvůrce na základě Smlouvy“. Ville de Bruxelles dále uvádí, že bod 25 odůvodnění nařízení č. 715/2007 vyjadřuje stejnou myšlenku, když uvádí, že „[z]ejména je třeba zmocnit Komisi k zavedení mezních hodnot pro počet tuhých částic v příloze I a k přehodnocení mezních hodnot pro hmotnost částic uvedených v této příloze“ a „[p]rotože jsou tato opatření obecného významu a jejich účelem je změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení, měla by být přijímána regulativním postupem s kontrolou podle článku 5a [uvedeného rozhodnutí]“. Ayuntamiento de Madrid pak v témže duchu zmiňuje bod 26 odůvodnění stejného nařízení, které uvádí, že „[r]ovněž je třeba zmocnit Komisi k zavádění zvláštních postupů, zkoušek a požadavků pro schválení typu, jakož i revidovaného postupu měření mezní hodnoty hmotnosti částic a počet tuhých částic a k přijetí opatření týkajících se používání odpojovacích zařízení, přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla a zkušebních cyklů používaných pro měření emisí“ a „[p]rotože jsou tato opatření obecného významu a jejich účelem je doplnit toto nařízení o nové jiné než podstatné prvky, měla by být přijímána regulativním postupem s kontrolou podle článku 5a [uvedeného rozhodnutí]“.
- 89 Žalobci zdůrazňují rozdíly mezi regulativním postupem s kontrolou a legislativním postupem, jehož výsledkem je akt Parlamentu a Rady, a tvrdí, že Komise tím, že zavedla pro zkoušky RDE hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které jsou vyšší než mezní hodnoty těchto emisí definované pro normu Euro 6 v příloze I nařízení č. 715/2007, a to přestože doposud byly tyto mezní hodnoty neustále snižovány, změnila podstatné prvky tohoto nařízení, aniž k tomu měla pravomoc. Ville de Bruxelles upřesňuje, že nepochybně, že je Komise oprávněna na základě čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007 definovat nové zkoušky. Nenapadá tedy nařízení č. 692/2008 a 2016/427 v podobě předcházející vložení ustanovení napadeného nařízení. Naproti tomu kritizuje, že napadené nařízení zavádí nové kvantitativní mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, které jsou mírnější než mezní hodnoty těchto emisí definované v příloze I nařízení č. 715/2007, přijatého Parlamentem a Radou. Tyto nové limity, které vyplývají ze stanovení faktoru shodnosti CF pollutant v napadeném nařízení, podle ville de Bruxelles zbavují užitečného účinku mezní hodnoty stanovené v normě Euro 6, které jsou uvedeny v této příloze I. Co se týče toho, že Komise uvádí, že stanovené faktory shodnosti CF pollutant jsou odůvodněny rozdíly,

kteřé lze pozorovat mezi výslednými údaji zkoušek RDE a laboratorních zkoušek, zmírnění mezních hodnot používaných pro první typ zkoušek podle ville de Bruxelles znamená rezignovat na mezní hodnoty Euro 6 stanovené v příloze I nařízení č. 715/2007.

- 90 Ville de Paris a ayuntamiento de Madrid dále poukazují na to, že Komise tímto porušila podstatné formální náležitosti. Mají za to, že standartní účast „dalších z normotvůrců“, a to zejména Parlamentu, by poskytla procesní záruky a nutně by měla vliv na obsah přijímaného aktu, který by byl přinejmenším předmětem řady pozměňovacích návrhů.
- 91 Komise úvodem připomíná legislativní a regulační rámec, jehož je napadené nařízení součástí, a tvrdí, že napadené nařízení, na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, přispívá k lepší ochraně zdraví evropských občanů a životního prostředí.
- 92 Komise uvádí, že schválení typu nového vozidla probíhá následovně. Výrobce představí prototyp vozidla příslušným orgánům, které se musí ujistit, že prototyp splňuje podmínky uvedené v příloze IV směrnice 2007/46, a to zejména podmínky vyplývající z nařízení č. 715/2007, které se týkají emisí znečišťujících látek. Jakmile je „typ“ schválen, výrobce zahájí průmyslovou výrobu a každé vozidlo uvedené na trh musí být shodné s typem.
- 93 Komise zdůrazňuje, že příloha I nařízení č. 715/2007, ve které jsou uvedeny mezní hodnoty emisí znečišťujících látek definované pro normu Euro 5 a normu Euro 6, a to zejména ty, které se týkají oxidů dusíku, nebyla nikdy změněna a „jako taková je stále součástí unijního práva“.
- 94 Komise dále poukazuje na to, že samotné nařízení č. 715/2007 nedefinuje postup pro kontrolu splnění mezních hodnot emisí znečišťujících látek, které jsou stanoveny v příloze I nařízení, a to navzdory tomu, že je v čl. 5 odst. 2 nařízení obsaženo pravidlo zákazu, s výjimkou vyjmenovaných případů, odpojovacích zařízení, která mohou ovlivnit měření emisí znečišťujících látek.
- 95 Podle Komise se samotná pravomoc definovat zvláštní postupy, zkoušky a požadavky pro schválení typu vozidla doplněním nařízení č. 715/2007 a změnou jiných, než podstatných prvků tohoto nařízení podléhá regulativnímu postupu s kontrolou, jak je to uvedeno v čl. 5 odst. 3 téhož nařízení. Komise má dále za to, že čl. 14 odst. 3 tohoto nařízení jí také ukládá, aby tyto postupy, zkoušky a požadavky, jakož i zkušební cykly pro měření emisí později přezkoumala, a za stejných podmínek ji pověřuje, aby je upravila v případě, že již nejsou přiměřené nebo neodrážejí skutečné emise znečišťujících látek vznikající při provozu na silnici.
- 96 Komise uvádí, že v tomto rámci přijala nařízení č. 692/2008, a to zejména s cílem zavést postupy pro kontrolu emisí znečišťujících látek z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel, přičemž upravila typ laboratorní zkoušky nazvaný v anglickém jazyce „New European Driving Cycle“ (NEDC), odpovídající v té době dostupné technologii (zkouška typu 1 zmíněná v bodě 12 výše). Komise se domnívá, že unijní normotvůrce, jak uvádí bod 15 odůvodnění nařízení č. 715/2007, si byl vědom možnosti, že tento typ zkoušky není vhodný k tomu, aby odrážel skutečné emise znečišťujících látek, a výslovně jí uložil, aby ověřila, zda není třeba tuto zkoušku aktualizovat nebo nahradit.
- 97 Komise tvrdí, že proto svou činnost orientovala dvěma hlavními směry, jak je to uvedeno v bodě 10 jejího sdělení o použití a budoucím vývoji právních předpisů Společenství týkajících se emisí z lehkých vozidel a přístupu k informacím o opravách a údržbě (Euro 5 a 6) (Úř. věst 2008, C 182, s. 17).
- 98 Komise předně uvádí, že se v rámci prací Ekonomické a sociální rady OSN podílela na vytvoření nového typu laboratorní zkoušky s názvem „celosvětově harmonizované zkušební postupy pro lehká užitková vozidla“ (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure, WLTP), který mnohem lépe odráží skutečné emise znečišťujících látek než zkouška NEDC. V tomto ohledu došlo k nahrazení

zkoušky NEDC zkouškou WLTP přijetím nařízení Komise (EU) 2017/1151 ze dne 1. června 2017, kterým se doplňuje nařízení č. 715/2007, mění směrnice 2007/46/ES, nařízení č. 692/2008 a nařízení Komise (EU) č. 1230/2012 a zrušuje nařízení č. 692/2008 (Úř. věst. 2017, L 175, s. 1).

- 99 Komise dále podle svých slov vyvinula postup pro měření emisí znečišťujících látek v reálném provozu, přičemž do svých prací zapojila všechny zúčastněné strany, včetně některých organizací na ochranu životního prostředí. Tento postup byl zaveden v unijní právní úpravě v březnu 2016 pro lehká osobní a užitková vozidla přijetím nařízení Komise 2016/427, kterým se mění nařízení č. 692/2008. Koncept hodnot NTE byl tedy podle Komise zaveden nařízením 2016/427, a nikoliv napadeným nařízením. Stejný postup byl zvolen od roku 2011 u těžkých nákladních vozidel.
- 100 Komise uvádí, že se laboratorní zkoušky a zkoušky RDE doplňují. První zkoušky podle ní poskytují více informací, zatímco druhé zkoušky mají výhodu v tom, že umožňují s ohledem na délku zkoušky a rozmanitost podmínek při její realizaci zjistit případné opakované neshody s výsledky laboratorních zkoušek, které jsou způsobilé odhalit použití odpojovacích zařízení výrobci automobilů při laboratorních zkouškách, která pozměňují výsledky těchto zkoušek v porovnání s výsledky, které by byly získány při běžném použití vozidla. Právě z toho důvodu bylo v nařízení 2016/427 stanoveno, že i po dobu přechodného období, předcházejícího stanovení hodnot NTE a počínajícího dnem 20. dubna 2016, se mají zkoušky RDE uplatňovat „pro účely monitorování“.
- 101 Komise dále v podstatě vysvětluje, že různé podmínky jízd na silnici, které je třeba k platnosti zkoušky RDE uskutečnit, vedou podobně jako použití PEMS (přenosný systém pro měření emisí) ke statistickým a technickým nejistotám odůvodňujícím zavedení faktorů shodnosti CF pollutant, které se mají použít na mezní hodnoty emisí oxidů dusíku Euro 6, aby se zamezilo neplatným výsledkům, co se týče splnění těchto mezních hodnot při zkouškách RDE, a také se zabránilo opakovaným protiprávním odmítnutím udělit schválení typu vozidla. Na jednání v tomto ohledu Komise objasnila, že zkouška RDE provedená v Estonsku odpoledne v létě a zkouška RDE realizovaná v Lucembursku ráno v zimě by při použití stejného vozidla s ohledem na velmi rozdílné podmínky mohly poskytnout znatelně odlišné výsledky. Rovněž vzhledem k tomu, že zkoušky RDE trvají jednu a půl až dvě hodiny, mohla by mít vliv na výsledky jejich rozdílná délka. Podle Komise měří i PEMS tři údaje, které pro stanovení hmotnosti oxidů dusíku na kilometr kombinuje, přičemž každé z těchto tří měření vykazuje určitý stupeň nejistoty. PEMS se navíc mohou během zkoušky vychýlit. Faktory shodnosti CF pollutant byly v nařízení 2016/427 stanoveny, aby byly tyto nejistoty zohledněny, třebaže jejich hodnoty zatím určeny nebyly. Pro těžká nákladní vozidla byly takové faktory upraveny již předtím v dřívějších právních předpisech.
- 102 Komise má za to, že přijetí napadeného nařízení, které vstoupilo v platnost dne 15. května 2016, změnilo právní dosah zkoušek RDE, jelikož taková zkouška, která z hlediska hodnot NTE nyní stanovených na základě určení faktorů shodnosti CF pollutant není jednoznačná, vede ode dne použitelnosti těchto mezních hodnot jednoduše k odmítnutí udělení schválení předmětného typu vozidla. Komise připomíná, že v souladu s tím, co vyplývá z konzultací, které byly po několik let vedeny se zúčastněnými stranami, a s tím, co bylo deklarováno v bodě 5 odůvodnění nařízení 2016/427, byly pro hodnoty NTE a faktory shodnosti CF pollutant týkající se oxidů dusíku stanoveny dvě po sobě následující fáze. Pokud tak jde o schválení typu osobních vozidel, pro období od 1. září 2017 do 31. prosince 2019 byl stanoven přechodný faktor shodnosti CF pollutant ve výši 2,1, který se použije na žádost výrobce. Běžný, tzv. konečný faktor shodnosti CF pollutant, který je všeobecně závazný počínaje 1. lednem 2020, byl stanoven ve výši 1,5.
- 103 Komise upřesňuje, že běžný, tzv. konečný faktor shodnosti CF pollutant má hodnotu 1, zvýšenou o toleranci technické nejistoty ve výši 0,5, která je odůvodněna s ohledem na úroveň výkonnosti stávajících PEMS. Tato tolerance nejistoty bude podle Komise podléhat každoročnímu přezkumu a bude se revidovat v návaznosti na zlepšování kvality měření. Komise uvádí, že přechodný faktor shodnosti CF pollutant ve výši 2,1, který se použije na žádost, je odůvodněn nejen zmíněnou tolerancí technické nejistoty, ale také statistickou nejistotou související s možnými rozdílnými jízdními trasami,

kteřé mohou být při zkouškách RDE zvoleny. Přechodný faktor byl stanoven v rámci rozmezí od 1,6 do 2,2, které bylo určeno Společným výzkumným střediskem (JRC) na základě modelové situace, a to vzhledem k tomu, že v době přípravných prací na napadeném nařízení nebyl dosud dostatek empirických poznatků. Podle Komise by měla mít tato statistická nejistota „sestupnou tendenci s tím, jak budou nové typy vozidel povinně absolvovat [zkoušky] RDE“, podobně jako se bude se zdokonalováním PEMS snižovat technická nejistota. Návrh pozměňovacího nařízení, který je nyní projednáván, předpokládá toleranci technické nejistoty ve výši 0,43 a běžný, tzv. konečný faktor shodnosti CF pollutant tedy ve výši 1,43.

- 104 Komise z právních a historických okolností přijetí napadeného nařízení dovozuje, že se v případě tohoto nařízení žádným způsobem nejedná o „povolenku ke znečišťování“ či snížení úrovně ochrany životního prostředí, ale že napadené nařízení naopak posiluje soubor právních nástrojů v boji proti znečištění ovzduší tím, že brání schvalování typů vozidel vybavených zakázanými odpojovacími zařízeními.
- 105 Komise pro účely konkrétnější odpovědi na žalobní důvody uplatněné žalobci, které vycházejí z nedostatku pravomoci k přijetí napadeného rozhodnutí, předně uvádí, že body odůvodnění aktů nejsou ustanoveními, ve vztahu k nimž lze přezkoumávat legalitu napadeného nařízení.
- 106 Komise dále připomíná, že napadené nařízení bylo přijato na základě čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007. Popisuje proces jeho přijetí v rámci komitologického regulativního postupu s kontrolou a zdůrazňuje, že Parlament ani Rada neprojevíly s návrhem nesouhlas.
- 107 Komise popírá, že by napadeným nařízením změnila podstatný prvek nařízení č. 715/2007, v daném případě mezní hodnoty znečišťujících látek, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I tohoto nařízení, jak tvrdí žalobci. V této souvislosti připouští, že jí čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007 neumožňuje změnit nebo nahradit mezní hodnoty uvedené v příloze I tohoto nařízení.
- 108 Podle Komise jsou však zaprvé mezní hodnoty uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007 nadále v plném rozsahu použitelné na laboratorní zkoušky, které jsou „úhelným kamenem“ systému schvalování typu předmětných vozidel a které nelze nahradit „méně stabilními, méně komplexními a na odlišné technologii založenými“ zkouškami RDE.
- 109 Zadruhé mezní hodnoty uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007 jsou podle Komise taktéž použitelné na zkoušky RDE a faktory shodnosti CF pollutant je nemění, neboť toliko umožňují, z důvodů souvisejících se statickými a technickými nejistotami zmíněnými v bodech 101 a 102 výše, srovnatelnost s výsledky laboratorních zkoušek, a to za účelem odhalení odpojovacích zařízení. Zkušební postup RDE, který je ve vztahu k laboratorním zkouškám doplňující a který probíhá výše objasněným způsobem, tedy nevede ke změně podstatných prvků tohoto nařízení, nýbrž naopak zajišťuje jeho lepší dodržování. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Komise odmítá zejména argument ville de Bruxelles, který uplatnilo ve své replice a podle něhož hodnoty NTE vyplývající z použití faktorů shodnosti CF pollutant zbavují mezní hodnoty emisí znečišťujících látek Euro 6 uvedené v této příloze užitečného účinku.
- 110 Pokud jde konkrétně o argumenty ville de Paris a ayuntamiento de Madrid, jimiž má být prokázáno, že Komise porušila podstatné formální náležitosti, má Komise za to, že poněvadž měla pravomoc přijmout napadené nařízení, a přitom dodržela k tomu účelu stanovený postup, a sice komitologický regulativní postup s kontrolou, nutně postupovala v souladu s podstatnými formálními náležitostmi. V tomto ohledu připomíná, jak probíhal postup, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí, a zdůrazňuje, že Parlament většinou hlasů rozhodl nevyslovit s návrhem nesouhlas, což s ohledem na stanovená pravidla postačovalo k pokračování v postupu, byť se jednalo o těsnou většinu.



- 111 Konečně k tvrzením o nedostatečné transparentnosti použitého postupu Komise uvádí, že možnost normotvůrce oprávnit Komisi k tomu, aby změnila nebo doplnila ustanovení základního aktu prováděcími předpisy, které se netýkají podstatných prvků, byla unijním soudem uznána (rozsudek ze dne 17. prosince 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) a je nyní zakotvena v člancích 290 a 291 SFEU. V projednávané věci byly každopádně při zavedení zkoušek RDE zohledněny veřejné konzultace a stanovisko expertů.
- 112 Je třeba uvést, že napadené nařízení bylo přijato na základě čl. 5 odst. 3 nařízení č. 715/2007, jak to potvrzuje odůvodnění nařízení. Toto ustanovení Komisi umožňuje, jak bylo zmíněno v bodě 8 výše, aby doplněním jiných než podstatných prvků nařízení č. 715/2007, popřípadě jejich změnou, určila zvláštní postupy, zkoušky a požadavky pro schválení typu vozidel, a to zejména ty, které se týkají emisí z výfuku a odpojovacích zařízení.
- 113 Současně je třeba přihlídnout k čl. 14 odst. 3 nařízení č. 715/2007, který je zmíněn v bodě 10 výše a který se v zásadě týká vývoje prvků, které jsou předmětem čl. 5 odst. 3 téhož nařízení, a to i když není uveden v odůvodnění napadeného nařízení. Napadené nařízení totiž povyšuje úspěšné absolvování zkoušky RDE na nový požadavek pro schválení typu vozidla, to znamená, že sleduje naplnění cíle spočívajícího v úpravě testů předcházejících tomuto schválení „tak, aby přiměřeně odrážely emise vznikající při skutečném provozu na silnici“, jak je stanoveno ve zmíněném čl. 14 odst. 3 tohoto nařízení.
- 114 Podle těchto dvou ustanovení, a to jak čl. 5 odst. 3, tak čl. 14 odst. 3 nařízení č. 715/2007, musí tedy Komise postupovat v rámci regulativního postupu s kontrolou definovaného v čl. 5a rozhodnutí 1999/468, jak bylo vysvětleno v bodě 9 výše. Samotný bod 7a odůvodnění tohoto rozhodnutí, na který se žalobci odvolávají a který upřesňuje dosah článku 5a, uvádí, jak bylo upřesněno v bodě 88 výše, že regulativní postup s kontrolou je třeba použít „pro opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého postupem podle [článku 251 ES], a to i zrušením některých těchto prvků nebo doplněním aktu o nové jiné než podstatné prvky, [avšak p]odstatné prvky legislativního aktu může změnit pouze normotvůrce na základě Smlouvy“.
- 115 Vzhledem k tomu, že žalobci tvrdí, že Komise změnila napadeným nařízením podstatný prvek nařízení č. 715/2007, a sice mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I tohoto nařízení, je třeba jako první vyřešit otázku, zda tyto mezní hodnoty představují podstatný prvek tohoto nařízení, který Komise nemůže změnit na základě čl. 5 odst. 3 a čl. 14 odst. 3 téhož nařízení ve spojení s článkem 5a rozhodnutí 1999/468, či nikoliv. Pokud představují, bude namístež zabývat se druhou otázkou, a to, zda Komise tím, že v napadeném nařízení definovala hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které je třeba splnit při zkouškách RDE, a určila faktory shodnosti CF pollutant, změnila mezní hodnoty těchto emisí stanovené pro normu Euro 6.
- 116 K první z otázek lze z kontextuálního a teleologického hlediska uvést, že bod 3 odůvodnění nařízení č. 715/2007 stanoví, že „[t]oto nařízení [...] stanoví základní ustanovení týkající se emisí vozidel, zatímco technické specifikace budou stanoveny v prováděcích opatřeních postupem projednávání ve výborech“. Bod 4 odůvodnění uvedeného nařízení navazuje s tím, že „pro dosažení evropských cílů v souvislosti s kvalitou ovzduší je nezbytné další snížení emisí z odvětví dopravy [...], z domácností a z odvětví energetiky, zemědělství a průmyslu“, že „[v] této souvislosti je třeba k úkolu snižování emisí z motorových vozidel přistupovat jako k součásti celkové strategie“ a že „[n]ormy Euro 5 a 6 jsou jedním z opatření, jejichž cílem je snížit emise částic a prekurzorů ozonu, jako jsou oxidy dusíku a uhlovodíky“. Bod 5 odůvodnění tohoto nařízení upřesňuje, že „[d]osažení cílů EU v oblasti kvality ovzduší vyžaduje trvalé úsilí o snížení emisí z motorových vozidel“, že „[z] tohoto důvodu by se měly průmyslovému odvětví poskytovat jasné informace o budoucích mezních hodnotách emisí“ a že „[p]roto také toto nařízení obsahuje kromě normy Euro 5 také fázi mezních hodnot emisí Euro 6“. Bod 6 odůvodnění téhož nařízení doplňuje, že „[p]ro zlepšení kvality ovzduší a splnění mezních hodnot znečištění je zejména nutné výrazné snížení emisí oxidů dusíku z naftových vozidel“ a že „[p]odmínkou je splnění ambiciózních mezních hodnot ve fázi Euro 6 [...]“



- 117 Dále je nutno vzít v úvahu následující ustanovení nařízení č. 715/2007. Článek 1 upřesňuje, že „[t]oto nařízení stanoví společné technické požadavky pro schvalování typu motorových vozidel [...] z hlediska emisí“. Článek 4 odst. 1 stanoví, že „[v]ýrobci prokáží, že všechna nová vozidla, která jsou prodávána, registrována nebo uváděná do provozu ve Společenství jsou typově schválena v souladu s tímto nařízením a jeho prováděcími opatřeními“ a že „[t]yto povinnosti zahrnují splnění mezních hodnot emisí stanovených v příloze I a prováděcích opatření uvedených v článku 5“. V článku 4 odst. 2 se uvádí, že „[t]echnická opatření, která výrobci přijmou, musejí [...] zajišťovat, že emise z výfuku a emise způsobené vypařováním budou v souladu s tímto nařízením účinně omezeny po celou běžnou životnost vozidla za běžných podmínek používání“ a že „[s]hodnost v provozu se ověřuje zejména u emisí z výfuku zkoušených podle emisních limitů uvedených v příloze I“. Článek 10 členským státům ukládá, aby podle lhůt, které jsou zde stanoveny s ohledem na jednotlivé kategorie vozidel, odmítly udělení schválení typu, registraci, prodej a uvedení do provozu vozidel, které „nesplňují podmínky tohoto nařízení a jeho prováděcích opatření, zejména mezní hodnoty emisí [Euro 5 nebo Euro 6] stanovené v příloze I“.
- 118 Z bodů odůvodnění a ustanovení citovaných výše v bodech 116 a 117 vyplývá, že mezní hodnoty oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, skutečně představují podstatný prvek tohoto nařízení, ba dokonce ústřední prvek, jelikož všechna ustanovení zmíněného nařízení jsou v něm uvedena s cílem prosazovat splnění těchto mezních hodnot, a to spolu s dalšími mezními hodnotami týkajícími se jiných emisí znečišťujících látek, po celou běžnou životnost vozidla za běžných podmínek používání a jelikož mezní hodnoty oxidů dusíku jsou definovány samotným nařízením (v příloze I, která je jeho nedílnou součástí), byly definovány Parlamentem a Radou a žádné ustanovení nařízení Komisi výslovně neopravňuje k tomu, aby je v rámci svých prováděcích pravomocí změnila.
- 119 V tomto ohledu, *a contrario*, co se týče znečišťujících částic, definovaných v čl. 3 bodu 5 nařízení č. 715/2007 jako jiné než plynné složky přítomné ve výfukových plynech, čl. 14 odst. 2 téhož nařízení uvádí, že po skončení programu probíhajícího v rámci Evropské hospodářské komise OSN pro měření částic a nejpozději současně se vstupem Euro 6 v platnost bude Komise povinna „přehodnotit“ mezní hodnoty pro hmotnost částic uvedené v příloze I a do této přílohy vložit mezní hodnoty založené na počtu částic. Absence obdobného ustanovení týkajícího se mezních hodnot oxidů dusíku potvrzuje, že Parlament a Rada nezamýšlely svěřit Komisi pravomoc tyto hodnoty změnit. Výjimečnou povahu ustanovení vztahujícího se na znečišťující částice ostatně dokládají další ustanovení článku 14, a sice odstavce 4 a 5, podle kterých k případnému zavedení mezních hodnot emisí pro další znečišťující látky nebo změně mezních hodnot emisí oxidu uhelnatého a uhlovodíků z výfuku po zkoušce se startem za studena musí dojít na návrh Komise, který předloží Parlamentu a Radě. Z toho plyne, že s výjimkou znečišťujících částic přísluší stanovení nebo změna mezních hodnot emisí znečišťujících látek, včetně oxidů dusíku, z vozidel, které jsou předmětem tohoto nařízení, Parlamentu a Radě.
- 120 Mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, jsou tudíž podstatným prvkem tohoto nařízení, který Komise nemůže změnit v rámci komitologického regulativního postupu s kontrolou, jak ostatně sama připouští, jak to bylo zmíněno v bodě 107 výše.
- 121 Pokud jde o druhou otázku, Komise tvrdí, že tím, že v napadeném nařízení určením faktorů shodnosti CF pollutant definovala hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které je třeba splnit při zkouškách RDE, nezměnila mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007. Pro připomenutí, faktory shodnosti CF pollutant, které jsou v napadeném nařízení stanoveny pro oxidy dusíku, jsou faktor ve výši 2,1 na žádost dotčeného výrobce automobilů a po přechodné období, které v závislosti na kategorii vozidel a povaze požadovaných aktů končí mezi 31. prosincem 2019 a 31. prosincem 2021, a, – jako standardní – faktor ve výši 1,5. Tyto faktory, použité jako faktor, kterým se násobí mezní hodnoty emisí Euro 6, umožňují určit hodnoty emisí NTE. Komise v zásadě tvrdí, že mezní hodnoty emisí oxidů dusíku

stanovené pro normu Euro 6 se nejen nadále použijí na laboratorní zkoušky, ale nadále se uplatní také pro zkoušky RDE, přičemž faktory shodnosti CF pollutant jsou pouze prvky statistické a technické korekce.

- 122 V tomto ohledu je třeba předně uvést, že z čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce nařízení č. 715/2007, podle něhož „technická opatření, která výrobci přijmou, musejí [...] zajišťovat, že emise z výfuku a emise způsobené vypařováním budou v souladu s tímto nařízením účinně omezeny po celou běžnou životnost vozidla za běžných podmínek používání“, vyplývá, že mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, musí být splněny v reálném provozu, a tedy při oficiálních zkouškách v reálném provozu, které předcházejí schválení typu vozidla. Komise to nezpochybňuje, naopak sama tvrdí, že tomu tak je.
- 123 Z toho důvodu argument Komise, podle kterého mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, jsou nadále v plném rozsahu použitelné při laboratorních zkouškách, je sice správný, avšak není relevantní, jelikož tyto mezní hodnoty musí být splněny taktéž při zkouškách RDE. Argument, podle něhož jsou laboratorní zkoušky „úhelným kamenem“ kontroly emisí znečišťujících látek vozidel, která je zmíněna v bodě 108 výše, pak naráží konkrétně na skutečnost, že podmínky těchto zkoušek jsou příliš vzdáleny reálnému provozu, aby samy o sobě umožnily zajistit splnění pravidel týkajících se emisí znečišťujících látek vozidel, které jsou předepsány v nařízení, jak to ostatně naznačuje již bod 15 odůvodnění tohoto nařízení a výslovně uvádějí body 1, 2 a 4 odůvodnění nařízení 2016/427, které do právní úpravy zavádí zkoušky RDE, jakož i body 3 a 7 odůvodnění napadeného nařízení. Třebaže laboratorní zkoušky přinášejí velmi podrobné a užitečné informace o „chování“ vozidel, a to zejména poté, co byly zkoušky NEDC nahrazeny zkouškami WLTP, nečiní tedy ze zkoušek RDE zkoušky „druhé kategorie“.
- 124 V tomto ohledu, i když zkoušky RDE s sebou nesou jistá omezení, zejména zohlednění určité tolerance nejistot, jak vysvětluje Komise, jsou koncipovány tak, aby odrážely běžné podmínky užívání vozidel lépe, než je tomu v případě laboratorních zkoušek, jak je uvedeno v bodech odůvodnění nařízení 2016/427 a napadeného nařízení, zmíněných v bodě 123 výše. Zejména bod 4 odůvodnění nařízení 2016/427 uvádí, že cílem prací, jejichž výsledkem byly zkoušky RDE definované v tomto nařízení, bylo „vyvinout zkušební postup pro emise při skutečném provozu [v reálném provozu], který lépe odráží emise měřené na silnici“.
- 125 Význam zkoušek RDE byl ostatně posílen od okamžiku, kdy byl právní dosah těchto zkoušek změněn napadeným nařízením, podle kterého, jak uvedla Komise, ode dne použitelnosti hodnot NTE emisí oxidů dusíku, které definuje, se tyto zkoušky již neuplatňují pouze „pro účely monitorování“, ale jejich výsledky podmiňují možnost získat schválení typu a následně možnost registrovat, prodávat, uvést do provozu a používat na silnici předmětná vozidla.
- 126 V důsledku toho nemá skutečnost, že vedle sebe existují laboratorní zkoušky a zkoušky RDE, žádný vliv na povinnost splnit mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, v reálném provozu, a tedy při zkouškách RDE.
- 127 Za těchto podmínek nelze vzhledem k použitelnému právu připustit, aby Komise sama s využitím faktorů shodnosti CF pollutant stanovila hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které nelze překročit při zkouškách RDE, jež jsou vyšší než mezní hodnoty těchto emisí, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007.
- 128 To totiž vede fakticky ke změně mezních hodnot emisí oxidů dusíku, stanovených pro normu Euro 6 a uvedených v příloze I nařízení č. 715/2007, pro zkoušky RDE, přestože se na tyto zkoušky, jak vyplývá z bodu 122 výše, uvedené mezní hodnoty musí použít.

- 129 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že systém, který zavádí použití koeficientu (faktoru shodnosti CF pollutant), kterým se násobí mezní hodnoty oxidů dusíku stanovené pro normu Euro 6, nutně vede ke změně normy samotné, a to na rozdíl od systému, který zohledňuje výkonnost a možné odchylky měřících přístrojů tím, že koriguje naměřené hodnoty jako takové, nikoliv však mezní hodnoty, které musí být splněny. Pohybují-li se totiž tolerance chyby použité na naměřené hodnoty v dostatečně úzkém rozpětí, je možné na základě druhého typu systému s přiměřeným stupněm spolehlivosti ověřit, že jsou mezní hodnoty splněny.
- 130 Avšak vzhledem k tomu, že změna mezních hodnot emisí oxidů dusíku stanovených pro normu Euro 6 a uvedených v příloze I nařízení č. 715/2007 představuje, jak bylo uvedeno v bodě 120 výše, změnu podstatného prvku tohoto nařízení, neměla Komise pravomoc k tomu, aby k takové změně přistoupila na základě svých prováděcích pravomocí vykonávaných v rámci komitologického regulativního postupu s kontrolou, které jí svěřují čl. 5 odst. 3 a čl. 14 odst. 3 tohoto nařízení.
- 131 Tento závěr není zpochybněn skutečností, že existence faktorů shodnosti CF pollutant a hodnot NTE emisí oxidů dusíku byla upravena v nařízení 2016/427, které nebylo předmětem žaloby na neplatnost. Toto nařízení, které je taktéž nařízením Komise, jednak nemůže „překrýt“ uplatnění ustanovení nařízení č. 715/2007, která byla posouzena v bodech 112 až 120 výše a která v dotčené oblasti určují rozsah prováděcích pravomocí Komise, a jednak je to právě samotné napadené nařízení, které vede k tomu, že jsou při zkouškách RDE použity na emise oxidů dusíku namísto mezních hodnot stanovených pro normu Euro 6 hodnoty NTE, které jsou vyšší než mezní hodnoty stanovené pro normu Euro 6 a které tak napadené nařízení činí závaznými pro účely určení, zda byla zkouška úspěšně splněna či nikoliv.
- 132 Žalobním důvodům neplatnosti předloženým žalobci a vycházejícím z nedostatku pravomoci Komise je proto třeba vyhovět v rozsahu, ve kterém se týkají faktorů shodnosti CF pollutant stanovených v napadeném nařízení, z nichž vyplývají hodnoty NTE emisí oxidů dusíku.
- 133 Pro úplnost, i kdyby Komise, na rozdíl od toho, co je uvedeno výše, mohla přece jen stanovit faktory shodnosti CF pollutant pro účely zohlednění určitých nejistot, je třeba upřesnit, že v každém případně nemohla stanovit úrovně uvedené v napadeném nařízení a současně dodržet rozsah svých prováděcích pravomocí. Tyto úrovně neumožňují při zkouškách RDE s přiměřeným stupněm spolehlivosti ověřit, že jsou mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, splněny, ačkoli musí být tyto mezní hodnoty, s ohledem na to, co bylo uvedeno v bodě 122 výše, při těchto zkouškách použity.
- 134 S ohledem na velmi vysokou stanovenou hodnotu faktorů shodnosti CF pollutant, a sice ve výši 2,1 a 1,5, mohou být totiž úrovně emisí oxidů dusíku naměřené při zkouškách RDE až dvakrát (pro faktor 2,1) či jedenapůlkrát (pro faktor 1,5) vyšší než mezní hodnoty těchto emisí, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, aniž bude zkouška považována za negativní. Použijeme-li příklad, který uvedli žalobci, je tím umožněno, aby naftové osobní vozidlo, jehož emise oxidů dusíku jsou na základě normy Euro 6 omezeny na 80 mg/km, zkoušce RDE vyhovělo, pokud se jeho emise budou v přechodném období pohybovat pod naměřenou hodnotou 168 mg/km a po uplynutí tohoto období pod 120 mg/km. Nutno připomenout, že mezní hodnota stanovená pro normu Euro 5 pro tentýž typ vozidla byla 180 mg/km.
- 135 I pokud budeme považovat za správná všechna vysvětlení poskytnutá Komisí k tolerancím technické a statistické nejistoty, které podle ní odůvodnily faktory shodnosti CF pollutant stanovené v napadeném nařízení, hodnoty NTE emisí oxidů dusíku z nich vyplývající neumožňují s přiměřeným stupněm spolehlivosti ověřit, zda vozidlo při zkoušce RDE mezní hodnoty těchto emisí, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, splňuje či nikoliv.

- 136 I v případě, že se omezíme pouze na uplatnění běžného, tzv. konečného faktoru shodnosti CF pollutant ve výši 1,5, který je vysvětlován existencí tolerance technické nejistoty, která činí 0,5, tedy 50 %, je totiž nutno konstatovat, že 50 % tolerance chyby představuje polovinu z toho, co má být naměřeno, a pokud tuto toleranci převedeme na skutečnou toleranci chyby vztahující se k hodnotě naměřené přístrojem, získáme toleranci 33 % (připouští se, že naměřená hodnota 120 mg/km může ve skutečnosti odpovídat emisím ve výši 80 mg/km, tedy o třetinu menším než je naměřená hodnota). To znamená, že na základě zkoušky RDE nelze určit, zda vozidlo, které je zkoušeno, mezní hodnoty splňuje či nikoliv nebo se jim alespoň blíží. Vezmeme-li tedy takový faktor v úvahu, tak pakliže PEMS zobrazuje po provedené zkoušce RDE u naftového osobního vozidla úroveň emisí oxidů dusíku ve výši 120 mg/km, může to značit následující tři skutečnosti: buď přístroj uvádí správné naměřené hodnoty a vozidlo opravdu vypouští 120 mg/km oxidů dusíku, tedy jedenapůlkrát více než povoluje norma Euro 6; nebo přístroj může skutečně vykazovat chyby měření v rozpětí, které odpovídá toleranci technické nejistoty tvrzené Komisí, a pak to může znamenat, že vozidlo ve skutečnosti vypouští pouze 80 mg/km oxidů dusíku, tedy přesně splňuje normu, anebo naopak, dopustil-li se přístroj chyby v opačném směru, že vozidlo vypouští ve skutečnosti 160 mg/km oxidů dusíku, tj. dvakrát více než taková norma povoluje. Přitom na rozdíl od toho, co na jednání v podstatě uvedla Komise v reakci na písemnou otázku Tribunálu, nic nezaručuje, že laboratorní zkouška nutně „odhalí“ nadměrně znečišťující vozidlo, které díky toleranci technické nejistoty vyhovělo etapě zkoušky RDE. Nic neposkytuje například záruku, že naftové osobní vozidlo, u něhož bylo při zkoušce RDE naměřeno 100 mg/km a které při této zkoušce skutečně vypouštělo oxidy dusíku v této koncentraci či koncentraci vyšší, zobrazí při zkoušce v laboratoři více jak 80 mg/km emisí oxidů dusíku. Ostatně pokud by byly zkoušky v laboratoři natolik spolehlivé, nebyly by zkoušky RDE nutné. Výše uvedené problémy existují tím spíše, použije-li se přechodný faktor shodnosti CF pollutant ve výši 2,1.
- 137 Z toho plyne, že rozpětí nejistoty vyplývající z hodnoty faktorů shodnosti CF pollutant uvedených v napadeném nařízení každopádně neumožňuje, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, použít při zkouškách RDE mezní hodnoty oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, a to s ohledem na velmi velké možné odchylky mezi těmito mezními hodnotami a skutečným objemem oxidů dusíku vypouštěných při zkouškách, a to i přesto, že by hodnoty NTE těchto emisí nebyly podle měření za použití PEMS překročeny. Rozpětí nejistoty tak fakticky vede při těchto zkouškách ke změně těchto mezních hodnot, ačkoliv podle ustanovení nařízení č. 715/2007 musí být tyto mezní hodnoty splněny v reálném provozu, a tedy při oficiálních zkouškách v reálném provozu, které předcházejí schválení typu vozidla, jak bylo uvedeno v bodě 122 výše. Z těchto důvodů Komise proto také v tomto ohledu nerespektovala meze své pravomoci, jak bylo uvedeno v bodě 132 výše.
- 138 Pro úplnost lze snad ještě uvést k vysvětlení, která Komise poskytla, aby odůvodnila konkrétně přechodný faktor shodnosti CF pollutant ve výši 2,1 tolerancí statistické nejistoty 0,6 v kombinaci s tolerancí technické nejistoty 0,5 použitou pro běžný, tzv. konečný faktor shodnosti CF pollutant, že tato vysvětlení postrádají přesvědčivost s ohledem na cíl, který Komise podle vlastního tvrzení sleduje, a sice prosazovat při zkouškách RDE plnění mezních hodnot oxidů dusíku stanovených pro normu Euro 6 a uvedených v příloze I nařízení č. 715/2007.
- 139 Co se týče této otázky, podle Komise souvisí 60% přechodná tolerance statistické nejistoty s různými v úvahu přicházejícími jízdami, které mohou zkušební řidiči uskutečnit. Je pravda, že bez konkrétních instrukcí by se řidiči, kterým by bylo svěřeno pro jízdu na silnici po určitou dobu totéž vozidlo, vrátili s velmi odlišnými výsledky, a to v závislosti na jejich stylu řízení, silnicích, po kterých by v konkrétním případě jeli, a dopravních podmínkách. Obecně vzato se však případné odchylky nebo statistické nejistoty (riziko, že výsledky nebudou reprezentativní v porovnání se skutečností) napravují tím, že se pracuje s reprezentativností vzorku či pokusu (v daném případě reprezentativností zkoušky) nebo se napravují počtem uskutečněných pokusů (v daném případě zkoušek), a nikoliv tím, že se uvede, že výsledky by mohly být dotčeny 60% tolerancí chyby. V projednávané věci by bylo možné vyloučit odchylky ve vztahu ke skutečnému používání vozidla stanovením povinnosti jízdní trasy, která je dostatečně reprezentativní z hlediska takového používání (typy užívání –



silnice-město-dálnice–dopravní podmínky), a uložením povinnosti „standardního“ stylu řízení. Na jednání ostatně Komise sama zmínila několik skutečností v tomto smyslu, vyplývajících z přílohy IIIA nařízení č. 692/2008: tři typy jízdy – na silnici, ve městě, na dálnici – musí být vyrovnané co do délky, zkoušky se musí konat v pracovní dny v maximální nadmořské výšce 700 m n. m. a jsou předepsány rychlosti vozidla. Za těchto podmínek by nahodilá změna celkové doby jízdy pohybující se mezi hodinou a půl a dvěma hodinami, která má zabránit aktivaci nebo deaktivaci případného odpojovacího zařízení v daný okamžik, neměla vést v závislosti na skutečné délce zkoušek ke znatelnějším rozdílům ve výsledcích.

- 140 Kromě toho, ačkoliv je možné, jak uvedla Komise na jednání, že jízda provedená v Estonsku odpoledne v létě vykáže „lepší“ výsledky než jízda realizovaná v Lucembursku ráno v zimě, měl by zaprvé obsah přílohy IIIA zaručit, že ve vlastnostech obou jízd nebudou moci být příliš velké rozdíly (příliš extrémní zkouška – příliš chladné počasí, nadměrné množství dopravních zácp – by byla vyloučena), a zadruhé nařízení č. 715/2007, které určuje mezní hodnoty emisí oxidů dusíku pro normu Euro 6, nestanoví, že tyto mezní hodnoty jsou vyšší v Lucembursku než v Estonsku. Musí být jakožto „maximální mezní hodnoty“ splněny všude v Evropě. Cílem zkoušek RDE je právě ověřit, že tomu tak je za podmínek, které – aniž by byly extrémní – jsou reprezentativní z hlediska skutečného používání automobilu, a to i v Lucembursku.
- 141 Jak navíc na jednání v odpovědi na písemnou otázku Tribunálu potvrdila Komise, stejný typ vozidla nesmí být podroben sérii zkoušek RDE, jejichž výsledky by byly sloučeny s tím, že snad budou po statistické stránce reprezentativní. Může zajisté dojít ke druhé zkoušce, pokud při první zkoušce nastala zvláštní okolnost, a může být provedena zkouška RDE pro schválení typu a poté později provedeny dodatečné zkoušky, které mají ověřit, že jsou po dobu životnosti vozidla stále splněny mezní hodnoty emisí oxidů dusíku (tyto zkoušky shodnosti v provozu nejsou zatím používány). Dále vzhledem k tomu, že jsou zkoušky RDE dosti složité a nákladné, provádějí se po „rodině vozidel“, kterou může tvořit několik blízkých typů vozidel, které byly do stejné „rodiny“ zařazeny výrobcem a z nichž předmětem zkoušky je skutečně pouze výběr typů, jak to stanoví čl. 3 odst. 10 druhý pododstavec nařízení č. 692/2008 ve spojení s přílohou IIIA dodatkem 7 tohoto nařízení. Za těchto podmínek se v praxi provádí zkouška RDE současně u nejvýše několika vozidel, které přísluší do stejné „rodiny vozidel“, neprovádí se však série zkoušek u téhož vozidla, typu vozidla nebo dokonce „rodiny“ typů vozidel, z nichž by se určil jakýsi statistický „průměr“. Každé ze zkoušených vozidel, jakožto jediný zástupce jednotlivého typu „rodiny vozidel“ musí splnit zkoušku RDE, aby se mělo za to, že celá „rodina vozidel“, k níž náleží, splnila úspěšně zkoušky RDE, jak to vyplývá z bodů 4.1.1 a 4.1.2 výše zmíněného dodatku 7. To ostatně potvrzuje skutečnost, že mezní hodnoty emisí znečišťujících látek definované pro normu Euro, nejsou hodnotami, kterých by bylo třeba dosáhnout globálně, ale jedná se o mezní hodnoty, které musí být splněny pro každé vozidlo.
- 142 Na základě všech těchto okolností má Tribunál pochybnosti o opodstatněnosti způsobu, jakým se Komise dovolává možných chyb statistické povahy. Skutečnosti uváděné Komisí podle všeho zpochybňují, že je zkouška RDE schopna odrážet skutečnou jízdu na silnici. Tribunál, aniž se staví do role technického odborníka, nicméně poukazuje na to, že zkoušky RDE dlouho „dozrávaly“, jelikož Komise ve svých písemnostech uvádí, že práce na téma těchto zkoušek byly zahájeny v lednu 2011, že stejné zkoušky jsou operativně používány od toho samého roku pro těžká nákladní vozidla a že byly používány pouze „pro účely monitorování“ pro vozidla, na která se vztahuje nařízení č. 715/2007, jen krátce, a to v období od 20. dubna 2016, tedy ode dne vstupu nařízení 2016/427 v platnost, do – pro určitá vozidla – dne 1. září 2017, kdy se staly hodnoty NTE poprvé použitelnými na emise oxidů dusíku v rámci schválení typu. Za těchto okolností by bylo překvapivé, že by Komise neměla časový prostor pro dostatečné upřesnění a standardizaci zkoušek RDE, aby byly tyto zkoušky reprezentativní z hlediska reálného provozu na silnici a zamezilo se tak v tomto ohledu 60% nejistotě výsledků zkoušek RDE. Podstatou nařízení 2016/427, které zavedlo přílohu IIIA nařízení č. 692/2008, zejména její body 4 a následující a jejich jedenáct dodatků, které tvoří přibližně 120 stran konsolidované verze zveřejněné na internetu v databázi EUR-Lex, je ostatně velmi přesný popis toho, v čem spočívá zkouška RDE



a jak je třeba ji provést. Konečně i v případě, že po provedení zkoušek RDE u více typů vozidel příslušejících ke stejné „rodině vozidel“ přetrvávají rozdíly ve výsledcích nebo pokud by takové rozdílné výsledky nastaly u dvou zkoušek téhož vozidla, je to vlastní konceptu tohoto typu zkoušky.

- 143 Vzhledem k tomu, že se 60% tolerance nejistoty v souvislosti s přechodným faktorem shodnosti CF pollutant ve výši 2,1 nezdá být odůvodněná statistickými problémy, kterých se Komise dovolává, neprokázala tedy v každém případě posledně uvedená, že tento přechodný faktor umožňuje při zkouškách RDE ověřit splnění mezních hodnot emisí oxidů dusíku stanovených pro normu Euro 6 a uvedených v příloze I nařízení č. 715/2007.
- 144 Z důvodů, které byly uvedeny v bodech 138 až 143 výše, je proto třeba, a to zcela a výhradně pro úplnost, potvrdit, že zavedení přechodného faktoru shodnosti CF pollutant ve výši 2,1 vede fakticky ke změně uvedených mezních hodnot pro zkoušky RDE, ačkoliv podle ustanovení nařízení č. 715/2007 musí být tyto mezní hodnoty splněny v reálném provozu, a tedy při oficiálních zkouškách v reálném provozu, které předcházejí schválení typu, jak bylo zmíněno v bodě 122 výše. Z těchto důvodů proto Komise také v tomto ohledu nerespektovala meze své pravomoci, jak bylo uvedeno v bodě 132 výše.
- 145 Naproti tomu žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Komise nebyly argumentačně podloženy ve vztahu k ostatním aspektům napadeného nařízení, které ostatně nejsou, obecně vzato, žalobci napadány. Těmto žalobním důvodům by tedy bylo možné vyhovět v rozsahu, ve kterém se týkají těchto ostatních aspektů, pouze v případě, že tyto aspekty jsou neoddělitelné od faktorů shodnosti CF pollutant stanovených v napadeném nařízení. Tato otázka bude zkoumána dále v rámci posouzení rozsahu prohlášení neplatnosti.

– *K dalším žalobním důvodům vzneseným žalobci*

- 146 Jak bylo uvedeno v bodě 85 výše, žalobci uplatnili rovněž žalobní důvody vycházející z porušení několika ustanovení unijního práva po věcné stránce a tvrdili, že se Komise dopustila zneužití pravomoci.
- 147 Všechny tyto žalobní důvody, stejně jako žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Komise, směřují pouze ke zpochybnění faktorů shodnosti CF pollutant stanovených v napadeném nařízení a hodnot NTE emisí oxidů dusíku, které z nich vyplývají. Co se týče ostatních aspektů napadeného nařízení, jejich opodstatněnost tedy rovněž závisí na tom, zda jsou jednotlivá ustanovení oddělitelná či nikoliv.
- 148 Pokud jde o zpochybnění faktorů shodnosti CF pollutant stanovených v napadeném nařízení a hodnot NTE emisí oxidů dusíku, které z nich vyplývají, lze uvést, že nedostatek pravomoci Komise pro stanovení těchto faktorů, který byl konstatován s ohledem na meze jejich prováděcích pravomocí, které vyplývají z nařízení č. 715/2007, s sebou nutně nese porušení tohoto nařízení.
- 149 V tomto ohledu všichni tři žalobci namítají porušení přílohy I nařízení č. 715/2007. Uvedená příloha je zmíněna v čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení, v němž se uvádí, že dodržení mezních hodnot emisí stanovených v této příloze je povinné. Žalobci tvrdí, že Komise tím, že v napadeném nařízení definovala faktory shodnosti CF pollutant vedoucí k hodnotám NTE emisí oxidů dusíku při zkouškách RDE, které jsou vyšší než mezní hodnoty těchto emisí stanovené v uvedené příloze pro normu Euro 6, porušila čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení. Analýza, která byla provedena v bodech 122 až 144 výše v rámci přezkumu žalobních důvodů vycházejících z nedostatku pravomoci Komise, vede k závěru, že Komise skutečně změnila mezní hodnoty emisí oxidů dusíku pro zkoušky RDE, ačkoliv musí být v reálném provozu použity, a to zejména při těchto zkouškách. V tomto ohledu Komise nutně porušila mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, stanovené pro normu Euro 6 a uvedené v příloze I nařízení č. 715/2007, a v důsledku toho porušila čl. 4 odst. 1 téhož nařízení, který stanoví, že splnění těchto mezních hodnot je povinné.

- 150 Je pravda, že Komise ve své žalobní odpovědi ve věci samé vznesla také argument, podle kterého k žádné právní změně mezních hodnot emisí oxidů dusíku stanovených pro normu Euro 6 a uvedených v příloze I nařízení č. 715/2007 nedošlo, přičemž žalobci uvádějí pouze „konkrétní“ nebo „praktické“ změny. Tyto mezní hodnoty skutečně nejsou v předmětné příloze právně změněny, avšak právě z toho důvodu je jejich porušení při zkouškách RDE, které vyplývá konkrétně či prakticky z toho, že jsou namísto nich použity vyšší hodnoty NTE emisí oxidů dusíku, které vyplývají z faktorů shodnosti CF pollutant stanovených v napadeném nařízení, protiprávní.
- 151 Lze tudíž konstatovat i porušení nařízení č. 715/2007.
- 152 S ohledem na závěr, k němuž došel Tribunál v bodech 132, 137, 144 a 151 výše, není třeba ve zbývajících částech přezkoumávat ostatní vznesené žalobní důvody a argumenty.

– *K rozsahu zrušení*

- 153 Komise se dovolává skutečnosti, že žalobci předložili argumenty pouze proti bodu 2 přílohy II napadeného nařízení, který určuje hodnotu konečných a přechodných faktorů shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku. Sama tato příloha II pozměnila podle Komise přílohu IIIA nařízení č. 692/2008, která definuje podmínky zkoušek RDE. Komise má za to, že žaloby na neplatnost by tudíž měly být prohlášeny za nepřipustné na základě čl. 76 písm. d) jednacího řádu, který vyžaduje, aby byly předloženy argumenty na podporu žalobních důvodů, a to v rozsahu, ve kterém žaloby směřují proti jiným ustanovením napadeného nařízení, které jsou oddělitelné od napadených ustanovení. Na to reagují ville de Paris a ayuntamiento de Madrid s tím, že v důsledku zrušení bodu 2 přílohy II napadeného nařízení by toto nařízení ztratilo právní důvod a smysl jako celek, což podle nich odůvodňuje jeho celkové zrušení.
- 154 V projednávané věci je třeba vyslovit se přímo k otázce oddělitelnosti jednotlivých ustanovení napadeného nařízení, tedy ověřit, zda protiprávnost faktorů shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku, které jsou stanoveny v napadeném nařízení, musí vést automaticky ke zrušení ostatních ustanovení tohoto nařízení, která by od nich nebyla oddělitelná (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, body 104 a 105). Komise tvrdí, že jiná ustanovení napadeného nařízení než ta, která stanoví tyto faktory, jsou od posledně uvedených ustanovení oddělitelná.
- 155 Jak podotýká Komise, ustanovení, které určuje dotčené faktory a které musí být zrušeno, je uvedeno v bodě 2 přílohy II napadeného nařízení, který mění přílohu IIIA nařízení č. 692/2008, a to zejména tím, že do ní vkládá za bod 2.1 nové body 2.1.1 a 2.1.2, v nichž je pro hmotnost oxidů dusíku stanovena hodnota konečného faktoru shodnosti „1 + tolerance, přičemž tolerance = 0,5“ a hodnota přechodného faktoru shodnosti „2,1“ a které vymezují možnou dobu používání dočasného faktoru shodnosti. Bod 2 přílohy II napadeného nařízení vkládá nicméně do přílohy IIIA nařízení č. 692/2008 také nový bod 2.1.3 týkající se „přenosové funkce“, která se používá při výpočtu hodnoty NTE a jejíž hodnota je přímo stanovena ve výši 1, a nemá tedy prozatím na tento výpočet vliv, a nebyla žalobci napadána. Bod 2.1.3 přílohy IIIA nařízení č. 692/2008 je tudíž oddělitelný od jejích bodů 2.1.1 a 2.1.2, a to zejména od hodnoty faktorů shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku, která je v nich uvedena, a není proto třeba zrušit bod 2 přílohy II napadeného nařízení v rozsahu, v němž zavádí toto ustanovení.
- 156 S určením faktorů shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíky zajisté souvisí čl. 1 body 2 a 3 napadeného nařízení, které mění čl. 3 odst. 10 třetí pododstavec nařízení č. 692/2008. Jeho novelizované znění totiž stanoví: „[d]o tří let po datech uvedených v čl. 10 odst. 4 a do čtyř let po datech uvedených v čl. 10 odst. 5 nařízení (ES) č. 715/2007 [tedy například do 31. srpna 2017 pro schválení typu osobních vozidel a do 31. srpna 2019 pro jejich individuální uvedení do provozu] se použijí tato ustanovení: a) Požadavky bodu 2.1 přílohy IIIA se nepoužijí [jedná se o požadavky, které uvádějí vzorec pro výpočet

hodnoty NTE a ukládají povinnost nepřekročit tuto hodnotu při zkouškách RDE]“. Toto ustanovení určuje *a contrario* okamžik, od kterého se faktory shodnosti CF pollutant, zejména ty, které napadají žalobci, použijí pro zkoušky RDE, jinými slovy od kdy se tyto zkoušky již nepoužívají pouze pro účely monitorování. Předmětné ustanovení se nicméně může týkat také jiných znečišťujících látek, než jsou oxidy dusíku, pro které budou faktory shodnosti CF pollutant určeny po stanovení těchto faktorů pro oxidy dusíku, jak tomu bylo u jemných částic. Jeho zrušení navíc není nezbytné k tomu, aby se se napadané faktory shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku již neuplatňovaly. Skutečnost, že hodnota nebude uvedena v tabulkách konečných a přechodných faktorů shodnosti CF pollutant v bodech 2.1.1 a 2.1.2 přílohy IIIA nařízení č. 692/2008, k tomuto účelu sama o sobě postačuje. Článek 1 body 2 a 3 napadeného nařízení, který mění čl. 3 odst. 10 třetí pododstavec nařízení č. 692/2008, je tudíž oddělitelný od hodnoty faktorů shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku, která je uvedena v bodech 2.1.1 a 2.1.2 přílohy IIIA nařízení č. 692/2008, a není proto třeba ho zrušit.

- 157 Ostatní ustanovení napadeného nařízení, která doplňují či mění přílohu IIIA nařízení č. 692/2008 s cílem upřesnit podmínky zkoušek RDE, si na rozdíl od toho, co uvádějí ville de Paris a ayuntamiento de Madrid, zachovávají svoje *ratio legis*, a to i v případě, že faktory shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku stanovené v napadeném nařízení budou zrušeny. Zejména celý postup těchto zkoušek, který nebyl napaden, může v nařízení zůstat nezávisle na faktorech shodnosti CF pollutant definovaných pro jednotlivé znečišťující látky. Kromě toho, i když budou nyní faktory shodnosti CF pollutant pro oxidy dusíku stanovené v napadeném nařízení zrušeny, faktory shodnosti CF pollutant pro počet částic, které jsou definovány od přijetí nařízení 2017/1154, se musí v rámci postupu stanoveného pro tyto zkoušky RDE uplatnit.
- 158 Z výše uvedeného vyplývá, že musí být zrušen pouze bod 2 přílohy II napadeného nařízení v rozsahu, ve kterém stanoví v bodech 2.1.1 a 2.1.2 přílohy IIIA nařízení č. 692/2008 hodnotu konečného faktoru shodnosti CF pollutant a hodnotu přechodného faktoru shodnosti CF pollutant pro hmotnost oxidů dusíku. Dále z výše uvedených skutečností plyne, že v souladu s tím, co bylo uvedeno v bodech 145 a 147 výše, je třeba zamítnout jednotlivé žalobní důvody v rozsahu, ve kterém se týkají ostatních ustanovení napadeného nařízení, a že tudíž není potřeba vyslovit se k otázce přípustnosti vznesené v tomto ohledu Komisí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2002, Rada v. Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, bod 52).
- 159 Vzhledem k tomu, že Komise na jednání zdůraznila, že nařízení č. 692/2008, ve znění zejména napadeného nařízení, bylo nahrazeno nařízením 2017/1151, Tribunál připomíná, že orgán, který je autorem zrušeného ustanovení, musí k tomu, aby vyhověl rozsudku o zrušení a zajistil jeho plný výkon, toto ustanovení odstranit z následných aktů, jichž je autorem a do kterých bylo toto ustanovení převzato, a vyloučit je ze svých aktů, která má přijmout, přičemž je povinen zohlednit nejen výrok rozsudku, ale rovněž odůvodnění, na kterém je rozsudek založen a které tvoří jeho nezbytnou oporu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 1988, Asteris a další v. Komise, 97/86, 99/86, 193/86 a 215/86, EU:C:1988:199, body 26 až 31).

– K časovým účinkům zrušení

- 160 Článek 264 druhý pododstavec SFEU stanoví, že unijní soud uvede, považuje-li to za nezbytné, ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované. Toto ustanovení bylo vykládáno především v tom smyslu, že z důvodů právní jistoty, ale taktéž z důvodů, které mají zamezit diskontinuitě nebo snížení ochrany v provádění politik vedených nebo podporovaných Uníí, například v oblasti ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví, umožňuje zachovat po přiměřenou dobu účinky zrušeného aktu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. února 1999, Parlament v. Rada, C-164/97 a C-165/97, EU:C:1999:99, body 22 až 24, a ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, body 72 až 74).

- 161 V projednávané věci, v odpovědi na otázku Tribunálu ohledně případné úpravy časových účinků zrušení, kterou by mohl vyslovit, ville de Paris a ville de Bruxelles s touto úpravou vyslovila nesouhlas, a to v zásadě s tím, že i kdyby nebyla po určitou dobu stanovena hodnota NTE emisí oxidů dusíku, kterou je třeba dodržet při zkouškách RDE, výrobci automobilů by toho s ohledem na perspektivu přísnějších požadavků v tomto směru v relativně blízké budoucnosti nevyužili k tomu, aby nechali schválit vozidla s emisemi oxidů dusíku, které jsou vyšší než ty současné, jelikož průmyslové postupy si nemohou dovolit náhlé změny. Ville de Bruxelles doplnilo, že se staví velmi negativně k tomu, aby byly účinky do budoucna omezeny. Komise pak uvedla, že úprava účinků zrušení by měla význam pouze tehdy, pokud by Tribunál v podstatě rozhodl, že napadená ustanovení měla být přijata Parlamentem a Radou.
- 162 Tribunál má za to, že prosté zrušení *ex tunc* napadených ustanovení by mohlo působit dva druhy problémů. Předně směrem do „minulosti“, to znamená mezi okamžikem, od kterého se již zkoušky RDE nepoužívaly pouze pro účely monitorování (například od 1. září 2017 pro schválení typu osobních vozidel a vozidel pro přepravu osob), a okamžikem, kdy tento rozsudek s ohledem na čl. 60 druhý pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie nabude právní moci, by panovala právní nejistota ohledně platnosti udělených schválení vozidel či odmítnutí udělení takových schválení, k nimž během tohoto období došlo. Skutečnost, že není stanoven faktor shodnosti CF pollutant pro emise oxidů dusíku, by totiž mohla být vykládána buď tak, že v tomto ohledu není pro tyto zkoušky určena žádná hodnota NTE, nebo naopak tak, že se musí použít mezní hodnoty definované pro normu Euro 6 jako takové. Směrem do budoucna, tedy mezi okamžikem, kdy tento rozsudek nabude právní moci, a okamžikem, kdy Komise nebo Parlament a Rada z tohoto rozsudku případně vyvodí důsledky tak, že upřesní pravidlo použitelné při těchto zkouškách, by přetrvávala stejná právní nejistota. To by mohlo vést, pokud by se orgány pověřené schvalováním vozidel přiklonily k výkladu, podle kterého nejsou v tomto období stanoveny mezní hodnoty emisí oxidů dusíku, které nelze při těchto zkouškách překročit, k tomu, že vozidlům překračujícím v tomto ohledu dokonce hodnoty NTE emisí oxidů dusíku stanovené v napadeném nařízení by bylo uděleno schválení a ve výsledku by mohlo znamenat snížení ochrany z hlediska cílů ochrany životního prostředí a zdraví sledovaných v této oblasti.
- 163 Pokud by tedy nedošlo k časové úpravě zrušení, mohlo by to ohrozit legitimní ekonomické zájmy automobilového průmyslu, který postupoval v souladu s použitelnou právní úpravou, popřípadě legitimní ekonomické zájmy spotřebitelů, kteří nabyli vozidlo, které bylo s touto právní úpravou v souladu, a ohrozit unijní politiky v oblasti životního prostředí a zdraví. Je proto třeba jednak rozhodnout, že účinky zrušeného rozhodnutí jsou ve směru do „minulosti“ chápány ve smyslu specifikovaném v bodě 162 výše zachované a že jsou do budoucna zachovány po přiměřené období umožňující změnu právní úpravy v této oblasti, a sice období, které nemůže překročit 12 měsíců od nabytí právní moci tohoto rozsudku, tedy s ohledem na ustanovení čl. 60 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie ode dne, kdy uplyne lhůta pro podání opravného prostředku, nebude-li proti tomuto rozsudku podán opravný prostředek nebo pokud naopak bude v této lhůtě podán opravný prostředek, ode dne jeho zamítnutí.

### ***K návrhu ville de Paris na náhradu újmy***

- 164 Jak bylo uvedeno v bodě 30 výše, ville de Paris navrhuje, aby byla Komisi uložena povinnost zaplatit symbolickou částku jedno euro jako náhradu újmy, která mu měla být způsobena přijetím napadeného nařízení. Tento návrh je založen na čl. 340 druhém pododstavci SFEU, který stanoví, že „v případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány“. Ville de Paris se v tomto ohledu dovolává protiprávnosti uvedeného nařízení, která podle něho vyplývá ze závažného porušení právních norem vyšší právní síly, než má toto nařízení, existence skutečné a určité újmy vzniklé v důsledku nákladů vynaložených na opatření, která je ville de Paris nuceno realizovat, aby kompenzovalo zvýšené znečištění z automobilů, a v důsledku snížení turistické atraktivity Paříže a menší účinností aktivit



města v oblasti osvěty obyvatel v otázkách rizik způsobených emisemi znečišťujících látek a konečně se dovolává přímé příčinné souvislosti, která podle něho existuje mezi jednáním Komise a touto újmou. Ville de Paris nicméně svůj návrh na náhradu újmy omezuje na symbolické jedno euro, které by údajně umožnilo napravit újmu na dobrém jméně a legitimitě, kterou utrpěla činnost města v oblasti životního prostředí.

- 165 Komise zpochybňuje přípustnost návrhu ville de Paris na náhradu újmy, a to zejména z důvodu, že ville de Paris dostatečně nedoložilo, že údajně utrpěná škoda skutečně vznikla, ani příčinnou souvislost mezi přijetím napadeného nařízení a touto škodou.
- 166 Unijní soud je nicméně oprávněn, odůvodňuje-li to za okolností projednávaného případu, o němž rozhoduje, řádný výkon spravedlnosti, zamítnout opravný prostředek z věcných důvodů, aniž by rozhodl o námitce nepřípustnosti, která mu je předložena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2015, *Fresh Del Monte Produce v. Komise a Komise v. Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P a C-294/13 P, EU:C:2015:416, bod 193 a citovaná judikatura).
- 167 V projednávané věci není újma na dobrém jméně a legitimitě, za niž žádá ville de Paris náhradu ve výši symbolického jednoho eura, nijak prokázána. Žádná skutečnost nepodporuje žalobcem tvrzenou ztrátu turistické atraktivity či obtíže v oblasti osvěty obyvatel v otázkách rizik způsobených emisemi znečišťujících látek, které by mohly představovat újmu na dobrém jméně a legitimitě. Obdobně není doloženo, že by takové situace, i kdyby byly prokázány, vyplývaly z toho, že Komise přijala napadené nařízení.
- 168 Nadto bylo rozhodnuto, že zrušení aktu, který vedl k nehmotné újmě na dobré pověsti, může být, v závislosti na okolnostech, dostačující k její nápravě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. května 2017, *Safa Nicu Sepahan v. Rada*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, body 47 až 49, a ze dne 7. října 2015, *European Dynamics Luxembourg a další v. OHMI*, T-299/11, EU:T:2015:757, bod 155).
- 169 V každém případě je tedy újma na dobrém jméně a legitimitě, které se dovolává ville de Paris, zjevně velmi vhodná k tomu, aby byla napravena symbolicky a v dostačující míře samotným zrušením ustanovení napadeného nařízení, které ville de Paris napadlo.
- 170 Návrh ville de Paris na náhradu škody je tedy třeba zamítnout.

### **K nákladům řízení**

- 171 Podle čl. 134 odst. 3 jednacího řádu ponese každý z účastníků řízení vlastní náklady, pokud měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Tribunál rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.
- 172 Vzhledem k tomu, že Komise neměla ve věci úspěch, je třeba jí uložit, že ponese vlastní náklady řízení a dále nahradí polovinu nákladů řízení žalobců.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (devátý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **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), se zrušuje v rozsahu, ve kterém stanoví v bodech 2.1.1 a 2.1.2 přílohy IIIA nařízení Komise č. 692/2008 ze dne 18. července 2008, kterým se provádí nařízení (ES) č. 715/2007, hodnotu konečného faktoru shodnosti CF pollutant a hodnotu přechodného faktoru shodnosti CF pollutant pro hmotnost oxidů dusíku.**
- 2) **Ve zbývající části se žaloby zamítají.**
- 3) **Účinky ustanovení, které se zrušuje podle bodu 1 tohoto výroku, zůstávají zachovány do doby, než bude v přiměřené lhůtě přijata nová právní úprava nahrazující tato ustanovení, přičemž tato lhůta nesmí překročit dvanáct měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.**
- 4) **Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí polovinu nákladů řízení vynaložených ville de Paris a ville de Bruxelles a ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 13. prosince 2018.

Podpisy.

vedoucí soudní kanceláře  
E. Coulon

předseda  
S. Gervasoni