



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 januari 2022 *

„Hogere voorziening – Beroep tot nietigverklaring – Milieu – Typegoedkeuring van motorvoertuigen – Verordening (EU) 2016/646 – Emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) – Vaststelling van de uitstootwaarden voor stikstofdioxide die niet mogen worden overschreden (*not-to-exceed* – NTE) bij tests die worden uitgevoerd in reële rijomstandigheden (*real driving emissions* – RDE) – Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Ontvankelijkheid van een beroep – Lagere nationale entiteit die bevoegd is om op milieugronden voor bepaalde voertuigen verkeersbepalende maatregelen op te leggen – Voorwaarde dat de verzoekende partij rechtstreeks is geraakt”

In de gevoegde zaken C-177/19 P tot en met C-179/19 P,

betreffende drie hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 22 februari 2019 (C-177/19 P en C-178/19 P) en 23 februari 2019 (C-179/19 P),

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller, D. Klebs en S. Eisenberg als gemachtigden,

rekwirante,

ondersteund door:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, vertegenwoordigd door F. Di Gianni en G. Coppo, advocati,

Roemenië, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Gane, O.-C. Ichim, L. Lițu en C.-R. Cantăr, vervolgens door E. Gane, O.-C. Ichim en L. Lițu als gemachtigden,

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

interveniënten in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Ville de Paris (Frankrijk), vertegenwoordigd door J. Assous, avocat,

Stad Brussel (België), vertegenwoordigd door M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux en A. Feyt, avocats, en S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

* Procestalen: Spaans en Frans.

Ayuntamiento de Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door J. Assous, avocat,

verzoeksters in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland en M. Huttunen als vertegenwoordigers,

verweerster in eerste aanleg (C-177/19 P),

en

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als vertegenwoordiger,

rekwirant,

ondersteund door:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, vertegenwoordigd door F. Di Gianni en G. Coppo, avvocati,

interveniente in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Ville de Paris (Frankrijk), vertegenwoordigd door J. Assous, avocat,

Stad Brussel (België), vertegenwoordigd door M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux en A. Feyt, avocats, en S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door J. Assous, avocat,

verzoeksters in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland en M. Huttunen als vertegenwoordigers,

verweerster in eerste aanleg (C-178/19 P),

en

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland als vertegenwoordiger,

rekwirante,

ondersteund door:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, vertegenwoordigd door F. Di Gianni en G. Coppo, avvocati,

interveniente in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Ville de Paris (Frankrijk), vertegenwoordigd door J. Assous, avocat,

Stad Brussel (België), vertegenwoordigd door M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux en A. Feyt, avocats, en S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door J. Assous, avocat,

verzoeksters in eerste aanleg (C-179/19 P),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan (rapporteur), kamerpresident, C. Lycourgos, president van de Vierde kamer, en M. Ilešič, rechter,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juni 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Met hun hogere voorzieningen verzoeken de Bondsrepubliek Duitsland (C-177/19 P), Hongarije (C-178/19 P) en de Europese Commissie (C-179/19 P) om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 december 2018, Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid/Commissie (T-339/16, T-352/16 en T-391/16, EU:T:2018:927; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht punt 2 van bijlage II bij verordening (EU) 2016/646 van de Commissie van 20 april 2016 tot wijziging van verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft (PB 2016, L 109, blz. 1; hierna: „litigieuze verordening”) nietig heeft verklaard voor zover daarbij, in de punten 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage IIIA bij verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie van 18 juli 2008 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2008, L 199, blz. 1), de waarde van de tijdelijke en de definitieve uitstootconformiteitsfactor (*conformity factor* – CF) voor de massa stikstofoxiden wordt vastgesteld, en waarbij het Gerecht voorts heeft verklaard dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen worden gehandhaafd totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe regeling is vastgesteld ter vervanging van die bepalingen, zonder dat die periode langer mag duren dan twaalf maanden vanaf de datum waarop dat arrest gevolgen sorteert.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2007/46

- 2 De overwegingen 2, 3 en 14 van richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB 2007, L 263, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 214/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 (PB 2014, L 69, blz. 3) (hierna: „richtlijn 2007/46”), luiden als volgt:

- „(2) Voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt is het dienstig de nationale goedkeuringssystemen te vervangen door een communautaire goedkeuringsprocedure op basis van het beginsel van volledige harmonisatie.
- (3) De technische voorschriften voor systemen, onderdelen, technische eenheden en voertuigen moeten worden geharmoniseerd en in regelgevingen gespecificeerd. Deze regelgevingen moeten er in de eerste plaats op zijn gericht een hoog niveau van verkeersveiligheid, gezondheidsbescherming, milieubescherming, energie-efficiëntie en beveiliging tegen ongeoorloofd gebruik te waarborgen.

[...]

- (14) Het hoofddoel van wetgeving inzake goedkeuring van voertuigen is ervoor te zorgen dat nieuwe voertuigen, onderdelen en technische eenheden die op de markt worden gebracht een hoog niveau van veiligheid en milieubescherming bieden. Het bereiken van die doelstelling mag niet in het gedrang worden gebracht doordat bepaalde onderdelen of uitrustingsstukken worden bevestigd nadat voertuigen op de markt of in het verkeer zijn gebracht. Daarom moeten passende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat onderdelen of uitrustingsstukken die op voertuigen kunnen worden bevestigd en die de werking van voor de veiligheid of de milieubescherming essentiële systemen in aanzienlijke mate nadelig kunnen beïnvloeden, door een goedkeuringsinstantie vooraf worden gecontroleerd voordat zij te koop worden aangeboden. Die maatregelen moeten technische bepalingen bevatten betreffende de voorschriften waaraan die onderdelen of uitrustingsstukken moeten voldoen.”

- 3 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp”, luidt als volgt:

„Deze richtlijn stelt een geharmoniseerd kader vast voor de bestuursrechtelijke bepalingen en de algemene technische voorschriften voor de goedkeuring van alle nieuwe voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen, en van de systemen, onderdelen en technische eenheden die voor die voertuigen zijn bestemd, met als doel de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen ervan in de Gemeenschap te vergemakkelijken.

[...]

Specifieke technische vereisten betreffende de bouw en de werking van voertuigen worden ter toepassing van deze richtlijn neergelegd in regelgevingen, waarvan de limitatieve lijst is opgenomen in bijlage IV.”

- 4 Artikel 4 van deze richtlijn, met het opschrift „Verplichtingen van de lidstaten”, bepaalt in de leden 1 tot en met 3 ervan:

„1. De lidstaten zien erop toe dat fabrikanten die een goedkeuring aanvragen, hun verplichtingen krachtens deze richtlijn nakomen.

2. De lidstaten verlenen alleen goedkeuring aan voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen.

3. De lidstaten staan alleen toe dat voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer gebracht.

Zij mogen de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen, onderdelen of technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen.”

- 5 Bijlage IV van deze richtlijn, met het opschrift „Voorschriften voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen”, bevat in deel I ervan de lijst „Regelgevingen voor de EG-typegoedkeuring van in onbeperkte series geproduceerde voertuigen”. Uit deze lijst blijkt dat verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1) de bedoelde regelgeving is voor de emissies van lichte bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6).

Verordening nr. 715/2007

- 6 Artikel 1 van verordening nr. 715/2007, met als opschrift „Onderwerp”, bepaalt in lid 1 het volgende:

„Deze verordening stelt gemeenschappelijke technische voorschriften vast voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen, hierna ‚voertuigen’ genoemd, en vervangingsonderdelen zoals vervangende emissiebeperkingsystemen met het oog op hun emissies.”

- 7 In hoofdstuk II van deze verordening, met het opschrift: „Verplichtingen betreffende de typegoedkeuring van de fabrikanten”, staat artikel 4, dat zelf het opschrift „Verplichtingen van de fabrikanten” draagt en in lid 1 bepaalt:

„De fabrikanten tonen aan dat alle nieuwe voertuigen die verkocht, geregistreerd of in het verkeer worden gebracht in de Gemeenschap, een typegoedkeuring hebben gekregen in overeenstemming met deze verordening en aan de uitvoeringsmaatregelen ervan voldoen. [...]

In deze verplichtingen is inbegrepen dat wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden in bijlage I en de uitvoeringsmaatregelen zoals bedoeld in artikel 5.”

Richtlijn 2008/50

- 8 Zoals blijkt uit haar artikel 1, met het opschrift „Toepassingsgebied”, stelt richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1) maatregelen vast die er met name op gericht zijn om „de luchtkwaliteit waar zij goed is in stand te houden en in andere gevallen te verbeteren”.

Verordening 2016/427

- 9 Met verordening (EU) 2016/427 van de Commissie van 10 maart 2016 tot wijziging van verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft (PB 2016, L 82, blz. 1), heeft de Commissie een testprocedure voor emissies in reële rijomstandigheden (*real driving emissions* – RDE) ingevoerd om een beter beeld te krijgen van de emissies op de weg.

Litigieuze verordening

- 10 Overweging 1 van de litigieuze verordening luidt als volgt:

„Verordening [nr. 715/2007] is een van de bijzondere regelgevingshandelingen in het kader van de typegoedkeuringsprocedure die is vastgesteld bij richtlijn [2007/46].”

- 11 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Verordening [nr. 692/2008] wordt als volgt gewijzigd:

[...]

6) Bijlage IIIA wordt gewijzigd overeenkomstig bijlage II bij deze verordening.”

- 12 Bijlage II bij deze verordening bepaalt met name dat de punten 2.1.1 tot en met 2.1.3 worden ingevoegd in bijlage IIIA van verordening nr. 692/2008.

- 13 Punt 2.1.1 bepaalt een definitieve conformiteitsfactor voor de massa stikstofoxiden van 1 plus een *margin* van 0,5, waarbij *margin* „een parameter [is] die rekening houdt met de extra meetonzekerheden in verband met het gebruik van de PEMS-apparatuur, die jaarlijks worden geëvalueerd en die worden herzien naar aanleiding van kwaliteitsverbeteringen van de PEMS-procedure of de technische vooruitgang”.

- 14 Punt 2.1.2 bepaalt dat, bij wijze van uitzondering op het bepaalde in punt 2.1.1, gedurende een periode van vijf jaar en vier maanden na de in artikel 10, leden 4 en 5, van verordening nr. 715/2007 gespecificeerde data en op verzoek van de fabrikant een tijdelijke conformiteitsfactor van 2,1 voor de massa stikstofoxiden kan worden toegepast.

- 15 Punt 2.1.3 betreft de „overdrachtsfuncties”.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 16 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 26 juni, 29 juni en 19 juli 2016, hebben respectievelijk Ville de Paris (zaak T-339/16), Stad Brussel (zaak T-352/16) en Ayuntamiento de Madrid (zaak T-391/16) elk een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de litigieuze verordening.
- 17 Ter ondersteuning van hun beroepen hebben zij in het bijzonder betoogd dat de Commissie bij die verordening geen hogere NTE-waarden voor emissies van stikstofoxide mocht vaststellen dan de grenswaarde voor de Euro 6-norm in verordening nr. 715/2007.
- 18 Bij afzonderlijke akten heeft de Commissie op grond van artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht tegen deze beroepen excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, ertoe strekkende dat Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid niet rechtstreeks geraakt werden door de litigieuze verordening in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en heeft zij het Gerecht verzocht om uitspraak te doen zonder de zaak inhoudelijk te behandelen. Het Gerecht heeft de excepties van niet-ontvankelijkheid bij de zaak ten gronde gevoegd.
- 19 De zaken T-339/16, T-352/16 en T-391/16 zijn gevoegd voor de mondelinge behandeling en de eindbeslissing.
- 20 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de excepties van niet-ontvankelijkheid van de Commissie verworpen, na in punt 84 ervan te hebben overwogen dat „de bestreden verordening [de] rechtspositie [van verzoeksters in eerste aanleg aantastte] en dat deze verordening hen derhalve rechtstreeks [raakte], in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU”. Ten gronde heeft het Gerecht punt 2 van bijlage II bij de litigieuze verordening nietig verklaard voor zover daarbij, in de punten 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage IIIA bij verordening nr. 692/2008, de waarde van de tijdelijke en de definitieve uitstootconformiteitsfactor (*conformity factor* – CF) voor de massa stikstofoxiden wordt vastgesteld, en heeft het tevens verklaard dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen worden gehandhaafd totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe regeling is vastgesteld ter vervanging van die bepalingen, zonder dat die periode langer mag duren dan twaalf maanden vanaf de datum waarop dat arrest gevolgen sorteert. Het Gerecht heeft de beroepen voor het overige verworpen en de vordering tot schadevergoeding van Ville de Paris afgewezen.

Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

- 21 Met haar hogere voorziening in zaak C-177/19 P verzoekt de Bondsrepubliek Duitsland het Hof:
 - primair, het bestreden arrest te vernietigen en de beroepen te verwerpen;
 - subsidiair, punt 3 van het dictum van het bestreden arrest in die zin te wijzigen dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen worden gehandhaafd gedurende een duidelijk langere maximumperiode dan twaalf maanden vanaf de datum waarop het arrest kracht van gewijsde verkrijgt, en
 - Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid te verwijzen in de kosten.

- 22 Bij beslissing van de president van het Hof van 27 juni 2019 is de Slowaakse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland.
- 23 Bij beslissing van de president van het Hof van 19 juli 2019 is Roemenië voor de eventuele mondelinge behandeling toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland.
- 24 De Commissie verzoekt het Hof:
- primair, het bestreden arrest te vernietigen en de beroepen te verwerpen, en
 - subsidiair, het dictum van het bestreden arrest te vernietigen voor zover het bepaalt dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen twaalf maanden worden gehandhaafd vanaf de datum waarop het arrest kracht van gewijsde krijgt, en de gevolgen van die bepalingen te handhaven totdat de nieuwe, vervangende regeling wordt vastgesteld.
- 25 Met zijn hogere voorziening in zaak C-178/19 P verzoekt Hongarije het Hof:
- primair, het bestreden arrest te vernietigen en de beroepen te verwerpen;
 - subsidiair, het dictum van het bestreden arrest te vernietigen voor zover het bepaalt dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen twaalf maanden worden gehandhaafd vanaf de datum waarop het arrest kracht van gewijsde krijgt, en de gevolgen van die bepalingen te handhaven totdat de nieuwe, vervangende regeling wordt vastgesteld, en
 - de partijen bij de procedure in eerste aanleg te verwijzen in de kosten.
- 26 De Commissie vordert primair en subsidiair hetzelfde als Hongarije.
- 27 Met haar hogere voorziening in zaak C-179/19 P verzoekt de Commissie het Hof:
- primair, het bestreden arrest te vernietigen, de beroepen te verwerpen en Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid te verwijzen in de kosten, en
 - subsidiair, het bestreden arrest te vernietigen, de zaak voor een nieuwe behandeling terug te verwijzen naar het Gerecht en de beslissing omtrent de kosten in eerste aanleg en in hogere voorziening aan te houden.
- 28 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 1 oktober 2019, Duitsland/Commissie (C-177/19 P, EU:C:2019:837, niet gepubliceerd), Hongarije/Commissie (C-178/19 P, EU:C:2019:835, niet gepubliceerd), en Commissie/Ville de Paris e.a. (C-179/19 P, EU:C:2019:836, niet gepubliceerd), is de Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (hierna: „ACEA”) toegelaten tot interventie aan de zijde van de rekwiranten in de hogere voorzieningen.
- 29 In elk van de hen aangaande zaken verzoeken Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid het Hof de hogere voorzieningen af te wijzen en de rekwiranten in de hogere voorzieningen te verwijzen in de kosten.
- 30 Subsidiair verzoekt Ayuntamiento de Madrid het Hof om deze zaken terug te verwijzen naar het Gerecht, opdat het kan oordelen over de middelen die in eerste aanleg niet zijn behandeld. Ville de Paris en Stad Brussel vorderen subsidiair hetzelfde in zaak C-179/19 P.

- 31 Overeenkomstig artikel 54, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, heeft de president van de Vijfde kamer op 28 januari 2021 beslist, de advocaat-generaal en de partijen gehoord, om de onderhavige zaken te voegen voor de conclusie en het arrest.

Hogere voorzieningen

- 32 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening in zaak C-177/19 P werpt de Bondsrepubliek Duitsland vijf middelen op. Ten eerste heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakt, ten tweede ontbreekt de motivering dienaangaande, ten derde heeft het Gerecht met name artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007 geschonden door te oordelen dat de Commissie niet bevoegd was om de litigieuze verordening vast te stellen, ten vierde heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door die verordening deels nietig te verklaren, en ten vijfde vordert de Bondsrepubliek Duitsland dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen van die verordening langer in stand worden gehouden dan twaalf maanden vanaf de datum waarop het bestreden arrest kracht van gewijsde heeft gekregen.
- 33 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening in zaak C-178/19 P werpt Hongarije twee middelen op. Het eerste middel heeft betrekking op de ontvankelijkheid van de beroepen in eerste aanleg en het tweede op de door het Gerecht aangehouden periode waarin de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen van de litigieuze verordening worden behouden.
- 34 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening in zaak C-179/19 P werpt de Commissie één middel op, namelijk dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening een essentieel element van verordening nr. 715/2007 wijzigt.

Tweede middel in zaak C-177/19 P

Argumenten van partijen

- 35 Met het tweede middel van haar hogere voorziening in zaak C-177/19 P, dat eerst moet worden onderzocht, wijst de Bondsrepubliek Duitsland, ondersteund door de ACEA en de Slowaakse Republiek, erop dat de redenering van het Gerecht volgens vaste rechtspraak van het Hof duidelijk en ondubbelzinnig moet blijken uit de motivering van het arrest. In casu heeft het Gerecht in het bestreden arrest onvoldoende uiteengezet waarom het heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakte in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, aangezien het slechts had verwezen naar het feit dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 eraan in de weg staat dat die steden verkeersregels vaststellen voor voertuigen die aan de Euro 6-norm voldoen.
- 36 Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid betogen dat het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-177/19 P ongegrond is.

Beoordeling door het Hof

- 37 Volgens vaste rechtspraak moet uit de motivering van een arrest duidelijk en ondubbelzinnig de redenering van het Gerecht blijken, zodat de betrokkenen kennis kunnen nemen van de gronden voor de genomen beslissing en het Hof zijn rechterlijke controle kan uitoefenen (arrest van 13 december 2018, Europese Unie/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 In casu blijkt voornamelijk uit de motivering van het bestreden arrest in de punten 50 tot en met 84 ervan dat het Gerecht zijn oordeel dat de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakt, hoofdzakelijk heeft gebaseerd op een uitlegging van richtlijn 2007/46, in het bijzonder artikel 4, lid 3, tweede alinea, daarvan, en niet op de litigieuze verordening. Volgens die bepaling mogen de lidstaten „de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen, onderdelen of technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”.
- 39 Het Gerecht heeft evenwel voldoende duidelijk en nauwkeurig uiteengezet, met name in de punten 50 tot en met 54, 56, 59, 67, 74, 76 en 77 van het bestreden arrest, waarom het heeft geoordeeld dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 relevant is om te bepalen of de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakt, ook al staat die bepaling in een andere handeling van afgeleid Unierecht dan die verordening.
- 40 In het bijzonder heeft het Gerecht in punt 76 van het bestreden arrest geoordeeld dat de tekstuele, teleologische en contextuele uitlegging van richtlijn 2007/46, en met name van artikel 4, lid 3, tweede alinea, daarvan, tot de slotsom leidt dat die richtlijn de overheidsinstanties van de lidstaten daadwerkelijk belet het in het verkeer brengen van voertuigen te verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking van die voertuigen die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van die richtlijn voldoen. Na eraan te hebben herinnerd dat deze eisen zijn bepaald door „regelgevingen” van dezelfde richtlijn en door afgeleide handelingen van die regelgevingen, heeft het Gerecht in de punten 3, 4, 52, 74 en 76 van het bestreden arrest in wezen benadrukt dat verordening nr. 715/2007 de toepasselijke „regelgevingstekst” is voor de typegoedkeuringsprocedure zoals bepaald door richtlijn 2007/46 voor vervuilende emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen, aangezien die emissies behoren tot de aspecten die verband houden met de constructie of werking van die voertuigen die worden geregeld door richtlijn 2007/46, in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, ervan. Bovendien, zoals in het bijzonder voortvloeit uit de uiteenzetting van de op de zaken toepasselijke bepalingen in de punten 2 tot en met 16 van het bestreden arrest, zijn verordening nr. 692/2008, verordening 2016/427 en de litigieuze verordening „afgeleide handelingen” van verordening nr. 715/2007 aangezien die hun rechtsgrond vormt en zij erop gericht zijn die verordening uit te voeren.
- 41 Daarnaast blijkt uit de punten 59, 74 en 76 van het bestreden arrest dat volgens het Gerecht, voor zover de litigieuze verordening een conformiteitsfactor invoert die van toepassing is op de in verordening nr. 715/2007 vastgestelde waarden, voor het bepalen van de waarden van vervuilende stikstofoxide-emissies die bij de door verordening 2016/427 vastgestelde RDE-tests niet mogen worden overschreden (NTE) artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 eveneens op deze NTE-waarden van toepassing is, zodat de overheidsinstanties vanwege de vaststelling van de litigieuze verordening geen verkeersbeperkingen meer kunnen opleggen op basis van de

vervuilende emissies van voertuigen waarvan de categorie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 715/2007 valt en die aan deze NTE-waarden voldoen. Gezien zijn constatering dat de litigieuze verordening op deze wijze de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid van de verwerende steden in de hogere voorzieningen inzake autoverkeer beperkt, heeft het Gerecht met name in de punten 50, 76, 80 en 84 van dat arrest geconcludeerd dat die verordening die steden rechtstreeks raakte.

- 42 Belanghebbenden kunnen dus uit het geheel van het bestreden arrest opmaken waarom het Gerecht heeft geoordeeld dat zijn uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 tot gevolg had dat de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakt.
- 43 Derhalve voldoet de motivering waarmee het Gerecht zijn conclusie onderbouwt dat de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, aan de in punt 37 van het onderhavige arrest uiteengezette eisen, los van de gegrondheid van die motivering, die het voorwerp vormt van het eerste middel van de hogere voorziening in zaak C-177/19 P en het tweede onderdeel van het eerste middel van de hogere voorziening in zaak C-178/19 P.
- 44 Derhalve dient het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-177/19 P ongegrond te worden verklaard.

Eerste middel in zaak C-177/19 P en tweede onderdeel van het eerste middel in zaak C-178/19 P

Argumenten van partijen

- 45 Met het eerste middel van de hogere voorziening in zaak C-177/19 P en het tweede onderdeel van het eerste middel in zaak C-178/19 P betogen respectievelijk de Bondsrepubliek Duitsland en Hongarije dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakt.
- 46 In het bijzonder betoogt de Bondsrepubliek Duitsland, gesteund door de ACEA, Roemenië en de Slowaakse Republiek, in de eerste plaats dat de vrijheid van de gemeenten niet is beperkt door de litigieuze verordening maar door andere eisen, en dat met name de vraag of een plaatselijke overheid verkeersvrije zones kan instellen niet afhangt van deze verordening. Een eventueel onrechtmatig karakter van verkeersvrije zones vloeit voort uit de algemene eisen van het Unierecht op het gebied van de fundamentele vrijheden en grondrechten.
- 47 Richtlijn 2008/50 bepaalt bijvoorbeeld dat de lidstaten „passende maatregelen” moeten nemen zodat de periode waarin de grenswaarden worden overschreden zo kort mogelijk gehouden kan worden. Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof naar aanleiding van het arrest van 4 juni 2009, Mickelsson en Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), en uit punt 53 van het bestreden arrest dat, op grond van regels zoals die voor het vrije verkeer van goederen en het eigendomsrecht – dat door het Unierecht wordt beschermd in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – beperkingen op het gebruik van nieuw geregistreerde voertuigen die weinig vervuilen onevenredig kunnen zijn. Gedeeltelijke nietigverklaring van de

litigieuze verordening zou die stand van het recht niet veranderen, zodat er geen verband bestaat tussen de litigieuze verordening en de „regelgevende bevoegdheden” van lagere nationale entiteiten op dit gebied.

- 48 In de tweede plaats betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de regels voor de registratie van voertuigen als geheel geen betrekking hebben op weggebruik, zoals de regels voor het instellen van een verkeersvrije zone. Het loutere feit dat de gemeenten onder andere daadwerkelijk kunnen worden belast met het behalen van een milieudoelstelling rechtvaardigt niet dat zij iedere handeling die het milieu kan aantasten kunnen bestrijden met een beroep krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU. Dat zou er namelijk op neerkomen dat hun hetzelfde recht om beroep tot nietigverklaring in te stellen wordt verleend als dat van de geprivilegieerde verzoekers zoals bedoeld in artikel 263, eerste en tweede alinea, VWEU.
- 49 De maatregel die de verwerende steden in hogere voorziening in casu willen nemen betreft verbetering van de luchtkwaliteit, zodat richtlijn 2008/50 de meest bijzondere richtlijn is en daarom voorrang heeft op richtlijn 2007/46. De demonstratie van het tegendeel door het Gerecht, in punt 74 van het bestreden arrest, is niet overtuigend.
- 50 Eveneens ongegrond is het onderscheid dat het Gerecht maakt in de punten 52 tot en met 54 van het bestreden arrest tussen enerzijds de algemene verkeersregels (autoloze dagen, algemene eisen van de wegenverkeerswet) en anderzijds de door de overheidsinstanties van de lidstaten vastgestelde verkeersregels waarbij verkeersbeperkingen worden opgelegd op grond van de vervuilende emissies van voertuigen waarvan de categorie valt onder verordening nr. 715/2007 en die voldoen aan de Euro 6-norm of, na RDE-tests, aan de NTE-waarden. Volgens de logica van het Gerecht kunnen in beginsel geen maatregelen van algemene strekking ter verlaging van het emissieniveau worden genomen die ook van toepassing zijn op voertuigen die aan de Euro 6-norm voldoen.
- 51 Hongarije, daarin ondersteund door de ACEA, betoogt met name dat de litigieuze verordening rechtstreeks slechts de fabrikanten raakt die aan de limieten in die verordening moeten voldoen, alsook de autoriteiten die toezien op de naleving van die limieten en die de typegoedkeuring en registratie verzorgen. Die entiteiten voeren namelijk die verordening uit, en de dwingende bepalingen ervan zijn tot hen gericht.
- 52 Daarnaast is Hongarije met de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat het Gerecht artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 onjuist heeft uitgelegd. Die bepaling sluit uit noch beperkt dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen vanwege het niveau van vervuilende emissies maatregelen vaststellen ter beperking van het wegverkeer van voertuigen die aan die richtlijn en aan verordening nr. 715/2007 voldoen. De genoemde bepaling dient uitsluitend om te waarborgen dat nieuwe voertuigen die aan de eisen van die richtlijn en andere verwante regelingen van Unierecht voldoen, onbelemmerd op de interne markt in de handel kunnen worden gebracht.
- 53 Stad Brussel betoogt dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat zij rechtstreeks wordt geraakt door de litigieuze verordening. Zoals met name voortvloeit uit de punten 52, 54 en 76 van het bestreden arrest, belemmert deze verordening dat zij haar bevoegdheden naar eigen goeddunken uitvoert, omdat zij rechtens de aanwezigheid van voertuigen moet tolereren die niet voldoen aan de oorspronkelijk vastgestelde Euro 6-norm maar aan de Euro 6-norm zoals die verordening heeft bijgesteld. De NTE-waarden voor stikstofoxide in de litigieuze verordening zijn namelijk hoger dan de waarden die oorspronkelijk waren vastgesteld bij verordening nr. 715/2007. Zoals het

Gerecht heeft opgemerkt, heeft de litigieuze verordening immers gevolgen voor verkeersregels van overheidsinstanties van de lidstaten waarbij verkeersbeperkingen worden opgelegd op grond van de hoogte van vervuilende emissies van voertuigen waarvan de categorie onder die verordening valt en die voldoen aan de Euro 6-norm of, na RDE-tests, aan de NTE-waarden.

- 54 Stad Brussel voegt daaraan toe dat de litigieuze verordening in casu niet slechts rechtsgevolgen maar ook materiële gevolgen heeft, met name dat de luchtkwaliteit op haar grondgebied verslechtert. Deze gevolgen moet zij bestrijden op straffe van aansprakelijkheid of een beroep wegens niet-nakoming tegen het Koninkrijk België krachtens de artikelen 258 en 259 VWEU. Volgens Stad Brussel heeft het Gerecht in het bestreden arrest dus terecht rekening gehouden met deze aantasting van haar materiële en rechtspositie om tot de conclusie te komen dat het beroep ontvankelijk was.
- 55 Stad Brussel wijst er bovendien op dat, als zij bij een regeling de toegang tot haar grondgebied zou ontzeggen aan voertuigen die niet aan de Euro 6-norm voldoen na uitsluitend laboratoriumtests of die zonder toepassing van de conformiteitsfactor niet aan die norm voldoen na RDE-tests, de Commissie of een andere lidstaat een beroep wegens niet-nakoming tegen het Koninkrijk België zou kunnen instellen krachtens artikel 258 of 259 VWEU. Dat is een rechtstreeks gevolg van de litigieuze verordening. Uit dit gevolg op zich blijkt al dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks worden geraakt door die verordening in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 56 Stad Brussel bestrijdt dat het Gerecht richtlijn 2007/46 heeft verward met richtlijn 2008/50. Hoe dan ook wordt niet betwist dat de maatregelen die de verwerende steden in de hogere voorzieningen hebben vastgesteld overeen moeten komen met het Unierecht, of dat nu richtlijn 2008/50 of het beginsel van het vrije verkeer van goederen is. Uit die overwegingen kan evenwel niet worden geconcludeerd dat de litigieuze verordening deze steden niet belemmert om hun bevoegdheden naar eigen inzicht uit te oefenen.
- 57 Bovendien is niet juist dat de litigieuze verordening een afzonderlijke handeling is, geheel los van richtlijn 2007/46, aangezien deze verordening valt binnen het kader van die richtlijn.
- 58 Daarenboven is de invloed van de litigieuze verordening op de positie van de verwerende steden in de hogere beroepen niet puur hypothetisch. Het staat in het bijzonder niet vast dat deze steden zich kunnen beroepen op de rechtspraak van het Hof over de uitzonderingen op het beginselverbod op maatregelen met een gelijke werking als invoerbepalingen, om af te wijken van het kader van richtlijn 2007/46 en de regelgevingen daarvan. Overigens zijn die steden weliswaar niet bevoegd voor de typegoedkeuring van de betrokken voertuigen maar wel degelijk voor het vaststellen van verkeersregelgeving. Die bevoegdheid wordt rechtstreeks aangetast door de litigieuze verordening in het geval dat zij het verkeer zouden willen regelen aan de hand van de Euro 6-norm.
- 59 Stad Brussel betoogt tot slot dat maatregelen betreffende het emissieniveau noodzakelijkerwijze worden vastgesteld om redenen die verband houden met de bouw en werking van voertuigen, ook al worden daarnaast andere doelen nagestreefd.
- 60 Ayuntamiento de Madrid betoogt dat de litigieuze verordening zowel materieel als temporeel wordt ingekaderd door richtlijn 2007/46. Deze verordening verwijst overigens al in overweging 1 naar die richtlijn.

- 61 Uit materieel oogpunt is iedere juridische beslissing waarbij het gebruik van motorvoertuigen op basis van de technische criteria in richtlijn 2007/46 en de litigieuze verordening wordt beperkt, rechtstreeks en noodzakelijkerwijze in strijd met het verbod in artikel 4 van die richtlijn. Een vergelijkbaar verbod dat gebaseerd is op andere dan de technische overwegingen overeenkomstig deze twee regelingen, zou daarentegen niet van belang zijn.
- 62 Vanuit temporeel oogpunt blijkt uit punt 53 van het bestreden arrest dat het Gerecht aan de hand van richtlijn 2007/46 heeft beoordeeld of de beroepen in eerste aanleg ontvankelijk waren. Uit de tekstuele uitlegging van de bepalingen van deze richtlijn die het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest heeft verricht, vloeit namelijk voort dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen, waarvan de juridische bevoegdheden op milieugebied niet betwist zijn, rechtstreeks worden geraakt door de litigieuze verordening.
- 63 Ayuntamiento de Madrid benadrukt daarmee dat zij het globaal eens is met de redenering van het Gerecht in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest dat haar beroep ontvankelijk was omdat de litigieuze verordening, gelezen in samenhang met richtlijn 2007/46, haar bevoegdheden daadwerkelijk beperkte.
- 64 Voorts bevat het standpunt van de Bondsrepubliek Duitsland en Hongarije een tegenstrijdigheid. Enerzijds zijn deze lidstaten namelijk van mening dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen niet worden geraakt door de litigieuze verordening omdat zij voor het verbieden, belemmeren of beperken van het wegverkeer van motorvoertuigen, in het bijzonder in de strijd tegen luchtvervuiling, alle vrijheid behouden op grond van andere regelingen zoals richtlijn 2008/50. Anderzijds betogen diezelfde lidstaten evenwel dat deze steden niet rechtstreeks worden geraakt door een regeling die de Euro 6-norm wijzigt.
- 65 Bovendien herinnert Ayuntamiento de Madrid, na te hebben opgemerkt dat steden belangrijke actoren van het Unierecht zijn, aan het doel om de voorwaarden voor het instellen van rechtstreekse beroepen te versoepelen en aan het feit dat de ontwikkeling van de wijze waarop gedacht wordt over de ontvankelijkheid van beroepen van lagere nationale entiteiten, in het bijzonder in het milieurecht, gezien kan worden als een uitvloeisel van het beginsel van loyale samenwerking, dat is neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU en waar het Gerecht op doelt in punt 79 van het bestreden arrest. Het kan dus worden aanvaard dat voor lagere nationale entiteiten zoals de verwerende steden in de hogere voorzieningen, die handelingen verrichten welke de landen waar zij in liggen aansprakelijk kunnen stellen jegens de Europese Unie, een vermoeden van ontvankelijkheid geldt, waarbij het aan de auteur van de bestreden handeling staat om aan te tonen dat die entiteiten niet worden geraakt door de betwiste bepalingen.
- 66 Tot slot betogen Ville de Paris en Ayuntamiento de Madrid dat de mogelijkheid van een beroep wegens niet-nakoming tegen de betrokken lidstaat, waar het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest op wijst, een gevolg is van de litigieuze verordening en bevestigt dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks door die verordening worden geraakt. Als een stad bijvoorbeeld de deelname aan het verkeer van alle voertuigen die voldoen aan die verordening zou verbieden, zou zij namelijk het Unierecht schenden, gelet op het verbod in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46.

- 67 De Commissie betoogt dat de Bondsrepubliek Duitsland een te brede lezing van het bestreden arrest lijkt toe te passen. De hogere voorziening verwijst namelijk meermaals naar „verkeersvrije zones”. Uit punt 52 van het bestreden arrest blijkt echter dat de Uniewetgeving inzake typegoedkeuring van motorvoertuigen niet van invloed is op verkeersbeperkende maatregelen die voor alle voertuigen gelden.
- 68 De Commissie heeft daarnaast twijfels over de redenering van de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de door de Verdragen gegarandeerde fundamentele vrijheden en het evenredigheidsbeginsel. Het primaire recht verzet zich er namelijk niet tegen dat handelingen van afgeleid recht rechtstreeks betrekking hebben op rechtssubjecten in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. In het bijzonder belet het feit dat gemeenten het evenredigheidsbeginsel moeten eerbiedigen a priori niet dat zij rechtstreeks geraakt kunnen zijn door Uniewetgeving betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen, als zij kunnen aantonen dat hun rechtspositie door die wetgeving is gewijzigd.

Beoordeling door het Hof

- 69 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het beroep van een regionale of lokale entiteit niet kan worden gelijkgesteld met het beroep van een lidstaat, aangezien het begrip lidstaat in de zin van artikel 263, tweede alinea, VWEU enkel slaat op de regeringsautoriteiten van de lidstaten. Een regionale of lokale entiteit kan voor zover deze naar nationaal recht rechtspersoonlijkheid bezit, uitsluitend beroep instellen tegen een Unierechtelijke handeling in een van de gevallen zoals bepaald in artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie in die zin arresten van 11 juli 1984, *Commune de Differdange e.a./Commissie*, 222/83, EU:C:1984:266, punten 9-13, en 2 mei 2006, *Regione Siciliana/Commissie*, C-417/04 P, EU:C:2006:282, punten 21 en 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 Aangezien op die entiteiten, net als op iedere natuurlijke of rechtspersoon waarop artikel 263, vierde alinea, VWEU betrekking heeft, dus bepaalde voorwaarden van die bepaling van toepassing zijn, moet het betoog van Ayuntamiento de Madrid in punt 65 van dit arrest, namelijk dat lagere nationale entiteiten zoals de verwerende steden in de hogere voorzieningen een vermoeden van ontvankelijkheid moeten genieten bij het krachtens die bepaling instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen een handeling van Unierecht, ongegrond worden verklaard.
- 71 In de onderhavige zaak heeft het Gerecht bij zijn onderzoek van de excepties van niet-ontvankelijkheid die de Commissie had opgeworpen tegen de ingestelde beroepen tot nietigverklaring, in de punten 36 tot en met 40 van het bestreden arrest geconstateerd dat de litigieuze verordening een regelgevingshandeling is die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, en vervolgens op basis van een redenering in de punten 41 tot en met 84 van dat arrest geoordeeld dat de verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks raakte in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 72 Voor de voorwaarde dat een rechtspersoon rechtstreeks moet zijn geraakt gelden volgens vaste rechtspraak twee cumulatieve criteria, namelijk dat de bestreden handeling rechtstreeks gevolgen moet hebben voor de rechtspositie van de verzoekende partij en geen beoordelingsbevoegdheid mag laten aan de adressaten die met de uitvoering ervan zijn belast, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van het Unierecht gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (arresten van 27 februari 2014, *Stichting Woonlinie e.a./Commissie*, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punt 55, en 6 november 2018, *Scuola Elementare Maria*

Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 73 In het bijzonder is, zoals het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest terecht opmerkt, een handeling van de Unie die een publiekrechtelijke rechtspersoon belet zijn eigen bevoegdheden naar eigen goeddunken uit te oefenen, rechtstreeks van invloed op zijn rechtspositie en raakt deze handeling hem derhalve rechtstreeks in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), punt 69].
- 74 Derhalve moet worden onderzocht of het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 de verwerende steden in de hogere voorzieningen daadwerkelijk verhindert om naar eigen goeddunken hun bevoegdheden uit te oefenen om het verkeer van personenvoertuigen te reguleren teneinde vervuiling te bestrijden, en daarmee dat, gezien de samenhang tussen die bepaling en de litigieuze verordening, die steden moeten worden geacht rechtstreeks door die verordening te zijn geraakt.
- 75 Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 bepaalt dat de lidstaten „de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen, onderdelen of technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet [mogen] verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”.
- 76 In casu heeft het Gerecht in de punten 51 tot en met 53 van het bestreden arrest geoordeeld dat door de overheidsinstanties van een lidstaat vastgestelde regelgeving die betrekking heeft op alle voertuigen, of op een categorie voertuigen die is gedefinieerd in relatie tot andere criteria dan geregeld door richtlijn 2007/46, de „regelgevingshandelingen” ervan of het van die handelingen afgeleide recht, niet te maken kan krijgen met artikel 4, lid 3, tweede alinea, van deze richtlijn. Het Gerecht heeft in het bijzonder toegelicht dat de meeste regelgeving die betrekking heeft op „verkeersregels”, alsook de verkeersbepalende maatregelen zoals die voor de instelling van voetgangerszones, „autovrije dagen” of alternerend rijden wanneer zich een piek in de luchtvervuiling voordoet, door deze handelingen van de Unie onverlet worden gelaten. Evenzo heeft het Gerecht geoordeeld dat een overheidsinstantie van een lidstaat, zonder artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 te schenden, verkeersbepalingen zou kunnen opleggen op basis van het niveau van de vervuilende emissies voor voertuigen waarvan de categorie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 715/2007 valt en die hoogstens voldoen aan de Euro 5-norm, aangezien deze norm en de daarvoor geldende Euronormen voor de toepassing van deze richtlijn niet meer van kracht zijn omdat voortaan de Euro 6-norm geldt.
- 77 Daarentegen heeft het Gerecht geoordeeld, zoals in wezen volgt uit de punten 54 tot en met 76 van het bestreden arrest, dat het opnemen van het „in het verkeer brengen” in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 als gevolg heeft dat een overheidsinstantie van een lidstaat geen verkeersbepalingen op basis van het emissieniveau van vervuilende stoffen kan opleggen aan voertuigen die onder verordening nr. 715/2007 vallen en die bij RDE-testen binnen de RDE-waarden blijven, aangezien die waarden van kracht zijn vanwege de vaststelling van de litigieuze verordening en die voertuigen daardoor voldoen aan de voorwaarden van die richtlijn.

- 78 In punt 76 van het bestreden arrest, waarnaar de punten 77, 79 en 80 ervan verwijzen, heeft het Gerecht als voorbeeld van een verkeersbeperkende maatregel die de verwerende steden in de hogere voorzieningen naar zijn oordeel niet meer konden invoeren vanwege de vaststelling van de litigieuze verordening, een maatregel aangehaald die, op grond van de emissieniveaus van vervuilende stoffen van voertuigen, het verkeer beperkt van voertuigen die bij RDE-tests niet voldoen aan de in de Euro 6-norm voor stikstofoxide vastgestelde emissiegrenswaarden, maar die bij die gelegenheid niettemin voldoen aan de in die verordening vastgestelde NTE-waarden voor stikstofoxide-emissies, die de norm overstijgen.
- 79 Zoals namelijk blijkt uit punt 81 van het bestreden arrest hebben de verwerende steden in de hogere voorzieningen voor het Gerecht aangetoond, zonder dat dit in eerste aanleg of in het kader van deze hogere voorzieningen is betwist, dat zij naar nationaal recht bevoegd zijn om het milieu en de gezondheid te beschermen, in het bijzonder om luchtvervuiling tegen te gaan, met inbegrip van de bevoegdheid om daartoe het autoverkeer te beperken.
- 80 Derhalve moet worden onderzocht of het Gerecht artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 juist heeft uitgelegd in de zin dat het de uitoefening van die bevoegdheden beperkt op de wijze die in de punten 77 en 78 van dit arrest is uiteengezet.
- 81 Om te beginnen moet worden verduidelijkt dat, ook al kunnen de beperkingen van de bevoegdheden om het verkeer te regelen waarover de verwerende steden in de hogere voorzieningen beschikken, gegrond zijn op de fundamentele vrijheden en de grondrechten die in het Unierecht worden gewaarborgd, die omstandigheid op zichzelf niet uitsluit dat die steden rechtstreeks geraakt worden door een handeling van afgeleid Unierecht betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen.
- 82 Wat betreft de gegrondheid van de wijze waarop het Gerecht de uitdrukking „in het verkeer brengen” in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 uitlegt, moet volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. Ook de totstandkomingsgeschiedenis van een Unierechtelijke bepaling kan relevante informatie voor de uitlegging ervan verschaffen (arrest van 2 september 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 83 In de eerste plaats moet over de tekst van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 worden opgemerkt dat, hoewel de uitdrukking „in het verkeer brengen” in haar gebruikelijke betekenis lijkt te slaan op het verkeer van voertuigen op het grondgebied van een lidstaat, dat niet de enige activiteit is die op grond van deze bepaling niet door de lidstaten mag worden verboden, aangezien die bepaling ook andere activiteiten vermeldt waarvoor geen verbod mag worden ingesteld, zoals de „registratie”, „verkoop” en „ingebruikneming” van voertuigen.
- 84 Zoals de Commissie in wezen benadrukt, belemmert een verkoop- of ingebruiknemingsverbod de betrokken voertuigen volledig de toegang tot de markt. Datzelfde geldt voor een registratieverbod. Al deze verboden vormen dus hinderpalen voor de toegang van de voertuigen tot de markt.

- 85 In de tweede plaats, wat betreft de context van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, blijkt om te beginnen uit de titel van die richtlijn dat zij beoogt een kader vast te stellen voor de goedkeuring van motorvoertuigen. Dit suggereert dat de verplichtingen die deze richtlijn aan de lidstaten oplegt, waaronder die van artikel 4 ervan, het in de handel brengen van deze voertuigen betreft en niet het latere verkeer ervan.
- 86 Voorts moet worden vastgesteld, zoals ook de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 52 van zijn conclusie, dat de bewoordingen van de eerste en de tweede alinea van lid 3 van artikel 4 van richtlijn 2007/46 elkaar aanvullen. Deze twee alinea's betreffen namelijk een positieve verplichting op grond waarvan de lidstaten voertuigen die voldoen aan de eisen van die richtlijn met name kunnen registreren alsook goedkeuren voor de verkoop en ingebruikneming, respectievelijk een negatieve verplichting op grond waarvan de lidstaten de registratie, verkoop, ingebruikneming of het in het verkeer brengen van die voertuigen niet mogen verbieden, beperken of belemmeren. De uitlegging van het Gerecht zou echter tot gevolg hebben dat de reikwijdte van de tweede alinea aanzienlijk groter wordt, veel groter dan die van de eerste alinea, hetgeen moeilijk te rechtvaardigen valt.
- 87 Tot slot staat vast dat, terwijl de fabrikanten van motorvoertuigen en de voor de goedkeuring bevoegde nationale autoriteiten blijkens artikel 4 van richtlijn 2007/46 uitdrukkelijk geraakt worden door de in dat artikel bepaalde verplichtingen, de verwerende steden in de hogere voorzieningen niet beschikken over bevoegdheden voor de goedkeuring van voertuigen.
- 88 Wat in de derde plaats de doelstelling van richtlijn 2007/46 betreft, volgt uit artikel 1, gelezen in samenhang met de overwegingen 2, 3 en 14 ervan, dat deze richtlijn voorziet in een uniforme procedure voor de goedkeuring van nieuwe voertuigen, die is gebaseerd op het beginsel van volledige harmonisatie van de technische kenmerken van deze voertuigen, waarbij de specifieke technische vereisten voor de bouw en de werking van voertuigen zijn vastgesteld in de in bijlage IV bij die richtlijn bedoelde bijzondere richtlijnen. Uit die bepalingen volgt dat dit geharmoniseerde kader beoogt de totstandbrenging en de werking van de interne markt te verzekeren, alsmede een hoog niveau van verkeersveiligheid te waarborgen door de technische vereisten inzake met name de constructie van voertuigen volledig te harmoniseren (arrest van 20 maart 2014, Commissie/Polen, C-639/11, EU:C:2014:173, punten 34 en 35).
- 89 De overwegingen in de punten 83 tot en met 88 van het onderhavige arrest pleiten tegen de door het Gerecht gehanteerde uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 waarbij een grote reikwijdte wordt toegekend aan een losse uitdrukking in die richtlijn om daaruit te concluderen dat die bepaling in de weg staat aan bepaalde plaatselijke verkeersbeperkingen die met name milieubescherming beogen.
- 90 De uitlegging door het Gerecht van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 strookt evenmin met de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling. Het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 14 juli 2003 betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd [COM(2003) 418 definitief] bevatte namelijk geen verwijzing naar „in het verkeer brengen”; die is pas ingevoegd in het gewijzigde voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 oktober 2004 betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (herschikte versie) [COM(2004) 738 definitief].

- 91 Volgens bepaling 5 van dit gewijzigde voorstel moet die verwijzing worden gelezen als een „bepaling inzake het vrije verkeer”. Bovendien blijkt uit het opschrift van die bepaling 5 dat de daarbij ingevoerde wijzigingen op het voorstel uitsluitend bestemd waren ter verduidelijking van de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van het vrije verkeer van goedgekeurde voertuigen, onderdelen en technische eenheden, en niet om die verplichtingen uit te breiden.
- 92 Derhalve moet worden geconstateerd dat de toevoeging van een verwijzing naar het „in het verkeer brengen” niet bedoeld was om de werkingssfeer van de regeling voor goedkeuring van voertuigen te verbreden, maar uitsluitend om te voorkomen dat de lidstaten zich niet zouden houden aan het verbod om zich bij de registratie, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen te verzetten tegen de markttoegang van voertuigen die onder de werkingssfeer van richtlijn 2007/46 vallen en die voldoen aan de eisen van die richtlijn, de regelgevingshandelingen daarvan en de van die regelgevingshandelingen afgeleide handelingen.
- 93 Het Gerecht heeft dus een geïsoleerde lezing toegepast van de uitdrukking „in het verkeer brengen” in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, welke lezing niet strookt met de context van die bepaling, met de doelstellingen van de regeling waar zij deel van uitmaakt of met de ontstaansgeschiedenis van die bepaling.
- 94 In deze omstandigheden heeft het Gerecht, zoals ook de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 72 van zijn conclusie, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 84 van het bestreden arrest te oordelen dat, gelet op het feit dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 een beperking behelst van de uitoefening van de bevoegdheden waarover de verwerende steden in de hogere voorzieningen beschikken ter bescherming van de luchtkwaliteit en van het gebruik dat zij van die bevoegdheden maken, alsook gelet op de wisselwerking tussen de litigieuze verordening en die bepaling, die steden rechtstreeks door die verordening worden getroffen, zodat die verordening hen rechtstreeks raakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 95 De conclusie van het Gerecht dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks door de litigieuze verordening worden geraakt, wordt bovendien door geen enkel ander door hen aangevoerd argument of door het Gerecht geformuleerde overweging gesteund.
- 96 In het bijzonder kan ten eerste het betoog van de verwerende steden in de hogere voorzieningen dat, indien zij een verkeersregeling zouden vaststellen in strijd met de litigieuze verordening, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46, een beroep wegens niet-nakoming kan worden ingesteld tegen de lidstaten waarin zij liggen, niet slagen, ofschoon die steden stellen dat die mogelijkheid een rechtstreeks gevolg is van die verordening, zodat zij rechtstreeks daardoor geraakt moeten worden geacht in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 97 Deze redenering is namelijk, net als de beoordeling in punt 79 van het bestreden arrest waarin het Gerecht het bestaan van die mogelijkheid heeft erkend, gebaseerd op de premisse dat een door de verwerende steden in de hogere voorzieningen vastgestelde regeling waarbij het plaatselijke verkeer van bepaalde voertuigen wordt beperkt om het milieu te beschermen, het verbod van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46, gelezen in samenhang met de litigieuze verordening, kan overtreden. Zoals blijkt uit de overwegingen die in de punten 80 tot en met 93 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, is die premisse echter onjuist.

- 98 Datzelfde geldt voor de overwegingen van het Gerecht in de punten 77 en 78 van het bestreden arrest, volgens welke in wezen de nationale rechterlijke instanties van de lidstaten een handeling van een stad tot beperking van het wegverkeer van voertuigen vanwege hun emissieniveau, terwijl die voertuigen voldoen aan de eisen van de litigieuze verordening, nietig zouden verklaren wegens strijdigheid met de litigieuze verordening, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46. Deze overwegingen zijn namelijk eveneens gebaseerd op de onjuiste premisse die in het vorige punt is genoemd, zodat op grond van die overwegingen evenmin kan worden aangetoond dat de verwerende steden in de hogere voorzieningen rechtstreeks geraakt worden door die verordening.
- 99 Ten tweede, wat betreft het betoog van Stad Brussel dat is uiteengezet in punt 54 van het onderhavige arrest, volstaat de vaststelling dat anders dan het Gerecht lijkt te hebben geoordeeld in punt 83 van het bestreden arrest het feit dat de Commissie niet-nakomingsprocedures tegen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje of de Franse Republiek heeft ingeleid vanwege een vermeend onvoldoende luchtkwaliteit op hun respectievelijke grondgebied ten aanzien van de eisen in richtlijn 2008/50, waaronder het niveau van stikstofoxide, niet kan worden beschouwd als een rechtstreeks gevolg van de litigieuze verordening. Aangezien die verordening de verwerende steden in de hogere voorzieningen niet belet om gebruik te maken van hun bevoegdheden om het verkeer naar eigen goeddunken te regelen, onder andere ter bescherming van het milieu, zoals blijkt uit punt 94 van het onderhavige arrest, kan die verordening namelijk niet rechtstreeks van invloed zijn op de mogelijkheid dat tegen de lidstaten waar die steden in liggen bij het Hof beroep wordt ingesteld en dat het Hof die staten veroordeelt wegens niet-nakoming van hun milieuverplichtingen.
- 100 Ten derde kunnen de voorbeelden die het Gerecht in punt 82 van het bestreden arrest geeft van verkeersbeperkende maatregelen die de verwerende steden in de hogere voorzieningen reeds hebben vastgesteld, zoals die van Ville de Paris om op haar grondgebied het verkeer te beperken van voertuigen onder een bepaalde Euro-norm, de overwegingen in punt 94 van het onderhavige arrest evenmin in twijfel trekken, aangezien de vraag of die steden daadwerkelijk regelgeving hebben aangenomen die volgens het Gerecht vanwege de vaststelling van de litigieuze verordening onder het verbod van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 valt, er niets aan afdoet dat het Gerecht die bepaling onjuist heeft uitgelegd bij zijn beoordeling of de bij het Gerecht ingestelde beroepen ontvankelijk waren krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 101 Hieruit volgt dat het eerste middel in zaak C-177/19 P en het tweede onderdeel van het eerste middel in zaak C-178/19 P slagen.
- 102 Uit de tekst zelf van artikel 263, vierde alinea, VWEU volgt dat de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring dat krachtens die bepaling is ingesteld door een natuurlijke of rechtspersoon die geen adressaat is van de bestreden handeling, ervan afhangt of die persoon rechtstreeks door die handeling is geraakt.
- 103 In deze omstandigheden moet het bestreden arrest worden vernietigd, aangezien het Gerecht de door de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid heeft afgewezen en de beroepen in eerste aanleg ontvankelijk heeft verklaard.

Beroepen in eerste aanleg

- 104 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. In casu oordeelt het Hof dat de zaak in staat van wijzen is en in het bijzonder dat definitief moet worden geoordeeld over de ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring.
- 105 Wat betreft de excepties van niet-ontvankelijkheid die de Commissie heeft opgeworpen moet worden vastgesteld dat, op de gronden die in de punten 82 tot en met 101 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, de verzoekende steden in eerste aanleg, anders dan zij betogen, niet kunnen worden geacht rechtstreeks geraakt te zijn door de litigieuze verordening.
- 106 Aangezien, zoals voortvloeit uit punt 102 van het onderhavige arrest, de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring dat krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaling is ingesteld door een natuurlijke of rechtspersoon die geen adessaat is van de bestreden handeling, ervan afhangt of die persoon rechtstreeks door die handeling is geraakt, slagen de door de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid.
- 107 Derhalve moeten de beroepen tot nietigverklaring die respectievelijk zijn ingesteld door Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid, niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 108 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het de zaak zelf afdoet.
- 109 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- 110 Bovendien bepaalt artikel 184, lid 3, van dat Reglement dat, in geval van gegrondheid van de hogere voorziening ingesteld door een lidstaat die niet heeft geïntervenieerd in de zaak voor het Gerecht, het Hof de kosten over de partijen kan verdelen of de in het gelijk gestelde rekwirerende partij kan verwijzen in de kosten die een in het ongelijk gestelde partij wegens de hogere voorziening heeft gemaakt. In casu moet worden geoordeeld dat elke partij haar eigen kosten in verband met de hogere voorzieningen moet dragen.
- 111 Voorts moeten, aangezien het bestreden arrest is vernietigd en de beroepen in eerste aanleg niet-ontvankelijk zijn, Stad Brussel, Ville de Paris en Ayuntamiento de Madrid, overeenkomstig hetgeen de Commissie heeft gevorderd, worden verwezen in hun eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de hogere voorzieningen en in de kosten van de Commissie in eerste aanleg.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

- 1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 december 2018, Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid/Commissie (T-339/16, T-352/16 en T-391/16, EU:T:2018:927), wordt vernietigd.**

- 2) De beroepen tot nietigverklaring in de gevoegde zaken T-339/16, T-352/16 en T-391/16, die respectievelijk zijn ingesteld door Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid, worden niet-ontvankelijk verklaard.**
- 3) Elke partij draagt haar eigen kosten in verband met de hogere voorzieningen.**
- 4) Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid dragen naast hun eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening, de kosten van de Europese Commissie in verband met de procedure in eerste aanleg.**

ondertekeningen