



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 13. januarja 2022 *

„Pritožba – Ničnostna tožba – Okolje – Homologacija motornih vozil – Uredba (EU) 2016/646 – Emisije lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) – Določitev vrednosti emisij dušikovih oksidov, ki se ne smejo preseči (NTE) med preskusi pod dejanskimi pogoji pri vožnji (RDE) – Člen 263, četrti odstavek, PDEU – Dopustnost tožbe – Poddržavna skupnost, ki ima na področju varstva okolja pristojnosti, da omeji promet nekaterih vozil – Pogoj, da se mora akt na tožečo stranko neposredno nanašati“

V združenih zadevah od C-177/19 P do C-179/19 P,

zaradi treh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 22. februarja 2019 (C-177/19 P in C-178/19 P) in 23. februarja 2019 (C-179/19 P),

Zvezna republika Nemčija, ki jo zastopajo J. Möller, D. Klebs in S. Eisenberg, agenti (C-177/19 P),

pritožnica,

ob intervenciji

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, ki ga zastopata F. Di Gianni in G. Coppo, avvocati,

Romunije, ki so jo najprej zastopali E. Gane, O.-C. Ichim, L. Lițu in M. C.-R. Canțăr, nato pa E. Gane, O.-C. Ichim in L. Lițu, agenti,

Slovaške republike, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

intervenienti v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

Ville de Paris (Francija), ki ga zastopa J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgija), ki ga zastopajo M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux in A. Feyt, avocats, ter S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Španija), ki ga zastopa J. Assous, avocat,

* Jezika postopka: španščina in francoščina

tožeče stranke na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopata J.-F. Brakeland in M. Huttunen, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji (C-177/19 P),

in

Madžarska, ki jo zastopa M. Z. Fehér, agent,

pritožnica,

ob intervenciji

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, ki ga zastopata F. Di Gianni in G. Coppo, avvocati,

intervenient v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

Ville de Paris (Francija), ki ga zastopa J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgija), ki ga zastopajo M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux in A. Feyt, avocats, ter S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Španija), ki ga zastopa J. Assous, avocat,

tožeče stranke na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopata J.-F. Brakeland in M. Huttunen, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji (C-178/19 P),

in

Evropska komisija, ki jo zastopa J.-F. Brakeland, agent,

pritožnica,

ob intervenciji

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, ki ga zastopata F. Di Gianni in G. Coppo, avvocati,

intervenient v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

Ville de Paris (Francija), ki ga zastopa J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgija), ki ga zastopajo M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux in A. Feyt, avocats, ter S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Španija), ki ga zastopa J. Assous, avocat,

tožeče stranke na prvi stopnji (C-179/19 P),

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan (poročevalec), predsednik senata, C. Lycourgos, predsednik četrtega senata, in M. Ilešič, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. junija 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Zvezna republika Nemčija (C-177/19 P), Madžarska (C-178/19 P) in Evropska komisija (C-179/19 P) s pritožbami zahtevajo razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. decembra 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles in Ayuntamiento de Madrid/Komisija (T-339/16, T-352/16 in T-391/16, EU:T:2018:927; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče na eni razveljavilo točko 2 Priloge II k Uredbi Komisije (EU) 2016/646 z dne 20. aprila 2016 o spremembi Uredbe (ES) št. 692/2008 (Euro 6) (UL 2016, L 109, str. 1; v nadaljevanju: sporna uredba) v delu, v katerem v točkah 2.1.1 in 2.1.2 Priloge IIIA k Uredbi Komisije (ES) št. 692/2008 z dne 18. julija 2008 o izvajanju in spremembi Uredbe (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2008, L 199, str. 1) določa vrednost končnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo in vrednost začasnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo za maso dušikovih oksidov, in na drugi strani določilo, da se učinki razveljavljene določbe ohranijo do sprejetja, v razumnem roku, nove ureditve, ki bo nadomestila to določbo, ter da ta rok ne more biti daljši od dvanajstih mesecev od pravnomočnosti te sodbe.

Pravni okvir

Direktiva 2007/46/ES

2 V uvodnih izjavah 2, 3 in 14 Direktive 2007/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007 o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila (Okvirna direktiva) (UL 2007, L 263, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 214/2014 z dne 25. februarja 2014 (UL 2014, L 69, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 2007/46), je navedeno:

„(2) Za namene vzpostavitve in delovanja notranjega trga Skupnosti je primerno v državah članicah nadomestiti njihove sisteme odobritve s postopkom odobritve v Skupnosti, ki temelji na načelu popolne uskladitve.

(3) Tehnične zahteve za sisteme, sestavne dele, samostojne tehnične enote in vozila bi bilo treba uskladiti in opredeliti v regulativnih aktih. Ti regulativni akti bi si morali v prvi vrsti prizadevati za visoko raven varnosti v cestnem prometu, varovanja zdravja, varstva okolja, energetske učinkovitosti in zaščite pred nepooblaščenno uporabo.

[...]

(14) Glavni cilj zakonodaje za odobritve vozil je zagotoviti, da nova vozila, sestavni deli in samostojne tehnične enote, ki so dani na trg, zagotavljajo visoko stopnjo varnosti in varstva okolja. Vgrajevanje določenih delov ali opreme potem, ko so bila vozila že dana na trg ali vključena v uporabo, ne bi smelo negativno vplivati na doseganje tega cilja. Zato bi bilo treba sprejeti ustrezne ukrepe, da se zagotovi, da so deli ali oprema, ki se jih lahko vgradi v vozilo in ki lahko pomembno negativno vplivajo na delovanje sistemov, ki so bistveni z vidika varnosti in varstva okolja, predmet predhodne kontrole s strani homologacijskega organa, še preden so dani v prodajo. Ti ukrepi bi morali vsebovati tehnične določbe v zvezi z zahtevami, ki jih morajo ti deli ali oprema izpolnjevati.“

3 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Ta direktiva vzpostavlja usklajen okvir, ki vsebuje upravne predpise in splošne tehnične zahteve za odobritev vseh novih vozil iz njenega področja uporabe, ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za ta vozila, zato da bi olajšali njihovo registracijo, prodajo in začetek uporabe v Skupnosti.

[...]

Za uporabo te direktive se v regulativnih aktih iz popolnega seznama iz Priloge IV določijo posebne tehnične zahteve o izdelavi in delovanju vozil.“

4 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Obveznosti držav članic“, v odstavkih 1, 2 in 3 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da proizvajalci, ki zaprosijo za odobritev, izpolnjujejo vse obveznosti iz te direktive.

2. Države članice odobrijo le tista vozila, sisteme, sestavne dele in samostojne tehnične enote, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive.

3. Države članice registrirajo, dovolijo prodajo ali začetek uporabe le tistih vozil, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive.

Ne prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve.“

- 5 Priloga IV k isti direktivi, naslovljena „Seznam zahtev za ES-homologacijo vozila“, v delu I vsebuje seznam „regulativnih aktov za ES-homologacijo vozil, izdelanih v neomejenih serijah“. Iz tega seznama izhaja, da je regulativni akt, ki ureja emisije lahkih vozil (Euro 5 in Euro 6), Uredba (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2007, L 171, str. 1).

Uredba št. 715/2007

- 6 Člen 1 Uredbe št. 715/2007, naslovljen „Predmet urejanja“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba določa skupne tehnične zahteve za podelitev homologacije za motorna vozila (,vozila‘) glede na njihove emisije in za nadomestne dele, kot so nadomestne naprave za uravnavanje onesnaževanja.“

- 7 Poglavje II te uredbe, naslovljeno „Obveznosti proizvajalcev v zvezi s homologacijo“, vsebuje člen 4, naslovljen „Obveznosti proizvajalcev“, ki v odstavku 1 določa:

„Proizvajalci morajo dokazati, da so vsa nova vozila, ki so bila prodana, registrirana ali so se začela uporabljati v Skupnosti, homologirana v skladu s to uredbo in njenimi izvedbenimi ukrepi. [...]

Te obveznosti vključujejo izpolnjevanje zahtev glede mejnih vrednosti emisij, določenih v Prilogi I, in ukrepe za izvajanje iz člena 5.“

Direktiva 2008/50/ES

- 8 Kot izhaja iz njenega člena 1, naslovljenega „Predmet urejanja“, Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1) določa ukrepe, katerih namen je med drugim „ohranjanje kakovosti zunanjega zraka, kjer je ta dobra, in njeno zboljšanje v drugih primerih“.

Uredba (EU) 2016/427

- 9 Komisija je z Uredbo Komisije (EU) 2016/427 z dne 10. marca 2016 o spremembi Uredbe (ES) št. 692/2008 glede emisij iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 6) (UL 2016, L 82, str. 1) uvedla preskusni postopek za dejanske emisije, ki nastajajo med vožnjo (RDE), da bi bolje odražala emisije, izmerjene na cesti.

Sporna uredba

- 10 V uvodni izjavi 1 sporne uredbe je navedeno:
- „Uredba [št. 715/2007] je eden od ločenih regulativnih aktov v okviru postopka homologacije, določenega z Direktivo [2007/46].“
- 11 Člen 1 te uredbe določa:
- „Uredba [št. 692/2008] se spremeni:
- [...]
6. priloga IIIA se spremeni, kot je določeno v Prilogi II k tej uredbi.“
- 12 Priloga II k navedeni uredbi med drugim določa vključitev točk 2.1.1, 2.1.2 in 2.1.3 v Prilogo IIIA k Uredbi št. 692/2008.
- 13 V točki 2.1.1 je določen dokončni faktor skladnosti za maso dušikovih oksidov 1 plus dodatni razpon 0,5 in je določeno, da je ta dodatni razpon „parameter, v katerem se upoštevajo dodatne negotovosti merjenja zaradi opreme PEMS, ki se letno pregleduje in se spremeni kot posledica izboljšav v postopku PEMS ali tehnološkega napredka“.
- 14 V točki 2.1.2 je določeno, da se – kot izjema od določb točke 2.1.1 – lahko v obdobju 5 let in 4 mesecev po datumih iz člena 10(4) in (5) Uredbe št. 715/2007 in na predlog proizvajalca uporablja začasni faktor skladnosti za maso dušikovih oksidov 2,1.
- 15 Navedena točka 2.1.3 se nanaša na „[p]renosne funkcije“.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 16 Ville de Paris (zadeva T-339/16), ville de Bruxelles (zadeva T-352/16) in ayuntamiento de Madrid (zadeva T-391/16) so 26. junija, 29. junija in 19. julija 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbe za razglasitev ničnosti sporne uredbe.
- 17 V utemeljitev svojih tožb so zlasti trdili, da Komisija s to uredbo ne bi smela sprejeti vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, višjih od mejnih vrednosti, določenih z Uredbo št. 715/2007 za standard Euro 6.
- 18 Komisija je z ločenimi akti na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča uveljavljala ugovore nedopustnosti zoper navedene tožbe, ki so se nanašali na to, da se sporna uredba na ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid ne nanaša neposredno v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in Splošnemu sodišču predlagala, naj odloči brez vsebinskega presojanja o zadevi. Splošno sodišče je odločanje o ugovorih nedopustnosti pridržalo za končno odločbo.
- 19 Zadeve T-339/16, T-352/16 in T-391/16 so bile združene za ustni del postopka in izdajo skupne končne odločbe.

- 20 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo zavrnilo ugovore nedopustnosti, ki jih je podala Komisija, potem ko je v točki 84 te sodbe ugotovilo, da „je dokazano, da ima izpodbijana uredba učinke na pravni položaj tožečih strank [na prvi stopnji] ter da se ta uredba zato neposredno nanaša nanje v smislu člena 263, četrta alineja, PDEU“. Na vsebinski ravni je Splošno sodišče, prvič, razveljavilo točko 2 Priloge II k sporni uredbi v delu, v katerem v točkah 2.1.1 in 2.1.2 Priloge IIIA k Uredbi št. 692/2008 določa vrednost končnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo in vrednost začasnega faktorja skladnosti CF-onesnaževalo za maso dušikovih oksidov, in drugič, določilo, da se učinki razveljavljenih določb ohranijo do sprejetja, v razumnem roku, nove ureditve, ki bi nadomestila te določbe, ter določilo, da ta rok ne more biti daljši od dvanajstih mesecev od pravnomočnosti te sodbe. Splošno sodišče je v preostalem tožbe in odškodninski zahtevek, ki ga je vložilo ville de Paris, zavrnilo.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 21 Zvezna republika Nemčija s pritožbo v zadevi C-688/19 P Sodišču predlaga, naj:
- primarno, izpodbijano sodbo razveljavi in tožbe zavrne;
 - podredno, točko 3 izreka izpodbijane sodbe spremeni tako, da se učinki razveljavljenih določb ohranijo za bistveno daljše obdobje kot dvanajst mesecev od pravnomočnosti te sodbe, in
 - ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid naloži plačilo stroškov.
- 22 S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. junija 2019 je bila Slovaški republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije.
- 23 S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. julija 2019 je bila Romuniji dovoljena intervencija v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije za ustni postopek, če se ta opravi.
- 24 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- primarno, izpodbijano sodbo razveljavi in tožbe zavrne;
 - podredno, razveljavi izrek izpodbijane sodbe v delu, v katerem je določeno, da se učinki razveljavljenih določb ohranijo dvanajst mesecev od pravnomočnosti te sodbe, in določi, da se učinki teh določb ohranijo do sprejetja nove ureditve, ki jih nadomešča.
- 25 Madžarska s pritožbo v zadevi C-178/19 P Sodišču predlaga, naj:
- primarno, izpodbijano sodbo razveljavi in tožbe zavrne;
 - podredno, razveljavi izrek izpodbijane sodbe v delu, v katerem je določeno, da se učinki razveljavljenih določb ohranijo dvanajst mesecev od pravnomočnosti te sodbe, in določi, da se učinki teh določb ohranijo do sprejetja nove ureditve, ki jih nadomešča, ter
 - tožečim strankam v postopku na prvi stopnji naloži plačilo stroškov.
- 26 Komisija tako primarno kot podredno navaja enake predloge, kot jih je navedla Madžarska.

- 27 Komisija s pritožbo v zadevi C-179/19 P Sodišču predlaga, naj:
- primarno, izpodbijano sodbo razveljavi, zavrne tožbe in ville de Paris, ville de Bruxelles ter ayuntamiento de Madrid naloži plačilo stroškov, in
 - podredno, izpodbijano sodbo razveljavi, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in pridrži odločitev o stroških postopka na obeh stopnjah.
- 28 S sklepi predsednika Sodišča z dne 1. oktobra 2019, Nemčija/Komisija (C-177/19 P, neobjavljen, EU:C:2019:837), Madžarska/Komisija (C-178/19 P, neobjavljen, EU:C:2019:835), ter Komisija/Ville de Paris in drugi (C-179/19 P, neobjavljen, EU:C:2019:836), je bila združenju Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (Evropsko združenje proizvajalcev avtomobilov, v nadaljevanju: ACEA) dovoljena intervencija v podporo predlogom pritožnic.
- 29 V vsaki od zadev, ki se nanje nanašajo, ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid Sodišču predlagajo, naj pritožbe zavrne in pritožnicam naloži plačilo stroškov.
- 30 Podredno ayuntamiento de Madrid Sodišču predlaga, naj te zadeve vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o tožbenih razlogih, ki niso bili obravnavani na prvi stopnji. Ville de Paris in ville de Bruxelles sta v zadevi C-179/19 P navedli isti podredni zahtevek.
- 31 V skladu s členom 54(2) Poslovnika Sodišča je predsednik petega senata 28. januarja 2021 po opredelitvi generalnega pravobranilca in strank odločil, da se te zadeve združijo za izdajo sklepnih predlogov in sodbe.

Pritožbe

- 32 Zvezna republika Nemčija v utemeljitev pritožbe v zadevi C-177/19 P navaja pet pritožbenih razlogov, ki se nanašajo, prvič, na napačno uporabo prava v delu, v katerem je Splošno sodišče presodilo, da se sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša, drugič, na to, da ta presoja ni bila obrazložena, tretjič, na kršitev zlasti člena 5(3) Uredbe št. 715/2007 v delu, v katerem je Splošno sodišče presodilo, da Komisija ni bila pristojna za sprejetje sporne uredbe, četrtič, na to, da je Splošno sodišče s tem, da je to uredbo delno razveljavilo, napačno uporabilo pravo, in petič, na predlog, da se učinki razveljavljenih določb ohranijo za daljše obdobje kot za dvanajst mesecev od pravnomočnosti izpodbijane sodbe.
- 33 Madžarska v utemeljitev pritožbe v zadevi C-178/19 P navaja dva pritožbena razloga, ki se nanašata, prvič, na dopustnost tožb na prvi stopnji, in drugič, na obdobje, ki ga je Splošno sodišče določilo za ohranitev učinkov razveljavljenih določb sporne uredbe.
- 34 Komisija v utemeljitev pritožbe v zadevi C-179/19 P navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da sporna uredba spreminja bistveni element Uredbe št. 715/2007.

Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-177/19 P

Trditve strank

- 35 Zvezna republika Nemčija ob podpori združenja ACEA in Slovaške republike z drugim pritožbenim razlogom v zadevi C-177/19 P, ki ga je treba preučiti najprej, opozarja, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obrazložitev sodbe jasno in nedvoumno izražati razlogovanje Splošnega sodišča. V obravnavani zadevi pa naj Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ne bi zadostno navedlo razlogov, iz katerih je menilo, da se sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, saj naj bi navedlo zgolj to, da člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 preprečuje, da bi ta mesta lahko sprejela predpise o prometu vozil, ki bi bili v skladu s standardom Euro 6.
- 36 Ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid trdita, da drugi pritožbeni razlog v zadevi C-177/19 P ni utemeljen.

Presoja Sodišča

- 37 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora obrazložitev sodbe Splošnega sodišča jasno in nedvoumno izražati razlogovanje Splošnega sodišča, tako da se zainteresirane stranke lahko seznanijo z utemeljitvijo sprejete odločbe in da Sodišče lahko opravi sodni nadzor (sodba z dne 13. decembra 2018, Evropska unija/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, točka 80 in navedena sodna praksa).
- 38 V obravnavani zadevi je res, kot je razvidno iz obrazložitve izpodbijane sodbe, zlasti iz njenih točk od 50 do 84, da se Splošno sodišče pri ugotavljanju, ali se sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša, v bistvu ni oprlo na razlago te uredbe, temveč na razlago Direktive 2007/46, zlasti njenega člena 4(3), drugi pododstavek. V skladu s to določbo države članice „[n]e prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve“.
- 39 Vendar je Splošno sodišče dovolj jasno in natančno, zlasti v točkah od 50 do 54, 56, 59, 67, 74, 76 in 77 izpodbijane sodbe, navedlo razloge, iz katerih je menilo, da je člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 upošteven za ugotovitev, ali se sporna uredba neposredno nanaša na mesta, ki so nasprotna stranka v pritožbenem postopku, čeprav je ta določba v aktu sekundarne zakonodaje Unije, ki je ločen od te uredbe.
- 40 Natančneje, Splošno sodišče je v točki 76 izpodbijane sodbe presodilo, da dobesedna, teleološka in kontekstualna razlaga Direktive 2007/46, zlasti njenega člena 4(3), drugi pododstavek, vodijo k ugotovitvi, da ta direktiva javnim organom držav članic dejansko preprečuje, da prepovejo, omejijo ali preprečijo vožnjo vozil po cestah iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave ali delovanja in zajetih v navedeni direktivi, če izpolnjujejo zahteve iz te direktive. Splošno sodišče pa je v bistvu v točkah 3, 4, 52, 74 in 76 izpodbijane sodbe, potem ko je opozorilo, da so te zahteve tiste, ki so določene z „regulativnimi akti“ iste direktive in z njihovimi izvedenimi akti, poudarilo, da je Uredba št. 715/2007 „regulativni akt“, ki se uporablja v skladu s postopkom homologacije, določenim v Direktivi 2007/46 za emisije onesnaževal iz lahkih potniških in gospodarskih vozil,

pri čemer so te emisije eden od vidikov izdelave ali delovanja teh vozil, na katera se nanaša Direktiva 2007/46, v smislu člena 4(3), drugi odstavek, te direktive. Poleg tega, kot je razvidno zlasti iz navedbe pravnega okvira zadev iz točk od 2 do 16 izpodbijane sodbe, so Uredba št. 692/2008, Uredba št. 2016/427 in sporna uredba „izvedeni akti“ Uredbe št. 715/2007, ker je ta uredba njihova pravna podlaga in ker je njihov namen njeno izvajanje.

- 41 Ob tem iz točk 59, 74 in 76 izpodbijane sodbe izhaja, da se po mnenju Splošnega sodišča, ker sporna uredba uvaja faktor skladnosti, ki se uporablja za vrednosti, določene v Uredbi št. 715/2007, da bi se opredelile vrednosti emisij onesnaževal v obliki dušikovih oksidov, ki jih med preskusi RDE ni mogoče preseči (NTE), določene v Uredbi št. 2016/427, člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, uporablja tudi za te vrednosti NTE, in da zato javni organi ne morejo več naložiti omejitev prometa, ki bi temeljile na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v Uredbo št. 715/2007 in ki spoštujejo navedene vrednosti NTE. Splošno sodišče je na podlagi svoje ugotovitve, da sporna uredba tako vpliva na zakonodajne pristojnosti na področju ureditve avtomobilskega prometa, ki jih imajo mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, zlasti v točkah 50, 76, 80 in 84 te sodbe sklenilo, da se ta uredba na ta mesta neposredno nanaša.
- 42 Tako besedilo celotne izpodbijane sodbe zainteresiranim strankam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da njegova razlaga člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 povzroča, da se sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša.
- 43 Zato obrazložitev, ki jo je Splošno sodišče navedlo v utemeljitev ugotovitve, da se sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, zadostuje za izpolnitev zahtev, navedenih v točki 37 te sodbe, brez poseganja v utemeljenost te obrazložitve, ki je predmet prvega pritožbenega razloga v zadevi C-177/19 P in drugega dela prvega pritožbenega razloga v zadevi C-178/19 P.
- 44 Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-177/19 P je torej treba zavrnil kot neutemeljen.

Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-177/19 P in drugi del prvega pritožbenega razloga v zadevi C-178/19 P

Trditve strank

- 45 Zvezna republika Nemčija in Madžarska s prvim pritožbenim razlogom v zadevi C-177/19 P oziroma z drugim delom prvega pritožbenega razloga v zadevi C-178/19 P trdita, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da se sporna uredba neposredno nanaša na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, napačno uporabilo pravo.
- 46 Natančneje, Zvezna republika Nemčija ob podpori združenja ACEA, Romunije in Slovaške republike trdi, na prvem mestu, da omejitve svobodnega delovanja občin ne izhajajo iz sporne uredbe, temveč iz drugih zahtev, in da zlasti možnost neke lokalne skupnosti, da vzpostavi območja, na katerih je promet prepovedan, ni odvisna od te uredbe. Če so območja, na katerih je promet prepovedan, nezakonita, naj bi ta okoliščina izhajala iz splošnih zahtev prava Unije na področju temeljnih svoboščin in temeljnih pravic.

- 47 Direktiva 2008/50 naj bi na primer določala, da države članice sprejmejo „ustrezne ukrepe“, da bi bilo v primeru preseganja mejnih vrednosti obdobje preseganja čim krajše. Poleg tega, kot naj bi bilo razvidno iz sodne prakse Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 4. junija 2009, Mickelsson in Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), in iz točke 53 izpodbijane sodbe, bi lahko pravila, kot so pravila v zvezi s prostim pretokom blaga in lastninsko pravico, ki je varovana s pravom Unije na podlagi člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, povzročila nesorazmernost omejitev uporabe na novo registriranih vozil, ki izpuščajo malo onesnaževal. Razglasitev delne ničnosti sporne uredbe naj ne bi vplivala na to pravno stanje, tako da naj ne bi obstajala povezava med „normativnimi pristojnostmi“ poddržavnih skupnosti na tem področju in sporno uredbo.
- 48 Na drugem mestu, Zvezna republika Nemčija trdi, da se pravila o registraciji kot celota ne nanašajo na načine uporabe cest, kot so pravila o vzpostavitvi območij, na katerih je promet prepovedan. Zgolj to, da so lahko občine med drugim dejansko zadolžene za uresničevanje okoljskega cilja, naj ne bi upravičevalo tega, da lahko izpodbijajo vsak akt, ki bi lahko vplival na okolje, s tem, da vložijo tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU. To bi namreč pomenilo, da se jim prizna pravica do vložitve ničnostne tožbe, kot jo imajo privilegirane tožeče stranke iz člena 263, prvi in drugi odstavek, PDEU.
- 49 Ker naj bil namen ukrepa, ki naj bi ga v obravnavani zadevi nameravala sprejeti mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, izboljšati kakovost zraka, naj bi bila Direktiva 2008/50 bolj specialna in naj bi zato imela prednost pred Direktivo 2007/46. Nasprotni dokaz Splošnega sodišča v točki 74 izpodbijane sodbe naj ne bi bil prepričljiv.
- 50 Prav tako naj ne bi bilo utemeljeno razlikovanje Splošnega sodišča v točkah od 52 do 54 izpodbijane sodbe med, na eni strani, splošnimi predpisi o prometu (dnevi brez avtomobila, splošne zahteve cestnoprometnih predpisov) in, na drugi strani, predpisi o prometu, ki so jih sprejeli javni organi držav članic in s katerimi so določene omejitve prometa, ki temeljijo na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v okvir Uredbe št. 715/2007 in ki ustrezajo standardu Euro 6 ali ob preskusih RDE ustrezajo vrednostim NTE. Ob upoštevanju logike Splošnega sodišča naj načeloma ne bi bilo mogoče sprejeti splošnih ukrepov za zmanjšanje ravni emisij, ki veljajo tudi za vozila, ki so v skladu s standardom Euro 6.
- 51 Madžarska ob podpori združenja ACEA med drugim trdi, prvič, da se sporna uredba neposredno nanaša le na proizvajalce, ki morajo spoštovati omejitve, določene v tej uredbi, in na organe, ki so pooblaščen za nadzor nad spoštovanjem teh omejitev ter za odobritev homologacije in registracije, saj so ti subjekti tisti, ki izvajajo in uporabljajo navedeno uredbo in v zvezi s katerimi ta uredba vsebuje določbe z zavezujočim učinkom.
- 52 Po drugi strani Madžarska tako kot Zvezna republika Nemčija meni, da je Splošno sodišče napačno razlagalo člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46. Ta določba naj ne bi niti izključevala niti omejevala možnosti mest, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, da sprejmejo ukrepe za omejitve cestne vožnje vozil, ki ustrezajo pogojem iz te direktive in iz Uredbe št. 715/2007, iz razlogov, ki se nanašajo na raven emisij onesnaževal. Namen navedene določbe naj bi bil zgolj zagotoviti, da se nova vozila, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive in drugih z njo povezanih besedil prava Unije, lahko dajo na trg brez ovir na notranjem trgu.
- 53 Ville de Bruxelles trdi, da je Splošno sodišče pravilno presodilo, da se sporna uredba nanj neposredno nanaša. Kot naj bi izhajalo zlasti iz točk 52, 54 in 76 izpodbijane sodbe, naj bi mu ta uredba dejansko preprečevala, da svoje pristojnosti izvaja, kot želi, ker naj bi imelo pravno obveznost dopustiti prisotnost vozil, ki so, čeprav niso v skladu s prvotno sprejetim standardom

- Euro 6, v skladu s standardom Euro 6, kakor je bil ponovno opredeljen z navedeno uredbo, saj so vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, opredeljene v sporni uredbi, višje od vrednosti, ki so bile prvotno določene z Uredbo št. 715/2007. Kot naj bi namreč navedlo Splošno sodišče, naj bi se sporna uredba nanašala na predpise o prometu, ki jih sprejmejo javni organi držav članic in ki določajo omejitve prometa, ki temeljijo na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v okvir te uredbe in ki ustrezajo standardu Euro 6 ali ki med preskusi RDE ustrezajo vrednostim NTE.
- 54 Ville de Bruxelles dodaja, da sporna uredba v obravnavani zadevi nima samo pravnih učinkov, ampak ima tudi materialne učinke, zlasti v smislu zniževanja kakovosti zraka na njegovem ozemlju, kar so učinki, s katerimi se mora boriti, da ne bi bila uveljavljana njegova odgovornost ali da ne bi bila Kraljevina Belgija predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi členov 258 in 259 PDEU. Tako je po mnenju ville de Bruxelles Splošno sodišče v izpodbijani sodbi upravičeno upoštevalo ta poseg v njegov materialni in pravni položaj, da je ugotovilo dopustnost tožbe.
- 55 Poleg tega ville de Bruxelles navaja, da če bi sprejelo ureditev, ki na njegovem ozemlju prepoveduje promet vozil, ki ne izpolnjujejo standarda Euro 6 zgolj na podlagi preskusov v laboratoriju ali ki ne ustrezajo standardu Euro 6 na podlagi preskusov RDE, ne da bi uporabilo faktor skladnosti, bi lahko Komisija ali druga država članica proti Kraljevini Belgiji vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 ali člena 259 PDEU. Šlo naj bi za učinek, ki izhaja neposredno iz sporne uredbe, ta učinek pa naj bi sam po sebi dokazoval, da se ta uredba neposredno nanaša na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 56 Ville de Bruxelles ugovarja temu, da naj bi Splošno sodišče zamešalo Direktivo 2007/46 in Direktivo 2008/50. Vsekakor naj ne bi bilo sporno, da morajo biti ukrepi, ki so jih sprejela mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, v skladu s pravom Unije, bodisi z Direktivo 2008/50 bodisi z načelom prostega pretoka blaga. Vendar naj ti preudarki ne bi zadostovali za sklep, da sporna uredba tem mestom ne preprečuje, da bi svoje pristojnosti izvajala, kot to želijo.
- 57 Poleg tega naj bi bilo napačno ugotoviti, da je sporna uredba ločen akt in popolnoma nepovezan z Direktivo 2007/46, saj naj bi ta uredba spadala v okvir, ki ga daje navedena direktiva.
- 58 Prav tako naj vpliv sporne uredbe na položaj mest, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, ne bi bil zgolj hipotetičen. Zlasti naj ne bi bilo priznano, da se ta mesta lahko sklicujejo na sodno prakso Sodišča v zvezi z odstopanji od načelne prepovedi ukrepov, ki imajo enak učinek kot omejitve uvoza, da bi lahko odstopila od okvira, določenega z Direktivo 2007/46 in njenimi regulativnimi akti. Poleg tega, čeprav navedena mesta niso imela nobene pristojnosti za homologacijo zadevnih vozil, naj bi bila kljub temu pristojna za sprejetje regulativnih ukrepov na področju avtomobilskega prometa, sporna uredba pa naj bi v to pristojnost neposredno posegala v primeru, da bi mesta za ureditev tega prometa želela uporabiti standard Euro 6.
- 59 Nazadnje, ville de Bruxelles trdi, da so ukrepi v zvezi z ravno emisij zagotovo sprejeti iz razlogov, povezanih z vidiki izdelave in delovanja vozil, čeprav se z njimi uresničujejo tudi drugi cilji.
- 60 Ayuntamiento de Madrid pa trdi, da sporna uredba spada v okvir Direktive 2007/46 tako z vsebinskega kot časovnega vidika. Poleg tega naj bi se navedena uredba vse od prve uvedbe izjave sklicevala na to direktivo.

- 61 Kar zadeva vsebinski vidik, naj bi bila vsaka pravna odločitev, ki določa omejitev uporabe kopenskih motornih vozil na podlagi tehničnih meril iz Direktive 2007/46 in sporne uredbe, neposredno in nujno povezana s prepovedjo iz člena 4 navedene direktive. Nasprotno pa naj prepoved, ki bi bila podobna, vendar bi temeljila na dejavnikih, ki niso povezani s tehničnimi zahtevami, določenimi v teh dveh aktih, v zvezi s tem ne bi bila upoštevana.
- 62 Kar zadeva časovni vidik, naj bi Splošno sodišče, kot naj bi izhajalo iz točke 53 izpodbijane sodbe, dopustnost tožb na prvi stopnji presojalo glede na Direktivo 2007/46. Iz dobresedne razlage določb te direktive, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 59 izpodbijane sodbe, naj bi namreč izhajalo, da se sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih in katerih dejanska pravna pristojnost na področju okoljske politike ni sporna, neposredno nanaša.
- 63 Tako ayuntamiento de Madrid poudarja, da se na splošno strinja z razlogovanjem Splošnega sodišča, ki je v točkah 81 in 82 izpodbijane sodbe ugotovilo, da sporna uredba v povezavi z Direktivo 2007/46 dejansko omejuje pooblastila, in sklenilo, da je njegova tožba dopustna.
- 64 Poleg tega naj bi bilo stališče, ki ga zagovarjata Zvezna republika Nemčija in Madžarska, protislovno. Na eni strani namreč ti državi članici menita, da sporna uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, ne vpliva, ker imajo še vedno popolno svobodo, da prepovejo, ovirajo ali omejijo promet kopenskih motornih vozil na cestah, zlasti v okviru boja proti onesnaževanju zraka, na podlagi drugih pravnih besedil, kot je Direktiva 2008/50. Na drugi strani pa ti državi članici trdita, da se besedilo, ki spreminja standard Euro 6, na ta mesta ne nanaša neposredno.
- 65 Poleg tega ayuntamiento de Madrid ugotavlja, da so mesta pomembni akterji prava Unije, in opozarja na cilj vzpostavitve pogojev za vložitev direktnih tožb in dejstvo, da je razvoj sprejema, ki je pridržan za dopustnost poddržavnih skupnosti, zlasti v zadevah, ki se nanašajo na okoljsko pravo, mogoče razumeti kot posledico načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, na katero se Splošno sodišče sklicuje v točki 79 izpodbijane sodbe. Tako naj bi bilo mogoče priznati, da za poddržavne skupnosti, kot so mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, ki s svojimi tožbami uveljavljajo odgovornost držav, katerim pripadajo, do Evropske unije, velja domneva dopustnosti, zaradi katere mora avtor izpodbijanega akta dokazati, da se izpodbijane določbe nanje ne nanašajo.
- 66 Nazadnje, ville de Paris in ayuntamiento de Madrid trdita, da možnost, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 79 izpodbijane sodbe, da se zoper zadevno državo članico vložijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, pomeni posledico, ki izhaja iz sporne uredbe, in potrjuje, da se ta uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša. Namreč, če bi mesto na primer prepovedalo promet z vsemi vozili, ki so v skladu z navedeno uredbo, naj bi s tem zaradi prepovedi iz člena 4(3) Direktive 2007/46 kršilo pravo Unije.
- 67 Komisija trdi, prvič, da se zdi, da Zvezna republika Nemčija izpodbijano sodbo razlaga preširoko. Ta država naj bi s v pritožbi namreč večkrat sklicevala na „območja, na katerih je promet prepovedan“. Iz točke 52 izpodbijane sodbe pa naj bi izhajalo, da zakonodaja Unije o homologaciji motornih vozil ne vpliva na ukrepe omejitve prometa, ki se nanašajo na vsa vozila.
- 68 Po drugi strani Komisija dvomi o razlogovanju Zvezne republike Nemčije v zvezi s temeljnimi svoboščinami, zagotovljenimi s Pogodbama, in v zvezi z načelom sorazmernosti. Primarno pravo naj namreč ne bi nasprotovalo temu, da se lahko akti sekundarnega prava neposredno nanašajo na pravne subjekte v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Natančneje, dejstvo, da morajo občine

spoštovati načelo sorazmernosti, naj ne bi *a priori* preprečevalo, da se neki akt nanje neposredno nanaša, če lahko dokažejo obstoj spremembe njihovega pravnega položaja, ki izhaja iz zakonodaje Unije o homologaciji motornih vozil.

Presoja Sodišča

- 69 Najprej je treba opozoriti, da tožbe regionalne ali lokalne skupnosti ni mogoče izenačiti s tožbo države članice, ker se pojem države članice v smislu člena 263 PDEU nanaša samo na vladne organe držav članic. Regionalna ali lokalna skupnost lahko, kadar ima pravno osebnost na podlagi nacionalnega prava, ki se zanjo uporablja, vloži tožbo zoper akt prava Unije zgolj takrat, kadar gre za enega od primerov, določenih v členu 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 11. julija 1984, *Commune de Differdange* in drugi/Komisija, 222/83, EU:C:1984:266, točke od 9 do 13, in z dne 2. maja 2006, *Regione Siciliana*/Komisija, C-417/04 P, EU:C:2006:282, točki 21 in 24 ter navedena sodna praksa).
- 70 Ker za take skupnosti tako kot za vse fizične ali pravne osebe iz člena 263, četrti odstavek, PDEU veljajo posebni pogoji iz te določbe, je treba kot neutemeljeno zavrnilo argumentacijo *ayuntamiento de Madrid*, predstavljeno v točki 65 te sodbe, da bi morala za poddržavne skupnosti, kot so mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, ob vložitvi ničnostne tožbe zoper akt prava Unije na podlagi navedene določbe veljati domneva dopustnosti.
- 71 Splošno sodišče je v obravnavanih zadevah v okviru preizkusa ugovorov nedopustnosti, ki jih je Komisija navedla zoper ničnostne tožbe, ki so mu bile predložene, v točkah od 36 do 40 izpodbijane sodbe presodilo, da je sporna uredba predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, nato pa je na koncu razlogovanja iz točk od 41 do 84 te sodbe presodilo, da se ta uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 72 Za izpolnitev pogoja, da se mora akt na pravno osebo neposredno nanašati, se v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da sta kumulativno izpolnjeni dve merili, in sicer, da ima na eni strani izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj tožeče stranke in da na drugi strani naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (sodbi z dne 27. februarja 2014, *Stichting Woonlinie* in drugi/Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, točka 55, in z dne 6. novembra 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori*/Komisija, *Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori* in *Komisija/Ferracci*, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 73 Natančneje, kot je Splošno sodišče pravilno poudarilo v točki 50 izpodbijane sodbe, ima akt prava Unije, ki pravni osebi javnega prava preprečuje, da bi izvajala svoje pristojnosti, kot želi, neposredne učinke na pravni položaj te pravne osebe, tako da je treba šteti, da se ta akt nanjo neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, *Venezuela/Svet* (Nanašanje na tretjo državo) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), točka 69).
- 74 Zato je treba preučiti, ali Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je presodilo, da člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 mestom, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, dejansko preprečuje, da bi svoje pristojnosti za urejanje prometa osebnih vozil izvajala, kot želijo, da bi se zmanjšalo onesnaževanje, in da je zato glede na povezavo med to določbo in sporno uredbo treba šteti, da se ta uredba na ta mesta neposredno nanaša.

- 75 Člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 določa, da države članice „[n]e prepovejo, omejijo ali preprečijo registracije, prodaje, začetka uporabe ali vožnje po cestah vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot iz razlogov, povezanih z vidiki njihove izdelave in delovanja, zajetih v tej direktivi, če izpolnjujejo njene zahteve“.
- 76 V obravnavani zadevi je Splošno sodišče v točkah od 51 do 53 izpodbijane sodbe ugotovilo, da predpisi, ki so jih sprejeli javni organi držav članic in ki se nanašajo na vsa vozila ali na kategorijo vozil, opredeljeno glede na druga merila od tistih, ki so predmet določb Direktive 2007/46, njenih „predpisov“ in aktov, ki iz njih izhajajo, ne morejo biti v nasprotju s členom 4(3), drugi pododstavek, te direktive. Splošno sodišče je natančneje pojasnilo, da ti akti Unije zlasti ne morejo vplivati na večino ureditev „cestnoprometnih predpisov“ niti na ukrepe za omejitve prometa, kot so ukrepi o uvedbi območij za pešce, „dni brez avtomobila“ ali o izmeničnem prometu v primeru vrhunca onesnaževanja. Splošno sodišče je tudi ocenilo, da bi lahko javni organ države članice doslej brez poseganja v člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 uvedel omejitve prometa, ki bi temeljile na ravni emisij onesnaževal za vozila, katerih kategorija spada v okvir Uredbe št. 715/2007 in ki izpolnjujejo le standard Euro 5, saj ta in prejšnji standardi Euro ne veljajo več za uporabo te direktive, temveč se uporablja le še standard Euro 6.
- 77 Splošno sodišče pa je, kot je v bistvu razvidno iz točk od 54 do 76 izpodbijane sodbe, presodilo, da vključitev sklicevanja na „vožnjo po cestah“ v člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 javnemu organu države članice preprečuje, da bi naložil omejitve prometa, ki temeljijo na ravni emisij onesnaževal za vozila, za katera se uporablja Uredba št. 715/2007 in ki med preskusi RDE izpolnjujejo vrednosti NTE, saj te vrednosti veljajo zaradi sprejetja sporne uredbe in posledično ta vozila izpolnjujejo zahteve, ki izhajajo iz te direktive.
- 78 V točki 76 izpodbijane sodbe, na katero se nanašajo točke 77, 79 in 80 te sodbe, je Splošno sodišče kot primer ukrepa omejitve prometa, ki ga po njegovem mnenju mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, zaradi sprejetja sporne uredbe ne morejo več uvesti, navedlo ukrep, s katerim bi na podlagi ravni emisij onesnaževal vozil omejila promet tistih vozil, ki bi pri preskusih RDE presegala zgornjo mejo emisij dušikovih oksidov, določeno v standardu Euro 6, vendar bi pri teh preskusih izpolnjevala vrednosti NTE emisij dušikovih oksidov, določene v tej uredbi, ker so višje od prvih.
- 79 Kot je namreč razvidno iz točke 81 izpodbijane sodbe, so mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, pred Splošnim sodiščem utemeljevala, ne da bi se to izpodbijalo na prvi stopnji ali v okviru teh pritožb, da so na podlagi nacionalnega prava pristojna za varovanje okolja in zdravja, zlasti za boj proti onesnaževanju zraka, v okviru česar so pristojna tudi za omejitve avtomobilskega prometa.
- 80 Preučiti je torej treba, ali je Splošno sodišče upravičeno lahko člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 razlagalo tako, da omejuje izvajanje navedenih pristojnosti na način, ki je naveden v točkah 77 in 78 te sodbe.
- 81 V zvezi s tem je treba najprej pojasniti, da čeprav bi omejitve pristojnosti, ki jih imajo mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, za ureditev prometa, lahko izhajale iz temeljnih svoboščin in pravic, zagotovljenih v pravu Unije, ta okoliščina sama po sebi ne bi preprečevala, da se akt sekundarne zakonodaje Unije o homologaciji motornih vozil neposredno nanaša na ta mesta.

- 82 Glede utemeljenosti razlage izraza „vožnja po cestah“ iz člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, ki jo je podalo Splošno sodišče, je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi kontekst, v katerega je umeščena, in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je. Zgodovina nastanka določbe prava Unije prav tako lahko razkrije elemente, ki so upoštevni za njeno razlago (sodba z dne 2. septembra 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 83 Na prvem mestu, v zvezi z besedilom člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 je treba ugotoviti, da čeprav izgleda, da se izraz „vožnja po cesti“ glede na svoj običajni pomen nanaša na vožnjo vozil na ozemlju države članice, ne gre za edino dejavnost, ki je v skladu s to določbo države članice ne morejo prepovedati, saj so v tej določbi navedene tudi druge dejavnosti, ki jih prav tako ni mogoče prepovedati, kot so na primer „registracija“, „prodaja“ ali „začetek uporabe“ vozil.
- 84 Kot pa v bistvu poudarja Komisija, prepoved prodaje ali začetka uporabe pomeni splošno oviro za dostop zadevnih vozil do trga. Enako bi lahko veljalo za prepoved registracije. Tako se vse te prepovedi nanašajo na ovire za dostop vozil do trga.
- 85 Na drugem mestu, glede konteksta, v katerega spada člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, je najprej iz samega naslova te direktive razvidno, da je njen namen vzpostavitev okvira za odobritev motornih vozil, kar kaže na to, da se obveznosti, ki so državam članicam naložene na podlagi določb te direktive, med katerimi so tiste iz njenega člena 4, nanašajo na dajanje teh vozil na trg, in ne na njihov nadaljnji promet.
- 86 Dalje, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 52 sklepnih predlogov, je treba ugotoviti, da se besedili prvega in drugega pododstavka odstavka 3 člena 4 Direktive 2007/46 dopolnjujeta. Ta dva pododstavka se namreč nanašata, prvi, na pozitivno obveznost, ki državam članicam omogoča, da registrirajo ter dovolijo prodajo in začetek uporabe zlasti vozil, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive, in drugi, na negativno obveznost, ki državam članicam preprečuje, da bi prepovedale, omejile ali preprečila registracijo, prodajo, začetek uporabe ali vožnjo teh vozil po cestah. Razlaga Splošnega sodišča pa bi imela za posledico znatno razširitev obsega navedenega drugega pododstavka, ki bi bil tako veliko širši od prvega, kar se zdi težko upravičljivo.
- 87 Nazadnje, čeprav se, kot je razvidno iz člena 4 Direktive 2007/46, obveznosti, določene v tem členu, specifično nanašajo na proizvajalce motornih vozil in nacionalne organe, pristojne za homologacijo, ni sporno, da mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, nimajo pristojnosti na področju homologacije teh vozil.
- 88 Na tretjem mestu, kar zadeva cilj, ki se uresničuje z Direktivo 2007/46, iz člena 1 te direktive v povezavi z njenimi uvodnimi izjavami 2, 3 in 14, izhaja, da vzpostavlja enotni postopek odobritve novih vozil, ki glede njihovih tehničnih lastnosti temelji na načelu popolne harmonizacije, pri čemer so tehnične zahteve glede izdelave in delovanja vozil določene v posamičnih direktivah iz Priloge IV k tej direktivi. Iz teh določb izhaja, da je namen harmoniziranega okvira vzpostavitev in delovanje notranjega trga, pri čemer se želi zagotoviti tudi visoka raven varnosti v cestnem prometu, ki jo zagotavlja popolna harmonizacija tehničnih zahtev, ki se med drugim nanašajo na izdelavo vozil (sodba z dne 20. marca 2014, Komisija/Poljska, C-639/11, EU:C:2014:173, točki 34 in 35).

- 89 Preudarki, navedeni v točkah od 83 do 88 te sodbe, ne podpirajo razlage člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, kot jo je podalo Splošno sodišče, ki je dalo velik pomen osamljenemu izrazu v tej direktivi, da bi utemeljilo ugotovitev, da ta določba ovira nekatere lokalne omejitve na področju prometa, katerih namen je zlasti varstvo okolja.
- 90 Razlage člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46, ki jo je podalo Splošno sodišče, ni mogoče potrditi niti z zgodovino nastanka te določbe. Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. julija 2003 o homologaciji motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za ta vozila (COM(2003) 418 final) namreč ni vseboval sklicevanja na „vožnjo po cesti“, saj je bilo to sklicevanje vneseno šele v spremenjenem predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. oktobra 2004 o homologaciji motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot za ta vozila (prenovitev) (COM(2004) 738 final).
- 91 Navedeno sklicevanje pa je treba, na eni strani, v skladu s točko 5 tega spremenjenega predloga razumeti kot „klavzulo o prostem pretoku“. Na drugi strani, kot izhaja iz samega naslova te točke 5, je bil namen sprememb, ki so bile s tem vnesene v ta spremenjeni predlog, zgolj pojasnitev obveznosti držav članic v zvezi s prostim pretokom homologiranih vozil, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, ne pa razširitev obsega teh obveznosti.
- 92 Tako je treba ugotoviti, da sklicevanje na „vožnjo po cestah“ ni bilo dodano z namenom razširiti področje uporabe zakonodaje o homologaciji vozil, temveč zgolj z namenom preprečiti, da bi države članice obšle prepoved nasprotovanja dostopu do trga vozil, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2007/46 in ki so ob registraciji, dajanju na trg ali začetku uporabe teh vozil v skladu z zahtevami te direktive, njenih predpisov in aktov, izvedenih iz njih.
- 93 Tako je Splošno sodišče izraz „vožnja po cestah“ iz člena 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 razlagalo ločeno, kar ni v skladu niti s kontekstom, v katerega spada ta določba, niti s cilji ureditve, katere del je, niti z zgodovino nastanka navedene določbe.
- 94 V teh okoliščinah je Splošno sodišče, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 72 sklepnih predlogov, napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 84 izpodbijane sodbe presodilo, da mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih – ker, na eni strani, člen 4(3), drugi pododstavek, Direktive 2007/46 omejuje izvajanje pristojnosti, ki jih imajo na področju varstva kakovosti zraka, in uporabo teh pristojnosti, ter, na drugi strani, ker je sporna uredba s to določbo povezana – ta uredba neposredno zadeva in se zato na njih neposredno nanaša v smislu člena 263 PDEU.
- 95 Poleg tega noben drug razlog, ki ga navajajo mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, niti preudarki Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi ne podpirajo njegove ugotovitve, da se sporna uredba na ta mesta neposredno nanaša.
- 96 Natančneje, prvič, v delu, v katerem se mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, sklicujejo na možnost, da bi bila, če bi na področju prometa sprejela ureditev, ki bi bila v nasprotju s sporno uredbo v povezavi s členom 4(3) Direktive 2007/46, zoper eno od držav članic, ki jim pripadajo, vložena tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, in pojasnjujejo, da je ta možnost neposredna posledica te uredbe, kar pomeni, da je treba šteti, da se ta nanje neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, njihove argumentacije ni mogoče sprejeti.

- 97 Ta argumentacija in tudi presoja iz točke 79 izpodbijane sodbe, s katero je Splošno sodišče priznalo obstoj take možnosti, namreč temeljita na predpostavki, da bi lahko to, da bi mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, sprejela ureditev, ki omejuje lokalni promet nekaterih vozil zaradi varstva okolja, kršilo prepoved iz člena 4(3) Direktive 2007/46 v povezavi s sporno uredbo. Kot pa izhaja iz preudarkov, navedenih v točkah od 80 do 93 te sodbe, je ta predpostavka napačna.
- 98 Enako velja za ugotovitve Splošnega sodišča v točkah 77 in 78 izpodbijane sodbe, da bi v bistvu nacionalna sodišča držav članic morala akt, ki ga sprejme mesto in ki omejuje vožnjo vozil po cesti iz razlogov, povezanih z njihovo ravno emisij, čeprav ta vozila izpolnjujejo zahteve, določene s sporno uredbo, zaradi neskladnosti s sporno uredbo v povezavi s členom 4(3) Direktive 2007/46 razglasiti za ničnega. Ti preudarki namreč prav tako temeljijo na napačni predpostavki, navedeni v prejšnji točki, tako da tudi z njimi ni mogoče dokazati, da se ta uredba na mesta, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, neposredno nanaša.
- 99 Drugič, v zvezi z argumentacijo ville de Bruxelles, kot je predstavljena v točki 54 te sodbe, zadostuje ugotovitev, da v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 83 izpodbijane sodbe, to, da je Komisija začela postopke zaradi neizpolnitve obveznosti proti Kraljevini Belgiji, Kraljevini Španiji ali Francoski republiki zaradi domnevno nezadostne kakovosti zraka na njihovih ozemljih glede na zahteve iz Direktive 2008/50, vključno kar zadeva raven dušikovih oksidov, ni mogoče šteti za učinek, ki neposredno izhaja iz sporne uredbe. Namreč, glede na to, da ta uredba, kot izhaja iz točke 94 te sodbe, mestom, ki so nasprotne stranke v pritožbenih postopkih, ne preprečuje, da uporabijo pristojnosti, ki jih imajo, da področje prometa uredijo, kakor želijo, zlasti z namenom varstva okolja, za navedeno uredbo ni mogoče šteti, da neposredno vpliva na možnost, da bi bile države članice, ki jim ta mesta pripadajo, pred Sodiščem tožene ali celo obsojene v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti zaradi nespoštovanja svojih obveznosti na področju okolja.
- 100 Tretjič, primeri, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točki 82 izpodbijane sodbe, ukrepov omejitve prometa, ki so jih že sprejela mesta, ki so tožene stranke v pritožbenih postopkih, kot je ukrep, ki ga je sprejelo ville de Paris, da bi na svojem ozemlju omejilo promet vozil, ki ne spoštuje določenega standarda Euro, prav tako ne izpodbijajo ugotovitev iz točke 94 te sodbe o dopustnosti tožbe, saj to, ali so ta mesta dejansko sprejela predpise, za katere Splošno sodišče meni, da so zaradi sprejetja sporne uredbe zajeti s prepovedjo iz člena 4(3) Direktive 2007/46, ne more nikakor vplivati na to, da je Splošno sodišče pri presoji dopustnosti pri njem vloženi tožbi glede na člen 263, četrti odstavek, PDEU, to določbo razlagalo napačno.
- 101 Iz tega sledi, da je treba prvi pritožbeni razlog v zadevi C-177/19 P in drugi del prvega pritožbenega razloga v zadevi C-178/19 P sprejeti.
- 102 Iz besedila člena 263, četrti odstavek, PDEU pa je razvidno, da je dopustnost ničnostne tožbe, ki jo na podlagi te določbe vloži fizična ali pravna oseba, ki ni naslovnik izpodbijanega akta, pogojena s tem, da se navedeni akt na to osebo neposredno nanaša.
- 103 V teh okoliščinah je treba izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo ugovore nedopustnosti, ki jih je podala Komisija, in tožbe na prvi stopnji razglasilo za dopustne.

Tožbe na prvi stopnji

- 104 V skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. V obravnavani zadevi Sodišče meni, da stanje postopka dovoljuje odločitev o sporu in da je treba zlasti dokončno odločiti o dopustnosti ničnostnih tožb.
- 105 Glede ugovorov nedopustnosti, ki jih navaja Komisija, je treba ugotoviti, da iz razlogov, navedenih v točkah od 82 do 101 te sodbe, v nasprotju s trditvami mest, ki so tožeče stranke na prvi stopnji, ni mogoče šteti, da se sporna uredba nanje neposredno nanaša.
- 106 Ker je, kot je razvidno iz točke 102 te sodbe, dopustnost ničnostne tožbe, ki jo na podlagi te določbe vložijo fizična ali pravna oseba, ki ni naslovnik izpodbijanega akta, pogojena s tem, da se navedeni akt na to osebo neposredno nanaša, je treba ugovore nedopustnosti, ki jih uveljavlja Komisija, sprejeti.
- 107 Zato je treba ničnostne tožbe, ki so jih vložili ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid, zavreči kot nedopustne.

Stroški

- 108 Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu.
- 109 Člen 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 110 Poleg tega člen 184(3) navedenega poslovnika določa, da če je pritožba, ki jo vložijo država članica ali institucija Unije, ki ni intervenirala v postopku pred Splošnim sodiščem, utemeljena, lahko Sodišče razdeli stroške med stranke ali naloži pritožniku, ki je uspel s pritožbo, plačilo stroškov, ki jih je zaradi pritožbenega postopka imela neuspela stranka v tem postopku. V obravnavani zadevi je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške, nastale v pritožbenem postopku.
- 111 Dalje je treba ob upoštevanju razveljavitve izpodbijane sodbe in nedopustnosti tožb na prvi stopnji ville de Bruxelles, ville de Paris in ayuntamiento de Madrid naložiti, da poleg svojih stroškov, nastalih v postopku na prvi stopnji in v pritožbenem postopku, v skladu s predlogi Komisije nosijo stroške, ki so Komisiji nastali v postopku na prvi stopnji.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. decembra 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles in Ayuntamiento de Madrid/Komisija (T-339/16, T-352/16 in T-391/16, EU:T:2018:927), se razveljavi.**
- 2. Ničnostne tožbe v združenih zadevah T-339/16, T-352/16 in T-391/16, ki so jih vložili ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid, se zavrnejo kot nedopustne.**
- 3. Vsaka stranka nosi svoje stroške, nastale v pritožbenem postopku.**

4. Ville de Paris, ville de Bruxelles in ayuntamiento de Madrid poleg svojih stroškov, ki so jim nastali v postopku na prvi stopnji in v pritožbenem postopku, nosijo stroške Evropske komisije, ki so ji nastali v postopku na prvi stopnji.

Podpisi