

## MRF 2022.5

EU-Domstolens dom af 13. januar 2022, 5. afd., de forenede sager C-177/19 P – C-179/19 P, Ville de Paris m.fl. mod Kommissionen

***Byerne Bruxelles, Paris og Madrid var ikke søgsmålsberettigede efter TEUF art. 263, stk. 4, til at anfægte gyldigheden af Kommissionens grænseværdier for NO<sub>x</sub>-udledning fra biler ved RDE-tests. EU-reglerne om typegodkendelse af køretøjer begrænser ikke medlemsstaternes adgang til at regulere biltrafikken lokalt med henblik på at beskytte luftkvaliteten.***

Inden en bil kan bringes i omsætning i EU, skal producenten opnå en typegodkendelse af bilmotoren efter regler fastsat i direktiv 2007/46 (nu erstattet af forordning 2018/858). Ved typegodkendelsen skal det bl.a. kontrolleres, at bilen opfylder EU's krav til udledning af forurenende stoffer – de såkaldte euronormer (Euro 1 til Euro 6). I 2015 kom det frem, at der i en række dieselbiler produceret af Volkswagen-koncernen var installeret en software, der aktiverede et emissionskontrollsystem, når bilen blev testet i laboratorium. Softwaren havde til formål, at bilen kunne opnå typegodkendelse ved manipulation af udledningen af kvælstofilter (NO<sub>x</sub>). Efterfølgende blev emissionskontrollsystemet slået fra, hvormed bilernes faktiske NO<sub>x</sub>-udledning væsentligt overskred de tilladte grænseværdier. Som reaktion på disse afsløringer – der fik tilnavnet dieselgate-skandalen – indførte Kommissionen i 2016 en ny procedure for test af emissioner ved faktisk kørsel (*real driving emissions* (RDE)) som supplement til den tidligere laboratorieprocedure. Kommissionen fastsatte samtidig i forordning 2016/646 en række grænseværdier for NO<sub>x</sub>-emissioner ved de nye RDE-tests. Grænseværdierne blev fastsat, så de svarede til den eksisterende Euro 6-norm, idet Kommissionen dog korrigerede grænseværdierne for at tage højde for en måleusikkerhed ved de nye RDE-tests. De lokale myndigheder i byerne Bruxelles, Paris og Madrid var imidlertid af den opfattelse, at Kommissionen herved de facto havde lempet Euro 6-normen uden at have haft kompetence hertil, hvorfor de tre byer anlagde et annulationssøgsmål mod Kommissionen med henblik på at få grænseværdierne i forordning 2016/646 ophævet. Baggrunden for søgsmålet var, at de tre byer var af den opfattelse, at Kommissionens de facto-lempe af Euro 6 havde betydning for myndighedernes adgang til at fastsætte lokale begrænsninger for kørslen med visse personbiler (i form af miljøzoner, bilfrie dage osv.) af hensyn til beskyttelse af luftkvaliteten. De tre byer henviste herved til, at det følger af

ordlyden af art. 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 om typegodkendelse af køretøjer, at medlemsstaterne ikke må forbyde eller begrænse ”registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer”, når køretøjet opfylder euronormerne. Retten gav de tre byer medhold i, at Kommissionen med forordning 2016/646 de facto havde ændret Euro 6-normen for så vidt angår NO<sub>x</sub>-emissionerne, og at dette lå uden for Kommissionens beføjelser efter den relevante EU-lovgivning. Retten ophævede derfor de relevante dele af forordningen. Rettens dom blev anket til Domstolen af Tyskland, Ungarn og Kommissionen, idet Tyskland og Ungarn navnlig gjorde gældende, at de tre byer ikke havde den fornødne søgsmålskompetence til at anfægte gyldigheden af forordning 2016/646. Efter TEUF art. 263, stk. 4, kan enhver fysisk eller juridisk person, der ikke er adressat for en EU-retsakt, anfægte retsaktens gyldighed, forudsat at sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af retsakten. For Domstolen var det afgørende spørgsmål, om sagsøgernes og Rettens forståelse af art. 4, stk. 3, i direktiv 2007/46, var korrekt. Var det tilfældet, ville bestemmelsen forhindre, at byerne fastsatte visse lokale begrænsninger på trafikområdet af hensyn til luftkvaliteten, og i så fald kunne de tre byer anses for umiddelbart berørt af forordning 2016/646 (præmis 72-74). Domstolen fandt imidlertid, at på trods af ordlyden af art. 4, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne ikke må forbyde eller begrænse bl.a. ”kørsel på vej”, kan bestemmelsen ikke anses for at begrænse medlemsstaternes adgang til at regulere biltrafikken lokalt med henblik på at beskytte luftkvaliteten, idet direktiv 2007/46 alene retter sig mod godkendelsen af køretøjerne og ikke kørslen (præmis 80-93). Som en konsekvens af Domstolens mere restriktive fortolkning af art. 4, stk. 3, kunne de tre byer ikke anses for umiddelbart berørt af forordning 2016/646, hvorfor Domstolen ophævede Rettens dom og afviste sagen som følge af manglende søgsmålskompetence.

**Kommentar:** EU-Domstolens afgørelse af formalitetsspørgsmålet er på linje med den hidtidige restriktive fortolkning af søgsmålskriterierne i TEUF art. 263, stk. 4, jf. bl.a. sag C-352/19 P (MRF 2020.21), hvor EU-Domstolen afviste, at den belgiske Bruxelles-region havde søgsmålskompetence til at anfægte gyldigheden af Kommissionens fornyede godkendelse af glyphosat. I de forenede sager C-177/19 P – C-179/19 P skyldtes de sagsøgende byers manglende søgsmålskompetence imidlertid i første række, at søgsmålet tilsyneladende var baseret på en forkert forståelse af reglerne i direktiv 2007/46 om typegodkendelse af køretøjer. EU-Domstolen fastslog således, at direktiv 2007/46 alene fastsætter regler for godkendelsen af køretøjer, mens direktivet ikke begrænser medlemsstaternes adgang til at indføre regler om lokale begrænsninger i kørsel med visse køretøjer, uanset om køretøjerne overholder direktivets krav. Med forordning 2018/858, der har erstattet direktiv 2007/46, er den uklare formulering af direktivets art. 4, stk. 3, blevet præciseret i forordningens art. 6, stk. 5.

Noget andet er, at medlemsstaternes unødigt restriktive anvendelsesforskrifter for personbiler kan være i strid med TEUF art. 34 om varernes fri bevægelighed, hvis forskrifterne forhindrer, at bilerne kan anvendes efter deres formål, eller hvis brugen begrænses væsentligt, jf. bl.a. sag C-142/05 og U 2011.539 H, der begge angik vandscootere. Dette spørgsmål havde EU-Domstolen dog ikke anledning til at tage stilling til i de forenede sager C-177/19 P – C-179/19 P.

I øvrigt kan bemærkes, at dieselgate-skandalen har affødt en række retssager mod Volkswagen-koncernen rundt omkring i Europa og indtil flere sager for EU-Domstolen, se bl.a. sag C-693/18 (MRF 2020.22).

---

## RETTENS DOM (Niende Udvidede Afdeling)

13. december 2018 (\*)

»Miljø – forordning (EU) 2016/646 – forurenende emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) – fastsættelse af NTE-værdier (not-to-exceed) for emissioner af nitrogenoxider under prøvninger ved faktisk kørsel (RDE – real driving emission) – annulationssøgsmål – en kommunal myndigheds beføjelser på miljøbeskyttelsesområdet til at begrænse kørsel med visse køretøjer – umiddelbart berørt – antagelse til realitetsbehandling – Kommissionens manglende kompetence – overholdelse af trindhøjere retsregler – tidsmæssig tilpasning af virkningerne af en annulation – ansvar uden for kontraktforhold – erstatning for hævdet skade på omdømme og anseelse«

I de forenede sager T-339/16, T-352/16 og T-391/16,

**Ville de Paris** (Frankrig) ved advokat J. Assous,

sagsøger i sag T-339/16,

**Ville de Bruxelles** (Belgien) ved advokaterne M. Uyttendaele og S. Kaisergruber,

sagsøger i sag T-352/16,

**Ayuntamiento de Madrid** (Spanien) ved advokat F. Zunzunegui Pastor,

sagsøger i sag T-391/16,

mod

**Europa-Kommissionen** ved A.C. Becker, E. Sanfrutos Cano og J.-F. Brakeland, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående dels søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) 2016/646 af 20. april 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) (EUT 2016, L 109, s. 1), dels et søgsmål i henhold til artikel 268 TEUF med påstand om erstatning for skade, som Ville de Paris angiveligt har lidt som følge af vedtagelsen af samme forordning,

har

RETTEN (Niende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne L. Madise (refererende dommer), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk og C. Mac Eochaidh,

justitssekretær: fuldmægtig M. Marescaux,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. maj 2018,

afsagt følgende

**Dom**

1 Kommissionens forordning (EU) 2016/646 af 20. april 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) (EUT 2016, L 109, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«) supplerer kravene til prøvninger under faktisk kørsel (RDE – real driving emission) med henblik på at måle forurenende emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer inden for rammerne af de procedurer, der går forud for en tilladelse til at markedsføre nye køretøjer. Disse prøvninger tager sigter på bedre at afspejle niveauet for forurenende emissioner under faktisk kørsel end laboratorieprøvninger. Kommissionen har i den anfægtede forordning nærmere bestemt fastsat NTE-værdier (not-to-exceed) for nitrogenoxidemissioner under RDE-prøvninger, som er resultatet af anvendelsen af overensstemmelsesfaktorer CFpollutant på de grænser for forurenende emissioner, der er fastsat for Euro 6-normen i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) [og] om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1). Sagsøgerne, Ville de Paris (herefter »byen Paris«), Ville de Bruxelles (herefter »byen Bruxelles«) og Ayuntamiento de Madrid (herefter »Madrid kommune«), har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede forordning, idet de er af den opfattelse, at Europa-Kommissionen ikke kunne vedtage de anvendte NTE-værdier for emissioner af nitrogenoxider, som er højere end de grænser for disse emissioner, der er fastsat for Euro 6-normen. Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning af, henholdsvis frifindelse for sagsøgernes annullationssøgsmål. Endvidere har byen Paris nedlagt påstand om en symbolsk erstatning på 1 EUR for den skade, som denne har lidt på grund af den anfægtede forordning, hvoroverfor Kommissionen ligeledes har nedlagt påstand om afvisning, henholdsvis frifindelse.

### Sagens baggrund

- 2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»rammedirektiv«) (EUT 2007, L 263, s. 1), der er resultatet af en konsolidering af forskellige lovtekster, foreskriver, at de tekniske krav, der finder anvendelse på systemer, komponenter, separate tekniske enheder og køretøjer, skal harmoniseres og fastlægges nærmere i »retsakter«, der først og fremmest søger at sikre en høj grad af trafiksikkerhed, sundhedsbeskyttelse, miljøbeskyttelse, energieffektivitet og beskyttelse mod uretmæssig brug. Bestemmelserne heri indfører en ordning for EF-typegodkendelse af alle kategorier af køretøjer. I denne henseende attesterer en medlemsstat, når den udsteder en »EF-typegodkendelse« til en type køretøj, således som det fremgår af dette direktivs artikel 3, at denne type opfylder de relevante administrative bestemmelser og tekniske krav i dette direktiv og i de »retsakter«, der er opført i et bilag til direktivet. Disse »retsakter« kan i henhold til samme direktiv bl.a. være andre direktiver eller forordninger, idet hver enkelt af disse »retsakter« vedrører et specifikt aspekt.
- 3 Som det fremgår af bilag IV til det omhandlede direktiv, forudsætter EF-godkendelse af en type køretøj, at denne type er i overensstemmelse med bestemmelserne i en lang række »retsakter« om eksempelvis forebyggelse af brandfare, styreapparatet, bremses eller, for så vidt angår de foreliggende sager, forurenende emissioner. Den »retsakt«, der henvises til med hensyn til det sidstnævnte aspekt for så vidt angår lette personbiler og lette erhvervskøretøjer, er forordning nr. 715/2007.
- 4 Ifølge artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 må en medlemsstat ikke »forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer [...] af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«.
- 5 Betragtningerne til forordning nr. 715/2007 gør det muligt at forstå dennes kontekst. Denne forordnings anden betragtning, der henviser til Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970, L 42, s. 1), som er blevet erstattet af direktiv 2007/46, henviser således til, at denne forordning er en af de »retsakter«, der finder anvendelse i forbindelse med den procedure for typegodkendelse, som er fastsat i dette direktiv. Desuden indgår samme forordning ifølge dens fjerde betragtning i gennemførelsen af programmet ren luft i Europa, som Kommissionen

lancerede i 2001, af hvis »temastrategi« det fremgår, at der er behov for yderligere reduktioner i emissionerne fra transportsektoren (luft-, sø- og landtransport), fra husholdninger og fra energi-, landbrugs- og erhvervssektorerne for at opfylde målsætningerne om luftkvaliteten i EU, og at Euro 5- og Euro 6-normerne for køretøjer i denne henseende er en af de foranstaltninger, hvormed formålet er at nedbringe emissioner af partikler og ozonprækursorer som f.eks. nitrogenoxid og carbonhydrider. I den omhandlede forordnings femte og sjette betragtning præciseres endelig, at dieselskøretøjers emissioner af nitrogenoxid fortsat bør begrænses betydeligt for at nå de ambitiøse grænseværdier for Euro 6-normen, uden at det bliver nødvendigt at give afkald på fordelene ved dieselmotorer med hensyn til brændstofforbrug og emissioner af carbonhydrider og carbonmonoxid, men at der skal fastlægges en mellemliggende periode med henblik på reduktion af nitrogenoxid (Euro 5-trinnet) for at give bilproducenterne mulighed for at planlægge på lang sigt i hele EU.

6 Artikel 10 i forordning nr. 715/2007 med overskriften »Typegodkendelse« bestemmer bl.a. for så vidt angår personbiler og køretøjer til personbefordring, at Euro 5-normens grænser finder anvendelse på typegodkendelse fra den 1. september 2009, at nye køretøjer, der ikke overholder denne norm, fra den 1. januar 2011 ikke længere kan registreres, sælges eller tages i brug, at Euro 6-normens grænser finder anvendelse på typegodkendelse fra den 1. september 2014, og at nye køretøjer, der ikke overholder denne norm, fra den 1. september 2015 ikke længere kan registreres, sælges eller tages i brug. Bilag I, skema 1 og 2, i forordning nr. 715/2007 fastsætter eksempelvis emissionsgrænsen for nitrogenoxider for dieseldrevne personbiler og køretøjer til personbefordring til 180 mg/km for Euro 5-normen og til 80 mg/km for Euro 6-normen.

7 I artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 715/2007 med overskriften »Fabrikantens forpligtelser« pålægges bilfabrikanter at få typegodkendt alle deres nye køretøjer, som skal registreres, sælges eller tages i brug i Unionen, i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger og navnlig under overholdelse af de emissionsgrænser, som er angivet i denne forordnings bilag I. Samme artikels stk. 2, andet afsnit, præciserer, at bilfabrikanterne skal sikre, at udstødnings- og fordampningsemissionerne fra køretøjerne i hele deres levetid og ved normal brug reelt begrænses. I denne henseende præciseres det, at overensstemmelsen efter ibrugtagning skal kontrolleres for en periode på fem år eller 100 000 km. Af samme stykkes tredje afsnit fremgår, at »[o]verensstemmelsen efter ibrugtagning kontrolleres, navnlig udstødningsemissionernes overensstemmelse med grænseværdierne i [det førnævnte bilag]«, og at »Kommissionen skal gennemgå testprocedurerne for at forbedre kontrollen af fordampningsemissionerne og emissionerne ved lav lufttemperatur«. Samme artikels stk. 4 bestemmer særlig, at de specifikke procedurer og forskrifter, som vedrører gennemførelsen af stk. 2 og 3, fastlægges efter proceduren i samme forordnings artikel 15, stk. 2, som nu svarer til den udvalgmæssige undersøgelsesprocedure, som er beskrevet i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13), i medfør af sidstnævnte forordnings artikel 13.

8 I artikel 5 i forordning nr. 715/2007 med overskriften »Krav og prøvninger« bestemmes i stk. 1 for det første, at »[f]abrikanten skal sikre, at [...] køretøjet ved normal brug er i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger«. Denne artikels stk. 2 bestemmer dernæst, at anvendelse af manipulationsanordninger, som reducerer emissionsbegrænsningssystemernes effektivitet, undtagen i særlige situationer, forbydes. Endelig bestemmer stk. 3:

»De specifikke procedurer, prøvninger og krav, som gælder for typegodkendelsen, og som er fastsat i dette stykke, såvel som forskrifterne for gennemførelsen af stk. 2, og som har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere den, vedtages efter [proceduren] i artikel 15, stk. 3. Dette omfatter kravene vedrørende:

a) emissioner fra udstødningen, herunder prøvningscyklusser, emissioner ved lav lufttemperatur, emissioner ved tomgang, røgtæthed og korrekt fungerende og regenererende efterbehandlingssystemer

[...]

c) OBD-systemer og forureningsbegrænsende anordningers funktion efter ibrugtagning

- d) forureningsbegrænsende anordningers holdbarhed, forureningsbegrænsende udskiftningsanordninger, overensstemmelse efter ibrugtagning, produktionens overensstemmelse og overensstemmelse med tekniske kontrolforskrifter

[...]«

- 9 Den nævnte procedure, der henviser til artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, svarer til den udvalgmæssige »forskriftsprocedure med kontrol«, som er fastsat i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT 1999, L 184, s. 23), hvis retsvirkninger er blevet opretholdt med henblik på de retsakter, der indeholder henvisninger til den, i henhold til artikel 12 i forordning nr. 182/2011.
- 10 Artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 bestemmer:
- »Kommissionen skal løbende overvåge de procedurer, prøvninger og krav, som er nævnt i artikel 5, stk. 3, samt de prøvningscykluser, der anvendes til emissionsmåling. Hvis det af gennemgangen fremgår, at procedurerne eller prøvningerne ikke længere er tilstrækkelige eller ikke længere afspejler de faktiske emissioner, skal de tilpasses, så de reelt afspejler de emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene. De nødvendige foranstaltninger, der er udformet med henblik på at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere denne, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 15, stk. 3.«
- 11 Kommissionens forordning (EF) nr. 692/2008 af 18. juli 2008 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 715/2007 (EUT 2008, L 199, s. 1) blev navnlig udstedt med henblik på gennemførelsen af artikel 4 og 5 i den sidstnævnte forordning. Anden betragtning til forordning nr. 692/2008 henviser til, at nye lette køretøjer skal overholde de nye emissionsgrænseværdier, og at disse tekniske krav træder i kraft i to etaper, således at Euro 5 gælder fra den 1. september 2009 og Euro 6 fra den 1. september 2014, og at formålet med forordningen derfor er at fastsætte de nødvendige krav for typegodkendelse af køretøjer, der overholder Euro 5- og Euro 6-normen. Det fremgår af samme forordnings niende betragtning, at de fastsatte foranstaltninger er i overensstemmelse med udtalelse fra Det Tekniske Udvalg for Motorkøretøjer, der er nedsat i henhold til artikel 40 i direktiv 2007/46.
- 12 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 692/2008 bestemmer, at en EF-typegodkendelse opnås med hensyn til bl.a. forurenende emissioner, såfremt fabrikanten dokumenterer, at de pågældende køretøjer opfylder kravene i de prøvningsprocedurer, der er fastsat i bilag III-VIII, X-XII, XIV, XVI og XX. Samme forordnings artikel 3, stk. 2, præciserer i det væsentlige, at køretøjer, alt efter deres beskaffenhed, skal underkastes forskellige typer af prøvninger opregnet i figur I.2.4 i bilag I, som er beskrevet i forskellige bilag. Eksempelvis er type 1-prøvning omfattet af bilag III med overskriften »Kontrol af de gennemsnitlige udstødningsemissioner under normale forhold«, og type 4-prøvning er omfattet af bilag VI med overskriften »Bestemmelse af fordampningsemissioner«. Denne forordnings artikel 3, stk. 5, henviser til, at »[f]abrikanten træffer tekniske foranstaltninger for at sikre, at udstødnings- og fordampningsemissionerne begrænses effektivt i henhold til denne forordning i hele køretøjets normale livscyklus og under normale driftsforhold«.
- 13 Efter forskellige studier såvel som mediedækkede begivenheder, der viste, at de type 1-prøvninger, der udførtes, ikke afspejlede det faktiske niveau for forurenende emissioner under faktisk kørsel i trafikken, ændrede Kommissionen forordning nr. 692/2008 ved at supplere den på grundlag af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, dvs. i overensstemmelse med den udvalgmæssige »forskriftsprocedure med kontrol«, som er fastsat i artikel 5a i afgørelse 1999/468, der er omtalt i præmis 9 ovenfor. Med henblik herpå vedtog Kommissionen den anfægtede forordning. Tredje til tiende betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:
- »Kommissionen har foretaget en detaljeret analyse af de procedurer, prøvninger og forskrifter vedrørende typegodkendelse, der er fastsat i forordning [...] nr. 692/2008, på grundlag af egne undersøgelser og eksterne oplysninger og konstateret, at emissioner, der frembringes ved faktisk kørsel i trafikken med Euro 5- og 6-køretøjer, væsentligt overstiger de emissioner, der er målt ved New

European Driving Cycle (NEDC) [som er anvendt på type 1-prøvnings], navnlig med hensyn til [emissioner af nitrogenoxider] fra dieseldrøjetøjer.

[...]

»Manipulationsanordninger« som defineret i artikel 3, nr. 10), i forordning [...] nr. 715/2007, som reducerer emissionsbegrænsningsniveauet, er forbudte. Den seneste tids begivenheder har understreget behovet for at styrke håndhævelsen på dette område. [...]

[...]

Kommissionen oprettede i januar 2011 en arbejdsgruppe med deltagelse af alle berørte parter for at udvikle en prøvningsprocedure for emission under faktisk kørsel (RDE — real driving emission), som bedre afspejler de målte emissioner ved kørsel i trafikken. Til dette formål er den løsning, der efter indgående tekniske drøftelser er foreslået i forordning [...] nr. 715/2007, dvs. anvendelse af bærbare emissionsmålingssystemer (PEMS) og [NTE]-grænseværdier [...], blevet fulgt.

[...]

RDE-prøvningsprocedurerne blev indført ved [Kommissionens forordning (EU) 2016/427 af 10. marts 2016 om ændring af forordning [...] nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervsdrøjetøjer (Euro 6) (EUT 2016, L 82, s. 1)]. Der bør nu indføres kvantitative RDE-krav for at begrænse udstødningsemissioner under alle normale driftsforhold, jf. emissionsgrænseværdierne i forordning [...] nr. 715/2007. I den forbindelse bør der tages højde for statistisk og teknisk usikkerhed ved måleprocedurerne.

Med henblik på at gøre det muligt for fabrikanterne at tilpasse sig RDE-reglerne, bør de endelige RDE-krav indføres i to efterfølgende trin. På det første trin, som bør begynde at finde anvendelse fra fire år efter datoerne for obligatorisk anvendelse af Euro 6-normerne, bør der anvendes en overensstemmelsesfaktor på 2,1. Det andet trin bør følge ét år og fire måneder efter det første trin og bør indebære krav om fuld overholdelse af den i forordning [...] nr. 715/2007 fastsatte [...]grænseværdi [for nitrogenoxider] på 80 mg/km plus en margin for yderligere målingsusikkerhed i forbindelse med anvendelsen af bærbare emissionsmålingssystemer (PEMS).«

14 Som det fremgår af tredje til tiende betragtning til den anfægtede forordning, var der tidligere blevet indført en prøvningsprocedure med henblik på at kontrollere emissioner fra drøjetøjer under faktisk kørsel, ved forordning 2016/427. Med henblik herpå blev forordning nr. 692/2008 suppleret med et bilag III A med overskriften »Kontrol af emission ved faktisk kørsel«, som beskriver proceduren for en yderligere prøvning, såkaldt type 1A-prøvning eller RDE-prøvning, der tager sigte på at måle udstødningsemissioner ved faktisk kørsel ved anvendelse af et bærbart emissionsmålingssystem (PEMS). Forordning 2016/427 udtrykker i punkt 2.1 i dette bilag princippet om, at resultatet af en RDE-prøvning anses for at være i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 715/2007, hvis de emissioner, der måles under denne prøvning, i hele drøjetøjets normale levetid ikke overstiger NTE-værdier, der beregnes på følgende måde: »NTEpollutant = CFpollutant × EURO-6, hvor EURO-6 er den relevante Euro 6-emissionsgrænse [henset til drøjetøjets karakter, fastsat i forordning nr. 715/2007 (i tabel 2 i bilag I til nævnte forordning, således som der er redegjort for i præmis 6 ovenfor), og hvor] CFpollutant er overensstemmelsesfaktoren for det pågældende forurenende stof.« Bestemmelserne i forordning 2016/427 fastsatte, at så længe værdierne for overensstemmelsesfaktorerne ikke var fastlagt, skulle RDE-prøvningsprocedurerne anvendes for alle nye typegodkendelser, men udelukkende til overvågningsformål (artikel 3, stk. 10 i forordning nr. 692/2008, som affattet ved forordning 2016/427).

15 Vedtagelsen af den anfægtede forordning bestod, i denne sammenhæng og for så vidt angår dens aspekter med tilknytning til de af sagsøgerne fremsatte klagepunkter, i det væsentlige dels i at fastsætte et sluttidspunkt for den periode, hvor RDE-prøvningsprocedurerne kun måtte anvendes til overvågningsformål, ved at fastsætte anvendelsesdatoerne for NTE-værdierne inden for rammerne af disse prøvningsprocedurer med henblik på at meddele eller nægte typegodkendelse og derefter registrering, udbud til salg eller ibrugtagning af nye drøjetøjer (eksempelvis kan typegodkendelse af personbiler og drøjetøjer til personbefordring kun meddeles, hvis RDE-prøvningsprocedurerne består, og fra den 1.9.2017 kan nye drøjetøjer i

disse kategorier ikke længere registreres udbydes til salg eller tages i brug, hvis deres type ikke har bestået en sådan prøvning), dels i at fastlægge overensstemmelsesfaktoren CFpollutant for nitrogenoxider (og ikke for andre forurenende stoffer i denne fase). I denne henseende er denne faktors værdi fastsat til 2,1 som en valgmulighed for fabrikanterne i en overgangsperiode på to år og fire måneder fra den dato, hvor overensstemmelsen med disse prøvninger er nødvendig for typegodkendelsen, og i en overgangsperiode på et år og fire måneder fra den dato, hvor overensstemmelsen med de samme prøvninger er nødvendig for registrering, udbud til salg eller ibrugtagning af nye køretøjer. Den normale, såkaldt »endelige«, værdi af overensstemmelsesfaktoren CFpollutant for nitrogenoxider er fastsat til 1,5.

16 Således er NTE-værdien for emissioner af nitrogenoxid for eksempelvis dieseldrevne personbiler og køretøjer til personbefordring, som ikke må overskrides under RDE-prøvningerne, for at der kan opnås en typegodkendelse, 168 mg/km fra den 1. september 2017 til den 31. december 2019, og derefter 120 mg/km fra den 1. januar 2020 for en emissionsgrænse fastsat til 80 mg/km i Euro 6-normen, således som det fremgår af artikel 3, stk. 10, tredje afsnit, i forordning nr. 692/2008, som ændret ved den anfægtede forordning, sammenholdt med punkt 2.1, 2.1.1 og 2.1.2 i bilag III A til denne forordning. Det er bestemmelserne i den anfægtede forordning, der for så vidt angår nitrogenoxidemissioner fastsætter værdierne af overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant og de NTE-værdier, der følger heraf, som sagsøgerne anfægter.

17 Der skal også, inden for de sektorspecifikke retlige rammer, men på et mere generelt plan, tages hensyn til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1). Som det fremgår af dets artikel 1, nr. 5), har dette direktiv bl.a. til formål at bevare luftkvaliteten, hvor den er god, og forbedre den i andre tilfælde. Grænseværdier, målværdier, kritiske niveauer, varslings-tærskelværdier, informationstærskelværdier og vurderingstærskler og andre data er fastlagt heri for de forskellige forurenende stoffer, der kan påvirke luften, bl.a. nitrogendioxid. Det er fastsat i dette direktiv, at medlemsstaterne inddeler deres områder i zoner med henblik på vurdering og styring af luftkvaliteten, og at et bymæssigt område kan udgøre en zone.

18 Blandt andre bestemmelser om styring af luftkvaliteten bestemmer artikel 13 i direktiv 2008/50, at medlemsstaterne sikrer, at grænseværdierne for forskellige forurenende stoffer i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrides, bl.a. for så vidt angår nitrogendioxid. Af artikel 23 fremgår, at »[h]vis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi [...], sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi«. Samme artikel præciserer, at disse planer selv kan indeholde kortsigtede handlingsplaner. I denne henseende bestemmer samme direktivs artikel 24, stk. 2:

»De kortsigtede planer [...] kan under hensyn til sagens konkrete omstændigheder omfatte effektive foranstaltninger til at regulere og om nødvendigt indstille visse aktiviteter, som bidrager til risikoen for overskridelse af de respektive grænse- eller målværdier eller varslings-tærskelværdier. Disse handlingsplaner kan omfatte foranstaltninger vedrørende motortrafik [...].«

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

19 Byen Paris, byen Bruxelles og Madrid kommune indleverede deres stævninger henholdsvis den 26. juni (sag T-339/16), den 29. juni (sag T-352/16) og den 19. juli 2016 (sag T-391/16).

20 Ved særskilte dokumenter indleveret den 28. september, den 23. september og den 5. oktober 2016 rejste Kommissionen på grundlag af artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement formalitetsindsigelser mod søgsmålene og anmodede Retten om at træffe afgørelse uden at indlede behandlingen af sagernes realitet.

21 Byen Paris, byen Bruxelles og Madrid kommune indleverede deres bemærkninger til Kommissionens afvisningspåstande henholdsvis den 15. november, den 16. november og den 15. november 2016.



- 22 Ved kendelse af 20. marts 2017 henskød Retten Kommissionens formalitetsindsigelser til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 23 Kommissionen afgav svarskrifter den 2. maj 2017.
- 24 Den 16. maj 2017 anmodede Retten parterne om i replikkerne og duplikkerne at tage stilling til, hvilken indvirkning bestemmelserne i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 kunne have på spørgsmålet, om annulationsøgsmålene kunne antages til realitetsbehandling.
- 25 Byen Paris, byen Bruxelles og Madrid kommune indleverede replikker indeholdende den af Retten ønskede stillingtagen den 28. juni 2017.
- 26 Kommissionen indgav duplikker indeholdende den af Retten ønskede stillingtagen den 15. september 2017.
- 27 Ved beslutning af 6. marts 2018 henviste Rettens plenarmøde sagerne til Niende Udvidede Afdeling.
- 28 Ved beslutning truffet af formanden for Rettens Niende Udvidede Afdeling den 10. april 2018 blev sagerne T-339/16, T-352/16 og T-391/16 forenet med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del og den afgørelse, hvorved sagernes behandling afsluttes.
- 29 Byen Paris, byen Bruxelles og Madrid kommune har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens skriftlige og mundtlige spørgsmål i retsmødet den 17. maj 2018. Madrid kommune deltog ikke i dette retsmøde.
- 30 Byen Paris har nedlagt følgende påstande:
- Formalitetsindsigelsen forkastes, annullationspåstanden og erstatningspåstanden antages til realitetsbehandling, og Retten pålægger Kommissionen at nedlægge realitetspåstande.
  - Den anfægtede forordning annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale et symbolsk beløb på 1 EUR til dækning af den skade, som Byen Paris har lidt som følge af vedtagelsen af denne forordning.
  - Kommissionen tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger.
- 31 Byen Bruxelles har nedlagt følgende påstande:
- Sagen antages til realitetsbehandling, og sagsøgeren gives medhold.
  - Den anfægtede forordning annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 32 Madrid kommune har nedlagt følgende påstande:
- Kommissionens formalitetsindsigelse forkastes.
  - Sagen antages til realitetsbehandling, og de i stævningen fremsatte annullationsanbringender tages til følge.
  - Den anfægtede forordning erklæres ugyldig for så vidt angår emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6).
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 33 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Søgsmålene afvises i deres helhed, uden at realitetsbehandlingen indledes.

- For så vidt angår søgsmålene anlagt af byen Paris og byen Bruxelles alternativt frifindelse for annullationssøgsmålene og for byen Paris' erstatningssøgsmål.
- For så vidt angår Madrid kommunes søgsmål subsidiært frifindelse.
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

## Den retlige bedømmelse

### *Annulationssøgsmålene*

#### *Spørgsmålet, om annullationssøgsmålene kan antages til realitetsbehandling*

- 34 Ifølge ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF »[kan] [e]nhver fysisk eller juridisk person [...] indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.
- 35 I det foreliggende tilfælde er parterne enige om, at spørgsmålet, om annullationssøgsmålene kan antages til realitetsbehandling, skal bedømmes i lyset af den tredje tilfældegruppe, der er anført i artikel 263, stk. 4, TEUF, nemlig den, der omhandler søgsmål til prøvelse af regelfastsættende retsakter, der berører sagsøgeren umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Parterne er også enige om, at den anfægtede forordning udgør en regelfastsættende retsakt, og at den ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger for så vidt angår begge disse aspekter omhandlet i denne bestemmelse. Uenigheden mellem parterne vedrører udelukkende spørgsmålet, om sagsøgerne er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, hvilket Kommissionen bestrider, mens sagsøgerne gør gældende, at dette er tilfældet, idet denne forordning begrænser deres beføjelser til at fastsætte regler for kørsel med køretøjer inden for rammerne af foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af luftforurening.
- 36 Da spørgsmålet, om søgsmålene kan antages til realitetsbehandling, er et spørgsmål om grundlæggende retsprincipper, som parterne ikke råder over, skal der dog ikke desto mindre i det foreliggende tilfælde først udtrykkeligt tages stilling til spørgsmålet, om den anfægtede forordning faktisk udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom af 23.4.1986, *Les Verts mod Parlamentet*, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 19).
- 37 Det er blevet fastslået, at definitionen af en sådan regelfastsættende retsakt opfyldes af almengyldige retsakter, som ikke er lovgivningsmæssige retsakter, dvs. som ikke er vedtaget ved den almindelige lovgivningsprocedure, som er beskrevet i artikel 294 TEUF, eller ved en særlig lovgivningsprocedure som defineret i artikel 289, stk. 2, TEUF, som involverer Europa-Parlamentet med deltagelse af Rådet for Den Europæiske Union eller vice versa (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Europa-Parlamentet og Rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 51-61).
- 38 Den anfægtede forordning blev vedtaget af Kommissionen på grundlag af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, dvs. i overensstemmelse med udvalgsproceduren »forskriftsprocedure med kontrol«, som er fastsat i artikel 5a i afgørelse 1999/468, som anført i præmis 9 ovenfor. Der er således ikke tale om en lovgivningsmæssig retsakt. Endvidere er den i egenskab af forordning almengyldig som omhandlet i artikel 288 TEUF. Den gælder i objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for grupper af retssubjekter, der er bestemt generelt og abstrakt (jf. i denne retning dom af 2.2.1988, *Kwekerij van der Kooy m.fl. mod Kommissionen*, 67/85, 68/85 og 70/85, EU:C:1988:38, præmis 15). Den er derfor en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 39 For så vidt angår spørgsmålet, om der foreligger gennemførelsesforanstaltninger til den anfægtede forordning, skal der henvises til, at der for at afgøre, om en anfægtet regelfastsættende retsakt omfatter sådanne foranstaltninger, med henblik på at vurdere spørgsmålet, om et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af denne retsakt på grundlag af artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF kan antages til realitetsbehandling, skal tages udgangspunkt i situationen for den person, der udøver søgsmålsretten,

og i søgsmålets genstand (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 30 og 31).

- 40 Det fremgår imidlertid, at den anfægtede forordning ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltning i relation til sagsøgerne, for at den indgår i den retlige ordning, som finder anvendelse på dem, selv om den i relation til andre personer indebærer en lang række gennemførelsesafgørelser, som fører til eksempelvis godkendelser eller registreringer af køretøjer eller afslag herpå, i henhold til dens bestemmelser. Disse rene gennemførelsesafgørelser må ikke forveksles med de gennemførelsesforanstaltninger, som er omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Hvis alle gennemførelsesafgørelser, herunder »repressive« eller »negative« afgørelser, der har til formål at pålægge en sanktion for manglende overholdelse af en regelfastsættende retsakt, også skulle anses for gennemførelsesforanstaltninger, ville den tredje tilfældegruppe, der er indsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, således ofte ikke have noget anvendelsesområde, selv om den netop blev indsat for at undgå, at de retsundergivne skulle være nødsaget til at foranledige »repressive« eller »negative« foranstaltninger for at kunne opnå en efterprøvelse af lovligheden af en sådan regelfastsættende retsakt gennem en præjudiciel forelæggelse, således som bl.a. fremhævet i dom af 19. december 2013, Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 27).
- 41 Hvad endelig angår spørgsmålet, om sagsøgerne er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, fremgår det af fast retspraksis, at såfremt den anfægtede retsakt umiddelbart har indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og den ikke overlader et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af EU-retten og uden anvendelse af andre mellemkommende regler, er sagsøgeren umiddelbart berørt af denne retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (dom af 5.5.1998, Dreyfus mod Kommissionen, C-386/96 P, EU:C:1998:193, præmis 43, og af 17.9.2009, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, præmis 48; jf. ligeledes i denne retning dom af 13.5.1971, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, 41/70-44/70, EU:C:1971:53, præmis 23-29). Denne vurdering er ikke blevet ændret ved ikrafttrædelsen den 1. december 2009 af Lissabontraktaten, hvorved den tredje tilfældegruppe, der danner grundlag for søgsmålskompetencen for fysiske eller juridiske personer, jf. artikel 263, stk. 4, TEUF, indførtes (jf. i denne retning dom af 25.10.2011, Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen, T-262/10, EU:T:2011:623, præmis 32, og af 7.7.2015, Federcoopesca m.fl. mod Kommissionen, T-312/14, EU:T:2015:472, præmis 32).
- 42 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen bl.a. gjort gældende, at sagsøgernes beføjelser til at fastsætte regler for kørsel med køretøjer med henblik på bekæmpelse af luftforurening på ingen måde påvirkes af den anfægtede forordning, der således i modsætning til, hvad de har anført, ikke har nogen indvirkning på deres retlige situation. Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der følger af de Euro-normer, som sagsøgerne henviser til, i givet fald på grund af national regulering, som indeholder de nærmere regler for begrænsning af kørsel med køretøjer afhængigt af deres forurenende emissioner, på ingen måde ændres af denne forordning, navnlig ikke de grænser, der følger af den Euro 6-norm, der i øjeblikket anvendes på nye køretøjer. Den omstændighed, at denne nationale regulering findes, og at der ikke foreligger nogen ændring af de grænser, der følger af denne norm, giver et dobbelt grundlag for at fastslå, at sagsøgerne ikke er umiddelbart berørt af denne forordning. Kommissionen har i denne henseende bemærket, at byen Bruxelles har medgivet, at samme forordning ikke forhindrer, at der træffes beslutning om »bilfrie dage«. Bestemmelserne i denne forordning pålægger kun bilfabrikanter forpligtelser vedrørende forurenende udstødningsemissioner under RDE-prøvninger. Eftersom sagsøgerne i øvrigt hverken er impliceret i procedurerne vedrørende disse prøvninger eller mere generelt i procedurerne vedrørende typegodkendelse af køretøjer, er deres retlige situation på ingen måde påvirket af den omhandlede forordning.
- 43 Hvad angår den eventuelle indvirkning i denne henseende af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, hvorefter »[medlemsstaterne] ikke [må] forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«, som Retten har anmodet parterne om at udtale sig om, har Kommissionen gjort følgende gældende.

- 44 Kommissionen har indledningsvis fremsat en teleologisk analyse og har fremhævet, at retsgrundlaget for direktiv 2007/46, ligesom for den samlede europæiske i øjeblikket eller tidligere gældende lovgivning om typegodkendelse af motorkøretøjer, er artikel 114 TEUF eller de tilsvarende artikler i de traktater, der gik forud for EUF-traktaten. Denne artikel vedrører »de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion«. Et sådant retsgrundlag gør det ikke muligt at gribe ind i transportpolitikken eller miljøpolitikken, og direktiv 2007/46, såvel som de direktiver, der gik forud for dette, tager i det væsentlige sigte på at lette markedsføringen i hver enkelt medlemsstat af køretøjer fra de andre medlemsstater og herved undgå en fragmentering af det indre marked som følge af de forskelle med hensyn til de krav og den kontrol, der gælder for markedsføringen af køretøjer, som fortsat ville bestå, hvis disse harmoniseringsinstrumenter ikke fandtes. Rækkevidden af disse instrumenter går dog ikke videre end dette. Særligt har de på ingen måde til formål at begrænse de håndhævelsesbeføjelser, der tilkommer medlemsstaternes myndigheder vedrørende kørsel med køretøjer, når først de anvendes af deres førere.
- 45 Kommissionen har i denne henseende henvist til forskellige betragtninger til direktiv 70/156 og 2007/46 samt til sit direktivforslag, der tager sigte på at erstatte direktiv 2007/46. Den har også fremhævet, at disse harmoniseringsinstrumenter udelukkende vedrører godkendelse af nye typer af køretøjer og ibrugtagning af nye køretøjer, men ikke kørsel med køretøjer, der allerede er taget i brug. Ifølge Kommissionen ville medlemsstaternes myndigheder, såfremt direktiv 2007/46 og dets afledte »regelfastsættende retsakter« skulle anses for at begrænse disse myndigheders beføjelser til at regulere trafikken, ikke længere have nogen beføjelser på området, eftersom den pågældende harmonisering ville være fuldstændig, hvilket demonstrerer per absurdum, at en sådan fortolkning er fejlagtig. Selv om Unionen vedtog generelle foranstaltninger på området for vejtrafik på grundlag af artikel 91 TEUF eller 192 TEUF for at forbedre transportsikkerheden eller sikre miljøkvaliteten og beskyttelsen af menneskers sundhed, eksempelvis en ensartet hastighedsbegrænsning i bymæssig bebyggelse for lastbiler, ville sådanne foranstaltninger desuden kunne være uforenelige med subsidiaritetsprincippet.
- 46 Dernæst har Kommissionen i forbindelse med en analyse, som den betegner som en kontekstanalyse, gjort gældende, at udtrykket »kørsel på vej« i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 ikke har nogen selvstændig rækkevidde, men skal forstås som henhørende under »kategorien »registrering, salg, ibrugtagning««, som er nævnt i denne bestemmelse.
- 47 Kommissionen har anført, at i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 167/2013 af 5. februar 2013 om godkendelse og markedsovervågning af landbrugs- og skovbrugstraktorer (EUT 2013, L 60, s. 1), der ligeledes har artikel 114 TEUF som retsgrundlag, er det i den tilsvarende bestemmelse anført, at »[m]edlemsstaterne [...] ikke [må] forbyde, begrænse eller hindre markedsføring, registrering eller ibrugtagning af køretøjer [...] af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af denne forordning, hvis de opfylder kravene i denne forordning«, uden at eventuelle forbud, begrænsninger eller hindringer med hensyn til kørsel på vej nævnes. Kommissionen har i denne henseende fremhævet, at det af syvende betragtning til samme forordning fremgår, at »[d]enne forordning [...] ikke [bør] tilsidesætte foranstaltninger gældende på nationalt plan eller EU-plan vedrørende brugen af landbrugs- og skovbrugskøretøjer på vejene, som f.eks. særlige krav til kørekort, begrænsning af højeste hastighed og foranstaltninger vedrørende adgang til bestemte veje«. Den har fremsat tilsvarende bemærkninger for så vidt angår Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 168/2013 af 15. januar 2013 om godkendelse og markedsovervågning af to- og trehjulede køretøjer samt quadricykler (EUT 2013, L 60, s. 52), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1628 af 14. september 2016 om krav vedrørende emissionsgrænser for forurenende luftarter og partikler for og typegodkendelse af forbrændingsmotorer til mobile ikkevejgående maskiner, om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 og (EU) nr. 167/2013 og om ændring og ophævelse af direktiv 97/68/EF (EUT 2016, L 252, s. 53).
- 48 Ifølge Kommissionen bekræfter tilblivelseshistorien bag direktiv 2007/46, at udtrykket »kørsel på vej« i dets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, ikke har nogen selvstændig rækkevidde. Den version af denne bestemmelse, der indgik i Kommissionens oprindelige forslag, var sålydende: »Medlemsstaterne registrerer eller tillader kun salg eller ibrugtagning af køretøjer [...] der opfylder kravene i dette direktiv.« I løbet af de lovgivningsmæssige drøftelser af teksten ændredes denne bestemmelse af følgende grunde, som blev anført i et ændret forslag fra Kommissionen: »For at sikre, at de

bestemmelser vedrørende godkendelse af motorkøretøjer, der er fastlagt i dette direktiv og i andre retsakter, ikke undermineres ved at pålægge køretøjer nationale konstruktions- og funktionskrav efter salg, registrering og/eller ibrugtagelse, er der i artikel 4, stk. 3, indført en bestemmelse om fri bevægelighed.« Følgelig havde tilføjelsen af udtrykket »kørsel på vej« ikke til formål at udvide anvendelsesområdet for den lovgivning, som var under udarbejdelse, men at undgå omgåelse af forbuddet over for medlemsstaterne mod at modsætte sig markedsføring, registrering eller ibrugtagning af nye køretøjer, som opfylder kravene i denne lovgivning. Den samme type »antiomgåelsesbestemmelse« fandtes allerede i direktiv 70/156, som henviste til »benyttelse« i stedet for »kørsel på vej«. Kommissionen har anført, at artikel 9 i den franske premierministers dekret nr. 2009-497 af 30. april 2009 om typegodkendelse og godkendelse af køretøjer og om ændring af færdselsloven (JORF af 3.5.2009, s. 7472), der gennemfører direktiv 2007/46, ligesom de sammenlignelige tyske og nederlandske bestemmelser ikke henviser til køretøjers »kørsel på vej«, men til »ibrugtagning«, et udtryk, der vedrører adgang til markedet.

- 49 Endvidere overlader direktiv 2008/50 om luftkvaliteten, hvis hovedtræk er anført i præmis 17 ovenfor, det til medlemsstaterne frit at vedtage foranstaltninger med henblik på at bekæmpe luftforurening. Særlig kan de kortsigtede handlingsplaner, som er omhandlet i dette direktiv, indeholde foranstaltninger vedrørende motortrafik, hvilket viser, at direktiv 2007/46 og dets afledte »regelfastsættende retsakter« på ingen måde begrænser indsatsen fra medlemsstaternes myndigheders side på dette område.
- 50 Der skal for det første erindres om, at det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at en EU-retsakt forhindrer en offentlig myndighed i at udøve sine selvstændige beføjelser på den måde, som den ønsker at gøre det, påvirker den offentlige myndigheds retsstilling umiddelbart, og at den pågældende retsakt derfor berører den umiddelbart. Dette er eksempelvis blevet fastslået i nogle sager vedrørende indenstatslige enheders tildeling af offentlig støtte (jf. i denne retning dom af 8.3.1988, *Exécutif régional wallon og Glaverbel mod Kommissionen*, 62/87 og 72/87, EU:C:1988:132, præmis 6 og 8, af 30.4.1998, *Vlaamse Gewest mod Kommissionen*, T-214/95, EU:T:1998:77, præmis 29, og af 26.11.2015, *Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen*, T-462/13, EU:T:2015:902, præmis 34). Det samme er også blevet fastslået i en sag vedrørende forpligtelser på landbrugsområdet og med hensyn til de afgifter, der finder anvendelse på landbrugsprodukter, som pålægges en fremtidig medlemsstat inden dens tiltrædelse (jf. i denne retning dom af 10.6.2009, *Polen mod Kommissionen*, T-257/04, EU:T:2009:182, præmis 56-58). En EU-retsakt berører imidlertid så meget desto mere umiddelbart en indenstatslig enhed, som den påvirker dens egne normative beføjelser (i det foreliggende tilfælde på området for regulering af biltrafik) og ikke kun dennes beføjelse til at vedtage individuelle afgørelser inden for forud fastsatte rammer.
- 51 Det fremgår endvidere i det foreliggende tilfælde, at visse typer af regulering af biltrafikken, der kan vedtages af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, særlig sådanne, der henhører under indenstatslige enheder, sandsynligvis ikke reelt vil kunne blive påvirket af den anfægtede forordning, uden at dette berører spørgsmålet om deres overensstemmelse med andre EU-retlige bestemmelser.
- 52 I denne henseende må medlemsstaterne, således som artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, inden for hvis rammer den anfægtede forordning falder, bestemmer, »ikke forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«. Alene regler, der med henblik på afgrænsningen af deres anvendelsesområde tager hensyn til aspekter af fremstillingen af de køretøjer, som er genstand for dette direktivs bestemmelser, dets »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter, og disse køretøjers funktioner, kan derfor være i strid hermed. Dette er ikke tilfældet for så vidt angår regler for vejtrafikken, der tager sigte på samtlige køretøjer eller en kategori af køretøjer, der er afgrænset efter andre kriterier (eksempelvis lastbiler med en vægt på over 3,5 t generelt), for sådanne reglers anvendelsesområde er ikke afgrænset ud fra aspekter af fremstillingen af de pågældende køretøjer, som er genstand for dette direktivs bestemmelser, dets »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter, og disse køretøjers funktioner. For så vidt kan disse EU-retsakter navnlig ikke påvirke størstedelen af reglerne i »færdselsloven« eller til gennemførelse heraf såvel som foranstaltninger til begrænsning af trafikken, som er rettet mod alle køretøjer, såsom »bilfrie dage« eller alternerende trafik i tilfælde af særligt høje forureningsniveauer. Kommissionen har således

med rette bemærket, at byen Bruxelles under hensyn til den anfægtede forordning frit kunne indføre »bilfrie dage«.

- 53 Ligeledes vil en offentlig myndighed i en medlemsstat, uden at tilsidesætte artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, kunne fastsætte begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som i det højeste opfylder Euro 5-normen, eftersom denne norm og de foregående Euro-normer ikke længere er gældende med henblik på anvendelsen af dette direktiv. Som anført i præmis 6 ovenfor er det således i henhold til denne forordnings artikel 10 Euro 6-normen, der har fundet anvendelse siden den 1. september 2014 for typegodkendelse af nye personbiler og køretøjer til personbefordring og siden den 1. september 2015 for registrering eller tilladelse til salg eller ibrugtagning af disse køretøjer, idet disse datoer er blevet forskudt et år for hovedparten af lette erhvervskøretøjer, mens tunge erhvervskøretøjer er omfattet af en anden forordning. Der kan i denne henseende henvises til, at Domstolen i dom af 21. december 2011, Kommissionen mod Østrig (C-28/09, EU:C:2011:854), bemærkede, at en medlemsstat, der med henblik på at bekæmpe luftforurening allerede havde forbudt kørsel med lastvogne, der i det højeste tilhørte en tidligere Euro-klasse, i stedet for at udstede et sektorbestemt kørselsforbud, der fandt anvendelse på lastvogne uafhængigt af, hvilken Euro-klasse de tilhørte, i strid med EF-traktatens regler om varenes frie bevægelighed, med henblik på at overholde disse regler havde kunnet begrænse sig til at udvide det oprindelige forbud til at omfatte lastvogne, der tilhørte den Euro-klasse, der fulgte efter den oprindeligt omfattede klasse.
- 54 Hvad angår regler om vejtrafik vedtaget af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, som fastsætter begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som overholder Euro 6-normen eller, under RDE-prøvningerne, NTE-værdierne, er situationen anderledes, for så vidt som de grænser for forurenende emissioner, der er fastlagt for denne norm eller i medfør af disse værdier, er gældende med henblik på anvendelsen af direktiv 2007/46.
- 55 Indførelse af regler om vejtrafik henhører ganske vist ligeledes, således som Kommissionen i det væsentlige har fremhævet, under kompetencer i henhold til national ret, selv om medlemsstaterne og de offentlige myndigheder i medlemsstaterne kan være foranlediget til at fastsætte sådanne regler også for at opfylde deres forpligtelser i henhold til direktiv 2008/50 med henblik på at sikre luftkvaliteten, og selv om disse regler i givet fald anvender Euro-normerne til at fastlægge anvendelsesområdet for de begrænsninger, som de fastsætter.
- 56 Det er således spørgsmålet, om regler om vejtrafik, som er vedtaget af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, for så vidt som de vedrører de i præmis 54 ovenfor omhandlede køretøjer, er i strid med forskrifterne i direktiv 2007/46, særlig dets artikel 4, stk. 3, andet afsnit.
- 57 I denne henseende skal der henvises til, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, præmis 12, og af 19.7.2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, præmis 12). Herved henvises til henholdsvis ordlydsfortolkning, kontekstuel (eller systematisk) fortolkning og teleologisk fortolkning.
- 58 Det område for national rets autonomi, som er nævnt i præmis 55 ovenfor, er, henset til ordlyden af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, afgrænset således, at de offentlige myndigheder i medlemsstaterne er afskåret fra af grunde, der vedrører niveauet for forurenende emissioner, at begrænse kørsel med køretøjer, der opfylder de gældende europæiske krav på området, eftersom denne bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne ikke må »forbyde, begrænse eller hindre [...] kørsel på vej med køretøjer [...] af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«.
- 59 Mere præcist kan en offentlig myndighed i en medlemsstat, navnlig en indenstatslig enhed, ifølge en ordlydsfortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 ikke fastsætte begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for køretøjers forurenende emissioner for køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som opfylder Euro 6-normen, eftersom denne

norm er gældende, og sådanne køretøjer derfor opfylder de krav, der følger af dette direktiv. For så vidt som den anfægtede forordning fastlægger de værdier for forurenende emissioner af nitrogenoxid, der ikke må overskrides under RDE-prøvningsne, kan en sådan myndighed ikke fastsætte begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for køretøjers forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som overholder disse NTE-værdier under sådanne prøvninger. Der skal erindres om, at disse prøvninger og grænser som anført i præmis 15 ovenfor har været anvendt med bindende virkning siden den 1. september 2017.

- 60 Det skal imidlertid undersøges, om de argumenter, som Kommissionen har fremsat på grundlag af en teleologisk og en kontekstuel fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, rejser tvivl om denne fortolkning.
- 61 Kommissionen har for så vidt angår den teleologiske fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 i det væsentlige anført, at dette direktiv såvel som dets »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter udelukkende har til formål at sikre, at nye køretøjer, der opfylder de harmoniserede krav i henhold til disse retsakter, kan markedsføres uden hindringer i medlemsstaterne inden for rammerne af de principper, der finder anvendelse på det indre marked.
- 62 Dette er i sig selv korrekt, men kan ikke rejse tvivl om den ordlydsfortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, som er anført i præmis 59 ovenfor.
- 63 Retsgrundlaget for direktiv 2007/46 er artikel 95 EF (hvis materielle bestemmelser genfindes i artikel 114 TEUF). Artikel 95 EF tager sigte på virkeliggørelsen af de mål, der er fastsat i artikel 14 EF (hvis bestemmelser i det væsentlige genfindes i artikel 26 TEUF), nemlig at oprette det indre marked (artikel 14, stk. 1, EF), som »indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i [EF-traktaten]« (artikel 14, stk. 2, EF). Endvidere tillader dette retsgrundlag, således som Kommissionen har gjort gældende, ikke Unionen at harmonisere alt inden for området for varer eller tjenesteydelser med oprettelsen af det indre marked som begrundelse. Artikel 95 EF tillader således at vedtage »de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion«, og i dom af 5. oktober 2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 83), som Kommissionen har påberåbt sig, blev det fastslået, at denne bestemmelse ikke gav EU-lovgiver en generel kompetence til at regulere det indre marked. Som der i det væsentlige er redegjort for i nævnte doms præmis 84 og 85, er kompetencen i henhold til artikel 95 EF begrænset til situationer, hvor der faktisk er anledning til at afhjælpe hindringer for den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne for de pågældende varer eller tjenesteydelser eller den pågældende kapital.
- 64 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anden betragtning til direktiv 2007/46, at det »[f]or at etablere Fællesskabets indre marked og sikre, at det fungerer korrekt, er [...] hensigtsmæssigt at erstatte medlemsstaternes godkendelsessystemer med en godkendelsesprocedure på fællesskabsplan, der bygger på princippet om fuldstændig harmonisering«. Dette direktivs artikel 1, der har overskriften »Genstand«, bestemmer, at det »fastlægger en harmoniseret ramme med de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde [...] med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for [Unionen]«. Det er derfor korrekt, at dette direktivs hovedmål er markedsføring af nye motorkøretøjer, dvs. visse varers frie bevægelighed mellem medlemsstaterne, at det ikke tager sigte på generelt at opstille rammer for regler for kørsel på vej rettet mod disse køretøjer, som fastsættes af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, og at det ikke henhører under Unionens transport- eller miljøpolitik, selv om det i denne henseende skal integrere det i artikel 95 EF anførte krav om et højt beskyttelsesniveau.
- 65 Ikke desto mindre betyder dette ikke, at enhver bestemmelse om nye motorkøretøjers kørsel på vej ikke har sin plads i direktiv 2007/46. Det forekommer hyppigt, at et direktiv eller et andet direktiv, der følger af dette første direktiv, indeholder bestemmelser, der ikke henhører under det forfulgte primære mål, men som tager sigte på at sikre den effektive virkning af de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på at nå dette mål. Således er målet med direktiverne om indgåelse af offentlige kontrakter at lette varernes frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for rammerne af

offentlige indkøb. For at sikre dette mål, dvs. disse direktivers effektive virkning, er der imidlertid blevet fastsat bestemmelser i specifikke direktiver med henblik på at sikre, at afgørelser truffet af ordregivende myndigheder og ordregivende enheder kan gøres til genstand for effektive retsmidler, der særligt er så hurtige som muligt, selv om målet med direktiverne om indgåelse af offentlige kontrakter på ingen måde var harmonisering af retsmidlerne i de forskellige medlemsstater (jf. i denne retning dom af 11.6.2009, Kommissionen mod Frankrig, C-327/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:371, præmis 2-9). Tilsvarende indeholder nogle direktiver, der tager sigte på at sikre den frie bevægelighed for informationstjenester (den skrevne presse, radio, fjernsyn, internet), med henblik på at sikre denne frie bevægelighed bestemmelser, der harmoniserer forbuddene vedrørende reklame for tobaksvarer, der opfylder en målsætning om beskyttelse af folkesundheden (jf. i denne retning dom af 12.12.2006, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 3-11).

- 66 Desuden følger det af fast retspraksis, at såfremt en EU-retlig bestemmelse kan fortolkes på flere måder, hvoraf kun den ene kan sikre bestemmelsens effektive virkning, skal der gives denne fortolkning prioritet (dom af 6.10.1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, præmis 12 og 13, af 22.9.1988, Saarland m.fl., 187/87, EU:C:1988:439, præmis 19, og af 24.2.2000, Kommissionen mod Frankrig, C-434/97, EU:C:2000:98, præmis 21). Henvisningen til kørsel på vej ville ikke have nogen effektiv virkning, hvis den, som anført af Kommissionen, havde samme rækkevidde eller betydning som »registrering, salg og ibrugtagning« af køretøjer.
- 67 Det er derfor, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 netop inden for rammerne af en teleologisk tilgang ikke kan fortolkes således, at den i det væsentlige er begrænset til at betyde, at den nye ejer af et nyt motorkøretøj, der opfylder kravene i dette direktiv, har ret til at købe og registrere det, tage det i brug og sætte sig bag rattet, uden hensyn til, hvad der følger efter. Dette ville påvirke den effektive virkning af dette direktiv, idet markedsføringen af de potentielt berørte køretøjer ville blive hindret på grund af frygten for, at de ikke ville kunne anvendes normalt. Hvis eksempelvis en fører, der anvender et køretøj til at køre til Paris (Frankrig), Bruxelles (Belgien) eller Madrid (Spanien), havde en anelse om, at sagsøgerne på deres område helt eller delvist ville forbyde kørsel med køretøjer, der ikke overholder Euro 6-normens grænser under RDE-prøvningerne, selv om disse køretøjer overholder NTE-værdierne, ville denne fører kunne opgive at købe et sådant nyt benzin- eller dieseldrevet motorkøretøj. Problemet ville blive af så meget desto større omfang, hvis et større antal indenstatslige enheder i luftforureningsbekæmpelsens navn fulgte en lignende fremgangsmåde inden for Unionen, således som det blev fremhævet i retsmødet. Endvidere har Kommissionen i sin kontekstuelle argumentation anført, at indsættelsen af angivelsen om kørsel på vej i dette afsnit svarer til indsættelsen af en »antiomgåelsesbestemmelse« med henblik på at sikre uhindret markedsføring af de pågældende køretøjer.
- 68 Kommissionen gjorde endvidere i retsmødet gældende, at den opfattelse, at de offentlige myndigheder i medlemsstaterne ikke kan begrænse kørsel med køretøjer, der opfylder de seneste krav på området for bekæmpelse af luftforurening, af grunde, der vedrører deres niveau for forurenende emissioner, og at de ville kunne begrænse kørsel med køretøjer på grundlag af hensyn, som ikke er taget i betragtning inden for rammerne af direktiv 2007/46, eller begrænse kørsel med ældre køretøjer, som fuldt ud opfyldte kravene vedrørende begrænsning af forurenende emissioner, da de blev markedsført, ikke er sammenhængende. Dette argument skal besvares med, at det tværtimod er sammenhængende fra et teleologisk synspunkt, at dette direktiv dels ikke dækker spørgsmålet om begrænsninger af trafikken, som er fastsat på grundlag af kriterier, der er uafhængige af de tekniske aspekter, som er genstand for dets bestemmelser (jf. præmis 52 ovenfor), dels, at dette direktiv heller ikke dækker spørgsmålet om kørsel med køretøjer, der ikke opfylder de krav, som nu er gældende i henhold til dets bestemmelser, selv om de i givet fald på tidspunktet for deres markedsføring var i overensstemmelse med de krav af samme karakter, som var gældende på daværende tidspunkt (jf. præmis 53 ovenfor). Pr. definition er disse køretøjer enten køretøjer, som er nye, men som normalt ikke længere kan markedsføres i Unionen, eller brugte køretøjer, eksempelvis nye eller brugte køretøjer, der er i overensstemmelse med Euro 5-normen, men ikke med Euro 6-normen. Begge falder uden for området for den beskyttelse, der blev indført med direktivet, og som vedrører nye motorkøretøjer, der skal markedsføres i Unionen. Den teleologiske fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 er i denne henseende også i overensstemmelse med ordlydsfortolkningen af denne bestemmelse.



- 69 Hvad angår den kontekstuelle fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 har Kommissionen anført, at angivelsen i denne bestemmelse af forbuddet mod at begrænse kørsel på vej ikke genfindes i de tilsvarende bestemmelser i lovgivningen vedrørende andre slags køretøjer eller maskiner end dem, som dette direktiv vedrører, og først blev tilføjet i sidstnævnte direktiv under de lovgivningsmæssige drøftelser af retsakten, hvilket viser, at denne angivelse ikke har en anden rækkevidde end registrering, salg og markedsføring af køretøjer. Dette argument forekommer imidlertid næppe at være et selvstændigt argument i forhold til det af Kommissionen anførte for så vidt angår den teleologiske fortolkning af denne bestemmelse. Det forhold, at det i en retsakt er udtrykkeligt anført, at kørsel på vej med køretøjer, der opfylder de krav, der følger af denne retsakt, under de førnævnte betingelser ikke må begrænses, og at en anden retsakt nævner brug i stedet for kørsel på vej, og at der i yderligere andre retsakter intet er præciseret, ændrer ikke ved, at det er uløseligt forbundet med den situation, der følger af en fuldstændig harmonisering som den, der er resultatet af dette direktiv, at medlemsstaterne og de offentlige myndigheder i medlemsstaterne, bortset fra i særlige tilfælde, ikke kan modsætte sig den brug, som et produkt, der opfylder de krav, der er fastsat i harmoniseringsbestemmelserne, normalt er bestemt til, uden at bringe den effektive virkning af disse bestemmelser i fare.
- 70 Dette princip berører ganske vist ikke medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig bestemmelserne i artikel 114, stk. 4 ff., TEUF, der under visse betingelser giver mulighed for at fravige en harmoniseringsforanstaltning, navnlig af hensyn til beskyttelse af sundheden og af miljøet. Der kan imidlertid kun gøres brug af denne undtagelsesvis mulighed under umiddelbar og indgående kontrol fra Kommissionens side, hvorfor det ikke kan hævdes, at beføjelserne for medlemsstaterne og for de offentlige myndigheder i medlemsstaterne som følge af denne mulighed ikke er påvirket af harmoniseringsforanstaltningen.
- 71 I retsmødet påberåbtes også artikel 8, stk. 3, og artikel 29 i direktiv 2007/46, hvilke bestemmelser fastsætter følgende:
- »Hvis en medlemsstat konstaterer, at en type køretøj, [...], selv om den opfylder de krævede bestemmelser, udgør en alvorlig risiko for trafikikkerheden eller i alvorlig grad skader miljøet eller folkesundheden, kan den afvise at udstede en EF-typegodkendelse. I et sådant tilfælde sender den straks de andre medlemsstater og Kommissionen en detaljeret fil, hvori den giver en begrundelse for sin beslutning, og dokumenterer de konstateringer, den har gjort.«
- »1. En medlemsstat, der godtgør, at nye køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder udgør en alvorlig fare for færdselssikkerheden eller i alvorlig grad skader miljøet eller folkesundheden, selv om de er i overensstemmelse med de gældende krav eller er korrekt mærket, kan i et tidsrum på højst seks måneder nægte registrering af sådanne køretøjer eller nægte at tillade salg eller ibrugtagning af sådanne køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder på sit område.
- I sådanne tilfælde underretter den pågældende medlemsstat omgående fabrikanten, de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom [...]
- [Herefter følger en procedure, der kan føre til enten en ændring af lovgivningen eller foranstaltninger med henblik på at sikre overensstemmelse med denne].«
- 72 Ud over, at der kan fremsættes tilsvarende bemærkninger som bemærkningerne vedrørende artikel 114, stk. 4 ff., TEUF, kan artikel 8, stk. 3, og artikel 29 i direktiv 2007/46 i det væsentlige kun føre til et afslag på en EF-typegodkendelse, der er til hinder for enhver markedsføring af den pågældende køretøjstype, eller en revision af lovgivningen, hvilket er foranstaltninger, der er meget forskellige fra de målrettede begrænsninger af trafikken, som sagsøgerne har planlagt på deres områder.
- 73 De øvrige argumenter, som Kommissionen har fremsat, gør det heller ikke muligt at afkræfte de konklusioner, der blev draget af ordlydsfortolkningen og den teleologiske fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46.
- 74 Den omstændighed, at direktiv 2008/50 bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger med henblik på at bekæmpe luftforurening, navnlig inden for rammerne af de kortsigtede handlingsplaner, som er indført ved dette direktiv, fritager ikke medlemsstaterne for deres forpligtelser

i henhold til andre EU-retlige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Kommissionen mod Østrig, C-28/09, EU:C:2011:854, præmis 111). Det er endvidere kun i tilfælde af, at ordlydsfortolkningen og den teleologiske fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 ville gøre det umuligt eller yderst vanskeligt i henhold til direktiv 2008/50 at vedtage enhver effektiv foranstaltning til begrænsning af biltrafikken med henblik på at bekæmpe luftforurening, at der ville kunne rejses tvivl om disse fortolkninger gennem en kontekstuel fortolkning af denne bestemmelse. Som anført i præmis 52 og 53 ovenfor bevarer medlemsstaterne og de offentlige myndigheder i medlemsstaterne imidlertid beføjelsen til at vedtage foranstaltninger til begrænsning af trafikken vedrørende samtlige køretøjer eller bestemte kategorier af køretøjer på grundlag af meget generelle kriterier eller målrettet mod køretøjer, der ikke længere er omfattet af anvendelsesområdet for de gældende bestemmelser i direktiv 2007/46, dets »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter. Særlig giver denne bestemmelse, selv om ordlydsfortolkningen og den teleologiske fortolkning heraf reelt begrænser beføjelserne for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne til at vedtage målrettede foranstaltninger til begrænsning af trafikken, som omfatter køretøjer, der opfylder de gældende krav i dette direktiv, dets »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter (eksempelvis en begrænsning vedrørende køretøjer, der under RDE-prøvningerne overskrider Euro 6-normens grænser, men overholder NTE-værdierne), dem ikke desto mindre et betydeligt råderum med henblik på at vedtage foranstaltninger, der bidrager til at virkeliggøre de mål, der er fastsat i direktiv 2008/50, selv om disse foranstaltninger fra disse myndigheders synspunkt måske ikke er de bedst egnede (eksempelvis en generel begrænsning eller en begrænsning vedrørende alle køretøjer, der højst opfylder Euro 5-normen).

- 75 Endelig kan den omstændighed, at foranstaltningerne til gennemførelse af direktiv 2007/46 i nogle medlemsstater nævner »ibrugtagning« og ikke »kørsel på vej«, ikke i det foreliggende tilfælde udgøre et element, der skal tages i betragtning ved fortolkningen af dette direktivs artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Som det gentagne gange er blevet fastslået, skal ordlyden af en bestemmelse i EU-retten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, således normalt undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis). Det er ganske vist i nogle tilfælde også blevet fastslået, at selv om der ikke er nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret, kan anvendelsen af EU-retten indebære en henvisning til medlemsstaternes ret, såfremt retsinstansen ikke i EU-retten eller dens almindelige principper kan finde elementer, der gør det muligt for den at fastlægge den EU-retlige bestemmelses indhold og rækkevidde ved en selvstændig fortolkning (dom af 18.12.1992, Díaz García mod Parlamentet, T-43/90, EU:T:1992:120, præmis 36), er dette ikke tilfældet i den foreliggende sag, således som det fremgår af den ovenstående analyse.
- 76 Ordlydsfortolkningen såvel som den teleologiske og den kontekstuelle fortolkning af direktiv 2007/46 og nærmere bestemt af dens artikel 4, stk. 3, andet afsnit, går således i samme retning, nemlig at dette direktiv reelt, uden at overlade dem nogen skønsbeføjelse, er til hinder for, at de offentlige myndigheder i en medlemsstat forbyder, begrænser eller hindrer kørsel på vej med køretøjer af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet, hvilket indebærer, at sagsøgerne på grund af vedtagelsen af den anfægtede forordning, således som de har anført, ikke inden for rammerne af en målrettet foranstaltning, der tager hensyn til køretøjernes niveauer for forurenende emissioner, kan begrænse kørsel med køretøjer, der under RDE-prøvningerne ikke overholder de emissionsgrænser for nitrogenoxid, der er fastsat i Euro 6-normen, men som ikke desto mindre ved samme lejlighed overholder de NTE-værdier for emissioner af nitrogenoxid, der er fastlagt i denne forordning, og som er højere end de førstnævnte grænser.
- 77 Byen Paris og byen Bruxelles anførte i denne henseende i retsmødet, at en national forvaltningsdomstol, for hvilken der anlægges sag af eksempelvis en utilfreds bilist til prøvelse af en af deres retsakter, der under de i præmis 76 ovenfor nævnte betingelser begrænser den kørende trafik, ikke vil tøve med at annullere en sådan retsakt på grund af modstrid med direktiv 2007/46 og den anfægtede forordning.

- 78 Uden at foregribe eventuelle afgørelser, der træffes af medlemsstaternes domstole, skal der således henvises til, at bestræbelserne på at sikre direktivers effektive virkning, som er grundlæggende for den europæiske konstruktion, har affødt teorien om den effektive virkning af direktivbestemmelser, hvorved det tilsigtes at tillægge borgerne rettigheder, som disse kan påberåbe sig over for de offentlige myndigheder (dom af 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 12). Bestemmelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, hvorefter en medlemsstat ikke må »forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer [...] af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«, kan tillægge borgerne rettigheder, for så vidt som den er ubetinget, klar og utvetydig, uagtet at Kommissionen har kunnet diskutere dens rækkevidde (jf. i denne retning dom af 6.10.1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, præmis 9, og af 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 14). Der skal ligeledes henvises til, at det fremgår af artikel 288, stk. 2, TEUF, at forordninger er almengyldige, er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, og dermed kan påberåbes af borgerne.
- 79 I øvrigt ville Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien og Den Franske Republik heller ikke være beskyttet mod et traktatbrudssøgsmål anlagt i henhold til artikel 258 TEUF eller 259 TEUF, hvis en af sagsøgerne vedtog de retsakter, som er nævnt i præmis 77 ovenfor. Medlemsstaterne skal nemlig i denne henseende stå til ansvar for tilsidesættelser af EU-retten, der begås af alle offentlige myndigheder i disse (dom af 5.5.1970, Kommissionen mod Belgien, 77/69, EU:C:1970:34, præmis 15). Generelt træffer medlemsstaterne i medfør af princippet om loyalt samarbejde, som er fastslået i artikel 4, stk. 3, TEU, alle foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne, og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare. Dette princip finder anvendelse på alle myndigheder i en medlemsstat, uanset om det drejer sig om centraladministrationen, en forbundsstats myndigheder eller andre lokale myndigheder (jf. i denne retning dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, C-8/88, EU:C:1990:241, præmis 13, og af 13.4.2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, præmis 69). I medfør af dette princip skal sagsøgerne derfor afholde sig fra at vedtage de foranstaltninger til begrænsning af trafikken, der er beskrevet i præmis 76 ovenfor.
- 80 Endvidere er den begrænsning af beføjelser, der ligeledes er omtalt i præmis 76 ovenfor, reel for sagsøgerne.
- 81 I denne henseende har sagsøgerne ikke alene godtgjort, at de i medfør af national ret råder over kompetencer med henblik på at beskytte miljøet og sundheden, særligt med henblik på at bekæmpe luftforurening, herunder kompetence til at begrænse biltrafikken med henblik herpå. Kommissionen har ikke bestridt dette.
- 82 Sagsøgerne har også givet eksempler på foranstaltninger, som de allerede har vedtaget. Byen Paris har således bl.a. ved to på hinanden følgende bekendtgørelser udstedt af borgmesteren og politidirektøren indført en zone med begrænset trafik svarende til hele sit område »intra muros«, der den 1. september 2015, henholdsvis den 1. juli 2017 har forbudt kørsel fra kl. 8.00 til kl. 20.00 på hverdage med køretøjer, der ikke overholder mindst en bestemt Euro-norm, eksempelvis i øjeblikket Euro 3-normen for en dieseldreven personbil. I 2020 vil den mindstenorm, der skal overholdes for kørsel med køretøjer, være Euro 5-normen, og denne »plan for klima, luft og energi« indebærer, således som det fremgår af sagsakterne, et forbud mod kørsel med dieseldrevne køretøjer i 2024 og med benzindrevne køretøjer i 2030. Byen Bruxelles har skabt en stor fodgængerzone i sit centrum og, som allerede omtalt, indført »bilfrie dage«. Madrid kommune fastsatte i 2015 og 2016 ved bekendtgørelser udstedt af rådmanden for miljø og mobilitet trafikbegrænsninger i forbindelse med episoder med kraftig forurening, således som forudset i luftskvalitetsplanen 2011-2015 og protokollen for foranstaltninger, der skal træffes i forbindelse med episoder med kraftig nitrogendioxidforurening, som er vedtaget af denne by.
- 83 Sagsøgerne har også fremlagt diverse dokumenter eller undersøgelser vedrørende luftkvaliteten i deres områder, der viser bekymrende forureningsniveauer (på trods af en nedsættelse af nitrogenoxidemissionerne over en tiårig periode i Paris og i Madrid), eller henvist til traktatbrudsprocedurer iværksat af Kommissionen mod Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien og Den Franske Republik på grund af manglende overholdelse af direktiv 2008/50, herunder med hensyn

til nitrogenoxidniveauet, i hvilken henseende Kommissionen i en pressemeddelelse vedlagt af byen Bruxelles som bilag til dennes skriftlige indlæg, har fremhævet, at »hovedparten af emissionerne skyldes vejtrafikken generelt og i særdeleshed kørsel med dieseldrevne biler«. Under den mundtlige forhandling i de foreliggende sager den 17. maj 2018 tilføjede repræsentanten for byen Paris uden at blive modsagt, at Kommissionen ved en pressemeddelelse den samme dag bekendtgjorde anlæggelsen af traktatbrudssøgsmål mod flere medlemsstater for at have overskredet de i dette direktiv fastsatte grænser for koncentrationen af nitrogendioxid i luften, herunder et søgsmål mod Den Franske Republik, idet der var blevet påvist for høje koncentrationer, særligt i Paris (pressemeddelelse IP/18/3450).

- 84 Det fremgår således af de ovenfor analyserede retlige aspekter og omstændigheder vedrørende bl.a. sagsøgernes beføjelser til at begrænse biltrafikken med henblik på at beskytte luftkvaliteten og deres anvendelse af disse beføjelser, at det er godtgjort, at den anfægtede forordning påvirker sagsøgernes retlige situation, og at den anfægtede forordning følgelig berører dem umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Da den anfægtede forordning endvidere udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i den samme bestemmelse, således som anført i præmis 38 og 40 ovenfor, følger det heraf, at de af byen Paris, byen Bruxelles og Madrid kommune anlagte annulationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, og at Kommissionens formalitetsindsigelser ikke skal tages til følge.

#### *Realiteten for så vidt angår annulationssøgsmålene*

- 85 Sagsøgerne har dels fremsat anbringender om Kommissionens manglende kompetence til at vedtage de bestemmelser i den anfægtede forordning, som de kritiserer, dels anbringender om tilsidesættelse i materiel henseende af forskellige EU-retlige bestemmelser, der kan inddeles i tre kategorier: bestemmelser i forordning nr. 715/2007 og mere generelt afledte retsakter, der medvirker til at sikre luftkvaliteten; bestemmelser i EU- og EUF-traktaten samt Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder; og endelig forskellige retlige principper. Endvidere har de anført, at Kommissionen med vedtagelsen af den anfægtede forordning har gjort sig skyld i magtfordrejning.

#### *– Anbringenderne om Kommissionens manglende kompetence*

- 86 Som der er redegjort for i præmis 7 og 8 ovenfor, bestemmer forordning nr. 715/2007, at Kommissionen er bemyndiget til at vedtage forskellige gennemførelsesforanstaltninger med henblik på anvendelsen af forordningens bestemmelser inden for rammerne af procedurer, som nu er fastsat i forordning nr. 182/2011. I det foreliggende tilfælde henvises der i den anfægtede forordnings henvisninger udtrykkeligt til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, hvorefter de specifikke procedurer, prøvninger og krav, som gælder for typegodkendelsen vedrørende et antal elementer, herunder emissioner fra udstødningen, fastlægges af Kommissionen i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, som er beskrevet i artikel 5a i afgørelse 1999/468, hvis retsvirkninger i henhold til artikel 12 i forordning nr. 182/2011 er blevet opretholdt med henblik på de retsakter, der indeholder henvisninger til den.

- 87 Sagsøgerne har hævdet, at de betingelser, der gør det muligt for Kommissionen at supplere bestemmelserne i forordning nr. 715/2007 inden for rammerne af forskriftsproceduren med kontrol, ikke er opfyldt. De har navnlig gjort følgende gældende.

- 88 Sagsøgerne har fremhævet, at det af betragtning 7a til afgørelse 1999/468 fremgår, at »det er nødvendigt at følge forskriftsproceduren med kontrol i forbindelse med generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i en retsakt, der er vedtaget [i fællesskab af Parlamentet og Rådet], herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser[, men at de] væsentlige bestemmelser i en retsakt [...] kun [kan] ændres af lovgiveren på grundlag af traktaten«. Byen Bruxelles har tilføjet, at 25. betragtning til forordning nr. 715/2007 udtrykker en tilsvarende vurdering, idet det anføres, at »Kommissionen [...] navnlig [bør] tillægges beføjelser til at fastsætte grænseværdier baseret på partikelantal i bilag I samt til at justere de partikelmassebaserede grænseværdier, som er angivet i dette bilag«, og at »[d]a der er tale om generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning, bør foranstaltningerne vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i [denne afgørelses]

artikel 5a«. Madrid kommune har på sin side i samme retning nævnt 26. betragtning til samme forordning, hvoraf fremgår, at »Kommissionen [...] ligeledes [bør] tillægges beføjelse til at etablere specifikke procedurer, prøvninger og krav for typegodkendelse samt en revideret metode til måling af partikler og en grænseværdi baseret på partikelantal og til at vedtage foranstaltninger vedrørende anvendelsen af manipulationsanordninger, adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer og prøvningscyklusser til emissionsmåling«, og at »[d]a der er tale om generelle foranstaltninger, der har til formål at supplere denne forordning med nye ikke-væsentlige bestemmelser, bør foranstaltningerne vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i [denne afgørelses] artikel 5a«.

- 89 Idet de har fremhævet forskellene mellem forskriftsproceduren med kontrol og den lovgivningsprocedure, der resulterer i en retsakt vedtaget af Parlamentet og Rådet, har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ved med henblik på RDE-prøvninger at indføre NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der er højere end de grænser for disse emissioner, som er fastlagt for Euro 6-normen i bilag I til forordning nr. 715/2007, oven i købet selv om disse grænser indtil da løbende var blevet sænket, har ændret væsentlige bestemmelser i denne forordning uden at have kompetence dertil. Byen Bruxelles har præciseret, at den ikke bestrider, at Kommissionen i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 er bemyndiget til at definere nye prøvninger. Den anfægter således ikke forordning nr. 692/2008 og forordning 2016/427 før indføjelsen af bestemmelserne i den anfægtede forordning. Derimod anfægter denne sagsøger indførelsen af nye kvantitative emissionsgrænser for nitrogenoxider ved den anfægtede forordning, som er mere lempelige end de grænser, der findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, som er vedtaget af Parlamentet og Rådet. Disse nye grænser, der følger af fastsættelsen af overensstemmelsesfaktoren CFpollutant i den anfægtede forordning, fratager de grænser, der er fastsat i Euro 6-normen, der findes i dette bilag, deres effektive virkning. For så vidt som Kommissionen har anført, at de fastlagte overensstemmelsesfaktorer CFpollutant er begrundet i de afvigelser, som vil kunne konstateres mellem data fra RDE-prøvninger og data fra laboratorieprøvninger, fører en lempelse af de grænser, der anvendes med henblik på den førstnævnte type prøvninger, til at opgive de Euro 6-grænser, som er fastsat i bilag I til forordning nr. 715/2007.
- 90 Byen Paris og Madrid kommune har tilføjet, at Kommissionen ved at gøre dette har gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Ifølge disse sagsøgere ville den sædvanlige medvirken fra »medlovgivernes« og navnlig Parlamentets side have medført proceduremæssige garantier og ville nødvendigvis have haft indflydelse på indholdet at den retsakt, som skulle vedtages, der i det mindste ville have været genstand for adskillige ændringsforslag.
- 91 Kommissionen har indledningsvis henvist til den helhed af lovgivning og administrative bestemmelser, som den anfægtede forordning indgår i, i den hensigt at godtgøre, at den anfægtede forordning i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, bidrager til en bedre beskyttelse af europæiske borgeres sundhed og af miljøet.
- 92 Kommissionen har forklaret, at typegodkendelse af et nyt køretøj forløber som følger. Fabrikanten præsenterer en prototype for de kompetente myndigheder, som skal sikre sig, at den opfylder de betingelser, som er opregnet i bilag IV til direktiv 2007/46, herunder de betingelser, der følger af forordning nr. 715/2007 med hensyn til forurenende emissioner. Når »typen« er godkendt, indleder fabrikanten den industrielle produktion, og hvert enkelt køretøj, der markedsføres, skal være i overensstemmelse med den godkendte type.
- 93 Kommissionen har fremhævet, at bilag I til forordning nr. 715/2007, som indeholder de grænser for forurenende emissioner, der er fastlagt for Euro 5-normen og for Euro 6-normen, særlig grænserne vedrørende nitrogenoxider, aldrig er blevet ændret og »stadig som sådant udgør en del af EU-retten«.
- 94 Kommissionen har også anført, at forordning nr. 715/2007 ikke selv fastlægger nogen procedure for kontrol med overholdelsen af de grænser for forurenende emissioner, der er fastsat i dens bilag I, selv om dens artikel 5, stk. 2, dog indeholder forbuddet mod, bortset fra i en række opregnede undtagelsestilfælde, at anvende manipulationsanordninger, der kan fordreje målingen af forurenende emissioner.

- 95 Ifølge Kommissionen tilkommer kompetencen til at fastlægge procedurer, prøvninger og specifikke krav med henblik på typegodkendelse og herved supplere forordning nr. 715/2007 og ændre dets ikke-væsentlige bestemmelser Kommissionen selv, inden for rammerne af forskriftsproceduren med kontrol, således som det er angivet i samme forordnings artikel 5, stk. 3. Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at den i medfør af denne forordnings artikel 14, stk. 3, også har til opgave efterfølgende at overvåge disse procedurer, prøvninger og krav samt de prøvningscyklusser, der anvendes til emissionsmåling, og under de samme betingelser bemyndiger den til at tilpasse dem, hvis de ikke længere er tilstrækkelige eller ikke længere reelt afspejler de forurenende emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene.
- 96 Kommissionen har anført, at den inden for disse rammer vedtog forordning nr. 692/2008 bl.a. med henblik på at fastlægge procedurer til kontrol af forurenende emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer ved anvendelse af en type laboratorieprøvning med den engelske betegnelse »New European Driving Cycle« (NEDC), der modsvarede den tilgængelige teknologi på det pågældende tidspunkt (type 1-prøvning som nævnt i præmis 12 ovenfor). Det er Kommissionens opfattelse, at EU-lovgiver, som det fremgår af 15. betragtning til forordning nr. 715/2007, var bevidst om, at denne type prøvning muligvis ville være utilstrækkelig med hensyn til reelt at afspejle de forurenende emissioner, og udtrykkeligt gav den til opgave at undersøge behovet for at ajourføre eller erstatte den.
- 97 Kommissionen har anført, at den derfor rettede sin indsats mod to områder, således som beskrevet i punkt 10 i dens meddelelse om gennemførelsen og den fremtidige udvikling af fællesskabslovgivningen om lette køretøjs emissionsniveau og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (Euro 5 og Euro 6) (EUT 2008, C 182, s. 17).
- 98 Dels deltog Kommissionen inden for rammerne af arbejdet i De Forenede Nationers Økonomiske og Sociale Råd i udformningen af en ny type laboratorieprøvning kaldt »den globalt harmoniserede prøvningsprocedure«, på engelsk »Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure« (WLTP), der i langt højere grad end NEDC-prøvning reelt afspejler de forurenende emissioner. I denne henseende blev erstatningen af NEDC-prøvning med WLTP-prøvning gennemført med vedtagelsen af Kommissionens forordning (EU) 2017/1151 af 1. juni 2017 om supplerende regler til forordning nr. 715/2007, om ændring af direktiv 2007/46, forordning nr. 692/2008 og Kommissionens forordning (EU) nr. 1230/2012 og om ophævelse af forordning nr. 692/2008 (EUT 2017, L 175, s. 1).
- 99 Dels udviklede Kommissionen en procedure for måling af forurenende emissioner ved faktisk kørsel, idet den inddrog alle berørte parter, herunder visse miljøbeskyttelsesorganisationer, i arbejdet. Denne procedure blev indført i EU-lovgivningen i marts 2016 for så vidt angår lette personbiler og lette erhvervskøretøjer med Kommissionens vedtagelse af forordning 2016/427 om ændring af forordning nr. 692/2008. Det var forordning 2016/427 og ikke den anfægtede forordning, der indførte begrebet NTE-værdier. En tilsvarende fremgangsmåde var blevet valgt allerede i 2011 for tunge erhvervskøretøjer.
- 100 Kommissionen har anført, at laboratorieprøvninger og RDE-prøvninger supplerer hinanden. De førstnævnte giver flere oplysninger, mens de sidstnævnte har den fordel, at de navnlig på grund af deres varighed og forskelligartetheden af de betingelser, hvorunder de gennemføres, giver mulighed for at opdage eventuelle gentagne uoverensstemmelser i forhold til resultaterne af laboratorieprøvningerne, der vil kunne afdække bilfabrikanters brug af manipulationsanordninger ved de sidstnævnte prøvninger, som fordrejer resultaterne heraf i forhold til resultaterne af en situation med normal anvendelse af køretøjet. Dette er grunden til, at det i forordning 2016/427 blev fastsat, at RDE-prøvningerne selv i den overgangsperiode, som gik forud for fastsættelsen af NTE-værdierne, som indledtes den 20. april 2016, skulle gennemføres med henblik på »overvågningsformål«.
- 101 Kommissionen har dernæst i det væsentlige forklaret, at de forskelligartede betingelser, der råder på de kørselsruter på vej, som skal gennemføres med henblik på at validere en RDE-prøvning, ligesom anvendelsen af PEMS fører til statistiske og tekniske usikkerheder, der begrundet indførelsen af overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, der skal anvendes på Euro 6-grænserne for nitrogenoxidemissioner for at undgå ugyldige resultater for så vidt angår overholdelsen af disse grænser i forbindelse med RDE-prøvningerne såvel som efterfølgende ulovlige afslag på typegodkendelse. I retsmødet forklarede Kommissionen således, at en RDE-prøvning i Estland en

sommereftermiddag og en RDE-prøvning i Luxembourg en tidlig vintermorgen med det samme køretøj kan give væsentligt forskellige resultater, henset til de temmelig forskellige betingelser. For så vidt som RDE-prøvningserne varer mellem halvanden time og to timer, vil deres variable varighed ligeledes kunne have indflydelse på resultaterne. PEMS selv måler tre data, der skal sammenholdes for at bestemme massen af nitrogenoxider, der emitteres pr. kilometer, og hver enkelt af disse tre målinger har et usikkerhedsniveau. Endvidere kan PEMS gå i uorden under prøvningen. Overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant blev fastsat i forordning 2016/427 for at tage hensyn til disse usikkerheder, selv om deres værdier endnu ikke var specifikt fastsat heri. For tunge erhvervskøretøjer var der allerede blevet fastsat sådanne faktorer i ældre lovgivning.

- 102 Vedtagelsen af den anfægtede forordning, der trådte i kraft den 15. maj 2016, førte til, at den retlige rækkevidde af RDE-prøvnings blev ændret, idet en sådan prøvning, som ikke består med hensyn til de NTE-værdier, der nu er fastsat gennem fastlæggelsen af overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, fra datoerne for anvendelsen af disse grænser fører til et direkte afslag på godkendelse af den pågældende køretøjstype. Kommissionen har henvist til, at der, i overensstemmelse med tilkendegivelserne i forbindelse med de høringer af de berørte parter, der var blevet gennemført gennem en årrække, og med indholdet af femte betragtning til forordning 2016/427, var blevet fastlagt to på hinanden følgende faser for NTE-værdierne og overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant vedrørende nitrogenoxider. For så vidt angår typegodkendelse af personbiler blev en midlertidig overensstemmelsesfaktor CFpollutant, der fandt anvendelse efter anmodning fra fabrikanten i perioden fra den 1. september 2017 til den 31. december 2019, fastsat til 2,1. Den normale, såkaldt »endelige«, overensstemmelsesfaktor CFpollutant, som er obligatorisk for alle fra den 1. januar 2020, er blevet fastsat til 1,5.
- 103 Kommissionen har præciseret, at den normale, såkaldt »endelige«, overensstemmelsesfaktor CFpollutant er på 1, forhøjet med en teknisk usikkerhedsmargen på 0,5, som er begrundet under hensyn til funktionsniveauet for de nuværende PEMS. Ifølge Kommissionen undergives denne usikkerhedsmargen en årlig revurdering, og den revideres i forhold til forbedringen af målingernes kvalitet. Kommissionen har forklaret, at den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 2,1, der kan anvendes efter anmodning, ikke blot er begrundet i denne tekniske usikkerhedsmargen, men også i den statistiske usikkerhed, der er knyttet til de forskellige mulige kørselsruter, der kan være blevet fulgt inden for rammerne af RDE-prøvnings. Den blev fastlagt inden for et interval fra 1,6 til 2,2, som var identificeret af Det Fælles Forskningscenter (JRC) på grundlag af en modeberegning, eftersom der endnu ikke var indhentet tilstrækkelige erfaringer på tidspunktet for udarbejdelsen af den anfægtede forordning. Ifølge Kommissionen burde denne statistiske usikkerhed »aftage, efterhånden som de nye typer af køretøjer bliver omfattet af de obligatoriske RDE-prøvnings«, ligesom den tekniske usikkerhed på grund af forbedringerne af PEMS. I denne henseende fastsætter et udkast til ændringsforordning, som er under behandling, en teknisk usikkerhedsmargen, som er nedbragt til 0,43, og dermed en normal, såkaldt »endelig«, overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 1,43.
- 104 Kommissionen har af de lovgivningsmæssige og historiske omstændigheder ved vedtagelsen af den anfægtede forordning udledt, at denne forordning på ingen måde udgør en »tilladelse til at forurene« eller en sænkning af miljøbeskyttelsesniveauet, men at den derimod styrker regelsættet med henblik på at bekæmpe luftforurening ved at forhindre godkendelse af køretøjstyper, der er udstyret med forbudte manipulationsanordninger.
- 105 Med henblik på at svare mere præcist på sagsøgernes anbringender om dens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning har Kommissionen indledningsvis anført, at betragtninger til retsakter ikke udgør bestemmelser, der kan danne grundlag for legalitetsprøvelsen af denne forordning.
- 106 Kommissionen har dernæst henvist til, at den anfægtede forordning blev vedtaget på grundlag af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007. Den har fremstillet forløbet af proceduren for dens vedtagelse inden for rammerne af udvalgsproceduren forskriftsprocedure med kontrol og fremhævet, at hverken Parlamentet eller Rådet havde indvendinger mod udkastet.
- 107 Kommissionen har benægtet, at den med den anfægtede forordning har ændret en væsentlig bestemmelse i forordning nr. 715/2007, konkret de grænser for forurenende emissioner, der er fastsat i Euro 6-normen, og som findes i bilag I til denne forordning, således som sagsøgerne har anført. Den

har i denne henseende medgivet, at artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 ikke tillader den at ændre eller erstatte de grænseværdier, der fremgår af bilag I til denne forordning.

- 108 Imidlertid finder de grænseværdier, som fremgår af bilag I til forordning nr. 715/2007, for det første fortsat fuldt ud anvendelse på laboratorieprøvninger, som udgør »hjørnestenen« i systemet for typegodkendelse af de pågældende køretøjer, og som ikke kan erstattes af RDE-prøvningerne, der er »mindre stabile, mindre fuldstændige og baseret på en anderledes teknologi«.
- 109 For det andet finder de grænseværdier, der fremgår af bilag I til forordning nr. 715/2007, ligeledes anvendelse på RDE-prøvninger, og overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant ændrer dem ikke, men muliggør blot, af de i præmis 101 og 102 ovenfor anførte grunde, som er knyttet til statistisk og teknisk usikkerhed, en sammenlignelighed med resultaterne af laboratorieprøvningerne med henblik på at afdække manipulationsanordninger. Den som beskrevet udformede procedure for RDE-prøvninger, der er supplerende i forhold til laboratorieprøvninger, indebærer derfor ikke en ændring af væsentlige bestemmelser i denne forordning, men sikrer derimod en bedre overholdelse af disse. På denne baggrund bestrider Kommissionen særlig det af byen Bruxelles i dennes replik fremsatte argument, hvorefter de NTE-værdier, der følger af anvendelsen af overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant, fratager de Euro 6-grænser for forurenende emissioner, der fremgår af dette bilag, deres effektive virkning.
- 110 Hvad nærmere bestemt angår byen Paris' og Madrid kommunes argumenter med henblik på at godtgøre, at den har tilsidesat væsentlige formforskrifter, er det Kommissionens opfattelse, at den, eftersom den havde kompetence til at vedtage den anfægtede forordning, nødvendigvis har overholdt de væsentlige formforskrifter, såfremt den har overholdt den procedure, som er fastsat med henblik herpå, nemlig udvalgsproceduren forskriftsprocedure med kontrol. Den har i denne henseende henvist til forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, og fremhævet, at Parlamentets flertal ikke modsatte sig udkastet, hvilket, henset til de gældende regler, var tilstrækkeligt til at fortsætte proceduren, uanset at dette flertal var snævert.
- 111 Hvad endelig angår den hævdede manglende gennemsigtighed af den fulgte procedure har Kommissionen anført, at lovgivers mulighed for at bemyndige Kommissionen til at ændre eller supplere bestemmelserne i en basisretsakt ved gennemførelsesbestemmelser, der ikke vedrører væsentlige bestemmelser, er anerkendt af Unionens retsinstanser (dom af 17.12.1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115), og at den nu er fastslået i artikel 290 TEUF og 291 TEUF. I det foreliggende tilfælde blev der under alle omstændigheder taget hensyn til offentlige høringer og udtalelser fra sagkyndige med henblik på indførelsen af RDE-prøvningerne.
- 112 Det bemærkes, at den anfægtede forordning, således som det bekræftes af dens henvisninger, blev vedtaget af Kommissionen på grundlag af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007. Denne bestemmelse giver som anført i præmis 8 ovenfor Kommissionen mulighed for at fastlægge specifikke procedurer, prøvninger og krav med henblik på typegodkendelse af køretøjer, navnlig for så vidt angår udstødningsemissioner og manipulationsanordninger, ved at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i forordning nr. 715/2007 og i givet fald supplere denne.
- 113 Selv om den ikke er nævnt i henvisningerne til den anfægtede forordning, skal artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, jf. præmis 10 ovenfor, som i det væsentlige vedrører udviklingen af de elementer, der er genstand for samme forordnings artikel 5, stk. 3, også tages i betragtning. Den anfægtede forordning indebærer således, at det bliver et nyt krav for typegodkendelse af et køretøj, at RDE-prøvningerne består, dvs. at den tager sigte på at opfylde målet om at tilpasse prøvningerne forud for denne godkendelse, »så de reelt afspejler de emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene«, således som det er foreskrevet i denne forordnings artikel 14, stk. 3.
- 114 Ifølge de to bestemmelser, såvel artikel 5, stk. 3, som artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, skal Kommissionen i så fald handle inden for rammerne af forskriftsproceduren med kontrol, som er fastlagt i artikel 5a i afgørelse 1999/468, således som det fremgår af præmis 9 ovenfor. Den af sagsøgerne påberåbte betragtning 7a til denne afgørelse, der præciserer rækkevidden af dens artikel 5a, angiver selv, som præciseret i præmis 88 ovenfor, at forskriftsproceduren med kontrol skal følges »i forbindelse med generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i



en retsakt, der er vedtaget efter proceduren i [artikel 251 EF], herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser[, men at de] væsentlige bestemmelser i en retsakt [...] kun [kan] ændres af lovgiveren på grundlag af traktaten«.

- 115 Da sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med den anfægtede forordning har ændret en væsentlig bestemmelse i forordning nr. 715/2007, nemlig de emissionsgrænser for nitrogenoxider, som er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til denne forordning, er det første spørgsmål, der skal afgøres, om disse grænser udgør en væsentlig bestemmelse i denne forordning, som Kommissionen ikke kan ændre på grundlag af samme forordnings artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3, sammenholdt med artikel 5a i afgørelse 1999/468. Hvis dette er tilfældet, skal det andet spørgsmål undersøges, nemlig om Kommissionen ved i den anfægtede forordning at fastlægge NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, som skal overholdes under RDE-prøvningerne, og ved at fastsætte overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, har ændret de grænseværdier for disse emissioner, der er fastsat for Euro 6-normen.
- 116 Hvad angår det første spørgsmål kan det fra et kontekstuel og teleologisk synspunkt anføres, at det af tredje betragtning til forordning nr. 715/2007 fremgår, at »i denne forordning [fastsættes] de grundlæggende bestemmelser om emissioner fra køretøjer, mens de tekniske specifikationer vil blive fastsat ved gennemførelsesforanstaltninger, som vedtages efter udvalgsproceduren«. Endvidere fremgår det af fjerde betragtning til denne forordning, at »der er behov for yderligere reduktioner i emissionerne fra transportsektoren [...], fra husholdninger og fra energi-, landbrugs- og erhvervssektorerne for at opfylde målsætningerne om luftkvaliteten i EU«, at »opgaven med at reducere emissioner fra motorkøretøjer [i denne forbindelse bør] gribes an som led i en samlet strategi«, og at »Euro 5- og Euro 6-normerne er en af de foranstaltninger, hvormed formålet er at nedbringe emissioner af partikler og ozonprækursorer som f.eks. nitrogenoxid og carbonhydrider«. Femte betragtning til denne forordning præciserer, at »[o]pfyldelse af EU's mål for luftkvalitet kræver, at der ydes en konstant indsats for at begrænse emissionerne fra køretøjer«, at »erhvervslivet [af denne grund bør] modtage klare oplysninger om fremtidige emissionsgrænser«, og at »denne forordning [derfor] ud over Euro 5-emissionsgrænser også [indeholder] emissionsgrænser for Euro 6-normen«. I sjette betragtning til samme forordning tilføjes, at »[d]er [...] navnlig [er] behov for en betydelig begrænsning af dieselmotorkøretøjers emissioner af nitrogenoxid for at forbedre luftkvaliteten og overholde grænseværdierne for luftforurening«, og at »[d]et betyder, at de ambitiøse grænseværdier for Euro 6-normen må nås«.
- 117 Følgende bestemmelser i forordning nr. 715/2007 skal desuden tages i betragtning. Artikel 1 præciserer, at »[i] denne forordning fastlægges fælles tekniske krav til typegodkendelse af motorkøretøjer [...] med hensyn til emission«. Af artikel 4, stk. 1, fremgår, at »[f]abrikanten skal påvise, at alle nye køretøjer med henblik på salg, registrering eller ibrugtagning i Fællesskabet er typegodkendt i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger«, og at »[d]isse forpligtelser omfatter overholdelse af de emissionsgrænser, som er angivet i bilag I og de i artikel 5 nævnte gennemførelsesforanstaltninger«. Artikel 4, stk. 2, bestemmer, at »fabrikantens tekniske foranstaltninger [skal] sikre, at udstødnings- og fordampningsemissionerne fra køretøjerne i hele deres normale levetid og ved normal brug reelt begrænses i overensstemmelse med denne forordning«, og at »[o]verensstemmelsen efter ibrugtagning kontrolleres, navnlig udstødningssemissionernes overensstemmelse med grænseværdierne i bilag I«. Artikel 10 pålægger medlemsstaterne, i overensstemmelse med den tidsplan, der er fastsat deri under hensyn til de forskellige kategorier af køretøjer, at nægte typegodkendelse eller registrering, salg og ibrugtagning af nye køretøjer, såfremt de »ikke er i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger, navnlig med Euro 5- [eller] Euro 6-emissionsgrænserne i [bilag I]«.
- 118 Det fremgår af de betragtninger og bestemmelser, som er gengivet i præmis 116 og 117 ovenfor, at de emissionsgrænser for nitrogenoxider, som er fastsat for Euro 6-normen, og som er anført i bilag I til forordning nr. 715/2007, udgør en væsentlig bestemmelse i denne forordning, og endog det centrale element heri, eftersom alle den nævnte forordnings bestemmelser kun tjener det formål at sikre overholdelsen af disse grænseværdier, sammen med andre, som vedrører andre forurenende emissioner, i køretøjernes normale levetid og ved normal brug, og eftersom grænserne for nitrogenoxidemissioner er fastlagt i selve forordningen (i bilag I, som udgør en integrerende del heraf), de blev fastlagt af

Parlamentet og Rådet, og der ikke er nogen bestemmelse i forordningen, som udtrykkeligt bemyndiger Kommissionen til at ændre disse inden for rammerne af dens gennemførelsesbeføjelser.

- 119 I denne henseende fremgår det modsætningsvis for så vidt angår forurenende partikler, der i artikel 3, nr. 5), i forordning nr. 715/2007 er defineret som ikke-gasformige komponenter af udstødningsgassen, af samme forordnings artikel 14, stk. 2, at Kommissionen, når et program om partikelmåling, som udføres inden for rammerne af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, er afsluttet og senest ved ikrafttrædelsen af Euro 6, skal foretage en »justering« af de partikelmassebaserede grænseværdier, som er angivet bilag I til denne forordning, og indføre grænseværdier baseret på partikelantal i dette bilag. Den omstændighed, at der ikke findes en bestemmelse af samme art vedrørende grænseværdier for nitrogenoxidemissioner, bekræfter, at Parlamentet og Rådet ikke har haft til hensigt at give Kommissionen beføjelse til at ændre disse. Den omstændighed, at bestemmelsen vedrørende partikler har karakter af en undtagelsesbestemmelse, bekræftes endvidere af andre bestemmelser i denne forordnings artikel 14, nemlig stk. 4 og 5, hvorefter en eventuel indførelse af emissionsgrænser for yderligere forurenende stoffer eller ændring af emissionsgrænserne for så vidt angår udstødningsemissioner af carbonmonoxid og carbonhydrid efter koldstart skal give anledning til Kommissionens forelæggelse af forslag for Parlamentet og Rådet. Følgelig henhører, når bortses fra partikler, fastsættelse eller ændring af grænseværdier for emissioner af forurenende stoffer, herunder nitrogenoxider, fra de køretøjer, der er genstand for denne forordning, under Parlamentet og Rådet.
- 120 De emissionsgrænser for nitrogenoxider, som er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, udgør derfor en væsentlig bestemmelse i denne forordning, som ikke kan ændres af Kommissionen inden for rammerne af udvalgsproceduren forskriftsprocedure med kontrol, således som den i øvrigt selv har medgivet, som anført i præmis 107 ovenfor.
- 121 Hvad angår det andet spørgsmål har Kommissionen anført, at den ikke har ændret de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, ved i den anfægtede forordning at have fastlagt de NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der skal overholdes under RDE-prøvninger gennem fastsættelse af overensstemmelsesfaktorer CFpollutant. Der erindres om, at de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som i den anfægtede forordning er fastlagt for nitrogenoxider, i en overgangsperiode, der alt efter køretøjskategorier og arten af de akter, der anmodes om, udløber mellem den 31. december 2019 og den 31. december 2021, efter anmodning fra den berørte bilfabrikant er på 2,1 og normalt er på 1,5. Anvendes de som multiplikationsfaktor på Euro 6-emissionsgrænserne, når man frem til NTE-emissionsværdierne. Kommissionen har i det væsentlige anført, at de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat i Euro 6-normen, ikke blot fortsat finder anvendelse på laboratorieprøvninger, men at de nu også finder anvendelse for så vidt angår RDE-prøvninger, idet overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant blot er faktorer, der tager sigte på statistisk og teknisk korrektion.
- 122 I denne henseende bemærkes for det første, at det fremgår af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 715/2007, hvorefter »fabrikantens tekniske foranstaltninger [skal] sikre, at udstødnings- og fordampningsemmissionerne fra køretøjerne i hele deres normale levetid og ved normal brug reelt begrænses i overensstemmelse med denne forordning«, at de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til denne forordning, skal overholdes ved faktisk kørsel, og følgelig under officielle prøvninger ved faktisk kørsel forud for typegodkendelsen. Kommissionen har ikke bestridt dette, idet den selv har anført, at dette er tilfældet.
- 123 Derfor er Kommissionens argument, hvorefter de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, fortsat finder fuld anvendelse på laboratorieprøvninger, uanset at det er korrekt, ikke relevant, eftersom disse grænser også skal overholdes under RDE-prøvninger. Hvad angår argumentet om, at laboratorieprøvninger er »hjørnестenen« i kontrollen af køretøjers forurenende emissioner, som er nævnt i præmis 108 ovenfor, er dette i modstrid med den omstændighed, at betingelserne ved disse forsøg netop i for høj grad afviger fra betingelserne ved faktisk kørsel til, at de i sig selv kan sikre overholdelsen af de regler om køretøjers forurenende emissioner, som er fastsat i denne forordning, således som allerede antydnet i 15. betragtning hertil, og som det udtrykkeligt er anført i første, anden og fjerde betragtning til forordning

- 2016/427, som indførte RDE-prøvninger i lovgivningen, ligesom i tredje og syvende betragtning til den anfægtede forordning. Selv om laboratorieprøvninger tilvejebringer meget detaljerede og nyttige oplysninger om køretøjers »adfærd«, særlig efter at NEDC-prøvningerne er blevet erstattet af WLTP-prøvninger, indebærer de således ikke, at RDE-prøvningerne henvises til en sekundær position.
- 124 I denne henseende er RDE-prøvninger, selv om der gør sig særlige begrænsninger gældende for deres vedkommende, navnlig med hensyn til, som forklaret af Kommissionen, forvaltningen af visse usikkerhedsmargener, således som Kommissionen har forklaret, udformet med henblik på bedre at foregribe de normale betingelser for brugen af køretøjer end laboratorieprøvninger, jf. de betragtninger til forordning 2016/427 og til den anfægtede forordning, som er nævnt i præmis 123 ovenfor. Særlig er det i fjerde betragtning til forordning 2016/427 anført, at målet med det arbejde, der førte til de RDE-prøvninger, som blev fastlagt i denne forordning, var at »udvikle en [RDE-]prøvningsprocedure [...], som bedre afspejler de målte emissioner ved kørsel i trafikken«.
- 125 Betydningen af RDE-prøvningerne er desuden blevet øget, siden disse prøvningers retlige rækkevidde blev ændret ved den anfægtede forordning, i henhold til hvilken disse prøvninger, således som Kommissionen har redegjort for, fra datoerne for anvendelsen af de NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, som den fastlægger, ikke længere blot gennemføres med henblik på »overvågningsformål«, men deres resultater er afgørende for, om der kan opnås en typegodkendelse, og følgelig for, om de pågældende køretøjer registreres, sælges, tages i brug og køre på vejene.
- 126 Følgelig har det forhold, at laboratorieprøvninger og RDE-prøvninger eksisterer side om side, ingen indvirkning på forpligtelsen til at overholde de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, ved faktisk kørsel og dermed under RDE-prøvningerne.
- 127 Under disse betingelser kan det ikke anerkendes efter gældende ret, at Kommissionen ved hjælp af overensstemmelsesfaktorer CFpollutant selv fastsætter NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der ikke må overskrides under RDE-prøvninger, som er højere end de grænser for disse emissioner, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007.
- 128 Dette fører nemlig de facto til at ændre de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, for RDE-prøvningers vedkommende, selv om disse grænser, således som det fremgår af præmis 122 ovenfor, skal finde anvendelse på RDE-prøvninger.
- 129 Det skal i denne henseende fremhæves, at systemet med anvendelse af en koefficient (overensstemmelsesfaktoren CFpollutant), hvormed de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, multipliceres, nødvendigvis fører til, at selve denne norm ændres, i modsætning til et system, der tager hensyn til måleapparaternes funktion og mulige fejl ved at foretage korrektioner af selve målingerne, men ikke af de grænseværdier, som skal overholdes. Hvis fejlmargenerne vedrørende de målinger, der lægges til grund, holder sig inden for tilstrækkeligt snævre proportioner, gør den sidstnævnte type af system det således muligt med en rimelig grad af pålidelighed at efterprøve, om grænseværdierne er overholdt.
- 130 Da ændringen af de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, som anført i præmis 120 ovenfor udgør en ændring af en væsentlig bestemmelse i denne forordning, havde Kommissionen ikke kompetence til at foretage en sådan ændring under udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser inden for rammerne af udvalgsproceduren forskriftsprocedure med kontrol i henhold til denne forordnings artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3.
- 131 Denne konklusion anfægtes ikke af den omstændighed, at overensstemmelsesfaktorer CFpollutant og NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner er foreskrevet i forordning 2016/427, som ikke er blevet gjort til genstand for et annullationssøgsmål. Dels kan denne forordning, som også er en kommissionsforordning, ikke »skærme af« for anvendelsen af de i præmis 112-120 ovenfor undersøgte bestemmelser i forordning nr. 715/2007, som fastsætter rækkevidden af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser på området, dels er det faktisk selve den anfægtede forordning, der fører til, at der anvendes NTE-værdier, der ligger over de grænser, som er fastsat for Euro 6-normen, i stedet for

disse grænser for så vidt angår nitrogenoxidemissioner under RDE-prøvninger, idet disse værdier gøres bindende med henblik på afgørelsen af, om prøvningerne består eller ej.

- 132 Sagsøgernes anbringender til støtte for annullationspåstanden om Kommissionens manglende kompetence skal derfor tages til følge, for så vidt som de tager sigte på de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, der er fastlagt i den anfægtede forordning, hvorefter følger NTE-værdierne for nitrogenoxidemissioner.
- 133 For fuldstændighedens skyld skal det, såfremt det i modsætning til, hvad der er fastslået ovenfor, antages, at Kommissionen ikke desto mindre kan fastsætte overensstemmelsesfaktorer CFpollutant for at tage hensyn til visse usikkerheder, præciseres, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke kunne fastlægge de niveauer, der er indeholdt i den anfægtede forordning, og samtidig iagttage rækkevidden af dens gennemførelsesbeføjelser. Disse niveauer gør det ikke muligt med en rimelig pålidelighed at kontrollere overholdelsen af de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, under RDE-prøvninger, selv om disse grænser skal finde anvendelse på disse prøvninger, jf. det i præmis 122 ovenfor anførte.
- 134 Henset til de meget betydelige værdier af de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som er fastlagt, på 2,1 og 1,5, kan de nitrogenoxidemissionsniveauer, der måles under RDE-prøvninger, være op til henholdsvis mere end dobbelt og halvanden gang så høje som de grænser for disse emissioner, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, uden at en prøvning anses for at være negativ. For at anvende et eksempel, som sagsøgerne har givet, indebærer dette, at en dieseldreven personbil, hvis nitrogenoxidemissioner er begrænset i henhold til Euro 6-normen til 80 mg/km, kan bestå RDE-prøvningen, hvis den holder sig under en måling på 168 mg/km i overgangsfasen, og hvis den holder sig under en måling på 120 mg/km efter denne fase. Der erindres om, at den grænseværdi, der var fastsat for Euro 5-normen, var på 180 mg/km for samme type af køretøj.
- 135 Selv såfremt Kommissionens forklaringer vedrørende de tekniske og statistiske usikkerhedsmargener, som skulle have begrundet de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, der er fastlagt i den anfægtede forordning, alle anses for at være korrekte, gør de NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der følger deraf, det imidlertid ikke muligt at kontrollere med rimelig pålidelighed, om de grænser for disse emissioner, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, overholdes af et køretøj i forbindelse med en RDE-prøvning.
- 136 Selv hvis man begrænser sig til kun at anvende den normale, såkaldt »endelige«, overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 1,5, forklaret ved en teknisk usikkerhedsmargen på 0,5 eller 50%, må det fastslås, at en fejlmargen på 50% udgør halvdelen af det, der fremstår som værende målt, og at denne margen, såfremt den konverteres til en egentlig fejlmargen i forhold til apparatets måling, fører til en margen på 33% (det accepteres, at en måling på 120 mg/km reelt kan svare til emissioner på 80 mg/km, dvs. en tredjedel mindre end resultatet af målingen). Dette betyder, at det efter gennemførelsen af en RDE-prøvning ikke kan afgøres, om det køretøj, der er genstand for prøvningen, overholder disse grænser eller ej, eller overhovedet nærmer sig dem. Ved at der tages hensyn til en sådan faktor, kan det, såfremt et PEMS ved en dieseldreven personbils tilbagevendende fra en RDE-prøvning viser et nitrogenoxidemissionsniveau på 120 mg/km, betyde følgende tre ting: Enten yder apparatet korrekte målinger, og køretøjet emitterer ganske rigtigt 120 mg/km nitrogenoxid, dvs. halvanden gang mere end, hvad der er tilladt i henhold til Euro 6-normen, eller apparatet kan faktisk begå målingsfejl af et omfang, der svarer til den af Kommissionen anførte tekniske usikkerhedsmargen, som Kommissionen har fremført, hvilket vil kunne betyde, at køretøjet reelt kun emitterer 80 mg/km nitrogenoxid, dvs. at det netop overholder normen, eller omvendt, hvis apparatet tager fejl i modsat retning, at køretøjet reelt emitterer 160 mg/km nitrogenoxid, dvs. dobbelt så meget som tilladt i henhold til denne norm. I modsætning til, hvad Kommissionen i det væsentlige oplyste i retsmødet som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, er der imidlertid intet, der garanterer, at laboratorieprøvningen nødvendigvis vil »fange« et køretøj, der forurener for meget, og som takket være den tekniske usikkerhedsmargen har bestået RDE-prøvningen. Der er eksempelvis intet, der garanterer, at en dieseldreven personbil, som er »målt« til 100 mg/km under RDE-prøvningen, og som reelt har emitteret nitrogenoxid på dette niveau eller et højere niveau under denne prøvning, vil udvise nitrogenoxidemissioner på mere end 80 mg/km under laboratorieprøvningen. Hvis

laboratorieprøvningserne var så pålidelige, ville RDE-prøvnings i øvrigt ikke være nødvendige. De ovenfor identificerede problemer vil så meget desto mere foreligge, hvis den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 2,1 anvendes.

- 137 Omfanget af den usikkerhed, der følger af værdierne for overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant i den anfægtede forordning, gør det derfor, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, under alle omstændigheder ikke muligt at håndhæve de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, under RDE-prøvnings, henset til de mulige meget betydelige forskelle mellem disse grænser og de mængder af nitrogenoxid, der reelt emitteres under prøvningerne, selv om NTE-værdierne for disse emissioner ikke er overskredet ifølge de målinger, der er gennemført af PEMS. Usikkerhedens omfang fører således de facto til, at disse grænser ændres for RDE-prøvningserne, selv om sådanne grænser ifølge bestemmelserne i forordning nr. 715/2007 skal overholdes ved faktisk kørsel og følgelig under officielle prøvninger ved faktisk kørsel forud for typegodkendelsen, således som anført i præmis 122 ovenfor. Kommissionen har dermed af disse grunde også tilsidesat grænserne for sin kompetence i denne henseende, således som der er redegjort for i præmis 132 ovenfor.
- 138 Ydermere kan det med hensyn til det af Kommissionen anførte med henblik på at begrunde specifikt den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 2,1 med en statistisk usikkerhedsmargen på 0,6, der skal lægges til den tekniske usikkerhedsmargen på 0,5, som anvendes ved den normale, såkaldt »endelige« overensstemmelsesfaktor CFpollutant, bemærkes, at disse forklaringer ikke er overbevisende, henset til Kommissionens erklærede mål om at sikre overholdelsen af de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, i forbindelse med RDE-prøvnings.
- 139 I denne henseende er den midlertidige statistiske usikkerhedsmargen på 60% ifølge Kommissionen knyttet til de forskellige mulige kørselsruter, der kan tilbagelægges af førerne ved prøvningerne. Uden specifikke instruktioner vil forskellige førere, som har fået overladt det samme køretøj med henblik på kørsel på vej i et vist tidsrum, ganske vist vende tilbage med meget forskellige resultater alt efter deres kørestil, de veje, de faktisk er kørt ad, og trafikforholdene. Generelt korrigeres eventuel misvisning eller statistiske usikkerheder (risiko for manglende repræsentativitet af resultaterne i forhold til de reelle forhold som helhed) imidlertid gennem foranstaltninger vedrørende repræsentativiteten af stikprøven eller af forsøget (i det foreliggende tilfælde repræsentativiteten af prøvningen) eller gennem antallet af forsøg (i det foreliggende tilfælde antallet af prøvninger), som gennemføres, og ikke ved at angive, at resultaterne vil kunne være behæftet med en fejlmargen på 60%. I det foreliggende tilfælde kan betydelige fejl i forhold til et køretøjs reelle gennemsnitlige brug undgås ved at foreskrive en kørselsrute, som er tilstrækkeligt repræsentativ i forhold til en sådan reel gennemsnitlig brug (typer af brug – landevej-by-motorvej – og trafikforhold), og ved at foreskrive en »gennemsnitlig« kørestil. I retsmødet nævnte Kommissionen i øvrigt selv flere elementer i bilag III A i forordning nr. 692/2008, der definerer betingelserne for RDE-prøvnings, som går i denne retning. Således skal de tre typer af kørestrækninger – landevej, by, motorvej – være stort set af samme varighed, prøvningerne skal finde sted på en hverdag i mindst 700 meters højde, og der er fastsat rammer for hastighederne. Under disse betingelser bør den tilfældige variation af den samlede køretid mellem halvanden time og to timer, som tager sigte på at forpurre en eventuel manipulationsanordnings intervention eller deaktivering på et specifikt tidspunkt, ikke føre til resultater, som er markant forskellige alt efter den faktiske varighed af prøvningerne.
- 140 Selv om det som anført af Kommissionen i retsmødet er muligt, at en kørestrækning i Estland en sommereftermiddag giver »bedre« resultater end en kørestrækning i Luxembourg om vinteren i morgentimerne, burde indholdet af bilag III A endvidere dels sikre, at der ikke findes for mange forskelle mellem de to kørestrækningers karakteristika (en for ekstrem prøvning – med for koldt vejr, for mange trafikpropper – ville der blive set bort fra), dels bestemmer forordning nr. 715/2007, der fastsætter grænseværdierne for nitrogenoxidemissioner for Euro 6-normen, ikke, at disse grænseværdier er højere i Luxembourg end i Estland. De skal overholdes overalt i Unionen som »øvre grænser«. RDE-prøvnings har netop til formål at sikre, at dette er tilfældet under betingelser, der uden at være ekstreme skal være repræsentative for faktisk kørsel med bilen, også i Luxembourg.

- 141 Desuden skal en og samme køretøjstype, således som Kommissionen bekræftede i retsmødet som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, ikke undergives en hel række af RDE-prøvninger, hvis resultater slås sammen i håbet om, at de er statistisk repræsentative. Der kan ganske vist være tale om en anden prøvning, hvis der er indtruffet en særlig omstændighed i forbindelse med den første prøvning, og der kan være tale om en RDE-prøvning med henblik på typegodkendelsen og derefter senere yderligere prøvninger, der tager sigte på at efterprøve, om emissionsgrænserne for nitrogenoxider fortsat overholdes i løbet af køretøjets levetid (sådanne prøvninger af overensstemmelse efter ibrugtagning er endnu ikke blevet gennemført). RDE-prøvningerne gennemføres også, da de er temmelig komplicerede og omkostningskrævende, for »prøvningsfamilier«, som kan omfatte flere lignende køretøjstyper, som af fabrikanten er sat sammen i den samme »familie«, og hvoraf kun et udvalg af typer faktisk er genstand for prøvningerne, således som fastsat i artikel 3, stk. 10, andet afsnit, i forordning nr. 692/2008, sammenholdt med tillæg 7 til denne forordnings bilag III A. Det er under disse betingelser konkret højst nogle enkelte køretøjer ud af en og samme »familie«, der samtidig er genstand for RDE-prøvninger, men der foretages ikke en hel række RDE-prøvninger for et og samme køretøj, en køretøjstype eller endog en »familie« af køretøjstyper, hvoraf der på en eller anden måde udtrages et statistisk »gennemsnit«. Hvert enkelt af de køretøjer, der som fælles repræsentant for en anden type inden for »familien« undergives prøvningen, skal bestå RDE-prøvningen, for at hele den »familie«, som den tilhører, anses for at have bestået RDE-prøvningerne, således som det fremgår af punkt 4.1.1 og 4.1.2 i det nævnte tillæg 7. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at de grænser for forurenende emissioner, som er fastlagt for Euro-normerne, ikke er værdier, som skal opnås inden for rammerne af en generel tilgang, men at der er tale om grænser, som skal overholdes af hvert enkelt køretøj.
- 142 På denne baggrund finder Retten det tvivlsomt, om Kommissionens påberåbelse af mulige statistiske fejl er berettiget. De omstændigheder, som Kommissionen har anført, synes at rejse tvivl om en RDE-prøvnings egnethed til reelt at afspejle kørsel på vej. Retten bemærker imidlertid, uden at opkaste sig selv til teknisk ekspert, at RDE-prøvninger har gennemgået en langvarig »modningsproces«, eftersom Kommissionen i sine skriftlige indlæg har oplyst, at arbejdet hermed tog sin begyndelse i januar 2011, at prøvninger af samme karakter siden samme år er blevet gennemført operationelt for tunge erhvervskøretøjers vedkommende, og at de kun er blevet gennemført alene med henblik på »overvågningsformål« for så vidt angår de køretøjer, der er genstand for forordning nr. 715/2007, i en kort periode mellem den 20. april 2016, dvs. datoen for ikrafttrædelsen af forordning 2016/427, og, for visse køretøjers vedkommende, den 1. september 2017, dvs. den første dato for den faktiske anvendelse af NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner inden for rammerne af typegodkendelser. Det er under disse omstændigheder overraskende, at Kommissionen ikke har haft tid til i tilstrækkelig grad at præcisere og standardisere RDE-prøvninger, således at de er repræsentative for faktisk kørsel i trafikken, for at undgå en usikkerhed i denne henseende på 60% i forhold til disse prøvningsresultater. Kernen i forordning 2016/427, som indførte bilag III A til forordning nr. 692/2008, navnlig dets punkt 4 ff. samt elleve tillæg, der udgør ca. 120 sider i den konsoliderede version, som er tilgængelig online i EUR-Lex-databasen, består i øvrigt i at beskrive meget præcist, hvori en RDE-prøvning består, og hvordan den skal gennemføres. Selv hvis der fortsat kan forekomme nogle variationer af resultaterne af RDE-prøvninger af flere typer af køretøjer, der tilhører den samme »familie«, eller der måtte forekomme sådanne variationer mellem to prøvninger af det samme køretøj, er dette uløseligt forbundet med selve begrebet prøvning af denne art.
- 143 Da den usikkerhedsmargen på 60%, som er knyttet til den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 2,1, ikke forekommer at være begrundet i de statistiske problemer, som Kommissionen har påberåbt sig, har Kommissionen under alle omstændigheder ikke godtgjort, at denne midlertidige faktor gjorde det muligt at kontrollere overholdelsen af de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, under RDE-prøvninger.
- 144 Af de i præmis 138-143 ovenfor anførte grunde bekræfter Retten således ex tute, at indførelsen af den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant på 2,1 de facto fører til, at disse grænser ændres for RDE-prøvninger, selv om sådanne grænser ifølge bestemmelserne i forordning nr. 715/2007 skal overholdes ved faktisk kørsel og dermed under officielle prøvninger ved faktisk kørsel forud for typegodkendelsen, således som anført i præmis 122 ovenfor. Af disse grunde har Kommissionen dermed også tilsidesat grænserne for sin kompetence i denne henseende, som anført i præmis 132 ovenfor.

145 Derimod er der ikke blevet argumenteret for anbringenderne om Kommissionens manglende kompetence for så vidt angår de øvrige aspekter af den anfægtede forordning, der i øvrigt generelt ikke kritiseres af sagsøgerne. Disse anbringender kan dermed kun tages til følge for så vidt angår disse øvrige aspekter, hvis disse ikke kan udskilles fra de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som er fastlagt i den anfægtede forordning. Dette spørgsmål bliver undersøgt nedenfor inden for rammerne af undersøgelsen, i hvilket omfang den anfægtede forordning skal annulleres.

– *Sagsøgernes øvrige anbringender*

146 Som anført i præmis 85 ovenfor har sagsøgerne også fremsat anbringender om tilsidesættelse i materiel henseende af forskellige EU-retlige bestemmelser og hævdet, at Kommissionen havde gjort sig skyld i magtfordrejning.

147 Alle disse anbringender tager, ligesom anbringenderne om Kommissionens manglende kompetence, kun sigte på at rejse tvivl om de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som er fastlagt i den anfægtede forordning, og de NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der følger deraf. For så vidt angår de øvrige aspekter af den anfægtede forordning afhænger spørgsmålet, om de er begrundede, dermed også af, om de forskellige bestemmelser kan udskilles.

148 Hvad angår anfægtelsen af de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som er fastlagt i den anfægtede forordning, og de NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der følger deraf, kan det bemærkes, at den konstaterede manglende kompetence for Kommissionen til at fastlægge disse faktorer, henset til grænserne for dens gennemførelsesbeføjelser i henhold til forordning nr. 715/2007, nødvendigvis indebærer en tilsidesættelse fra Kommissionens side af den sidstnævnte forordning.

149 I denne henseende har sagsøgerne alle tre påberåbt sig tilsidesættelse af bilag I til forordning nr. 715/2007. Dette bilag er nævnt i denne forordnings artikel 4, stk. 1, hvorefter overholdelse af de emissionsgrænser, som er angivet i dette bilag, er obligatorisk. De har anført, at Kommissionen ved i den anfægtede forordning at fastlægge overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, der resulterer i NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner under RDE-prøvninger, som ligger over de grænser for disse emissioner, som er fastsat for Euro 6-normen i dette bilag, har tilsidesat denne forordnings artikel 4, stk. 1. Den ovenfor i præmis 122-144 gennemførte analyse inden for rammerne af undersøgelsen af anbringenderne om Kommissionens manglende kompetence fører til den konklusion, at Kommissionen faktisk har ændret emissionsgrænserne for nitrogenoxider for RDE-prøvninger, selv om de skal anvendes ved faktisk kørsel, i særdeleshed disse prøvninger. For så vidt har Kommissionen nødvendigvis tilsidesat de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, og dermed bestemmelserne i samme forordnings artikel 4, stk. 1, hvorefter overholdelsen af disse grænser er obligatorisk.

150 Kommissionen har ganske vist også i sine bemærkninger vedrørende sagens realitet fremsat det argument, at der ikke er foretaget nogen retlig ændring af de emissionsgrænser for nitrogenoxider, der er fastsat for Euro 6-normen, og som findes i bilag I til forordning nr. 715/2007, og at sagsøgerne kun har anført »konkrete« eller »praktiske« ændringer. Disse grænser er ganske rigtigt ikke retligt set ændret i dette bilag, men det er netop derfor, at tilsidesættelsen af dem for så vidt angår RDE-prøvninger, som konkret eller i praksis er resultatet af, at der i stedet for disse grænser anvendes højere NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der følger af de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som er fastlagt i den anfægtede forordning, er ulovlig.

151 Det kan derfor fastslås, at forordning nr. 715/2007 er blevet tilsidesat.

152 Herudover er det ikke nødvendigt, henset til den konklusion, som Retten er nået frem til i præmis 132, 137, 144 og 151 ovenfor, at undersøge de øvrige anbringender og argumenter, som er blevet fremsat.

– *Rækkevidden af annullationen*

153 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne kun har fremsat argumenter imod punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning, som fastsætter værdien af de endelige og midlertidige overensstemmelsesfaktorer CFpollutant for nitrogenoxider. Dette bilag ændrer bilag III A til forordning nr. 692/2008, som fastlægger fremgangsmåden for RDE-prøvninger. Ifølge Kommissionen bør

annulationsøgsmålene derfor afvises i henhold til procesreglementets artikel 76, litra d), der kræver, at der anføres argumenter til støtte for de fremsatte anbringender, for så vidt som søgsmålene er rettet mod de øvrige bestemmelser i den anfægtede forordning, som kan udskilles fra de bestemmelser, som sagsøgerne har draget i tvivl. Hertil har byen Paris og Madrid kommune svaret, at annulation af punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning ville indebære, at denne forordning i sin helhed ville miste ethvert retligt formål eller enhver mening, hvilket begrundes, at den annulleres i sin helhed.

- 154 Der skal i det foreliggende tilfælde umiddelbart tages stilling til spørgsmålet, om de forskellige bestemmelser i den anfægtede forordning kan udskilles, dvs. at det skal efterprøves, om ulovligheden af de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, som er fastlagt i den anfægtede forordning, automatisk skal medføre annulation af andre bestemmelser i forordningen, som ikke kan udskilles (jf. i denne retning dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, præmis 104 og 105). Kommissionen har på sin side anført, at de øvrige bestemmelser i den anfægtede forordning, som ikke fastsætter disse faktorer, kan udskilles fra disse sidstnævnte bestemmelser.
- 155 Den bestemmelse, der fastsætter de omhandlede faktorer, og som skal annulleres, findes, som anført af Kommissionen, i punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning, der ændrer bilag III A til forordning nr. 692/2008, idet det navnlig efter punkt 2.1 indsætter et nyt punkt 2.1.1 og punkt 2.1.2, hvori værdien af den endelige overensstemmelsesfaktor og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor vedrørende massen af nitrogenoxider er angivet til henholdsvis »1 + margin ved margin = 0,5« og »2,1«, og hvori den periode, hvor den midlertidige overensstemmelsesfaktor kan anvendes, er fastlagt. Imidlertid indfører punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning også et nyt punkt 2.1.3 i bilag III A til forordning nr. 692/2008 vedrørende en »overførselsfunktion«, der indgår i beregningen af NTE-værdien, og som umiddelbart er fastsat til 1 og dermed ikke i øjeblikket har nogen indvirkning på denne beregning og ikke er blevet kritiseret af sagsøgerne. Punkt 2.1.3 i bilag III A til forordning nr. 692/2008 kan således udskilles fra punkt 2.1.1 og 2.1.2 i dette bilag, og navnlig fra værdien af overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant for nitrogenoxider, som er nævnt deri, og der er ikke anledning til at annullere punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning, for så vidt som det indfører denne bestemmelse.
- 156 Desuden er artikel 1, nr. 2) og 3), i den anfægtede forordning, som ændrer artikel 3, stk. 10, tredje afsnit, i forordning nr. 692/2008, ganske vist knyttet til fastlæggelsen af overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant for nitrogenoxider. Den ændrede version af denne bestemmelse fastsætter således: »Indtil tre år efter de datoer, der er fastsat i artikel 10, stk. 4, i [forordning nr. 715/2007], og fire år efter de datoer, der er fastsat i artikel 10, stk. 5, i nævnte forordning [eksempelvis indtil den 31. august 2017 for typegodkendelse af personbiler og indtil den 31. august 2019 for deres individuelle ibrugtagning], gælder følgende bestemmelser: a) Forskrifterne i punkt 2.1 i bilag III A finder ikke anvendelse [der er tale om de forskrifter, som angiver formelen for beregning af NTE-værdien, og som foreskriver, at denne værdi ikke må overskrides under RDE-prøvninger].« Denne bestemmelse fastsætter e contrario det tidspunkt, fra hvilket overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant, herunder de af sagsøgerne kritiserede, finder anvendelse på RDE-prøvninger, eller med andre ord fra hvilket tidspunkt disse prøvninger ikke længere gennemføres alene med henblik på overvågningsformål. Imidlertid kan denne bestemmelse også vedrøre andre forurenende stoffer end nitrogenoxider, for hvilke overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant er blevet fastlagt efter dem, der gælder for nitrogenoxider, således som det er tilfældet for fine partikler. Endvidere er annulation af denne bestemmelse ikke nødvendig for, at de kritiserede overensstemmelsesfaktorer CFpollutant for nitrogenoxider ikke længere finder anvendelse. Fraværet af en værdi i tabellerne over endelige og midlertidige overensstemmelsesfaktorer CFpollutant i punkt 2.1.1 og 2.1.2 i bilag III A til forordning nr. 692/2008 er i sig selv tilstrækkeligt med henblik herpå. Artikel 1, nr. 2) og 3), i den anfægtede forordning, der ændrer artikel 3, stk. 10, tredje afsnit, i forordning nr. 692/2008, kan således udskilles fra værdien af overensstemmelsesfaktorerne CFpollutant for nitrogenoxider, som er angivet i punkt 2.1.1 og 2.1.2 i bilag III A til sidstnævnte forordning, og der er derfor ikke anledning til at annullere denne bestemmelse.
- 157 De øvrige bestemmelser i den anfægtede forordning, der primært tager sigte på at supplere eller ændre bilag III A til forordning nr. 692/2008 med henblik på at præcisere forholdene under RDE-prøvninger, bevarer, i modsætning til byen Paris' og Madrid kommunes opfattelse, deres eksistensberettigelse, selv om de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant for nitrogenoxider, som er fastlagt i den anfægtede



forordning, annulleres. Særligt kan hele den for disse prøvninger fastsatte fremgangsmåde, som ikke er blevet kritiseret, bibeholdes uafhængigt af de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant, der er fastlagt for de forskellige forurenende stoffer. Selv om de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant for nitrogenoxider, der er fastlagt i den anfægtede forordning, annulleres, skal de overensstemmelsesfaktorer CFpollutant for partikelmasse, som er blevet fastlagt siden vedtagelsen af forordning 2017/1154, desuden finde anvendelse inden for rammerne af den fremgangsmåde, som er fastsat for disse RDE-prøvninger.

- 158 Det fremgår af det ovenstående, at det kun er punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning, der skal annulleres, for så vidt som dette punkt i punkt 2.1.1 og 2.1.2 i bilag III A til forordning nr. 692/2008 fastsætter værdien af den endelige overensstemmelsesfaktor CFpollutant og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant for massen af nitrogenoxider. Det fremgår ligeledes af det ovenstående, at de forskellige anbringender til støtte for søgsmålene, i overensstemmelse med det i præmis 145 og 147 ovenfor anførte, skal forkastes, for så vidt som de vedrører de øvrige bestemmelser i den anfægtede forordning, og at der derfor ikke er behov for at tage stilling til det af Kommissionen i denne henseende rejste formalitetsspørgsmål (jf. i denne retning dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 52).
- 159 Kommissionen påpegede i retsmødet, at forordning nr. 692/2008, der navnlig var ændret ved den anfægtede forordning, er blevet erstattet af forordning 2017/1151, hvorved Retten erindrer om, at den institution, der har udstedt en bestemmelse, som er blevet annulleret, for at efterkomme dommen om annulation og opfylde den fuldt ud skal fjerne bestemmelsen fra efterfølgende retsakter udstedt af denne institution, hvori den er blevet gentaget, og udelukke den fra retsakter, der skal udstedes, og herved tage hensyn til ikke blot dommens konklusion, men også de præmisser, der har ført til denne konklusion, og som danner det fornødne grundlag for denne (jf. i denne retning dom af 26.4.1988, Asteris m.fl. mod Kommissionen, 97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, EU:C:1988:199, præmis 26-31).

– *De tidsmæssige virkninger af annulationen*

- 160 I medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF kan Unionens retsinstanser, dersom de skønner det nødvendigt, angive, hvilke af en annulleret retsakts virkninger der skal betragtes som bestående. Denne bestemmelse er navnlig blevet fortolket således, at den, af hensyn til retssikkerheden, men også af hensyn til at undgå afbrydelse eller tilbagegang i gennemførelsen af politikker, der føres eller støttes af Unionen, såsom på området for miljøbeskyttelse eller den offentlige sundhed, at opretholde virkningerne af en annulleret retsakt i et rimeligt tidsrum (jf. i denne retning dom af 25.2.1999, Parlamentet mod Rådet, C-164/97 og C-165/97, EU:C:1999:99, præmis 22-24, og af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet, C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 72-74).
- 161 I det foreliggende tilfælde udtalte byen Paris og byen Bruxelles sig, adspurgt af Retten herom i retsmødet, imod en eventuel tidsmæssig tilpasning af virkningerne af en annulation, som Retten måtte træffe afgørelse om, idet de i det væsentlige anførte, at selv om der i et vist tidsrum ikke ville være nogen NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der skulle overholdes under RDE-prøvninger, ville bilfabrikanter, henset til udsigten til strengere krav i denne henseende i en relativt nær fremtid, ikke udnytte dette til at få godkendt køretøjer, der emitterer mere nitrogenoxid end i øjeblikket, idet deres fremstillingsprocesser ikke tillader, at produktionen foregår i ryk. Byen Bruxelles tilføjede, at den var særlig negativt indstillet over for en begrænsning af virkningerne for fremtiden. Kommissionen svarede på sin side, at en tilpasning af virkningerne af annulationen kun ville være relevant, hvis Retten i det væsentlige fastslog, at de kritiserede bestemmelser burde være blevet vedtaget af Parlamentet og Rådet.
- 162 Retten er ikke desto mindre af den opfattelse, at det vil kunne medføre to typer af problemer blot at annullere de kritiserede bestemmelser ex tunc. Først og fremmest vil der for så vidt angår »fortiden«, dvs. mellem det tidspunkt, hvor RDE-prøvningsne ikke længere er blevet gennemført alene med henblik på »overvågningsformål« (eksempelvis den 1.9.2017 for så vidt angår typegodkendelse af personbiler og køretøjer til personbefordring), og det tidspunkt, hvor nærværende dom, henset til bestemmelserne i artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, får retsvirkning, være en retlig usikkerhed med hensyn til gyldigheden af typegodkendelser af køretøjer, eller afslag på sådanne godkendelser, der er meddelt i denne periode. Det forhold, at der ikke findes en

overensstemmelsesfaktor CFpollutant for nitrogenoxidemissioner, vil nemlig enten kunne fortolkes således, at der ikke er foreskrevet nogen NTE-værdi i denne henseende i forbindelse med disse prøvninger, eller derimod således, at det er de grænseværdier, der er fastlagt for Euro 6-normen, der som sådanne skal finde anvendelse. For så vidt angår fremtiden, dvs. mellem det tidspunkt, hvor nærværende dom får retsvirkning, og det tidspunkt, hvor Kommissionen eller Parlamentet og Rådet i givet fald vil have draget konsekvenserne heraf ved at have præciseret den regel, der finder anvendelse i forbindelse med disse prøvninger, vil den samme retlige usikkerhed fortsat bestå. Dette ville, såfremt den fortolkning, hvorefter der i løbet af denne periode ikke er nogen emissionsgrænser for nitrogenoxider, der ikke må overskrides i forbindelse med disse samme prøvninger, var fremherskende hos de myndigheder, der står for typegodkendelse af køretøjer, kunne føre til, at køretøjer, der selv i denne henseende overskrider de NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der er fastsat i den anfægtede forordning, opnår en typegodkendelse, og dermed føre til et tilbageskridt i forhold til de på området forfulgte mål om miljø- og sundhedsbeskyttelse.

- 163 Såfremt der ikke blev foretaget en tidsmæssig tilpasning af annullationen, ville det derfor på samme tid kunne være til skade for berettigede økonomiske interesser hos den bilindustri, som har opfyldt den gældende lovgivning, i givet fald for de forbrugere, som har erhvervet køretøjer, der har overholdt denne lovgivning, og for Unionens politikker på miljø- og sundhedsområdet. Der skal derfor træffes bestemmelse om, dels at virkningerne af den annullerede bestemmelse er endelige for så vidt angår »fortiden« i den i præmis 162 ovenfor præciserede forstand, og at de opretholdes for fremtiden i en rimelig periode, der gør det muligt at ændre lovgivningen på området, idet denne frist ikke må overstige 12 måneder fra den dato, hvor nærværende dom får retsvirkning, hvilket, henset til bestemmelserne i artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, vil sige fra udløbet af appelfristen, hvis der ikke iværksættes appel af nærværende dom, eller i modsat fald fra stadfæstelsen eller afvisningen af appellen.

### ***Byen Paris' erstatningspåstand***

- 164 Som anført i præmis 30 ovenfor har byen Paris nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale et symbolsk beløb på 1 EUR til dækning af den skade, som byen Paris har lidt som følge af vedtagelsen af den anfægtede forordning. Dette krav er baseret på artikel 340, stk. 2, TEUF, hvorefter »[Unionen] [f]or så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold, [...] i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, [skal] erstatte skader forvoldt af dets institutioner«. Byen Paris påberåber sig i denne henseende ulovligheden af denne forordning, der er resultatet af en kvalificeret tilsidesættelse af trindhøjere retsregler, den omstændighed, at der foreligger en faktisk og reel skade på grund af omkostningerne til de foranstaltninger, som den er nødsaget til at iværksætte for at kompensere for den øgede bilforurening, mistet tiltrækningskraft i turistmæssig henseende for Paris og ringere effektivitet af byens tiltag med henblik på at højne indbyggernes bevidsthed om de risici, der fremkaldes af forurenende emissioner, og endelig den direkte årsagsforbindelse mellem Kommissionens adfærd og denne skade. Byen Paris har imidlertid begrænset sit erstatningskrav til et symbolsk beløb på 1 EUR, der vil gøre det muligt at genoprette den skade på omdømme og legitimitet, som dens tiltag på miljøområdet har lidt.
- 165 Kommissionen har bestridt, at byen Paris' erstatningspåstand kan antages til realitetsbehandling, navnlig fordi byen ikke seriøst har underbygget, at den angiveligt lidte skade er reel, og heller ikke, at der foreligger årsagsforbindelse mellem vedtagelsen af den anfægtede forordning og skaden.
- 166 Unionens retsinstanser er imidlertid beføjede til, såfremt det under de i en sag foreliggende omstændigheder af retsplejehensyn er berettiget at forkaste et søgsmål i realiteten, uden at der træffes afgørelse om en formalitetsindsigelse, som er fremsat (jf. i denne retning dom af 24.6.2015, Fresh Del Monte Produce mod Kommissionen og Kommissionen mod Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P og C-294/13 P, EU:C:2015:416, præmis 193 og den deri nævnte retspraksis).
- 167 I det foreliggende tilfælde er den skade »på omdømme og legitimitet«, for hvilken byen Paris kræver en erstatning på et symbolsk beløb, der udgør 1 EUR, på ingen måde godtgjort. Der er således ingen oplysninger, der understøtter den mistede turistmæssige tiltrækningskraft eller de vanskeligheder med at højne indbyggernes bevidsthed om de risici, der fremkaldes af forurenende emissioner, som sagsøgeren har påberåbt sig, der vil kunne svare til en skade på omdømme og legitimitet. Ligeledes er

der ingen oplysninger, der understøtter det forhold, at sådanne situationer, selv hvis de findes godtgjort, er en følge af Kommissionens vedtagelse af den anfægtede forordning.

- 168 Desuden er det blevet fastslået, at annullation af den retsakt, der ligger til grund for en ikke-økonomisk skade på omdømme, alt efter omstændighederne kan være tilstrækkelig til at genoprette denne skade (jf. i denne retning dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 47-49, og af 7.10.2015, European Dynamics Luxembourg m.fl. mod KHIM, T-299/11, EU:T:2015:757, præmis 155).
- 169 Derfor er den skade på omdømme og legitimitet, som byen Paris har påberåbt sig, under alle omstændigheder særlig velegnet til en symbolsk og tilstrækkelig genoprettelse ved, at der blot sker annullation af den bestemmelse i den anfægtede forordning, som den har draget i tvivl.
- 170 Derfor skal byen Paris' erstatningskrav ikke tages til følge.

### Sagsomkostninger

- 171 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Retten kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part ud over at bære sine egne omkostninger skal betale en del af modpartens omkostninger.
- 172 Kommissionen har tabt sagen på flere punkter og bør derfor pålægges foruden at bære sine egne omkostninger også at betale halvdelen af sagsøgernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Niende Udvidede Afdeling):

- 1) **Punkt 2 i bilag II til Kommissionens forordning (EU) 2016/646 af 20. april 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) annulleres, for så vidt som det i punkt 2.1.1 og 2.1.2 i bilag III A til Kommissionens forordning nr. 692/2008 af 18. juli 2008 om gennemførelse af forordning nr. 715/2007 fastsætter værdien af den endelige overensstemmelsesfaktor CFpollutant og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant for massen af nitrogenoxider.**
- 2) **I øvrigt frifindes Europa-Kommissionen.**
- 3) **Virkningerne af den i medfør af punkt 1 i denne domskonklusion annullerede bestemmelse opretholdes, indtil der inden for en rimelig frist vedtages ny lovgivning, der træder i stedet for disse bestemmelser, idet denne frist ikke må overstige 12 måneder fra den dato, hvor nærværende dom får retsvirkning.**
- 4) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler halvdelen af de af Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid afholdte omkostninger.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 2018.

Justitssekretær

Afdelingsformand

---

\* Processprog: spansk og fransk.

## DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. januar 2022 (\*)

»Appel – annulationssøgsmål – miljø – typegodkendelse af motorkøretøjer – forordning (EU) 2016/646 – emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) – fastsættelse af NTE-værdier (not-to-exceed) for emissioner af nitrogenoxider under prøvninger ved faktisk kørsel (RDE – real driving emission) – artikel 263, stk. 4, TEUF – formaliteten med hensyn til et søgsmål – indenstatslig enheds beføjelser på miljøbeskyttelsesområdet til at begrænse kørsel med visse køretøjer – betingelse om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt«

I de forenede sager C-177/19 P – C-179/19 P,

angående tre appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 22. februar 2019 (sagerne C-177/19 P og C-178/19 P) og den 23. februar 2019 (sag C-179/19 P),

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved J. Möller, D. Klebs og S. Eisenberg, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

**Association des Constructeurs Européens d'Automobiles** ved advocati F. Di Gianni og G. Coppo

**Rumænien** først ved E. Gane, O.-C. Ichim, L. Lițu og C.-R. Cantâr, derefter ved E. Gane, O.-C. Ichim og L. Lițu, som befuldmægtigede,

**Den Slovakiske Republik** ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

**Ville de Paris (Frankrig)** ved avocat J. Assous,

**Ville de Bruxelles (Belgien)** ved avocats M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux og A. Feyt samt Rechtsanwalt S. Kaisergruber,

**Ayuntamiento de Madrid (Spanien)** ved avocat J. Assous,

sagsøgere i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved J.-F. Brakeland og M. Huttunen, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans (sag C-177/19 P),

og

**Ungarn** ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

appellant,

støttet af:

**Association des Constructeurs Européens d'Automobiles** ved advocati F. Di Gianni og G. Coppo

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

**Ville de Paris (Frankrig)** ved avocat J. Assous,

**Ville de Bruxelles (Belgien)** ved avocats M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux og A. Feyt samt  
Rechtsanwalt S. Kaisergruber,

**Ayuntamiento de Madrid (Spanien)** ved avocat J. Assous,

sagsøgere i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved J.-F. Brakeland og M. Huttunen, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans (sag C-178/19 P),

og

**Europa-Kommissionen** ved J.-F. Brakeland, som befuldmægtiget,

appellant,

støttet af:

**Association des Constructeurs Européens d'Automobiles** ved advocati F. Di Gianni og G. Coppo

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

**Ville de Paris (Frankrig)** ved avocat J. Assous,

**Ville de Bruxelles (Belgien)** ved avocats M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux og A. Feyt samt  
Rechtsanwalt S. Kaisergruber,

**Ayuntamiento de Madrid (Spanien)** ved avocat J. Assous,

sagsøgere i første instans (sag C-179/19 P),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), formanden for Fjerde Afdeling, C.  
Lycourgos, og dommer M. Ilešič,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juni 2021,

afsagt følgende

## Dom

- 1 I appelskrifterne har Forbundsrepublikken Tyskland (sag C-177/19 P), Ungarn (sag C-178/19 P) og  
Europa-Kommissionen (sag C-179/19 P) nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den

Europæiske Unions Ret den 13. december 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid mod Kommissionen (T-339/16, T-352/16 og T-391/16, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:927), hvorved Retten dels annullerede punkt 2 i bilag II til Kommissionens forordning (EU) 2016/646 af 20. april 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) (EUT 2016, L 109, s. 1, herefter »den omtvistede forordning«), for så vidt som det i punkt 2.1.1 og 2.1.2 i bilag IIIA til Kommissionens forordning (EF) nr. 692/2008 af 18. juli 2008 om gennemførelse og ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2008, L 199, s. 1), fastsætter værdien af den endelige overensstemmelsesfaktor CFpollutant og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant for massen af nitrogenoxider, dels fastslog, at virkningerne af de annullerede bestemmelser opretholdes, indtil der inden for en rimelig frist er vedtaget ny lovgivning, der træder i stedet for disse bestemmelser, idet denne frist ikke må overstige 12 måneder fra den dato, hvor dommen får retsvirkning.

## Retsforskrifter

### *Direktiv 2007/46/EF*

2 2., 3. og 14. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»rammedirektiv«) (EUT 2007, L 263, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 214/2014 af 25. februar 2014 (EUT 2014, L 69, s. 1) (herefter »direktiv 2007/46«), har følgende ordlyd:

»(2) For at etablere Fællesskabets indre marked og sikre, at det fungerer korrekt, er det hensigtsmæssigt at erstatte medlemsstaternes godkendelsessystemer med en godkendelsesprocedure på fællesskabsplan, der bygger på princippet om fuldstændig harmonisering.

(3) De tekniske krav, der gælder for systemer, komponenter, separate tekniske enheder og køretøjer bør harmoniseres og fastlægges nærmere i retsakter. Disse retsakter bør først og fremmest søge at sikre en høj grad af trafiksikkerhed, sundhedsbeskyttelse, miljøbeskyttelse, energieffektivitet og beskyttelse mod uretmæssig brug.

[...]

(14) Hovedformålet med lovgivningen om godkendelse af køretøjer er, at der i forbindelse med markedsføring af nye køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder sikres et højt sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveau. Dette formål bør ikke anfægtes af montering af visse dele eller udstyr, efter at køretøjer er blevet markedsført eller taget i brug. Der bør således træffes passende foranstaltninger for at sikre, at dele eller udstyr, der kan monteres på køretøjer, og som i betydeligt omfang kan nedsætte funktionen af systemer, der er vigtige med hensyn til sikkerhed og miljøbeskyttelse, underkastes en forudgående kontrol af en godkendende myndighed, inden de udbydes til salg. Disse foranstaltninger bør bestå i tekniske bestemmelser om de krav, som disse dele eller udstyr skal opfylde.«

3 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand« bestemmer:

»Dette direktiv fastlægger en harmoniseret ramme med de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for Fællesskabet.

[...]

Særlige tekniske krav til køretøjers fremstilling og funktion fastlægges i medfør af dette direktiv i retsakter, som bilag IV indeholder en udtømmende liste over.«

- 4 Det nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Medlemsstaternes forpligtelser« fastsætter følgende i stk. 1-3:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at fabrikanter, der ansøger om godkendelse, opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv.

2. Medlemsstaterne godkender kun køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder, der opfylder kravene i dette direktiv.

3. Medlemsstaterne registrerer eller tillader kun salg eller ibrugtagning af køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder, der opfylder kravene i dette direktiv.

De må ikke forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet.«

- 5 Del I i bilag IV til samme direktiv, der har overskriften »Krav i forbindelse med EF-typegodkendelse af køretøjer«, indeholder en liste over »retsakter, der finder anvendelse i forbindelse med EF-typegodkendelse af køretøjer, der fremstilles i ubegrænsede serier«. Det fremgår heraf, at den retsakt, der henvises til med hensyn til emissioner fra lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og 6), er Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1).

#### ***Forordning nr. 715/2007***

- 6 Artikel 1 i forordning nr. 715/2007, som har overskriften »Formål«, bestemmer i stk. 1:

»I denne forordning fastlægges fælles tekniske krav til typegodkendelse af motorkøretøjer (køretøjer) og udskiftningsdele, herunder forureningsbegrænsende udskiftningsanordninger, med hensyn til emission.«

- 7 Denne forordnings kapitel II med overskriften »Fabrikantens forpligtelser med hensyn til typegodkendelse« indeholder forordningens artikel 4, der har overskriften »Fabrikantens forpligtelser«, og som i stk. 1 bestemmer:

»Fabrikanten skal påvise, at alle nye køretøjer med henblik på salg, registrering eller ibrugtagning i Fællesskabet, er typegodkendt i overensstemmelse med denne forordning og dens gennemførelsesforanstaltninger. [...]

Disse forpligtelser omfatter overholdelse af de emissionsgrænser, som er angivet i bilag I og de i artikel 5 nævnte gennemførelsesforanstaltninger.«

#### ***Direktiv 2008/50/EF***

- 8 Som det fremgår af artikel 1 med overskriften »Formål« i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), fastsætter dette direktiv foranstaltninger med henblik på bl.a. »at bevare luftkvaliteten, hvor den er god, og forbedre den i andre tilfælde«.

#### ***Forordning (EU) 2016/427***

- 9 Ved Kommissionens forordning (EU) 2016/427 af 10. marts 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) (EUT



2016, L 82, s. 1) indførte Kommissionen en prøvningsprocedure for emission under faktisk kørsel (RDE – real driving emission) med henblik på bedre at afspejle de målte emissioner ved kørsel i trafikken.

### ***Den omtvistede forordning***

10 Første betragtning til den omtvistede forordning har følgende ordlyd:

»Forordning [nr. 715/2007] er en af flere særskilte retsakter, som vedrører typegodkendelsesproceduren i henhold til [...] direktiv [2007/46].«

11 Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

»I forordning [nr. 692/2008] foretages følgende ændringer:

[...]

6) Bilag IIIA ændres som anført i bilag II til denne forordning.«

12 Ved bilag II til den nævnte forordning indsættes bl.a. punkt 2.1.1, 2.1.2 og 2.1.3 i bilag IIIA til forordning nr. 692/2008.

13 Punkt 2.1.1 fastsætter en endelig overensstemmelsesfaktor for massen af nitrogenoxider på 1 med en margin på 0,5 og angiver, at denne margin er »en parameter, der tager højde for yderligere måleusikkerhed, der skyldes PEMS-udstyret, som er underlagt en årlig revision; den skal ændres i tilfælde af forbedret kvalitet af PEMS-proceduren eller tekniske fremskridt«.

14 Det fremgår af punkt 2.1.2, at der som en undtagelse fra bestemmelserne i punkt 2.1.1 kan anvendes en midlertidig overensstemmelsesfaktor på 2,1 på massen af nitrogenoxider i en periode på 5 år og 4 måneder fra de datoer, der er anført i artikel 10, stk. 4 og 5, i forordning nr. 715/2007 og på fabrikantens anmodning.

15 Det nævnte punkt 2.1.3 vedrører »overførselsfunktioner«.

### **Sagen for Retten og den appellerede dom**

16 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 26. juni, den 29. juni og den 19. juli 2016 anlagde Ville de Paris (sag T-339/16), Ville de Bruxelles (sag T-352/16) og Ayuntamiento de Madrid (sag T-391/16) (herefter samlet »de indstævnte byer«) hver især sag med påstand om annullation af den omtvistede forordning.

17 Til støtte for søgsmålene gjorde de indstævnte byer navnlig gældende, at Kommissionen ikke ved denne forordning kunne fastsætte NTE-værdier for nitrogenoxidemissioner, der oversteg de grænseværdier, som er fastsat for Euro 6-normen ved forordning nr. 715/2007.

18 Ved særskilte processkrifter fremsatte Kommissionen på grundlag af artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement formalitetsindsigelser mod de nævnte søgsmål, idet den gjorde gældende, at Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, og anmodede Retten om at træffe afgørelse uden at indlede behandlingen af sagens realitet. Retten henskød formalitetsindsigelserne til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

19 Sagerne T-339/16, T-352/16 og T-391/16 blev forenet med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del samt den afgørelse, hvorved sagens behandling afsluttes.

20 Efter i den appellerede doms præmis 84 at have fastslået, at »det [var] godtgjort, at [den] retlige situation [for sagsøgerne i første instans var blevet påvirket], og at [de] følgelig [var umiddelbart berørt] som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF«, forkastede Retten ved den appellerede dom de af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelser. Hvad angår sagens realitet annullerede Retten punkt 2

i bilag II til den omtvistede forordning, for så vidt som det i punkt 2.1.1 og 2.1.2 i bilag IIIA til forordning nr. 692/2008 fastsætter værdien af den endelige overensstemmelsesfaktor CFpollutant og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor CFpollutant for massen af nitrogenoxider, og fastslog endvidere, at virkningerne af de annullerede bestemmelser opretholdes, indtil der inden for en rimelig frist er vedtaget ny lovgivning, der træder i stedet for disse bestemmelser, idet denne frist ikke må overstige 12 måneder fra den dato, hvor dommen får retsvirkning. Retten frifandt i øvrigt Kommissionen og forkastede den af Ville de Paris nedlagte påstand om erstatning.

### **Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen**

- 21 Forbundsrepublikken Tyskland har med sin appel i sag C-177/19 P nedlagt følgende påstande:
- Principalt, den appellerede dom ophæves, og Kommissionen frifindes.
  - Subsidiært ændres punkt 3 i den appellerede doms konklusion således, at virkningerne af de annullerede bestemmelser opretholdes i en maksimal periode, der er betydeligt længere end 12 måneder fra den dato, hvor denne dom får retsvirkning.
  - Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 22 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. juni 2019 har Den Slovakiske Republik fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.
- 23 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 19. juli 2019 har Rumænien fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande under den mundtlige forhandling, hvis denne finder sted.
- 24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Principalt, ophævelse af den appellerede dom og frifindelse.
  - Subsidiært ophæves den appellerede doms konklusion, for så vidt som det derved fastslås, at virkningerne af de annullerede bestemmelser opretholdes i 12 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor dommen får retsvirkning, og der træffes afgørelse om, at virkningerne af disse bestemmelser opretholdes indtil vedtagelsen af ny lovgivning, der træder i stedet for disse bestemmelser.
- 25 Ungarn har med sin appel i sag C-178/19 P nedlagt følgende påstande:
- Principalt, den appellerede dom ophæves, og Kommissionen frifindes.
  - Subsidiært ophæves den appellerede doms konklusion, for så vidt som det derved fastslås, at virkningerne af de annullerede bestemmelser opretholdes i 12 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor dommen får retsvirkning, og der træffes afgørelse om, at virkningerne af disse bestemmelser opretholdes indtil vedtagelsen af ny lovgivning, der træder i stedet for disse bestemmelser.
  - Sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 26 Såvel principalt som subsidiært har Kommissionen nedlagt de samme påstande som Ungarn.
- 27 Kommissionen har med sin appel i sag C-179/19 P nedlagt følgende påstande:
- Principalt, den appellerede dom ophæves, Kommissionen frifindes, og Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
  - Subsidiært ophæves den appellerede dom, sagen hjemvises til Retten til fornyet prøvelse, og afgørelsen om sagsomkostningerne i første instans og under appelsagen udsættes.

- 28 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 1. oktober 2019, Tyskland mod Kommissionen (C-177/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:837), Ungarn mod Kommissionen (C-178/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:835), og Kommissionen mod Ville de Paris m.fl. (C-179/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:836), har Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (Foreningen af Europæiske Automobilfabrikanter, herefter »ACEA«) fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for appellanternes påstande.
- 29 I hver af de sager, der vedrører dem, har Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid nedlagt påstand om, at appellerne forkastes, og om, at appellerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 30 Ayuntamiento de Madrid har subsidiært nedlagt påstand om, at disse sager hjemvises til Retten med henblik på, at denne kan træffe afgørelse vedrørende de anbringender, der ikke er blevet behandlet i første instans. Ville de Paris og Ville de Bruxelles har fremsat den samme subsidiære påstand i sag C-179/19 P.
- 31 I henhold til artikel 54, stk. 2, i Domstolens procesreglement har formanden for Femte Afdeling den 28. januar 2021 efter at have hørt generaladvokaten og parterne besluttet at forene de foreliggende sager med henblik på forslaget til afgørelse og dommen.

### **Om appellerne**

- 32 Forbundsrepublikken Tyskland har til støtte for sin appel i sag C-177/19 P fremsat fem anbringender om for det første en retlig fejl, for så vidt som Retten fastslog, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, for det andet en manglende begrundelse i denne sidstnævnte henseende, for det tredje tilsidesættelse af navnlig artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, for så vidt som Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage den omtvistede forordning, for det fjerde, at Retten begik en retlig fejl, for så vidt som den delvist annullerede denne forordning, og for det femte en anmodning om, at virkningerne af de annullerede bestemmelser i den nævnte forordning opretholdes i en længere periode end 12 måneder regnet fra det tidspunkt, hvor den appellerede dom har fået retsvirkning.
- 33 Ungarn har til støtte for sin appel i sag C-178/19 P fremsat to anbringender om for det første formaliteten med hensyn til søgsmålet i første instans og for det andet den periode, som Retten fastsatte med henblik på at opretholde virkningerne af de annullerede bestemmelser i den omtvistede forordning.
- 34 Kommissionen har til støtte for sin appel i sag C-179/19 P fremsat et enkelt anbringende om, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede forordning ændrer et væsentligt element i forordning nr. 715/2007.

### ***Det andet anbringende i sag C-177/19 P***

#### *Parternes argumentation*

- 35 Med det andet appelanbringende i sag C-177/19 P, som skal behandles først, har Forbundsrepublikken Tyskland, der støttes af ACEA og Den Slovakiske Republik, anført, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at begrundelsen for en dom klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund. I det foreliggende tilfælde har Retten i den appellerede dom imidlertid ikke i tilstrækkelig grad redegjort for grundene til, at den fandt, at de indstævnte byer var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, eftersom den begrænsede sig til at henvise til den omstændighed, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 er til hinder for, at disse byer kan vedtage forskrifter om kørsel med køretøjer, der er i overensstemmelse med Euro 6-normen.
- 36 Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid har gjort gældende, at det andet appelanbringende i sag C-177/19 P er ugrundet.

*Domstolens bemærkninger*

- 37 Det fremgår af fast retspraksis, at begrundelsen for en dom klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den truffe beslutning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret (dom af 13.12.2018, Den Europæiske Union mod Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, således som det fremgår af den appellerede doms præmisser, navnlig af dens præmis 50-84, at Retten ved afgørelsen af, om de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, i det væsentlige begrænsede sig til at fortolke direktiv 2007/46, navnlig dets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, og ikke den omtvistede forordning. Det fremgår af denne bestemmelse, at medlemsstaterne »ikke [må] forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«.
- 39 Retten redegjorde imidlertid tilstrækkeligt klart og præcist, navnlig i den appellerede doms præmis 50-54, 56, 59, 67, 74, 76 og 77, for grundene til, at den fandt, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 er relevant for afgørelsen af, om de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, selv om denne bestemmelse findes i en anden afledt EU-retsakt end denne forordning.
- 40 I den appellerede doms præmis 76 fastslog Retten navnlig, at ordlydsfortolkningen såvel som den teleologiske og den kontekstuelle fortolkning af direktiv 2007/46, navnlig dets artikel 4, stk. 3, andet afsnit, giver anledning til at fastslå, at dette direktiv reelt er til hinder for, at de offentlige myndigheder i en medlemsstat forbyder, begrænser eller hindrer kørsel på vej med køretøjer af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet. Efter at have bemærket, at disse krav er dem, der er fastsat i de i samme direktiv omhandlede »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter, fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 3, 4, 52, 74 og 76 imidlertid i det væsentlige, at forordning nr. 715/2007 er den »regelfastsættende retsakt«, der finder anvendelse i forbindelse med den procedure for typegodkendelse, som er fastsat i direktiv 2007/46 med hensyn til forurenende emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer, idet disse emissioner udgør et af aspekterne af fremstillingen af disse køretøjer og deres funktioner, der er omfattet af direktiv 2007/46, således som det fremgår af dette direktivs artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Som det i øvrigt navnlig fremgår af fremstillingen af de retlige rammer for sagerne i den appellerede doms præmis 2-16, er forordning nr. 692/2008, forordning 2016/427 og den omtvistede forordning »retsakter, der er afledt« af forordning nr. 715/2007, for så vidt som de har hjemmel i og tilsigter at gennemføre denne forordning.
- 41 Det fremgår desuden af den appellerede doms præmis 59, 74 og 76, at for så vidt som den omtvistede forordning indfører en overensstemmelsesfaktor, der finder anvendelse på de værdier, som er fastsat i forordning nr. 715/2007 med henblik på at fastlægge de værdier for forurenende emissioner af nitrogenoxid, der ikke må overskrides (NTE) under de i forordning 2016/427 fastsatte RDE-prøvninger, finder artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 ifølge Retten ligeledes anvendelse på disse NTE-værdier, hvilket indebærer, at de offentlige myndigheder som følge af vedtagelsen af den omtvistede forordning ikke længere kan fastsætte begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som overholder de nævnte NTE-værdier. Henset til konstateringen af, at den omtvistede forordning således påvirker de indstævnte byers normative beføjelser til at regulere biltrafikken i deres byområder, konkluderede Retten, navnlig i dommens præmis 50, 76, 80 og 84, at de indstævnte byer var umiddelbart berørt af denne forordning.
- 42 En samlet læsning af den appellerede dom gør det således muligt for de berørte parter at forstå grundene til, at Retten fandt, at dens fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 havde til følge, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning.
- 43 Følgelig er den begrundelse, som Retten anførte til støtte for konklusionen om, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF,

tilstrækkelig til at opfylde de krav, der fremgår af denne doms præmis 37, uden at dette berører spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er korrekt, som er genstand for det første appelanbringende i sag C-177/19 P og det første appelanbringendes andet led i sag C-178/19 P.

44 Det andet appelanbringende i sag C-177/19 P skal derfor forkastes som ugrundet.

***Det første anbringende i sag C-177/19 P og det første anbringendes andet led i sag C-178/19 P***

*Parternes argumentation*

45 Med det første appelanbringende i sag C-177/19 P og det første anbringendes andet led i sag C-178/19 P har Forbundsrepublikken Tyskland og Ungarn begge gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning.

46 Navnlige har Forbundsrepublikken Tyskland, der støttes af ACEA, Rumænien og Den Slovakiske Republik, for det første anført, at begrænsningerne af kommunernes muligheder for at handle ikke følger af den omtvistede forordning, men af andre krav, og navnlig at en lokal myndigheds mulighed for at oprette zoner, hvori kørsel er forbudt, ikke afhænger af denne forordning. Selv hvis det antages, at de zoner, hvori kørsel er forbudt, er ulovlige, følger denne omstændighed af de generelle krav i EU-retten på området for grundlæggende friheder og grundlæggende rettigheder.

47 Det fremgår f.eks. af direktiv 2008/50, at medlemsstaterne træffer »egnede foranstaltninger« for at sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig, hvis grænseværdierne overskrides. Som det fremgår af Domstolens praksis, der følger af dom af 4. juni 2009, Mickelsson og Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), og af den appellerede doms præmis 53, kan regler som dem, der vedrører varenes frie bevægelighed og ejendomsretten, som er beskyttet i EU-retten i henhold til artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, desuden gøre begrænsninger af brugen af nyregistrerede køretøjer, der udleder få forurenende stoffer, uforholdsmæssige. En delvis annullation af den omtvistede forordning vil ikke påvirke denne retstilstand, således at der ikke består nogen forbindelse mellem de indenstatslige enheders »normative beføjelser« på dette område og den omtvistede forordning.

48 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at reglerne om registrering som helhed ikke vedrører de nærmere regler for brug af vejene som dem, der vedrører oprettelse af zoner, hvori kørsel er forbudt. Den blotte omstændighed, at kommunerne faktisk bl.a. kan have ansvaret for at opfylde et miljømæssigt mål, kan ikke begrunde, at de kan anfægte enhver retsakt, der kan have indvirkning på miljøet, ved at anlægge et søgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF. Dette ville nemlig indebære, at de indrømmes en ret til at anlægge annullationssøgsmål, der svarer til den, som tilkommer privilegerede sagsøgere som omhandlet i artikel 263, stk. 1 og 2, TEUF.

49 Eftersom den foranstaltning, som de indstævnte byer har til hensigt at træffe i det foreliggende tilfælde, har til formål at forbedre luftkvaliteten, er direktiv 2008/50 det mest specifikke direktiv, og det har derfor forrang for direktiv 2007/46. Det modargument, som Retten har henvist til i den appellerede doms præmis 74, er ikke overbevisende.

50 Den sondring, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 52-54, mellem på den ene side de generelle regler for færdsel (bilfrie dage, generelle krav i færdselsloven) og på den anden side de regler om færdsel, som er vedtaget af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, og som fastsætter begrænsninger af trafikken, der er baseret på niveauet for forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som overholder Euro 6-normen eller, under RDE-prøvningerne, NTE-værdierne, savner på samme måde ethvert grundlag. Hvis Rettens logik skulle følges, burde det i princippet ikke være muligt at træffe generelle foranstaltninger med henblik på at reducere emissionsniveauet, som også finder anvendelse på de køretøjer, der overholder Euro 6-normen.

51 Ungarn, der støttes af ACEA, har bl.a. gjort gældende, at den omtvistede forordning kun umiddelbart berører de fabrikanter, der er forpligtet til at overholde de i denne forordning fastsatte grænser, samt de myndigheder, der har beføjelse til at kontrollere overholdelsen af disse grænser, og til at tillade

typegodkendelse og registrering, eftersom disse enheder er dem, der gennemfører og anvender den nævnte forordning, og i forhold til hvilke forordningen fastsætter bindende bestemmelser.

- 52 Ungarn er i lighed med Forbundsrepublikken Tyskland endvidere af den opfattelse, at Retten foretog en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46. Denne bestemmelse hverken udelukker eller begrænser de indstævnte byers mulighed for af grunde, der vedrører niveauet for forurenende emissioner, at vedtage foranstaltninger, der har til formål at begrænse kørsel på vej med køretøjer, der overholder dette direktiv og forordning nr. 715/2007. Den nævnte bestemmelse har udelukkende til formål at sikre, at nye køretøjer, der opfylder kravene i samme direktiv og de øvrige dermed forbundne EU-retlige forskrifter, kan markedsføres uden hindringer i det indre marked.
- 53 Ville de Bruxelles har anført, at det var med føje, at Retten fastslog, at Ville de Bruxelles er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning. Som det følger af navnlig den appellerede doms præmis 52, 54 og 76, er denne forordning faktisk til hinder for, at Ville de Bruxelles kan udøve sine beføjelser, således som den ønsker det, eftersom den har en retlig forpligtelse til at tolerere tilstedeværelsen af køretøjer, der, selv om de ikke er i overensstemmelse med den oprindeligt fastsatte Euro 6-norm, er i overensstemmelse med den ved den nævnte forordning omdefinerede Euro 6-norm, idet de NTE-værdier for emissioner af nitrogenoxid, der er fastsat i den omtvistede forordning, er højere end de værdier, der oprindeligt blev fastsat ved forordning nr. 715/2007. Således som Retten bemærkede, påvirker den omtvistede forordning nemlig de regler om færdsel, som vedtages af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, og som fastsætter begrænsninger af trafikken, der er baseret på niveauet for forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af denne forordning, og som overholder Euro 6-normen eller, under RDE-prøvningerne, NTE-værdierne.
- 54 Ville de Bruxelles har tilføjet, at den omtvistede forordning i det foreliggende tilfælde ikke alene har retsvirkninger, men også materielle virkninger, navnlig med hensyn til forringelsen af luftkvaliteten på dens område, som det påhviler den at bekæmpe, idet det ellers risikeres, at den ifalder ansvar, eller at der anlægges et traktatbrudssøgsmål mod Kongeriget Belgien på grundlag af artikel 258 TEUF og 259 TEUF. Ifølge Ville de Bruxelles var det således med føje, at Retten i den appellerede dom tog hensyn til dette indgreb i Ville de Bruxelles' materielle og retlige situation, da den fastslog, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling.
- 55 I øvrigt har Ville de Bruxelles anført, at hvis den vedtager regler, der forbyder kørsel på dens område med køretøjer, som ikke overholder Euro 6-normen efter laboratorieprøvninger alene, eller som ikke overholder Euro 6-normen uden anvendelse af overensstemmelsesfaktoren efter RDE-prøvningerne, kan Kommissionen eller en anden medlemsstat anlægge et traktatbrudssøgsmål mod Kongeriget Belgien på grundlag af artikel 258 TEUF eller 259 TEUF. Der er tale om en virkning, der følger direkte af den omtvistede forordning, og denne virkning gør det i sig selv muligt at godtgøre, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af denne forordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 56 Ville de Bruxelles har bestridt, at Retten har foretaget en sammenblanding af direktiv 2007/46 og direktiv 2008/50. Under alle omstændigheder er det ubestridt, at de foranstaltninger, som de indstævnte byer vedtager, skal være i overensstemmelse med EU-retten, herunder direktiv 2008/50 og princippet om varernes frie bevægelighed. Disse betragtninger er imidlertid ikke tilstrækkelige til at fastslå, at den omtvistede forordning ikke er til hinder for, at disse byer kan udøve deres selvstændige beføjelser på den måde, de ønsker.
- 57 Desuden er det fejlagtigt at konstatere, at den omtvistede forordning er en særskilt retsakt, der er helt adskilt fra direktiv 2007/46, eftersom denne forordning er en del af den ramme, som er fastsat ved direktivet.
- 58 Den omtvistede forordnings indvirkning på de indstævnte byers situation er desuden ikke rent hypotetisk. Det kan navnlig ikke lægges til grund, at disse byer kan påberåbe sig Domstolens praksis vedrørende undtagelserne fra det generelle forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som indførselsrestriktioner med henblik på at fravige den ramme, der er fastsat i direktiv 2007/46 og de dermed forbundne regelfastsættende retsakter. Selv om de nævnte byer i øvrigt ikke har nogen beføjelse til at foretage typegodkendelse af de omhandlede køretøjer, har de ikke desto mindre

beføjelser til at vedtage regelfastsættende foranstaltninger på området for biltrafik, og denne beføjelse vil blive direkte påvirket af den omtvistede forordning, såfremt de måtte ønske at anvende Euro 6-normen til at regulere denne trafik.

- 59 Endelig har Ville de Bruxelles gjort gældende, at foranstaltninger vedrørende emissionsniveauet nødvendigvis vedtages af grunde, der vedrører aspekter af køretøjernes fremstilling og funktion, selv om der i øvrigt forfølges andre formål.
- 60 Ayuntamiento de Madrid har gjort gældende, at den omtvistede forordning falder inden for rammerne af direktiv 2007/46 ud fra såvel et materielt som et tidsmæssigt synspunkt. I øvrigt henvises der i den nævnte forordning til direktivet allerede fra første betragtning til forordningen.
- 61 Ud fra et materielt synspunkt vil enhver retlig afgørelse, der pålægger en begrænsning i brugen af motordrevne landkøretøjer på grundlag af de tekniske kriterier, der er fastsat i direktiv 2007/46 og den omtvistede forordning, direkte og nødvendigvis være i strid med forbuddet i det nævnte direktivs artikel 4. Et tilsvarende forbud, der er baseret på betragtninger, som ikke vedrører de i disse to tekster fastsatte tekniske krav, er derimod uden betydning i denne henseende.
- 62 Ud fra et tidsmæssigt synspunkt, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 53, foretog Retten på grundlag af direktiv 2007/46 en vurdering af, om søgsmålene i første instans kunne antages til realitetsbehandling. Det følger nemlig af den ordlydsfortolkning af dette direktivs bestemmelser, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 59, at de indstævnte byer, hvis reelle juridiske beføjelser inden for miljøovervågningsområdet ikke er bestridt, er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning.
- 63 Ayuntamiento de Madrid har således fremhævet, at den generelt tilslutter sig det ræsonnement, som Retten gav udtryk for i den appellerede doms præmis 81 og 82, hvor den konstaterede, at der faktisk var tale om en begrænsning af de beføjelser, der følger af den omtvistede forordning, sammenholdt med direktiv 2007/46, hvorefter den konkluderede, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling.
- 64 I øvrigt er den opfattelse, som Forbundsrepublikken Tyskland og Ungarn har argumenteret for, selvmodsigende. Disse medlemsstater er nemlig på den ene side af den opfattelse, at de indstævnte byer ikke er berørt af den omtvistede forordning, eftersom de bevarer muligheden for fuldstændig frit at forbyde, hindre eller begrænse kørsel på vej med motordrevne landkøretøjer, navnlig i forbindelse med bekæmpelse af luftforurening, på grundlag af andre retsakter såsom direktiv 2008/50. På den anden side har disse samme medlemsstater imidlertid anført, at disse byer ikke er umiddelbart berørt af en forskrift, der ændrer Euro 6-normen.
- 65 Efter at have anført, at byerne er hovedaktører i henhold til EU-retten, har Ayuntamiento de Madrid endvidere henvist til formålet om at lempe betingelserne for at anlægge direkte søgsmål og til den omstændighed, at udviklingen med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt indenstatslige enheders søgsmål kan antages til realitetsbehandling, navnlig på de områder, der vedrører miljølovgivningen, kan opfattes som en nødvendig følge af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, og som Retten har henvist til i den appellerede doms præmis 79. Det kan således antages, at indenstatslige enheder som de indstævnte byer, som udfører handlinger, der indebærer, at de stater, hvorunder de henhører, pådrager sig ansvar over for Den Europæiske Union, er omfattet af en formodning for, at deres søgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet det påhviler ophavsmanden til den anfægtede retsakt at godtgøre, at de ikke er berørt af de anfægtede bestemmelser.
- 66 Endelig har Ville de Paris og Ayuntamiento de Madrid gjort gældende, at den mulighed for, at der kan anlægges et traktatbrudssøgsmål mod den pågældende medlemsstat, som Retten i den appellerede doms præmis 79 har henvist til, er en virkning af den omtvistede forordning og bekræfter, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af denne forordning. Hvis en by eksempelvis forbyder kørsel med alle køretøjer, der er i overensstemmelse med den nævnte forordning, tilsidesætter den EU-retten, henset til det forbud, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46.
- 67 Kommissionen har anført, at Forbundsrepublikken Tyskland synes at have anlagt en alt for bred forståelse af den appellerede dom. Appellen henviser nemlig flere gange til »zoner, hvori kørsel er forbudt«. Det fremgår imidlertid af den appellerede doms præmis 52, at de foranstaltninger til

begrænsning af kørsel, som omfatter alle køretøjer, ikke påvirkes af EU-lovgivningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

68 Kommissionen har desuden rejst tvivl om den af Forbundsrepublikken Tyskland anførte argumentation vedrørende de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaterne, og proportionalitetsprincippet. Den primære ret er nemlig ikke til hinder for, at afledte retsakter umiddelbart kan berøre retssubjekter som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Navnlig forhindrer den omstændighed, at kommunerne skal overholde proportionalitetsprincippet, ikke a priori, at de er umiddelbart berørt, hvis de kan godtgøre, at der foreligger en ændring af deres retsstilling som følge af EU-lovgivningen om typegodkendelse af motorkøretøjer.

#### *Domstolens bemærkninger*

69 Det skal indledningsvis bemærkes, at en regional eller lokal myndigheds søgsmål ikke kan sidestilles med et søgsmål anlagt af en medlemsstat, idet begrebet »medlemsstat« som omhandlet i artikel 263 TEUF kun omfatter regeringsmyndighederne i medlemsstaterne. En regional eller lokal myndighed kan, i det omfang den er en juridisk person i henhold til national ret, udelukkende anlægge et søgsmål til prøvelse af en EU-retsakt i den situation, hvor den henhører under et af de tilfælde, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom af 11.7.1984, *Commune de Differdange m.fl. mod Kommissionen*, 222/83, EU:C:1984:266, præmis 9-13, og af 2.5.2006, *Regione Siciliana mod Kommissionen*, C-417/04 P, EU:C:2006:282, præmis 21 og 24 og den deri nævnte retspraksis).

70 Eftersom sådanne enheder i lighed med enhver fysisk eller juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF er underlagt de specifikke betingelser, som denne bestemmelse fastsætter, skal Ayuntamiento de Madrids argumentation, der er redegjort for i denne doms præmis 65, hvorefter indenstatslige enheder som de indstævnte byer er omfattet af en formodning for, at de søgsmål, som de anlægger til prøvelse af en EU-retsakt i henhold til denne bestemmelse, kan antages til realitetsbehandling, således forkastes som ugrundet.

71 I den foreliggende sag bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 36-40 i forbindelse med undersøgelsen af de formalitetsindsigelser, som Kommissionen havde rejst mod de ved Retten anlagte annullationssøgsmål, at den omtvistede forordning er en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, idet den derefter på grundlag af en argumentation i den nævnte doms præmis 41-84 fastslog, at denne forordning berørte de indstævnte byer umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

72 Hvad angår betingelsen om, at en juridisk person skal være umiddelbart berørt, fremgår det af Domstolens faste praksis, at denne betingelse kræver, at to kriterier er kumulativt opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dom af 27.2.2014, *Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen*, C-133/12 P, EU:C:2014:105, præmis 55, og af 6.11.2018, *Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen*, *Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori* og *Kommissionen mod Ferracci*, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

73 Som Retten med føje bemærkede i den appellerede doms præmis 50, påvirker en EU-retsakt, der forhindrer en offentlig juridisk person i at udøve sine selvstændige beføjelser på den måde, som den ønsker at gøre det, den offentlige myndigheds retsstilling umiddelbart, hvilket indebærer, at denne myndighed skal anses for umiddelbart berørt af denne retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom af 22.6.2021, *Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507), præmis 69).

74 Det skal derfor undersøges, om det var uden at begå en retlig fejl, at Retten fastslog, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 faktisk er til hinder for, at de indstævnte byer kan udøve deres beføjelser til at regulere kørsel med personkøretøjer, således som de ønsker at gøre det, med henblik på at nedbringe forureningen, og at disse byer således, henset til forholdet mellem denne bestemmelse og den omtvistede forordning, skal anses for at være umiddelbart berørt af denne forordning.



- 75 Det fremgår af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, at medlemsstaterne »ikke [må] forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet«.
- 76 I det foreliggende tilfælde fandt Retten i den appellerede doms præmis 51-53, at de regler, der vedtages af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, og som tager sigte på samtlige køretøjer eller en kategori af køretøjer, der er afgrænset efter andre kriterier end dem, der er genstand for bestemmelserne i direktiv 2007/46, dets »regelfastsættende retsakter« og de heraf afledte retsakter, ikke må være i strid med dette direktivs artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Retten præciserede navnlig, at disse EU-retsakter ikke kan påvirke størstedelen af reglerne i »færdselsloven« eller foranstaltningerne til begrænsning af trafikken, såsom de foranstaltninger, der indfører gågader, »bilfrie dage« eller vekslende færdsel i tilfælde af særligt høje forureningsniveauer. Retten fandt endvidere, at en offentlig myndighed i en medlemsstat uden at tilsidesætte artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 kan fastsætte begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for forurenende emissioner for så vidt angår køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som i det højeste opfylder Euro 5-normen, eftersom denne norm og de foregående Euro-normer ikke længere er gældende med henblik på anvendelsen af dette direktiv, idet Euro 6-normen nu finder anvendelse.
- 77 Som det i det væsentlige fremgår af den appellerede doms præmis 54-76, fastslog Retten derimod, at medtagelsen af en henvisning til »kørsel på vej« i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 har til virkning at forhindre en offentlig myndighed i en medlemsstat i at fastsætte begrænsninger af trafikken på grundlag af niveauet for forurenende emissioner for køretøjer tilhørende en kategori, der er omfattet af forordning nr. 715/2007, og som overholder NTE-værdierne under RDE-prøvningerne, eftersom disse værdier er gældende som følge af vedtagelsen af den omtvistede forordning, og idet sådanne køretøjer derfor opfylder de krav, der følger af dette direktiv.
- 78 I den appellerede doms præmis 76, hvortil der er henvist i den nævnte doms præmis 77, 79 og 80, nævnte Retten som eksempel på en foranstaltning til begrænsning af trafikken, som ifølge Retten således ikke længere kan indføres af de indstævnte byer som følge af vedtagelsen af den omtvistede forordning, en foranstaltning, der på grundlag af køretøjernes niveauer for forurenende emissioner begrænser kørsel med disse køretøjer, der under RDE-prøvningerne ikke overholder de emissionsgrænser for nitrogenoxid, der er fastsat i Euro 6-normen, men som ikke desto mindre ved samme lejlighed overholder de NTE-værdier for emissioner af nitrogenoxid, der er fastlagt i denne forordning, og som er højere end de førstnævnte grænser.
- 79 Således som det fremgår af den appellerede doms præmis 81, anførte de indstævnte byer over for Retten, uden at dette blev bestridt i første instans eller inden for rammerne af de foreliggende appeller, at de i medfør af national ret råder over beføjelser med henblik på at beskytte miljøet og sundheden, særligt med henblik på at bekæmpe luftforurening, herunder beføjelse til at begrænse biltrafikken med henblik herpå.
- 80 Det skal derfor undersøges, om Retten med føje kunne fortolke artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 således, at denne bestemmelse begrænser udøvelsen af de nævnte beføjelser på den måde, der er redegjort for i denne doms præmis 77 og 78.
- 81 I denne henseende skal det indledningsvis præciseres, at selv om begrænsninger af den beføjelse, som de indstævnte byer har til at regulere trafikken, kan følge af de grundlæggende friheder og rettigheder, der er sikret i EU-retten, er denne omstændighed ikke i sig selv til hinder for, at disse byer kan være umiddelbart berørt af en afledt EU-retsakt, der vedrører typegodkendelse af motorkøretøjer.
- 82 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den af Retten anlagte fortolkning af udtrykket »kørsel på vej« i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 er korrekt, bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelse kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (dom af 2.9.2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 83 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 skal det bemærkes, at selv om udtrykket »kørsel på vej« i almindelig sprogbrug synes at omfatte kørsel med køretøjer på en medlemsstats område, er der ikke tale om den eneste aktivitet, som medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse kan gøre til genstand for et forbud, idet denne bestemmelse også nævner andre aktiviteter, som heller ikke kan forbydes, såsom »registrering«, »salg« og »ibrugtagning af« køretøjer.
- 84 Som Kommissionen i det væsentlige har fremhævet, indebærer et forbud mod salg eller ibrugtagning imidlertid en generel hindring for adgangen til markedet for de pågældende køretøjer. Det samme kan være tilfældet for et forbud mod registrering. Alle disse forbud henviser således til hindringer for adgangen til markedet for køretøjer.
- 85 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 indgår, bemærkes først, at det af selve direktivets titel fremgår, at det har til formål at fastlægge en ramme for godkendelse af motorkøretøjer, hvilket taler for, at de forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne i henhold til dette direktivs bestemmelser, herunder bestemmelserne i direktivets artikel 4, vedrører markedsføringen af disse køretøjer og ikke den kørsel, der senere foretages hermed.
- 86 Som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, skal det desuden bemærkes, at ordlyden af det første og det andet afsnit i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 supplerer hinanden. Disse to afsnit omhandler nemlig henholdsvis en positiv forpligtelse, der giver medlemsstaterne mulighed for at registrere og tillade salg og ibrugtagning af navnlig køretøjer, der opfylder kravene i dette direktiv, og en negativ forpligtelse, som er til hinder for, at medlemsstaterne kan forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med disse køretøjer. Den af Retten anlagte fortolkning medfører imidlertid en betydelig udvidelse af rækkevidden af det nævnte andet afsnit, som således vil få en langt bredere rækkevidde end det første afsnit, hvilket synes vanskeligt at begrunde.
- 87 Endelig bemærkes, at selv om fabrikanter af motorkøretøjer og de nationale kompetente myndigheder inden for typegodkendelse, således som det fremgår af artikel 4 i direktiv 2007/46, specifikt er omfattet af de forpligtelser, der er fastsat i denne artikel, er det ubestridt, at de indstævnte byer ikke har beføjelse til at foretage typegodkendelse af disse køretøjer.
- 88 Hvad for det tredje angår det formål, der forfølges med direktiv 2007/46, fremgår det af dette direktivs artikel 1, sammenholdt med 2., 3. og 14. betragtning hertil, at direktivet fastsætter en ensartet procedure for typegodkendelse af nye køretøjer, der er baseret på princippet om fuldstændig harmonisering, for så vidt angår disses tekniske kendetegn, idet de særlige tekniske krav til køretøjers fremstilling og funktion er fastsat i de særdirektiver, der er nævnt i bilag IV til direktivet. Det fremgår af disse bestemmelser, at den harmoniserede ramme har til formål at etablere det indre marked og sikre, at det fungerer korrekt, mens en høj grad af trafikikkerhed samtidig sikres ved en fuldstændig harmonisering af de tekniske krav vedrørende bl.a. køretøjers fremstilling (dom af 20.3.2014, Kommissionen mod Polen, C-639/11, EU:C:2014:173, præmis 34 og 35).
- 89 De betragtninger, der er nævnt i denne doms præmis 83-88, taler imod en fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 som den af Retten anlagte, der indebærer, at et isoleret udtryk i dette direktiv tillægges en bred rækkevidde med henblik på at understøtte konklusionen om, at denne bestemmelse er til hinder for visse lokale begrænsninger på trafikområdet, der bl.a. har til formål at beskytte miljøet.
- 90 Den af Retten anlagte fortolkning af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 bekræftes heller ikke af denne bestemmelses tilblivelseshistorie. Mens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (KOM(2003) 418 endelig) ikke indeholdt nogen henvisning til »kørsel på vej«, var det nemlig først i det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29. oktober 2004 om godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (omarbejdet udgave) (KOM(2004) 738 endelig), at en sådan henvisning blev tilføjet.
- 91 Imidlertid fremgår det for det første af punkt 5 i dette ændrede forslag, at den nævnte henvisning skal forstås som en »bestemmelse om fri bevægelighed«. For det andet, og som det fremgår af selve

overskriften til dette punkt 5, havde de ændringer, der således blev foretaget i det ændrede forslag, udelukkende til formål at præcisere medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til fri bevægelighed for godkendte køretøjer og separate tekniske enheder og ikke at udvide rækkevidden af disse forpligtelser.

- 92 Det skal derfor fastslås, at tilføjelsen af en henvisning til »kørsel på vej« ikke har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for lovgivningen om typegodkendelse af køretøjer, men alene at undgå, at medlemsstaterne omgår forbuddet mod at hindre adgangen til markedet for køretøjer, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2007/46, og som er i overensstemmelse med kravene i dette direktiv, dets regelfastsættende retsakter og de heraf afledte retsakter i forbindelse med registrering, markedsføring eller ibrugtagning af disse køretøjer.
- 93 Retten foretog således en isoleret læsning af udtrykket »kørsel på vej« i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46, som hverken er forenelig med den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, formålene med den lovgivning, som den indgår i, eller den nævnte bestemmelses tilblivelseshistorie.
- 94 Som generaladvokaten har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, begik Retten under disse omstændigheder en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 84 fastslog, at den omtvistede forordning under hensyn til den omstændighed, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 begrænser udøvelsen af de beføjelser, som de indstævnte byer råder over med henblik på at beskytte luftkvaliteten, og deres anvendelse af disse beføjelser, og til forholdet mellem den nævnte forordning og denne bestemmelse, har en direkte indvirkning på disse byer, og at den omtvistede forordning følgelig berører dem umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 95 I øvrigt kan ingen af de grunde, som de indstævnte byer har anført, eller ingen af de betragtninger, som Retten har anført i den appellerede dom, understøtte Rettens konklusion om, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning.
- 96 For så vidt som de indstævnte byer for det første navnlig har henvist til muligheden for, at der i tilfælde af, at de på færdselsområdet vedtager forskrifter, der er i strid med den omtvistede forordning, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46, kan anlægges et traktatbrudssøgsmaal mod en af de medlemsstater, som de henhører under, og selv om de har præciseret, at denne mulighed udgør en virkning, der følger direkte af denne forordning, som indebærer, at de skal anses for at være umiddelbart berørt af denne forordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, kan deres argumentation ikke tages til følge.
- 97 Denne argumentation er i lighed med den vurdering, der fremgår af den appellerede doms præmis 79, hvorved Retten anerkendte, at der forelå en sådan mulighed, nemlig baseret på den forudsætning, at de indstævnte byers vedtagelse af forskrifter, som lokalt begrænser kørsel med visse køretøjer, med henblik på at beskytte miljøet, kan være i strid med det forbud, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46, sammenholdt med den omtvistede forordning. Som det fremgår af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 80-93, er denne forudsætning imidlertid fejlagtig.
- 98 Det samme gør sig gældende for de betragtninger, som Retten anførte i den appellerede doms præmis 77 og 78, hvorefter de nationale domstole i medlemsstaterne i det væsentlige kan befinde sig i en situation, hvor de må annullere en retsakt, der er vedtaget af en by, og som begrænser kørsel på vej med køretøjer som følge af disse køretøjers emissionsniveau, selv om disse køretøjer opfylder de krav, der er fastsat i den omtvistede forordning, idet denne retsakt er uforenelig med den omtvistede forordning, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46. Disse betragtninger er nemlig ligeledes baseret på den fejlagtige forudsætning, der er anført i den foregående præmis, hvilket indebærer, at den heller ikke kan godtgøre, at de indstævnte byer er umiddelbart berørt af denne forordning.
- 99 Hvad for det andet angår den argumentation, som Ville de Bruxelles har fremført, og som er gengivet i denne doms præmis 54, er det tilstrækkeligt at konstatere, at den omstændighed, at Kommissionen har indledt traktatbrudssøgsmaal mod Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien eller Den Franske Republik som følge af, at luftkvaliteten på deres respektive område angiveligt ikke er tilstrækkelig, når der henses til kravene i direktiv 2008/50, herunder med hensyn til niveauet for nitrogenoxider, i modsætning til, hvad Retten synes at have fundet i den appellerede doms præmis 83, ikke kan anses for at være en direkte følge af den omtvistede forordning. Eftersom denne forordning, således som det

fremgår af denne doms præmis 94, ikke er til hinder for, at de indstævnte byer kan gøre brug af de beføjelser, som de har til at regulere trafikken, således som de ønsker med henblik på bl.a. at beskytte miljøet, kan den nævnte forordning ikke anses for at have en direkte indvirkning på muligheden for, at der ved Domstolen anlægges sag mod de medlemsstater, som disse byer henhører under, eller at de dømmes af Domstolen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmaal om tilsidesættelse af deres forpligtelser på miljøområdet.

- 100 For det tredje rejser de eksempler, som Retten nævnte i den appellerede doms præmis 82, på foranstaltninger, der begrænser trafikken, og som de indstævnte byer allerede har vedtaget, såsom den foranstaltning, der er blevet truffet af Ville de Paris med henblik på at begrænse kørsel på dens område med køretøjer, der ikke overholder en bestemt Euro-norm, heller ikke tvivl om de betragtninger, der fremgår af denne doms præmis 94, idet spørgsmålet om, hvorvidt disse byer rent faktisk har vedtaget regler, som Retten anså for at være omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46, som følge af vedtagelsen af den omtvistede forordning, ikke på nogen måde ændrer ved den fejlagtige karakter af den fortolkning af denne bestemmelse, som Retten lagde til grund, i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt de for denne indbragte søgsmaal kunne antages til realitetsbehandling som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 101 Det følger heraf, at det første anbringende i sag C-177/19 P og det første anbringendes andet led i sag C-178/19 P skal tages til følge.
- 102 Det fremgår imidlertid af selve ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF, at spørgsmålet om, hvorvidt et annulations søgsmaal, der er anlagt i henhold til denne bestemmelse af en fysisk eller juridisk person, som ikke er adressat for den anfægtede retsakt, kan antages til realitetsbehandling, er underlagt en betingelse om, at denne person er umiddelbart berørt af den nævnte retsakt.
- 103 Under disse omstændigheder skal den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten forkastede Kommissionens formalitetsindsigelser og fastslog, at søgsmaalene i første instans kunne antages til realitetsbehandling.

### **Søgsmalet i første instans**

- 104 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffede afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. I det foreliggende tilfælde finder Domstolen, at sagen er moden til påkendelse, og at der navnlig skal træffes endelig afgørelse om, hvorvidt annulations søgsmaalene kan antages til realitetsbehandling.
- 105 Hvad angår Kommissionens formalitetsindsigelser skal det fastslås, at sagsøgerne i første instans af de grunde, der er anført i denne doms præmis 82-101, i modsætning til, hvad de har gjort gældende, ikke kan anses for at være umiddelbart berørt af den omtvistede forordning.
- 106 Eftersom spørgsmålet om, hvorvidt et annulations søgsmaal, der er anlagt i henhold til denne bestemmelse af en fysisk eller juridisk person, som ikke er adressat for den anfægtede retsakt, kan antages til realitetsbehandling, er underlagt en betingelse om, at denne person er umiddelbart berørt af den nævnte retsakt, således som det fremgår af denne doms præmis 102, skal de af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelser tages til følge.
- 107 Følgelig skal de annulations søgsmaal, der er anlagt af henholdsvis Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento Madrid, afvises.

### **Sagsomkostninger**

- 108 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

- 109 I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 110 Det fremgår endvidere af det nævnte reglements artikel 184, stk. 3, at når en appel, der er iværksat af en medlemsstat, som ikke indtrådte i sagen for Retten, tages til følge, kan Domstolen fordele sagsomkostningerne mellem parterne eller pålægge den vindende part at erstatte en tabende part de udgifter, der er påført denne ved appellen. I det foreliggende tilfælde bør det bestemmes, at hver part bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appellerne.
- 111 Henset til ophævelsen af den appellerede dom og afvisningen af søgsmålene i første instans bør Ville de Bruxelles, Ville de Paris og Ayuntamiento de Madrid desuden hver bære deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appellerne samt betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med sagerne i første instans i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

- 1) **Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. december 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid mod Kommissionen (T-339/16, T-352/16 og T-391/16, EU:T:2018:927) ophæves.**
- 2) **Annulationssøgsmålene i de forenede sager T-339/16, T-352/16 og T-391/16, der er anlagt af henholdsvis Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid, afvises.**
- 3) **Hver part bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appellerne.**
- 4) **Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid bærer hver deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appellerne samt betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med sagen i første instans.**

Underskrifter

---

\* Processprog: spansk og fransk.