



Samling af Afgørelser

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. Canțăr, 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,

* Processprog: spansk og fransk.

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 $CF_{\text{pollutant}}$ og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor $CF_{\text{pollutant}}$ 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 $CF_{\text{pollutant}}$ og værdien af den midlertidige overensstemmelsesfaktor $CF_{\text{pollutant}}$ 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 appellanterne 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 trufne 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 Navnlig 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 varernes 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 annulationssøgsmål, 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 sontring, 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-prøvningsne, 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 fabrikanten, 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-prøvningsne, 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 annulationssøgsmål, 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 fabrikanten 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 trafiksikkerhed 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 traktatbrudssøgsmål 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 traktatbrudssøgsmål 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 traktatbrudssøgsmål 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 søgsmål 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 annulationssøgsmål, 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 søgsmålene i første instans kunne antages til realitetsbehandling.

Søgsmålet 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 annulationssøgsmålene 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 annulationssøgsmål, 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 annulationssøgsmål, 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