



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 13 januari 2022*

”Överklagande – Talan om ogiltigförklaring – Miljö – Typgodkännande av motorfordon – Förordning (EU) 2016/646 – Utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) – Fastställande, såvitt avser kväveoxidutsläpp, av värden som inte får överskridas (not-to-exceed (NTE)) vid provning vid verklig körning (real driving emission (RDE)) – Artikel 263 fjärde stycket FEUF – Upptagande till provning – Understatlig enhet med behörighet i fråga om miljöskydd att införa trafikbegränsningar för vissa fordon – Villkor enligt vilket klaganden ska vara direkt berörd”

I de förenade målen C-177/19 P–C-179/19 P,

angående tre överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilka inkom den 22 februari 2019 (C-177/19 P och C-178/19 P) respektive den 23 februari 2019 (C-179/19 P),

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller, D. Klebs och S. Eisenberg, samtliga i egenskap av ombud,

klagande

med stöd av

Association des Constructeurs Européens d’Automobiles, företrädd av F. Di Gianni och G. Coppo, avvocati,

Rumänien, inledningsvis företrädd av C.-R. Canțâr, E. Gane, O.-C. Ichim och L. Lițu, därefter av E. Gane, O.C. Ichim och L. Lițu, samtliga i egenskap av ombud (C-177/19 P),

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Ville de Paris (Frankrike), företrädd av J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgien), företrädd av M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux, och A. Feyt, avocats, samt S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: spanska och franska.

Ayuntamiento de Madrid (Spanien), företrädd av J. Assous, avocat,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-F. Brakeland och M. Huttunen, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans (C-177/19 P),

och

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér, i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, företrädd av F. Di Gianni och G. Coppo, avvocati,

intervenient i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Ville de Paris (Frankrike), företrädd av J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgien), företrädd av M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux, och A. Feyt, avocats, samt S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Spanien), företrädd av J. Assous, avocat,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-F. Brakeland och M. Huttunen, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans (C-178/19 P)

och

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-F. Brakeland, i egenskap av ombud,

klagande

med stöd av

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, företrädd av F. Di Gianni och G. Coppo, avvocati,

intervenient i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Ville de Paris (Frankrike), företrädd av J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Belgien), företrädd av M. Uyttendaele, C. Derave, N. Mouraux, och A. Feyt, avocats, samt S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid (Spanien), företrädd av J. Assous, avocat,

sökande i första instans (C-179/19 P)

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent), ordföranden vid fjärde avdelningen C. Lycourgos och domaren M. Ilešič,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 10 juni 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Förbundsrepubliken Tyskland (C-177/19 P), Ungern (C-178/19 P) och Europeiska kommissionen (C-179/19 P) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 december 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles och Ayuntamiento de Madrid/kommissionen (T-339/16, T-352/16 och T-391/16, EU:T:2018:927) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen punkt 2 i bilaga II till kommissionens förordning (EU) 2016/646 av den 20 april 2016 om ändring av förordning (EG) nr 692/2008 vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) (EUT L 109, 2016, s. 1), (nedan kallad den omtvistade förordningen), i den del denna, i punkterna 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till kommissionens förordning (EG) nr 692/2008 av den 18 juli 2008 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 199, 2008, s.1) fastställer värdet på den slutliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant och värdet på den tillfälliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant för massan av kväveoxider. Vidare förordnade tribunalen att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna skulle bestå fram till dess att nya regler inom en rimligt lång tidsperiod antagits för att ersätta dessa bestämmelser; denna tidsperiod fick inte överstiga tolv månader från och med den dag då denna dom vann laga kraft.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2007/46/EG

- 2 I skäl 2, 3 och 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (ramdirektiv) (EUT L 263, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 214/2014 av den 25 februari 2014 (EUT L 69, 2014, s. 3), (nedan kallat direktiv 2007/46), anges följande:

- ”(2) För att gemenskapens inre marknad skall kunna upprättas och fungera väl bör medlemsstaternas godkännandesystem ersättas med ett förfarande för gemenskapsgodkännande som bygger på principen om fullständig harmonisering.
- (3) De tekniska krav som gäller för system, komponenter, separata tekniska enheter och fordon bör harmoniseras och specificeras i rättsakter. Syftet med dessa rättsakter bör främst vara att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet, hälsoskydd, miljöskydd, energieffektivitet och skydd mot obehörig användning.

...

- (14) Det främsta målet med lagstiftningen om godkännande av fordon är att se till att nya fordon, komponenter och separata tekniska enheter som släpps ut på marknaden uppfyller höga krav i fråga om säkerhet och miljöskydd. Detta mål bör inte få äventyras av att vissa delar eller viss utrustning monteras efter det att fordonen har släppts ut på marknaden eller tagits i bruk. Lämpliga åtgärder bör därför vidtas för att garantera att delar eller utrustning som kan monteras på fordon och som avsevärt kan försämra funktionen hos system som är nödvändiga när det gäller säkerhet eller miljöskydd, kontrolleras av en godkännande myndighet innan de saluförs. Dessa åtgärder bör bestå av tekniska föreskrifter om de krav som dessa delar eller utrustningar måste uppfylla.”

- 3 I artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs en harmoniserad ram som innefattar de administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dessa fordon, i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom gemenskapen.

...

Särskilda tekniska krav avseende fordons konstruktion och funktion skall i enlighet med detta direktiv fastställas i rättsakter över vilka det finns en uttömmande förteckning i bilaga IV.”

- 4 I punkterna 1–3 i artikel 4 i direktivet, vilken artikel har rubriken ”Medlemsstaternas skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall se till att tillverkare som ansöker om godkännande uppfyller sina skyldigheter enligt detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall godkänna endast sådana fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter som uppfyller kraven i detta direktiv.

3. Medlemsstaterna skall registrera eller tillåta försäljning eller ibruktagande av endast sådana fordon, komponenter och separata tekniska enheter som uppfyller kraven i detta direktiv.

De får inte förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv.”

- 5 Bilaga IV till samma direktiv, med rubriken ”Förteckning över krav i samband med EG-typgodkännande av fordon”, innehåller i del I, en förteckning över ”tillämpliga rättsakter i samband med EG-typgodkännande av fordon som tillverkas i obegränsad serie”. Härav följer att den rättsakt som avses för utsläpp från lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1).

Förordning nr 715/2007

- 6 I artikel 1 i förordning nr 715/2007, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande i punkt 1:

”I denna förordning fastställs gemensamma tekniska krav för typgodkännande av motorfordon (”fordon”) och reservdelar, t.ex. ersättande utsläppsbegränsande anordningar, med avseende på utsläpp.”

- 7 I kapitel II i förordningen, som har rubriken ”Tillverkarnas skyldigheter vid typgodkännande”, återfinns artikel 4, som i sin tur har rubriken ”Tillverkarnas skyldigheter”, där följande föreskrivs i punkt 1:

”Tillverkarna skall visa att alla nya fordon som säljs, registreras eller tas i bruk inom gemenskapen är typgodkända i enlighet med denna förordning och dess genomförandeåtgärder. ...

I dessa skyldigheter ingår att de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga I och i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 5 skall respekteras.”

Direktiv 2008/50/EG

- 8 Såsom framgår av artikel 1 (med rubriken ”Syfte”) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1) fastställs i direktivet åtgärder som bland annat syftar till att ”upprätthålla luftkvaliteten där den är god och förbättra den i övriga fall”.

Förordning (EU) 2016/427

- 9 Genom kommissionens förordning (EU) 2016/427 av den 10 mars 2016 om ändring av förordning (EG) nr 692/2008 vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) (EUT L 82, 2016, s. 1), har kommissionen infört ett provningsförfarande för utsläpp vid verklig körning (*real driving emission*, RDE) som bättre återspeglar de utsläpp som uppmäts i trafiken.

Den omtvistade förordningen

- 10 I skäl 1 i den omtvistade förordningen anges följande:

”Förordning [nr 715/2007] är en särrättsakt inom det typgodkännandeförfarande som fastställs i [direktiv 2007/46].”

- 11 I artikel 1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Förordning [nr 692/2008] ska ändras på följande sätt:

...

6. Bilaga IIIA ska ändras i enlighet med bilaga II till den här förordningen.”

- 12 I bilaga II till förordningen föreskrivs bland annat att punkterna 2.1.1, 2.1.2 och 2.1.3 ska införas i bilaga IIIA till förordning nr 692/2008.
- 13 I punkt 2.1.1 fastställs en slutlig överensstämmelsefaktor för massan av kväveoxider till 1 + med en marginal på 0,5. Denna marginal anges vara ”en parameter som tar hänsyn till de ytterligare mätosäkerheter som härrör från PEMS-utrustningen, vilken årligen ska ses över och ändras som ett resultat av den förbättrade kvaliteten i PEMS-förfarandet eller den tekniska utvecklingen”.
- 14 I punkt 2.1.2 anges att en tillfällig överensstämmelsefaktor för massan av kväveoxider på 2,1 kan gälla under en period av 5 år och 4 månader efter de datum som fastställs i artikel 10.4 och 10.5 i förordning nr 715/2007, genom undantag från bestämmelserna i punkt 2.1.1 och på begäran av tillverkaren.
- 15 Punkten 2.1.3 avser ”[ö]verföringsfunktioner”.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 16 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 26 juni, den 29 juni respektive den 19 juli 2016 väckte ville de Paris (nedan kallad staden Paris) (mål T-339/16), ville de Bruxelles (nedan kallad staden Bryssel) (mål T-352/16) och ayuntamiento de Madrid (nedan kallad Madrid kommun) (mål T-391/16) var för sig talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen.
- 17 Till stöd för sin talan gjorde de särskilt gällande att kommissionen, genom denna förordning, inte kunde anta sådana utsläppsvärden som inte får överskridas (*not-to-exceed*, NTE) för kväveoxider som är högre än de gränsvärden som fastställts för Euro 6-normen i förordning nr 715/2007.

- 18 Kommissionen framställde, genom särskilda handlingar, med stöd av artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler invändningar om rättegångshinder i de tre målen, med hänvisning till att staden Paris, staden Bryssel och Madrid kommun inte var direkt berörda av den omtvistade förordningen, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Kommissionen yrkade därvid att tribunalen skulle avgöra målen utan att påbörja handläggningen av målen i sak. Tribunalen beslutade att förena invändningarna om rättegångshinder med prövningen av målen i sak.
- 19 Målen T--339/16, T-352/16 och T-391/16 förenades vad gäller den muntliga delen av förfarandet samt det slutliga avgörandet.
- 20 Efter att i punkt 84 i den överklagade domen ha konstaterat att ”det [var] styrkt att sökandenas rättsställning [i första instans] påverkats av den angripna förordningen [och att sökandena berörs därmed direkt av den angripna förordningen i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF” ogillade tribunalen kommissionens invändningar om rättegångshinder i den överklagade domen. I sak ogiltigförklarade tribunalen punkt 2 i bilaga II till den omtvistade förordningen, i den del denna, i punkterna 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till förordning nr 692/2008 fastställer värdet på den slutliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant och värdet på den tillfälliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant för massan av kväveoxider. Vidare förordnade tribunalen att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna skulle bestå fram till dess att nya regler inom en rimligt lång tidsperiod antagits för att ersätta dessa bestämmelser. Denna tidsperiod fick inte överstiga tolv månader från och med den dag då denna dom vinner laga kraft. Tribunalen ogillade talan i de tre målen i övriga delar och staden Paris skadeståndsyrkande.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 21 Förbundsrepubliken Tyskland har i sitt överklagande i mål C-177/19 P yrkat att domstolen ska
 - i första hand, upphäva den överklagade domen och ogilla talan,
 - i andra hand, ändra punkt 3 i domslutet i nämnda dom på så sätt att domstolen förordnar om att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna ska bestå för en maximal period som är betydligt längre än tolv månader från och med den dag som domen vinner laga kraft, och
 - förplikta staden Paris, staden Bryssel och Madrid kommun att ersätta rättegångskostnaderna.
- 22 Genom beslut av domstolens ordförande den 27 juni 2019 tilläts Republiken Slovakien att intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden.
- 23 Genom beslut av domstolens ordförande den 19 juli 2019 tilläts Rumänien att intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden vad gäller det muntliga förfarandet, om detta genomförs.
- 24 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
 - i första hand, upphäva den överklagade domen och ogilla talan, samt

- i andra hand, upphäva domslutet i den överklagade domen i den del det förordnas att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna ska bestå i tolv månader från och med den dag då den domen vinner laga kraft, och förordna om att rättsverkningarna av dessa bestämmelser ska bestå fram till dess att nya regler som ersätter dessa bestämmelser har antagits.
- 25 Ungern har i sitt överklagande i mål C--178/19 P yrkat att domstolen ska
- i första hand, upphäva den överklagade domen och ogilla talan,
 - i andra hand, upphäva domslutet i den överklagade domen i den del det förordnas att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna ska bestå i tolv månader från och med den dag då den domen vinner laga kraft, och förordna om att rättsverkningarna av dessa bestämmelser ska bestå fram till dess att nya regler som ersätter dessa bestämmelser har antagits, och
 - förplikta parterna i första instans att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 Kommissionen har såväl i första som i andra hand framställt samma yrkanden som Ungern.
- 27 Kommissionen har i sitt överklagande i mål C-179/19 P yrkat att domstolen ska
- i första hand, upphäva den överklagade domen, ogilla talan och förplikta staden Paris, staden Bryssel och Madrid kommun att ersätta rättegångskostnaderna, och
 - i andra hand, upphäva den överklagade domen, återförvisa målen till tribunalen för förnyad prövning och låta frågan om rättegångskostnaderna i de två instanserna anstå.
- 28 Genom beslut av domstolens ordförande den 1 oktober 2019, Tyskland/kommissionen (C-177/19 P, ej publicerat, EU:C:2019:837), Ungern/kommissionen (C-178/19 P, ej publicerat, EU:C:2019:835), och kommission/Ville de Paris m.fl. (C-179/19 P, ej publicerat, EU:C:2019:836), tilläts Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (nedan kallad ACEA) intervensera till stöd för klagandenas yrkanden.
- 29 Staden Paris, staden Bryssel och Madrid kommun har i vart och ett av de mål som berör dem yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 30 Madrid kommun har i andra hand yrkat att domstolen ska återförvisa målen till tribunalen för prövning av de grunder som inte har prövats i första instans. Staden Paris och staden Bryssel har framställt samma andrahandsyrkande i mål C-179/19 P.
- 31 I enlighet med artikel 54.2 i domstolens rättegångsregler beslutade ordföranden vid femte avdelningen den 28 januari 2021, efter att ha hört generaladvokaten och parterna, att förena förevarande mål vad gäller förslaget till avgörande och domen.

Prövning av överklagandena

- 32 Till stöd för sitt överklagande i mål C-177/19 P har Förbundsrepubliken Tyskland åberopat fem grunder. Som första grund har det gjorts gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att städerna är direkt berörda av den omtvistade förordningen. Den andra grunden avser att en bristfällig motivering i detta avseende. Såvitt avser den tredje grunden har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 genom att fastställa att kommissionen inte var behörig att anta den omtvistade förordningen. Den fjärde grunden avser en felaktig rättstillämpning i den mån tribunalen delvis har ogiltigförklarat den omtvistade förordningen. Såvitt avser den femte grunden gäller den en begäran om att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna i nämnda förordning ska bestå för en längre period än tolv månader från och med att den överklagade domen har vunnit laga kraft.
- 33 Till stöd för sitt överklagande i mål C-178/19 P har Ungern åberopat två grunder. Den första grunden avser huruvida talan i första instans kunde tas upp till sakprövning. Den andra grunden gäller den period som tribunalen fastställt för att låta rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna i den omtvistade förordningen bestå.
- 34 Till stöd för sitt överklagande i mål C-179/19 P har kommissionen åberopat en enda grund, nämligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att den omtvistade förordningen ändrar en väsentlig del av förordning nr 715/2007.

Den andra grunden i mål C-177/19 P

Parternas argument

- 35 Genom sin andra grund för överklagandet i mål C-177/19 P, som ska prövas först, har Förbundsrepubliken Tyskland, med stöd av ACEA och Republiken Slovakien, erinrat om att det följer av domstolens fasta praxis att det av motiveringen till en dom klart och tydligt ska framgå hur tribunalen har resonerat. I förevarande fall har tribunalen i den överklagade domen inte i tillräcklig utsträckning redogjort för skälen till att den ansåg att de aktuella städerna var direkt berörda av den omtvistade förordningen, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Tribunalen begränsade nämligen sin motivering till den omständigheten att artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 utgör hinder för dessa städer att anta bestämmelser om trafik av fordon som uppfyller kraven i Euro 6-normen.
- 36 Staden Bryssel och Madrid kommun har gjort gällande att överklagandet i mål C-177/19 P inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Domstolens bedömning

- 37 Det följer av fast rättspraxis att det av motiveringen till en dom klart och tydligt ska framgå hur tribunalen har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för avgörandet och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (dom av den 13 december 2018, Europeiska unionen/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

- 38 I förevarande fall har tribunalen visserligen, såsom framgår av domskälen i den överklagade domen, bland annat av punkterna 50–84 i domen, för att avgöra huruvida de aktuella städerna direkt berörs av den omtvistade förordningen, huvudsakligen tolkat direktiv 2007/46, särskilt artikel 4.3 andra stycket, och inte den omtvistade förordningen. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna ”inte förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibrukttagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv”.
- 39 Tribunalen har emellertid på ett tillräckligt klart och tydligt sätt, särskilt i punkterna 50–54, 56, 59, 67, 74, 76 och 77 i den överklagade domen, redogjort för skälen till att den ansåg att artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 var relevant för att avgöra huruvida de aktuella städerna är direkt berörda av den omtvistade förordningen, trots att denna bestämmelse återfinns i en sekundärrättslig unionsrättsakt som är separerat i förhållande till den omtvistade förordningen.
- 40 Särskilt i punkt 76 i den överklagade domen har tribunalen angett att bokstavstolkningen och den teleologiska och kontextuella tolkningen av direktiv 2007/46, närmare bestämt av artikel 4.3 andra stycket däri, leder till bedömningen att direktivet utgör hinder för medlemsstaternas myndigheter att förbjuda, begränsa eller hindra trafik på väg av fordon av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av direktivet, om fordonen uppfyller de krav som uppställs i direktivet. Efter att ha erinrat om att dessa krav är de som anges i bestämmelserna i samma direktiv och därifrån härledda rättsakter, har tribunalen emellertid understrukit att förordning nr 715/2007 är den ”rättsakt” som är tillämplig på det förfarandet som föreskrivs i direktiv 2007/46 för typgodkännande av motorfordon med avseende på förorenande utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon. Dessa utsläpp utgör nämligen en aspekt av dessa fordons konstruktion eller funktion som omfattas av direktiv 2007/46 i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i direktivet. Såsom framgår av redogörelsen för de tillämpliga bestämmelserna i punkterna 2-16 i den överklagade domen är förordning nr 692/2008, förordning 2016/427 och den omtvistade förordningen vidare ”härledda rättsakter” i förhållande till förordning nr 715/2007, eftersom de har denna förordning som sin rättsliga grund och syftar till att genomföra den förordningen.
- 41 Det framgår dessutom av punkterna 59, 74 och 76 i den överklagade domen att eftersom det i den omtvistade förordningen införs en överensstämmelsefaktor som är tillämplig på de värden som fastställs i förordning nr 715/2007, för att fastställa de värden av förorenande utsläpp av kväveoxider som inte får överskridas (NTE) under de RDE-provningar som föreskrivs i förordning nr 2016/427, är artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 i lika hög grad tillämplig på dessa gränsvärden. På grund av antagandet av den omtvistade förordningen kan myndigheterna på så sätt inte längre införa begränsningar av trafiken som har sin grund i den utsläppsnivån som härrör från fordon vars kategori omfattas av förordning nr 715/2007 och vilka iakttar NTE-gränsvärdena. Med beaktande av sin bedömning enligt vilken den omtvistade förordningen sålunda påverkar den egna normgivningskompetensen vad gäller regleringen av biltrafik i de aktuella städerna, konstaterade tribunalen, särskilt i punkterna 50, 76, 80 och 84 i den överklagade domen, att dessa städer var direkt berörda av denna förordning.
- 42 En genomläsning av den överklagade domen i dess helhet gör det således möjligt för berörda parter att få kännedom om skälen till att tribunalen ansåg att dess tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 innebar att de aktuella städerna direkt berörs av den omtvistade förordningen.

- 43 Tribunalens motivering till stöd för sin bedömning att de aktuella städerna är direkt berörda av den omtvistade förordningen, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, är följaktligen tillräcklig för att uppfylla de krav som anges ovan i punkt 37, utan att detta påverkar frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken är föremål för den första grunden för överklagandet i mål C-177/19 P och den andra delen av den första grunden för överklagandet i mål C-178/19 P.
- 44 Överklagandet i mål C-177/19 P kan således inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den första grunden i mål C-177/19 P och den andra delen av den första grunden i mål C-178/19 P

Parternas argument

- 45 Förbundsrepubliken Tyskland och Ungern har genom den första grunden för överklagandet i mål C-177/19 P och den första grundens andra del i mål C-178/19 P gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att de aktuella städerna är direkt berörda av den omtvistade förordningen.
- 46 Förbundsrepubliken Tyskland har, med stöd av ACEA, Rumänien och Republiken Slovakien, för det första gjort gällande att inskränkningarna i kommunernas handlingsfrihet inte följer av den omtvistade förordningen utan av andra krav och i synnerhet att möjligheten för en lokal myndighet att upprätta områden där trafik är förbjuden inte är beroende av denna förordning. Även om det antas att områdena med trafikförbud är olagliga, är detta en omständighet som följer av de allmänna kraven i unionsrätten vad gäller grundläggande fri- och rättigheter.
- 47 I direktiv 2008/50 föreskrivs exempelvis att medlemsstaterna ska vidta ”lämpliga åtgärder” vid gränsöverskridande luftföroreningar så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Såsom för övrigt framgår av domstolens praxis i dom av den 4 juni 2009, Mickelsson och Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), samt punkt 53 i den överklagade domen, skulle sådana bestämmelser som dem som avser fri rörlighet för varor och äganderätten, vilken skyddas enligt unionsrätten genom artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, kunna medföra att begränsningar av ibruktagandet av nyregistrerade fordon som ger upphov till få luftföroreningar är oproportionerliga. En delvis ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen påverkar inte detta rättsläge, vilket innebär att det inte finns något samband mellan understatliga enheters ”normgivningskompetens” inom detta område och den omtvistade förordningen.
- 48 Förbundsrepubliken Tyskland har för det andra hävdade att registreringsreglerna sammantagna inte omfattar villkoren för väganvändning, såsom bestämmelserna om inrättande av områden där trafik är förbjuden. Enbart den omständigheten att kommunerna, bland andra, faktiskt kan ha ansvar för att uppnå ett miljömål berättigar dem inte att väcka talan mot varje rättsakt som kan antas medföra miljöpåverkan med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF. Detta skulle nämligen innebära att de tillerkändes en sådan rätt att väcka talan om ogiltigförklaring som den som tillkommer de privilegierade sökande som avses i artikel 263 första och andra styckena FEUF.
- 49 Oavsett vilken åtgärd som de aktuella städerna avser vidta i förevarande fall för att förbättra luftkvaliteten, är direktiv 2008/50 det mest specifika direktivet och har således företräde framför direktiv 2007/46. Tribunalens resonemang till stöd för den motsatta ståndpunkten i punkt 74 i den överklagade domen är inte övertygande.

- 50 På samma sätt saknas grund för den åtskillnad som tribunalen gjorde i punkterna 52–54 i den överklagade domen mellan, å ena sidan, allmänna trafikregler (bilfria dagar, allmänna regler enligt trafiklagen) och, å andra sidan, de trafikregler som antagits av medlemsstaternas myndigheter, enligt vilka det införs begränsningar av trafiken baserade på utsläppsnivåer för fordon vars kategori omfattas av förordning nr 715/2007 och som uppfyller Euro 6-normen eller, vid RDE-provningar, iakttar NTE-gränsvärdena. Enligt tribunalens logik bör det i princip inte vara möjligt att vidta åtgärder med allmän giltighet för att minska utsläppsnivåerna vilka även blir tillämpliga på fordon som uppfyller Euro 6-normen.
- 51 Ungern har, med stöd av ACEA, gjort gällande att det endast är de tillverkare som är skyldiga att iakta de gränsvärden som fastställs i den omtvistade förordningen, och de myndigheter som är behöriga att kontrollera efterlevnaden av dessa gränsvärden samt att tillåta typgodkännandet och registreringen, som berörs direkt av denna förordning. Det är nämligen dessa enheter som genomför och tillämpar förordningen samt med avseende på vilka det i förordningen föreskrivs tvingande bestämmelser.
- 52 Ungern anser vidare, i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland, att tribunalen har tolkat artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 felaktigt. Enligt Ungern varken utesluter eller begränsar denna bestämmelse städernas möjlighet att vidta åtgärder för att begränsa bruket av fordon som uppfyller kraven i detta direktiv och i förordning nr 715/2007 av skäl som avser utsläppsnivåerna. Nämnade bestämmelse syftar endast till att säkerställa att nya fordon som uppfyller kraven i detta direktiv och andra därmed sammanhängande unionsrättsliga bestämmelser får släppas ut på den inre marknaden utan hinder.
- 53 Staden Bryssel har hävdatt att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att denna stad är direkt berörd av den omtvistade förordningen. Såsom särskilt framgår av punkterna 52, 54 och 76 i den överklagade domen hindrar denna förordning faktiskt staden Bryssel från att utöva sina befogenheter på det sätt som den önskar, eftersom den har en rättslig skyldighet att tolerera förekomsten av fordon som, även om de inte uppfyller kraven i den ursprungligen fastställda Euro 6-normen, är förenliga med Euro 6-normen, såsom denna har definierats i nämnda förordning. Gränsvärdena (NTE) för utsläpp av kväveoxider enligt den omtvistade förordningen är nämligen högre än de värden som ursprungligen fastställdes i förordning nr 715/2007. Såsom tribunalen har påpekat påverkas de trafikregler som antagits av medlemsstaternas myndigheter, för att på grundval av utsläppsnivån begränsa bruket av fordon som omfattas av förordningen och uppfyller Euro 6-normen, eller NTE-gränsvärdena vid RDE-provningar, av den omtvistade förordningen.
- 54 Staden Bryssel har tillagt att den omtvistade förordningen i förevarande fall inte endast har rättsverkningar, utan även materiella konsekvenser, bland annat vad gäller försämrade luftkvalitet inom dess territorium. Dessa är sådana konsekvenser som det ankommer på staden Bryssel att bekämpa för att undvika risken att den annars ådrar sig skadeståndsansvar eller att Konungariket Belgien blir föremål för en talan om fördragsbrott enligt artiklarna 258 FEUF och 259 FEUF. Enligt staden Bryssel hade tribunalen således fog för att i den överklagade domen beakta denna påverkan på stadens materiella och rättsliga situation när den bedömde att talan kunde tas upp till sakprövning.
- 55 Vidare har staden Bryssel angett att om staden inför ett förbud mot trafik på sitt territorium av fordon som inte uppfyller Euro 6-normen enbart till följd av laboratorietester eller som inte uppfyller kraven i Euro 6-normen, utan tillämpning av överensstämmelsefaktorn till följd av RDE-provningarna, skulle kommissionen eller en annan medlemsstat kunna väcka talan om

fördragsbrott mot Konungariket Belgien enligt artikel 258 FEUF eller artikel 259 FEUF. Det rör sig om en direkt konsekvens av den omtvistade förordningen, vilken i sig gör det möjligt att visa att de aktuella städerna är direkt berörda av denna förordning i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

- 56 Staden Bryssel har bestritt att tribunalen skulle ha förväxlat direktiv 2007/46 med direktiv 2008/50. Det har under alla omständigheter inte bestritts att de åtgärder som de aktuella städerna har vidtagit måste vara förenliga med unionsrätten, oavsett om det handlar om direktiv 2008/50 eller principen om fri rörlighet för varor. Dessa överväganden är emellertid inte tillräckliga för att finna att den omtvistade förordningen inte hindrar dessa städer från att utöva sin egen behörighet på det sätt som de önskar.
- 57 Det skulle dessutom vara felaktigt att konstatera att den omtvistade förordningen utgör en separat rättsakt som är åtskild från direktiv 2007/46, eftersom denna förordning faller inom ramarna för nämnda direktiv.
- 58 Dessutom är den omtvistade förordningens inverkan på situationen för de aktuella städerna inte rent hypotetisk. Det är i synnerhet inte fastställt att dessa städer kan åberopa domstolens praxis om undantag från det principiella förbudet mot åtgärder vars verkan motsvarar importrestriktioner för att avvika från den ram som föreskrivs i direktiv 2007/46 och i dess rättsakter. Även om nämnda städer inte hade någon behörighet för typgodkännande av de berörda fordonen, skulle de inte desto mindre vara behöriga att anta regler gällande biltrafik, och denna behörighet skulle direkt påverkas av den omtvistade förordningen för det fall städerna önskade använda Euro 6-normen för att begränsa denna trafik.
- 59 Staden Bryssel har slutligen hävdats att åtgärder avseende utsläppsnivåerna nödvändigtvis vidtas av skäl som har samband med fordonens konstruktion och funktion, för övrigt även om andra mål eftersträvas.
- 60 Madrid kommun har å sin sida gjort gällande att den omtvistade förordningen omfattas av direktiv 2007/46 såväl materiellt som tidsmässigt. I förordningen hänvisas för övrigt till detta direktiv redan i skäl 1.
- 61 Ur materiell synvinkel konfronteras varje rättsligt beslut som innebär en begränsning av användningen av motordrivna markfordon på grundval av tekniska kriterier i direktiv 2007/46 och den omtvistade förordningen, direkt och nödvändigtvis med förbudet i artikel 4 i nämnda direktiv. Ett liknande förbud, men som grundar sig på överväganden som saknar samband med de tekniska krav som föreskrivs i dessa två rättsakter, saknar däremot betydelse i detta avseende.
- 62 I tidsmässigt hänseende var det, såsom framgår av punkt 53 i den överklagade domen, mot bakgrund av direktiv 2007/46 som tribunalen prövade huruvida talan i första instans kunde tas upp till sakprövning. Det följer nämligen av den bokstavstolkning av bestämmelserna i detta direktiv som tribunalen gjorde i punkt 59 i den överklagade domen att de aktuella städerna, vilkas rättsliga behörighet för miljöpolicy inte har bestritts, är direkt berörda av den omtvistade förordningen.
- 63 Madrid kommun har anfört att den i huvudsak instämmer i tribunalens resonemang när denna, i punkterna 81 och 82 i den överklagade domen, bedömde att den begränsning av befogenheterna som följer av den omtvistade förordningen, jämförd med direktiv 2007/46, är verklig och att talan därför kunde tas upp till sakprövning.

- 64 Den bedömning som förespråkas av Förbundsrepubliken Tyskland och Ungern är dessutom motsägelsefull. Dessa medlemsstater anser nämligen, å ena sidan, att de aktuella städerna inte berörs av den omtvistade förordningen, eftersom de behåller allt handlingsutrymme för att förbjuda, hindra eller begränsa vägtrafik med motordrivna markfordon, bland annat i syfte att bekämpa luftföroreningar, på grundval av andra rättsakter såsom till exempel direktiv 2008/50. Å andra sidan har dessa medlemsstater emellertid hävdad att dessa städer inte är direkt berörda av en rättsakt varigenom Euro 6-normen ändras.
- 65 Efter att ha påpekat att städer är viktiga aktörer inom unionsrätten, har Madrid kommun erinrat om målet att skapa förutsättningar för att väcka direkt talan och om att den omständigheten att utvecklingen mot att understatliga enheters talan tas upp till prövning, särskilt i frågor som rör miljörätten, kan uppfattas som en naturlig följd av den princip om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU som tribunalen hänvisade till i punkt 79 i den överklagade domen. Det skulle således kunna godtas att understatliga enheter, såsom de aktuella städerna, vilka genom sina handlingar kan orsaka skadeståndsansvar gentemot Europeiska unionen för de stater som de tillhör, tillerkänns en presumtion om talerätt varvid bevisbördan för att de inte skulle vara berörda av de omstridda bestämmelserna åligger upphovsmannen till den angripna rättsakten.
- 66 Staden Paris och Madrid kommun har slutligen gjort gällande att den eventualitet som tribunalen hänvisade till i punkt 79 i den överklagade domen, nämligen att en talan om fördragsbrott kan väckas mot den berörda medlemsstaten, är en följd av den omtvistade förordningen och bekräftar att de aktuella städerna är direkt berörda av denna förordning. Såsom exempel kan nämnas att om en stad förbjuder användning av alla fordon som uppfyller kraven i nämnda förordning, har denna stad gjort sig skyldig till ett åsidosättande av unionsrätten med hänsyn till det förbud som föreskrivs i artikel 4.3 i direktiv 2007/46.
- 67 Kommissionen har dels anfört att Förbundsrepubliken Tyskland förefaller ha gjort en alltför vid tolkning av den överklagade domen. I överklagandet hänvisas nämligen vid flera tillfällen till ”områden där trafik är förbjuden”. Det framgår emellertid av punkt 52 i den överklagade domen att trafikbegränsningsåtgärder som avser samtliga fordon inte påverkas av unionslagstiftningen om typgodkännande av motorfordon.
- 68 Kommissionen har dels ifrågasatt Förbundsrepubliken Tysklands resonemang om de grundläggande friheter som garanteras i fördragen och om proportionalitetsprincipen. Primärrätten utgör nämligen inte hinder för att sekundärrättsakter direkt kan beröra rättssubjekt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Den omständigheten att kommunerna måste iaktta proportionalitetsprincipen utesluter närmare bestämt i princip inte att de är direkt berörda, under förutsättning att de kan visa att deras rättsliga ställning har påverkats till följd av unionslagstiftningen om typgodkännande av motorfordon.

Domstolens bedömning

- 69 Det ska inledningsvis erinras om att en talan väckt av ett regionalt eller lokalt organ inte kan likställas med en talan som väcks av en medlemsstat, eftersom begreppet medlemsstat i den mening som avses i artikel 263 FEUF endast avser medlemsstaternas statliga myndigheter. Ett regionalt eller lokalt organ kan, i den mån det utgör ett rättssubjekt enligt nationell rätt, väcka talan om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt endast om detta organ omfattas av någon av de situationer som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av

den 11 juli 1984, Commune de Differdange m.fl./kommissionen, 222/83, EU:C:1984:266, punkterna 9–13, och av den 2 maj 2006, Regione Siciliana/kommissionen, C-417/04 P, EU:C:2006:282, punkterna 21 och 24 samt där angiven rättspraxis).

- 70 Med beaktande av att sådana organ, i likhet med varje fysisk eller juridisk person som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, underställs de särskilda villkor som föreskrivs i denna bestämmelse, kan domstolen inte godta de argument som Madrid kommun framfört och som återges i punkt 65 i denna dom, enligt vilka understatliga enheter, såsom de aktuella städerna, ska tillerkännas en presumtion om talerätt när de väcker talan om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt med stöd av nämnda bestämmelse, eftersom dessa argument saknar grund.
- 71 Tribunalen har, i punkterna 36–40 i den överklagade domen, i förevarande fall inom ramen för sin prövning av kommissionens invändningar om rättegångshinder mot talan om ogiltigförklaring vid tribunalen, bedömt att den omtvistade förordningen utgör en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder. Tribunalen bedömde därefter, till följd av sitt resonemang i punkterna 41–84 i den överklagade domen, att denna förordning direkt berörde de aktuella städerna i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 72 Enligt domstolens fasta praxis är villkoret att en juridisk person ska vara direkt berörd uppfyllt om två kriterier samtidigt är uppfyllda. För det första måste den ifrågasatta rättsakten ha direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punkt 55, och dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 samt där angiven rättspraxis).
- 73 Såsom tribunalen påpekade i punkt 50 i den överklagade domen innebär en unionsrättsakt som hindrar en juridisk offentlig person från att utöva sin behörighet på det sätt som den önskar, en direkt inverkan på dennes rättsliga ställning, vilket innebär att denna person ska anses vara direkt berörd av rättsakten i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), punkt 69).
- 74 Det ska följaktligen prövas huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den bedömde att artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 verkligen utgör hinder för de aktuella städerna att utöva sin befogenhet att reglera trafik med personbilar på det sätt som de önskar i syfte att minska föroreningar och därmed att dessa städer, med hänsyn till förhållandet mellan denna bestämmelse och den omtvistade förordningen, ska anses vara direkt berörda av denna förordning.
- 75 I artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 föreskrivs att medlemsstaterna inte får ”förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv”.

- 76 Tribunalen har i förevarande fall, i punkterna 51–53 i den överklagade domen, bedömt att trafikregler som antagits av medlemsstaternas myndigheter och som avser samtliga fordon eller en fordonskategori som definieras utifrån andra kriterier än dem som omfattas av bestämmelserna i direktiv 2007/46, dess ”rättsakter” och därifrån härledda rättsakter, inte kan strida mot artikel 4.3 andra stycket i detta direktiv. Tribunalen har särskilt påpekat att dessa unionsrättsakter inte kan påverka de flesta ”vägtrafikregler” eller trafikbegränsningsåtgärder, såsom regler om områden för fotgängare, om ”bilfria dagar” eller alternerande trafik vid förhöjda föroreningsnivåer. Tribunalen har även angett att medlemsstaternas myndigheter kan vidta trafikbegränsningsåtgärder utifrån nivån på de förorenande utsläpp som kommer från fordon som tillhör en kategori i förordning nr 715/2007 och som i bästa fall endast uppfyller kraven i Euro 5-normen, utan att därvid åsidosätta artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46. Denna norm, liksom föregående Euro-normer, är nämligen inte längre gällande såvitt avser direktivets tillämpning eftersom det numera är Euro 6-normen som är tillämplig.
- 77 Tribunalen har däremot, såsom framgår av punkterna 54–76 i den överklagade domen, bedömt att den omständigheten att det i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 hänvisas till ”trafik på väg” medför att en myndighet i en medlemsstat hindras från att vidta trafikbegränsningsåtgärder utifrån nivån på förorenande utsläpp från fordon som omfattas av förordning nr 715/2007 och som uppfyller NTE-värdena under RDE-provningar. Dessa gränsvärden är nämligen i kraft på grund av att den omtvistade förordningen har antagits och sådana fordon uppfyller följaktligen kraven i nämnda direktiv.
- 78 I punkt 76 i den överklagade domen, till vilken det hänvisas i punkterna 77, 79 och 80 i denna dom, angav tribunalen som exempel på en trafikbegränsningsåtgärd som enligt tribunalen inte längre kunde vidtas av de aktuella städerna på grund av antagandet av den omtvistade förordningen, en åtgärd som med beaktande av nivåerna på fordonens förorenande utsläpp, begränsar trafik för fordon som vid RDE-provningar inte klarar de utsläppsgränser för kväveoxid som fastställts i Euro 6-normen men som vid detta prov klarar de NTE-värden för kväveoxidutsläpp som definieras i förordningen och som är högre än de förstnämnda.
- 79 Såsom framgår av punkt 81 i den överklagade domen har de aktuella städerna nämligen inför tribunalen motiverat att de enligt nationell rätt har befogenhet att skydda miljön och hälsan, i synnerhet när det gäller att bekämpa luftföroreningar, inklusive befogenhet att begränsa biltrafiken i detta syfte, utan att detta bestritts i första instans eller inom ramen för förevarande överklaganden.
- 80 Det ska således prövas huruvida tribunalen hade fog för sin tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, enligt vilken denna bestämmelse begränsar utövandet av dessa befogenheter på det sätt som anges i punkterna 77 och 78 i denna dom.
- 81 Inskränkningar i de aktuella städernas befogenhet att reglera trafiken kan visserligen följa av de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras av unionsrätten. Denna omständighet hindrar emellertid inte i sig att dessa städer kan vara direkt berörda av en sekundärrättslig unionsrättsakt om typgodkännande av motorfordon.
- 82 Vad gäller frågan huruvida tribunalens tolkning av uttrycket ”trafik på väg” i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 är välgrundad, erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de

mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. Bakgrunden till en unionsbestämmelse kan även ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma (dom av den 2 september 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

- 83 När det för det första gäller ordalydelsen av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, ska det påpekas att även om uttrycket ”trafik på väg”, med hänsyn till dess sedvanliga betydelse, tycks avse fordonstrafik inom en medlemsstats territorium, utgör inte detta den enda aktivitet som enligt denna bestämmelse inte får förbjudas av medlemsstaterna. I bestämmelsen omnämns även andra aktiviteter som inte heller får förbjudas, såsom ”registrering”, ”försäljning” och ”ibruktagande” av fordon.
- 84 Såsom kommissionen har påpekat innebär ett förbud mot försäljning eller ibruktagande emellertid i allmänhet ett hinder för de berörda fordonens utsläppande på marknaden. Detsamma kan gälla för ett förbud mot registrering. Alla dessa förbud avser således hinder för fordonens utsläppande på marknaden.
- 85 När det för det andra gäller det sammanhang i vilket artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 ingår, framgår det av själva rubriken till detta direktiv att dess syfte är att fastställa en ram för typgodkännande av motorfordon, vilket tyder på att medlemsstaternas skyldigheter enligt direktivets bestämmelser, däribland dem som anges i artikel 4, avser utsläppande på marknaden av sådana fordon och inte deras senare användning.
- 86 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, konstaterar domstolen att ordalydelsen av det första och det andra stycket i artikel 4.3 i direktiv 2007/46 kompletterar varandra. Dessa två stycken avser nämligen en positiv skyldighet som gör det möjligt för medlemsstaterna att registrera samt tillåta försäljning och ibruktagande av bland annat fordon som uppfyller kraven i detta direktiv, respektive en negativ skyldighet som hindrar medlemsstaterna från att förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning på väg av sådana fordon. Tribunalens tolkning skulle emellertid medföra en avsevärd utvidgning av tillämpningsområdet för det andra stycket som således skulle få en betydligt större räckvidd än det första, vilket svårligen kan rättfärdigas.
- 87 Även om tillverkarna av motorfordon och de nationella myndigheterna som är behöriga vad gäller typgodkännande, såsom framgår av artikel 4 i direktiv 2007/46, berörs särskilt av de skyldigheter som föreskrivs i denna artikel, är det utrett att de aktuella städerna inte har några befogenheter i fråga om godkännande av dessa fordon.
- 88 När det för det tredje gäller det syfte som eftersträvas genom direktiv 2007/46 framgår det av artikel 1 i detta direktiv, jämförd med skälen 2, 3 och 14, att det genom direktivet inrättats ett enhetligt godkännandeförfarande för nya fordon, vilket grundar sig på principen om en fullständig harmonisering vad gäller fordons tekniska egenskaper. De tekniska kraven avseende konstruktion och funktion fastställs vidare i de särdirektiv som anges i bilaga IV till direktivet. Det framgår av dessa bestämmelser att syftet med denna harmoniserade ram är att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, samtidigt som syftet är att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet genom en fullständig harmonisering av tekniska krav avseende bland annat fordonskonstruktion (dom av den 20 mars 2014, kommissionen/Polen, C-639/11, EU:C:2014:173, punkterna 34 och 35).

- 89 Övervägandena i punkterna 83–88 i förevarande dom talar mot en sådan tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 som tribunalen har gjort, enligt vilken ett isolerat uttryck i detta direktiv tillerkänns en omfattande räckvidd för att underbygga den slutsatsen att denna bestämmelse utgör hinder för vissa lokala trafikbegränsningar som bland annat syftar till att skydda miljön.
- 90 Den tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 som tribunalen har gjort vinner inte heller stöd i bakgrunden till bestämmelsen. Medan förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 14 juli 2003 om typgodkännande av motorfordon, släpvagnar till dessa fordon och system, komponenter och separata tekniska enheter för dessa fordon (COM(2003) 418 final) inte innehöll någon hänvisning till ”trafik på väg”, infördes denna hänvisning nämligen först i det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 oktober 2004 om typgodkännande av motorfordon, släpvagnar till dessa fordon och av system, komponenter och separata tekniska enheter som var avsedda för dessa fordon (Omarbetning) (COM(2004) 738 final).
- 91 Enligt klausul 5 i det ändrade förslaget ska hänvisningen emellertid förstås som en ”klausul om fri rörlighet”. Det framgår vidare av själva rubriken till klausul 5 att de ändringar som gjorts i det ändrade förslaget endast syftade till att klargöra medlemsstaternas skyldigheter vad gäller den fria rörligheten för fordon, komponenter och separata tekniska enheter som godkänts, och inte till att utvidga räckvidden av dessa skyldigheter.
- 92 Det kan således konstateras att syftet med tillägget av en hänvisning till ”trafik på väg” inte var att utvidga tillämpningsområdet för lagstiftningen om typgodkännande av fordon, utan endast att förhindra att medlemsstaterna kringgick förbudet mot att hindra utsläppande på marknaden av fordon som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2007/46 och som uppfyller kraven i detta direktiv, dess rättsakter och härledda rättsakter vid registrering, försäljning eller ibruktagande av sådana fordon.
- 93 Tribunalen tolkade således uttrycket ”trafik på väg” i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 på ett isolerat sätt som inte är förenligt vare sig med det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår, med syftena med de föreskrifter som den ingår i eller med bestämmelsens bakgrund.
- 94 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 72 i sitt förslag till avgörande, gjorde tribunalen under dessa omständigheter sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 84 i den överklagade domen slog fast att med beaktande dels av att de aktuella städernas befogenheter att skydda luftkvaliteten, och det sätt på vilket de använt sig av dessa befogenheter begränsades enligt artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, dels av förhållandet mellan den omtvistade förordningen och denna bestämmelse, påverkades dessa städer direkt av förordningen och att de därmed berördes direkt av den i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 95 Det finns inte heller något annat skäl som anförts av de aktuella städerna eller något övervägande som formulerats av tribunalen i den överklagade domen som utgör stöd för slutsatsen att de aktuella städerna skulle vara direkt berörda av den omtvistade förordningen.
- 96 Städernas resonemang kan inte godtas i den mån de har hänvisat till den eventualiteten att om de antog trafikregler som stod i strid med den omtvistade förordningen, jämförd med artikel 4.3 i direktiv 2007/46, så skulle en talan om fördragsbrott kunna väckas mot en av de medlemsstater

vari de ingår och om de har preciserat att denna eventualitet utgör en direkt följd av förordningen, vilket innebär att de ska anses vara direkt berörda av denna, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

- 97 Detta resonemang, i likhet med den bedömning som gjordes i punkt 79 i den överklagade domen varigenom tribunalen medgav att en sådan eventualitet kunde föreligga, grundar sig nämligen på antagandet att det skulle strida mot förbudet i artikel 4.3 i direktiv 2007/46, jämförd med den omtvistade förordningen, om de aktuella städerna skulle anta bestämmelser som begränsar den lokala trafiken av vissa fordon i syfte att skydda miljön. Såsom framgår av övervägandena i punkterna 80–93 i denna dom är detta antagande emellertid felaktigt.
- 98 Detsamma gäller tribunalens överväganden i punkterna 77 och 78 i den överklagade domen, enligt vilka medlemsstaternas nationella domstolar skulle ogiltigförklara en rättsakt som en stad antagit enligt vilken vägtrafik av fordon begränsas av skäl som har samband med deras utsläppsnivåer, med hänvisning till att den står i strid med den omtvistade förordningen, jämförd med artikel 4.3 i direktiv 2007/46, trots att fordonen uppfyller kraven i den omtvistade förordningen. Även dessa överväganden grundar sig nämligen på det felaktiga antagande som nämnts i föregående punkt, vilket innebär att övervägandena inte heller kan visa att de aktuella städerna är direkt berörda av denna förordning.
- 99 Vidare är det, vad gäller de argument som framförts av staden Bryssel och som återgetts i punkt 54 i denna dom, tillräckligt att konstatera att den omständigheten att kommissionen inlett fördragsbrottsförfaranden mot Konungariket Belgien, Konungariket Spanien och Republiken Frankrike på grund av att luftkvaliteten inom deras respektive territorier påstods vara otillräcklig med hänsyn till kraven i direktiv 2008/50, även avseende nivån på kväveoxider, inte kan anses vara en direkt följd av den omtvistade förordningen, i motsats till vad tribunalen tycks ha funnit i punkt 83 i den överklagade domen. Med beaktande av att denna förordning, såsom framgår av punkt 94 i denna dom, inte utgör hinder för att de aktuella städerna använder sig av sina befogenheter att reglera trafiken, såsom de önskar, bland annat för att skydda miljön, kan nämnda förordning nämligen inte anses ha en direkt inverkan på den eventualiteten att de medlemsstater som dessa städer ingår i blir föremål för en talan vid EU-domstolen, eller till och med döms av denna, inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande på grund av att de underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vad gäller miljöskydd.
- 100 De exempel, som tribunalen angav i punkt 82 i den överklagade domen, på åtgärder som de aktuella städerna redan har vidtagit för att begränsa trafiken, såsom staden Paris åtgärd att begränsa trafiken på sitt territorium av fordon som inte uppfyller vissa Euro-normer, innebär inte heller att de överväganden som angetts i punkt 94 i denna dom kan vederläggas. Frågan huruvida dessa städer verkligen har antagit regler som tribunalen anser omfattas av förbudet i artikel 4.3 i direktiv 2007/46, till följd av antagandet av den omtvistade förordningen, avhjälpes nämligen inte på något sätt den felaktighet som tribunalens tolkning av denna bestämmelse är behäftad med vid dess bedömning av huruvida den talan som de aktuella städerna väckt vid tribunalen kan tas upp till sakprövning enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 101 Överklagandena ska således vinna bifall såvitt avser den första grunden i mål C-177/19 P och den första grundens andra del i mål C-178/19 P.

- 102 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 263 fjärde stycket FEUF att en talan om ogiltigförklaring som väckts med stöd av denna bestämmelse av en fysisk eller juridisk person som inte är mottagare av den angripna rättsakten, kan tas upp till sakprövning under förutsättning att denna person berörs direkt av denna rättsakt.
- 103 Den överklagade domen ska under dessa förhållanden upphävas i den mån tribunalen ogillade kommissionens invändningar om rättegångshinder och bedömde att talan i första instans kunde tas upp till sakprövning.

Talan i första instans

- 104 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan denna, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. I förevarande fall anser domstolen att målet är färdigt för avgörande och att det i synnerhet finns anledning att slutligt avgöra huruvida talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning.
- 105 Vad gäller kommissionens invändningar om rättegångshinder konstaterar domstolen, av de skäl som anges ovan i punkterna 82–101, att städerna som var sökande i första instans, i motsats till vad de har gjort gällande, inte kan anses vara direkt berörda av den omtvistade förordningen.
- 106 Med beaktande av att en talan om ogiltigförklaring som med stöd av denna bestämmelse väckts av en fysisk eller juridisk person som inte är mottagare av den angripna rättsakten, såsom framgår av punkt 102 i denna dom, endast kan tas upp till sakprövning om denna person berörs direkt av denna rättsakt, ska kommissionens invändningar om rättegångshinder således bifallas.
- 107 Staden Paris, staden Bryssels och Madrid kommuns talan om ogiltigförklaring ska följaktligen avvisas.

Rättegångskostnader

- 108 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör saken slutligt.
- 109 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 110 I artikel 184.3 i rättegångsreglerna föreskrivs vidare att om ett överklagande av en medlemsstat som inte intervenerat i målet vid tribunalen bifalls, får domstolen fördela rättegångskostnaderna mellan parterna eller förplikta den vinnande parten att ersätta den kostnad som överklagandet förorsakat den tappande parten. I förevarande fall finns det anledning att besluta att vardera part ska bära sina egna rättegångskostnader i samband med överklagandena.
- 111 Med hänsyn till att den överklagade domen upphävs och att talan i första instans inte kan tas upp till sakprövning, ska staden Bryssel, staden Paris och Madrid kommun förpliktas att bära sina rättegångskostnader i första instans och i målen om överklagande samt ersätta kommissionens rättegångskostnader i första instans, i enlighet med kommissionens yrkanden.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 13 december 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles och Ayuntamiento de Madrid/kommissionen (T-339/16, T-352/16 och T-391/16, EU:T:2018:927), upphävs.**
- 2) **Talan om ogiltigförklaring i de förenade målen T-339/16, T-352/16 och T-391/16, vilka väckts av ville de Paris, ville de Bruxelles respektive ayuntamiento de Madrid, avvisas.**
- 3) **Vardera part ska bära sina rättegångskostnader i samband med överklagandena.**
- 4) **Ville de Paris, ville de Bruxelles och ayuntamiento de Madrid ska bära sina rättegångskostnader i första instans och i målen om överklagande samt ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader i första instans.**

Underskrifter