



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 10. juni 2021¹

Forenede sager C-177/19 P, C-178/19 P og C-179/19 P

**Forbundsrepublikken Tyskland
mod
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Europa-Kommissionen (sag C-177/19 P)
og
Ungarn
mod
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Europa-Kommissionen (sag C-178/19 P)
og
Europa-Kommissionen
mod
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid (sag C-179/19 P)**

»Appel – miljø – forordning (EU) 2016/646 – emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6) – kommunal myndigheds beføjelser på miljøbeskyttelsesområdet til at begrænse kørsel med visse køretøjer – lokale enheders søgsmålskompetence – umiddelbart berørt – regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger – Kommissionens gennemførelsesbeføjelser – fastsættelse af NTE-værdier (not-to-exceed) for emissioner af nitrogenoxider under prøvninger ved faktisk kørsel (RDE – real driving emission) – anvendelse af overensstemmelsesfaktorer CFpollutant – delvis annulation – tidsmæssig tilpasning af virkningerne af en annulation«

¹ – Originalsprog: engelsk.

I. Indledning

1. I 2016 indførte Europa-Kommissionen som svar på en velkendt skandale vedrørende det faktiske emissionsniveau for visse dieselmotorer en procedure for prøvning af emissioner ved faktisk kørsel (real driving emissions, herefter »RDE«) til supplerende af den tidligere laboratorieprocedure, new European driving cycle (herefter »NEDC«). Den sidstnævnte havde været den eneste prøvningsprocedure indtil dette tidspunkt for »typegodkendelse« af nye lette personbiler og lette erhvervsmotorer. Endvidere opstillede Kommissionen også værdierne for massen for emissioner af nitrogenoxider (herefter »NO_x«), som ikke måtte overskrides i disse RDE-prøvnings.

2. Retten annullerede i dom af 13. december 2018 delvist Kommissionens forordning om fastsættelse af visse værdier for RDE-prøvnings i forhold til emissioner af NO_x², idet den delvist tog de af Ville de Paris (herefter »byen Paris«), Ville de Bruxelles (herefter »byen Bruxelles«) og Ayuntamiento de Madrid (herefter »Madrid kommune«) (herefter samlet »de indstævnte«) nedlagte påstande til følge. Retten fandt nærmere bestemt, at Kommissionen ved at fastsætte disse værdier til et for højt niveau de facto havde ændret Euro 6-normen, som EU-lovgiver havde fastsat, hvilket den ikke havde kompetence til³.

3. Forbundsrepublikken Tyskland, Ungarn og Kommissionen (herefter samlet »appellanterne«) har i deres appel nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver Rettens dom. Appellerne rejser en række problemstillinger, hvoraf to måske er vigtigere end de øvrige. Den første er af processuel art. Den vedrører begrebet »umiddelbart berørt« i forhold til en medlemsstats regionale enhed, som ønsker at anfægte en EU-retsakt. Den anden er af materiel karakter. Hvad er omfanget af Kommissionens råderum, når den har beføjelse til at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i et grundlæggende instrument ved vedtagelse af gennemførelseslovgivning?

II. Retlig og faktisk baggrund

4. Inden en ny model af et køretøj kan bringes i omsætning i Den Europæiske Union, skal fabrikanten underkaste den typegodkendelsesprocessen. Processen har til formål at attestere, at en prototype af et køretøj opfylder alle EU-krav til sikkerhed, miljø og fremstilling (som fastsat i hovedlovgivningen og de relevante regelfastsættende retsakter)⁴.

5. For så vidt angår disse retsforhandlinger er den væsentligste lovgivningsakt, der var i kraft på det relevante tidspunkt, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (rammedirektiv)⁵.

² – Kommissionens forordning (EU) 2016/646 af 20.4.2016 om ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til visse emissioner fra lette personbiler og lette erhvervsmotorer (Euro 6) (EUT 2016, L 109, s. 1) (herefter »den anfægtede forordning«).

³ – Dom Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid mod Kommissionen (T-339/16, T-352/16 og T-391/16, EU:T:2018:927) (herefter »den appellerede dom«).

⁴ – Som et eksempel på EU-regelsættet om typegodkendelse af køretøjer, jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse CLCV m.fl. (Manipulationsenhed på dieselmotorer) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ – EUT 2007, L 263, s. 1. Direktivet er nu blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/858 af 30.5.2018 om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, om ændring af forordning (EF) nr. 715/2007 og (EF) nr. 595/2009 og om ophævelse af direktiv 2007/46/EF (EUT 2018, L 151, s. 1).

6. Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 har følgende ordlyd:

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

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

7. Bilag IV til direktiv 2007/46 med overskriften »Krav i forbindelse med EF-typegodkendelse af køretøjer« omfattede bl.a. en liste over gældende regelfastsættende retsakter.

8. Hvad angår forurenende emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) var den relevante regelfastsættende retsakt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer⁶. I medfør af forordningens artikel 1, stk. 1, »fastlægges fælles tekniske krav til typegodkendelse af motorkøretøjer [...] og udskiftningsdele, herunder forureningsbegrænsende udskiftningsanordninger, med hensyn til emission«.

9. Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 bestemmer, at de specifikke procedurer, prøvninger og krav, som gælder for typegodkendelsen, som har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere den, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol⁷.

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

11. Artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 pålægger Kommissionen at overvåge de procedurer, prøvninger og krav, som er nævnt i forordningens artikel 5, stk. 3, samt de prøvningscyklusser, der anvendes til emissionsmåling. Hvis det af gennemgangen fremgår, at procedurerne eller prøvningerne ikke længere er tilstrækkelige eller ikke længere afspejler de faktiske emissioner, skal de i henhold til bestemmelsen tilpasses, så de reelt afspejler de

⁶ – EUT 2007, L 171, s. 1. Denne forordning er efterfølgende blevet ændret, mens den var i kraft. Den tekst, der er gengivet her, var den gældende på det relevante tidspunkt.

⁷ – Forskriftsproceduren med kontrol findes i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT 1999, L 184, s. 23), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17.7.2006 (EUT 2006, L 200, s. 11). I henhold til betragtning 7a til afgørelsen er det nødvendigt at følge forskriftsproceduren med kontrol »i forbindelse med generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i en retsakt, der er vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser. [...] De væsentlige bestemmelser i en retsakt kan kun ændres af lovgiveren på grundlag af traktaten«.

emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene. De nødvendige foranstaltninger, der er udformet med henblik på at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere denne, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol.

12. Kommissionens forordning (EF) nr. 692/2008 af 18. juli 2008 blev vedtaget for at gennemføre artikel 4 og 5 i forordning nr. 715/2007⁸. Det er i anden betragtning til forordning nr. 692/2008 anført, at nye lette køretøjer skal overholde de nye emissionsgrænseværdier, at disse tekniske krav træder i kraft i to etaper, og at Euro 5 gælder fra den 1. september 2009 og Euro 6 fra den 1. september 2014. Forordningen fastsætter dermed de tekniske krav, der er nødvendige for typegodkendelsen af køretøjer omfattet af Euro 5 og Euro 6.

13. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 692/2008 bestemmer, at EF-typegodkendelse opnås med hensyn til bl.a. forurenende emissioner, hvis fabrikanten dokumenterer, at køretøjerne opfylder kravene i de prøvningsprocedurer, der er fastsat i de forskellige bilag hertil. Forordningens artikel 3, stk. 2, afklarer i det væsentlige, at køretøjer afhængig af deres kendetegn skal underkastes de forskellige prøvninger, der er opregnet i figur I.2.4 i bilag I, som selv er beskrevet i forskellige bilag. Forordningens artikel 3, stk. 5, bestemmer, at »[f]abrikanten træffer tekniske foranstaltninger for at sikre, at udstødnings- og fordampningsemissionerne begrænses effektivt i henhold til denne forordning i hele køretøjets normale livscyklus og under normale driftsforhold«.

14. I september 2015 begyndte den såkaldte »dieselgate«-skandale at rulle, da United States Environmental Protection Agency formelt anklagede Volkswagen AG for at overtræde amerikanske emissionsnormer. Bilfabrikanten indrømmede efterfølgende, at der faktisk var blevet installeret en »manipulationsanordning« i en række dieseldrevne køretøjer verden over⁹. Enheden var i stand til at opdage, når et køretøj blev prøvet i et laboratorium, og kunne aktivere emissionskontrollsystemet med henblik på at overholde NO_x-emissionsnormer¹⁰. Enheden ville, når den ikke længere var under laboratorieforhold, slukke for emissionskontrollsystemet, hvilket betød, at køretøjet kunne fremkalde emissioner, som var over den lovlige amerikanske NO_x-grænse. Det kom efterfølgende frem, at andre køretøjer fra den samme fabrikant heller ikke opfyldte normerne for NO_x-grænsen i EU-lovgivningen¹¹.

15. På EU-niveau blev Kommissionens forordning (EU) 2016/427 af 10. marts 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 692/2008 med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 6)¹² vedtaget som svar på disse omstændigheder sammen med anden lovgivning. Forordningen indførte RDE-prøvningsproceduren. Denne nye procedure tilsigter at afspejle det faktiske forurenende emissionsniveau under faktiske kørselsforhold bedre end den tidligere anvendte prøvning, NEDC. Den sidstnævnte vurderede udelukkende bilers udstødningsemissioner under typegodkendelsesprocessen i standardiserede laboratorieforhold.

⁸ – Forordning om gennemførelse og ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2008, L 199, s. 1). Forordningen er efterfølgende blevet ændret, mens den stadig var i kraft. Den her gengivne tekst er den, der var gældende på det relevante tidspunkt.

⁹ – Jf. bl.a. Den Europæiske Revisionsret: EU's reaktion på »dieselgate«-skandalen, briefingpapir, februar 2019, s. 13. Til yderligere illustration, jf. også dom af 25.5.2020 fra Bundesgerichtshof (forbundsdomstolen, Tyskland), sag VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, navnlig præmis 16-19).

¹⁰ – Vedrørende begrebet »manipulationsenhed«, jf. dom af 17.12.2020, X (Manipulationsenhed på dieselmotorer) (C-693/18, EU:C:2020:1040), med en række yderligere sager vedrørende samme problemstilling, som verserer i øjeblikket, f.eks. sag C-128/20, GSMB Invest (EUT 2020, C 271, s. 21), sag C-134/20, Volkswagen (EUT 2020, C 271, s. 21), eller sag C-145/20, Porsche Inter Auto og Volkswagen (EUT 2020, C 279, s. 20).

¹¹ – Jf. fodnote 9 ovenfor, Den Europæiske Revisionsret, s. 18. Jf. også Europa-Kommissionen, Det Fælles Forskningscenter, *Urban NO2 Atlas*, 2019, afsnit 1.

¹² – EUT 2016, L 82, s. 1.

16. Kort tid herefter vedtog Kommissionen forordning 2016/646 – den anfægtede forordning – som udgør en af de regelfastsættende retsakter i henhold til den i direktiv 2007/46 fastsatte typegodkendelsesprocedure. Den anfægtede forordning supplerer kravene til RDE-prøvningerne, idet den fastsætter not-to-exceed (herefter »NTE«) værdier for NO_x-emissioner. Disse værdier stammede fra anvendelsen af overensstemmelsesfaktorer for forurening (herefter »CF«) på grænserne for forurenende emissioner i Euro 6-normen i forordning nr. 715/2007¹³.

17. Den anfægtede forordning ændrer forordning nr. 692/2008 i en række henseender. Navnlig erstatter artikel 1, nr. 2), i den anfægtede forordning artikel 3, stk. 10, tredje afsnit, i forordning nr. 692/2008 med den følgende tekst: »Indtil tre år efter de datoer, der er fastsat i artikel 10, stk. 4, i forordning (EF) nr. 715/2007, og fire år efter de datoer, der er fastsat i artikel 10, stk. 5, i nævnte forordning gælder følgende bestemmelser.«

18. Herudover ændrer artikel 1, nr. 6), i den anfægtede forordning og bilag II hertil forordning nr. 692/2008 ved bl.a. at tilføje punkt 2.1.1-2.1.3 i bilag IIIA. Punkt 2.1.1 fastsætter en endelig overensstemmelsesfaktor for massen af NO_x på »1 + margin« med marginen svarende til 0,5. »Marginen« defineres som »en parameter, der tager højde for yderligere måleusikkerhed, der skyldes PEMS-udstyret [portable emissions measurement system], som er underlagt en årlig revision; den skal ændres i tilfælde af forbedret kvalitet af PEMS-proceduren eller tekniske fremskridt«. Ifølge punkt 2.1.2 kan som en undtagelse fra bestemmelserne i punkt 2.1.1 anvendes en midlertidig CFpollutant for massen af NO_x i en periode på 5 år og 4 måneder fra de datoer, der er anført i artikel 10, stk. 4 og 5, i forordning nr. 715/2007 og på fabrikantens anmodning.

III. Den appellerede dom

19. De indstævnte nedlagde i deres søgsmål henhold til artikel 263 TEUF påstand om, at Retten annullerede den anfægtede forordning. Byen Paris nedlagde ved Retten også påstand om, at Kommissionen blev tilpligtet at betale et symbolsk beløb på 1 EUR til dækning af den skade, som den havde lidt som følge af forordningens vedtagelse.

20. Den 13. december 2018 afsagde Retten den appellerede dom, hvorved påstandene blev taget delvist til følge.

21. Retten fandt, at den anfægtede forordning er en regelfastsættende retsakt, der berører de indstævnte umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger i den i artikel 263, stk. 4, TEUF omhandlede forstand.

22. Hvad angår sagens realitet besluttede Retten at bedømme anbringenderne om Kommissionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning først. Retten fandt i denne henseende, at grænsen for NO_x-emissioner for Euro 6-køretøjerne i bilag I til forordning nr. 715/2007 er en *væsentlig bestemmelse* i forordningen. Kommissionen kunne derfor ikke ændre grænsen ved en retsakt vedtaget efter udvalgsproceduren forskriftsprocedure med kontrol. Retten var af den opfattelse, at Kommissionen ved i den anfægtede forordning at fastsætte de NTE-værdier for NO_x-emissioner, der skal overholdes under RDE-forhold, og ved at fastsætte CFpollutant overensstemmelsesfaktorer i praksis havde *ændret* disse emissioner for Euro 6-normen.

¹³ – Jf. den appellerede dom, præmis 1.

23. Retten konkluderede, at Kommissionen ved at vedtage den anfægtede forordning havde overskredet de beføjelser, den var blevet tildelt ved artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, og følgelig havde tilsidesat samme forordnings artikel 4, stk. 1. Retten undersøgte af procesøkonomiske hensyn ikke de indstævntes øvrige anbringender og argumenter.

24. Retten annullerede på dette grundlag punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning, idet de indstævntes argumenter kun vedrørte denne del, som blev anset for at kunne udskilles fra det øvrige instrument. Retten anvendte artikel 264 TEUF således, at de legitime økonomiske interesser hos både bilindustrien og de forbrugere, som støttede ret på den eksisterende lovgivning, ikke blev bragt i fare, og at der ikke ville opstå et retligt vakuum. Retten besluttede dermed at opretholde virkningerne af den annullerede bestemmelse for den forløbne tid og også for et fremtidigt tidsrum, som ikke overstiger 12 måneder, hvor den relevante lovgivning skal ændres.

25. Retten forkastede byen Paris' erstatningspåstand, idet der ikke var ført bevis for nogen skade.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

26. Forbundsrepublikken Tyskland har i appellen til Domstolen, der blev indgivet den 22. februar 2019, nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, frifindelse, og de indstævnte tilpligtes at betale omkostningerne.
- Subsidiært ændres domskonklusionens punkt 3 i den appellerede dom således, at virkningerne af de annullerede bestemmelser opretholdes med en længere maksimal tidsfrist end 12 måneder.

27. Ungarn har i appellen til Domstolen, der blev indgivet den 22. februar 2019, nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, frifindelse, og de indstævnte tilpligtes at betale omkostningerne.
- Subsidiært ophæves domskonklusionen delvist, for så vidt som den opretholder virkningerne af de annullerede bestemmelser for et tidsrum, der ikke overstiger 12 måneder, og de gældende bestemmelser opretholdes indtil vedtagelsen af ny lovgivning, der skal erstatte disse bestemmelser.

28. Kommissionen har i appellen til Domstolen, der blev indgivet den 23. februar 2019, nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, frifindelse, og de indstævnte tilpligtes at betale omkostningerne.
- Subsidiært ophæves dommen, sagen hjemvises til Retten, og afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

29. De indstævnte har nedlagt påstand om, at appellerne forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale omkostningerne. Subsidiært har de nedlagt påstand om, at sagen hjemvises til Retten med henblik på behandling af de annullationsgrunde, der ikke blev undersøgt i de første retsforhandlinger.

30. I retsforhandlingerne i sag C-177/19 P fik Rumænien, Den Slovakiske Republik og European Automobile Manufacturers' Association (herefter »ACEA«) tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande. I retsforhandlingerne i sag C-178/19 P fik ACEA tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Ungarns påstande. I retsforhandlingerne i sag C-179/19 P fik ACEA tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

31. Parterne og intervenienterne har besvaret Domstolens skriftlige spørgsmål.

32. Ved afgørelse fra formanden for Femte Afdeling af 28. januar 2021 blev de tre sager forenet med henblik på forslaget til afgørelse og dommen.

V. Bedømmelse

33. Dette forslag til afgørelse vil behandle hvert af de appelanbringender, som de tre appellanter har nedlagt, på følgende måde.

34. For det første vil anbringender og argumenter vedrørende de indstævnets søgsmålskompetence blive undersøgt (A): Om den anfægtede forordning berører dem umiddelbart (det andet led af Ungarns første anbringende og Tysklands første og andet anbringende) (1), og om den anfægtede forordning omfatter gennemførelsesforanstaltninger i forhold til de indstævnte (det første led af Ungarns første anbringende) (2).

35. Derefter vil jeg vende mig mod anbringenderne vedrørende Rettens bedømmelse af realiteten (B) ved at undersøge Kommissionens eneste anbringende og Tysklands tredje anbringende samlet, idet de begge omhandler Kommissionens hævdede manglende kompetence. Endelig vil jeg afslutte med at bedømme de anbringender, der kritiserer de konsekvenser, som Retten drog af konklusionerne vedrørende realiteten (C): annullationens omfang (Tysklands fjerde anbringende) (1) og de tidsmæssige virkninger af annullationen (Tysklands femte anbringende og Ungarns andet anbringende) (2).

A. Sagerne antagelse til realitetsbehandling: de indstævnets søgsmålskompetence

1. Om de indstævnte er umiddelbart berørt

a) Parternes argumenter

36. Det andet led af Ungarns første appelanbringende vedrører en hævdet retlig fejl begået af Retten, idet den fandt, at den anfægtede forordning berørte de indstævnte umiddelbart. Ungarn har anført, at den anfægtede forordning umiddelbart kun berørte bilfabrikanter og nationale myndigheder, der havde til opgave at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i den anfægtede forordning. Efter Ungarns opfattelse fejlfortolkede Retten navnlig artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46, for så vidt som denne bestemmelse hverken vedrører eller påvirker nationale

myndigheders udøvelse af beføjelser på området for trafik- eller miljøforskrifter. Bestemmelsen har et mere begrænset anvendelsesområde. Den har til formål at sikre, at nye køretøjer overholder de deri fastsatte tekniske specifikationer.

37. Tilsvarende argumenter fremgår af Tysklands første appelanbringende. Enhver restriktion, som de indstævnte måtte stå over for hvad angår udøvelsen af deres regelfastsættende beføjelser på området for trafikkontrol, følger af andre EU-retlige instrumenter og bestemmelser, men ikke af den anfægtede forordning. Navnlig skal overensstemmelsen mellem de lokale myndigheders indførelse af områder med begrænset trafik og EU-retten vurderes i henhold til direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa¹⁴. Den anfægtede forordnings anvendelsesområde og virkning er begrænset til at fastsætte normer for typegodkendelse af motorkøretøjer.

38. Tysklands andet appelanbringende vedrører også Rettens bedømmelse af, om den anfægtede forordning berørte de indstævnte umiddelbart. Tyskland har med dette appelanbringende imidlertid kritiseret Retten for en hævdet utilstrækkelig begrundelse i denne henseende. Den tyske regering – støttet af den slovakiske regering og ACEA på dette punkt – har nærmere bestemt kritiseret Retten for at have bygget sin bedømmelse på den anfægtede forordnings mulige virkninger på de indstævnte på bestemmelserne i direktiv 2007/46 og ikke på forordningens.

b) Bedømmelse

39. I henhold til fast retspraksis »[kræver] betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF [...], at to kriterier er kumulativt opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler«¹⁵.

40. Det er på denne baggrund, at jeg vil bedømme appellanternes argumenter. Jeg er af den opfattelse, at begrundelsen i den appellerede dom om, hvorvidt de indstævnte er umiddelbart berørt for så vidt angår artikel 263 TEUF, er tilstrækkeligt klar til at være fuldt ud forståelig (1), men faktisk indeholder en fejlfortolkning af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 (2). Når dette er sagt, er der andre grunde til, at de indstævnte er umiddelbart berørt i den i artikel 263 TEUF omhandlede forstand (3).

1) Tilstrækkelig begrundelse

41. I henhold til fast retspraksis skal »begrundelsen for en dom klart og utvetydigt [...] angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret«¹⁶.

¹⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21.5.2008 (EUT 2008, L 152, s. 1).

¹⁵ – F.eks. for nyligt dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶ – Jf. blandt mange domme, dom af 4.4.2017, Den Europæiske Ombudsmand mod Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

42. Efter min opfattelse er den begrundelse, som Retten fulgte for at nå til den konklusion, at den anfægtede forordning berører de indstævnte umiddelbart, tydeligt forklaret. Tysklands indsigelse vedrørende en hævdet utilstrækkelig begrundelse i den appellerede dom bør derfor forkastes.

43. Retten viede en væsentlig del af den appellerede dom (præmis 41-84 deri) til bedømmelsen af, om den anfægtede forordning umiddelbart havde indvirkning på de indstævntes retsstilling. Det er korrekt, at Rettens begrundelse i disse afsnit stort set fokuserede på betydningen og konsekvenserne af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46. Det er dog også korrekt, at de virkninger, der angiveligt kan udledes af den anfægtede forordning, er en konsekvens af dennes samspil med direktiv 2007/46. Retten fandt i det væsentlige, at den anfægtede forordning – således som de indstævnte har gjort gældende – faktisk hævede grænsen for NO_x-emissioner for køretøjer, der skal registreres som Euro 6, mens artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 er til hinder for, at medlemsstaterne begrænser »kørsel« med Euro 6-køretøjer af miljøhensyn.

44. Begrundelsen er dermed tilfredsstillende: Retten forklarede behørigt, hvorfor den anfægtede forordning efter Rettens opfattelse ændrede de indstævntes retsstilling, og hvorfor den gjorde det uden krav om vedtagelse af andre retsakter i den retning.

45. Når dette er sagt, er det reelle spørgsmål, om begrundelsen er velfunderet. Den afgørende problemstilling gør med andre ord argumentet berettiget: Foretog Retten er korrekt fortolkning og anvendelse af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46?

46. Jeg kan i denne henseende ikke tilslutte mig Rettens begrundelse.

2) Begrænser artikel 4, stk. 3, byernes beføjelse til at begrænse kørsel med (Euro 6-)køretøjer?

47. Hvad kort sagt angår spørgsmålet, om de indstævnte er umiddelbart berørt, byggede Retten sin konklusion på et enkelt forhold: artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46. Ifølge Retten er bestemmelsen til hinder for, at medlemsstaternes myndigheder forbyder (eller begrænser) kørslen med Euro 6-køretøjer af miljøhensyn.

48. Jeg kan ikke være enig i denne fortolkning af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46. Efter min opfattelse regulerer bestemmelsen kun de tekniske *produktnormer*, der skal fastsættes for typegodkendelse på det tidspunkt, hvor køretøjet *først bringes i omsætning*. Den hverken har til formål eller er i stand til hindre medlemsstaterne eller deres lokale enheder i at indføre foranstaltninger, som regulerer den *efterfølgende brug* af køretøjer og trafikken på deres respektive områder, navnlig af *miljøhensyn*.

49. Rettens forståelse af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 forekommer ganske vist – umiddelbart – at bygge på bestemmelsens ordlyd. Andet afsnit deri bestemmer faktisk, at medlemsstaterne ikke må forbyde bl.a. »kørsel på vej med køretøjer«, hvis de opfylder kravene i direktivet¹⁷. Hvis et køretøj derfor overholder Euro 6-normer, kan medlemsstaterne eller en geografisk del af en given medlemsstat, såsom en region eller en by, ikke forbyde kørsel med køretøjet. Hvis en del af en medlemsstat forbyder køretøjer, der opfylder Euro 6-normen, fra at komme ind i visse af statens områder, såsom dens største byer eller zoner deri, vil det i teknisk forstand udgøre en restriktion eller en hindring for »kørsel på vej« inden for medlemsstaten.

¹⁷ – Min fremhævelse.

50. Når bestemmelsen imidlertid læses i sin helhed i sammenhæng med direktivet, i lyset af det af EU-lovgiver forfulgte formål og under hensyntagen til bestemmelsens oprindelse, forekommer den at have en anden betydning og et mere begrænset anvendelsesområde end det af Retten fastsatte.

51. For det første afsløres bestemmelsens begrænsede anvendelsesområde, hvis henvisningen til kørsel med køretøjer i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 ikke læses for sig selv, men sammen med resten af bestemmelsen. I henhold til hele afsnittet må medlemsstaterne »ikke forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder *af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv*, hvis de opfylder kravene i direktivet«¹⁸. De grunde, som er til hinder for medlemsstaters handlinger i denne henseende, er derfor kun grunde, der *vedrører* køretøjernes *fremstilling og funktioner* (og ikke hovedsageligt miljømæssige eller sundhedsmæssige hensyn), og *for så vidt angår* den første gang, de bringes i omsætning – registrering, salg, ibrugtagning eller kørsel på vej (og ikke den efterfølgende brug og regulering heraf).

52. For det andet er der et strukturelt forhold mellem de to afsnit i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46. På trods af, at det kun er andet afsnit, som indeholder en henvisning til »kørsel«, er der en klar parallel mellem de to. Deres ordlyd forekommer faktisk at supplere hinanden: Det første afsnit pålægger en *positiv* forpligtelse (medlemsstaterne »registrerer eller tillader«), mens det andet afsnit pålægger en *negativ* (medlemsstaterne »må ikke«)¹⁹. Begge forpligtelser vedrører imidlertid det samme forhold, nemlig at sikre, at medlemsstaterne gennemfører den EU-dækkende procedure for typegodkendelse af køretøjer. De to afsnit svarer følgelig til et fotografi og dets negativ: Den samme genstand afbildes, men der er byttet om på farverne. Det vil dermed være mærkeligt, hvis det andet afsnits anvendelsesområde inden for sådanne rammer pludselig bliver bredere end det første afsnits – hvilket vil være selve konsekvensen af Rettens fortolkning af den pågældende bestemmelse.

53. For det tredje forekommer Rettens standpunkt ikke at finde støtte i en kontekstuel og formålsbestemt analyse af bestemmelsen. Direktivets *formål og materielle anvendelsesområde* er ganske specifikt. Som det fremgår af 1., 2. og 22. betragtning til direktiv 2007/46, har direktivet til formål at fremme det indre marked ved at indføre en godkendelsesprocedure for typegodkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer på fællesskabsplan, der bygger på princippet om fuldstændig harmonisering. Direktivet indfører med dette formål – som det er bestemt i artikel 1 – en harmoniseret ramme med de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for (nu) Den Europæiske Union.

54. Selv om de af EU-lovgiver fastsatte tekniske krav bl.a. skal sikre en høj grad af miljøbeskyttelse²⁰, er det ganske klart, at instrumentet ikke skal regulere forhold ud over de i artikel 1 fastsatte.

¹⁸ – Min fremhævelse.

¹⁹ – Dette er i vidt omfang korrekt for de fleste sprogversioner af direktivet, herunder de spanske, tjekkiske, tyske, engelske, italienske, portugisiske, slovakiske og finske versioner.

²⁰ – Jf. navnlig tredje og fjerde betragtning til direktiv 2007/46.

55. Retten medgav dette, idet den udtalte, at »dette direktivs hovedmål er markedsføring af nye motorkøretøjer, dvs. visse varers frie bevægelighed mellem medlemsstaterne, at [direktivet] ikke tager sigte på generelt at opstille rammer for regler for kørsel på vej rettet mod disse køretøjer, som fastsættes af offentlige myndigheder i medlemsstaterne, og at det ikke henhører under Unionens transport- eller miljøpolitik [...]«²¹.

56. Retten tilføjede ikke desto mindre i den efterfølgende præmis i dommen, at dette »[i]kke desto mindre [ikke] betyder [...], at enhver bestemmelse om nye motorkøretøjers kørsel på vej ikke har sin plads i direktiv 2007/46. Det forekommer hyppigt, at et direktiv eller et andet direktiv, der følger af dette første direktiv, indeholder bestemmelser, der ikke henhører under det forfulgte primære mål, men som tager sigte på at sikre den effektive virkning af de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på at nå dette mål«. Retten udtalte efter at have illustreret dette forhold med et (måske ikke helt relevant) eksempel med direktiver om offentlige kontrakter, at der skal gives prioritet til den fortolkning, som »kan sikre bestemmelsens effektive virkning«, og fandt, at »[h]envisningen til kørsel på vej [ikke ville] have nogen effektiv virkning, hvis den, som anført af Kommissionen, havde samme rækkevidde eller betydning som »registrering, salg og ibrugtagning« af køretøjer«²².

57. Jeg er enig i, at direktivet i princippet kan omfatte bestemmelser, der tilsigter at sikre dettes effektive virkning, og med dette formål regulere forhold, der ikke er omfattet af dets hovedformål. Jeg er også enig i, at den fortolkning af de pågældende EU-bestemmelser, der skal opretholdes, så vidt muligt ikke bør gøre dele af disse bestemmelser uvirksomme eller overflødige.

58. Den måde, hvorpå Retten anvendte disse principper i sagerne, er ikke desto mindre vanskelig at forstå. Hvis ordene »eller kørsel« i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 gives den betydning, som Retten tilskrev dem, vil direktivets anvendelsesområde og virkning ipso facto blive betydeligt udvidet, langt ud over den genstand og det formål, der fremgår af titlen, betragtningerne og bestemmelserne deri. Pludselig omdanner et enkelt ord i en enkelt bestemmelse direktiv 2007/46 til et helt andet instrument, som i et vist omfang regulerer den efterfølgende *brug* af køretøjer og vedrører, selv om det er indirekte, trafikreguleringen.

59. Hvis artikel 4, stk. 3, endvidere skal forstås på en sådan måde, vil bestemmelsens indvirkning på miljøpolitikken – navnlig medlemsstaternes mulighed for at bekæmpe forurening – også være ganske betydelig. Som appelleranterne har påpeget, er der et specifikt EU-instrument, som omhandler dette forhold: direktiv 2008/50 om luftkvaliteten og renere luft i Europa²³. Direktivets artikel 13 bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at grænseværdierne for visse forurenende stoffer ikke overskrides i deres zoner og bymæssige områder, bl.a. for nitrogendioxid. Artikel 23 bestemmer, at »[h]vis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi [...], sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi«. Den samme artikel bestemmer, at planerne selv kan indeholde kortsigtede handlingsplaner. Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2008/50 bestemmer i denne henseende, at kortsigtede handlingsplaner bl.a. kan »omfatte foranstaltninger vedrørende motortrafik«.

²¹ – Den appellerede dom, præmis 64.

²² – Den appellerede dom, præmis 66.

²³ – Jf. ovenfor, fodnote 14.

60. Hvis imidlertid artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 skal fortolkes således, at den indfører grænser for medlemsstaternes mulighed for at regulere kørslen med køretøjer, bliver samspillet mellem de to instrumenter ganske uklar – hvilket er en underdrivelse. Det vil være overraskende at høre, at EU-lovgiver, som forberedte de to instrumenter samtidigt, ikke indførte nogle bestemmelser, som fastsatte forholdet mellem de to instrumenter, hvis begge instrumenterne faktisk skulle omhandle trafikreguleringen og brugen af køretøjer af miljømæssige og sundhedsmæssige hensyn.

61. I lyset af det ovenstående forekommer det mig, at Retten – på trods af sin angivelse af det modsatte²⁴ – undlod at foretage en kontekstuel og teleologisk analyse af bestemmelsen. Retten læste ikke bestemmelsen i lyset af de øvrige bestemmelser, betragtningerne eller direktivets titel, hvoraf ingen vedrører trafikreguleringen. Retten tog heller ikke behørigt hensyn til, at der ikke er en henvisning til kørslen med køretøjer i: (i) artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 715/2007, som tilhører samme rammearbejde, (ii) artikel 6, stk. 4, i forordning 2018/858, som ophævede og erstattede direktiv 2007/46, og (iii) ethvert andet tilsvarende instrument vedtaget i den samme sammenhæng og med et tilsvarende formål²⁵.

62. For det fjerde tog Retten ikke hensyn til *historiske* argumenter. Selv om det på ingen måde er obligatorisk, kunne denne fortolkningsmetode have givet værdifuld indsigt, navnlig i lyset af Kommissionens argument om, at andet afsnit i den pågældende bestemmelse (som omfatter ordene »eller kørsel«) faktisk var en sen tilføjelse i lovgivningsprocessen og ikke tilsigtede at udvide bestemmelsens anvendelsesområde²⁶. Kommissionen har forklaret, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2007/46 udelukkende skulle være en anti-omgåelsesbestemmelse: Når køretøjer først er lovligt typegodkendt, kan de ikke udelukkes fra kørsel ved andre foranstaltninger, som udgør skjulte restriktioner²⁷.

63. Det, der kan udledes af lovforarbejderne, forekommer at støtte Kommissionens argumenter vedrørende bestemmelsens tilblivelseshistorie og formål. Kommissionens forslag til et direktiv²⁸ – som faktisk ikke omfattede artikel 4, stk. 3, andet afsnit²⁹ – bekræfter, at det foreslåede instrument hovedsagelig skulle konsolidere og ajourføre *acquis'et* på dette område, mens den udvidede den til andre typer køretøjer³⁰. Det nye instrument tilsigtede derfor ikke at gå ud over den genstand, som de tidligere instrumenter dækkede. Dette forhold forekommer vigtigt, for så vidt som direktiv 2007/46 er en omarbejdning udelukkende vedrørende de tekniske kendetegn for en type køretøjer og ikke indeholdt – som Domstolen har haft anledning til at afklare – nogen »tilkendegivelse om de færdselsregler, som førerne af motorkøretøjer skal overholde«³¹.

²⁴ – Jf. navnlig den appellerede dom, præmis 67-69.

²⁵ – Jf. den appellerede dom, præmis 47, som henviser til f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 167/2013 af 5.2.2013 om godkendelse og markedsovervågning af landbrugs- og skovbrugstraktorer (EUT 2013, L 60, s. 1).

²⁶ – Jf. den appellerede dom, præmis 42.

²⁷ – Tilføjelsen af »kørsel« til de scenarier, hvor et køretøj gyldigt kan bringes i omsætning (sammen med registrering, salg eller ibrugtagning), kan måske begrundes for så vidt angår de medlemsstater, hvor et køretøj lovligt kan køres uden, at det nødvendigvis først er formelt registreret eller solgt – jf. endvidere de forskellige regelfastsættende tilgange i medlemsstaterne i forbindelse med obligatorisk ansvarsforsikring ved brug af motorkøretøjer, mit forslag til afgørelse Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ – Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (KOM(2003) 418 endelig).

²⁹ – Bestemmelsen omfattede kun det, der nu er artikel 4, stk. 3, første afsnit, som lød: »Medlemsstaterne registrerer eller tillader kun salg eller ibrugtagning af køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder, der opfylder kravene i dette direktiv.«

³⁰ – Jf. f.eks. bemærkningerne til Kommissionens forslag til et direktiv (jf. fodnote 28 ovenfor), navnlig s. 2-5, 7-9 og 18.

³¹ – Dom af 13.7.2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, præmis 17-20). Jf. Rådets direktiv 70/156/EØF af 6.2.1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970 I, s. 82).

64. Efterfølgende dokumenter fra den samme institution³² eller fra andre EU-institutioner³³ bekræfter også, at bestemmelsen blev ændret på et ganske sent tidspunkt i proceduren, og at ændringen forfulgte et begrænset afklarende formål. Så vidt jeg kan se, er der ingen spor i forarbejderne af nogen drøftelse vedrørende en mulig udvidelse af direktivets materielle anvendelsesområde³⁴.

65. Hvis, som det er gjort gældende, det andet afsnit skal supplere og afklare det første afsnit, kan jeg heller ikke se, hvorfor den alternative fortolkning af bestemmelsen, som Kommissionen, Tyskland og Ungarn har foreslået, gør bestemmelsen uvirksom, som Retten udtalte³⁵.

66. For det femte anser jeg heller ikke de øvrige argumenter, hvorpå Retten byggede sin fortolkning af den pågældende bestemmelse i den appellerede dom, for mere overbevisende. Retten udtalte, at »det er uløseligt forbundet med den situation, der følger af en fuldstændig harmonisering som den, der er resultatet af dette direktiv, at [...] myndigheder i medlemsstaterne, bortset fra i særlige tilfælde, ikke kan modsætte sig den *brug, som et produkt, der opfylder de krav, der er fastsat i harmoniseringsbestemmelserne, normalt er bestemt til*, uden at bringe den effektive virkning af disse bestemmelser i fare«³⁶.

67. Denne udtalelse er abstrakt set bestemt ikke korrekt. Igen kan jeg ikke tilslutte mig de konsekvenser, der efter Rettens opfattelse skal drages af denne udtalelse for så vidt angår denne sag. Betyder det, at medlemsstaterne i princippet ikke kan vedtage regler, som begrænser brugen af et Euro 6-køretøj (som et køretøj til personbefordring eller varetransport) af miljøhensyn? Dette kan ikke være korrekt, hvilket Retten selv anerkendte, da den udtalte, at medlemsstaterne fortsat kan indføre bilfrie dage³⁷. Hvorledes kan den samme harmoniserende foranstaltning imidlertid tillade og forbyde den samme form for adfærd? Der synes at være en iboende selvmodsigelse i Rettens begrundelse.

68. Der synes at ligge en forvirring vedrørende den regelfastsættende logik og EU-reglernes virkninger på positiv integration (harmonisering) og på negativ integration (reglerne om fri bevægelighed) til grund for denne selvmodsigelse. Der er tidligere opstået en tilsvarende problemstilling i Domstolens praksis, som blev undersøgt på grundlag af artikel 34 TEUF. Domstolen har – forståeligt nok – forkastet en overdrevent restriktiv tilgang i denne henseende. I dommen i sagen Mickelsson og Roos (under henvisning til vandscootere) fandt Domstolen, at kun nationale love, som forhindrer »brugerne af [disse køretøjer] i at anvende [dem] *efter deres formål, eller begrænser brugen heraf væsentligt*«, udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion og dermed skulle behørigt begrundes³⁸. Tilsvarende fandt Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Italien (påhængsvogne til motorcykler), at en

³² – Jf. f.eks. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet af 12.12.2006 (KOM(2006) 809 endelig), hvori det er anført, at de fleste artikler blev omformuleret blot for at afklare deres anvendelsesområde eller betydning, og at ændringer, som udvidede direktivets anvendelsesområde eller »havde forbindelse til områder, der allerede er omfattet af andre EU-retsakter, [er] blevet afvist for ikke at give anledning til retlig usikkerhed«.

³³ – Jf. f.eks. fælles holdning vedtaget af Rådet den 11.12.2006 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (»rammedirektiv«) (dok. 9911/3/06, REV 3 ADD 1), s. 7: »Ændringen af artikel 4, stk. 3, tilsigter at »forklare grænserne for [medlemsstaternes] forbud, begrænsninger eller hindringer«.

³⁴ – Jf. mit forslag til afgørelse Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punkt 60 og 61).

³⁵ – Den appellerede dom, præmis 66.

³⁶ – Den appellerede dom, præmis 69 (min fremhævelse).

³⁷ – Den appellerede dom, præmis 52.

³⁸ – Dom af 4.6.2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, præmis 28).

italiensk lov, som forhindrede motorcykler i at trække påhængsvogne, udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning, for så vidt som den hindrede disse varers adgang til det italienske marked³⁹.

69. I begge sager blev de nationale foranstaltninger bedømt i henhold til reglerne om fri bevægelighed og blev *udelukkende* anset for at udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning, *hvis* de gjorde den pågældende vares adgang til det nationale marked umulig eller vanskeligere, fordi varen ikke kunne anvendes, eller brugen heraf blev væsentligt begrænset. Der var ganske vist intet harmoniseringsinstrument på spil i disse sager. I denne sag er situationen imidlertid ikke anderledes i denne henseende: De(t) harmoniseringsinstrument(er), som de indstævnte har påberåbt sig, harmoniserer kun reglerne om typegodkendelse af køretøjer med henblik på den *første gang, de bringes i omsætning*. De regulerer ikke den *efterfølgende brug* af køretøjer (for slet ikke at tale om den lokale kørsel med køretøjer) og reguleringen heraf af miljømæssige eller sundhedsmæssige hensyn.

70. Det er på denne baggrund ganske klart for mig, at en bestemmelse såsom artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46 ikke er til hinder for, at medlemsstater beslutter, at alle køretøjer eller kun nogle typer køretøjer (dvs. mindre forurenende eller mindre køretøjer eller køretøjer, som tilhører beboere eller offentlige myndigheder osv.) kan køre i visse områder (en bymidte, nationale parker, offroad, militære områder, byggepladser osv.) generelt eller på bestemte tidspunkter (om søndagen, på en bilfri dag, når der er marked, en kulturbegivenhed eller et sportsarrangement osv.) af grunde af almen interesse (forbundet med bl.a. offentlig sikkerhed, folkesundhed, trafiksikkerhed eller miljøbeskyttelse). Navnlig er der intet i bestemmelsen, som forekommer at begrænse de indstævnets retlige kompetence til at indføre zoner med lave emissioner (herefter »LEZ«), der er et fænomen, som EU-institutionerne stedse har set positivt på⁴⁰. Medlemsstaterne kan ligeledes begrænse – af de samme grunde – visse måder, hvorpå køretøjer bruges (for høj fart, ulovlig parkering, kørsel med børn, men uden det rette udstyr osv.)⁴¹.

71. En lokal forskrift, som indfører grænser for kørslen med køretøjer i nogle bestemte områder, selv når der potentielt anvendes parametre for emissioner, som er strengere end de i Euro 6-normen anvendte, indebærer ikke en tilsidesættelse af lovgivningen om EU-typegodkendelse. Om overhovedet kan dennes overensstemmelse med EU-retten bedømmes i henhold til artikel 34 TEUF på grundlag af den i dommen i sagen Mickelsson og Roos eller i sagen Kommissionen mod Italien opstillede test. Selv om en vis national foranstaltning vedrørende efterfølgende brug i sidste ende kan anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning i henhold til artikel 34 TEUF⁴², betyder det imidlertid bestemt ikke – endnu en gang – at EU-retten positivt har harmoniseret den helt samme problemstilling eller område.

72. Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at Retten begik en fejl, da den konkluderede, at den anfægtede forordning berørte de indstævnte umiddelbart på grund af samspillet med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2007/46.

³⁹ – Dom af 10.2.2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 54-58). Tilsvarende også dom af 20.3.2014, Kommissionen mod Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, præmis 52).

⁴⁰ – Jf. f.eks. Europa-Kommissionen, GD Miljø, feasibilityundersøgelse: European City Pass For Low Emission Zones, 30.1.2014, og Europa-Parlamentet, temaafdelingen for borgernes rettigheder og konstitutionelle anliggender, undersøgelse – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, september 2018.

⁴¹ – Jf. analogt dom af 13.7.2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² – I den forstand, at den *i princippet* er omfattet af artikel 34 TEUF, mens den bestemt stadig kan begrundes i henhold til både miljøbeskyttelse og/eller beskyttelse af folkesundheden, hvis den er forholdsmæssig – jf. dom af 4.6.2009, Mickelsson og Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, præmis 31-40), og af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 59-69). Jf. også dom af 21.12.2011, Kommissionen mod Østrig (C-28/09, EU:C:2011:854, præmis 125 og 140).

73. Den appellerede dom skal imidlertid ikke ophæves, eftersom der efter min opfattelse er andre grunde til, at den anfægtede forordning berører de indstævnte umiddelbart for så vidt angår artikel 263 TEUF.

3) Den anfægtede forordnings indvirkning på de indstævnets retsstilling

74. For at en EU-retsakt kan siges at berøre en sagsøger umiddelbart, skal den have indvirkning på sagsøgerens *retsstilling*. Det betyder i det væsentlige, at den pågældende EU-retsakt skal ændre sagsøgerens private eller offentlige rettigheder og forpligtelser⁴³.

75. For så vidt angår lokale enheder antyder retspraksis, at disse enheder er umiddelbart berørt af en EU-retsakt, når de er tildelt beføjelser, som udøves selvstændigt inden for den pågældende medlemsstats nationale forfatningssystems grænser, og EU-retsakten forhindrer disse enheder i at udøve beføjelserne, som de måtte finde det passende⁴⁴.

76. På denne baggrund forhindrer den anfægtede forordning da de indstævnte i at udøve deres (forfatningsmæssige) beføjelser på miljøbeskyttelsesområdet og i trafikreguleringen, som de måtte finde det passende?

77. Jeg anerkender, at svaret på spørgsmålet ikke er ligetil i denne sag.

78. Der er ikke tvivl om, at den anfægtede forordning, for så vidt som den tillader markedsføring af køretøjer, som angiveligt ikke overholder visse Euro 6-normer (som kan kaldes »falske Euro 6«-køretøjer), kan gøre de indstævnets retlige forpligtelse til at bekæmpe forurening vanskeligere. Som de indstævnte har anført og godtgjort, sonder lokale trafikreguleringer typisk mellem køretøjer på grundlag af deres »Euro«-kategori⁴⁵.

79. Som forklaret i ovenstående afsnit i dette forslag til afgørelse er der imidlertid intet i den anfægtede forordning (eller i den lovgivning, som forordningen gennemfører), der kan forstås således, at den retligt er til hinder for, at de indstævnte sonder mellem mindre forurenende og mere forurenende køretøjer, uanset den Euro-kategori de tilhører, når de regulerer lokal trafik. For så vidt som de nationale foranstaltninger i så fald skal støttes på andre parametre end Euro-kategorien, kan sådanne foranstaltninger bestemt være vanskeligere at gennemføre, overvåge og håndhæve. Dette er ikke desto mindre uden betydning i henhold til en streng fortolkning af artikel 263 TEUF. Der er tale om en indvirkning på de indstævnets *faktiske situation*, ikke deres retsstilling, hvilket er utilstrækkeligt til at gøre dem umiddelbart berørt i den i artikel 263 TEUF omhandlede forstand⁴⁶.

80. Når dette er sagt, er jeg ikke af den opfattelse, at analysen af den umiddelbare berøring skal standse her. Den i retspraksis udviklede retlige test af, om lokale eller regionale enheder, såsom de indstævnte, er umiddelbart berørt, er, om den anfægtede retsakt forhindrer disse enheder i at udøve deres selvstændige beføjelser, *som de måtte finde det passende*⁴⁷.

⁴³ – I yderligere detaljer og med flere henvisninger, jf. mit forslag til afgørelse Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 46).

⁴⁴ – Jf. navnlig dom af 2.5.2006, Regione Siciliana mod Kommissionen (C-417/04 P, EU:C:2006:282, præmis 23-32), af 30.4.1998, Vlaams Gewest mod Kommissionen (T-214/95, EU:T:1998:77, præmis 29), og af 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa mod Kommissionen (T-269/99, T-271/99 og T-272/99, EU:T:2002:258, præmis 41).

⁴⁵ – Jf. den appellerede dom, præmis 82.

⁴⁶ – Jf. i denne retning kendelse af 6.9.2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (T-18/10, EU:T:2011:419, præmis 75).

⁴⁷ – Jf. ovenfor i dette forslag til afgørelse, punkt 75.

81. Det forekommer mig, at der er andre måder, hvorpå ordlyden kan gribes an. På den ene side kan man forestille sig en særligt indskrænket fortolkning, hvorefter »umiddelbart berørt« kun findes, for så vidt som den anfægtede EU-retsakt gør det *umuligt* for dem at udøve deres beføjelser. Lokale enheder kan i så fald kun anfægte EU-retsakter, som pålægger dem enten helt at afholde sig fra at anvende deres beføjelser eller forpligter dem til at anvende disse beføjelser på en meget specifik måde, hvorved de ikke har nogen valgmuligheder overhovedet. På den anden side er en storsindet fortolkning, hvorefter den blotte *indvirkning* på enhedernes frihed til at udøve deres selvstændige beføjelser er tilstrækkeligt til at udløse søgsmålskompetence, også mulig. I det scenarie kan lokale enheder anfægte en EU-retsakt, som har en vis indvirkning på deres råderum i henhold til national ret.

82. Jeg er af den opfattelse, at den mest fornuftige forståelse af artikel 263 TEUF ligger midt mellem disse to ekstremer.

83. En ganske storsindet fortolkning forekommer ganske vist at følge af ordlyden af den af EU-Domstolen udviklede test: at forhindre disse enheder i at udøve deres beføjelser, *som de måtte finde det passende*. Testen henviser ikke til den absolutte umulighed eller berøvelse af ethvert skøn. I henhold til ordlyden forekommer *enhver begrænsning* af udøvelsen af deres retlige beføjelser at være omfattet.

84. En sådan »løs« fortolkning af testen er imidlertid vanskeligt forenelig med Domstolens generelle praksis i henhold til artikel 263 TEUF. Retspraksis kræver bl.a., at det kan fastslås, at der er en *direkte årsagssammenhæng* mellem den anfægtede EU-retsakt og ændringen i sagsøgerens retsstilling⁴⁸. Herudover har EU-Domstolen også gjort det klart, at det blotte forhold, at en lokal enhed har en *vis kompetence* – som et kompetent organ med hensyn til økonomiske og sociale spørgsmål inden for sit område – for så vidt angår forhold, som er reguleret i en EU-foranstaltning af almen interesse, ikke i sig selv kan være tilstrækkeligt til, at enheden kan anses for »berørt« i den i artikel 263, stk. 4, TEUF omhandlede forstand⁴⁹.

85. Jeg er dermed ikke af den opfattelse, at det forhold, at det er umuligt at udøve deres beføjelser, »som de måtte finde det passende«, i praksis kan indskrænkes til, at det slet ikke er muligt at udøve disse beføjelser, uden helt at forkaste eksisterende retspraksis. Endvidere passer retspraksis om søgsmålskompetence (atter) i et sådant tilfælde meget dårligt med mange andre EU-retlige områder, som fortsat vil bevæge sig i den helt modsatte retning⁵⁰.

⁴⁸ – Jf. i denne retning dom af 11.7.1984, Commune de Differdange m.fl. mod Kommissionen (222/83, EU:C:1984:266, præmis 10-12), og af 27.4.1995, CCE Vittel mod Kommissionen (T-12/93, EU:T:1995:78, præmis 58). Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse A m.fl. (C-158/14, EU:C:2016:734, punkt 78) og mit forslag til afgørelse Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 48).

⁴⁹ – Jf. kendelse af 19.9.2006, Benkö m.fl. mod Kommissionen (T-122/05, EU:T:2006:262, præmis 64).

⁵⁰ – Jf. f.eks. Domstolens insistens på effektivitetsprincippet, der også finder anvendelse på adgangen til nationale retter for privatpersoner, som påberåber sig deres rettigheder, som bygger på EU-retten, der oprindeligt blev anset for at udelukke den blotte »umulighed« – dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), senere udvidet til at udelukke »umuligt eller overdrevent vanskeligt« – dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 83), derefter yderligere udvidet med flere elementer af effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) – dom af 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, præmis 48), og senest udvidet endnu mere med artikel 19, stk. 1, TEU, der har samme indhold som chartrets artikel 47, men også omfattende situationer, som strengt taget ikke er omfattet af EU-retten i traditionel forstand – dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 143). Ikke desto mindre er der naturligvis tale om forskellige problemstillinger – en vedrørende effektiv adgang til nationale retter for den potentielle beskyttelse af individuelle rettigheder, som bygger på EU-retten, mens den anden vedrører adgang til EU-Domstolen i henhold til artikel 263 TEUF for den potentielle beskyttelse af individuelle rettigheder, der bygger på EU-retten.

86. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Domstolens test bør anses for at give lokale eller regionale enheder søgsmålskompetence, når der kan identificeres *en direkte årsags/virkningssammenhæng* mellem den anfægtede EU-retsakt og udøvelsen af en lokal enheds *specifikke selvstændige retlige beføjelse*. Der er et sådant forhold, når EU-retsakten er den *afgørende faktor*, som enten er til hinder for, at de lokale eller regionale enheder i det hele taget anvender deres beføjelser eller tvinger dem til at handle, mens den væsentligt ændrer den måde, hvorpå de lovligt kan anvende beføjelserne.

87. Hvis det er tilfældet, opfylder de indstævnte da testen?

88. Selv om det ganske vist er vanskeligt at vælge, er jeg i lyset af alle de retlige og faktiske forhold i sagsakterne tilbøjelig til efter en afvejning at besvare spørgsmålet bekræftende. Den anfægtede forordning har faktisk indvirkning på den måde, hvorpå de indstævnte lovligt er i stand til at udøve deres specifikke beføjelser på området for miljøbeskyttelse og beskyttelse af folkesundheden, når de håndterer forurening og sikrer de passende luftkvalitetsnormer, således som de er retligt forpligtede til.

89. Retten har allerede fastslået, at de indstævnte på forfatningsniveau har *specifikke beføjelser* på området for miljøbeskyttelse og trafikregulering, og det forekommer ikke at være blevet bestridt af appellanterne. Jeg vil i denne henseende tilføje, at de indstævnte inden for deres retssystemer har tilsvarende *retlige forpligtelser* i denne henseende. Dette er vigtige forhold, for så vidt som de adskiller de indstævnte fra andre nationale myndigheder i Unionen, hvorpå den anfægtede forordning udelukkende har indirekte indvirkning i det omfang, hvor disse andre nationale myndigheder har til opgave at varetage borgernes generelle velbefindende. Disse forhold adskiller så meget desto mere de indstævnte fra enhver person, der bor i Unionen, og som – blot på grund af, at de ånder forurenede luft ind – kan føle, at den anfægtede forordning har indvirkning på dem.

90. Hovedproblemstillingen bliver dermed, om den anfægtede forordning har indvirkning på de indstævnets udøvelse af disse beføjelser for at opfylde deres retlige forpligtelser i væsentlig grad.

91. For det første er parterne enig om, at lokale enheder, såsom de indstævnte, i henhold til national ret har ansvaret for at træffe en række foranstaltninger til bekæmpelse af forurening og at sikre visse luftkvalitetsnormer for at bevare borgernes helbred og sikkerhed. Disse foranstaltninger kan være nødvendige – noget, som er afgørende i denne sammenhæng – *for at overholde forpligtelser, som følger af EU-retten*, såsom de forpligtelser der fremgår af bestemmelserne i direktiv 2008/50. Som nævnt i punkt 59 ovenfor pålægger direktivet medlemsstaterne at overholde europæiske luftkvalitetsnormer (herefter »AQS«) og med det formål at vedtage luftkvalitetsplaner (herunder kortsigtede handlingsplaner) (herefter »AQP«) for specifikke zoner og byområder, hvor forurenede stoffer overskrider grænserne.

92. For det andet er det også ubestridt, at store europæiske byer, såsom de indstævnte, er plaget af forurening, som i vidt omfang stammer fra køretøjsemissioner. Det er særligt tilfældet for NO_x-emissioner i store byer, som hovedsageligt produceres af lokal vejtrafik og ofte som sådan går langt ud over de relevante retlige grænser⁵¹.

⁵¹ – Jf. bl.a. Europa-Kommissionen, rapport – De første perspektiver for ren luft, COM(2018) 446 final/2, s. 2, og meddelelse – Et Europa, der beskytter: Ren luft til alle, COM(2018) 330 final, punkt 3.1.

93. For det tredje afslørede prøvninger, der blev udført efter »dieselgate«-skandalen, at *næsten alle* Euro 5 og Euro 6 lette dieselmotorer overskred NO_x-grænserne i væsentlig grad⁵². Indførelsen af disse normer har derfor indtil videre ikke forbedret situation for så vidt angår NO_x-emissioner i væsentlig grad⁵³.

94. For det fjerde kan det også næppe bestrides, at hvis EU-institutionerne ikke bestræber sig på at sikre – som de indstævnte har gjort gældende – overholdelse af de grænser, der er fastsat i »deres egen« lovgivning om forurenende emissioner fra køretøjer, flyttes byrden med at træffe foranstaltninger til at sikre luftkvaliteten logisk over på medlemsstaternes myndigheder. Dette er særligt tilfældet for nationale myndigheder, som har ansvaret for trafikregulering, navnlig de myndigheder, som handler i det mest forurenede områder. Disse myndigheder skal åbenlyst handle hurtigst muligt, henset til den normale livscyklus for lette køretøjer. Kommissionen opfordrer også – og man kan ikke undgå at se en vis ironi heri – nationale myndigheder til at *handle hurtigt og energisk*, idet den for nyligt har prioriteret at indlede traktatbrudssager mod de medlemsstater, som ikke overholder AQS⁵⁴.

95. De nationale myndigheder, såsom de indstævnte, skal derfor med dette formål træffe visse foranstaltninger, herunder inden for rammerne af AQP, som sandsynligvis ville have været mindre begrænsende eller endog unødvendige, hvis Unionen forbød registrering og salg af køretøjer, som ikke overholder dens egne emissionsnormer. Valget af de foranstaltninger, som de indstævnte skal træffe, og den måde, hvorpå disse foranstaltninger skal gennemføres, må derfor blive indskrænket som en direkte følge af den anfægtede forordning. Råderummet i forbindelse med opfyldelsen af deres retlige forpligtelser, både i henhold til EU-retten og national ret, er yderst snævert, hvorved de forpligtes til at udføre de til dette formål krævede opgaver på anden vis.

96. Som det er blevet foreslået ovenfor⁵⁵, opretholder byerne eller andre regionale enheder bestemt teknisk set deres beføjelser i henhold til national ret til at regulere lokal trafik af miljømæssige eller sundhedsmæssige hensyn, uanset om en »sand« eller »falsk« Euro 6-norm er opfyldt, på den måde, som de måtte finde det passende. Måtte sådanne myndigheder ønske det, kan de vedtage forbud mod Euro 6-køretøjer eller endog indføre deres egne Euro 7- eller Euro 8-normer. De kan stadig beslutte, at kun visse biler må køre ind i bymidten, at biltrafik kun er tilladt på visse tidspunkter eller på visse dage, eller at den faktisk er helt forbudt.

97. Det ændrer dog ikke på, at udøvelsen af deres retlige beføjelser og forpligtelser er blevet gjort meget vanskeligere. En rimelig regulering af lokal trafik af miljømæssige og folkesundhedsmæssige hensyn skal støttes på nogle bredere, standardiserede kriterier. Ingen vil sandsynligvis for alvor foreslå, at hver større by eller region i Europa nu skal begynde at indføre deres egen liste over køretøjer, som bliver lukket ind i deres bymidte, med emissionsmålestationer ved byportene. Hvis der imidlertid ikke kan støttes ret på (med netop dette formål) fastsatte EU-kategorier og normer, betyder det, at byerne skal vælge deres egne kriterier, som nødvendigvis vil generere

⁵² – Jf. ovenfor, fodnote 11.

⁵³ – Jf. bl.a. Europa-Parlamentet, Report on the inquiry into emission measurements in the automotive sector (2016/2215(INI)) af marts 2017, s. 26.

⁵⁴ – Jf. f.eks. for så vidt angår grænser for NO₂-emissioner dom af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900), og af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437). I forbindelse med den tilknyttede problemstilling om PM₁₀-niveauer, jf. dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (C-644/18, EU:C:2020:895). Det er på ingen måde tilfældigt, at de fleste sager på dette område vedrører de største byområder i de respektive medlemsstater.

⁵⁵ – Som foreslået i det tidligere afsnit i dette forslag til afgørelse, navnlig i punkt 70.

yderligere strid i form af sociale eller finansielle omkostninger for lokale beboere eller visse beboergrupper, hvorved byerne eventuelt udsættes for mulige retssager, som bygger på forskelsbehandling og/eller vilkårlig begrænsning af adgang eller fri bevægelighed⁵⁶.

98. Opgaven, som ikke er misundelsesværdig, med at træffe alle disse (indrømmet vanskelige) beslutninger – og det potentielle ansvar, der er forbundet hermed – er blot videregivet til (medlemsstaterne og deres) lokale myndigheder. Disse myndigheder kan dermed ende med at være tvunget til at træffe drakoniske og upopulære foranstaltninger for at sikre overholdelse af EU-retten, netop af den grund, at Kommissionen har valgt at tolerere andre tilsidesættelser af EU-retten.

99. Hvis det i en sådan situation foreslås, at den anfægtede forordning kun har indvirkning på de lokale enheders faktiske situation, og ikke på deres retsstilling, er det overdrevent formalistisk⁵⁷, hvis ikke direkte kynisk. Realiteten er, at hvis Kommissionen angiveligt undlader at sikre overholdelse af grænserne for NO_x-emissioner, vil det nødvendigvis have en direkte og væsentlig indvirkning på den måde, hvorpå enheder, såsom de indstævnte, kan udøve deres selvstændige retlige beføjelser på området for miljøbeskyttelse og trafikregulering⁵⁸.

100. Inden for denne sidstnævnte dimension er indvirkningen på de indstævnets *retsstilling*, ikke blot på deres *faktiske situation*. Jeg skal gerne anerkende, at det ikke er ligetil at trække grænsen mellem det, der udgør et retlig scenarie, og det, der udgør et faktisk scenarie, såsom i det foreliggende scenarie. Ligesom alle andre er de indstævnets faktiske situation naturligvis berørt: De skal acceptere EU-lovgivningen som et faktum og udgangspunkt for yderligere handling. Herudover er der imidlertid også et retligt betænkeligt forhold. Den anfægtede forordning indvirker direkte på den måde, hvorpå de indstævnte vil udøve deres retlige rettigheder og forpligtelser.

101. Et simpelt mentalt eksperiment kan hjælpe med at illustrere dette forhold. Hvis det antages, at det blot er de indstævnets faktiske situation, der skal anses for berørt, hvis retsstilling kan så nogensinde anses for berørt af en sådan lovgivning? Den ungarske regering har foreslået, at kun bilfabrikanter og de nationale myndigheder, som har til opgave at vurdere overholdelsen af bestemmelserne i den anfægtede forordning, kan være retligt berørt⁵⁹. Hvor meget mere retligt berørt er en bilfabrikant imidlertid af lovgivning, som den skal overholde, hvis den ønsker at bringe sine varer, som endnu ikke er fremstillet, i omsætning⁶⁰? En fabrikant har overhovedet ingen retlige rettigheder til at få en vis lovgivning, som indeholder visse normer eller værdier,

⁵⁶ – For et andet eksempel på, hvordan visse udvælgelses- eller adgangskriterier over for begrænsede offentlige goder (det være sig boligpolitik eller bilers adgang til bymidter) muligvis kan have betydelige sociale konsekvenser for visse grupper, jf. mit forslag til afgørelse *Cali Apartments og HX* (C-724/18 og C-727/18, EU:C:2020:251, punkt 121-136).

⁵⁷ – Jf. i denne retning dom af 17.1.1985, *Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen* (11/82, EU:C:1985:18, præmis 6-10), og af 13.3.2008, *Kommissionen mod Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ – Det er interessant, at den tyske regering i en nyere traktatbrudssag gjorde gældende, at overskridelsen af NO₂-værdier i visse områder af Tyskland i det væsentlige kunne tilskrives Kommissionen, eftersom institutionen i flere år har undladt at handle med henblik på at sikre overholdelse af bestemmelserne i forordning nr. 715/2007 om emissioner under prøvning ved faktisk kørsel. Den tyske regering anførte, at Kommissionens passivitet gjorde det vanskeligere, om ikke umuligt, at overholde de i direktiv 2008/50 fastsatte NO₂-grænser. Jf. dom af 3.6.2021, *Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂)* (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 22, 68, 73, 125 og 126).

⁵⁹ – Jf. ovenfor i dette forslag til afgørelse, punkt 36.

⁶⁰ – Inden for denne dimension, som potentielt er overlappende med den manglende søgsmålsinteresse – jf. f.eks. dom af 4.6.2015, *Andechser Molkerei Scheitz mod Kommissionen* (C-682/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:356, præmis 25), eller af 23.11.2017, *Bionorica og Diapharm mod Kommissionen* (C-596/15 P og C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 85). I den sidstnævnte sag (i præmis 115) forkastede Domstolen imidlertid, at en sagsøger, som endnu ikke på tidspunktet for stævningens indgivelse havde fremstillet den pågældende vare i henhold til en specifik retlig ordning, som var blevet anfægtet, havde søgsmålsinteresse og afviste sagen.

vedtaget. Som følge heraf kan fabrikantens retsstilling (for så vidt angår eksisterende rettigheder og forpligtelser) pr. definition ikke berøres af enhver ny lovgivning, som fastsætter fremtidige regler, eftersom fabrikanten i det hele taget ikke har nogen (prospektive) retlige rettigheder i denne henseende. Det samme gælder så meget desto mere for nationale myndigheder, som har til opgave at kontrollere overholdelsen af de i EU-lovgivningen fastsatte emissionsværdier. Hvori består de retlige rettigheder eller forpligtelser, som en central national institution, der har til opgave at typegodkende køretøjer, har fået overdraget (uafhængig af den medlemsstat, hvorunder den sandsynligvis er et simpelt organ)? For begge disse typer aktører er nye værdier, som de skal overholde i fremtiden (den ene ved at fremstille køretøjer i henhold til specifikationerne, hvis den ønsker at få dem godkendt, den anden ved at kontrollere overholdelsen af disse specifikationer), blot faktiske udgangspunkter, som reelt ikke har nogen direkte og umiddelbar indvirkning på deres retsstilling.

102. Jeg hævder ikke, at jeg kan tilslutte mig et sådant reduktionistisk synspunkt. Ovenstående argument er blot for at illustrere, at hvis man tilslutter sig et ekspansionistisk synspunkt på en rent faktisk betænkelighed, hvorved enhver retlig betænkelighed blev udelukket, vil ingen nogensinde være retligt berørt af nogen EU-retlig foranstaltning.

103. Endelig er der tre bredere, systemiske grunde til at tilslutte sig en afbalanceret fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF, når sagsøgerne er medlemsstaternes regionale enheder. Da de i vidt omfang er overlappende med de argumenter, der allerede er givet udtryk for i mit forslag til afgørelse i sagen Région de Bruxelles-Capitale herom⁶¹, kan jeg fatte mig i korthed.

104. For det første er en *overdrevent* begrænsende anvendelse af artikel 263 TEUF over for lokale enheder formentlig næppe i overensstemmelse med nogle grundlæggende forfatningsretlige principper, navnlig de i artikel 4, stk. 2 og 3, TEU knæsatte.

105. På den ene side passer en tilgang, som anser – med henblik på domstolskontrol på EU-niveau – de forfatningsmæssige roller, som regionale og lokale enheder spiller på nationalt niveau, for irrelevante, ikke godt med artikel 4, stk. 2, TEU, som pålægger Unionen at respektere bl.a. medlemsstaternes nationale identitet, »som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre«.

106. På den anden side forekommer en mere åben adgang til Unionens retslige forum for indenstatslige enheder at være det logiske (og nærmest uundgåelige) modstykke til de utallige og vidtrækkende forpligtelser, som EU-retten pålægger disse enheder. Der er ikke kun tale om den overordnede forpligtelse til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre EU-retten og for at sikre dens anvendelse, og at afholde sig fra at træffe nogen foranstaltning, som kan gøre EU-retten uvirksom, men også de meget konkrete og specifikke forpligtelser på de individuelle politiske områder, som det også fremgår af denne sag. Princippet om loyalt samarbejde, der er knæsat i artikel 4, stk. 3, TEU, går åbenlyst begge veje⁶².

107. For det andet kan det, hvis enheder, såsom de indstævnte, nægtes muligheden for at anfægte EU-retsakter, som i væsentlig grad har indvirkning på udøvelsen af beføjelser, som de er tildelt på forfatningsmæssigt niveau, føre til det, som jeg kun kan kalde en »forfatningsretligt usund

⁶¹ – Forslag til afgørelse Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 46-63 og 129-147). Det er korrekt, at disse argumenter tilsyneladende ikke overbeviste Domstolen for så vidt angår udfaldet af dom af 3.12.2020, Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Det er imidlertid også korrekt, at Domstolen på ingen måde modsagde eller gendrev nogen af argumenterne, hverken direkte eller indirekte, i dommen.

⁶² – Jf. mere detaljeret mit forslag til afgørelse Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 80).

situation« for så vidt angår incitamenter og kontrol. Det er ikke sjældent, at Unionens delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter er en følge af en form for (retligt forudset) aftale mellem en EU-institution og den relevante industri eller interessenter. I disse sager kan en restriktiv tilgang til begrebet »umiddelbart berørt« betyde, at den eneste kategori af sagsøgere, der (måske) har søgsmålskompetence ved EU-Domstolen, er selve medlemmerne af den industri. Dette giver imidlertid sandsynligvis ikke det bedste incitament for forhandlinger med de respektive interessenter og et afbalanceret lovgivningsmæssigt resultat, hvis den faktiske manglende anfægtelse af dette resultat er betinget af, at der udarbejdes lovgivning, som falder i den relevante industris smag.

108. For det tredje er jeg fortsat forvirret over, at der på institutionelt niveau er en retlig struktur – og en vedvarende retlig politik, som lammer denne struktur – som ved at begrænse den direkte adgang til EU-Domstolen kanalisere sager, hvori EU-retsakters gyldighed står på spil, til de nationale retter med henblik på, at disse sager mange år senere eventuelt kommer for Domstolen gennem den præjudicielle forelæggelsesprocedure⁶³. Denne komplekse og tidskrævende kombination af procedurer er simpelthen urimelig, henset til den seneste reform af Unionens retslige struktur, der gav Retten de nødvendige midler til at udføre sin forfatningsmæssige rolle som EU-retten i første instans, som inden for sit kompetenceområde kan foretage en fuldstændig retslig efterprøvelse ved at undersøge både de relevante retsforordninger og faktiske omstændigheder⁶⁴.

109. Alt det ovenstående gælder så meget desto mere i sager vedrørende komplekse, tekniske områder, hvor fordelingen af opgaver inden for den præjudicielle forelæggelsesprocedure i praksis kan være mindre optimal for afgørelsen heraf. På den ene side foretager en national ret, nogle gange endog en ret i første instans, der skal behandle et noget anderledes forhold, sandsynligvis ikke en indledende detaljeret, faktisk og teknisk vurdering af de problemstillinger, som er relevante for den fortolkning af EU-retten, som Domstolen skal foretage⁶⁵. På den anden side tilkommer det ikke Domstolen, når den afsiger præjudicielle afgørelser, at bedømme faktiske omstændigheder. Der er på denne måde en risiko for, at ganske komplekse tekniske problemstillinger, som nødvendigvis påvirker udfaldet af fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten, ikke bliver undersøgt i nogen af disse former for retsforhandlinger⁶⁶.

⁶³ – Som de verserende sager, der vedrører »dieselgate«-skandalen, illustrerer (jf. ovenfor, fodnote 10), vil dette forhold på den ene eller anden måde sandsynligvis optage (EU-)Domstolen i mange år fremover.

⁶⁴ – Jf. argumenterne i mit forslag til afgørelse Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 137-147). For nylig, jf. også mit forslag til afgørelse FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, punkt 148).

⁶⁵ – Jf. f.eks. dom af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800). I den sag førte det forhold, at Mathieu Blaise og andre personer trængte ind i forretninger beliggende i departementet Ariège (Frankrig) og ødelagde dunke med ukrudtsmiddel indeholdende glyphosat samt glasmontrer, til, at der blev indledt strafferetlig forfølgning af personerne, hvor de blev anklaget for at forringe eller ødelægge tredjemands ejendom. På det grundlag og efter en forelæggelsesafgørelse fra *tribunal correctionnel de Foix* (retten i første instans i strafferetlige sager i Foix, Frankrig), der behandlede sagen i første instans, vedrørende anklagerne mod de pågældende personer, bedømte Domstolen en række ganske komplekse tekniske problemstillinger vedrørende gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21.10.2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT 2009, L 309, s. 1) i forbindelse med godkendelsen af glyphosat som et aktivstof. På samme tidspunkt kunne Retten ikke undersøge det samme forhold (forelæggelsen af godkendelsen af glyphosat som aktivstof) i et direkte søgsmål anlagt af Région de Bruxelles-Capitale, da sidstnævnte ikke havde søgsmålskompetence – dom af 3.12.2020, Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ – For et andet eksempel, jf. dom af 25.7.2018, Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583), hvor en række tekniske faktiske indledende antagelser i dommen efterfølgende blev anfægtet i det internationale videnskabsmiljø, jf. udtalelse fra (Europa-Kommissionens) Group of Chief Scientific Advisors *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive* af 13.11.2018. De Europæiske Unions Publikationskontor, 2018 (Doi 10.2777/407732).

110. I lyset af det ovenstående og på trods af den retlige fejl, som Retten begik i denne henseende, foreslår jeg, at Domstolen forkaster det andet led af Ungarns første appelanbringende og Tysklands første og andet appelanbringende. De indstævnte er umiddelbart berørt.

2. Om den anfægtede forordning omfatter gennemførelsesforanstaltninger

a) Parternes argumenter

111. Det første led af Ungarns første appelanbringende vedrører Rettens konklusion i den appellerede dom, præmis 40, hvorefter den anfægtede forordning ikke omfattede nogen *gennemførelsesforanstaltninger* i forhold til de indstævnte. Ungarn er nærmere bestemt af den opfattelse, at den anfægtede forordning ikke i sig selv har nogen retsvirkninger, og at der skal vedtages en række retsakter på nationalt niveau, inden der kan gennemføres nogen retsvirkninger.

b) Bedømmelse

112. Dette anbringende skal efter min opfattelse forkastes.

113. Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, bedømmes under henvisning til situationen for den person, der anlægger sagen, og søgsmålets genstand⁶⁷. Det er derfor uden betydning, om den pågældende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger i forhold til andre personer⁶⁸, og om andre dele af den anfægtede retsakt, som sagsøgeren ikke har anfægtet, omfatter gennemførelsesforanstaltninger⁶⁹. Det afgørende i denne forbindelse er, om de specifikke retsvirkninger, som ændrer sagsøgerens retsstilling, viser sig i forhold til denne person som følge af den anfægtede EU-retsakt eller af andre retsakter vedtaget af Unionen eller de pågældende medlemsstater⁷⁰.

114. På denne baggrund og henset til de indstævntes retsstilling samt disse retsforhandlingers genstand forekommer det mig, at Retten ikke begik en fejl, da den med hensyn til de indstævntes *specifikke* situation fandt, at den anfægtede forordning ikke omfattede gennemførelsesforanstaltninger for så vidt angår artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF.

115. Hvis den anfægtede forordning anses for at tillade »falske Euro 6«-køretøjer at blive typegodkendt, gøre det muligt at bringe disse køretøjer i omsætning, og dermed at der køres i dem, er indvirkningen på de indstævntes retlige evne til at udøve deres beføjelser, som de måtte finde det passende, direkte og umiddelbar. Der kræves ingen anden EU- eller national retsakt for (metaforisk forstået) at binde de indstævntes hænder. Der er med andre ord en årsagssammenhæng mellem de af de indstævnte anfægtede EU-regler og ændringen i deres retsstilling.

⁶⁷ – Jf. navnlig dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 30 og 31).

⁶⁸ – Jf. navnlig dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P - C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 63-65).

⁶⁹ – Jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 31).

⁷⁰ – Jf. navnlig dom af 13.3.2018, European Union Copper Task Force mod Kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, præmis 43-45), og af 18.10.2018, Internacional de Productos Metálicos mod Kommissionen (C-145/17 P, EU:C:2018:839, præmis 56 og 57).

116. Det er urimeligt og kunstigt at hævde, at indenstatslige enheder bør afvente den første typegodkendelse af »falske Euro 6«-køretøjer med henblik på at anfægte godkendelsen ved en national ret og i de retsforhandlinger at nedlægge påstand om, at den EU-lovgivning, der gennemføres, er ugyldig. Der bliver – åbenlyst – ikke truffet nogen sådanne gennemførelsesforanstaltninger »i forhold til« de indstævnte. Hvad angår de af de indstævnte anfægtede retsvirkninger (den stiltiende eller hemmelige ændring af Euro 6-normerne) er den anfægtede EU-retsakt dermed klart – for nu at låne generaladvokat Cruz Villalóns ord – »fuldt ud operationel«⁷¹.

117. Følgelig bør det første led af Ungarns første appelanbringende forkastes.

B. Materiel bedømmelse: Kommissionens manglende kompetence

a) Parternes argumenter

118. Tyskland har med det tredje appelanbringende hævdet, at Retten fejlfortolkede artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 for at nå til den konklusion, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage den anfægtede forordning. Tyskland har anført, at Kommissionen har en vid skønsmargen, både hvad angår kvalificeringen af en bestemmelse som »ikke-væsentlig« og en bestemmelses praktiske virkninger. Når der tages behørigt hensyn til denne skønsmargen, bør indførelsen af RDE-prøvninger som sådan, af en overensstemmelsesfaktor for disse prøvninger og af overgangsregler anses for ikke-væsentlige i den i forordningens artikel 5, stk. 3, omhandlede forstand.

119. Kommissionens eneste appelanbringende vedrører også Rettens konklusion vedrørende Kommissionens manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning. Kommissionen har ikke bestridt, som Retten anførte i den appellerede doms præmis 118, at grænserne for NO_x-emission er en væsentlig bestemmelse i forordning nr. 715/2007. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke er blevet ændret. Det er i denne henseende afslørende, at Retten henviste til en »de facto«-ændring af grænserne (i den appellerede doms præmis 128, 137 og 144), mens den anerkendte, at disse grænser ikke er blevet retligt ændret (i den appellerede doms præmis 150).

120. Kommissionen har påpeget, at forordning nr. 715/2007 ikke omfattede specifikke bestemmelser om, hvorledes emissionerne skulle kontrolleres. Efter Kommissionens opfattelse forveksler Retten metoden til at efterprøve grænsen med ændringen af denne grænse. For så vidt som den gamle laboratorieprøvning, NEDC, og de nye RDE-prøvninger finder kumulativ anvendelse, og køretøjer dermed skal opfylde begge for at blive typegodkendt, kan den anfægtede forordning ikke føre til nogen *forringelse* af efterprøvelsesmetoderne og som følge heraf til nogen de facto-ændring af grænsen.

121. Kommissionen har også hævdet, at Retten vendte bevisbyrden om, da den pålagde Kommissionen at begrunde de valgte metoder, og da den annullerede den anfægtede forordning, fordi den ikke fandt Kommissionens argumenter overbevisende. Det er sagsøgerne, der skal bevise, at en EU-retsakt, som i princippet formodes at være gyldig, er ulovlig.

⁷¹ – Generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punkt 32).

122. I denne forbindelse har ACEA understreget, at de af Kommissionen indførte koefficienter er nødvendige for at gøre det muligt at sammenligne forskellige datasæt i lyset af de tekniske og statistiske usikkerheder forbundet med de nye prøvninger.

b) Bedømmelse

123. For det første er jeg ikke overbevist af argumenterne vedrørende Kommissionens hævdede råderum ved afgørelsen af, hvilke bestemmelser i en lovgivningsakt der er væsentlige, og hvilke der ikke er. Det er i første omgang EU-lovgiver (in casu Rådet og Parlamentet), der fastlægger de aspekter, for hvilke de ønsker at tildele Kommissionen en delegeret beføjelse eller en gennemførelsesbeføjelse, og for hvilke de ikke gør⁷². For det andet udgør »væsentlig« og »ikke-væsentlig« retlige kategorier, og det er dermed i sidste ende Domstolen, der skal fortolke dem og efterprøve den korrekte anvendelse heraf i en specifik sag⁷³.

124. For det andet og tilsvarende er jeg ikke af den opfattelse, at bevisbyrden på nogen måde er blevet vendt om. Retten anvendte blot de normale bevisbyrdeprincipper i direkte søgsmål i en retligt og faktisk kompleks sag. For så vidt som de indstævnte har godtgjort, at deres sag er umiddelbart berettiget, påhviler det Kommissionen materielt og detaljeret at modsige og gendrive de oplysninger, som de indstævnte har fremlagt, og de følgeslutninger, der kan udledes heraf⁷⁴. Retten drog imidlertid den konklusion, idet den ikke fandt Kommissionens modargumenter overbevisende, at Kommissionen ikke uden de facto at ændre grænsen for NO_x-emissioner i bilag I til forordning nr. 715/2007 kunne: (i) fastsætte NTE-værdier for NO_x-emissioner, som på grund af CFpollutant er højere end denne grænse, og under alle omstændigheder (ii) vedtage faktorer i en størrelsesorden, såsom CFpollutant.

125. For det tredje og efter disse betragtninger er det hovedspørgsmål, som disse appelanbringender rejser, om Retten begik en retlig fejl ved at finde, at Kommissionen de facto havde ændret en væsentlig bestemmelse i hovedlovgivningen ved den anfægtede forordning.

126. I lyset af appellanternes argumenter kan jeg ikke se en sådan fejl.

127. For det første udgør den i forordning nr. 715/2007 fastsatte grænse for NO_x-emissioner tydeligt en *væsentlig bestemmelse* i denne lovgivningsakt⁷⁵. Ligesom Retten kan jeg, henset til EU-foranstaltningens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og fremfor alt dens formål, ikke se, hvordan man kan drage en anden konklusion herom. Kommissionen vil ikke have været berettiget til at ændre den gennem vedtagelsen af gennemførelseslovgivning, såsom den anfægtede forordning. Parterne forekommer at være enige herom.

⁷² – Jf. i denne retning dom af 18.3.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-427/12, EU:C:2014:170, præmis 40): »EU-lovgiver råder over en skønsmargen ved afgørelsen af, om Kommissionen skal tildeles en delegeret beføjelse i medfør af artikel 290, stk. 1, TEUF eller en gennemførelsesbeføjelse i medfør af artikel 291, stk. 2, TEUF.« Jf. også dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 46).

⁷³ – Jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 67), og af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 47).

⁷⁴ – Jf. analogt dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁵ – De væsentlige bestemmelser i en grundlæggende retsforskrift er dem, hvis vedtagelse kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe. Jf. dom af 11.5.2017, Dyson mod Kommissionen (C-44/16 P, EU:C:2017:357, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

128. For det andet kan det faktisk siges, at forhold, såsom NTE-værdierne eller CFpollutant, i princippet er – navnlig når de ses hver for sig – ikke-væsentlige bestemmelser i forordningen. De er tekniske bestemmelser af en rent funktionel og instrumentel art. Det følger ganske klart af 26. betragtning, artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 715/2007, at de for typegodkendelse gældende procedurer og prøvninger udgør ikke-væsentlige bestemmelser i forordningen, som Kommissionen dermed kan vedtage efter forskriftsproceduren med kontrol.

129. For det tredje følger det imidlertid ikke af det ovenstående, at Kommissionen ved at fastsætte visse parametre for RDE-prøvningerne (såsom NTE-værdierne og/eller CFpollutant) aldrig kan påvirke det, som i sig selv er en væsentlig bestemmelse (grænsen for NO_x-emission). Det siger sig selv, at hvis den valgte efterprøvelsesproces og de specifikke værdier, der er vedtaget heri, er for lempelige og ineffektive, gøres den grænse, som EU-lovgiver har fastsat, enten umulig at kontrollere eller faktisk overskredet, og den vil som følge heraf ofte ikke blive overholdt i praksis. Jeg kan derfor ikke, i hvert fald i teorien, kritisere Rettens begrundelse, hvorefter vedtagelsen af overdrevent høje parametre de facto kan føre til en indirekte eller hemmelig ændring af grænsen for NO_x-emission.

130. Om de specifikke parametre, som Kommissionen vedtog, førte til en de facto ændring af grænsen for NO_x-emission i lyset af de specifikke omstændigheder i denne sag, forekommer mig at være en kompleks bedømmelse af faktiske forhold. Denne bedømmelse er ikke som sådan genstand for Domstolens prøvelse i en appel, medmindre appellanterne har hævdet (og bevist), at retten i første instans gengav de faktiske omstændigheder og beviser urigtigt⁷⁶. I henhold til fast retspraksis skal den urigtige gengivelse fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne⁷⁷.

131. Jeg ser ingen sådan urigtig gengivelse i denne sag.

132. Ingen af appellanterne eller intervenienterne har fremsat noget overbevisende argument, som godtgør, at Retten *grundlæggende* misforstod de faktiske omstændigheder eller fejlfortolkede de fremlagte beviser. Retten drog tværtimod en konklusion, som ikke kun er mulig, men også forekommer at være støttet på forskellige officielle dokumenter, som er relevante, og som parterne havde henvist til. F.eks. konkluderede Europa-Parlamentets »Report on the inquiry into emission measurements in the automotive sector«, at overensstemmelsesfaktoren »i praksis svækker de nugældende emissionsnormer«, ikke kan »begrundes ud fra et teknisk synspunkt og ikke afspejler et åbenlyst behov for at udvikle ny teknologi« og kan anses for »en de facto generel fravigelse af de gældende emissionsgrænser i et betydeligt tidsrum«⁷⁸. Tilsvarende gengiver et nyere briefingpapier fra Den Europæiske Revisionsret nogle forskeres synspunkt, hvorefter de fastsatte NO_x-grænser for RDE-prøvninger forekommer at svække prøvningernes effektivitet, og anfører, at der er meget lavere grænser i kraft i USA⁷⁹.

133. Når dette er sagt, er der efter min opfattelse et argument, som bør tages i betragtning – eftersom det udgør en kritik af Rettens retlige begrundelse og ikke af dennes bedømmelse af de relevante faktiske omstændigheder – og som vedrører det forhold, at Retten angiveligt så bort fra de to prøvnings kumulative karakter. Eftersom både de gamle prøvninger (laboratorieprøvning

⁷⁶ – Jf. for nylig f.eks. dom af 28.5.2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos mod Kommissionen (C-309/19 P, EU:C:2020:401, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁷ – Jf. blandt mange dom af 10.3.2021, Ertico – ITS Europe mod Kommissionen (C-572/19 P, EU:C:2021:188, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁸ – Henvist til i dette forslag til afgørelse, fodnote 53 ovenfor, punkt 6 og 9-11 i konklusionerne.

⁷⁹ – EU's reaktion på »dieselgate«-skandalen, jf. ovenfor i fodnote 9, s. 25.

– NEDC) og de nye prøvninger (real driving conditions – RDE) skal være opfyldt for, at et køretøj kan typegodkendes, har appellanterne gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke *ændrer den tidligere situation*. Der kan følgelig ikke være nogen de facto ændring af hovedlovgivningen.

134. Det medfører spørgsmålet: Hvad er den relevante »tidligere situation« her? Appellanterne forekommer med rette at anføre, at den anfægtede forordning ikke har medført og ikke kan medføre en ændring in peius af den tidligere situation, hvis denne tidligere situation forstås som en henvisning til den faktiske tilstand tilbage i 2016. Hvis min forståelse af prøvningssystemet er korrekt, bør forordningen logisk set faktisk have forbedret efterprøvelsen af overholdelsen af Euro 6-normen.

135. Det forhold, at situationen ud fra et *faktisk* synspunkt ikke har ændret sig (eller muligvis kun forbedret sig), kan imidlertid ikke stille spørgsmålstejn ved Rettens konklusion for så vidt angår den ulovlige ændring af *retsstillingen*, som logisk bør danne udgangspunktet for bedømmelsen.

136. Det er korrekt, at det sandsynligvis var nødvendigt, at Kommissionen handlede vedrørende det forhold. I medfør af 15. betragtning til og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 715/2007 er Kommissionen forpligtet til overvåge de procedurer, prøvninger og krav, der er nævnt i samme forordnings artikel 5, stk. 3, og de prøvningscyklusser, der anvendes til emissionsmåling. Disse bestemmelser bestemmer, at hvis gennemgangen viser, at de ikke længere er tilstrækkelige eller ikke længere afspejler de faktiske emissioner, *skal* de tilpasses, så de reelt afspejler de emissioner, der er forårsaget af den faktiske trafik på vejene.

137. Dette ændrer dog ikke på det forhold, som Retten fandt, at Kommissionen har vedtaget lovgivning, som i et givent tidsrum *fortsat tolererer afvigelser* af den i hovedlovgivningen fastsatte grænse for NO_x-emission.

138. Med andre ord er det punkt, som situationen normalt skal vende retligt tilbage til efter, at der er afsløret en tilsidesættelse, den fornyede opretholdelse af de retlige krav, der hele tiden har været der. Argumentet, hvorefter Kommissionens anfægtede forordning ikke »gjorde tingene værre«, kan meget vel være korrekt for så vidt angår den *faktiske situation*, som fandtes på det tidspunkt, og som kom for en dag efter »dieselgate«-skandalen. Hvis en række fabrikanter og typer køretøjer på markedet på det tidspunkt faktisk ikke opfyldte kravene, nogle af dem endog i bemærkelsesværdig grad, kan de lovgivningsmæssige bestræbelser, som søgte gradvist at sikre i det mindste en vis overholdelse under de betingelser, som herskede på det tidspunkt, kun anses for at handle i den bedste interesse for systemet som sådan og den fremtidige funktion heraf.

139. Der er dog stadig det forhold, at Kommission, som Retten fastslog, som en del af denne proces gav mulighed for yderligere afvigelser af det punkt, hvortil situationen *retligt omgående* burde være vendt tilbage: Til den fuldstændige overholdelse af den allerede eksisterende norm, som EU-lovgiver tidligere havde vedtaget, og som burde have været opretholdt og håndhævet hele tiden. Dette er faktisk den relevante »tidligere situation« ud fra et retligt synspunkt.

140. Jeg kan derfor ikke som sådan se, at der er noget i vejen med Rettens konklusion, hvorefter Kommissionen med vedtagelsen af den anfægtede forordning ændrede *retsstillingen* ved udtrykkeligt at tolerere emissioner over den af EU-lovgiver fastsatte grænse, hvor disse specifikke grænser udgør en væsentlig bestemmelse, som Kommissionen ikke var beføjet til at ændre ved en simpel gennemførelseslovgivning.

141. Det forekommer følgelig mig, at den appellerede dom også skal opretholdes på dette punkt.

C. Følgerne af Rettens konklusioner

1. *Annulationens omfang*

142. Tyskland har med det fjerde appelanbringende hævdet, at Retten begik en fejl, da den fandt, at punkt 2 i bilag II til den anfægtede forordning kunne *udskilles* fra resten af dette instrument. Tyskland har anført, at i henhold til begrundelsen i den appellerede dom burde Retten også have annulleret artikel 1, nr. 2), i den anfægtede forordning, som ændrer artikel 3, stk. 10, i forordning nr. 692/2008, for så vidt som den stiltiende fastsætter – som det er anført i den appellerede dom, præmis 156 – det tidspunkt, hvorfra RDE-prøvningerne ikke længere udføres alene af overvågningsformål.

143. Byen Bruxelles har gjort en formalitetsindsigelse gældende mod dette appelanbringende og anført, at Tyskland ikke har nogen interesse i en fuldstændig annulation af den anfægtede forordning.

144. Det er faktisk ikke umiddelbart åbenlyst, hvilket formål en yderligere annulation tjener, hvis hovedbestanddelen i strukturen allerede er blevet fjernet. Den tyske regering kan måske være af den opfattelse, at det i stedet for at have et skævt system (gammelt system minus CF-pollutant eller med et lavere CF fastsat af Kommissionen) vil være mere fordelagtigt eller rimeligt at have et system, der har fået et grundigt eftersyn. Hvis det er tilfældet, kan regeringen have en interesse i, at forordningen annulleres i sin helhed. Af denne grund bør formalitetsindsigelsen forkastes.

145. Hvad angår argumentets realitet forekommer det mig under alle omstændigheder ikke at være begrundet.

146. I henhold til Domstolens faste praksis kan en EU-retsakt annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Domstolen har også fundet, at dette krav om udskillelse ikke er opfyldt, når en delvis annulation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres⁸⁰.

147. I denne sag er den problematiske bestanddel, som Retten identificerede, i den anfægtede forordning (CF) meget specifik. Koefficienten finder fortsat anvendelse, indtil EU-lovgiver erstatter den med en, som bedre afspejler virkeligheden, eller beslutter blot at afskaffe den.

148. Den tyske regering har ikke forklaret, hvorfor ophævelsen eller erstatningen af denne koefficient nødvendigvis påvirker den rette funktion af de rammebestemmelser, som den anfægtede forordning ændrer eller gennemfører. Retten fandt faktisk ingen grundlæggende fejl i udformningen af prøvningerne, men snarere kun i de med dette formål indførte NTE-værdier (på grund af CF).

149. Regeringen har heller ikke forklaret, hvad der præcist ville have ændret sig, hvis Retten også havde annulleret artikel 1, nr. 2), i den anfægtede forordning.

150. Jeg er følgelig af den opfattelse, at dette appelanbringende også bør forkastes.

⁸⁰ – Jf. dom af 18.3.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-427/12, EU:C:2014:170, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

2. *Annulationens tidsmæssige virkninger*

151. Ungarn har med det andet appelanbringende hævdet, at Retten begik en fejl ved at begrænse annullationens tidsmæssige virkninger til et rimeligt tidsrum, der ikke overstiger 12 måneder. Efter Ungarns opfattelse er det maksimale tidsrum for kort, fordi det i praksis er umuligt for EU-lovgiver at vedtage en ny lovgivning inden for denne frist.

152. Meget tilsvarende argumenter fremgår af Tysklands femte appelanbringende. Den tyske regering har henvist til den tyske bilindustri som over, hvor mange biler fra Tyskland og andre fabrikker i hele Europa der ikke længere kan sælges, idet regeringen videre har foreslået, at det hævdede potentielle retlige tomrum, som Rettens dom skaber, muligvis kan sætte en fuldstændig stopper for fabrikationen, godkendelsen og registreringen af nye biler på grund af den deraf følgende retsusikkerhed.

153. Jeg er ikke overbevist af disse appelanbringender.

154. Kort sagt er det spørgsmål, som appellerne har anmodet Domstolen om at afgøre, følgende: Er fristen på 12 måneder lang nok til, at EU-institutionerne kan træffe nye foranstaltninger, som sikrer overholdelse af normerne i hovedlovgivningen ved at afhjælpe den identificerede fejl?

155. Det forekommer mig, at Domstolen for at besvare dette spørgsmål i lyset af appellerne argumenter skal foretage en *ex novo* faktisk undersøgelse. Appellerne har ikke påberåbt sig en fejl i de metoder og kriterier, som Retten anvendte ved bedømmelsen (såsom anvendelse af de forkerte normer, visse relevante forhold ladet ude af ligningen osv.). Appellerne har blot hævdet, at Retten tog fejl i sin overordnede bedømmelse. I denne henseende og af denne grund tvivler jeg på, at disse appelanbringender overhovedet kan antages til realitetsbehandling.

156. Under alle omstændigheder har appellerne ikke peget på noget bestemt faktisk eller retligt forhold, som støtter synspunktet om, at en frist på 12 måneder er utilstrækkelig for Kommissionen til at gribe ind på grundlag af dennes gennemførelsesbeføjelser for at udbedre de problemer, der er identificeret i den anfægtede forordning.

157. Disse appelanbringender skal følgelig efter min opfattelse afvises, og under alle omstændigheder er de ugrundede.

VI. Sagsomkostninger

158. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af artikel 184, stk. 1, heri finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

159. Da de indstævnte har nedlagt påstand herom, bør appellerne pålægges at betale sagsomkostningerne.

160. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1 og 3, bærer alle intervenienter deres egne omkostninger.

VII. Forslag til afgørelse

161. Jeg foreslår Domstolen at:

- forkaste appellerne
- pålægge Forbundsrepublikken Tyskland, Ungarn og Europa-Kommissionen at betale Ville de Paris', Ville de Bruxelles' og Ayuntamiento de Madrids omkostninger i sagen for Retten og Domstolen
- pålægge alle intervenienterne at bære hver deres egne omkostninger.