



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 13 december 2018*

”Miljö – Förordning (EU) 2016/646 – Utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) – Fastställande, såvitt avser kväveoxidutsläpp, av värden som inte får överskridas (*not-to-exceed* (NTE)) vid provning vid verklig körning (*real driving emission* (RDE)) – Talan om ogiltigförklaring – Kommunala myndigheters behörighet i fråga om miljöskydd att införa trafikbegränsningar för vissa fordon – Villkoret direkt berörd – Upptagande till sakprövning – Kommissionen saknar behörighet – Iakttagande av överordnade rättsregler – Anpassning i tiden av verkningarna av en dom om ogiltigförklaring – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Ersättning för påstådd skada på renommé och anseende”

I de förenade målen T-339/16, T-352/16 och T-391/16,

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

sökande i mål T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgien), företrädd av advokaterna M. Uyttendaele och S. Kaisergruber,

sökande i mål T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Spanien), företrädd av advokaten F. Zunzunegui Pastor,

sökande i mål T-391/16,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano och J.-F. Brakeland, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av 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) samt angående talan enligt artikel 268 FEUF om ersättning för den skada som ville de Paris påstår sig ha åsamkats med anledning av att nämnda förordning antagits,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska och franska.

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni samt domarna L. Madise (referent), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk och C. Mac Eochaidh,

justitiesekreterare: handläggaren M. Marescaux,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 17 maj 2018,

följande

Dom

- 1 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) kompletterar bestämmelserna om provningsförfarande för utsläpp vid verklig körning (*real driving emission, RDE*), detta för att kontrollera utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon inom ramen för den provning som görs innan tillstånd lämnas till att nya fordon släpps ut på marknaden. Syftet med dessa provningsförfaranden är att bättre återspegla utsläppsnivån vid verklig körning än vad som framkommer vid tester i laboratorier. I den angripna förordningen har kommissionen närmare bestämt fastställt för kväveoxidutsläpp *not-to-exceed*-gränser (NTE-gränser) (det vill säga gränsvärden som inte får överskridas) vid tester vid verklig körning, som följer av överensstämmelsefaktorer CFpollutant tillämpade på de utsläppsgränser som fastställts för Euro 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1). Sökandena, det vill säga ville de Paris (nedan kallad staden Paris), ville de Bruxelles (nedan kallad staden Bryssel) och ayuntamiento de Madrid (nedan kallad Madrid kommun), har yrkat att tribunalen ogiltigförklarar den angripna förordningen. De anser nämligen att Europeiska kommissionen inte fick anta NTE-gränser för kväveoxidutsläpp som överstiger de utsläppsgränsvärden som fastställts för Euro 6. Kommissionen har bestritt att sökandenas talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning och gjort gällande att talan i vart fall inte kan bifallas i sak. Staden Paris har dessutom yrkat symboliskt skadestånd på en euro för den skada som staden påstår sig ha åsamkats med anledning av den angripna förordningen. Kommissionen har därvid gjort gällande att även skadeståndstalan antingen ska avvisas eller ogillas.

Bakgrund till tvisten

- 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (ramdirektiv) (EUT L 263, 2007, s. 1) utgör resultatet av en konsolidering av flera olika texter. I detta direktiv anges att de tekniska krav som gäller för system, komponenter, separata tekniska enheter och fordon bör harmoniseras och specificeras i "rättsakter". Syftet med dessa rättsakter bör främst vara att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet, hälsoskydd, miljöskydd, energieffektivitet och skydd mot obehörig användning. Dessa bestämmelser inrättar ett system med gemenskapstypgodkännande för samtliga fordonskategorier. Det framgår av artikel 3 i detta direktiv att när en medlemsstat meddelar ett "EG-typgodkännande" för en fordonstyp så intygar medlemsstaten att denna typ av fordon uppfyller de tillämpliga administrativa bestämmelserna och tekniska kraven i direktivet och i de "rättsakter" som anges i en av direktivets bilagor. Dessa "rättsakter" kan i direktivets mening bland annat utgöras av andra särdirektiv eller särförordningar, varvid var och en av dessa "rättsakter" avser en specifik aspekt.

- 3 Det framgår av bilaga IV till direktivet att ett EG-typgodkännande av en fordonstyp förutsätter att fordonstypen uppfyller vad som anges i bestämmelserna i ett tiotal "rättsakter" avseende exempelvis brandskydd, styrutrustning, bromsutrustning eller – såsom i förevarande mål – utsläpp. Den "rättsakt" som avses i detta avseende – såvitt avser lätta personbilar och lätta nyttofordon – är förordning nr 715/2007.
- 4 Enligt artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 får medlemsstaterna inte "förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon ... av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon ... uppfyller kraven i detta direktiv".
- 5 Skälen i förordning nr 715/2007 gör det möjligt att förstå kontexten till förordningen. Skäl 2 i förordningen – som avser rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 42, 1970, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 120), vilket ersatts av direktiv 2007/46 – erinrar om att förordningen är en av flera "rättsakter" inom ramen för det typgodkännandeförfarande som föreskrivs i direktivet. Vidare anges i skäl 4 i förordningen att förordningen utgör en del av programmet "Ren luft i Europa" som hade lanserats av kommissionen år 2001. En av slutsatserna i "den tematiska strategin" är att det är nödvändigt att ytterligare minska utsläppen från transportsektorn (luft-, sjö- och landtransport), hushållen och energi-, jordbruks- och industrisektorerna för att EU:s mål för luftkvaliteten ska kunna uppnås. Euro 5- och Euro 6-normerna för fordon är några av de åtgärder som utformas för att minska utsläppen av såväl partiklar som ozonbildande ämnen såsom kväveoxider och kolväten. I skälen 5 och 6 i förordningen preciseras slutligen att det är nödvändigt att särskilt dieselfordonens kväveoxidutsläpp minskas avsevärt, vilket kräver att ambitiösa gränsvärden uppfylls i steget för Euro 6 utan att man behöver avstå från dieselmotorernas fördelar vad gäller bränsleförbrukning och utsläpp av kolväten och kolmonoxid. En mellanliggande åtgärd för att minska kväveoxidutsläpp (steget för Euro 5) måste definieras för att ge fordonstillverkarna möjlighet att planera långsiktigt.
- 6 Artikel 10 i förordning nr 715/2007 har rubriken "Typgodkännande". Däri föreskrivs bland annat att när det gäller personbilar och persontransportfordon ska gränsvärdena i Euro 5-normen tillämpas från och med den 1 september 2009 för typgodkännanden; att nya fordon som inte uppfyller kraven i denna norm inte längre får registreras, försälas eller tas i bruk från och med den 1 januari 2011; att gränsvärdena i Euro 6-normen ska tillämpas från och med den 1 september 2014 för typgodkännande och att från och med den 1 september 2015 får nya fordon som inte uppfyller kraven inte längre registreras, försälas eller tas i bruk. I tabell 1 och 2 i bilaga I till förordning nr 715/2007 fastställs exempelvis gränsvärden för kväveoxidutsläpp för dieseldrivna personbilar eller dieseldrivna persontransportfordon till 180 mg/km för Euro 5-normen och till 80 mg/km för Euro 6-normen.
- 7 Artikel 4 i förordning nr 715/2007 har rubriken "Tillverkarnas skyldigheter". I artikel 4.1 åläggs biltillverkarna att visa att alla nya fordon som säljs, registreras eller tas i bruk inom unionen är typgodkända i enlighet med denna förordning och dess genomförandeåtgärder. I dessa skyldigheter ingår att de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga I till förordningen ska respekteras. I artikel 4.2 andra stycket preciseras att tillverkarna ska säkerställa att utsläpp från avgasrör och utsläpp genom avdunstning begränsas effektivt under fordonets hela normala livslängd och vid normal användning. Det preciseras därvid att överensstämmelsen hos fordon som är i drift ska kontrolleras under en period som kan uppgå till 5 år eller 100 000 km, varvid det som först uppnås gäller. I artikel 4.2 tredje stycket föreskrivs att "[ö]verensstämmelsen hos fordon i drift skall särskilt kontrolleras med avseende på utsläpp från avgasrör som provas mot de utsläppsgränser som anges i bilaga I" och att [k]ommissionen skall se över provningsförfarandena för att förbättra kontrollen av utsläpp genom avdunstning och utsläpp vid låg omgivningstemperatur". I artikel 4.4 föreskrivs särskilt att de särskilda förfaranden och krav som ska gälla för genomförandet av ovannämnda bestämmelser ska fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 15.2 i samma förordning, vilken numera motsvarar det kommittéförfarande "med kontroll" som anges i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning

(EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 2011, s. 13), enligt artikel 13 i sistnämnda förordning.

- 8 Artikel 5 i förordning nr 715/2007 har rubriken ”Krav och provningar”. I artikel 5.1 föreskrivs först att ”[t]illverkarna skall utrusta fordonet på ett sådant sätt att ... fordonet vid normal användning överensstämmer med denna förordning och dess genomförandeåtgärder”. I artikel 5.2 föreskrivs att det ska vara förbjudet – om inte specifika omständigheter råder – att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp. Slutligen föreskrivs följande i artikel 5.3:

”De specifika förfarandena, provningarna och kraven för typgodkännande som anges i denna punkt, liksom sådana krav för genomförandet av punkt 2 som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning genom att komplettera den, skall antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 15.3. Detta skall inkludera fastställandet av de krav som gäller

- a) utsläpp från avgasrör, inbegripet testcykler, utsläpp vid låg omgivningstemperatur, utsläpp vid tomgång, röktäthet och efterbehandlingssystemens korrekta funktion och regenerering,

...

- c) OBD-system och utsläpps begränsande anordningars funktion efter ibruktagande,

- d) hållbarheten hos utsläpps begränsande anordningar, reservdelar till ersättande utsläpps begränsande anordningar, överensstämmelsen för fordon i drift, produktionsöverensstämmelse och trafiksäkerhet,

...”

- 9 Nämnda förfarande, som avser artikel 15.3 i förordning nr 715/2007, motsvarar det ”föreskrivande” kommittéförfarande ”med kontroll” som föreskrivs 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), vars rättsverkan har bibehållits med avseende på de rättsakter som hänvisar därtill med tillämpning av artikel 12 i förordning nr 182/2011.

- 10 I artikel 14.3 i förordning nr 715/2007 föreskrivs följande:

”Kommissionen skall se över de förfaranden, tester och krav som avses i artikel 5.3 liksom de testcykler som används för att mäta utsläpp. Om man vid översynen finner att dessa inte längre är adekvata eller inte längre avspeglar de verkliga utsläppen skall de 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, skall antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 15.3.”

- 11 Kommissionens förordning (EG) nr 692/2008 av den 18 juli 2008 om genomförande av förordning nr 715/2007 (EUT L 199, 2008, s. 1) antogs särskilt med avseende på genomförandet av artiklarna 4 och 5 i sistnämnda förordning. I skäl 2 i förordning nr 692/2008 erinras det om att nya lätta fordon ska uppfylla nya utsläppsgränser, och 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. Syftet med den här förordningen är således att ange kraven för typgodkännande av fordon enligt Euro 5 och Euro 6. I skäl 9 i samma förordning anges att de föreskrivna åtgärderna överensstämmer med yttrandet från tekniska kommittén för motorfordon, som nämns i artikel 40 i direktiv 2007/46.

- 12 I artikel 3.1 i förordning nr 692/2008 föreskrivs att för att erhålla EG-typgodkännande av ett fordon med avseende på bland annat utsläpp ska tillverkaren visa att fordonen uppfyller provningsförfarandena i bilagorna III–VIII, X–XII, XIV, XVI och XX till denna förordning. Artikel 3.2 i förordningen preciserar i huvudsak att fordonen ska beroende på vad som är kännetecknande för dem genomgå de olika slags prov som anges i figur I.2.4 i bilaga I, vilka i sin tur beskrivs i olika bilagor. Exempelvis omfattas typ 1-prov av bilaga III som har rubriken "Kontroll av genomsnittliga avgasutsläpp vid normala förhållanden", och typ 4-prov omfattas av bilaga VI som har rubriken "Bestämning av avdunstningsutsläpp". Artikel 3.5 i förordningen erinrar om att "[t]illverkaren ska vidta tekniska åtgärder för att se till att avgasutsläpp och utsläpp på grund av avdunstning begränsas effektivt i enlighet med denna förordning under fordonets normala livslängd och under normala användningsförhållanden".
- 13 Till följd av olika studier och i medierna uppmärksammade omständigheter som visade att typ 1-proven inte återspeglade den verkliga utsläppsnivån vid verklig körning på väg, ändrade och kompletterade kommissionen förordning nr 692/2008 med stöd av artikel 5.3 i förordning nr 715/2007, det vill säga enligt det "föreskrivande" kommittéförfarandet "med kontroll" som föreskrivs i artikel 5a i beslut 1999/468 (se punkt 9 ovan). I detta avseende antog kommissionen den angripna förordningen. I skälen 3–10 i den angripna förordningen anges följande:

"Kommissionen har genomfört en detaljerad analys baserad på egen forskning och extern information av de förfaranden, provningar och krav för typgodkännande som fastställs i förordning (EG) nr 692/2008, och konstaterat att utsläppen vid verklig körning på väg av Euro 5/6-fordon väsentligt överskrider de utsläpp som uppmätts under den föreskrivna nya europeiska körcykeln (NEDC) [tillämpad på typ 1-prov], särskilt med avseende på [kväveoxid]utsläpp från dieselfordon.

...

Manipulationsanordningar, enligt definitionen i artikel 3.10 i förordning (EG) nr 715/2007, som minskar nivån på begränsningen av utsläpp är förbjudna. Nyligen inträffade händelser har framhävt behovet av att förstärka efterlevnaden i detta avseende. ...

...

Kommissionen inrättade i januari 2011 en arbetsgrupp med deltagande av alla berörda parter för att utveckla ett provningsförfarande för utsläpp vid verklig körning (real driving emission, RDE) som bättre återspeglar de utsläpp som uppmätts i trafiken. I detta syfte, och efter omfattande tekniska överläggningar, användes det alternativ som föreslås i förordning (EG) nr 715/2007, dvs. ombordsystem för utsläppsmätning (Portable Emissions Measurement Systems, PEMS) och not-to-exceed-gränser (NTE-gränser).

RDE-provningar infördes genom [kommissionens förordning (EU) 2016/427 av den 10 mars 2016 om ändring av förordning (EG) nr 692/2008 vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) (EUT L 82, 2016, s. 1)]. Det är nu nödvändigt att fastställa kvantitativa RDE-krav för att begränsa avgasutsläppen under alla normala användningsförhållanden enligt de utsläppsgränser som anges i förordning (EG) nr 715/2007. För detta ändamål bör statistiska och tekniska osäkerheter i mätmetoderna tas i beaktande.

För att ge tillverkarna möjlighet att successivt anpassa sig till RDE-reglerna bör de slutliga kvantitativa RDE-kraven införas i två på varandra följande steg. I det första steget, som bör tillämpas från och med 4 år efter datumen för den obligatoriska tillämpningen av Euro 6-normerna, bör en överensstämmelsefaktor på 2,1 tillämpas. Det andra steget bör följa 1 år och 4 månader efter det första steget och kräva full överensstämmelse med det utsläppsgränsvärde för NO_x på 80 mg/km som fastställs i förordning (EG) nr 715/2007 plus en marginal som tar hänsyn till den ytterligare mätosäkerhet som rör användningen av ombordsystem för utsläppsmätning."

- 14 Såsom framgår av skälen 3–10 i den angripna förordningen infördes ett provningsförfarande för kontroll av utsläpp från fordon vid verklig körning innan förordning 2016/427 antogs. Förordning nr 692/2008 kompletterades därvid med en bilaga III A med rubriken ”Kontroll av utsläpp vid verklig körning” som beskriver ett ytterligare provningsförfarande kallat typ 1 A eller RDE, som har till syfte att mäta utsläpp vid verklig körning med användning av ombordsystem för utsläppsmätning. Förordning 2016/427 ger, i punkt 2.1 i nämnda bilaga, uttryck för principen att resultaten från en RDE-provning överensstämmer med bestämmelserna i förordning nr 715/2007 om utsläppen under denna provning inte överstiger NTE-värdena under fordonets normala livstid, vilka beräknas enligt följande: $\text{NTE pollutant} = \text{CFpollutant} \times \text{Euro 6}$, där Euro-6 är den tillämpliga utsläppsgränsen [relevant med beaktande av fordonstyp, enligt förordning nr 715/2007 (i tabell 2 i bilaga I till förordningen, se punkt 6 ovan) och där] CFpollutant är ... överensstämmelsefaktor[n] (*conformity factor*) för respektive förorening”. Bestämmelserna i förordning 2016/427 föreskrev att så långa värdena för överensstämmelsefaktorerna inte hade fastställts så skulle RDE-provningarna tillämpas för de nya typgodkännandena, men endast i kontrollsyfte (artikel 3.10 i förordning nr 692/2008, såsom följer av förordning 2016/427).
- 15 Den angripna förordningen antogs – mot denna bakgrund och med avseende på de aspekter som hänger samman med vad som anförts av sökandena – huvudsakligen för att fastställa ett slutdatum för den period då RDE-provningar endast skulle användas i kontrollsyfte med fastställande av tillämpningsdatum för NTE-värdena inom ramen för dessa provningar för att medge eller vägra typgodkännande, därefter registrering, försäljning eller ibruktagande av nya fordon (exempelvis från och med den 1 september 2017 så kan typgodkännande för lätta personbilar och persontransportfordon endast beviljas om RDE-provningen är övertygande, och från och med den 1 september 2019 får nya fordon i dessa kategorier inte längre registreras, försälas eller tas i bruk om inte deras fordonstyp godkänts vid en sådan provning). Vidare fastställdes en överensstämmelsefaktor CFpollutant för kväveoxider (men inte för andra föroreningar i detta skede). Värdet på denna fastställdes till 2,1 såsom en option för tillverkarna under en övergångsperiod på två år och fyra månader från och med den dag då överensstämmelse med dessa provningar erfordras för typgodkännande, och under en övergångsperiod på ett år och fyra månader från och med den dag då överensstämmelse med dessa provningar erfordras för registrering, försäljning eller ibruktagande av nya fordon. Det normala värdet på överensstämmelsefaktorn CFpollutant för kväveoxider, kallat ”slutligt”, fastställdes till 1,5.
- 16 För en dieseldriven personbil eller persontransportfordon är exempelvis det NTE-värde för kväveoxidutsläpp som inte får överskridas vid RDE-provningar för att typgodkännande ska kunna meddelas 168 mg/km mellan den 1 september 2017 och den 31 december 2019, därefter 120 mg/km från och med den 1 januari 2020, för en utsläppsgräns som fastställts till 80 mg/km i Euro 6-normen, såsom framgår av artikel 3.10 tredje stycket jämförd med punkterna 2.1, 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till förordning nr 692/2008, i dess lydelse enligt den angripna förordningen. Det är dessa bestämmelser i den angripna förordningen, om fastställande för kväveoxidutsläpp av värden för överensstämmelsefaktorer CFpollutant och därav följande NTE-värden, som har bestritts av sökandena i förevarande mål.
- 17 Vidare finns det anledning att beakta – såsom en sektorsvis reglering men på en mer allmän nivå – Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1). I artikel 1 led 5 i detta direktiv föreskrivs att syftet med direktivet bland annat är att upprätthålla luftkvaliteten där den är god och förbättra den i övriga fall. I direktivet definieras gränsvärden, målvärden, kritiska nivåer, tröskelvärden för larm, tröskelvärden för information eller utvärderingströsklar jämte andra uppgifter med avseende på olika föroreningar som kan påverka luftkvaliteten, bland annat för kvävedioxid. I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa zoner och tätbebyggelse inom hela sitt territorium, varvid luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner och all tätbebyggelse.

- 18 Bland andra bestämmelser som avser att säkerställa luftkvaliteten återfinns artikel 13 i direktiv 2008/50. Däri föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att gränsvärdena för olika föroreningar inte överskrids i samtliga zoner och all tätbebyggelse, bland annat när det gäller kvävedioxid. 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 som anges ...". Artikel 23 preciserar dessutom att dessa planer kan innehålla handlingsplaner på kort sikt. Artikel 24.2 i samma direktiv har följande lydelse:

"De handlingsplaner på kort sikt ... får, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, omfatta effektiva åtgärder för att begränsa och vid behov tillfälligt avbryta verksamhet som bidrar till risken för att respektive gräns- eller målvärden eller tröskelvärde för larm kommer att överskridas. Handlingsplanerna får omfatta åtgärder som avser motorfordonstrafik, ..."

Förfarandet och parternas yrkanden

- 19 Staden Paris väckte talan den 26 juni 2016 (mål T-339/16), staden Bryssel väckte talan den 29 juni 2016 (mål T-352/16) och Madrid kommun väckte talan den 19 juli 2016 (mål T-391/16).
- 20 Kommissionen har, genom särskilda handlingar som ingavs den 28 september, den 23 september och den 5 oktober 2016, med stöd av artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler framställt invändningar om rättegångshinder i de tre målen. Kommissionen har därvid yrkat att tribunalen ska avgöra målen utan att påbörja handläggningen av målen i sak.
- 21 Staden Paris yttrade sig den 15 november 2016, staden Bryssel den 16 november 2016 och Madrid kommun den 15 november 2016 angående kommissionens invändning om rättegångshinder.
- 22 Tribunalen beslutade den 20 mars 2017 att förena kommissionens invändningar om rättegångshinder med prövningen av målen i sak.
- 23 Kommissionen inkom med svaromål den 2 maj 2017.
- 24 Den 16 maj 2017 beredde tribunalen parterna tillfälle att i replik och duplik yttra sig angående vilken inverkan som artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 kan ha på frågan om talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning.
- 25 Staden Paris, staden Bryssel och Madrid kommun inkom med sina repliker den 28 juni 2017, varvid de utvecklade sina ståndpunkter i enlighet med vad som efterfrågats av tribunalen.
- 26 Kommissionen inkom med sina dupliker den 15 september 2017, varvid kommissionen utvecklade sin ståndpunkt i enlighet med vad som efterfrågats av tribunalen.
- 27 I beslut av den 6 mars 2018 beslutade tribunalen i plenum att lotta målen på nionde avdelningen i utökad sammansättning.
- 28 Ordföranden på nionde avdelningen i utökad sammansättning beslutade den 10 april 2018 att förena målen T-339/16, T-352/16 och T-391/16 vad gäller den muntliga delen av förfarandet samt det slutliga avgörandet.
- 29 Staden Paris, staden Bryssel och kommissionen utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 17 maj 2018. Madrid kommun närvarade inte vid förhandlingen.

30 Staden Paris har yrkat att tribunalen ska

- avslå kommissionens invändning om rättegångshinder, att tribunalen tar upp yrkandet om ogiltigförklaring och skadeståndsyrkandet till prövning i sak och att den förelägger kommissionen att yttra sig i sak,
- ogiltigförklara den angripna förordningen;
- förplikta kommissionen att betala en euro i symbolisk ersättning för den skada som åsamkats staden Paris med anledning av antagandet av förordningen; samt
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Staden Bryssel har yrkat att tribunalen ska

- ta upp talan till sakprövning och bifalla densamma,
- ogiltigförklara den angripna förordningen; samt
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Madrid kommun har yrkat att tribunalen ska

- avslå kommissionens invändning om rättegångshinder,
- uppta talan till prövning i sak och bifalla densamma med prövning av de grunder för ogiltigförklaring som åberopats i ansökan;
- ogiltigförklara den angripna förordningen vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6); och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

- avvisa talan i de tre målen utan att inleda handläggningen i sak,
- alternativt ogilla staden Paris och staden Bryssels talan om ogiltigförklaring, och ogilla staden Paris skadeståndstalan;
- alternativt ogilla Madrid kommuns talan; och
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Talan om ogiltigförklaring

Huruvida talan om ogiltigförklaring kan tas upp till prövning i sak

- 34 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får "[a]lla fysiska eller juridiska personer ... väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder".
- 35 Parterna är överrens om att frågan om talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning ska prövas utifrån den tredje hypotes som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF, det vill säga den hypotes som avser talan mot regleringsakter som berör sökanden direkt och som inte medför genomförandeåtgärder. Parterna är även överens om att den angripna förordningen är att anse som en regleringsakt och att den inte medför genomförandeåtgärder i bestämmelsens mening såvitt avser båda dessa aspekter. Det enda som är stridigt mellan parterna är om sökandena berörs direkt av den angripna förordningen. Kommissionen har bestritt att så är fallet medan sökandena däremot anser att så är fallet, eftersom den angripna förordningen begränsar sökandenas befogenhet att reglera fordonstrafiken för att minska luftföroreningar.
- 36 Frågan om en talan kan tas upp till sakprövning är emellertid en fråga som regleras av tvingande rätt och som inte är något som parterna kan råda över. I förevarande fall ska tribunalen emellertid först uttryckligen pröva om den angripna förordningen verkligen utgör en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 19).
- 37 Det har slagits fast att regleringsakter utgörs av andra rättsakter med allmän giltighet än lagstiftningsakter, det vill säga andra akter än de som antagits enligt det ordinarie lagstiftningsförfarande som anges i artikel 294 FEUF eller enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande, såsom det som anges i artikel 289.2 FEUF, som innebär att Europaparlamentet agerar med deltagande från Europeiska unionens råd eller vice versa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 51–61).
- 38 Kommissionen har antagit den angripna förordningen med stöd av artikel 5.3 i förordning nr 715/2007, det vill säga enligt det "föreskrivande" kommittéförfarande "med kontroll" som föreskrivs i artikel 5a i beslut 1999/468 (se punkt 9 ovan). Det är således inte fråga om någon lagstiftningsakt. I och med att det är fråga om en förordning så har den allmän giltighet i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 288 FEUF. Den är tillämplig på objektiva bestämda situationer och har rättsverkningar gentemot personkategorier som fastställts på ett allmänt och abstrakt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 februari 1988, *Kwekerij van der Kooy m.fl./kommissionen*, 67/85, 68/85 och 70/85, EU:C:1988:38, punkt 15). Det är sålunda fråga om en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 39 Vad gäller frågan om den angripna förordningen medför genomförandeåtgärder eller ej, så erinrar tribunalen om att man – vid prövningen av om en angripna regleringsakt medför genomförandeåtgärder eller ej inom ramen för prövningen av om en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF kan tas upp till sakprövning – ska utgå från den ställning som sökanden har och från föremålet för talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, *Telefónica/kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkterna 30 och 31).

- 40 Den angripna förordningen fordrar emellertid inte att några genomförandeåtgärder vidtas gentemot sökandena för att förordningen ska ingå i den rättsordning som är tillämplig på sökandena, även om förordningen gentemot andra personer innebär att många genomförandebeslut måste antas, till exempel beslut om bifall till eller avslag på ansökningar om typgodkännande eller registrering enligt dessa bestämmelser. Sådana enkla genomförandebeslut ska inte förväxlas med sådana genomförandeåtgärder som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF. Det är visserligen så, att alla genomförandebeslut – bland annat "repressiva" eller "betungande" sådana som meddelas som en sanktion mot underlåtenhet att iakttä en regleringsakt – också ska anses utgöra genomförandeåtgärder. Meningen med att i EUF-fördraget ta med den tredje hypotesen i artikel 263 fjärde stycket skulle emellertid ofta gå förlorad i det att denna hypotes just finns för att förhindra att enskilda rättssubjekt tvingas bli föremål för "repressiva" eller "betungande" åtgärder för att de via en begäran om förhandsavgörande ska kunna få till stånd en prövning av regleringsaktens lagenlighet, vilket bland annat betonats i domen av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27).
- 41 Vad slutligen avser frågan huruvida sökandena berörs direkt av den angripna förordningen, framgår följande av fast rättspraxis. Sökanden berörs direkt av rättsakten i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF om den angripna rättsakten har direkt inverkan på dennes rättsställning och inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning till dem som åtgärden riktar sig till och som ska genomföra den, eftersom åtgärden har en rent automatisk karaktär och endast följer av unionslagstiftningen utan att några mellanliggande regler ska tillämpas (dom av den 5 maj 1998, Dreyfus/kommissionen, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punkt 43, och dom av den 17 september 2009, kommissionen/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkt 48. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 13 maj 1971, International Fruit Company m.fl./kommissionen, 41/70–44/70, EU:C:1971:53, punkterna 23–29). Denna bedömning har inte ändrats på grund av att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009, genom vilket infördes en tredje hypotes avseende talerätten för fysiska eller juridiska personer enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2011, Microban International och Microban (Europe)/kommissionen, T-262/10, EU:T:2011:623, punkt 32, och dom av den 7 juli 2015, Federcoopesca m.fl./kommissionen, T-312/14, EU:T:2015:472, punkt 32).
- 42 I de nu aktuella målen har kommissionen bland annat gjort gällande att sökandenas befogenheter att reglera fordonstrafiken för att minska luftföroreningarna inte på något sätt har påverkats av den angripna förordningen. Denna förordning har enligt kommissionen inte påverkat sökandenas rättsställning, till skillnad från vad som påståtts av sökandena själva. Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att gränsvärdena för kväveoxidutsläpp – vilka följer av de Euro-normer som sökandena har hänvisat till med anledning av nationella bestämmelser för begränsningar av fordonstrafik beroende på hur stora utsläppen är – inte på något sätt har ändrats genom den angripna förordningen, och detta gäller särskilt de gränsvärden som följer av Euro 6-normen som just nu tillämpas med avseende på nya fordon. Den omständigheten att dessa nationella bestämmelser finns, samt att de begränsningar som följer av denna norm inte har ändrats, medför att sökandena inte kan anses vara direkt berörda av denna förordning. Kommissionen har i detta avseende påpekat att staden Bryssel vitsordat att denna förordning inte utgör något hinder för staden att fatta beslut om "bilfria dagar". Förordningens bestämmelser medför endast skyldigheter för fordonstillverkarna vad gäller förorenande utsläpp från avgasrör vid RDE-tester. I och med att sökandena inte på något sätt är inblandade i dessa tester, och inte heller allmänt i förfarandena för typgodkännande av fordon, så har deras rättsställning inte på något sätt påverkats av den angripna förordningen.
- 43 Vad gäller den eventuella inverkan som kan följa av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, där det föreskrivs att "[medlemsstaterna inte] ... får ... förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta

direktiv, om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv”, har tribunalen begärt in yttranden från parterna. Kommissionen har i detta avseende framfört följande.

- 44 Kommissionen har först gjort en teleologisk bedömning och därvid anför att direktiv 2007/46 – liksom all nu eller tidigare gällande europeisk lagstiftning om typgodkännanden för motorfordon – har artikel 114 FEUF, eller motsvarande artiklar i de fördrag som föregick EUF-fördraget, som rättslig grund. Nämda artikel avser ”[å]tgärderna om tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden eller få den att fungera”. Det är utifrån en sådan rättslig grund inte tillåtet att vidta åtgärder avseende transportpolitiken eller miljöpolitiken, och syftet med direktiv 2007/46, liksom med de direktiv som föregått direktiv 2007/46, är huvudsakligen att i varje medlemsstat underlätta utsläppandet på marknaden av fordon från andra medlemsstater, på så sätt att man förhindrar en fragmenterad inre marknad på grund av sådana olika krav och kontroller för saluföring av fordon som hade funnits kvar om dessa harmoniseringsåtgärder inte hade vidtagits. Men dessa harmoniseringsåtgärder går inte utöver detta. I synnerhet är det så att dessa åtgärder inte på något sätt har till syfte att begränsa de polisiära befogenheter som tillkommer medlemsstaternas myndigheter när det gäller fordonstrafiken när fordonen väl framförs av deras förare.
- 45 Kommissionen har i detta avseende hänvisat till olika skäl i direktiv 70/156 och i direktiv 2007/46, liksom till sitt förslag till direktiv som ska ersätta direktiv 2007/46. Kommissionen har dessutom betonat att dessa harmoniseringsåtgärder endast avser typgodkännande av nya fordonstyper och ibruktagande av nya fordon, men däremot inte fordon som redan tagits i bruk. Om man ansåg att direktiv 2007/46 och dess härledda ”rättsakter” begränsar de nationella myndigheternas befogenheter att reglera fordonstrafiken, så skulle detta innebära att dessa myndigheter inte längre har någon befogenhet på området. En sådan harmonisering skulle nämligen vara total, vilket visar hur felaktig en sådan tolkning skulle vara på grund av sin egen orimlighet. Även om unionen med stöd av artiklarna 91 eller 192 FEUF vidtog åtgärder med allmän giltighet på vägtrafikområdet för att förbättra trafiksäkerheten och miljö- och folkhälsoskyddet – exempelvis genom en enhetlig hastighetsbegränsning för lastbilar i stadsmiljö – så skulle dessa åtgärder kunna anses strida mot subsidiaritetsprincipen.
- 46 Kommissionen har även framfört en analys som den beskrivit som kontextuell. Kommissionen har därvid framhållit att rekvisitet ”trafik på väg” i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 inte har någon självständig betydelse utan ska anses omfattas av ”registrering, försäljning, ibruktagande” i nämnda bestämmelse.
- 47 Kommissionen har framhållit att motsvarande bestämmelse i 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) – som också har artikel 114 FEUF som rättslig grund – anger att ”[m]edlemsstaterna ... inte [får] förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden, registrering eller ibruktagande av fordon ... av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av denna förordning om de uppfyller dess krav”, varvid det inte anges några eventuella förbud, restriktioner eller hinder avseende vägtrafik. Kommissionen har därvid betonat att det i skäl 7 i förordningen anges att ”[d]enna förordning ... inte [bör] påverka tillämpningen av åtgärder som vidtas på nationell nivå eller unionsnivå och som rör användning av jordbruks- och skogsbruksfordon på väg, såsom särskilda körkortskrav, begränsningar av högsta tillåtna hastighet eller åtgärder som reglerar tillträde till vissa vägar”. Kommissionen har framfört ett liknande resonemang när det gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 168/2013 av den 15 januari 2013 om godkännande av och marknadstillsyn för två- och trehjuliga fordon och fyrhjuliga (EUT L 60, 2013, s. 52) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1628 av den 14 september 2016 om krav för utsläppsgränser vad gäller gas- och partikelformiga

föreningar samt typgodkännande av förbränningsmotorer för mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg, om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) nr 167/2013 samt om ändring och upphävande av direktiv 97/68/EG (EUT L 252, 2016, s. 53).

- 48 Enligt kommissionen bekräftar förarbetena till direktiv 2007/46 att rekvisitet "trafik på väg" i artikel 4.3 andra stycket inte har någon självständig betydelse. Lydelsen av denna bestämmelse var i kommissionens ursprungliga förslag enligt följande: "Medlemsstaterna skall registrera eller tillåta försäljning eller ibruktagande av endast sådana fordon ... som uppfyller kraven i detta direktiv". Vid lagberedningen av denna text ändrade man lydelsen av bestämmelsen i kommissionens ändrade förslag, varvid följande skäl anfördes: "För att bestämmelserna om godkännande av motorfordon i det här direktivet och i de särskilda rättsakterna inte skall undergrävas genom att nationella konstruktions- eller funktionskrav ställs på fordon efter det att de har sålts, registrerats eller tagits i bruk, införs en klausul om fri rörlighet i artikel 4.3". Syftet med att lägga till rekvisitet "trafik på väg" var således inte att utvidga tillämpningsområdet för den lagstiftning som man höll på att ta fram, utan att förhindra ett kringgående av förbudet för medlemsstaterna att motsätta sig utsläppande på marknaden, registrering eller ibruktagande av nya fordon som överensstämmer med lagbestämmelserna. Samma typ av bestämmelse för att förhindra kringgående fanns redan i direktiv 70/156, som avsåg "användning" i stället för "trafik på väg". Kommissionen har gjort gällande att artikel 9 i décret du Premier ministre français no 2009-497, du 30 avril 2009, relatif aux réceptions et homologations des véhicules et modifiant le code de la route (dekret från Frankrikes premiärminister nr 2009-497 om godkännande av och tillstånd för fordon och om ändring av vägtrafiklagen) (JORE, 3 maj 2009, s. 7472) (som införlivar direktiv 2007/46 med fransk rättsordning) inte – liksom jämförbara bestämmelser i tysk och nederländsk rätt – hänvisar till "trafik på väg" utan till fordonens "användning", en term som hänför sig till marknadstillträdet.
- 49 Direktiv 2008/50 – som avser luftkvalitet och vars huvudsakliga innehåll tribunalen redovisat i punkt 17 ovan – lämnar ett utrymme för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att bekämpa luftföreningar. De handlingsplaner på kort sikt som föreskrivs i direktivet skulle bland annat kunna innehålla åtgärder avseende motorfordonstrafik, vilket ger vid handen att direktiv 2007/46 och dess härledda "rättsakter" inte på något sätt begränsar medlemsstaterna handlingsutrymme på detta område.
- 50 Tribunalen erinrar om följande. Det följer av fast rättspraxis att om en unionsrättsakt hindrar en juridisk offentlig person från att utöva sin behörighet på det sätt som den önskar, så innebär detta att dennes rättsställning direkt påverkas och att den berörs direkt av nämnda rättsakt. Detta har exempelvis slagits fast i mål som avsett offentligt stöd som lämnats av enheter under statsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 1988, Exécutif régional wallon och Glaverbel/kommissionen, 62/87 och 72/87, EU:C:1988:132, punkterna 6 och 8, dom av den 30 april 1998, Vlaamse Gewest/kommissionen, T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 29, och dom av den 26 november 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco och Itelazpi/kommissionen, T-462/13, EU:T:2015:902, punkt 34). Detta har också slagits fast i ett mål avseende skyldigheter på jordbruksområdet och avgifter på jordbruksprodukter som ska betalas av en framtida medlemsstat innan den ansluter sig till unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juni 2009, Polen/kommissionen, T-257/04, EU:T:2009:182, punkterna 56–58). En unionsrättsakt berör i än högre grad en enhet under statsnivå direkt i det att dess egen normgivningskompetens påverkas (i dessa mål avseende vägtrafikregleringar) och inte endast dess befogenhet att anta individuella beslut inom en i förväg fastställd ram.
- 51 Vissa typer av vägtrafikregler som kan antas av medlemsstaternas myndigheter, särskilt av myndigheter under statsnivå, kan i själva verket inte påverkas av den angripna förordningen, utan inverkan på frågan om de står i överensstämmelse med andra unionsrättsliga bestämmelser.

- 52 I detta avseende föreskriver artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, inom vars ram den angripna förordningen ingår, att "[medlemsstaterna inte] får ... förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibrukttagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv". Det är endast regler som vid definitionen av deras tillämpningsområde beaktar aspekter avseende konstruktion av eller funktion hos fordon som är föremål för direktivets bestämmelser, dess "rättsakter" och därifrån härledda rättsakter som kan strida däremot. Detta är inte fallet med de vägtrafikregler som avser samtliga fordon eller en fordonskategori som definieras utifrån andra kriterier (exempelvis fordon som är tyngre än 3,5 ton rent allmänt), eftersom dessa reglers tillämpningsområde inte definieras utifrån aspekter avseende konstruktion av eller funktion hos de fordon som avses med direktivet, dess "rättsakter" och därifrån härledda rättsakter. I detta avseende är det i synnerhet så, att dessa unionsrättsakter inte kan påverka de flesta "vägtrafikregler" eller de regler som antagits med tillämpning därav samt trafikbegränsningsåtgärder som avser samtliga fordon, såsom regler om områden för fotgängare, om "bilfria dagar" eller alternerande trafik vid förhöjda föroreningsnivåer. Kommissionen har således rätt i det att staden Bryssel efter eget skön i förhållande till den angripna förordningen kunnat införa "bilfria dagar".
- 53 Medlemsstaternas myndigheter kan även – utan att därvid åsidosätta artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 – vidta trafikbegränsningsåtgärder utifrån nivån på de förorenande utsläpp som kommer från fordon som tillhör en kategori i förordning nr 715/2007 och som i bästa fall endast uppfyller kraven i Euro 5-normen, eftersom denna norm, liksom föregående Euro-normer, inte längre är gällande såvitt avser direktivets tillämpning. Såsom angetts i punkt 6 ovan föreskrivs det i artikel 10 i förordningen att det är Euro 6-normen som tillämpas sedan den 1 september 2014 för typgodkännande av nya lätta personbilar och persontransportfordon och sedan den 1 september 2015 för registrering eller godkännande för försäljning eller ibrukttagande av sådana fordon. Dessa datum har flyttats fram ett år för de flesta lätta nyttofordon medan tunga nyttofordon omfattas av en annan förordning. Det kan i detta avseende erinras om att domstolen i dom av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854) har slagit fast att en medlemsstat som redan förbjudit – i syfte att bekämpa luftföroreningar – tunga lastbilar som i bästa fall omfattas av en gammal Euro-klass hade – i stället för att införa ett sektoriellt förbud för lastbilar oavsett vilken Euro-klass som de ingår i i strid med EG-fördragets regler om fri rörlighet för varor – kunnat, för att iaktta dessa regler, utvidga det ursprungliga förbudet till att även omfatta tunga lastbilar i den Euro-klass som följt på den ursprungligen avsedda klassen.
- 54 När det däremot gäller vägtrafikregler som antagits av medlemsstaternas myndigheter och som utifrån nivån på utsläpp av föroreningar begränsar trafik för fordon vars kategori omfattas av förordning nr 715/2007 och som uppfyller Euro 6-normen eller NTE-värdena vid RDE-tester, så är situationen en annan. De utsläppsgränser som definieras för denna norm eller med avseende på dessa värden gäller nämligen för tillämpningen av direktiv 2007/46.
- 55 Såsom i huvudsak gjorts gällande av kommissionen, omfattas vägtrafikregler även av behörighet enligt nationell rätt, även om medlemsstaterna och medlemsstaternas myndigheter kan föranledas att anta sådana regler även för att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiv 2008/50 för att förbättra luftkvaliteten och även om dessa regler i förekommande fall använder sig av Euro-normerna för att bestämma tillämpningsområdet för de begränsningar som dessa regler inför.
- 56 Frågan är därmed om de vägtrafikregler som antas av medlemsstaternas myndigheter – i den mån de avser de fordon som avses i punkt 54 ovan – strider mot bestämmelserna i direktiv 2007/46, särskilt mot artikel 4.3 andra stycket däri.

- 57 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 19 juli 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, punkt 12). Det är i detta avseende fråga om bokstavlig, kontextuell (eller systematisk) och teleologisk tolkning.
- 58 Den autonomi som tillkommer nationell rätt (se punkt 55 ovan) omfattas – mot bakgrund av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 – av en perimeter som förhindrar medlemsstaternas myndigheter att, av skäl som hänför sig till nivån på förorenande utsläpp, begränsa fordonstrafik som uppfyller på området gällande europeiska krav. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att medlemsstaterna inte får ”förbjuda, begränsa eller hindra ... användning i trafik på väg av fordon ... av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa ... uppfyller kraven i detta direktiv”.
- 59 En bokstavstolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 ger närmare bestämt vid handen att en medlemsstats myndighet, bland annat en myndighet under statsnivå, inte får – med hänvisning till nivån på förorenande utsläpp från fordon – begränsa trafik med fordon som ingår i en kategori som omfattas av förordning nr 715/2007 och som uppfyller Euro 6-normen, eftersom denna norm är gällande och eftersom sådana fordon således uppfyller kraven i direktivet. I den mån som den angripna förordningen definierar de gränsvärden för kväveoxidutsläpp som inte får överskridas vid RDE-tester, så får en sådan myndighet inte med hänvisning till nivån på förorenande utsläpp från fordon begränsa trafik med fordon som ingår i en kategori som omfattas av förordning nr 715/2007 och som uppfyller dessa NTE-värden under dessa tester. Det kan i detta avseende erinras om att dessa tester och gränsvärden tillämpas med bindande verkan sedan den 1 september 2017 (se punkt 15 ovan).
- 60 Tribunalen ska emellertid pröva om det finns anledning att göra en annan tolkning med anledning av de argument som framförts av kommissionen och som avser en teleologisk och kontextuell tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46.
- 61 Vad gäller den teleologiska tolkningen av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, har kommissionen anfört följande. Det enda syftet med direktivet, liksom med dess ”rättsakter” och därifrån härledda akter, är att se till att nya fordon som uppfyller de i dessa texter harmoniserade kraven utan hinder kan släppas ut på marknaden i medlemsstaterna, inom ramen för de principer som gäller på den inre marknaden.
- 62 Detta påstående är i sig korrekt, men det kan inte påverka den bokstavstolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 som redovisats i punkt 59 ovan.
- 63 Den rättsliga grunden för direktiv 2007/46 är artikel 95 EG (de materiella bestämmelserna i den artikeln återfinns numera i artikel 114 FEUF). Syftet med artikel 95 EG är att förverkliga de målsättningar som anges i artikel 14 EG (vars bestämmelser i huvudsak numera återfinns i artikel 26 FEUF), det vill säga att inrätta den inre marknaden (artikel 14.1 EG) som ska ”omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i [EG-fördraget]” (artikel 14.2 EG). Såsom även gjorts gällande av kommissionen kan unionen inte med stöd av denna rättsliga grund harmonisera allting som avser varor eller tjänster i syfte att upprätta den inre marknaden. Det är nämligen enligt artikel 95 EG möjligt att besluta om ”åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera”. Det har i dom av den 5 oktober 2000, Tyskland/parlamentet och rådet (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 83), som åberopats av kommissionen, slagits fast att denna bestämmelse inte ger unionslagstiftaren någon allmän behörighet att reglera den inre marknaden. Såsom slagits fast i punkterna 84 och 85 ovan så är behörigheten enligt artikel 95 EG begränsad till situationer där det finns skäl att vidta åtgärder för att undanröja hinder för den fria rörligheten mellan medlemsstaterna för varor, tjänster eller kapital.

- 64 I skäl 2 i direktiv 2007/46 anges att "[f]ör att gemenskapens inre marknad skall kunna upprättas och fungera väl bör medlemsstaternas godkännandesystem ersättas med ett förfarande för gemenskapsgodkännande som bygger på principen om fullständig harmonisering". Syftet med detta direktiv, såsom det definieras i artikel 1 under rubriken "Syfte", är att fastställa "en harmoniserad ram som innefattar de administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde ..., i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom [unionen]". Det är således riktigt 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 även om det i detta avseende måste integrera det i artikel 95 EG föreskrivna kravet på en hög skyddsnivå.
- 65 Detta innebär emellertid inte 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. Syftet med direktiv som handlar om offentlig upphandling är således att underlätta den fria rörligheten för varor och tjänster då offentliga beställningar görs. För att uppnå detta syfte – det vill säga den ändamålsenliga verkan med dessa direktiv – har man emellertid antagit bestämmelser i specifika direktiv för att säkerställa att beslut från upphandlande myndigheter kan bli föremål för en effektiv överprövning, och detta så snabbt som möjligt, trots att syftet med direktiv om offentlig upphandling inte är att harmonisera rättsmedlen inför domstol i de olika medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2009, kommissionen/Frankrike, C-327/08, ej publicerad, EU:C:2009:371, punkterna 2–9). Likaledes innehåller direktiv som ska säkerställa fri rörlighet för informationstjänster (press, radio, tv, internet) bestämmelser som harmoniserar förbuden mot tobaksreklam och som svarar mot ett folkhälsoskyddssyfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2006, Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkterna 3–11).
- 66 Det har dessutom uttalats i fast rättspraxis att om en unionsbestämmelse kan tolkas på flera olika sätt så ska den tolkning ges företräde som kan säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan (dom av den 6 oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punkterna 12 och 13, dom av den 22 september 1988, Saarland m.fl., 187/87, EU:C:1988:439, punkt 19, och dom av den 24 februari 2000, kommissionen/Frankrike, C-434/97, EU:C:2000:98, punkt 21). Omnämmandet av trafik på väg skulle inte ha någon ändamålsenlig verkan om detta begrepp – såsom gjorts gällande av kommissionen – hade samma innebörd eller betydelse som "registrering, försäljning eller ibruktagande" av fordon.
- 67 Det är därför som man inte – inom ramen för en teleologisk tolkning – kan tolka bestämmelsen i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 på så sätt att den endast innebär att en ny ägare av ett nytt motorfordon som uppfyller kraven i direktivet verkligen har rätt att köpa, låta registrera, ta i bruk och framföra fordonet, utan inverkan på följderna. Den ändamålsenliga verkan med direktivet skulle påverkas negativt av detta, eftersom det skulle utgöra ett hinder mot försäljningen av potentiellt berörda fordon om man hyser farhågor för att fordonen inte kan brukas på normalt sätt. Om exempelvis en förare som använder ett fordon för att ta sig fram i Paris (Frankrike), Bryssel (Belgien) eller Madrid (Spanien) får intrycket att sökandena kommer att i dessa städer helt eller delvis förbjuda fordon som inte klarar gränsvärdena i Euro 6-normen vid RDE-tester, även om dessa fordon klarar NTE-värdena, så skulle detta kunna hindra nämnda person från att köpa ett nytt diesel- eller bensindrivet motorfordon som omfattas av detta fall. Denna problemställning gör sig än mer gällande om flera enheter under statsnivå vidtar – för att bekämpa luftföroreningar – liknande åtgärder inom unionen, vilket också har framhållits under förhandlingen. Kommissionen har för övrigt inom ramen för sin kontextuellt baserade argumentation gjort gällande att rekvisitet trafik på väg i andra stycket i nämnda bestämmelse motsvarar en bestämmelse om "anti-kringgående" som antas för att berörda fordon utan hinder kan säljas på marknaden.

- 68 Kommissionen har vid förhandlingen även anfört att det vore inkonsekvent att anse att medlemsstaternas myndigheter inte får begränsa trafiken av fordon som klarar de senaste kraven i fråga om bekämpning av luftföroreningar med hänvisning till hur mycket förorenande avgaser som de släpper ut samt att de får begränsa fordonstrafik med hänvisning till skäl som inte anges i direktiv 2007/46 eller begränsa trafik av äldre fordon som mycket väl klarar utsläppsbegränsningskraven när de släppts ut på marknaden. Tribunalen finner i denna del att det tvärtom är konsekvent ur en teleologisk synvinkel *dels* att direktivet inte omfattar frågan om trafikbegränsningar på grundval av kriterier som inte avser de tekniska aspekter som är föremål för direktivets bestämmelser (se punkt 52 ovan), *dels* att direktivet inte heller omfattar frågan om trafik av fordon som inte klarar de framdeles gällande kraven enligt dessa bestämmelser, även om de i förekommande fall då de släpptes ut på marknaden klarade de krav av detta slag som då var gällande (se punkt 53 ovan). Dessa fordon är per definition antingen nya fordon som dock inte längre på ett normalt sätt kan släppas ut på marknaden i unionen, eller begagnade fordon, exempelvis nya eller begagnade fordon som klarar kraven i Euro 5-normen men inte i Euro 6-normen. Dessa omfattas inte av det skyddsområde som införts genom direktivet och som avser nya motorfordon som ska säljas i unionen. En teleologisk tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 ger i detta avseende samma resultat som en bokstavstolkning av denna bestämmelse.
- 69 Vad sedan gäller den kontextuella tolkningen av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, har kommissionen anfört följande: Det i denna bestämmelse föreskrivna förbudet mot att begränsa trafik på väg återfinns inte i motsvarande bestämmelser i de regelverk som avser andra fordons- eller maskintyper än de som avses i nämnda direktiv. Detta förbud har tagits med i direktivet först vid lagberedningen av texten, vilket ger vid handen att det inte har någon annan innebörd än registrering, försäljning och ibruktagande av fordon. Tribunalen finner emellertid att detta argument knappast framstår som autonomt i förhållande till vad kommissionen anfört beträffande den teleologiska tolkningen av bestämmelsen. Att det i en text uttryckligen anges att trafik på väg av fordon som klarar kraven i texten under ovannämnda villkor inte får begränsas, och att det i en annan text nämnts användning i stället för trafik på väg, och att det även i andra texter inte finns några preciseringar i detta avseende, påverkar inte 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.
- 70 Denna princip påverkar visserligen inte medlemsstaternas möjlighet att göra gällande bestämmelserna i artikel 114.4 och följande punkter FEUF, som under vissa angivna villkor gör det möjligt att göra avsteg från en harmoniseringsåtgärd, bland annat med åberopande av folkhälso- och miljöskyddsskäl. Denna exceptionella möjlighet kan emellertid endast göras gällande under kommissionens omedelbara och ingripande tillsyn, vilket innebär att det inte kan anses att – med anledning av denna möjlighet – medlemsstaternas eller deras myndigheters befogenheter inte påverkas av harmoniseringsåtgärden.
- 71 Vid förhandlingen har även artiklarna 8.3 och 29 i direktiv 2007/46 varit föremål för diskussion. Dessa bestämmelser har följande lydelse:
- ”Om en medlemsstat finner att en typ av fordon ..., trots att den uppfyller bestämmelserna, utgör en allvarlig risk för trafiksäkerheten eller allvarligt skadar miljön eller folkhälsan får den vägra att bevilja EG-typgodkännande. Den skall då omedelbart underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om detta med en utförlig sammanställning av vilka skäl som ligger till grund för beslutet tillsammans med styrkande uppgifter.”

”1. Om en medlemsstat finner att nya fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter, trots att de uppfyller de tillämpliga kraven eller har föreskriven märkning, utgör en allvarlig risk för trafiksäkerheten eller allvarligt skadar miljön eller folkhälsan, har denna medlemsstat rätt att under högst sex månader vägra att registrera sådana fordon eller vägra att tillåta att sådana fordon, komponenter eller separata tekniska enheter säljs eller tas i bruk inom dess territorium.

Medlemsstaten skall i sådana fall omedelbart underrätta tillverkaren, övriga medlemsstater och kommissionen om detta ...

[Därpå följer ett förfarande som kan utmynna antingen i att regelverket ändras, eller i att åtgärder vidtas för att regelverket ska iakttas på ett bättre sätt].”

- 72 Samma överväganden kan göras gällande som de som avser artikel 114.4 och följande punkter FEUF; därutöver kan det påpekas att artikel 8.3 och artikel 29 i direktiv 2007/46 endast kan utmynna i att ett EG-typgodkännande vägras vilket innebär att den aktuella fordonstypen inte får saluföras, eller att det görs en översyn av regelverket. Dessa åtgärder skiljer sig mycket från de riktade trafikbegränsningar som planerats av sökandena i respektive stad.
- 73 Inte heller de övriga argument som anförts av kommissionen föranleder tribunalen att göra någon annan bedömning än den som gjorts inom ramen för bokstavstolkningen och den teleologiska tolkningen av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46.
- 74 Att direktiv 2008/50 föreskriver att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att minska luftföroreningarna – bland annat inom ramen för sådana handlingsplaner på kort sikt som införts genom direktivet – fritar inte medlemsstaterna från deras åligganden enligt andra unionsrättsliga bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike, C-28/09, EU:C:2011:854, punkt 111). Det är först när en bokstavstolkning och en teleologisk tolkning av artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46 gör det omöjligt eller extremt svårt att med stöd av direktiv 2008/50 vidta effektiva åtgärder avseende fordonstrafikbegränsningar för att minska luftföroreningar som det skulle finnas anledning att göra en annan bedömning utifrån en kontextuell tolkning av denna bestämmelse. Såsom slagits fast i punkterna 52 och 53 ovan bibehåller medlemsstaterna och deras myndigheter befogenheten att vidta trafikbegränsningsåtgärder med avseende på samtliga fordon eller fordonskategorier som fastställs utifrån mycket allmänna kriterier eller med avseende på fordon som inte längre omfattas av gällande bestämmelser i direktiv 2007/46, dess ”rättsakter” eller därav härledda rättsakter. Om en bokstavstolkning och en teleologisk tolkning av denna bestämmelse verkligen begränsar behörigheten för medlemsstaternas myndigheter att vidta riktade trafikbegränsningsåtgärder som innefattar fordon som klarar de krav som anges i sistnämnda direktiv, i dess ”rättsakter” och därav härledda akter (exempelvis en restriktion gällande fordon som vid RDE-tester överskrider gränsvärdena i Euro 6-normen men underskrider NTE-värdena), så ger direktivet icke desto mindre ett betydande utrymme för dem att vidta åtgärder för att uppnå de i direktiv 2008/50 uppställda målen, även om dessa åtgärder utifrån dessa myndigheters synvinkel möjligtvis inte är de mest ändamålsenliga (exempelvis en generellt gällande restriktion eller en restriktion avseende samtliga fordon som i bästa fall endast klarar Euro 5-normen).
- 75 Slutligen finner tribunalen att den omständigheten att de åtgärder som vidtagits av vissa medlemsstater för att införliva direktiv 2007/46 nämner ”sätta i trafik” och inte ”trafik på väg” inte kan anses utgöra en relevant omständighet vid tolkningen av artikel 4.3 andra stycket i direktivet. Det har nämligen i fast rättspraxis slagits fast att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 66 och där

angiven rättspraxis). Det har visserligen ibland slagits fast att även om det inte finns någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar så kan tillämpningen av unionsrätten innebära en hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar när en domstol utifrån unionsrätten eller utifrån de unionsrättsliga allmänna principerna inte kan urskilja de omständigheter som gör det möjligt att precisera innehållet i och tillämpningsområdet för den aktuella unionsbestämmelsen medelst en autonom tolkning (dom av den 18 december 1992, Díaz García/parlamentet, T-43/90, EU:T:1992:120, punkt 36). Detta är emellertid inte fallet i förevarande mål, vilket framgår av tribunalens bedömning ovan.

- 76 Bokstavstolkningen och den teleologiska och kontextuella tolkningen av direktiv 2007/46, närmare bestämt av artikel 4.3 andra stycket däri, ger således samma resultat: Direktivet utgör hinder för medlemsstaternas myndigheter – utan att de därvid ges något utrymme för skönsmässig bedömning – att förbjuda, begränsa eller hindra trafik på väg av fordon av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av direktivet, om fordonen klarar de krav som uppställs i direktivet. Detta innebär att sökandena – med anledning av att den angripna förordningen antagits – i själva verket inte (såsom de gjort gällande), inom ramen för en riktad åtgärd med beaktande av nivåerna på fordonens förorenande utsläpp, får begränsa trafik för fordon som vid RDE-tester inte klarar de utsläppsgränser för kväveoxid som fastställts i Euro 6-normen men som vid detta test klarar de NTE-värden för kväveoxidutsläpp som definieras i förordningen och som är högre än de förstnämnda.
- 77 Staden Paris och staden Bryssel har i detta avseende vid förhandlingen uppgett följande. Den nationella förvaltningsdomstol som har att avgöra ett överklagande som getts in exempelvis av en missnöjd bilförare mot någon av de rättsakter som under de i punkt 76 ovan angivna villkoren begränsar fordonstrafiken, skulle inte tveka att ogiltigförklara en sådan rättsakt med hänvisning till att den står i strid med direktiv 2007/46 och den angripna förordningen.
- 78 Tribunalen erinrar i detta avseende om följande, och därvid utan att föregripa de avgöranden som kan komma att meddelas i medlemsstaternas domstolar. Behovet av att säkerställa den för det europeiska bygget grundläggande ändamålsenliga verkan hos direktiv, har gett upphov till teorin om direkt effekt hos de direktivbestämmelser som tillerkänner enskilda rättssubjekt rättigheter vilka kan göras gällande av dessa enskilda rättssubjekt gentemot offentliga myndigheter (dom av den 4 december 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 12). Bestämmelsen i artikel 4.3 andra stycket i direktiv 2007/46, som föreskriver att en medlemsstat inte får ”förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon ... av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon ... uppfyller kraven i detta direktiv”, kan ge enskilda rättssubjekt rättigheter i det att bestämmelsen är klar, precis och ovillkorlig, även om kommissionen har haft synpunkter på bestämmelsens räckvidd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punkt 9, och dom av den 4 december 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 14). Tribunalen erinrar även om att det förskrivs i artikel 288 andra stycket FEUF att förordningar ska ha allmän giltighet, till alla delar vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat, och de kan därför återopas av enskilda.
- 79 Vidare skulle Konungariket Belgien, Konungariket Spanien och Republiken Frankrike riskera att bli föremål för en fördragsbrottstalan enligt artiklarna 258 eller 259 FEUF om någon av sökandena bestämde sig för att anta de rättsakter som anges i punkt 77 ovan. Det är nämligen medlemsstaterna som har ansvaret för om någon offentlig myndighet åsidosätter unionsrätten (dom av den 5 maj 1970, kommissionen/Belgien, 77/69, EU:C:1970:34, punkt 15). Enligt den i artikel 4.3 FEU föreskrivna principen om lojalt samarbete är det på ett allmänt plan medlemsstaterna som ska vidta åtgärder för att fullgöra de skyldigheter som följer av fördragen eller av unionsinstitutionernas rättsakter, och medlemsstaterna ska avstå från att vidta åtgärder som kan äventyra de målsättningar som unionen eftersträvar. Denna princip gäller för alla myndigheter i en medlemsstat, oavsett om det är fråga om myndigheter i den centrala statsförvaltningen, myndigheter i en federal stat eller andra lokala myndigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 1990, Tyskland/kommissionen,

C-8/88, EU:C:1990:241, punkt 13, och dom av den 13 april 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punkt 69). Enligt denna princip borde sökandena således avstå från att begränsa trafiken på sätt som angetts i punkt 76 ovan.

- 80 Sökandena omfattas även av den befogenhetsinskränkning som angetts i punkt 76 ovan.
- 81 Sökandena har inte bara uppgett sig ha befogenheter enligt nationell rätt på miljöskydds- och folkhälsoskyddsområdet, särskilt när det gäller åtgärder för att minska luftföroreningar, inklusive befogenheter för att i detta avseende begränsa biltrafiken. Detta har inte bestritts av kommissionen.
- 82 Sökandena har även gett exempel på åtgärder som de redan vidtagit. Staden Paris har bland annat – i två på varandra följande förordningar från stadens borgmästare och polisprefekten – inrättat en zon med begränsad trafik; denna zon omfattar hela Paris innerstad (*intra muros*) där det, om inte särskilt undantag meddelats, från och med den 1 september 2015 respektive från och med den 1 juli 2017 är förbjudet att mellan klockan 8–20 under vardagar framföra fordon som inte iakttar åtminstone den och den Euro-normen, exempelvis i skrivande stund Euro 3-normen för dieseldrivna lätta personbilar. År 2020 kommer miniminormen för fordonstrafik att vara Euro 5-normen, och enligt den plan för ”Klimat, luft och energi” som staden Paris antagit kommer dieselfordon att förbjudas år 2024 och bensinbilar år 2030, vilket framgår av utredningen i det aktuella målet. Staden Bryssel har i stadens centrala delar inrättat en stor zon avsedd endast för fotgängare och även – såsom angetts ovan – infört så kallade ”bilfria dagar”. Madrid kommun införde år 2015 och 2016 – genom förordningar per delegation från regeringen avseende miljö- och trafikfrågor – begränsad trafik vid höga halter av luftföroreningar, såsom föreskrivits i stadens plan för luftkvalitet 2011–2015 och i stadens protokoll med åtgärder vid luftföroreningar med höga halter av kvävedioxid.
- 83 Sökandena har även gett in olika handlingar eller studier avseende luftkvaliteten på deras områden, vilka visar på oroväckande höga nivåer av luftföroreningar (trots att kväveoxidutsläppen i Paris och Madrid minskat över en tioårsperiod). Vidare har sökandena framhållit de fördragsbrottsförfaranden som inletts av kommissionen gentemot Konungariket Belgien, Konungariket Spanien och Republiken Frankrike för underlåtelse att iaktta direktiv 2008/50, inklusive kväveoxidnivåerna; kommissionen har därvid i ett till staden Bryssels inlagor bifogat pressmeddelande betonat att ”den största delen av utsläppen beror på vägtrafik i allmänhet och på dieslbilar i synnerhet”. Vid förhandlingen den 17 maj 2018 tillade staden Paris ombud – utan att bli emotsagd i den delen – att kommissionen i ett pressmeddelande samma dag uppgett sig väcka fördragsbrottstalan vid domstolen mot flera medlemsstater för att dessa överskridit de i direktivet fastställda gränsvärdena för kvävedioxidkoncentration i luften. Ett av dessa fördragsbrottsmål gällde Republiken Frankrike med anledning av alltför höga koncentrationer som framkommit bland annat i Paris (pressmeddelande IP/18/3450).
- 84 De rättsliga omständigheter och förhållanden som blivit föremål för prövning ovan – bland annat avseende sökandenas befogenheter att begränsa biltrafiken för att skydda luftkvaliteten, och det sätt på vilket sökandena använt sig av dessa befogenheter – ger vid handen att det är styrkt att sökandenas rättsställning påverkats av den angripna förordningen. Sökandena berörs därmed direkt av den angripna förordningen i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Vidare utgör den angripna förordningen en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder i den mening som avses samma bestämmelse, såsom angetts i punkterna 38 och 40 ovan. Härav framgår att respektive talan om ogiltigförklaring som väckts av staden Paris, staden Bryssel och Madrid kommun kan tas upp till sakprövning, och att kommissionens invändningar om rättegångshinder ska avslås.

Prövning i sak av talan om ogiltigförklaring

- 85 Sökandena har gjort gällande att kommissionen saknar behörighet att anta de bestämmelser i den angripna förordningen som sökandena riktar kritik mot. Sökandena har även gjort gällande att kommissionen rent materiellt har åsidosatt olika unionsrättsliga bestämmelser som kan delas in i tre kategorier: i) bestämmelserna i förordning nr 715/2007, och mer allmänt sekundärrättsliga rättsakter som är ägnade att förbättra luftkvaliteten; ii) bestämmelserna i EU-fördraget och i EUF-fördraget jämte Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt iii) olika rättsprinciper. Sökandena har slutligen gjort gällande att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk vid antagandet av den angripna förordningen.

– Grunderna om kommissionens bristande behörighet

- 86 Såsom angetts av tribunalen i punkterna 7 och 8 ovan, föreskrivs det i förordning nr 715/2007 att kommissionen får vidta olika genomförandeåtgärder för tillämpningen av förordningens bestämmelser, inom ramen för förfaranden som framdeles regleras i förordning nr 182/2011. I beaktandeleden i den angripna förordningen hänvisas det uttryckligen till artikel 5.3 i förordning nr 715/2007; i denna bestämmelse anges att de specifika förfarandena, provningarna och kraven för typgodkännande som avser ett visst antal beståndsdelar – bland annat utsläpp från avgasrör – ska antas av kommissionen i enlighet med ett föreskrivande förfarande med kontroll, vilket beskrivs i artikel 5a i beslut 1999/468. Effekterna därav bibehålls med avseende på de rättsakter som hänvisar därtill enligt artikel 12 i förordning nr 182/2011.
- 87 Sökandena anser att villkoren för att kommissionen ska kunna komplettera bestämmelserna i förordning nr 715/2007 inom ramen för ett föreskrivande förfarande med kontroll inte är uppfyllda. Sökandena har i denna del gjort gällande bland annat följande.
- 88 Sökandena har anfört att skäl 7a i beslut 1999/468 anger att "[d]et är nödvändigt att tillämpa det föreskrivande förfarandet med kontroll för åtgärder med allmän räckvidd vilka är avsedda att ändra icke väsentliga delar av en grundläggande rättsakt som antagits [tillsammans med parlamentet och rådet], inbegripet genom strykning av vissa av dessa delar eller komplettering genom tillägg av nya icke väsentliga delar [, men att d]e väsentliga delarna av en rättsakt får endast ändras av lagstiftaren på grundval av fördraget". Staden Bryssel har tillagt att skäl 25 i förordning nr 715/2007 ger uttryck för samma överväganden i det att det däri anges att "[k]ommissionen bör särskilt ges behörighet att införa gränsvärden för partikelantal i bilaga I, liksom att justera de gränsvärden för partikelmassa som förekommer i den bilagan. Eftersom dessa åtgärder har en allmän räckvidd och avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning, bör de antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll i artikel 5a i [nämnda] beslut". Madrid kommun har i samma anda hänvisat till skäl 26 i nämnda förordning, där det anges att "[k]ommissionen bör även ges behörighet att införa särskilda förfaranden, tester och krav för typgodkännanden, liksom en reviderad mätmetod för partiklar och ett gränsvärde för partikelantal, samt att anta åtgärder rörande användningen av manipulationsanordningar, tillgång till information om reparation och underhåll av fordon samt testcykler som används för att mäta utsläpp. Eftersom dessa åtgärder har en allmän räckvidd och avser att komplettera denna förordning genom tillägg av nya icke väsentliga delar, bör de antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll i artikel 5a i [nämnda] beslut".
- 89 Sökandena har betonat olikheterna mellan det föreskrivande förfarandet med kontroll, å ena sidan, och lagstiftningsförfarandet som utmynnar i en rättsakt från parlamentet och rådet, å andra sidan. Sökandena har utifrån dessa olikheter anfört att kommissionen ändrat väsentliga delar i förordning nr 715/2007 utan att ha någon behörighet i det avseendet, genom att kommissionen vad avser RDE-tester infört högre NTE-värden för kväveoxidutsläpp än de gränsvärden för dessa utsläpp som definieras för Euro 6-normen i bilaga I till förordning nr 715/2007, trots att översynen av dessa gränsvärden fram till dess hade lett till en sänkning. Staden Bryssel har inte motsatt sig att

kommissionen enligt artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 är behörig att definiera nya tester. Staden Bryssel ifrågasätter således inte förordningarna nr 692/2008 och 2016/427 före införlivandet av bestämmelserna i den angripna förordningen. Staden Bryssel har däremot kritiserat att den angripna förordningen infört nya kvantitativa gränsvärden för kväveoxidutsläpp som är mer toleranta än de som återfinns i bilaga I till den av parlamentet och rådet antagna förordning nr 715/2007. Dessa nya gränsvärden – som är en följd av att överensstämelsefaktorn CF pollutant definieras i den angripna förordningen – medför att den ändamålsenliga verkan med de gränsvärden som fastställs i Euro 6-normen i nämnda bilaga går förlorad. Eftersom kommissionen har uppgett att de använda överensstämelsefaktorerna CFpollutant motiveras av de olikheter som kan konstateras mellan resultaten från RDE-testerna och resultaten från laborietesterna, så innebär det att man avstår från att tillämpa de Euro 6-värden som fastställts i bilaga I till förordning nr 715/2007 om man mjukar upp de gränsvärden som tillämpas för den första typen av tester.

- 90 Staden Paris och Madrid kommun har tillagt att kommissionen på detta sätt har åsidosatt väsentliga formföreskrifter. De anser nämligen att om "medlagstiftarna", särskilt parlamentet, hade deltagit i förfarandet på sedvanligt sätt, så skulle processrättsliga skyddsregler ha tillämpats; detta hade nödvändigtvis påverkat innehållet i den rättsakt som skulle antas och rättsakten hade i vart fall blivit föremål för ett flertal ändringar.
- 91 Kommissionen har inledningsvis erinrat om den lagstiftnings- och författningsmässiga kontext som den angripna förordningen ingår i. Kommissionen ämnar med detta styrka att den angripna förordningen – till skillnad från vad som gjorts gällande av sökandena – främjar ett för de europeiska medborgarna bättre hälsoskydd och ett bättre miljöskydd.
- 92 Kommissionen har uppgett att gången i ett ärende som rör typgodkännande av ett nytt fordon ser ut på följande sätt. Tillverkaren presenterar en prototyp för behöriga myndigheter. Dessa ska sedan försäkra sig om att prototypen uppfyller de krav som anges i bilaga IV till direktiv 2007/46, bland annat de krav som framgår av förordning nr 715/2007 avseende förorenande utsläpp. När väl ett typgodkännande meddelats påbörjar tillverkaren den industriella produktionen, och varje fordon som saluförs måste överensstämma med prototypen.
- 93 Kommissionen har betonat att bilaga I till förordning nr 715/2007 – som innehåller utsläppsgränser för Euro 5-normen och Euro 6-normen, bland annat gällande kväveoxider – aldrig blivit föremål för ändringar och "alltjämt som sådan utgör en del av unionsrätten".
- 94 Kommissionen har även uppgett att förordning nr 715/2007 inte definierar hur kontrollen av att de i bilaga I angivna utsläppsgränserna iakttagits ska genomföras, även om artikel 5.2 i förordningen innehåller ett förbud – dock med vissa uppräknade undantag – mot manipulationsanordningar som kan snedvrider mätningen av utsläpp.
- 95 Enligt kommissionen är det kommissionen själv som inom ramen för det föreskrivande förfarandet med kontroll är behörig att definiera de specifika förfarandena, provningarna och kraven för typgodkännanden, genom att komplettera förordning nr 715/2007 och genom att ändra icke väsentliga delar av förordningen. Detta anges i artikel 5.3 i förordningen. Kommissionen anser vidare att artikel 14.3 i förordningen ålägger kommissionen att senare se över förfarandena, testerna och kraven, liksom de testcykler som används för att mäta utsläpp. Kommissionen ges delegerad befogenhet att under samma villkor anpassa dessa om de inte längre är adekvata eller inte längre på ett korrekt sätt avspeglar de verkliga utsläppen vid körning på väg.
- 96 Kommissionen har i detta avseende uppgett sig ha antagit förordning nr 692/2008 bland annat för att införa en ordning för kontroll av utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon med tillämpning av en typ av laborietester som på engelska benämns "New European Driving Cycle" (NEDC) och som motsvarar vid den aktuella tidpunkten tillgänglig teknik (typ 1-prov, se punkt 12 ovan). Kommissionen anser – vilket även framgår av skäl 15 i förordning nr 715/2007 – att

unionslagstiftaren var väl medveten om att denna typ av tester eventuellt inte var adekvata för att återspegla de verkliga utsläppen, varför kommissionen uttryckligen ålagts att kontrollera om det inte fanns anledning att uppdatera eller ersätta nämnda typ av test.

- 97 Kommissionen har uppgett sig ha vidtagit åtgärder längs två huvudlinjer, vilket framgår av punkt 10 i kommissionens meddelande om tillämpning och kommande utveckling av gemenskapens lagstiftning om fordonsutsläpp från lätta fordon och om tillgång till information om reparation och underhåll (Euro 5 och 6) (EUT C 182, 2008, s. 17).
- 98 För det första har kommissionen – inom ramen för de arbeten som utförs av det ekonomiska och sociala rådet vid Förenta nationerna – deltagit i att ta fram en ny typ av laboratorietester som kallas ”globalt harmoniserade testcykler för lätta fordon” (på engelska *”Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure”* (WLTP), vilka på ett mycket bättre sätt återspeglar de verkliga utsläppen än vad NEDC-testerna gör. NEDC-testet ersattes med WLPT-testet genom kommissionens förordning (EU) 2017/1151 av den 1 juni 2017 om komplettering av förordning nr 715/2007, om ändring av direktiv 2007/46, förordning nr 692/2008 och förordning (EU) nr 1230/2012 från kommissionen och om upphävande av förordning nr 692/2008 (EUT L 175, 2017, s. 1).
- 99 För det andra har kommissionen uppgett sig ha utvecklat en ordning för mätning av utsläpp vid verklig körning, varvid samtliga berörda aktörer deltagit i arbetet, inklusive vissa miljöskyddsorganisationer. Denna ordning infördes i unionens regelverk i mars 2016 såvitt avser lätta personbilar och lätta nyttofordon genom kommissionens förordning 2016/427 om ändring av förordning nr 692/2008. Det är förordning 2016/427 – och inte den angripna förordningen – som infört konceptet med NTE-värden. Ett liknande tillvägagångssätt antogs redan år 2011, den gången avseende tunga nyttofordon.
- 100 Kommissionen har gjort gällande att laboratorietesterna och RDE-testerna kompletterar varandra. Laboratorietesterna ger mer information medan RDE-testerna har den fördelen att de – bland annat tack vare testernas längd och att de utförs under olika förhållanden – gör det möjligt att upptäcka eventuella återkommande missvisande resultat jämfört med resultaten från laboratorietesterna; därvid kan det framgå om biltillverkarna använt sig av manipulationsanordningar vid laboratorietesterna som snedvrider resultatet jämfört med de resultat som framkommer vid normal användning av fordonet. Det är därför som man i förordning 2016/427 – även för den övergångsperiod som föregått fastställandet av NTE-värdena, med början den 20 april 2016 – slagit fast att RDE-testerna ska utföras ”i kontrollsyfte”.
- 101 Kommissionen har vidare förklarat att de olika förhållanden som råder vid tester på väg för att validera ett RDE-test medför – liksom vid användningen av PEMS – statistiska och tekniska oklarheter vilket motiverat att man infört överensstämmelsefaktorer CFpollutant för utsläppsgränser för kväveoxider Euro 6 för att undvika resultat som inte iakttar dessa utsläppsgränser vid testerna och därför blivit ogiltiga samt för att förhindra felaktiga avslag på typgodkännanden. Kommissionen har vid förhandlingen uppgett att ett RDE-test i Estland en sommareftermiddag och ett RDE-test i Luxemburg en tidig vintermorgon med samma fordon kan ge helt olika resultat mot bakgrund av olikartade rådande förhållanden. Eftersom RDE-testerna pågår mellan en och en halv timme och två timmar så kan denna tidsdifferens påverka testernas resultat. PEMS mäter tre parametrar som ska jämföras för att bestämma den mängd kväveoxid som släpps ut per kilometer, varvid var och en av dessa parametrar kan ge osäkra resultat. PEMS kan dessutom komma i olag under testet. Överensstämmelsefaktorer CFpollutant har föreskrivits i förordning 2016/427 för att beakta dessa osäkerhetsfaktorer, även om deras värden ännu inte fastställts. För tunga nyttofordon har sådana faktorer redan föreskrivits i äldre regelverk.
- 102 Den angripna förordningen trädde i kraft den 15 maj 2016 och den har ändrat den rättsliga innebörden av RDE-testerna, eftersom ett sådant test med icke övertygande resultat utifrån de NTE-gränsvärden som framdeles fastställs genom bestämmandet av överensstämmelsefaktorer CFpollutant medför –

från och datumen för tillämpning av dessa gränsvärden – att något typgodkännande inte meddelas för den berörda fordonstypen. Kommissionen har erinrat om att – i enlighet med vad som framkommit vid samråd med berörda parter sedan flera år tillbaka och i enlighet med vad som anges i skäl 5 i förordning 2016/427 – två successiva faser har införts för NTE-värdena och överensstämmelsefaktorerna CFpollutant gällande kväveoxider. Vad avser typgodkännanden för personbilar så har man således under perioden den 1 september 2017 till den 31 december 2019 fastställt en på tillverkarens begäran tillämplig tillfällig överensstämmelsefaktor CFpollutant på 2,1. Den normala överensstämmelsefaktorn CFpollutant, kallad ”slutlig”, som är obligatorisk för alla från och med den 1 januari 2020, har för sin del fastställts till 1,5.

- 103 Kommissionen har preciserat att den normala överensstämmelsefaktorn CFpollutant, kallad ”slutlig”, är 1, med tillägg av en teknisk osäkerhetsmarginal på 0,5 på grund av prestandanivå hos rådande PEMS. Denna osäkerhetsmarginal ska vara föremål för en årlig omprövning och den ska ses över med hänsyn tagen till förbättrad åtgärds kvalitet. Den tillfälliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant på 2,1, som ska användas på begäran, motiveras inte bara av denna tekniska osäkerhetsmarginal, utan även av den statistiska osäkerhet som hänger samman med de olika möjliga teststräckor som kan användas vid RDE-tester. Den har fastställts inom ett intervall mellan 1,6 och 2,2 som identifierats av det gemensamma forskningscentret (JRC) utifrån en modellanalys, eftersom tillräckliga expertutlåtanden inte fanns då man arbetade med att ta fram den angripna förordningen. Enligt kommissionen torde denna statistiska osäkerhet ”minska allteftersom de nya fordonstyperna går igenom de obligatoriska RDE-testerna”, vilket även gäller den tekniska osäkerheten med anledning av att PEMS har förfinats. I ett förslag till ändringsförordning som är föremål för granskning föreskrivs i detta avseende en teknisk osäkerhetsmarginal som satts till 0,43 och därmed en normal överensstämmelsefaktor CFpollutant, kallad ”slutlig”, på 1,43.
- 104 Kommissionen har utifrån den juridiska och historiska bakgrunden till den angripna förordningen dragit slutsatsen att förordningen på intet sätt kan anses utgöra ett ”tillstånd till utsläpp” eller anses innebära en försämrad miljöskyddsnivå. Istället tillhandahåller den angripna förordningen en förstärkt juridisk arsenal för att bekämpa luftföroreningar genom att det inte är möjligt att meddela typgodkännanden för fordonstyper som är försedda med förbjudna manipulationsanordningar.
- 105 Som svar på sökandenas argument att kommissionen inte varit behörig att anta den angripna förordningen har kommissionen anfört följande. Skälen i rättsakter utgör inte bestämmelser som kan ligga till grund för prövningen av om förordningen är laglig.
- 106 Kommissionen har vidare erinrat om att den angripna förordningen har antagits med artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 som rättslig grund. Kommissionen har erinrat om den beredning som ägt rum i samband med förordningens antagande, inom ramen för det föreskrivande kommittéförfarandet med kontroll, och betonat att varken parlamentet eller rådet haft något att invända mot utkastet.
- 107 Kommissionen har bestritt att den genom den angripna förordningen ändrat en väsentlig del av förordning nr 715/2007, i detta fall de utsläppsgränser som fastställs i den i bilaga I till förordningen föreskrivna Euro 6-normen, vilket gjorts gällande av sökandena. Kommissionen har i detta avseende vitsordat att den enligt artikel 5.3 i förordning nr 715/2007 inte får ändra eller ersätta de gränsvärden som anges i bilaga I till förordningen.
- 108 Men de gränsvärden som finns i bilaga I till förordning nr 715/2007 är även fortsättningsvis tillämpliga fullt ut med avseende på laborietester. Dessa tester utgör enligt kommissionen ”hörnstenen” för systemet med typgodkännanden för de berörda fordonen, och de kan inte ersättas med RDE-tester som är ”mindre stabila, mindre fullständiga och som utgår från en annan teknologi”.
- 109 Dessutom är de gränsvärden som finns i bilaga I till förordning nr 715/2007 även tillämpliga vid RDE-tester, och överensstämmelsefaktorerna CFpollutant ändrar inte dessa, vilka endast medför en överensstämmelse av skäl hänförliga till de statistiska och tekniska osäkerhetsfaktorer som anges i

punkterna 101 och 102 ovan med resultaten från laboratorietesterna för att upptäcka manipulationsanordningar. Det ovan redovisade förfarandet med RDE-tester – som genomförs utöver de laboratorietester som genomförs – har således inte medfört någon ändring av de väsentliga delarna i förordningen; i stället har dessa tester medfört att förordningen iakttas i högre utsträckning. Mot denna bakgrund har kommissionen särskilt bestritt det argument som framförts i repliken av staden Bryssel, nämligen att de NTE-värden som följer av en tillämpning av överensstämmelsefaktorerna CFpollutant skulle medföra att den ändamålsenliga verkan med de utsläppsgränser för Euro 6 som anges i nämnda bilaga går förlorad.

- 110 Vad närmare avser de argument som framförts av staden Paris och Madrids kommun till styrkande av att kommissionen skulle ha åsidosatt väsentliga formföreskrifter, har kommissionen anfört följande. Eftersom kommissionen varit behörig att anta den angripna förordningen har den nödvändigtvis iakttagit alla väsentliga formföreskrifter om den har iakttagit det förfarande som föreskrivs i detta avseende, det vill säga det föreskrivande kommittéförfarandet med kontroll. Kommissionen har därvid erinrat om den beredning som ägt rum innan den angripna förordningen antogs, och kommissionen har betonat att parlamentet inte motsatt sig förslaget i majoritet, vilket – mot bakgrund av gällande regelverk – räcker för att fortsätta handläggningen av ärendet, och detta gäller oaktat det faktum att det varit fråga om en svag majoritet.
- 111 Vad slutligen gäller påståendet om bristande insyn i ärendets handläggning, har kommissionen anfört följande. Unionsdomstolen har bekräftat att lagstiftaren får bemyndiga kommissionen att ändra eller komplettera bestämmelserna i en grundläggande rättsakt genom genomförandebestämmelser som inte avser de väsentliga delarna (dom av den 17 december 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115). Denna möjlighet för lagstiftaren finns numera stadfäst i artiklarna 290 och 291 FEUF. I förevarande fall har man under alla omständigheter beaktat samråd med allmänheten och expertutlåtandet då man införde RDE-testerna.
- 112 Tribunalen gör följande bedömning. Det framgår av beaktandeleden i den angripna förordningen att kommissionen antagit förordningen med stöd av artikel 5.3 i förordning nr 715/2007. Kommissionen får enligt denna bestämmelse – vilket även angetts i punkt 8 ovan – anta specifika förfaranden, provningar och krav för typgodkännanden av fordon, bland annat när det gäller utsläpp från avgasrör och manipulationsanordningar. Kommissionen får därvid ändra förordning nr 715/2007 såvitt avser icke väsentliga delar och, i förekommande fall, komplettera densamma.
- 113 Även om den inte citeras i beaktandeleden i den angripna förordningen så ska man dessutom beakta artikel 14.3 i förordning nr 715/2007 (se punkt 10 ovan). Denna bestämmelse avser i huvudsak utvecklingen av de faktorer som är föremål för artikel 5.3. Den angripna förordningen medför nämligen att ett godkänt resultat i ett RDE-test är ett nytt krav för att ett typgodkännande för ett fordon ska kunna meddelas, vilket svarar mot behovet av att anpassa testerna före typgodkännandet ”så att de avspeglar utsläppen vid verklig körning på väg”, såsom föreskrivs i artikel 14.3 i förordningen.
- 114 Enligt dessa båda bestämmelser, såväl enligt artikel 5.3 som enligt artikel 14.3 i förordning nr 715/2007, ska kommissionen vidta åtgärder inom ramen för det i artikel 5a i beslut 1999/468 angivna föreskrivande förfarandet med kontroll (se punkt 9 ovan). Skäl 7a i nämnda beslut, som åberopats av sökandena och som preciserar innebörden av artikel 5a i beslutet, anger (se punkt 88 ovan) att det föreskrivande förfarandet med kontroll ska tillämpas ”för åtgärder med allmän räckvidd vilka är avsedda att ändra icke väsentliga delar av en grundläggande rättsakt som antagits enligt förfarandet i [artikel 251 EG], inbegripet genom strykning av vissa av dessa delar eller komplettering genom tillägg av nya icke väsentliga delar [, men att d]e väsentliga delarna av en rättsakt får endast ändras av lagstiftaren på grundval av fördraget”.

- 115 Sökandena har gjort gällande att kommissionen med den angripna förordningen har ändrat en väsentlig del av förordning nr 715/2007, det vill säga de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen i bilaga I till förordningen. Den första fråga som tribunalen har att ta ställning till är därför huruvida dessa gränser utgör eller ej en sådan väsentlig del av denna förordning som kommissionen inte får ändra med stöd av artiklarna 5.3 och 14.3 i förordningen, jämförda med artikel 5a i beslut 1999/468. Om så är fallet ska tribunalen ta ställning till den andra frågan, det vill säga om kommissionen – genom att i den angripna förordningen definiera de NTE-värden för utsläpp av kväveoxider som ska iakttas vid RDE-tester, och genom att fastställa överensstämmelsefaktorer CFpollutant – har ändrat de gränsvärden för dessa utsläpp som fastställts för Euro 6-normen.
- 116 Såvitt avser den första frågeställningen konstaterar tribunalen följande ur ett kontextuellt och teleologiskt perspektiv. I skäl 3 i förordning nr 715/2007 anges att "[i] denna förordning fastställs ... grundläggande bestämmelser om utsläpp från fordon, medan de tekniska specifikationerna fastställs i genomförandeåtgärder som antas enligt kommittéförfaranden". Vidare anges i skäl 4 att "det är nödvändigt att ytterligare minska utsläppen från transportsektorn ..., hushållen och energi-, jordbruks- och industrisektorerna för att EU:s mål för luftkvaliteten skall kunna uppnås. Minskningen av fordonsutsläpp bör i detta sammanhang ses som en del i en global strategi. Euro 5- och Euro 6-normerna är en av de åtgärder som utformats för att minska utsläppen av såväl partiklar som ozonbildande ämnen såsom kväveoxider och kolväten". I skäl 5 i förordningen preciseras att "[f]ör att EU:s mål för luftkvaliteten skall kunna uppnås krävs fortsatta ansträngningar för att minska fordonsutsläppen. Industrin bör av detta skäl ges tydliga besked om framtida utsläppsgränser. Utöver värden för Euro 5 anger därför denna förordning även utsläppsgränser för Euro 6-steget". I skäl 6 i förordningen tilläggs att "[f]ör att luftkvaliteten skall förbättras och gränsvärdena för föroreningar upprätthållas är det nödvändigt att särskilt dieselfordonens kväveoxidutsläpp minskas avsevärt. Detta kräver att ambitiösa gränsvärden uppfylls i steget för Euro 6 ...".
- 117 Vidare finns det anledning att beakta följande bestämmelser i förordning nr 715/2007. Artikel 1 preciseras att "[i] denna förordning fastställs gemensamma tekniska krav för typgodkännande av motorfordon ..., med avseende på utsläpp". I artikel 4.1 föreskrivs att "[t]illverkarna skall visa att alla nya fordon som säljs, registreras eller tas i bruk inom gemenskapen är typgodkända i enlighet med denna förordning och dess genomförandeåtgärder" och att "[i] dessa skyldigheter ingår att de gränsvärden för utsläpp som anges i bilaga I och i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 5 skall respekteras". I artikel 4.2 föreskrivs att "[d]e tekniska åtgärder som tillverkarna vidtar skall dessutom i enlighet med denna förordning säkerställa att utsläpp från avgasrör och utsläpp genom avdunstning begränsas effektivt under fordonets hela normala livslängd och vid normal användning" och att "[ö]verensstämmelsen hos fordon i drift skall särskilt kontrolleras med avseende på utsläpp från avgasrör som prövas mot de utsläppsgränser som anges i bilaga I". Artikel 10 ålägger medlemsstaterna – med iakttagande av angivna tidsfrister för olika fordonskategorier – att inte meddela typgodkännande eller tillåta registrering, försäljning och ibruktagande av nya fordon om de "inte uppfyller kraven i denna förordning och dess genomförandeåtgärder, och i synnerhet de gränsvärden för [Euro 5 eller Euro 6] som anges i ... bilaga I".
- 118 Det framgår av de skäl och de bestämmelser som angetts i punkterna 116 och 117 ovan att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007, utgör en väsentlig och till och med en central del av förordningen. Syftet med samtliga bestämmelser i förordningen är nämligen endast att se till att dessa gränsvärden – tillsammans med andra som avser andra förorenande utsläpp – iakttas under fordonets hela normala livslängd och vid normal användning. Vidare har utsläppsgränserna för kväveoxider definierats i själva förordningen (nämligen i bilaga I som utgör en integrerad del i förordningen), de har definierats av parlamentet och rådet, och det finns inte någon bestämmelse i förordningen som uttryckligen bemyndigar kommissionen att ändra dessa inom ramen för sin genomförandebefogenhet.

- 119 Vad gäller partiklar som i artikel 3.5 i förordning nr 715/2007 definieras som beståndsdelar som inte är i gasform och som finns i avgasrör, anges det *e contrario* i artikel 14.2 i förordningen att kommissionen – efter att avslutat ett partikelmättningsprogram som genomförs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa, och senast vid ikraftträdandet av Euro 6 – ska ”justera” de gränsvärden för partikelmassa som anges i bilaga I till förordningen och införa gränsvärden för partikelantal i den bilagan. Den omständigheten att det inte finns någon liknande bestämmelse gällande utsläppsgränser för kväveoxider bekräftar att parlamentet och rådet inte haft för avsikt att bemyndiga kommissionen att ändra dessa. Att bestämmelsen som handlar om partiklar är av undantagskaraktär framgår för övrigt av andra bestämmelser i artikel 14 i förordningen, nämligen punkterna 4 och 5 däri artikel; enligt dessa bestämmelser ska kommissionen lägga fram förslag för parlamentet och rådet om det eventuellt ska införas gränsvärden för utsläpp av fler föroreningar eller om det ska göras ändringar av gränsvärdena för utsläpp från avgasrör av kolmonoxid och kolväten efter kallstartsprov. Således är det parlamentet och rådet – förutom när det gäller partiklar – som är behöriga att fastställa eller ändra gränsvärdena för utsläpp av förorenande ämnen, däribland för kväveoxider, från fordon som omfattas av förordningen.
- 120 De utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 utgör således en väsentlig del av förordningen; vilken inte får ändras av kommissionen inom ramen för det föreskrivande kommittéförfarandet med kontroll. Kommissionen är för övrigt själv av den uppfattningen, såsom framgår av punkt 107 ovan.
- 121 Vad gäller den andra frågeställningen har kommissionen uppgett att den – genom att i den angripna förordningen ha definierat de NTE-värden för utsläpp av kväveoxider som ska iakttagas vid RDE-test genom att fastställa överensstämmelsefaktorer CFpollutant – inte ändrat de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007. Det ska erinras om att överensstämmelsefaktorerna CFpollutant som används i den angripna förordningen för kväveoxider är 2,1 på begäran från berörd biltillverkare under en övergångsperiod som – beroende på fordonskategori och de begärda åtgärdernas beskaffenhet – löper ut mellan den 31 december 2019 och den 31 december 2021, och i normalfallet 1,5. Använda som en faktor som multiplicerar utsläppsgränserna för Euro 6-normen innebär dessa att man kan räkna fram NTE-utsläppsgränserna. Kommissionen har i sak anfört att de utsläppsgränser för kväveoxider som angetts i Euro 6-normen alltså tillämpas inte bara med avseende på laboratorietester, utan även i fortsättningen på RDE-tester, i det att överensstämmelsefaktorerna CFpollutant endast utgör statistiska och tekniska korrigeringsåtgärder.
- 122 Tribunalen påpekar i detta avseende följande. I artikel 4.2 andra stycket i förordning nr 715/2007 föreskrivs att ”[d]e tekniska åtgärder som tillverkarna vidtar skall dessutom i enlighet med denna förordning säkerställa att utsläpp från avgasrör och utsläpp genom avdunstning begränsas effektivt under fordonets hela normala livslängd och vid normal användning”; det framgår av denna bestämmelse att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställs i Euro 6-normen och som anges i bilaga I till förordningen ska iakttagas vid verklig körning, och därmed vid officiella tester under verklig körning, innan ett typgodkännande kan meddelas. Kommissionen har inte bestritt detta, eftersom kommissionen gjort gällande att så är fallet.
- 123 Mot denna bakgrund är kommissionens argument – nämligen att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställs i Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 även fortsättningsvis äger tillämpning fullt ut med avseende på laboratorietester – visserligen riktigt, men det är inte relevant. Dessa gränsvärden ska nämligen iakttagas även vid RDE-tester. Vad sedan gäller argumentet att laboratorietesterna är ”hörnstenen” i kontrollsystemet för förorenande utsläpp från fordon (se punkt 108 ovan), så finner tribunalen att detta argument inte kan förenas med den omständigheten att förhållandena vid dessa tester är alltför avvikande jämfört med vad som gäller vid verklig körning för att de i sig ska kunna säkerställa att de i förordningen föreskrivna reglerna om fordonsutsläpp kan iakttagas. Detta framgår för övrigt redan av skäl 15 i förordningen, och detta anges uttryckligen i skälen 1, 2 och 4 i förordning 2016/427, som har infört RDE-tester i regelverket, och i

skälen 3 och 7 i den angripna förordningen. Även om laboratorietesterna bidrar med mycket detaljerad och användbar information om hur fordonen "beter sig", särskilt sedan NEDC-testerna ersatts med WLTP-tester, så innebär de inte att RDE-testerna ska förpassas till en underordnad testkategori.

- 124 Det är visserligen riktigt det som påståtts av kommissionen, att särskilda regleringar gäller för RDE-tester bland annat för hur man ska hantera osäkerhetsmarginaler. Dessa har emellertid utformats på ett sätt som bättre ska beakta villkoren vid verklig körning än vad som är fallet gällande laboratorietester, vilket framgår av skälen i förordning nr 2016/427 och i den angripna förordningen (se punkt 123 ovan). I skäl 4 i förordning nr 2016/427 anges i synnerhet att syftet med de arbeten som lett till de i förordningen angivna RDE-testerna varit att "utveckla ett provningsförfarande för utsläpp vid verklig körning ... RDE] som bättre återspeglar de utsläpp som uppmäts i trafiken".
- 125 Betydelsen av RDE-testerna har för övrigt blivit större sedan den angripna förordningen ändrade den rättsliga omfattningen av dessa tester. Såsom angetts av kommissionen framgår det av denna förordning att dessa tester – från och med datumen för tillämpningen av NTE-utsläppsgränser för kväveoxider – inte längre används endast "i kontrollsyfte"; i stället är testresultaten en förutsättning för att typgodkännande ska meddelas och därefter för möjligheten att registrera, sälja, ta i bruk och framföra de aktuella fordonen på väg.
- 126 Den omständigheten att laboratorietester och RDE-tester förekommer parallellt har således inte någon inverkan på skyldigheten att iaktta de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställs för Euro 6-normen i bilaga I till förordning nr 715/2007 under verkliga körförhållanden, och därmed under RDE-testerna.
- 127 Mot denna bakgrund är det enligt gällande rätt inte godtagbart att kommissionen själv – genom överensstämelsefaktorer CFpollutant – fastställer högre NTE-utsläppsgränser för kväveoxider som inte får överskridas vid RDE-tester än de utsläppsgränser som fastställs för Euro 6-normen i bilaga I till förordning nr 715/2007.
- 128 Detta innebär nämligen de facto att kommissionen ändrar de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställs för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 för RDE-testerna, trots att dessa gränsvärden ska vara tillämpliga (se punkt 122 ovan).
- 129 Systemet med en koefficient (överensstämelsefaktorn CFpollutant) som ska multipliceras på de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen innebär nödvändigtvis att denna norm i sig ändras, detta till skillnad från ett system som beaktar prestanda och möjliga fel hos mätinstrumenten genom korrigeringar av själva mätningarna, men inte genom korrigeringar av de gränsvärden som ska iakttas. Om felmarginalerna hos mätningarna befinner sig inom tillräckligt snäva proportioner, så är det utifrån det andra systemet möjligt att med rimlig tillförlitlighet kontrollera att gränsvärdena har iakttagits.
- 130 Såsom angetts i punkt 120 ovan utgör ändringen av de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställs för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 en ändring av en väsentlig del av förordningen. Kommissionen saknade därför behörighet att göra en sådan ändring med stöd av sin genomförandebefogenhet enligt det föreskrivande kommittéförfarande med kontroll som föreskrivs i artikel 5.3 och artikel 14.3 i förordningen.
- 131 Denna bedömning påverkas inte av att överensstämelsefaktorer CFpollutant och NTE-utsläppsgränser för kväveoxider föreskrivits i förordning 2016/427, som inte är föremål för någon ogiltighetstalan. Denna förordning, som också är en kommissionsförordning, kan inte "skärma av" tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 715/2007, vilka blivit föremål för prövning i punkterna 112–120 ovan och som bestämmer kommissionens genomförandebefogenheter på området. Vidare är det den angripna förordningen själv som innebär – vad avser utsläpp av kväveoxider vid

RDE-tester – att högre NTE-värden ska tillämpas på de gränsvärden som fastställts för Euro 6-normen i stället för sistnämnda, genom att dessa gränsvärden blivit bindande för provningen av om dessa tester har genomgått med ett godkänt eller icke-godkänt resultat.

- 132 Sökandena ska därmed vinna framgång med sina ogiltighetsgrunder bestående i att kommissionen saknat behörighet, såvitt dessa grunder avser de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts i den angripna förordningen, varifrån NTE-värdena för utsläpp av kväveoxider härrör.
- 133 Om det antas att kommissionen – till skillnad från vad som angetts ovan – emellertid kan fastställa överensstämmelsefaktorer CFpollutant för att beakta vissa osäkerhetsfaktorer, preciserar tribunalen, för fullständighetens skull, att kommissionen under alla omständigheter inte fick utgå från de nivåer som anges i den angripna förordningen med iakttagande av omfattningen av sina genomförandebefogenheter. Det är inte utifrån dessa nivåer möjligt att med rimlig tillförlitlighet kontrollera att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 iakttas vid RDE-tester, trots att dessa gränsvärden ska tillämpas, med beaktande av vad som angetts i punkt 122 ovan.
- 134 Med beaktande av de mycket höga överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts, nämligen 2,1 och 1,5, så kan de nivåer på utsläpp av kväveoxider som uppmäts vid RDE-testerna vara upp till två gånger högre respektive en och en halv gång högre än de utsläppsgränser som fastställts för Euro 6-normen i bilaga I till förordning nr 715/2007 utan att något test bedömts vara negativt. För att använda ett exempel som lämnats av sökandena, så innebär detta att en dieseldriven personbil – vars utsläpp av kväveoxider begränsats enligt Euro 6-normen till 80 mg/km – kan klara RDE-testet om den håller sig under 168 mg/km under övergångsfasen och om den håller sig under 120 mg/km efter denna fas. Det kan erinras om att gränsvärdet för Euro 5-normen fastställts till 180 mg/km för samma fordonstyp.
- 135 Även om det antas att kommissionens förklaringar är riktiga när det gäller de tekniska och statistiska osäkerhetsmarginaler som motiverat de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts i den angripna förordningen, så är det inte utifrån de NTE-gränser för utsläpp av kväveoxider som följer därav möjligt att med rimlig tillförlitlighet kontrollera om de utsläppsgränser för Euro 6-normen som angetts i bilaga I till förordning nr 715/2007 har iakttagits eller ej av ett fordon vid ett RDE-test.
- 136 Även om man begränsar sig till att endast tillämpa en normal, så kallad ”slutlig” överensstämmelsefaktor CFpollutant på 1,5 – på grund av en teknisk osäkerhetsmarginal på 0,5, det vill säga 50 procent – så konstaterar tribunalen att en osäkerhetsmarginal på 50 procent utgör hälften av vad som ska mätas och att denna marginal, om den konverteras till en verklig felmarginal i förhållande till instrumentets mätresultat, leder till en marginal på 33 procent (varvid det godtas att 120 mg/km i själva verket kan motsvara utsläpp på 80 mg/km, det vill säga en tredjedel mindre än mätresultatet). Detta innebär att det utifrån ett RDE-test inte kan avgöras om det kontrollerade fordonet klarar eller inte klarar dessa gränsvärden, eller ens närmar sig dem. Om en PEMS med beaktande av en sådan faktor vid ett RDE-test av en dieseldriven personbil visar en utsläppsnivå av kväveoxider på 120 mg/km, så kan detta innebära följande tre saker: i) mätinstrumentet lämnar riktiga resultat och fordonet släpper ut 120 mg/km kväveoxider, det vill säga en och en halv gång mer än vad som är tillåtet enligt Euro 6-normen; ii) mätinstrumentet kan ge felaktiga resultat i en utsträckning som motsvarar den av kommissionen anförda tekniska osäkerhetsmarginalen, och detta kan innebära att fordonet i själva verket endast släpper ut 80 mg/km kväveoxider, det vill säga att fordonet klarar normen eller, tvärtom, om mätinstrumentet ger felaktigt resultat i den andra riktningen, att fordonet i själva verket släpper ut 160 mg/km kväveoxider, det vill säga två gånger mer än vad som är tillåtet enligt normen. Till skillnad från vad som anförts av kommissionen vid förhandlingen som svar på en skriftlig fråga från tribunalen, finner tribunalen att det inte finns något som garanterar att laboratorietestet nödvändigtvis kommer att ”fånga in” ett alltför förorenande fordon som klarat RDE-testet tack vare den tekniska osäkerhetsmarginalen. Det finns exempelvis ingenting som garanterar att en dieseldriven personbil som ”fått resultatet” 100 mg/km vid RDE-testet och som i

själva verket släppt ut kväveoxider på denna nivå eller mer under detta test kommer att visa mer än 80 mg/km kväveoxidutsläpp vid ett laboratorietest. Om laboratorietesterna var så pass tillförlitliga så hade man för övrigt inte behövt tillgripna RDE-testerna. Detta innebär *a fortiori* att de problem som identifierats ovan kommer att föreligga om man använder den provisoriska överensstämmelsefaktorn CFpollutant på 2,1.

- 137 Omfattningen av den osäkerhet som följer av värdet på överensstämmelsefaktorerna CFpollutant i den angripna förordningen gör det i vart fall inte möjligt att – till skillnad från vad som gjorts gällande av kommissionen – tillämpa de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 vid RDE-testerna; detta mot bakgrund av att det är möjligt att dessa utsläppsgränser uppvisar stora skillnader i förhållande till de kväveoxidvolymerna som verkligen släpps ut under dessa tester, trots att NTE-värdena avseende dessa utsläpp inte överskrider enligt de mätningar som genomförs av PEMS. Omfattningen av denna osäkerhet medför således de facto att man ändrar dessa gränser för testerna, trots att dessa gränser ska – enligt bestämmelserna i förordning nr 715/2007 – iakttas under verkliga körförhållanden och därmed vid officiella tester under verkliga körförhållanden innan typgodkännande meddelas, såsom angetts i punkt 122 ovan. Således har kommissionen – av dessa angivna skäl – även överskridit gränserna för sin behörighet i detta avseende i enlighet med vad som angetts i punkt 132 ovan.
- 138 Vidare påpekar tribunalen, återigen för fullständighetens skull, följande vad avser de förklaringar som anförts av kommissionen för att specifikt motivera den provisoriska överensstämmelsefaktorn CFpollutant på 2,1 med en statistisk osäkerhetsmarginal på 0,6 som läggs till den tekniska osäkerhetsmarginalen på 0,5 som använts för den normala, ”slutliga”, överensstämmelsefaktorn CFpollutant. Tribunalen finner att dessa förklaringar inte är övertygande i förhållande till det syfte som kommissionen uppgett sig eftersträva, nämligen att se till att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 iakttas vid RDE-testerna.
- 139 Kommissionen har i denna del uppgett att den provisoriska statistiska osäkerhetsmarginalen på 60 procent beror på att testförarna kan välja olika körsträckor. Utan särskilda instruktioner kommer olika testförare med ett och samma fordon som ska framföras på väg under en viss tid att uppvisa mycket varierande resultat, detta beroende på det sätt på vilket förarna framför fordonet, på de vägar som nyttjats samt på trafikförhållandena. Rent allmänt kan man emellertid korrigera eventuella avvikande resultat eller statistiska osäkerheter (det vill säga risken för att resultaten inte är representativa sett till verkligheten i stort) med åtgärder avseende representativiteten hos urval och resultat (i detta fall representativiteten hos testerna) eller mängden resultat (i detta fall antalet tester), och inte genom uppgifter om att resultaten kan vara föremål för en felmarginal på 60 procent. Genom att bestämma en körsträcka som på ett tillräckligt representativt sätt återspeglar en faktisk, genomsnittlig fordonsanvändning (användningstyper – landsväg-stadskörning-motorväg – och trafikförhållanden) och en ”genomsnittlig” körstil så kan man förhindra betydande fel jämfört med en sådan användning. Vid förhandlingen har kommissionen för övrigt hänvisat till flera omständigheter i bilaga III A till förordning nr 692/2008, som definierar villkoren vid RDE-tester, med följande innehåll: de tre körsträckstyperna – landsväg, stadskörning, motorväg – ska noga viktas i körtid, testerna ska äga rum en veckodag på lägre höjd än 700 meter och hastighetsregler ska äga tillämpning. Den slumpmässiga variationen avseende total körtid mellan en och en halv timme och två timmar – som har till syfte att vid en given tidpunkt sätta en eventuell manipulationsanordning ur spel – torde inte medföra starkt avvikande resultat beroende på verklig körtid vid dessa tester.
- 140 Även om det är möjligt – såsom uppgetts av kommissionen vid förhandlingen – att en körsträcka i Estland en eftermiddag på sommaren kan ge ”bättre” resultat än en körsträcka i Luxemburg en tidig vintermorgon, så torde innehållet i bilaga III A garantera att det inte finns alltför stora skillnader mellan det som är kännetecknande för dessa båda sträckor (ett alltför extremt test med kallt väder och för mycket trafikköer plockas bort från undersökningen); vidare är det så att förordning nr 715/2007, som fastställer utsläppsgränser för kväveoxider för Euro 6-normen, inte föreskriver att

dess utsläppsgränser är högre i Luxemburg än i Estland. De ska iakttas överallt inom unionen, såsom "maximigränser". Syftet med RDE-testerna är just att man ska kunna försäkra sig om att så är fallet under villkor som – utan att vara extrema – är representativa för verklig bilkörning, även i Luxemburg.

- 141 Såsom även bekräftats av kommissionen vid förhandlingen som svar på en skriftlig fråga från tribunalen ska en och samma fordonstyp inte bli föremål för en rad RDE-tester, vars resultat blandas samman med förhoppningen om att de ska vara representativa statistiskt sett. Man kan visserligen göra ett andra test om det visar sig att det första testet påverkats av särskilda omständigheter, och man kan göra ett RDE-test för typgodkännanden och sedan lite längre fram göra fler tester för att kontrollera att utsläppsgränserna för kväveoxider fortsätter att iakttas under fordonets livslängd (några sådana överensstämmelsetester har ännu inte genomförts). RDE-testerna genomförs också – av den anledningen att de är ganska komplicerade och kostsamma – genom "testgrupper" som kan inbegripa flera närliggande fordonstyper; det är tillverkaren som inordnat dem i samma "grupp" och det är endast en av dessa fordonstyper som verkligen blir föremål för testning, såsom föreskrivs i artikel 3.10 andra stycket i förordning nr 692/2008, jämförd med bilaga III A, tillägg 7. Rent konkret innebär detta att endast några fordon ur en och samma "grupp" samtidigt blir föremål för RDE-tester, men det görs inte någon RDE-testserie för ett och samma fordon, för en och samma fordonstyp eller ens för en "grupp" av fordonstyper varifrån man på något sätt påvisar ett statistiskt "genomsnitt". Vart och ett av de fordon som testas måste – såsom enda representant för en annan typ i samma "grupp" – klara RDE-testerna för att hela den "grupp" som fordonet tillhör ska kunna anses ha klarat RDE-testerna, vilket även framgår av punkterna 4.1.1 och 4.1.2 i nämnda tillägg 7. Detta bekräftar för övrigt att de utsläppsgränser som definierats för Euro-normerna inte är några värden som ska uppnås vid en sammantagen bedömning; i stället är det fråga om gränser som ska iakttas av varje fordon.
- 142 Allt det föranleder tribunalen att misstro de möjliga statistiska felaktigheter som gjorts gällande av kommissionen. Det verkar som om kommissionen genom sina uppgifter ifrågasätter att ett RDE-test kan återspegla de verkliga förhållanden som råder på vägarna. Utan att utge sig för att vara tekniskt sakkunnig på området, påpekar tribunalen emellertid att RDE-testerna under lång tid genomgått en "mognadsprocess", eftersom kommissionen i sina inlagor har uppgett att arbetena med dessa tester påbörjades i januari 2011, att tester av detta slag genomförs operativt sedan år 2011 för tunga nyttofordon och att dessa genomförts enbart i kontrollsyfte för de fordon som är föremål för förordning nr 715/2007 och detta endast under en kort tid, mellan den 20 april 2016 (det vill säga den dag då förordning 2016/427 trädde i kraft) och, för vissa fordon, den 1 september 2017 (det vill säga den dag då man första gången började faktiskt tillämpa NTE-utsläppsvärden för kväveoxider inom ramen för typgodkännanden). Det skulle mot denna bakgrund vara överraskande om kommissionen inte haft tid att i tillräcklig utsträckning precisera och standardisera RDE-testerna så att de är representativa för förhållandena under verklig körning på väg för att i detta avseende förhindra en 60-procentig osäkerhet i testresultaten. Det grundläggande syftet med förordning 2016/427 – som har infört bilaga III A till förordning nr 692/2008, särskilt punkt 4 och följande punkter däri och dess elva tillägg, som ungefärligen motsvarar 120 sidor i den konsoliderade version som finns tillgänglig elektroniskt i databasen EUR-Lex – är för övrigt att mycket precist beskriva vad ett RDE-test är och hur ett sådant test ska genomföras. Även om vissa fluktuationer fortfarande kan förekomma i resultaten från RDE-testerna avseende flera fordonstyper tillhörande en och samma "grupp", och även om sådana fluktuationer förekom mellan två tester av ett och samma fordon, så är detta att anse som en inneboende del i själva begreppet tester av detta slag.
- 143 Det framstår inte som om den osäkerhetsmarginal på 60 procent som är förenad med överensstämmelsefaktorn CFpollutant på 2,1 kan motiveras med de statistiska problem som framförts av kommissionen. Kommissionen har i vart fall inte visat att det utifrån denna provisoriska faktor är möjligt att kontrollera att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 iakttas vid RDE-testerna.

- 144 Av de skäl som anförts ovan (se punkterna 138–143) bekräftar tribunalen således, för fullständighetens skull, att den provisoriska överensstämmelsefaktorn CFpollutant på 2,1 de facto innebär en ändring av dessa utsläppsgränser för RDE-tester, trots att dessa gränser enligt bestämmelserna i förordning nr 715/2007 ska iakttas vid verklig körning och således vid officiella test vid verklig körning innan typgodkännande meddelas, såsom angetts i punkt 122 ovan. Av dessa skäl har kommissionen således även överskridit gränserna för sin behörighet i detta avseende, såsom angetts i punkt 132 ovan.
- 145 De grunder som avser kommissionens bristande behörighet har däremot inte blivit föremål för argumentering utifrån de andra aspekterna i den angripna förordningen; rent allmänt har sökandena för övrigt inte riktat någon kritik med avseende på dessa. Dessa grunder kan således vinna framgång med avseende på dessa andra aspekter endast om de inte går att avskilja från de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts i den angripna förordningen. Tribunalen kommer att pröva denna fråga nedan inom ramen för prövningen av i vilken omfattning som den angripna förordningen ska ogiltigförklaras.
- *De övriga grunder som åberopats av sökandena*
- 146 Såsom angetts ovan (se punkt 85) har sökandena i sina grunder även gjort gällande att kommissionen i materiellt hänseende har åsidosatt olika unionsbestämmelser. De har även anført att kommissionen gjort sig skyldig till maktmissbruk.
- 147 Det enda syftet med dessa grunder – liksom vad som är fallet avseende de grunder som rör kommissionens bristande behörighet – är att bestrida de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts i den angripna förordningen samt de NTE-utsläppsvärden för kväveoxider som är en följd därav. Vad gäller de andra aspekterna av den angripna förordningen är frågan om dessa är välgrundade således beroende av om de olika bestämmelserna går att avskilja från varandra.
- 148 Vad gäller bestridandet av de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts i den angripna förordningen samt de NTE-utsläppsvärden för kväveoxider som är en följd därav, påpekar tribunalen följande. Det har fastställts att kommissionen inte varit behörig att använda dessa faktorer mot bakgrund av gränserna för den genomförandebefogenhet som kommissionen har enligt förordning nr 715/2007, och detta medför nödvändigtvis att kommissionen åsidosatt nämnda förordning.
- 149 Alla tre sökandena har gjort gällande att kommissionen åsidosatt bilaga I till förordning nr 715/2007. Denna bilaga omnämns i artikel 4.1 i förordningen, som anger att det är obligatoriskt att iakttä de utsläppsgränser som anges i bilagan. Sökandena har gjort gällande att kommissionen åsidosatt artikel 4.1 i förordningen i det att kommissionen i den angripna förordningen definierat överensstämmelsefaktorer CFpollutant som leder till NTE-utsläppsvärden för kväveoxider vid RDE-tester som överstiger de utsläppsgränser som fastställts för Euro 6-normen i nämnda bilaga. Bedömningen ovan (se punkterna 122–144 inom ramen för prövningen av kommissionens bristande behörighet) har gett vid handen att kommissionen faktiskt har ändrat utsläppsgränserna för kväveoxider vid RDE-tester trots att de ska tillämpas under förhållanden som råder vid verklig körning, särskilt vid dessa tester. I denna utsträckning har kommissionen nödvändigtvis åsidosatt de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007. Kommissionen har därmed även åsidosatt bestämmelserna i artikel 4.1 i förordningen som föreskriver att det är obligatoriskt att iakttä dessa utsläppsgränser.
- 150 Kommissionen har visserligen till sitt försvar i sak framfört argumentet att de utsläppsgränser för kväveoxider som fastställts för Euro 6-normen och som återfinns i bilaga I till förordning nr 715/2007 inte har ändrats i juridiskt hänseende, och att sökandena endast anført ”konkreta” eller ”praktiska” ändringar. Mycket riktigt har dessa utsläppsgränser inte ändrats i juridiskt hänseende i nämnda bilaga,

men det är just därför som det varit rättsstridigt att underlåta att beakta dem vid RDE-testerna genom att i stället för dessa rent konkret och praktiskt tillämpa de högre NTE-utsläppsvärden för kväveoxider som följer av de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som använts i den angripna förordningen.

151 Kommissionen har således även åsidosatt förordning nr 715/2007.

152 Mot bakgrund av vad tribunalen kommit fram till i punkterna 132, 137, 144 och 151 ovan, saknas det anledning att pröva de övriga grunder och argument som åberopats.

– *Ogiltigförklaringens räckvidd*

153 Kommissionen har gjort gällande att sökandena endast framställt argument gentemot punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen som fastställer slutliga och tillfälliga överensstämmelsefaktorer CFpollutant för kväveoxider. Denna bilaga ändrar bilaga III A till förordning nr 692/2008 som definierar tillvägagångssättet vid RDE-tester. Enligt kommissionen ska talan om ogiltigförklaring i de tre målen således avvisas med stöd av artikel 76 d i rättegångsreglerna. Enligt denna bestämmelse erfordras det att åberopade grunder stöds av argument, såvitt talan avser andra bestämmelser i den angripna förordningen som kan avskiljas från de bestämmelser som ifrågasatts. Staden Paris och Madrid kommun har i denna del genmält att om punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen ogiltigförklaras, så innebär det att det juridiska ändamålet eller skälet för förordningen förfaller i sin helhet; detta utgör grund för att ogiltigförklara den angripna förordningen i dess helhet.

154 Tribunalen kommer att direkt ta ställning till om de olika bestämmelserna i den angripna förordningen är avskiljbara i förhållande till varandra. Detta innebär att tribunalen kommer att pröva om den omständigheten att överensstämmelsefaktorerna CFpollutant för kväveoxider i den angripna förordningen är olagliga, automatiskt innebär att tribunalen ska ogiltigförklara andra bestämmelser i förordningen som inte går att avskilja därifrån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2008, kommissionen/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, punkterna 104 och 105). Kommissionen har för sin del gjort gällande att andra bestämmelser i den angripna förordningen än de som fastställer dessa faktorer går att avskilja från de som fastställer dessa faktorer.

155 Den bestämmelse om aktuella faktorer som ska ogiltigförklaras återfinns – såsom uppgetts av kommissionen – i punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen. Denna punkt 2 ändrar bilaga III A till förordning nr 692/2008 genom att bland annat införa två nya punkter, det vill säga punkterna 2.1.1 och 2.1.2, efter punkt 2.1. I dessa punkter 2.1.1 och 2.1.2 fastställs den slutliga respektive tillfälliga överensstämmelsefaktorn avseende massan av kväveoxider till "1 + *margin* med *margin* = 0,5" och till "2,1", och däri fastställs även möjlig användningstid för den tillfälliga överensstämmelsefaktorn. I punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen införs emellertid även i bilaga III A till förordning nr 692/2008 en ny punkt 2.1.3 avseende en "överföringsfunktion" som ingår i beräkningen av NTE-värdet och som omedelbart fastställs till 1 och har således för tillfället inte någon inverkan på beräkningen, och sökandena har inte heller framställt någon kritik i detta avseende. Det är således möjligt att avskilja punkt 2.1.3 i bilaga III A till förordning nr 692/2008 från punkterna 2.1.1 och 2.1.2 däri, i synnerhet från värdet på överensstämmelsefaktorerna CFpollutant för kväveoxider som nämns däri; det saknas därför anledning att ogiltigförklara punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen i den mån den inför denna bestämmelse.

156 Artikel 1 punkterna 2 och 3 i den angripna förordningen som ändrar artikel 3.10 tredje stycket i förordning nr 692/2008 är visserligen kopplad till fastställandet av överensstämmelsefaktorer CFpollutant för kväveoxider. Den ändrade versionen har nämligen följande lydelse: "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 [exempelvis fram till och med den 31 augusti 2017 för typgodkännanden av lätta personbilar och fram till och med den 31 augusti 2019 för individuellt ibruktagande av personbilar] ska följande bestämmelser gälla: a) Kraven i punkt 2.1 i bilaga III A ska inte tillämpas

[det rör sig härvid om de krav som anger beräkningsformeln för NTE-värdet och som innebär att detta värde inte får överskridas vid RDE-tester]”. Denna bestämmelse fastställer *e contrario* den tidpunkt från vilken överensstämmelsefaktorerna CFpollutant, bland annat de som kritiserats av sökandena, tillämpas för RDE-testerna; med andra ord från och med den tidpunkt då dessa tester inte längre genomförs endast i kontrollsyfte. Denna bestämmelse kan emellertid även avse andra föroreningar än kväveoxider för vilka överensstämmelsefaktorn CFpollutant ska ha fastställts efter de som avser dessa oxider, såsom varit fallet för fina partiklar. Dessutom är det inte nödvändigt att ogiltigförklara denna för att de kritiserade överensstämmelsefaktorerna CFpollutant för kväveoxider inte längre ska tillämpas. Avsaknaden av värden i tabellerna över slutliga och tillfälliga överensstämmelsefaktorer CFpollutant i punkterna 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till förordning nr 692/2008 är i sig tillräcklig i detta avseende. Artikel 1 punkterna 2 och 3 i den angripna förordningen, om ändring av artikel 3.10 tredje stycket i förordning nr 692/2008, går således att avskilja från det värde på överensstämmelsefaktorerna CFpollutant för kväveoxider som anges i punkterna 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till sistnämnda förordning; det saknas därför anledning att ogiltigförklara denna bestämmelse.

- 157 De andra bestämmelserna i den angripna förordningen – som huvudsakligen har till syfte att ändra eller komplettera bilaga III A till förordning nr 692/2008 för att precisera förhållandena vid RDE-tester – har även fortsättningsvis ett existensberättigande, till skillnad mot vad som gjorts gällande av staden Paris och Madrid kommun, även om tribunalen ogiltigförklarar de överensstämmelsefaktorer CFpollutant för kväveoxider som kommit till uttryck i den angripna förordningen. Hela det tillvägagångssätt som inrättats för dessa tester och som inte blivit föremål för någon kritik, kan fortsätta att äga tillämpning oavsett de överensstämmelsefaktorer CFpollutant som definierats för olika föroreningar. Även om tribunalen ogiltigförklarar de överensstämmelsefaktorer CFpollutant för kväveoxider som kommit till uttryck i den angripna förordningen, så ska de överensstämmelsefaktorer CFpollutant för antal partiklar som definierats sedan antagandet av förordning 2017/1154 äga tillämpning vid genomförandet av nämnda RDE-tester.
- 158 Således är det bara punkt 2 i bilaga II till den angripna förordningen som ska ogiltigförklaras, i det att denna punkt – i punkterna 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till förordning nr 692/2008 – fastställer värdet på den slutliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant och värdet på den tillfälliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant för massan av kväveoxider. Således finner tribunalen – i enlighet med vad som angetts i punkterna 145 och 147 ovan – att sökandena inte kan vinna framgång med sina grunder i det att de avser de andra bestämmelserna i den angripna förordningen; det saknas således anledning för tribunalen att uttala sig angående kommissionens argument att dessa inte kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkt 52).
- 159 Kommissionen har vid förhandlingen uppgett att förordning nr 692/2008, som ändrats bland annat genom den angripna förordningen, har ersatts med förordning 1151/2017. Tribunalen erinrar i denna del om att den institution som antagit den ogiltigförklarade bestämmelsen ska – för att följa en dom om ogiltigförklaring och för att fullt ut verkställa densamma – undanröja alla de efterkommande rättsakter från institutionen där den ogiltigförklarade bestämmelsen återkommer samt underlåta att ta med bestämmelsen i kommande rättsakter med beaktande inte bara av domslutet utan även av de domskäl som föranlett domslutet och som utgör nödvändigt stöd för detsamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 1988, Asteris m.fl./kommissionen, 97/86, 99/86, 193/86 och 215/86, EU:C:1988:199, punkterna 26–31).

– Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen

- 160 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan unionsdomstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade rättsakten som ska betraktas som bestående. Denna bestämmelse har bland annat tolkats så, att den – av rättssäkerhetshänsyn, men också för att förhindra avbrott av eller tillbakagång i genomförandet av de politikområden som unionen driver eller främjar, såsom

i fråga om miljöskydd eller folkhälsoskydd – gör det möjligt att under en skäligen tidsperiod låta rättsverkningarna av en ogiltigförklarad rättsakt bestå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 1999, parlamentet/rådet, C-164/97 och C-165/97, EU:C:1999:99, punkterna 22–24, och dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkterna 72–74).

- 161 Staden Paris och staden Bryssel har – som svar på en fråga från tribunalen under förhandlingen angående en eventuell anpassning av domens rättsverkningar – uppgett sig vara negativt inställda till en sådan anpassning. De har i huvudsak uppgett att även om det under viss period inte fanns något NTE-värde för kväveoxidutsläpp att iaktta vid RDE-tester, så skulle biltillverkarna – med beaktande av eventuella strängare krav i detta avseende inom en relativt nära framtid – inte dra nytta av detta för att få typgodkännanden för fordon som släpper ut mer kväveoxider än i dag, eftersom deras tillverkningsprocesser inte medger sådan stötvis produktion. Staden Bryssel har uppgett sig vara särskilt negativt inställd till en begränsning av domens rättsverkningar i framtiden. Kommissionen har för sin del genmält att det är av intresse att anpassa rättsverkningarna av ogiltigförklaringen endast om tribunalen i sak finner att de kritiserade bestämmelserna borde ha antagits av parlamentet och rådet.
- 162 Tribunalen anser emellertid att två problemställningar skulle kunna uppstå om tribunalen rätt och slätt ogiltigförklarar de kritiserade bestämmelserna med verkan från och med en viss tidpunkt i det förflutna (*ex tunc*). Vad först gäller ”förfluten tid” – det vill säga mellan den dag då RDE-testerna inte längre genomfördes endast i ”kontrollsyfte” (exempelvis den 1 september 2017 för typgodkännanden för personbilar och persontransportfordon) och den dag då denna dom träder i kraft med beaktande av bestämmelserna i artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol – kommer det att i juridiskt hänseende vara osäkert om de typgodkännanden som meddelats eller de avslagsbeslut som meddelats är giltiga med avseende på denna tidsperiod. Den omständigheten att det inte finns någon överensstämmelsefaktor CFpollutant för kväveoxidutsläpp skulle nämligen kunna tolkas så, att det antingen innebär att något NTE-värde inte behöver iakttagas vid dessa tester, eller att det tvärtom innebär att det är de gränsvärden som definieras för Euro 6-normen som ska tillämpas som sådana. Vad avser framtiden – det vill säga mellan den dag då denna dom träder i kraft och den dag då kommissionen eller parlamentet och rådet i förekommande fall drar sina slutsatser och preciserar vilken regel som ska tillämpas vid dessa tester – så kommer samma osäkerhet i juridiskt avseende att bestå. Detta skulle kunna innebära – för det fall de myndigheter som har till uppgift att meddela typgodkännanden gör en tolkning som går ut på att det under denna period inte finns några utsläppsgränser för kväveoxider som inte får överskridas vid dessa tester – att fordon som även i detta avseende överstiger de NTE-värden för kväveoxidutsläpp som fastställts i den angripna förordningen kommer att bli typgodkända, vilket därmed innebär en tillbakagång i förhållande till de miljö- och folkhälsoskyddsmål som eftersträvas på området.
- 163 Om någon anpassning i tiden inte görs av ogiltigförklaringen, skulle det följaktligen kunna inverka menligt på de legitima ekonomiska intressena hos bilbranschen som följt gällande regler, och i förekommande fall på de konsumenter som köpt fordon som uppfyllt dessa regler, och även på unionens miljö- och hälsopolitik. Tribunalen förordnar därför att rättsverkningarna av den ogiltigförklarade bestämmelsen är definitiva med avseende på ”förfluten tid”, i den mening som avses i punkt 162 ovan, samt att rättsverkningarna ska bestå med avseende på framtiden under en rimligt lång tidsperiod som gör det möjligt att ändra lagstiftningen på området; denna tidsperiod får inte överstiga tolv månader från och med den dag då denna dom vinner laga kraft, det vill säga – med beaktande av bestämmelserna i artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol – från och med den dag då överklagandefristen löper ut för det fall domen inte överklagas eller, i det motsatta fallet, från och med den dag då överklagandet ogillas.

Staden Paris skadeståndsyrkande

- 164 Staden Paris har (se punkt 30 ovan) yrkat att tribunalen förpliktar kommissionen att betala en euro som symbolisk ersättning för den skada som staden anser sig ha åsamkats med anledning av antagandet av den angripna förordningen. Staden Paris har framställt detta yrkande med artikel 340 andra stycket FEUF som rättslig grund. I denna bestämmelse föreskrivs att "[v]ad beträffar utomobligatoriskt ansvar ska unionen ersätta skada som orsakats av dess institutioner ... i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar". Staden Paris har i detta avseende gjort gällande att den angripna förordningen är rättsstridig, vilket är en följd av att överordnade rättsregler på ett klart sätt har överträtts; att det är fråga om en reell och säker skada som uppkommit med anledning av kostnaderna för de åtgärder som staden nödgats vidta för att kompensera de förhöjda bilavgasutsläppen, och med anledning av Paris försämrade attraktionskraft såsom turistdestination samt minskad verkan hos de åtgärder som vidtagits för att informera stadens invånare om riskerna med förorenande utsläpp; samt slutligen att det finns ett direkt orsakssamband mellan kommissionens åtgärder och uppkommen skada. Staden Paris har emellertid endast yrkat ett symboliskt skadestånd på en euro, vilket skulle kunna göra det möjligt att reparera den skada som Paris åsamkats när det gäller stadens anseende och legitimitet i fråga om de miljöskyddsåtgärder som staden vidtagit.
- 165 Kommissionen har yrkat att tribunalen avvisar staden Paris skadeståndsyrkande. Kommissionen har gjort gällande att staden Paris inte har styrkt förekomsten av den åberopade skadan, och inte heller att det finns ett orsakssamband mellan den angripna förordningen och skadan.
- 166 Unionsdomstolen är emellertid behörig att – om en god rättskipning mot bakgrund av omständigheterna i målet motiverar det – ogilla en talan i sak, utan att därvid pröva invändningen om rättegångshinder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2015, Fresh Del Monte Produce/kommissionen och kommissionen/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P och C-294/13 P, EU:C:2015:416, punkt 193 och där angiven rättspraxis).
- 167 Tribunalen finner att staden Paris inte styrkt att den åsamkats någon skada på "anseende och legitimitet" som ska bli föremål för ett symboliskt skadestånd på en euro. Det finns inte någon omständighet som styrker att staden på sätt som sökanden gjort gällande blivit mindre attraktiv såsom turistdestination, ej heller att staden stött på svårigheter när det gäller att informera invånarna om riskerna med förorenande utsläpp, vilket skulle kunna utgöra en skada på stadens anseende och legitimitet. Vidare finner tribunalen att det inte finns någon omständighet som styrker att en sådan situation – om det antas att det vore styrkt att denna situation verkligen är för handen – skulle bero på att kommissionen antagit den angripna förordningen.
- 168 Det har dessutom slagits fast att då den rättsakt som orsakat en ideell skada på anseendet har ogiltigförklarats så kan detta, utifrån omständigheterna i målet, vara en tillräcklig ersättning för skadan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkterna 47-49, och dom av den 7 oktober 2015, European Dynamics Luxembourg m.fl./harmoniseringskontoret, T-299/11, EU:T:2015:757, punkt 155).
- 169 Den skada på stadens anseende och legitimitet som staden Paris anser sig ha åsamkats kan således under alla omständigheter lämpligen och på ett tillräckligt sätt ersättas symboliskt med att tribunalen ogiltigförklarar den bestämmelse i den angripna förordningen som staden Paris ifrågasatt.
- 170 Tribunalen ogillar således det skadeståndsyrkande som framställts av staden Paris.

Rättegångskostnader

- 171 Enligt artikel 134.3 i rättegångsreglerna ska vardera rättegångsdeltagare bära sina rättegångskostnader, om deltagarna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Tribunalen får emellertid besluta att en rättegångsdeltagare – förutom att bära sina egna rättegångskostnader – delvis ska ersätta en annan deltagares rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.
- 172 Eftersom kommissionen har tappat målen på flera punkter, ska kommissionen förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader och ersätta hälften av sökandenas rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Punkt 2 i bilaga II till kommissionens förordning (EU) 2016/646 av den 20 april 2016 om ändring av förordning (EG) nr 692/2008 vad gäller utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 6) ogiltigförklaras, i den del denna, i punkterna 2.1.1 och 2.1.2 i bilaga III A till kommissionens förordning (EG) nr 692/2008 av den 18 juli 2008 om genomförande av förordning nr 715/2007 fastställer värdet på den slutliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant och värdet på den tillfälliga överensstämmelsefaktorn CFpollutant för massan av kväveoxider**
- 2) **Talan i de tre målen ogillas i övriga delar.**
- 3) **Rättsverkningarna av den i enlighet med punkt 1 i domslutet ogiltigförklarade bestämmelsen ska bestå fram till dess att nya regler inom en rimligt lång tidsperiod antagits för att ersätta dessa bestämmelser; denna tidsperiod får inte överstiga tolv månader från och med den dag då denna dom vinner laga kraft.**
- 4) **Europeiska kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta hälften av de rättegångskostnader som uppkommit för ville de Paris, ville de Bruxelles och ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 2018.

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande
S. Gervasoni

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	2
Förfarandet och parternas yrkanden	7
Rättslig bedömning	9
Talan om ogiltigförklaring	9
Huruvida talan om ogiltigförklaring kan tas upp till prövning i sak	9
Prövning i sak av talan om ogiltigförklaring	20
– Grunderna om kommissionens bristande behörighet	20
– De övriga grunder som åberopats av sökandena	31
– Ogiltigförklaringens räckvidd	32
– Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen	33
Staden Paris skadeståndsyrkande	35
Rättegångskostnader	36