



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 10 juni 2021¹

Förenade målen C-177/19 P, C-178/19 P och C-179/19 P

Förbundsrepubliken Tyskland
mot
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Europeiska kommissionen (C-177/19 P)
och
Ungern
mot
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid,
Europeiska kommissionen (C-178/19 P)
och
Europeiska kommissionen
mot
Ville de Paris,
Ville de Bruxelles,
Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

”Överklagande – Miljö – Förordning (EU) 2016/646 – Utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) – Kommunala myndigheters behörighet i fråga om miljöskydd att införa trafikbegränsningar för vissa fordon – Talerätt för lokala enheter – Villkoret direkt berörd –
Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder –
Kommissionens genomförandebefogenheter – Fastställande av nivåer av kväveoxidutsläpp som inte får överskridas vid verklig körning – Tillämpning av överensstämmelsefaktorer
CFpollutant – Delvis ogiltigförklaring – Anpassning i tiden av verkningarna av en dom om ogiltigförklaring”

¹ Originalspråk: engelska.

I. Inledning

1. Som reaktion på en välkänd skandal som rörde den faktiska nivån av utsläpp från vissa dieseldrivna fordon införde Europeiska kommissionen 2016 ett förfarande för provning vid verklig körning (real driving emissions ("RDE")) i syfte att komplettera det tidigare tillämpade laboratorieförfarandet, den nya europeiska körcykeln (new European driving cycle ("NED")). Detta senare hade varit det enda förfarande som användes fram till dess för "typgodkännande" av nya lätta personbilar och lätta nyttofordon. Kommissionen angav dessutom värdena avseende de utsläpp från massan av kväveoxider (NO_x) som inte fick överskridas vid dessa RDE-tester.

2. I sin dom av den 13 december 2018 biföll Europeiska unionens tribunal delvis den talan som väckts av Ville de Paris ("Staden Paris"), Ville de Bruxelles ("Staden Bryssel") och Ayuntamiento de Madrid ("Madrids kommun") (tillsammans kallade motparterna) och ogiltigförklarade delvis kommissionens förordning i viken det angavs vissa värden för RDE-testerna avseende kväveoxidutsläpp.² I sak fann tribunalen att kommissionen genom att placera dessa värden på en alltför hög nivå i praktiken ändrade den Euro 6-norm som angetts av unionslagstiftaren, för vilket den saknade behörighet.³

3. I sina överklaganden yrkar Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern och kommissionen (nedan kallade klagandena) att EU-domstolen ska upphäva tribunalens dom. Dessa överklaganden väcker ett antal frågor, av vilka två kanske är viktigare än de andra. Den första är en procedurfråga. Den gäller begreppet direkt berörd i fråga om en regional enhet i en medlemsstat som vill angripa en unionsakt. Den andra är av materiell art. Hur omfattande är kommissionens handlingsutrymme när den är bemyndigad att ändra icke väsentliga delar av en grundläggande rättsakt genom att anta genomförandelagstiftning?

II. Tillämpliga bestämmelser och bakgrund

4. Innan en ny fordonsmodell får marknadsföras i Europeiska unionen måste tillverkarna presentera denna för typgodkännande. Detta förfarande är avsett att intyga att en fordonsprototyp uppfyller alla EU:s krav i fråga om säkerhet, miljöskydd och produktion (i enlighet med den centrala lagstiftningen och de relevanta regleringsakterna).⁴

5. Med avseende på förevarande mål var den centrala lagstiftning som var i kraft vid den relevanta tidpunkten Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (Ramdirektiv).⁵

² Kommissionens förordning (EU) 2016/646 av den 20 april 2016 om ändring av förordning (EG) nr 692/2008 vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) (EUT L 109, 2016, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen).

³ Dom i målet Ville de Paris, Ville de Bruxelles och Ayuntamiento de Madrid/kommissionen (T-339/16, T-352/16 och T-391/16, EU:T:2018:927) (nedan kallad den överklagade domen).

⁴ I fråga om EU:s regelverk för typgodkännande av fordon, se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet CLCV m.fl. (Manipulationsanordning på dieselmotorer) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ EUT L 263, 2007, s. 1. Direktivet har sedan dess upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG (EUT L 151, 2018, s. 1).

6. I artikel 4.3 i direktiv 2007/46 föreskrivs följande:

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

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

7. Bilaga IV till direktiv 2007/46, med rubriken ”Förteckning över krav i samband med EG-typgodkännande av fordon”, innehöll bland annat en förteckning över tillämpliga rättsakter.

8. I fråga om utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) var den relevanta rättsakten Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon.⁶ I enlighet med artikel 1.1 fastställs i den förordningen ”gemensamma tekniska krav för typgodkännande av motorfordon (nedan kallade fordon) och reservdelar, t.ex. ersättande utsläpps begränsande anordningar, med avseende på utsläpp”.

9. I artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 föreskrivs att de specifika förfaranden, provningar och krav för typgodkännande som anges i denna punkt vilka avser att ändra icke väsentliga delar av förordningen genom att komplettera den, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll.⁷

10. I artikel 10 i förordning nr 715/2007 föreskrivs bland annat att gränsvärdena i Euro 5-normen ska tillämpas från den 1 september 2009 för typgodkännande av för privata fordon och fordon för persontransport och att nya fordon som inte uppfyller denna norm inte får registreras, saluföras eller tas i bruk från och med den 1 januari 2011. Det fastställs också att gränsvärdena i Euro 6-normen ska tillämpas från den 1 september 2014 för typgodkännande och att nya fordon som inte uppfyller denna norm inte längre får registreras, saluföras eller tas i bruk från den 1 september 2015. I tabellerna 1 och 2 i bilaga I till förordning nr 715/2007 anges gränsvärdena för kväveoxidutsläpp för kategorier av dieseldrivna personbilar till 180 mg/km för Euro 5 och till 80 mg/km för Euro 6.

11. Enligt artikel 14.3 i förordning nr 715/2007 ska kommissionen se över de förfaranden, provningar och krav som avses i artikel 5.3 i samma förordning, liksom de provningscykler som används för att mäta utsläpp. Om det vid översynen konstateras att dessa inte längre är adekvata eller inte längre avspeglar de verkliga utsläppen ska de – i enlighet med denna bestämmelse –

⁶ EUT L 171, 2007, s. 1. Denna förordning som alltså är i kraft har sedan dess ändrats. Den text som här återges är den som var tillämplig vid den relevanta tidpunkten.

⁷ Det föreskrivande förfarandet med kontroll anges i artikel 5a i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 1999, s. 23) i dess ändrade lydelse enligt rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 (EUT L 200, 2006, s. 11). Enligt skäl 7a i det beslutet måste det föreskrivande förfarandet med kontroll tillämpas ”för åtgärder med allmän räckvidd vilka är avsedda att ändra icke väsentliga delar av en grundläggande rättsakt som antagits i enlighet med det förfarande som avses i artikel 251 i fördraget, inbegripet genom strykning av vissa av dessa delar eller komplettering genom tillägg av nya icke väsentliga delar. ... De väsentliga delarna av en rättsakt får endast ändras av lagstiftaren på grundval av fördraget”.

anpassas så att de avspeglar utsläppen vid verklig körning på väg. De nödvändiga åtgärderna, vilka avser att ändra icke väsentliga delar i denna förordning genom att komplettera den, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll.

12. Kommissionens förordning (EG) nr 692/2008 av den 18 juli 2008 antogs för genomförande av artiklarna 4 och 5 i förordning nr 715/2007.⁸ I skäl 2 i förordning nr 692/2008 förklaras att nya lätta fordon måste uppfylla nya utsläppsgränser, på så sätt att de tekniska kraven träder i kraft i två etapper, Euro 5 från och med den 1 september 2009 och Euro 6 från och med den 1 september 2014. I denna förordning anges således de nödvändiga kraven för typgodkännande av Euro 5- och Euro 6-fordon.

13. I artikel 3.1 i förordning nr 692/2008 föreskrivs att EG-typgodkännande av ett fordon ska beviljas bland annat med avseende på utsläpp och reparations- och underhållsinformation om tillverkaren visar att de berörda fordonen uppfyller kraven vid de förfaranden som anges i flera olika bilagor till förordningen. I artikel 3.2 i samma förordning förtydligas i huvudsak att fordonen, beroende på vilka egenskaper de har, ska genomgå de olika prov som anges i figur I.2.4 i bilaga I, vilka också beskrivs i flera olika bilagor. I artikel 3.5 i förordningen anges att "[t]illverkaren ska vidta tekniska åtgärder för att se till att utsläpp från avgasröret och utsläpp på grund av avdunstning begränsas effektivt i enlighet med denna förordning under fordonets normala livslängd och under normala användningsförhållanden".

14. I september 2015 briserade den så kallade "dieseldgate"-skandalen, när Förenta staternas miljöskyddsmyndighet (United States Environmental Protection Agency) formellt anklagade Volkswagen AG för brott mot de amerikanska utsläppsnormerna. Nämda biltillverkare medgav senare att en "manipulationsanordning" faktiskt hade installerats i ett antal dieseldrivna fordon runt om i världen.⁹ När ett fordon testades i laboratorium kunde anordningen upptäcka detta och aktivera dess system för kontroll av utsläpp så att det uppfyllde normerna för kväveoxidutsläpp.¹⁰ När sedan fordonet väl hade lämnat laboratorieförhållandena stängde anordningen av systemet för kontroll av utsläpp, vilket innebar att fordonets utsläpp låg över det gränsvärde för kväveoxid som föreskrevs i amerikansk lag. Det framkom senare att andra fordon från samma tillverkare, samt från ett antal andra tillverkare, inte heller uppfyllde de fastställda normer för gränsvärden för kväveoxid som anges i unionslagstiftningen.¹¹

15. Som reaktion på dessa förhållanden antogs på unionsnivå, bland annan lagstiftning, kommissionens förordning (EU) 2016/427 av den 10 mars 2016 om ändring av förordning (EG) nr 692/2008 vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6).¹² Genom denna förordning infördes provningsförfarandet RDE. Detta nya förfarande syftar till att bättra

⁸ Förordning om genomförande och ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 199, 2008, s. 1). Denna förordning, som ännu är i kraft, har sedermera ändrats. Den text som här återges är den som var tillämplig vid den relevanta tidpunkten.

⁹ Se bland annat det briefingdokument som Europeiska revisionsrätten offentliggjorde i februari 2019 med titeln "EU:s svar på 'dieseldgate'-skandalen", s. 12. För ytterligare belysning av frågan, se även Bundesgerichtshofs (Federala högsta domstolen, Tyskland) dom av den 25 maj 2020 i mål VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, särskilt punkterna 16-19).

¹⁰ Vad gäller begreppet manipulationsanordning, se dom av den 17 december 2020, X (Manipulationsanordning på dieselmotorer) (C-693/18, EU:C:2020:1040), samt ytterligare ett antal mål angående likartade frågor vilka för närvarande är under handläggning, till exempel mål C-128/20, GSMB Invest (EUT C 271, 2020, s. 21), mål C-134/20, Volkswagen (EUT C 271, 2020, s. 21), eller mål C-145/20, Porsche Inter Auto och Volkswagen (EUT C 279, 2020, s. 20).

¹¹ Se fotnot 9 ovan, revisionsrätten, s. 18. Se även Europeiska kommissionen, Joint Research Centre, *Urban NO2 Atlas*, 2019, Section 1.

¹² EUT L 82, 2016, s. 1.

återspegla den faktiska utsläppsnivån vid verklig körning än de prov som tidigare hade tillämpats, NEDC. Genom detta sistnämnda förfarande bedömdes avgasutsläppen från bilar för typgodkännande endast vid standardiserade laboratorieförhållanden.

16. Kort därefter antog kommissionen förordning nr 2016/646 – den angripna förordningen – vilken är en av regleringsakterna inom det förfarande för typgodkännande som fastställs i direktiv 2007/46. Genom den angripna förordningen kompletteras kraven för RDE-testerna, varvid värden som inte får överskridas ("NTE") fastställs i relation till kväveoxidutsläppen. Dessa värden härrör från tillämpning av överensstämmelsefaktorer (CF) på de gränsvärden för utsläpp av föroreningar som fastställs för Euro 6-normen i förordning nr 715/2007.¹³

17. Genom den angripna förordningen ändras förordning nr 692/2008 i ett antal avseenden. Framför allt ersätter artikel 1.2 i den angripna förordningen artikel 3.10 tredje stycket i förordning nr 692/2008 med följande text: "Fram till och med tre år efter de datum som anges i artikel 10.4 och fyra år efter de datum som anges i artikel 10.5 i förordning (EG) nr 715/2007 ska följande bestämmelser gälla".

18. Dessutom ändras bilaga III A till förordning nr 692/2008 genom artikel 1.6 i den angripna förordningen samt genom bilaga II till denna, bland annat genom att punkterna 2.1.1-2.1.3 införs i den senare bilagan. I punkt 2.1.1 ges en slutlig överensstämmelsefaktor för massan av kväveoxider på "1 + margin", med margin 0,5. "Margin" definieras som "en parameter som tar hänsyn till de ytterligare mätosäkerheter som härrör från PEMS-utrustningen [(portable emissions measurement system (PEMS))], vilken årligen ska ses över och ändras som ett resultat av den förbättrade kvaliteten i PEMS-förfarandet eller den tekniska utvecklingen". Enligt punkt 2.1.2 ska under en period av 5 år och 4 månader efter de datum som fastställs i artikel 10.4 och 10.5 i förordning (EG) nr 715/2007, genom undantag från bestämmelserna i punkt 2.1.1 och på begäran av tillverkaren, tillfälliga överensstämmelsefaktorer CFpollutant på 2,1 för massan av kväveoxider gälla.

III. Den överklagade domen

19. Motparterna väckte talan med stöd av artikel 263 FEUF och yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara den angripna förordningen. Ville de Paris (Staden Paris) yrkade även att tribunalen skulle förplikta kommissionen att betala symboliskt skadestånd på en euro för den skada som staden påstår sig ha åsamkats med anledning av antagandet av ifrågavarande förordning.

20. Den 13 december 2018 meddelade tribunalen den överklagade domen, och biföll delvis talan.

21. Tribunalen ansåg att den angripna förordningen var en rättsakt som direkt berörde motparterna och inte medförde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

22. Vad avser prövningen i sak beslutade tribunalen att först pröva de grunder som avsåg att kommissionen saknade behörighet att anta den angripna förordningen. Tribunalen bedömde härvid att gränsvärdet för kväveoxidutsläpp från Euro 6-fordon enligt bilaga I till förordning nr 715/2007 var en *väsentlig del* av förordningen. Gränsvärdet kunde därför inte ändras av kommissionen genom en akt som antagits i enlighet med det föreskrivande förfarandet med

¹³ Se punkt 1 i den överklagade domen.

kontroll. Tribunalen ansåg att kommissionen genom att i den angripna förordningen ange NTE-värden som skulle gälla för kväveoxidutsläpp vid provningar under RDE-förhållanden, samt genom att fastställa överensstämmelsefaktorer CFpollutant, i praktiken hade *ändrat* gränsvärdet i fråga om nämnda utsläpp för Euro 6-normen.

23. Tribunalen slog fast att kommissionen genom att anta den angripna förordningen hade överskridit den befogenhet som den tillerkänns enligt artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 och därmed åsidosatt artikel 4.1 i samma förordning. Med hänsyn till processekonomiska skäl prövade inte tribunalen de övriga grunder och argument som hade framförts av motparterna.

24. På grundval av ovannämnda avväganden ogiltigförklarade tribunalen punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen med motiveringen att de argument som framförts av motparterna endast gällde denna del, vilken betraktades som avskiljbar från instrumentet i övrigt. För att inte undergräva vare sig bilindustrins legitima ekonomiska intressen eller de legitima ekonomiska intressena för de konsumenter som har förlitat sig på befintlig lagstiftning, samt för att undvika ett rättsligt vakuum, tillämpade tribunalen artikel 264 FEUF. Tribunalen beslutade således att bibehålla "retroaktiv" rättsverkan av den ogiltigförklarade bestämmelsen liksom framtida rättsverkan för de kommande 12 månaderna, vilket krävdes för att ändra den relevanta lagstiftningen.

25. Slutligen ogillade tribunalen den skadeståndstalan som väckts av Ville de Paris (Staden Paris) eftersom ingen skada hade styrkts.

IV. Förfarandet vid EU-domstolen

26. I sitt överklagande till domstolen, vilket ingavs den 22 februari 2019, yrkar Förbundsrepubliken Tyskland att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen, avvisa talan och förplikta motparterna att ersätta rättegångskostnaderna,
- i andra hand ändra punkt 3 i domslutet i den överklagade domen så att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna bibehålls under en tid av högst 12 månader.

27. I sitt överklagande till domstolen, vilket ingavs den 22 februari 2019, yrkar Ungern att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen, avvisa talan och förplikta motparterna att ersätta rättegångskostnaderna,
- i andra hand ogiltigförklara domslutet i domen i den del där det anges att rättsverkan av de ogiltigförklarade bestämmelserna ska bestå under en tid av högst 12 månader och fortsatt tillämpas till dess att den nya lagstiftning som kommer att ersätta dessa bestämmelser antas.

28. I sitt överklagande till domstolen, vilket ingavs den 23 februari 2019, yrkar kommissionen att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen, avvisa talan och förplikta motparterna att ersätta rättegångskostnaderna, och

- i andra hand upphäva den överklagade domen, återförvisa målet till tribunalen och slå fast att beslut om rättegångskostnaderna kommer att meddelas senare.

29. Motparterna yrkar att domstolen ska avvisa överklagandena och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna. I andra hand yrkar de att EU-domstolen ska återförvisa målet till tribunalen så att denna kan pröva de grunder för ogiltigförklaring som inte prövades i det första förfarandet.

30. I förfarandet i mål C-177/19 P har Rumänien, Slovakien och det europeiska biltillverkarförbundet (Association des constructeurs européens d'automobiles) (nedan kallat Acea) tillåtit att intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden. I förfarandet i mål C-178/19 P har Acea tillåtit att intervensera till stöd för Ungerns yrkanden. I förfarandet i mål C-179/19 P har Acea tillåtit att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

31. Parterna och intervenienterna har besvarat skriftliga frågor som ställts till dem av domstolen.

32. Genom beslut meddelat av femte avdelningens ordförande den 28 januari 2021 förenades de tre målen vad gäller förslaget till avgörande och domen.

V. Bedömning

33. I detta förslag till avgörande kommer jag att ta upp var och en av de grunder som åberopas av de tre klagandena på följande sätt.

34. Först kommer jag att behandla de grunder och argument som gäller motparternas talerätt (A), huruvida motparterna är direkt berörda av den angripna förordningen (den andra delen av Ungerns första grund och Tysklands första och andra grund) (1) samt huruvida den angripna förordningen medför genomförandeåtgärder i förhållande till motparterna (första delen av Ungerns första grund) (2).

35. Jag kommer därefter att ta upp de grunder som gäller den bedömning i sak som gjorts av tribunalen (B), nämligen genom att tillsammans pröva kommissionens enda grund och Tysklands tredje grund, vilka båda gäller kommissionens påstådda avsaknad av behörighet. Jag kommer till sist att avsluta med att bedöma de grunder i vilka kritiken riktar sig mot de konsekvenser som tribunalen har dragit av sin bedömning i sak (C), nämligen räckvidden av ogiltigförklaringen (Tysklands fjärde grund) (1) samt rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen (Tysklands femte grund och Ungerns andra grund) (2).

A. Upptagande till sakprövning: Motparternas talerätt

1. Är motparterna direkt berörda?

a) Parternas argument

36. Den andra delen av Ungerns första grund gäller en påstått felaktig rättstillämpning från tribunalens sida då denna konstaterade att motparterna var direkt berörda av den angripna förordningen. Ungern vidhåller att endast fordonstillverkare och de nationella myndigheter som har i uppgift att kontrollera överensstämmelsen med bestämmelserna i den angripna

förordningen berördes direkt av den. I synnerhet har tribunalen, enligt Ungerns åsikt, felaktigt tolkat artikel 4.3 i direktiv 2007/46 i den mån denna bestämmelse varken gäller eller påverkar nationella myndigheters utövande av sina befogenheter i fråga om trafikstyrning eller miljölagstiftning. Bestämmelsen har en mer begränsad räckvidd. Den syftar till att säkerställa att nya fordon överensstämmer med de tekniska specifikationer som anges däri.

37. Liknande argument har anförts till stöd för Tysklands första grund. De begränsningar som motparterna kan ställas inför vid utövandet av sin offentliga regleringsmakt i fråga om trafikstyrning följer av andra instrument och bestämmelser inom unionslagstiftningen, men inte av den angripna förordningen. Särskilt ska upprättandet av zoner där de lokala myndigheterna har begränsat trafiken i fråga om sin överensstämmelse med unionslagstiftningen bedömas i enlighet med direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa.¹⁴ Den angripna förordningens räckvidd och verkan är begränsade till standardisering av typgodkännande av motorfordon.

38. Tysklands andra grund gäller också tribunalens bedömning av huruvida motparterna var direkt berörda av den angripna förordningen. Genom denna grund kritiserar emellertid Tyskland tribunalen för en påstått otillräcklig motivering på denna punkt. Den tyska regeringen har – med stöd av den slovakiska regeringen och Acea – i huvudsak anfört att tribunalen till grund för sin bedömning av den angripna förordningens eventuella effekter på motparterna har hänvisat till bestämmelserna i direktiv 2007/46 och inte till bestämmelserna i den angripna förordningen.

b) Bedömning

39. Enligt fast rättspraxis ”är villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som talan avser, som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF, uppfyllt om två kriterier samtidigt är uppfyllda. För det första måste den ifrågasatta rättsakten ha direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser”.¹⁵

40. Det är mot denna bakgrund som jag kommer att bedöma de argument som framförts av klagandena. Jag anser att motiveringen av den överklagade domen vad gäller frågan huruvida motparterna var direkt berörda i den mening som avses i artikel 263 FEUF visserligen är tillräckligt tydlig för att vara fullt förståelig 1). Däremot är den felaktig vad gäller tolkningen av räckvidden för artikel 4.3 i direktiv 2007/46 2). Det finns dock andra skäl som talar för att motparterna är direkt berörda i den mening som avses i artikel 263 FEUF (3).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 maj 2008 (EUT L 152, 2008, s. 1).

¹⁵ Exempelvis och närmare i tiden, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

1) Adekvat motivering

41. Enligt fast rättspraxis ska ”det av motiveringen till en dom klart och tydligt ... framgå hur tribunalen har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för det fattade avgörandet och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning”.¹⁶

42. Enligt min åsikt är det resonemang som tribunalen har tillämpat för att nå slutsatsen att den angripna förordningen direkt berör motparterna tydligt förklarad. Tysklands påstående om att den överklagade domen är otillräckligt motiverad bör därför avfärdas.

43. Tribunalen ägnade en väsentlig del av den överklagade domen (punkterna 41-84 i denna) åt bedömningen av om den angripna förordningen hade en direkt inverkan på motparternas ställning. Visserligen är det resonemang som tribunalen tillämpat i dessa textavsnitt i stort sett inriktat på innebörden och konsekvenserna av artikel 4.3 i direktiv 2007/46. Den angripna förordningens påstådda rättsverkan är emellertid en följd av hur denna förordning samverkar med nämnda bestämmelse i direktiv 2007/46. Tribunalen bedömde huvudsakligen att den angripna förordningen, så som motparterna har hävdad, i praktiken höjer gränsvärdet för kväveoxidutsläpp från fordon som ska registreras i kategorin Euro 6, emedan artikel 4.3 i direktiv 2007/46 hindrar medlemsstaterna från att av miljöskäl begränsa ”användning i trafik” av Euro 6-fordon.

44. Motiveringen är således tillfredsställande: Tribunalen har vederbörligen förklarat varför den ansåg att den angripna förordningen påverkade motparternas rättsliga ställning och hur det kunde ske utan att någon ytterligare rättsakt i detta avseende behövde antas.

45. Den egentliga frågan är dock om detta resonemang är hållbart. Med andra ord är den avgörande frågan grunderna för det argumentet: tolkade och tillämpade tribunalen artikel 4.3 i direktiv 2007/46 på rätt sätt?

46. I det hänseendet kan jag inte ansluta mig till tribunalens resonemang.

2) Inskränker artikel 4.3 städernas behörighet att begränsa trafik med (Euro 6-)fordon?

47. I all korthet har tribunalen i frågan om huruvida motparterna är direkt berörda grundat sina slutsatser på en enda faktor: Artikel 4.3 i direktiv 2007/46. Enligt tribunalen hindrar denna bestämmelse medlemsstaternas myndigheter från att av miljöskäl förbjuda (eller begränsa) trafik med Euro 6-fordon.

48. Jag kan inte instämma i den tolkningen av artikel 4.3 i direktiv 2007/46. Jag anser att den bestämmelsen endast reglerar de tekniska *produktstandarder* som ska anges för typgodkännande då fordonet *för första gången släpps ut* på marknaden. Den är inte avsedd att, och kan heller inte, förbjuda medlemsstaterna eller deras lokala enheter, såsom motparterna, att vidta åtgärder för att styra den *efterföljande användningen* av fordon samt fordonstrafiken på sina respektive territorier, och i synnerhet av *miljöskäl*.

¹⁶ Se, bland många andra, dom av den 4 april 2017, Europeiska ombudsmannen/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

49. Visserligen förefaller tribunalens tolkning av artikel 4.3 i direktiv 2007/46 – vid ett första påseende – ha sin grund i bestämmelsens lydelse. I andra stycket anges att medlemsstaterna inte får förbjuda bland annat "*användning i trafik på väg av fordon*" när de uppfyller kraven i direktivet.¹⁷ Om ett fordon uppfyller Euro 6-normerna får således inte dess användning i trafik förbjudas av medlemsstaterna, inte ens inom en viss del av en medlemsstat, som en region eller en stad. Om en del av en medlemsstat förbjuder fordon som uppfyller Euro 6-normen från att användas i trafik inom vissa områden av den staten, så som dess största städer eller zoner inom dessa, skulle detta tekniskt sett utgöra en begränsning av eller ett hinder för "*användning i trafik på väg*" inom den medlemsstaten.

50. Om ifrågavarande bestämmelse läses i sin helhet, i det sammanhang som gäller för direktivet, mot bakgrund av det syfte som unionslagstiftaren eftersträvat samt med beaktande av dess ursprung tycks emellertid dess innebörd bli en annan och dess räckvidd mer begränsad än vad tribunalen angett.

51. Denna bestämmelses begränsade räckvidd avslöjas om hänvisningen till fordonstrafik i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 inte läses för sig, utan tillsammans med resten av bestämmelsen. Enligt den fullständiga texten i nämnda stycke får medlemsstaterna inte "*förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv*", om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv.¹⁸ De skäl som kan hindra medlemsstaternas agerande i detta avseende är därför endast de som *har samband med fordonens konstruktion eller funktion* (och inte i första hand överväganden i fråga om miljö och hälsa) samt sådana *som avser* det första utsläppandet på marknaden av fordonen – deras registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik (och inte deras efterföljande användning eller regleringen av denna).

52. Det finns vidare ett strukturellt samband mellan de båda styckena i artikel 4.3 i direktiv 2007/46. Trots att orden "*användning i trafik*" endast förekommer i andra stycket finns det en tydlig parallell mellan båda styckena. Formuleringen framstår som komplementär, i den mån det i första stycket fastställs en *positiv* skyldighet (medlemsstaterna "*skall*"), medan det i andra stycket anges en *negativ* skyldighet (medlemsstaterna "*får inte*").¹⁹ Båda skyldigheterna gäller emellertid samma fråga, nämligen säkerställande av att medlemsstaterna genomför EU:s förfarande för typgodkännande av fordon. Sålunda finns i förhållandet mellan de båda styckena en analogi till ett fotografi och dess negativ: de avbildar samma objekt men i omvänd färgskala. Det skulle således vara märkligt om räckvidden för det andra stycket, i detta sammanhang, plötsligt skulle bli vidare än räckvidden för det första – vilket skulle vara den yttersta konsekvensen av tribunalens tolkning av de berörda bestämmelserna.

53. Tribunalens uppfattning vinner slutligen inte stöd av en tolkning med hänsyn till den berörda bestämmelsens sammanhang och syfte. Direktivets *objektiva* och *materiella räckvidd* är ganska specifika. Såsom framgår av skälen 1, 2 och 22 syftar direktiv 2007/46 till att främja den inre marknaden genom att fastställa ett gemenskapsförfarande för typgodkännande av motorfordon och deras släpfordon som bygger på principen om fullständig harmonisering. För att uppnå detta fastställs i direktivet – i enlighet med artikel 1 – en harmoniserad ram som innefattar de

¹⁷ Min kursivering.

¹⁸ Min kursivering.

¹⁹ Detta stämmer i stort vad gäller de flesta språkversioner av direktivet, inklusive den spanska, den tjeckiska, den tyska, den engelska, den italienska, den portugisiska, den slovakiska och den finska versionen.

administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dessa fordon, i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom (vad som nu är) Europeiska unionen.

54. Även om de tekniska krav som angetts av unionslagstiftaren bland annat syftar till att säkerställa en hög nivå av miljöskydd²⁰ står det ganska klart att ifrågavarande instrument inte är avsett att reglera områden som ligger utanför vad som anges i artikel 1 i detta.

55. Tribunalen medgav i stor utsträckning detta och förklarade att ”det huvudsakliga syftet med direktivet är att nya motorfordon ska kunna släppas ut på marknaden, det vill säga fri rörlighet för vissa varor mellan medlemsstaterna. Syftet med direktivet är inte att rent allmänt utgöra en ram för de vägtrafikregler för dessa fordon som antas av medlemsstaternas myndigheter, och direktivet ingår inte i unionens transportpolitik eller miljöpolitik”.²¹

56. Därefter tillägger dock tribunalen, i påföljande punkt i domen, att detta ”[inte] innebär ... att ingen bestämmelse om trafik på väg med nya motorfordon har sin plats i direktiv 2007/46. Det är vanligt förekommande att ett direktiv, eller ett annat direktiv som följer på det tidigare direktivet, innehåller bestämmelser som inte omfattas av direktivets huvudsakliga syfte men som har till uppgift att säkerställa bestämmelsernas ändamålsenliga verkan för att uppnå detta syfte”. Efter att ha belyst denna punkt med ett (kanske inte helt relevant) exempel i direktiven om offentlig upphandling förklarar tribunalen att den borde ge företräde åt den ”tolkning ... som kan säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan” och finner att ”[o]mnämmandet av trafik på väg [inte] skulle ... ha någon ändamålsenlig verkan om detta begrepp – såsom gjorts gällande av kommissionen – hade samma innebörd eller betydelse som ’registrering, försäljning eller ibruktagande’ av fordon”.²²

57. Jag instämmer i att ifrågavarande direktiv i princip skulle kunna innefatta bestämmelser som syftar till att säkerställa dess ändamålsenliga verkan och, i detta syfte, reglera frågor som ligger utanför dess huvudsakliga ändamål. Jag instämmer också i att den tolkning som ska väljas av den berörda unionsbestämmelsen, så långt detta är möjligt, inte bör medföra att delar av bestämmelsen blir verkningslösa eller överflödiga.

58. Det sätt på vilket tribunalen i det berörda målet tillämpade dessa principer är emellertid svårbegripligt. Om orden ”eller användning i trafik” i artikel 4.3 i direktiv 2007/46 har den innebörd som tribunalen har tillskriva dem skulle direktivets räckvidd och verkan i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) väsentligen breddas, långt utöver det innehåll och syfte som anges i dess titel, skäl och centrala bestämmelser. Plötsligt omvandlar ett enda ord i en enda bestämmelse direktiv 2007/46 till ett helt annat instrument, som i viss utsträckning reglerar den efterföljande *användningen* av fordon och berör, om än indirekt, styrning av trafiken.

59. Om artikel 4.3 tolkas på detta sätt skulle dessutom dess inverkan på miljöpolitiken – särskilt på medlemsstaternas möjligheter att bekämpa föroreningar – också bli mycket påtaglig. Såsom klagandena har påpekat förekommer ett särskilt unionsinstrument för dessa frågor, nämligen direktiv 2008/50 om luftkvalitet och renare luft i Europa.²³ I artikel 13 i det direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att gränsvärdena för olika föroreningar, bland annat för

²⁰ Se bland annat skälen 3 och 4 i direktiv 2007/46.

²¹ Punkt 64 i den överklagade domen.

²² Punkt 66 i den överklagade domen.

²³ Se ovan fotnot 14.

kvävedioxid, inte överskrider i luften i någon av deras zoner och tätbebyggelse. I artikel 23 föreskrivs att "[o]m luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde ... ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde ...". I samma artikel anges att dessa planer själva får innehålla handlingsplaner på kort sikt. I detta hänseende anges i artikel 24.2 i direktiv 2008/50 att handlingsplanerna på kort sikt bland annat får "omfatta åtgärder som avser motorfordonstrafik".

60. Om artikel 4.3 i direktiv 2007/46 tolkas så, att den sätter gränser för medlemsstaternas möjligheter att styra fordonstrafiken skulle samspelet mellan de två instrumenten emellertid, milt uttryckt, bli mycket oklart. Om båda instrumenten faktiskt var avsedda att reglera trafikstyrning och användning av fordon med hänsyn till miljöskäl och folkhälsoskäl är det förvånande att unionslagstiftaren, som förberedde de båda instrumenten samtidigt, inte införde några bestämmelser som anger förhållandet mellan de två instrumenten.

61. Mot bakgrund av ovanstående förefaller tribunalen, trots att denna hävdar motsatsen,²⁴ inte ha företagit någon kontextuell och teleologisk analys av den ifrågavarande bestämmelsen. Den tolkade inte bestämmelsen med beaktande av de övriga bestämmelserna eller skälen eller av direktivets titel, varav inga gäller styrning av trafiken. Tribunalen beaktade inte på vederbörligt sätt att det saknades hänvisning till fordonstrafik i i) artikel 10.5 i förordning nr 715/2007, som ingår i samma ramverk, ii) artikel 6.4 i förordning 2018/858, som upphävde och ersatte direktiv 2007/46, och iii) andra liknande instrument som antagits i samma sammanhang och för ett liknande syfte.²⁵

62. För det fjärde beaktade inte tribunalen *historiska* argument. Trots att detta på intet sätt är obligatorisk hade denna tolkningsmetod kunnat tillföra värdefulla insikter, särskilt med hänsyn till kommissionens argument att andra stycket i den berörda bestämmelsen (vilken innehåller orden "eller användning i trafik") faktiskt var ett sent tillägg inom lagstiftningsförfarandet som inte syftade till att utvidga räckvidden.²⁶ Kommissionen hade förklarat att artikel 4.3 i direktiv 2007/46 andra stycket endast var avsedd som klausul för att förhindra kringgående, eftersom fordon inte får undantas från trafik genom andra åtgärder, vilka utgör förtäckta begränsningar, när fordonen väl lagligen har fått ett typgodkännande.²⁷

63. Vad som framskymtar av förarbetena tycks stödja kommissionens argument i fråga om bestämmelsens tillkomst och syfte. Kommissionens förslag till direktiv²⁸ – som faktiskt inte innehöll något andra stycke i artikel 4.3²⁹ – bekräftar att det föreslagna instrumentet huvudsakligen var avsett att konsolidera och uppdatera regelverket på området och utvidga det

²⁴ Se bland annat punkterna 67–69 i den överklagade domen.

²⁵ Se punkt 47 i den överklagade domen, i vilken det hänvisas till, exempelvis, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 167/2013 av den 5 februari 2013 om godkännande och marknadstillsyn av jordbruks- och skogsbruksfordon (EUT L 60, 2013, s. 1).

²⁶ Se punkt 42 i den överklagade domen.

²⁷ Att "användning i trafik" lades till som en situation då ett fordon lagenligt får släppas ut på marknaden (vid sidan av registrering, försäljning eller ibruktagande) skulle faktiskt kunna vara motiverat med avseende på de medlemsstater där ett fordon lagenligt kan framföras utan att det nödvändigtvis har blivit formellt registrerat eller först sålt – i fråga om den skiftande lagstiftningen i medlemsstaterna med avseende på obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, se vidare mitt förslag till avgörande i målet Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om godkännande av motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (KOM(2003) 0418 slutlig).

²⁹ Bestämmelsen innehöll endast det som nu är artikel 4.3 första stycket, vilket hade följande lydelse: "Medlemsstaterna skall registrera eller tillåta försäljning eller ibruktagande av endast sådana fordon, komponenter och separata tekniska enheter som uppfyller kraven i detta direktiv".

till att även omfatta andra fordonstyper.³⁰ Det nya instrumentet var således inte avsett att gå utöver det innehåll som omfattats av de föregående instrumenten. Denna omständighet förefaller väsentlig eftersom direktiv 70/156/EEG, av vilket direktiv 2007/46 är en omarbetning, endast rörde de tekniska krav som gällde för en fordonstyp och inte – såsom domstolen har haft tillfälle att förtydliga – innehöll några ”vägtrafikbestämmelser som gäller för förare av motorfordon”.³¹

64. Även senare handlingar från kommissionen³² eller från övriga unionsinstitutioner³³ bekräftar att bestämmelsen ändrades i ett ganska sent skede av förfarandet och att ändringen hade ett begränsat förtydligande syfte. Vad jag kan se finns det i förarbetena inget som tyder på en diskussion kring en eventuell utvidgning av direktivets materiella räckvidd.³⁴

65. Om, såsom anförts, andra stycket syftar till att komplettera och förtydliga första stycket kan jag inte förstå varför den alternativa tolkning av bestämmelsen som föreslagits av kommissionen, Tyskland och Ungern skulle frånta bestämmelsen dess verkan, på så sätt som tribunalen har angett.³⁵

66. För det femte finner jag heller inte att övriga argument på vilka tribunalen i den överklagade domen grundade sin tolkning av den berörda bestämmelsen är mer övertygande. Tribunalen har angett att det ”[inte] påverkar ... den omständigheten att det är en inneboende följd av en total harmonisering – såsom den som följer av direktivet – att medlemsstaterna [och medlemsstaternas myndigheter] inte får – förutom i särskilda fall – invända mot *normalt bruk av en produkt som klarar de krav som anges i de harmoniserande bestämmelserna*, vid äventyr att den ändamålsenliga verkan av dessa harmoniserande bestämmelser annars kan gå förlorad.”³⁶

67. Denna förklaring är teoretiskt sett förvisso korrekt. Jag kan dock inte heller här instämma i tribunalens uppfattning vad gäller följderna därav. Innebär detta att medlemsstaterna av miljöhänsyn i princip inte kan anta bestämmelser som begränsar användningen av Euro 6-fordon (avsedda att transportera passagerare och/eller varor)? Det kan rimligtvis inte förhålla sig så, vilket tribunalen själv erkänt när den förklarade att medlemsstaterna alltså får anordna bilfria dagar.³⁷ Men hur kan då en och samma harmoniseringsåtgärd både tillåta och förbjuda samma slags agerande? Det tycks finnas en inneboende motsägelse i tribunalens resonemang.

68. Denna motsägelse tycks botten i en oklarhet i fråga om lagstiftningslogiken och unionsbestämmelsernas verkan vad avser positiv integrering (harmonisering) och negativ integrering (bestämmelserna om fri rörlighet). Inom domstolens praxis har faktiskt en liknande fråga uppstått tidigare och prövats med utgångspunkt i artikel 34 FEUF. Domstolen avvisade

³⁰ Se, exempelvis, motiveringen till kommissionens förslag till direktiv (se fotnot 28 ovan), särskilt sidorna 2–5, 7–9 och 18.

³¹ Dom av den 13 juli 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, punkterna 17–20). Se rådets direktiv av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa (EGT L 42, 1970, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 2, s. 139).

³² Se, exempelvis, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet av den 12 december 2006 (KOM(2006) 0809 slutlig), där det förklaras att flertalet artiklar har omformulerats endast för att precisera deras syfte och innebörd och att de ändringsförslag som utvidgar direktivets räckvidd eller ”som rörde områden som redan omfattas av annan EG-lagstiftning [har förkastats] för att undvika rättslig oklarhet”.

³³ Se, exempelvis, gemensam ståndpunkt antagen av rådet den 11 december 2006 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (”ramdirektiv”) (dokument 9911/3/06, REV 3 ADD 1), s. 7: ändringen av artikel 4.3 syftar till att ”klargör[a] gränserna för förbud, begränsningar eller hinder [från medlemsstaternas sida]”.

³⁴ Se mitt förslag till avgörande i målet Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punkterna 60 och 61).

³⁵ Punkt 66 i den överklagade domen.

³⁶ Punkt 69 i den överklagade domen (min kursivering).

³⁷ Punkt 52 i den överklagade domen.

därvid – förståeligt nog – ett alltför restriktivt synsätt. I målet Mickelsson och Roos fann domstolen (med avseende på vattenskotrar) att en nationell lagstiftning ”som leder till att användarna av [dessa fordon] hindras att bruka varorna *på avsett sätt eller kraftigt begränsar deras användning*” i sig utgjorde en åtgärd med verkan motsvarande den som kvantitativa importrestriktioner har, och således på vederbörligt sätt måste motiveras.³⁸ Likaså fann domstolen i målet *kommissionen/Italien (Släpvagn till motorcykel)* att italiensk lagstiftning som förbjuder att motorcyklar har släpvagn är en åtgärd som har motsvarande verkan, eftersom den hindrar tillträde till den italienska marknaden för sådana varor.³⁹

69. I båda fallen bedömdes de nationella åtgärderna enligt bestämmelserna om fri rörlighet och befanns utgöra åtgärder med likvärdig verkan *endast om* de omöjliggjorde eller försvårade tillträdet till den nationella marknaden för den berörda produkten, om produkten inte alls eller endast med kraftig begränsning kunde användas. Visserligen förelåg i dessa mål inget harmoniseringsinstrument. I förevarande mål är situationen emellertid inte annorlunda i detta avseende, då det/de harmoniseringsinstrument som åberopas av motparterna endast harmoniserar bestämmelserna om typgodkännande av fordon för *det första utsläppet på marknaden*. De reglerar inte den *efterföljande användningen* (och särskilt inte lokal fordonstrafik) och trafikstyrning av miljöskäl eller folkhälsoskäl.

70. Mot denna bakgrund står det för mig ganska klart att en bestämmelse sådan som artikel 4.3 i direktiv 2007/46 inte hindrar att medlemsstaterna av skäl av allmänintresse (rörande bland annat allmän säkerhet, folkhälsa, trafiksäkerhet eller miljöskydd) beslutar att alla fordon eller bara vissa typer av fordon (endast mindre förorenande fordon eller mindre fordon, eller sådana som tillhör de boende i området eller de offentliga myndigheterna och så vidare) får användas i trafik inom vissa områden (en stadskärna, nationalparker, terräng, militära områden, byggarbetsplatser och så vidare) i allmänhet eller vid ett givet tillfälle (på söndagar, under en bilfri dag, en marknadsdag eller när ett kultur- eller idrottsevenemang äger rum och så vidare). Närmare bestämt tycks inget i den berörda bestämmelsen begränsa motparternas rättsliga behörighet att upprätta lågutsläpps zoner (LEZ), en företeelse som unionsinstitutionerna alltid har sett med positiva ögon.⁴⁰ Likaså får medlemsstaterna – av samma skäl – införa begränsningar på vissa vägar där fordonstrafik förekommer (fartbegränsning, förbud mot parkering utanför avsett område, förbud mot barn i bilen utan adekvat utrustning för dessa och så vidare).⁴¹

71. En lokal föreskrift genom vilken det införs gränser för fordonstrafik inom vissa särskilda områden, även med eventuell tillämpning av parametrar i fråga om utsläpp som är striktare än dem som används för Euro 6-normen, utgör därför inte något åsidosättande av unionslagstiftningen i fråga om typgodkännande. I sådant fall kan dess överensstämmelse med unionslagstiftningen bedömas i enlighet med artikel 34 FEUF i enlighet med den prövning som anges i dom i målet Mickelsson och Roos eller i målet *kommissionen/Italien*. Även om, återigen,

³⁸ Dom av den 4 juni 2009, Mickelsson och Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punkt 28).

³⁹ Dom av den 10 februari 2009, *kommissionen/Italien* (C-110/05, EU:C:2009:66, punkterna 54–58). Se även dom av den 20 mars 2014, *kommissionen/Polen* (C-639/11, EU:C:2014:173, punkt 52).

⁴⁰ Se, exempelvis, Europeiska kommissionen, DG Miljö, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 30 januari 2014; och studien från Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor från september 2018 – om luftkvaliteten och stadstrafiken inom EU: bästa praxis och möjliga lösningar (Air Quality and urban traffic in the EU: best practices, and possible solutions).

⁴¹ Se, analogt, dom av den 13 juli 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

en viss nationell åtgärd som gäller den efterföljande användningen dock ytterst kan ses som en åtgärd med likvärdig verkan enligt artikel 34 FEUF⁴² innebär detta förvisso inte att unionslagstiftningen verkligen har harmoniserat den frågan eller det området.

72. Sammanfattningsvis finner jag att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att motparterna var direkt berörda av den angripna förordningen genom dess samspel med artikel 4.3 i direktiv 2007/46.

73. Detta innebär emellertid inte att den överklagade domen måste upphävas. Enligt min uppfattning föreligger det nämligen andra skäl som talar för att motparterna är direkt berörda av den angripna förordningen i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

3) Den angripna förordningens inverkan på motparternas rättsliga ställning

74. För att unionsakten direkt ska beröra en sökande måste sökandens *rättsliga ställning* påverkas. Detta innebär att den berörda unionsakten måste förändra de rättigheter och skyldigheter av privat eller offentlig karaktär som sökanden har.⁴³

75. Vad gäller lokala enheter framgår det av rättspraxis att dessa är direkt berörda av en unionsakt när de tilldelats en behörighet som utövas autonomt inom de gränser som anges i den berörda medlemsstatens nationella konstitutionella ordning, och unionsakten hindrar dessa enheter från att utöva denna behörighet på sätt som de önskar.⁴⁴

76. Hindrar den angripna förordningen, mot denna bakgrund, motparterna från att på sätt som de önskar utöva sin (konstitutionsenliga) behörighet i fråga om miljöskydd och trafikstyrning?

77. Jag medger att svaret på denna fråga i förevarande mål inte är givet.

78. Det råder inget tvivel om att den angripna förordningen, i den mån den tillåter utsläpp på marknaden av fordon som enligt uppgift inte uppfyller vissa Euro 6-normer (vilka skulle kunna benämnas "falska Euro 6-fordon"), kan motparterna göra det svårt för motparterna att uppfylla sina rättsliga skyldigheter att bekämpa föroreningar. Såsom motparterna har anfört och påvisat görs inom lokala trafikföreskrifter normalt åtskillnad på fordon på grundval av vilken "Euro-kategori" de tillhör.⁴⁵

79. Såsom har klargjorts i den föregående delen av detta förslag till avgörande kan emellertid inget i den angripna förordningen (eller i den lagstiftning varigenom den införlivas) tolkas som att motparterna, när denna reglerar den lokala trafiken, rättsligt sett är förbjudna att göra åtskillnad på mindre och mer förorenande fordon, oavsett vilken Euro-kategori dessa tillhör. Om de nationella åtgärderna då måste vila på andra parametrar än Euro-kategorin kan de förvisso bli svårare att tillämpa, kontrollera och upprätthålla. Detta är dock oväsentligt enligt den strikta

⁴² I denna bemärkelse är innebörden att *över huvud taget* omfattas av artikel 34 FEUF, medan den förvisso alltså kan motiveras enligt båda, i förekommande fall miljöskydd och/eller folkhälsa – se dom av den 4 juni 2009, Mickelsson och Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punkterna 31–40), och dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, punkterna 59–69). Se även dom av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854, punkterna 125 och 140).

⁴³ För en mer ingående beskrivning och ytterligare hänvisningar, se mitt förslag till avgörande i målet Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 46).

⁴⁴ Se, bland annat, dom av den 2 maj 2006, Regione Siciliana/kommissionen (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punkterna 23–32), dom av den 30 april 1998, Vlaams Gewest/kommissionen (T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 29), och dom av den 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/kommissionen (de förenade målen T-269/99, T-271/99 och T-272/99, EU:T:2002:258, punkt 41).

⁴⁵ Se punkt 82 i den överklagade domen.

tolkningen av artikel 263 FEUF. Det påverkar motparternas *faktiska situation* och inte deras rättsliga ställning, vilket inte räcker för att motparterna ska vara direkt berörda i den mening som avses i artikel 263 FEUF.⁴⁶

80. Jag anser emellertid inte att bedömningen av villkoret direkt berörd verkligen ska avslutas här. Det rättsliga kriterium som utformats inom rättspraxis med avseende på direkt inverkan på lokala eller regionala enheter, såsom motparterna, är frågan om den angripna unionsakten hindrar dessa enheter från att utöva sin autonoma behörighet *på sätt som de önskar*.⁴⁷

81. Det tycks mig finnas olika sätt att nalkas denna formulering. Å ena sidan skulle man kunna tänka sig en synnerligen strikt tolkning, enligt vilken ”villkoret direkt berörd” endast föreligger om den angripna unionsakten gör det *omöjligt* för enheterna att utöva sin behörighet. I sådant fall kan lokala enheter endast angripa unionsakter enligt vilka de antingen helt måste avstå från att utöva sin behörighet eller enligt vilka de åläggs att använda denna behörighet på ett alldeles särskilt sätt, vilket därmed utesluter alla valmöjligheter. Å andra sidan är det också möjligt med en generös tolkning, enligt vilken endast en *inverkan* på enheternas frihet att utöva sin autonoma behörighet är tillräcklig för att utlösa en talerätt. I ett sådant scenario kan lokala enheter angripa en unionsakt som har viss inverkan på det handlingsutrymme som dessa har i enlighet med nationell rätt.

82. Jag anser att den mest förnuftiga tolkningen av artikel 263 FEUF befinner sig mitt emellan dessa båda ytterligheter.

83. Visserligen tycks en ganska generös tolkning följa av själva lydelsen av det kriterium som utformats av unionsdomstolarna, nämligen ett hinder för berörda enheter att utöva sin behörighet *på sätt som de önskar*. Detta kriterium innebär ingen absolut omöjlighet eller fråntagande av varje skönsmässigt avgörande. Med utgångspunkt i formuleringen kan *varje begränsning* i fråga om utövandet av enheternas lagenliga behörighet inrymmas.

84. En sådan ”slapp” tolkning av kriteriet skulle dock bli svår att förena med domstolens allmänna praxis avseende artikel 263 FEUF. Enligt denna praxis krävs det bland annat att det kan fastställas ett *direkt orsakssamband* mellan den angripna unionsakten och förändringen i sökandens rättsliga ställning.⁴⁸ Dessutom har unionsdomstolarna också förtydligat att det förhållandet att en lokal enhet har en *viss behörighet* – i sin egenskap av organ med behörighet för ekonomiska eller sociala frågor, eller miljöfrågor, inom sitt territorium – i sig, med avseende på en fråga som regleras av en unionsakt med allmän räckvidd, inte kan räcka för att en viss enhet ska anses vara ”berörd” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.⁴⁹

⁴⁶ Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (T-18/10, EU:T:2011:419, punkt 75).

⁴⁷ Se ovan punkt 75 i detta förslag till avgörande.

⁴⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1984, Commune de Differdange m.fl./kommissionen (222/83, EU:C:1984:266, punkterna 10-12), och dom av den 27 april 1995, CCE Vittel/kommissionen (T-12/93, EU:T:1995:78, punkt 58). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet A m.fl. (C-158/14, EU:C:2016:734, punkt 78) och mitt förslag till avgörande i målet Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 48).

⁴⁹ Se beslut av den 19 september 2006, Benkö m.fl./kommissionen (T-122/05, EU:T:2006:262 punkt 64).

85. Jag anser således inte att omöjligheten att utöva sin behörighet ”på sätt som enheterna önskar” i praktiken kan reduceras till att det inte alls är möjligt att utöva sin behörighet, utan att befintlig rättspraxis helt förkastas. I sådant fall skulle dessutom rättspraxis i fråga om talerätt enligt artikel 263 FEUF (återigen) gå illa ihop med många andra områden inom unionslagstiftningen, som fortsatt utvecklas i precis motsatt riktning.⁵⁰

86. Jag finner således att domstolens kriterium bör uppfattas så, att den ger lokala eller regionala enheter talerätt när det i fråga om en lokal enhet kan fastställas *ett direkt orsakssamband* mellan den angripna unionsakten och utövandet av en *särskild autonom rättslig behörighet*. Detta samband föreligger när unionsakten är den *avgörande faktor* som antingen hindrar de lokala eller regionala myndigheterna från att alls utöva sin behörighet eller tvingar dem att agera på ett helt annat sätt än det på vilket de enligt lag får använda nämnda behörighet.

87. Uppfyller motparterna kriteriet i detta fall?

88. Trots att det visserligen, med beaktande av samtliga rättsliga och faktiska faktorer i förevarande fall, är långsökt skulle jag i slutändan vara benägen att besvara frågan jakande. Den angripna förordningen inverkar verkligen på det sätt på vilket motparterna enligt lag kan utöva sina särskilda befogenheter i fråga om skydd för miljön och folkhälsa när de hanterar föroreningar och säkerställer lämpliga normer i fråga om luftkvalitet, till vilket de enligt lag är skyldiga.

89. Den omständigheten att motparterna enligt respektive stats konstitution har *särskilda befogenheter* i fråga om miljöskydd och trafikstyrning har redan slagits fast av tribunalen och förefaller inte ha bestritts av klagandena. Det kan tilläggas att motparterna inom sina respektive rättssystem till och med har en *rättslig skyldighet* i det avseendet. Detta är betydelsefulla faktorer eftersom de särskiljer motparterna från andra nationella myndigheter inom unionen vilka endast indirekt kan påverkas av den angripna förordningen i den mån som dessa andra nationella myndigheter har i uppgift att övervaka medborgarnas allmänna välbefinnande. Nämnda faktorer särskiljer motparterna i ännu högre grad från fysiska personer som lever i unionen vilka – av den enkla anledningen att de inandas förorenad luft – kan känna sig berörda av den angripna förordningen.

90. Den centrala frågan blir sålunda huruvida motparternas utövande av denna behörighet, för uppfyllande av sina rättsliga skyldigheter, i betydande grad påverkas av den angripna förordningen.

91. För det första är parterna överens om att sådana lokala enheter som motparterna enligt nationell lagstiftning har ansvar för att vidta en lång rad olika åtgärder för att bekämpa föroreningar och säkerställa vissa normer i fråga om luftkvalitet i syfte att bevara medborgarnas hälsa och säkerhet. Dessa åtgärder kan vara nödvändiga – något som är avgörande i detta

⁵⁰ I motsats till nämnda förhållande står exempelvis domstolens framhållande av effektivitetsprincipen, vilken också är tillämplig med avseende på tillgång till nationella domstolar för personer som åberopar sina på unionsrätten grundade rättigheter, ursprungligen betraktad som att hindra en ”omöjlighet” – dom av den 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5); och senare vidgat till att förhindra ”omöjligt eller orimligt svårt” – dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (de förenade målen C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 83), och därpå ytterligare utvidgat med tillkommande inslag av effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) – dom av den 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 48), och allra senast än mer utvidgat genom artikel 19.1 FEU, med samma innehåll som artikel 47 i stadgan men också inkluderande områden som strängt taget inte ens omfattas av unionslagstiftningen i dess sedvanliga bemärkelse – dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – talan) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 143). Självfallet berör dock dessa domar mycket olika frågor – en avser effektiv tillgång till nationella domstolar för ett möjligt skydd för på unionsrätten grundade individuella rättigheter medan den andra avser tillgång till unionsdomstolarna enligt artikel 263 FEUF för möjligt skydd av på unionsrätten grundade individuella rättigheter.

sammanhang – *för att uppfylla skyldigheter som härrör från unionsrätten*, såsom de som härrör från bestämmelserna i direktiv 2008/50. Såsom anges i punkt 59 ovan krävs det enligt nämnda direktiv att medlemsstaterna uppfyller de europeiska luftkvalitetsnormerna och därför antar luftkvalitetsplaner (inbegripet kortfristiga handlingsplaner) för särskilda zoner och tätbebyggelse där föroreningarna överskrider gränsvärdena.

92. För det andra är parterna även överens om att stora europeiska städer, sådana som motparterna, är drabbade av föroreningar som till stora delar härrör från utsläpp från fordon. Detta är fallet särskilt vad gäller kväveoxidutsläppen i stora städer, vilka huvudsakligen härrör från lokal vägtrafik och som därför ofta befinner sig i en situation där de relevanta lagstadgade gränsvärdena överskrids.⁵¹

93. För det tredje har de prov som utförts efter ”dieselgate”-skandalen visat att *nästan alla* lätta dieseldrivna fordon i kategorierna Euro 5 och Euro 6 i betydande grad överskred tillämpliga gränsvärden för kväveoxid.⁵² Införandet av dessa normer har således hittills inte i någon väsentlig mån förbättrat situationen i fråga om kväveoxidutsläpp.⁵³

94. För det fjärde är det knappast tvistigt att om unionsinstitutionerna inte strävar efter att skapa överensstämmelse, såsom motparterna har anfört, med reglerna i ”deras egen lagstiftning” om föroreningar från fordon, faller ansvaret på att anta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten nödvändigtvis på myndigheterna i medlemsstaterna, såsom motparterna. Detta är särskilt fallet vad gäller nationella myndigheter med ansvar för trafikstyrning, i synnerhet i fråga om dem som verkar inom de mest förorenade områdena. Naturligtvis kommer det av dessa myndigheter att krävas att de, med tanke på lätta fordons normala livslängd, agerar förr hellre än senare. Kommissionen uppmanar även nationella myndigheter, och det kan inte förnekas att det föreligger en viss ironi i detta avseende, att *agera snabbt och kraftfullt*, efter att nyligen ha gjort överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte uppfyller luftkvalitetsnormerna en prioritet.⁵⁴

95. I detta syfte krävs således av nationella myndigheter, sådana som motparterna, att de ska vidta vissa åtgärder, bland annat inom luftkvalitetsplanerna, vilka, om unionen hade förbjudit registrering och försäljning av fordon som inte uppfyller dess egna normer, högst sannolikt skulle ha varit mindre restriktiva eller kanske till och med överflödiga. Valmöjligheterna i fråga om vilka åtgärder som motparterna ska vidta, samt hur dessa åtgärder ska genomföras, minskar således nödvändigtvis som en direkt följd av den angripna förordningen. Handlingsutrymmet när det gäller att uppfylla de rättsliga skyldigheterna enligt såväl unionsrätten som nationell rätt begränsas avsevärt och tvingar därmed berörda enheter till att på ett annat sätt utföra de uppgifter som krävs i detta avseende.

⁵¹ Se bland annat Europeiska kommissionens rapport – Den första utsiktsrapporten om ren luft, COM(2018) 446 final, s. 2, samt dess meddelande – Ett EU som skyddar: Ren luft för alla, COM(2018) 330 final, punkt 3.1.

⁵² Se ovan fotnot 11.

⁵³ Se bland annat Europaparlamentets betänkande om undersökningen av utsläppsmätningar i bilindustrin (2016/2215(INI)), mars 2017, s. 26.

⁵⁴ Se, exempelvis, med avseende på gränsvärden för utsläpp av kvävedioxid, dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (Överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900) och dom av den 3 juni 2021, kommissionen/Tyskland (Gränsvärden – NO₂) (C-635/18, ej publicerad, EU:C:2021:437). I samband med den relaterade frågan om PM₁₀-nivåer, se dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334), och dom av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (C-644/18, EU:C:2020:895). Det är på intet sätt en tillfällighet att flertalet mål på området gäller de största tätortsområdena i respektive medlemsstat.

96. Såsom ovan har anförts⁵⁵ bibehåller städer eller andra regionala enheter förvisso tekniskt sett fortfarande sina befogenheter enligt nationell rätt att av miljö- och folkhälsoskäl styra den lokala trafiken på sätt som de önskar, oberoende av om en ”äkt” eller ”falsk” Euro 6-norm är uppfylld. Om sådana myndigheter så önskar kan de anta förbud mot Euro 6-fordon eller till och med införa sina egna Euro 7- eller Euro 8-normer. De kan fortfarande besluta att endast vissa bilar får köras inom stadskärnan eller att biltrafik endast är tillåten under vissa tider eller under vissa dagar, eller helt ska förbjudas.

97. Faktum kvarstår dock att utövandet av nämnda enheters rättsliga befogenheter och åligganden oändligt har försvårats. En rimlig styrning av den lokala trafiken av miljö- och folkhälsoskäl måste bygga på vidare och standardiserade kriterier. Ingen kan väl på allvar förespråka att varje större stad eller region i Europa nu ska börja upprätta sin egen förteckning över fordon som ska tillåtas i stadskärnorna, med mätstationer för utsläpp vid infarterna? Att inte (för just detta ändamål) kunna förlita sig på unionens fastställda kategorier och normer innebär emellertid att städerna måste välja sina egna kriterier, vilka kommer att medföra ytterligare osämja om sociala eller finansiella kostnader för de boende eller vissa grupper av boende, och slutligen riskerar städerna att talan väcks mot dem på grund av diskriminering och/eller godtycklig begränsning av tillträdet eller den fria rörligheten.⁵⁶

98. Den beklagansvärda uppgiften att hantera alla dessa (verkligt svåra) beslut och det eventuella ansvar som följer av dem överförs helt enkelt på (medlemsstaterna och deras) lokala myndigheter. Dessa myndigheter kan därmed till sist bli tvungna att vidta drakoniska och impopulära åtgärder för att säkerställa att unionslagstiftningen följs, av just det skälet att kommissionen beslutade att tillåta andra överträdelser av unionslagstiftningen.

99. Att i en sådan situation föreslå att de lokala enheternas ställning endast påverkas faktiskt av den angripna förordningen men inte rättsligt blir ytterst formalistiskt,⁵⁷ om inte direkt cyniskt. Egentligen har kommissionens påstådda underlåtenhet att sörja för att gränsvärdena för kväveoxidutsläppen iakttas nödvändigtvis en direkt och betydande inverkan på det sätt på vilket sådana enheter som motparterna ska utöva sin autonoma rättsliga behörighet på områdena miljöskydd och trafikstyrning.⁵⁸

100. Inom den sistnämnda dimensionen är inverkan på motparternas ställning *rättslig och inte endast faktisk*. Jag medger gärna att det inte på enkelt sätt kan dras en gräns mellan vad som är rättsligt och vad som är faktiskt i scenarier som det förevarande. Precis som alla andra är självfallet motparterna också faktiskt berörda i så måtto att de måste godta unionsrätten såsom ett faktum och som utgångspunkt för sitt fortsatta agerande. Dessutom är de emellertid också rättsligt berörda. Den angripna förordningen har en direkt inverkan på hur motparterna kommer att utöva sina rättsliga rättigheter och åligganden.

⁵⁵ Såsom anges i föregående del i detta förslag till avgörande, särskilt i punkt 70.

⁵⁶ För att på annat sätt belysa hur vissa urvalskriterier eller kriterier i fråga om tillgänglighet avseende begränsade allmänna nyttigheter (vare sig det gäller bostadspolitik eller biltrafik i stadskärnorna) eventuellt kan få betydande sociala konsekvenser för vissa grupper, se mitt förslag till avgörande i de förenade målen *Cali Apartments* och *HX* (de förenade målen C-724/18 och C-727/18, EU:C:2020:251, punkterna 121-136).

⁵⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 januari 1985, *Piraiki-Patraiki m.fl./kommissionen* (11/82, EU:C:1985:18, punkterna 6-10), och dom av den 13 mars 2008, *kommissionen/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Intressant nog argumenterade den tyska regeringen i ett nyligen avgjort fördragsbrottsmål för att det var kommissionen som främst var ansvarig för överskridandet av kväveoxidvärden i vissa områden i Tyskland, eftersom nämnda institution sedan flera år hade underlåtit att vidta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i förordning nr 715/2007 vad gäller utsläpp under verklig körning. Den tyska regeringen hävdade att kommissionens passivitet gjorde det svårare, eller till och med omöjligt, att iakttä gränsvärdena i direktiv 2008/50. Se dom av den 3 juni 2021, *kommissionen/Tyskland (Gränsvärden – NO2)* (C-635/18, ej publicerad, EU:C:2021:437, punkterna 22, 68, 73, 125 och 126).

101. Ett enkelt mentalt experiment skulle kunna bidra till att illustrera detta. Låt oss anta att motparterna betecknas som endast faktiskt berörda men inte rättsligt. Vem ska då någonsin vara rättsligt berörd av sådan lagstiftning? Den ungerska regeringen har framfört att endast fordonstillverkare samt de nationella myndigheter som har i uppgift att bedöma överensstämmelsen med bestämmelserna i den angripna förordningen skulle kunna vara rättsligt berörda.⁵⁹ Men i hur mycket högre grad är en fordonstillverkare rättsligt berörd av en lagstiftning som denna måste följa för att kunna marknadsföra produkter som ännu inte har producerats?⁶⁰ En tillverkare har ingen som helst laglig rätt att få viss lagstiftning som innehåller vissa normer eller gränsvärden antagen. Tillverkarens rättsliga ställning (vid tillämpning av befintliga rättigheter och skyldigheter) kan därmed rent definitionsmässigt inte påverkas av en ny lagstiftning i vilken det stadgas om nya regler, eftersom den för det första inte har någon (potentiell) laglig rätt i det hänseendet. Samma sak, eller till och med i än högre grad, skulle gälla i fråga om nationella myndigheter med uppgift att kontrollera överensstämmelsen med de värden för utsläpp som anges i unionslagstiftningen. Vilka lagstadgade rättigheter och skyldigheter (oavhängigt av en medlemsstat inom vilken den sannolikt skulle vara ett enkelt organ) tillkommer en central nationell institution med uppgift att hantera typgodkännandet av fordon? För båda dessa kategorier av aktörer är nya värden som de i framtiden måste rätta sig efter (den ene genom att tillverka fordon i enlighet med specifikationen om denne vill få dem godkända, den andre genom att mäta produktens överensstämmelse med specifikationerna) helt enkelt bara de faktiska utgångspunkterna, och de har egentligen inte någon direkt och omedelbar inverkan på vederbörandes rättsliga ställning.

102. Jag vill inte ansluta mig till en sådan minimalistisk ståndpunkt. Det argument som framförts ovan är endast till för att illustrera att om ett expansionistiskt synsätt skulle anammas vad avser villkoret faktiskt berörd med uteslutande av rättslig påverkan, skulle ingen någonsin vara rättsligt berörd av en unionsrättslig åtgärd.

103. Slutligen finns det tre mer inkluderande systemrelaterade skäl för att välja en avvägd tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF när sökandena är medlemsstaternas regionala enheter. Eftersom skälen på denna punkt i stora delar överlappar med de argument som jag redan angett i mitt förslag till avgörande i målet Région de Bruxelles-Capitale⁶¹ kan jag här fatta mig kort.

104. En *alltför* restriktiv tillämpning av artikel 263 FEUF gentemot lokala enheter skulle, för det första, knappast vara förenlig med vissa grundläggande konstitutionella principer, i synnerhet inte med dem som återfinns i artikel 4.2 och 4.3 FEU.

⁵⁹ Se ovan punkt 36 i detta förslag till avgörande.

⁶⁰ I detta sammanhang överlappar detta möjligtvis en avsaknad över huvud taget av berättigat intresse att agera – se, exempelvis, dom av den 4 juni 2015, Andechser Molkerei Scheitz/kommissionen (C-682/13 P, ej publicerad, EU:C:2015:356, punkt 25), eller dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen (de förenade målen C-596/15 P och C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 85). I det senare målet förnekade domstolen (i punkt 115) att det förelåg ett berättigat intresse av att få saken prövad med avseende på en sökande som vid den tidpunkt då ansökan ingavs ännu inte hade producerat den berörda produkten under den särskilda rättsliga ordning som talan gällde och förklarade att talan inte kunde tas upp till prövning.

⁶¹ Förslag till avgörande i målet Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkterna 46–63 och 129–147). Visserligen övertygade dessa argument uppenbarligen inte domstolen om man ser till utfallet av dess dom av den 3 december 2020, Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Inget av argumenten har dock på något sätt motsagts, direkt eller indirekt, eller tillbakavisats av domstolen i domen.

105. Å ena sidan skulle ett synsätt enligt vilket de författningsenliga roller som regionala och lokala enheter har på nationell nivå – vid tillämpning av domstolskontroll på unionsnivå – anses vara irrelevanta, gå illa ihop med artikel 4.2 FEU, där det bland annat krävs att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet ”som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret”.

106. Å andra sidan tycks en mer öppen tillgång till EU:s rättsinstans för understatliga enheter vara den logiska (och nästan oundvikliga) motvikten till de många och långtgående skyldigheter som unionslagstiftningen ålägger dessa enheter. Här finns inte bara den övergripande skyldigheten att besluta om alla de åtgärder som krävs för att genomföra unionslagstiftningen och säkerställa att den tillämpas samt att avhålla sig från att besluta om åtgärder som kan göra unionsrätten verkningslös, utan också de mycket konkreta och specifika skyldigheterna inom de enskilda politiska områdena, såsom även framgår i förevarande mål. Principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU måste självfallet verka åt båda hållen.⁶²

107. Att, för det andra, neka sådana enheter som motparterna möjligheten att angripa unionsakter som i betydande grad påverkar utövandet av vissa befogenheter som dessa har på konstitutionell nivå skulle kunna leda till vad jag måste kalla en ”i konstitutionellt hänseende osund situation” med avseende på incitament och kontroll. Det är verkligen inte så sällan förekommande att unionens delegerade akter eller genomförandeakter är ett resultat av en slags (rättsligt förutsedd) överenskommelse mellan en unionsinstitution och den relevanta branschen eller de relevanta intressenterna. I sådana fall kan ett restriktivt synsätt i fråga om villkoret direkt berörd innebära att den enda kategori av sökande som (kanske) kommer att ha talerätt vid unionsdomstolarna är aktörerna inom den berörda branschen. Det är emellertid osannolikt att detta skapar det bästa incitamentet för förhandlingarna med respektive intressenter samt för ett avvägt lagstiftningsresultat om den faktiska avsaknaden av ifrågasättanden av det resultatet är avhängigt av att det stiftas lagar som tillmötesgår den relevanta branschen.

108. För det tredje är jag på ett institutionellt plan alltså förvånad över ett rättssystem, och en fortlöpande rättspolitik som konsoliderar det ovannämnda, vilket genom att begränsa den direkta tillgången till unionsdomstolarna styr mål som gäller giltigheten av unionsakter till de nationella domstolarna på sådant sätt att dessa fall till sist många år senare tas upp av EU-domstolen genom begäran om förhandsavgöranden.⁶³ Denna komplicerade och tidskrävande kombination av förfaranden är helt enkelt orimlig med tanke på den senaste reformen av unionens rättssystem, som gav tribunalen de medel som behövs för att utföra sin konstitutionsenliga roll som EU:s förstainstansrätt, och som inom ramarna för sin behörighet får utöva en fullständig domstolskontroll genom att den behandlar både den relevanta lagstiftningen och sakförhållandena.⁶⁴

109. Ovanstående överväganden gäller, och än mer så i mål som avser komplicerade, tekniska sakområden, i fråga om avgöranden där uppgiftsfördelningen i ett förfarande som avser förhandsavgörande kanske inte är optimal. Å ena sidan är det osannolikt att en nationell domstol, och ibland till och med en förstainstansdomstol, vid vilken ett något annorlunda ärende har anhängiggjorts, skulle företa en preliminär ingående, saklig och teknisk bedömning av de

⁶² Se, mer ingående, mitt förslag till avgörande i målet Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 80).

⁶³ Så som de pågående målen rörande ”dieselgate” tyder på (se ovan, fotnot 10) kommer denna fråga förmodligen att på ett eller annat sätt ta (unions)domstolarna i anspråk under flera år.

⁶⁴ Se de argument som framfördes i förslaget till avgörande i målet Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkterna 137–147). För ett nyare fall, se även mitt förslag till avgörande i målet FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, punkt 148).

frågor som är relevanta för den tolkning av unionslagstiftningen som ska utföras av EU-domstolen.⁶⁵ Å andra sidan är det inte EU-domstolens roll vid förhandsavgöranden att bedöma sakförhållandena. I detta avseende finns det en risk för att komplicerade tekniska frågor som påverkar tolkningen eller giltigheten av unionsrätten inte prövas i något av förfarandena.⁶⁶

110. Mot bakgrund av det ovanstående, och trots tribunalens felaktiga rättstillämpning i målet, föreslår jag att domstolen inte ska bifalla talan såvitt avser den andra delen av Ungerns första grund eller Tysklands första och andra grund. Motparterna är direkt berörda.

2. Huruvida den angripna förordningen medför genomförandeåtgärder

a) Parternas argument

111. Den första delen av Ungerns första grund gäller tribunalens bedömning i punkt 40 i den överklagade domen att den angripna förordningen inte medförde *genomförandeåtgärder* i förhållande till motparterna. Ungern anser att den angripna förordningen i sig inte har någon rättsverkan och att en rad akter måste antas på nationell nivå innan någon rättsverkan kan inträda.

b) Bedömning

112. Talan kan enligt min uppfattning inte vinna bifall såvitt avser denna delgrund.

113. Det framgår av rättspraxis att frågan huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder ska prövas utifrån vilken ställning den person har som väcker talan samt utifrån ändamålet med talan.⁶⁷ Det är därför oväsentligt om den berörda akten medför genomförandeåtgärder med avseende på andra personer⁶⁸ samt om andra delar av den angripna akten vilka inte har angripits av sökanden, medför genomförandeåtgärder.⁶⁹ Det avgörande i sammanhanget är om de särskilda rättsverkningar som förändrar sökandens ställning materialiseras i förhållande till denne genom den angripna unionsakten eller genom en annan akt som antagits av unionen eller den berörda medlemsstaten.⁷⁰

⁶⁵ Se, exempelvis, dom av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800). I det målet hade det förhållandet att Mathieu Blaise och andra personer hade tagit sig in i butiker belägna i departementet Ariège (Frankrike) och skadat dunkar med ogräsmedel, som innehöll glyfosat, och skyltfönster av glas lett till en brottmålsprocess mot nämnda personer för att ha skadat annans egendom. På grundval härav och till följd av ett beslut om hänskjutande som ingavs av Tribunal correctionnel de Foix (Brottmålsdomstolen i Foix, Frankrike) (som prövade målet i egenskap av första instans) avseende åtal mot berörda personer tog domstolen ställning till ett antal ganska komplicerade tekniska frågor angående giltigheten av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1) i samband med godkännandet av glyfosat som verksamt ämne. Samtidigt kunde inte samma ärende (förlängt godkännande av glyfosat som verksamt ämne) prövas av tribunalen genom en direkt talan som väckts av Huvudstadsregionen Bryssel på grund av att denna inte var direkt berörd – dom av den 3 december 2020, Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ För ett annat belysande exempel, se dom av den 25 juli 2018, Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583), som innehåller ett antal inledande antaganden angående tekniska fakta vilka därefter ifrågasattes inom den internationella forskningen. För en (kanske mer neutral) sammanfattning av dessa ifrågasättanden, se yttrandet av (Europeiska 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 of 13 November 2018*. Publikationsbyrån, 2018 (Doi 10.2777/407732).

⁶⁷ Se, bland annat, dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkterna 30 och 31).

⁶⁸ Se, bland annat, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/ Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (de förenade målen C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 63–65).

⁶⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 31).

⁷⁰ Se, bland annat, dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkterna 43–45), och dom av den 18 oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/kommissionen (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punkterna 56 och 57).

114. Mot denna bakgrund samt med beaktande av motparternas ställning och innehållet i förevarande mål förefaller tribunalen inte ha begått något fel då den konstaterade att den angripna förordningen, med beaktande av motparternas *särskilda* situation, inte medförde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 FEUF fjärde stycket tredje ledet.

115. Om den angripna förordningen skulle tillåta "falska Euro 6-fordon" att erhålla typgodkännande, vilket gör det möjligt att saluföra sådana fordon, och därmed använda dem i trafik, är inverkan på motparternas lagliga behörighet att utöva sina befogenheter på sätt som dessa önskar direkt och omedelbar. Det krävs ingen annan unionsakt eller nationell akt för att (bildligt talat) binda upp motparterna. Det finns, med andra ord, ett orsakssamband mellan de unionsbestämmelser som har angripits av motparterna och ändringen av deras rättsliga ställning.

116. Det skulle vara orimligt och konstlat att göra gällande att understatliga enheter måste invänta det första typgodkännandet av "falska Euro 6-fordon" för att kunna väcka talan mot godkännandet vid en nationell domstol och i samband med förfarandet anföra att den unionslagstiftning som genomförts saknar giltighet. Inga sådana genomförandeakter skulle – helt uppenbart – vara akter som antagits i förhållande till motparterna. Med avseende på den rättsverkan som motparterna bestrider (underförstådd eller förtäckt ändring av Euro 6-normerna) är den angripna unionsakten således helt klart, med generaladvokaten Cruz Villalóns ord, "fullt operativ".⁷¹

117. Talan ska således inte vinna bifall såvitt avser den första delen av Ungerns första grund.

B. Bedömning i sak: Kommissionens bristande behörighet

a) Parternas argument

118. Med sin tredje grund hävdar Tyskland att tribunalen felaktigt har tolkat artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 genom sin bedömning att kommissionen inte hade behörighet att anta den angripna förordningen. Tyskland vidhåller att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning såväl för klassificering av en bestämmelse som "icke väsentlig", som i förhållande till en bestämmelses praktiska verkan. Om man vederbörligen beaktar detta utrymme för skönsmässig bedömning skulle införandet av RDE-tester i sig samt införandet av en överensstämmelsefaktor för provningarna och av övergångsbestämmelserna betraktas som icke väsentliga delar i den mening som avses i artikel 5.3 i nämnda förordning.

119. Kommissionens enda grund gäller även tribunalens bedömning att kommissionen saknade behörighet att anta den angripna förordningen. Kommissionen bestrider inte att gränsvärdena för kväveoxidutsläpp, såsom tribunalen förklarade i punkt 118 i den överklagade domen, är en väsentlig del av förordning nr 715/2007. Kommissionen anser emellertid att denna del inte har ändrats. Det är i detta avseende avslöjande att tribunalen omnämner en ändring "i praktiken" av gränsvärdet (i punkterna 128, 137 och 144 i den överklagade domen) samtidigt som den konstaterar att dessa gränsvärden inte har ändrats i rättsligt hänseende (i punkt 150 i domen).

⁷¹ Förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punkt 32).

120. Kommissionen framhåller att förordning nr 715/2007 inte innehöll några särskilda bestämmelser om hur utsläppen ska kontrolleras. Kommissionen anser att tribunalen därmed förväxlar metoden för att kontrollera gränsvärdet med ändringen av detta gränsvärde. Eftersom de gamla laboratorietesterna NEDC och de nya RDE-testerna tillämpas kumulativt, varvid ett fordon för att få typgodkännande måste godkännas enligt båda, kan inte den angripna förordningen medföra någon *försämring* av kontrollmetoderna och därmed inte någon ändring i praktiken av det berörda gränsvärdet.

121. Kommissionen hävdar också att tribunalen omkastade bevisbördan genom att begära att kommissionen måste motivera de metoder som valts och genom att ogiltigförklara den angripna akten, eftersom kommissionens argument inte ansågs övertygande. Det ankommer på sökanden att bevisa rättsstridigheten av en unionsakt, vilken i princip antas vara giltig.

122. I detta sammanhang framhåller Acea att den koefficient som kommissionen infört är nödvändig för att möjliggöra en jämförelse mellan olika dataset med tanke på de tekniska och statistiska osäkerheterna i fråga om de nya provningarna.

b) Bedömning

123. Inledningsvis är jag inte helt övertygad av de argument som gäller kommissionens påstådda handlingsutrymme vid fastställande av vilka delar av en lagstiftning som är väsentliga och vilka som inte är det. I första hand tillkommer det unionslagstiftaren (i förevarande fall rådet och parlamentet) att fastställa i vilka avseenden dessa institutioner vill tilldela kommissionen delegerade befogenheter eller genomförandebefogenheter och i vilka avseenden de inte önskar detta.⁷² I andra hand är "väsentliga" och "icke väsentliga" delar rättsliga kategorier och det tillkommer i sista hand domstolen att tolka dessa begrepp och kontrollera om de tillämpas på rätt sätt i det konkreta fallet.⁷³

124. Ur ett liknande perspektiv anser jag vidare inte att bevisbördan på något sätt skulle ha omkastats. Tribunalen tillämpade i ett rättsligt och sakligt komplicerat mål helt enkelt de normala principerna i fråga om bevisbörda i direkt talan. I den mån motparterna hade inlett ett *prima facie*-mål ålåg det kommissionen att på ett sakligt och detaljerat sätt vederlägga och bestrida de uppgifter som motparterna lagt fram liksom följderna av dessa.⁷⁴ Tribunalen fann dock inte kommissionens motargument övertygande utan bedömde att kommissionen inte utan att i praktiken ändra de gränsvärden som anges i bilaga I till förordning nr 715/2007 kunde i) fastställa NTE-värden för kväveoxidutsläpp som, på grund av överensstämmelsefaktorerna CFpollutant, är högre än det gränsvärdet och, i vart fall, inte fick ii) anta faktorer av en sådan magnitud som överensstämmelsefaktorerna CFpollutant.

⁷² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2014, kommissionen/parlamentet och rådet (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40): "unionslagstiftaren förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när den beslutar att tilldela kommissionen en delegerad befogenhet med stöd av artikel 290.1 FEUF eller en genomförandebefogenhet med stöd av artikel 291.2 FEUF". Se även dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 46).

⁷³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 67), och dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 47).

⁷⁴ Se, analogt, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

125. Av dessa överväganden följer slutligen att den avgörande fråga som de anförda grunderna ger upphov till är huruvida tribunalens rättstillämpning var felaktig när den fann att kommissionen genom den angripna förordningen i praktiken ändrade en väsentlig del av den centrala lagstiftningen.

126. Mot bakgrund av de argument som klagandena anförts kan jag inte se någon sådan felaktighet.

127. För det första utgör de gränsvärden för kväveoxidutsläpp som anges i förordning nr 715/2007, uppenbarligen en *väsentlig del* av denna lagstiftning.⁷⁵ I likhet med tribunalen förstår jag inte hur man med tanke på lydelsen, sammanhanget och framför allt ändamålet med unionsåtgärden skulle kunna dra någon annan slutsats i denna fråga. Kommissionen hade således inte rätt att ändra nämnda gränsvärde genom att anta sådan genomförandelagstiftning som den angripna förordningen. Parterna förefaller vara ense i detta avseende.

128. För det andra kan det faktiskt i princip hävdas att inslag som NTE-värdena eller överensstämmelsefaktorn CFpollutant – i synnerhet om de ses var för sig – är icke väsentliga delar i förordningen. De utgör tekniska inslag av rent funktionell och instrumentell art. Det följer ganska tydligt av skäl 26 samt artiklarna 5.3 och 14.3 i förordning nr 715/2007 att förfarandena och provningarna för typgodkännande utgör icke väsentliga delar av förordningen och således kan antas av kommissionen i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll.

129. För det tredje följer det emellertid inte härav att kommissionen, när denna fastställer vissa parametrar för RDE-testerna (såsom NTE-värdena och/eller överensstämmelsefaktorn CFpollutant), aldrig skulle kunna påverka vad som i sig är en väsentlig del (gränsvärdet för kväveoxidutsläpp). Om det kontrollförfarande som valts och de specifika värden som beslutats inom detta är alltför generösa och verkningslösa blir naturligtvis det gränsvärde som unionslagstiftaren har fastställt antingen omöjligt att kontrollera eller överskrids i praktiken. En följd av detta blir att det ofta i realiteten inte kommer att iakttas. Jag finner således inte något fel, åtminstone inte rent teoretiskt, i tribunalens resonemang att antagandet av alltför höga parametrar i praktiken skulle kunna medföra en indirekt ändring eller förtäckt ändring av gränsvärdet för kväveoxidutsläpp.

130. Huruvida de särskilda parametrar som beslutas av kommissionen, med tanke på de särskilda omständigheterna i detta mål, medför en ändring i *praktiken* av gränsvärdet för kväveoxidutsläppen förefaller vara en komplicerad ny bedömning av de faktiska omständigheterna. Bevisningen utgör i sig inte, under förutsättning att klagandena inte hävdar (och bevisar) att den har missuppfattats, en rättsfråga som kan prövas i ett mål vid EU-domstolen om överklagande eller i fråga om den bevisning som tribunalen har hänvisat till.⁷⁶ Enligt domstolens fasta praxis måste en missuppfattning framstå som uppenbar utifrån handlingarna i målet, utan att det är nödvändigt att göra en ny bedömning av de faktiska omständigheterna och av bevisningen.⁷⁷

131. I förevarande mål ser jag inte någon sådan missuppfattning.

⁷⁵ De väsentliga delarna av grundläggande lagstiftning utgörs härvid av de delar vars antagande kräver sådana politiska val som omfattas av unionslagstiftarens eget ansvar. Se dom av den 11 maj 2017, Dyson/kommissionen (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

⁷⁶ Se, nyligen, exempelvis dom av den 28 maj 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/kommissionen (C-309/19 P, EU:C:2020:401, punkt 10 och där angiven rättspraxis).

⁷⁷ Se bland annat dom av den 10 mars 2021, Ertico – ITS Europé/kommissionen (C-572/19 P, EU:C:2021:188, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

132. Ingen av klagandena eller intervenienterna har framfört några övertygande argument som visar att tribunalen *fundamentalt* skulle ha missförstått sakförhållandena eller felaktigt tolkat den bevisning som framlagts av parterna. Tvärtom drog tribunalen en slutsats som inte bara är möjlig utan också tycks finna stöd i olika relevanta officiella handlingar till vilka hänvisning gjorts av parterna. Exempelvis drogs i Europaparlamentets ”betänkande om undersökningen av utsläppsmätningar i bilindustrin” slutsatsen att överensstämmelsefaktorn ”i praktiken försvagar de utsläppsnormer som för närvarande är i kraft”, ”inte [är] berättiga[d] ur ett tekniskt perspektiv, och ... [inte] återspeglar ... något uppenbart behov att utveckla ny teknik” och kan ses som ”ett i praktiken tillämpat allmänt undantag från tillämpliga utsläppsgränser under avsevärd tid”.⁷⁸ Likaså redovisas i ett briefingdokument från revisionsrätten den åsikt som framförts av ett antal forskare att de gränsvärden för kväveoxid som angetts för RDE-tester tycks försvaga den ändamålsenliga verkan av dessa provningar, och det konstateras i dokumentet att det i Förenta staterna är klart lägre satta gränsvärden som gäller.⁷⁹

133. Jag anser dock att ett argument som borde beaktas – eftersom det utgör kritik mot tribunalens rättsliga resonemang och inte mot dess bedömning av relevanta fakta – är att tribunalen påstås ha förbisett den kumulativa karaktär som de båda provningarna har. Eftersom både de gamla provningarna (laboratorietest – NEDC) och de nya (verklig körning – RDE) måste ge godkänt resultat för att ett fordon ska typgodkännas anser klagandena att den angripna förordningen inte *ändrar den situation som rådde innan*. Följaktligen kan det inte i praktiken föreligga någon ändring av den centrala lagstiftningen.

134. Detta väcker frågan vilken den ifrågavarande ”situation som rådde innan” var. Klagandena förefaller ha rätt då de hävdar att den angripna förordningen inte har medfört, och heller inte kan medföra, en ändring till det sämre (*in peius*) av den situation som rådde innan, om nämnda situation förstås som det förhållande som gällde under år 2016. Om jag på rätt sätt har förstått provningssystemet skulle den angripna förordningen egentligen logiskt sett ha förbättrat kontrollen av överensstämmelsen med Euro 6-normen.

135. Det förhållandet att situationen inte har förändrats i *faktiskt* hänseende (eller eventuellt bara har förbättrats) kan emellertid inte vederlägga tribunalens slutsats vad avser den rättsstridiga ändringen av det *rättsliga* förhållandet, vilken logiskt sett borde vara utgångspunkten för bedömningen.

136. Visserligen var det högst sannolikt påkallat med en insats från kommissionens sida i det berörda ärendet. I enlighet med skäl 15 och artikel 14.3 i förordning nr 715/2007 är kommissionen skyldig att se över de förfaranden, tester och krav som avses i artikel 5.3 liksom de provningscykler som används för att mäta utsläpp. Om man vid översynen finner att dessa inte längre är adekvata eller inte längre avspeglar de verkliga utsläppen *ska* de anpassas så att de avspeglar utsläppen vid verklig körning på väg.

137. Detta avleder emellertid inte uppmärksamheten från det förhållandet att kommissionen, så som tribunalen fann, har antagit en lagstiftning som, under en viss period, *alltjämt medgav avvikelser* från det gränsvärde för kväveoxidutsläpp som anges i den centrala lagstiftningen.

138. Med andra ord är det rättsliga förhållande till vilket situationen, efter det att en överträdelse har upptäckts, normalt förväntas återgå, en förnyad iakttagelse av det rättsliga krav som hela tiden förelåg. Argumentet att kommissionens angripna förordning inte ”gjorde saken sämre” kan

⁷⁸ Hänvisning återfinns i fotnot 53 ovan, punkterna 6 och 9–11 i slutsatserna.

⁷⁹ I fråga om EU:s reaktion på ”dieselgateskandalen”, se ovan fotnot 9, s. 25.

mycket väl vara korrekt med tanke på den *faktiska situation* som förelåg vid den aktuella tidpunkten och som uppdagades efter dieselgateskandalen. Om ett antal tillverkare och fordonstyper på marknaden vid den tiden faktiskt inte uppfyllde kraven, vissa av dem till och med i anmärkningsvärd grad, måste faktiskt de lagstiftningsinsatser, vilka syftar till att stegvis säkerställa åtminstone en viss överensstämmelse under de förhållanden som faktiskt rådde vid det tillfället, vara ett agerande som är till för de sanna intressena för systemet som sådant och dess framtida funktion.

139. Faktum kvarstår emellertid att kommissionen inom det nämnda förfarandet, såsom tribunalen har angett, tillät ytterligare avvikelser från det förhållande till vilket situationen *rättsligen omedelbart* borde ha återgått, det vill säga till full överensstämmelse med den befintliga norm som tidigare föreskrivits av unionslagstiftaren, vilken borde ha upprätthållits och genomdrivits hela tiden. Detta är ur rättslig synvinkel den relevanta "situation som rådde innan".

140. Jag finner därför inte något fel i sig i tribunalens slutsats att kommissionen genom att anta den angripna förordningen ändrade rättsläget genom att bokstavligen tillåta utsläpp över det gränsvärde som fastställts av unionslagstiftaren, varvid dessa specifika gränsvärden utgjorde en väsentlig del som kommissionen inte hade rätt att i praktiken ändra genom ren genomförandelagstiftning.

141. Den överklagade domen ska således även på denna punkt fastställas.

C. Konsekvenser av tribunalens bedömning

1. Räckvidden av ogiltigförklaringen

142. Med sin fjärde grund gör Tyskland gällande att tribunalen begick ett fel då den fann att punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen var *avskiljbar* från instrumentet i övrigt. Tyskland anför att tribunalen i enlighet med det resonemang som tillämpades i den överklagade domen även borde ha ogiltigförklarat artikel 1.2 i den angripna förordningen, vilken ändrar artikel 3.10 i förordning nr 692/2008, i så måtto att det i den implicit – så som det anges i punkt 156 i den överklagade domen – fastställs vid vilken tidpunkt som RDE-testerna inte längre genomförs endast i kontrollsyfte.

143. Staden Bryssel har invänt att denna grund inte kan upptas till sakprövning och anför att Tyskland inte har något intresse av en fullständig ogiltigförklaring av den angripna förordningen.

144. Det är faktiskt inte direkt uppenbart vilket syfte en ytterligare ogiltigförklaring skulle tjäna om ett centralt inslag i strukturen redan har avlägsnats. Rent allmänt skulle den tyska regeringen emellertid kanske kunna anse att det, i stället för ett asymmetriskt system (det gamla systemet minus CFpollutant, eller en lägre överensstämmelsefaktor beslutad av kommissionen), vore mer fördelaktigt eller rimligt med ett system som har setts över. Om så verkligen är fallet kan den tyska regeringen ha ett intresse av en ogiltigförklaring av förordningen i dess helhet. Invändningen mot upptagande till sakprövning ska därför avvisas.

145. Under alla omständigheter förefaller argumentet emellertid sakna grund.

146. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att det är möjligt att ogiltigförklara en del av en unionsrättsakt under förutsättning att denna del kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Domstolen har också ansett att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt om rättsaktens kärninnehåll skulle ändras när en del av rättsakten ogiltigförklaras.⁸⁰

147. I förevarande mål är det problematiska inslag som tribunalen har pekat på i den angripna förordningen (överensstämmelsefaktorn) mycket specifikt. Denna koefficient kommer att fortsatt tillämpas fram till dess att unionslagstiftaren upphäver den och ersätter den med en som bättre återspeglar verkligheten, eller helt enkelt beslutar att avskaffa den.

148. Den tyska regeringen har inte förklarat varför upphävandet eller ersättandet av koefficienten nödvändigtvis skulle påverka funktionen av det regelverk som ändras av eller genomförs genom den angripna förordningen. Tribunalen har faktiskt inte funnit något grundläggande fel i utformningen av provningarna, utan endast i de NTE-värden som fastställts genom dessa (på grund av överensstämmelsefaktorn).

149. Den tyska regeringen har inte heller klargjort exakt vad som skulle ha förändrats om tribunalen även hade ogiltigförklarat artikel 1.2 i den angripna förordningen.

150. Jag anser således att talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

2. Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen

151. Med sin andra grund gör Ungern gällande att tribunalen begick ett fel då den begränsade rättsverkningarna av sin ogiltigförklaring i tiden till en rimlig period om högst 12 månader. Ungern anser att denna maximala tid är för kort på grund av det i praktiken är omöjligt för unionslagstiftaren att anta en ny lagstiftning inom denna tidsram.

152. Mycket likartade argument anförs inom Tysklands femte grund. Den tyska regeringen hänvisar till den tyska bilindustrins bedömningar i fråga om hur många bilar från tyska och andra producenter i hela Europa som inte längre kan säljas och anger vidare att det potentiella rättsliga tomrum som påstås redan har skapats genom tribunalens dom eventuellt kan medföra ett totalstopp inom produktion, godkännande och registrering av nya bilar på grund av den därav föranledda osäkerheten om rättsläget.

153. Jag är inte övertygad i fråga om dessa grunder.

154. Enkelt uttryckt är den fråga som klagandena ställer till domstolen följande: Är perioden på 12 månader tillräckligt lång för att unionsinstitutionerna ska kunna anta nya åtgärder som, genom att avhjälpa det fel som konstaterats, säkerställer överensstämmelsen med de normer som anges i den centrala lagstiftningen?

155. Mot bakgrund av de argument som klagandena framfört antar jag att domstolen för att besvara den frågan måste företa en förnyad prövning av de faktiska omständigheterna. Klagandena åberopar egentligen inte en felaktighet vad gäller de metoder och kriterier som tribunalen tillämpar i sin prövning (såsom tillämpning av fel normer, utelämnande av vissa

⁸⁰ Se dom av den 18 mars 2014, kommissionen/parlamentet och rådet (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

relevanta inslag osv.). De hävdar bara att tribunalen har gjort en felaktig bedömning i allmänhet. I detta avseende tvivlar jag därför på att dessa grunder över huvud taget är möjliga att uppta till sakprövning.

156. I alla händelser anmärker inte klagandena på någon särskild faktisk eller rättslig faktor till stöd för att en 12-månadersperiod är otillräcklig för kommissionen för att ingripa på grundval av sina genomförandebefogenheter i syfte att råda bot på de problem som har konstaterats i den angripna förordningen.

157. Följaktligen finner jag att dessa grunder inte kan tas upp till prövning i sak och att de under alla omständigheter saknar verkan.

VI. Rättegångskostnader

158. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats av vinnande part.

159. Eftersom motparterna har yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnader ska dessa bäras av klagandena.

160. Enligt artikel 140.1 och 140.3 i domstolens rättegångsregler ska intervenienter bära sina egna rättegångskostnader.

VII. Förslag till avgörande

161. Jag föreslår att domstolen ska

- ogilla överklagandena,
- förplikta Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern och Europeiska kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna för Ville de Paris, Ville de Bruxelles och Ayuntamiento de Madrid vid tribunalen och domstolen, och
- förplikta samtliga intervenienter att bära sina egna rättegångskostnader.