



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid)

13 december 2018*

„Milieu – Verordening (EU) 2016/646 – Vervuilende emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) – Vaststelling, wat de uitstoot van stikstofoxide betreft, van de waarden die niet mogen worden overschreden (not-to-exceed – NTE) bij tests die worden uitgevoerd in reële rijomstandigheden (Real Driving Emissions – RDE) – Beroep tot nietigverklaring – Bevoegdheden van met milieubescherming belaste gemeentelijke autoriteiten om voor bepaalde voertuigen verkeersbeperkende maatregelen op te leggen – Rechtstreekse geraaktheid – Ontvankelijkheid – Onbevoegdheid van de Commissie – Eerbiediging van hogere rechtsnormen – Werking in de tijd van de gevolgen van een nietigverklaring – Niet-contractuele aansprakelijkheid – Vergoeding van beweerde imago- en reputatieschade”

In de gevoegde zaken T-339/16, T-352/16 en T-391/16,

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

verzoekster in zaak T-339/16,

Stad Brussel (België), vertegenwoordigd door M. Uyttendaele en S. Kaisergruber, advocaten,

verzoekster in zaak T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door F. Zunzunegui Pastor, advocaat,

verzoekster in zaak T-391/16,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano en J.-F. Brakeland als gemachtigden,

verweerder,

betreffende, ten eerste, verzoeken krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van verordening (EU) 2016/646 van de Commissie van 20 april 2016 tot wijziging van verordening (EG) nr. 692/2008, wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft (PB 2016, L 109, blz. 1) en, ten tweede, een verzoek krachtens artikel 268 VWEU strekkende tot vergoeding van schade die de Ville de Paris stelt te hebben geleden door de vaststelling van die verordening,

wijst

* Procestalen: Spaans en Frans.

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

Samengesteld als volgt: S. Gervasoni, president, L. Madise (rapporteur), R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk en C. Mac Eochaidh, rechters,

griffier: M. Marescaux, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 mei 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Verordening (EU) 2016/646 van de Commissie van 20 april 2016 tot wijziging van verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft (PB 2016, L 109, blz. 1; hierna: „bestreden verordening”) vormt een aanvulling op de voorschriften voor tests die worden uitgevoerd in reële rijomstandigheden (RDE) voor het meten van de vervuilende emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen, in het kader van de procedures die voorafgaan aan de verlening van een vergunning om nieuwe voertuigen op de markt te brengen. Deze tests zijn bedoeld om het niveau van vervuilende emissies in reële rijomstandigheden beter weer te geven dan laboratoriumtests. Met name heeft de Commissie in de bestreden verordening bij de RDE-tests niet te overschrijden (NTE) waarden voor de uitstoot van stikstofdioxide vastgesteld door uitstootconformiteitsfactoren (Conformity Factor – CF) toe te passen op de emissiegrenswaarden voor vervuilende stoffen die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld in verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1). Verzoeksters, te weten Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid, verzoeken om nietigverklaring van de bestreden verordening, aangezien zij van mening zijn dat de Europese Commissie de vastgestelde NTE-waarden voor de uitstoot van stikstofdioxide, die hoger zijn dan de grenswaarden voor deze uitstoot die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, niet aldus kon vaststellen. De Commissie betwist de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de beroepen van verzoeksters tot nietigverklaring. Bovendien vordert Ville de Paris vergoeding van het symbolische bedrag van één euro voor de schade die zij als gevolg van de bestreden verordening zou lijden, een vordering die de Commissie eveneens niet-ontvankelijk en ongegrond acht.

Voorgeschiedenis van de gedingen

- 2 Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB 2007, L 263, blz. 1), die het resultaat is van de consolidatie van verschillende regelgevingen, bepaalt dat de technische voorschriften voor systemen, onderdelen, technische eenheden en voertuigen moeten worden geharmoniseerd en gespecificeerd in „regelgevingen” die er in de eerste plaats op gericht zijn een hoog niveau van verkeersveiligheid, gezondheidsbescherming, milieubescherming, energie-efficiëntie en beveiliging tegen ongeoorloofd gebruik te waarborgen. De bepalingen ervan voorzien in een communautair typegoedkeuringssysteem voor alle voertuigcategorieën. In dit verband volgt uit artikel 3 van deze richtlijn dat een lidstaat, wanneer hij een „EG-typegoedkeuring” voor een type voertuig verleent, verklaart dat het voldoet aan de relevante bestuursrechtelijke bepalingen en technische voorschriften van deze richtlijn en de in een bijlage bij deze richtlijn vermelde

„regelgevingen”. Deze „regelgevingen” kunnen, in de zin van dezelfde richtlijn, met name andere richtlijnen of specifieke verordeningen zijn, waarbij elk van deze „regelgevingen” betrekking heeft op een specifiek aspect.

- 3 Zoals blijkt uit bijlage IV van de richtlijn in kwestie veronderstelt de EG-typegoedkeuring van een voertuigtype dat het in overeenstemming is met de bepalingen van tientallen „regelgevingen”, die bijvoorbeeld betrekking hebben op brandpreventie, de stuurinrichting, het remsysteem of, in het geval van de onderhavige zaken, vervuilende emissies. De „regelgeving” waarnaar voor dit laatste aspect, wat personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen betreft, wordt verwezen, is verordening nr. 715/2007.
- 4 Ingevolge artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 mag een lidstaat „de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen [...] niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”.
- 5 De overwegingen van verordening nr. 715/2007 verduidelijken de context ervan. Overweging 2 van deze verordening, waarin wordt verwezen naar richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB 1970, L 42, blz. 1), die is vervangen door richtlijn 2007/46, herinnert eraan dat deze verordening een van de „regelgevingsteksten” is die van toepassing is in het kader van de typegoedkeuringsprocedure van laatstgenoemde richtlijn. Bovendien draagt deze richtlijn volgens overweging 4 ervan bij aan de uitvoering van het programma „Schone lucht voor Europa”, waarmee de Commissie in 2001 van start is gegaan, en waarvan de „thematische strategie” erin voorziet dat emissies uit de vervoersector (vervoer door de lucht, over zee en over het land), van huishoudens en uit de energie-, landbouw- en industriële sector verder moeten worden verminderd om de EU-doelstellingen inzake luchtkwaliteit te verwezenlijken en dat in dit verband de Euro 5 en 6-normen een van de ontwikkelde maatregelen zijn ter vermindering van de uitstoot van deeltjes (fijnstof) en ozonprecursoren zoals stikstofdioxide en koolwaterstof. In de overwegingen 5 en 6 van de betrokken verordening wordt ten slotte gepreciseerd dat de stikstofdioxide-uitstoot van diesellootvoertuigen aanzienlijk moet dalen door de ambitieuze grenswaarden van de Euro 6-fase te halen, zonder de voordelen van dieselmotoren te moeten opgeven op het gebied van brandstofverbruik en uitstoot van koolwaterstof en koolmonoxide, maar dat er een tussenstap voor de vermindering van stikstofdioxide (Euro 5-fase) moet worden gedefinieerd om de fabrikanten van voertuigen zekerheid voor hun langetermijnplanning te verschaffen.
- 6 Artikel 10 van verordening nr. 715/2007, met als opschrift „Typegoedkeuring”, bepaalt met name dat voor personenauto's en voertuigen voor personenvervoer de grenswaarden van de Euro 5-norm met ingang van 1 september 2009 van toepassing zijn voor typegoedkeuring, dat nieuwe voertuigen die niet aan deze norm voldoen, met ingang van 1 januari 2011 niet langer mogen worden geregistreerd of verkocht of in het verkeer mogen worden gebracht, dat de grenswaarden van de Euro 6-norm met ingang van 1 september 2014 van toepassing zijn voor typegoedkeuring en dat vanaf 1 september 2015 nieuwe voertuigen die niet aan deze norm voldoen, niet langer mogen worden geregistreerd of verkocht of in het verkeer mogen worden gebracht. In bijlage I, tabellen 1 en 2, bij verordening nr. 715/2007 wordt bijvoorbeeld de grenswaarde voor de uitstoot van stikstofdioxide voor een dieselpersonenauto of diesellootvoertuig voor personenvervoer vastgesteld op 180 mg/km voor de Euro 5-norm en op 80 mg/km voor de Euro 6-norm.
- 7 Artikel 4 van verordening nr. 715/2007, met als opschrift „Verplichtingen van de fabrikanten”, bepaalt in lid 1 dat de autofabrikanten ervoor zorgen dat alle nieuwe voertuigen die bestemd zijn voor de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen in de Unie een typegoedkeuring verkrijgen in overeenstemming met die verordening en aan de uitvoeringsmaatregelen ervan voldoen, waaronder de emissiegrenswaarden in bijlage I bij die verordening. In lid 2, tweede alinea, van datzelfde artikel is bepaald dat de voertuigfabrikanten ervoor moeten zorgen dat de uitlaat- en verdampingsemissies gedurende de hele levensduur van het voertuig onder normale gebruiksomstandigheden daadwerkelijk

worden beperkt. In dit verband wordt gepreciseerd dat de maatregelen met het oog op de overeenstemming van in gebruik zijnde voertuigen worden gecontroleerd totdat het voertuig vijf jaar oud is of 100 000 km heeft afgelegd. In de derde alinea van dat lid is bepaald dat „[b]ij de overeenstemming van in gebruik zijnde voertuigen [...] in het bijzonder [wordt] gekeken naar uitlaatemissies afgezet tegen de emissiegrenswaarden vastgelegd in [die] bijlage [...]” en dat, „[o]m de controle van verdampingsemissies en emissies bij lage omgevingstemperaturen te verbeteren, [...] de Commissie de testprocedures [herziet]”. In lid 4 van datzelfde artikel is met name bepaald dat de specifieke procedures en vereisten voor de tenuitvoerlegging van bovengenoemde bepalingen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 15, lid 2, van die verordening, die nu overeenkomt met de onderzoekscomitéprocedure uit artikel 5 van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB 2011, L 55, blz. 13), overeenkomstig artikel 13 van laatstgenoemde verordening.

- 8 Artikel 5 van verordening nr. 715/2007, met als opschrift „Voorschriften en tests” bepaalt in lid 1 allereerst dat „[d]e fabrikanten [...] hun voertuigen zo uit[rusten] dat [zij] onder normale gebruiksomstandigheden aan deze verordening en de uitvoeringsmaatregelen ervan [kunnen] voldoen”. Lid 2 van dit artikel bepaalt vervolgens dat, met uitzondering van specifieke gevallen, het gebruik van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen, verboden is. Lid 3 bepaalt ten slotte:

„De specifieke procedures, tests en voorschriften voor de typegoedkeuring, vastgelegd in dit lid, alsmede voorschriften voor de uitvoering van lid 2 die tot doel hebben deze verordening op niet-essentiële onderdelen te wijzigen door deze aan te vullen, worden aangenomen overeenkomstig de [procedure] van artikel 15, lid 3. Hieronder valt het vaststellen van voorschriften betreffende:

- a) uitlaatemissies, met inbegrip van testcycli, emissies bij lage omgevingstemperatuur, emissies bij stationair toerental, rookopaciteit en de correcte werking en regeneratie van de nabehandelingssystemen;

[...]

- c) boorddiagnosesystemen en de overeenstemming van in gebruik zijnde emissiebeheersingssystemen;
- d) de duurzaamheid van emissiebeheersingssystemen, vervangende emissiebeheersingssystemen, de overeenstemming van in gebruik zijnde voertuigen, de overeenstemming van de productie en de technische controle;

[...]”

- 9 De genoemde procedure als bedoeld in artikel 15, lid 3, van verordening nr. 715/2007 komt overeen met de „regelgevingscomitéprocedure met toetsing” van artikel 5 bis van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1999, L 184, blz. 23), waarvan de gevolgen overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 182/2011 gehandhaafd blijven voor de toepassing van handelingen waarin naar dat artikel wordt verwezen.
- 10 Artikel 14, lid 3, van verordening nr. 715/2007 bepaalt:

„De Commissie beoordeelt regelmatig de procedures, tests en vereisten zoals bedoeld in artikel 5, lid 3, evenals de testcycli voor het meten van emissies. Blijkt bij deze beoordeling dat deze niet langer adequaat zijn of niet langer de echte emissies weerspiegelen, dan worden zij aangepast teneinde adequaat de emissies bij reëel rijden op de weg te weerspiegelen. De nodige maatregelen tot wijziging

van niet essentiële elementen van de onderhavige verordening, door middel van aanvulling ervan, worden vastgesteld overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bedoeld in artikel 15, lid 3.”

- 11 Verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie van 18 juli 2008 tot uitvoering en wijziging van verordening nr. 715/2007 (PB 2008, L 199, blz. 1) is met name vastgesteld voor de toepassing van de artikelen 4 en 5 van laatstgenoemde verordening. Overweging 2 van verordening nr. 692/2008 herinnert eraan dat nieuwe emissiegrenswaarden worden opgelegd aan nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen en dat de technische voorschriften in twee fasen van kracht worden, namelijk Euro 5 vanaf 1 september 2009 en Euro 6 vanaf 1 september 2014, en dat daarom bij deze verordening de voorschriften worden vastgesteld die nodig zijn voor de typegoedkeuring van voertuigen met de Euro 5- en de Euro 6-specificatie. Overweging 9 van deze verordening luidt dat de daarin vervatte maatregelen in overeenstemming zijn met het advies van het in artikel 40 van richtlijn 2007/46 genoemde Technisch Comité Motorvoertuigen.
- 12 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 692/2008 bepaalt dat een EG-typegoedkeuring, wat met name vervuilende emissies betreft, wordt verkregen indien de fabrikant aantoonst dat de betrokken voertuigen voldoen aan de testprocedures van de bijlagen III tot en met VIII, X tot en met XII, XIV, XVI en XX. Artikel 3, lid 2, van deze verordening bepaalt in wezen dat voertuigen, afhankelijk van hun kenmerken, worden onderworpen aan verschillende in figuur 1.2.4 van bijlage I genoemde tests, die zelf in verschillende bijlagen worden beschreven. De test van type 1 wordt bijvoorbeeld behandeld in bijlage III, met als opschrift „Controle van de gemiddelde uitlaatemissies bij omgevingsomstandigheden”, en de test van type 4 wordt behandeld in bijlage VI, met als opschrift „Bepaling van de verdampingsemissies”. Artikel 3, lid 5, van deze verordening brengt in herinnering dat „[d]e fabrikant [...] technische maatregelen [neemt] om ervoor te zorgen dat de uitlaat- en verdampingsemissies overeenkomstig deze verordening gedurende de normale levensduur van het voertuig en onder normale gebruiksomstandigheden effectief worden beperkt”.
- 13 Naar aanleiding van diverse studies en mediaberichten waaruit bleek dat de uitgevoerde tests van type 1 niet het werkelijke niveau van vervuilende emissies in reële rijomstandigheden op de weg weergaven, heeft de Commissie verordening nr. 692/2008 gewijzigd en aangevuld op basis van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007, dat wil zeggen overeenkomstig de hiervoor in punt 9 genoemde „regelgevingscomitéprocedure met toetsing” als bedoeld in artikel 5 bis van besluit 1999/468. Daartoe heeft zij de bestreden verordening vastgesteld. In de overwegingen 3 tot en met 10 van deze verordening staat met name het volgende:

„De Commissie heeft in dit verband op basis van eigen onderzoek en externe gegevens een uitvoerige analyse uitgevoerd van de in [verordening nr. 692/2008] vastgestelde procedures, tests en voorschriften voor de typegoedkeuring, waarbij zij heeft vastgesteld dat de emissies van Euro 5/6-voertuigen in reële rijomstandigheden op de weg aanzienlijk hoger zijn dan de emissies die worden gemeten tijdens de voorgeschreven nieuwe Europese rijcyclus (New European Driving Cycle – NEDC) [die wordt toegepast voor tests van type 1], vooral wat de [...]emissies [van stikstofoxiden] van dieselveertuigen betreft.

[...]

„Manipulatie-instrumenten’, zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 10, van [verordening nr. 715/2007], die het emissiebeperkingsniveau verlagen, zijn verboden. Recente gebeurtenissen hebben aangetoond dat op dit punt een scherpere handhaving nodig is. [...]

[...]

In januari 2011 heeft de Commissie een werkgroep ingesteld met deelname van alle geïnteresseerde belanghebbenden voor het ontwikkelen van een testprocedure voor emissies in reële rijomstandigheden (real driving emissions – RDE) die een beter beeld geeft van de emissies in reële rijomstandigheden op de weg. Daartoe is, na grondige technische besprekingen, gebruikgemaakt van de in [verordening nr. 715/2007] voorgestelde optie om draagbare emissiemeetsystemen (portable emission measurement systems – PEMS) en niet te overschrijden grenswaarden (not-to-exceed – NTE) te gebruiken.

[...]

De RDE-testprocedures [in reële rijomstandigheden] zijn bij [verordening (EU) 2016/427 van de Commissie van 10 maart 2016 tot wijziging van verordening [...] nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft (PB 2016, L 82, blz. 1)]. ingevoerd. Het is nu nodig de kwantitatieve RDE-voorschriften vast te stellen om de uitlaatemissies onder alle normale gebruiksomstandigheden te beperken overeenkomstig de emissiegrenswaarden die zijn vastgesteld in [verordening nr. 715/2007]. Daartoe moeten de statistische en technische onzekerheden van de meetprocedures in aanmerking worden genomen.

Om de fabrikanten in staat te stellen zich geleidelijk aan de RDE-regels aan te passen, dienen de uiteindelijke kwantitatieve RDE-voorschriften te worden ingevoerd in twee opeenvolgende fasen. In de eerste fase, die van toepassing moet worden vanaf vier jaar na de data waarop toepassing van de Euro 6-normen verplicht wordt, moet een conformiteitsfactor van 2,1 worden toegepast. In de tweede fase, die één jaar en vier maanden na het begin van de eerste fase moet volgen, moet volledige naleving worden verlangd van de [stikstofoxiden]-emissiegrenswaarde van 80 mg/km, zoals vastgesteld in verordening [...] nr. 715/2007, plus een marge waarbij rekening wordt gehouden met de extra meetonzekerheden in verband met het gebruik van draagbare emissiemeetsystemen (PEMS)."

- 14 Zoals uit de overwegingen 3 tot en met 10 van de bestreden verordening blijkt, is de invoering van een testprocedure om de emissies van voertuigen in reële rijomstandigheden te controleren, al eerder uitgevoerd bij verordening 2016/427. Hiertoe is verordening nr. 692/2008 aangevuld met een bijlage III A, met als opschrift „Controle van emissies in reële rijomstandigheden”, dat het proces beschrijft van een extra test, bekend als een type 1 A- of RDE-test, om de uitlaatemissies in reële rijomstandigheden te meten met behulp van een draagbaar emissiemeetsysteem (PEMS). In punt 2.1 van deze bijlage van verordening 2016/427 is het beginsel opgenomen dat het resultaat van een RDE-test in overeenstemming is met de bepalingen van verordening nr. 715/2007 indien gedurende de normale levensduur van het voertuig de tijdens die test geregistreerde emissies niet meer bedragen dan de NTE-waarden, die als volgt worden berekend: „ $NTE_{pollutant} = CF_{pollutant} \times Euro-6$. Daarbij is Euro-6 de [...] emissiegrenswaarde [die relevant is voor de aard van het voertuig, zoals bepaald in verordening nr. 715/2007 (in tabel 2 van bijlage I bij die verordening, zoals hiervoor uiteengezet in punt 6) en] $CF_{pollutant}$ de conformiteitsfactor [die van toepassing is] voor de desbetreffende verontreinigende stof”. In de bepalingen van verordening 2016/427 is bepaald dat, zolang de waarden van de conformiteitsfactoren niet zijn vastgesteld, de RDE-tests zouden worden uitgevoerd voor nieuwe typegoedkeuringen, maar alleen voor controledoeleinden (artikel 3, lid 10, van verordening nr. 692/2008, zoals gewijzigd bij verordening 2016/427).
- 15 De bestreden verordening hield in dit verband, wat de door verzoeksters aangevoerde grieven betreft, in wezen in, ten eerste, dat een uiterste termijn werd vastgesteld voor de periode waarin de RDE-tests alleen voor controledoeleinden mochten worden gebruikt door de data te bepalen waarop de NTE-waarden in het kader van die tests moesten worden toegepast met het oog op de verlening of weigering van de typegoedkeuring en vervolgens de registratie, het in de handel brengen of het in het verkeer brengen van nieuwe voertuigen (bijvoorbeeld, met ingang van 1 september 2017 mag de typegoedkeuring van personenvoertuigen en voertuigen voor personenvervoer alleen worden verleend als de RDE-test met succes is afgerond en met ingang van 1 september 2019 mogen nieuwe voertuigen van deze categorieën niet meer worden geregistreerd, in de handel worden gebracht of in het verkeer worden gebracht als hun type deze test niet met succes heeft doorlopen), en, ten tweede,

dat de uitstootconformiteitsfactor (CF) werd bepaald voor stikstofoxiden (in dit stadium niet voor andere vervuilende stoffen). In dit verband is de waarde daarvan vastgesteld op 2,1, die de fabrikanten als optie wordt geboden gedurende een overgangsperiode van twee jaar en vier maanden, te rekenen vanaf de datum waarop naleving van de genoemde tests noodzakelijk is voor de typegoedkeuring, en gedurende een overgangsperiode van één jaar en vier maanden, te rekenen vanaf de datum waarop naleving van dezelfde tests noodzakelijk is voor de registratie, het in de handel brengen of het in het verkeer brengen van nieuwe voertuigen. De normale „definitieve” waarde van de uitstootconformiteitsfactor (CF) voor stikstofoxiden is vastgesteld op 1,5.

- 16 Zo bedraagt bijvoorbeeld voor een dieselpersonenvoertuig of een dieselvoertuig voor personenvervoer de NTE-waarde van stikstofoxide-emissies die bij de RDE-tests niet mag worden overschreden om voor typegoedkeuring in aanmerking te komen, 168 mg/km van 1 september 2017 tot en met 31 december 2019, en vervolgens 120 mg/km vanaf 1 januari 2020 voor een emissiegrenswaarde die is vastgesteld op 80 mg/km in de Euro 6-norm, zoals blijkt uit de gecombineerde lezing van artikel 3, lid 10, derde alinea, en de punten 2.1, 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage III A bij verordening nr. 692/2008, zoals gewijzigd bij de bestreden verordening. Verzoeksters komen op tegen de bepalingen van de bestreden verordening die, wat betreft de uitstoot van stikstofoxide, de waarden van de uitstootconformiteitsfactoren (CF) en de daaruit voortvloeiende NTE-waarden vaststellen.
- 17 In het sectorale rechtskader, maar op een meer algemeen niveau, moet ook richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1) in aanmerking worden genomen. Zoals artikel 1, punt 5, van deze richtlijn bepaalt is zij er met name op gericht de luchtkwaliteit, waar zij goed is, in stand te houden en in andere gevallen te verbeteren. Er worden grenswaarden, streefwaarden, kritieke niveaus, alarmdrempels, informatiedrempels, beoordelingsdrempels en andere gegevens vastgesteld voor de verschillende vervuilende stoffen die van invloed kunnen zijn op de lucht, met name stikstofdioxide. De richtlijn bepaalt dat het grondgebied van de lidstaten met het oog op de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit door de lidstaten in zones wordt verdeeld en dat een agglomeratie een zone kan vormen.
- 18 Van de bepalingen die betrekking hebben op het beheer van de luchtkwaliteit, bepaalt artikel 13 van richtlijn 2008/50 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de grenswaarden voor de verschillende vervuilende stoffen in al hun zones en agglomeraties niet worden overschreden, met name wat stikstofdioxide betreft. Artikel 23 bepaalt dat „[w]anneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde [...] overschrijdt, [...] de lidstaten ervoor [zorgen] dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende [...] grenswaarde of streefwaarde te bereiken”. Hetzelfde artikel bepaalt dat deze plannen zelf ook kortetermijnactieplannen kunnen bevatten. Artikel 24, lid 2, van dezelfde richtlijn bepaalt in dit verband het volgende:

„De [...] kortetermijnactieplannen kunnen, naargelang van het geval, voorzien in effectieve maatregelen om activiteiten die bijdragen tot het risico op overschrijding van de respectieve grenswaarden, streefwaarden of alarmdrempels, te beheersen en indien nodig op te schorten. Deze actieplannen kunnen maatregelen ten aanzien van het verkeer van motorvoertuigen [...] behelzen.”

Procedures en conclusies van partijen

- 19 Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid hebben respectievelijk op 26 juni (zaak T-339/16), 29 juni (zaak T-352/16) en 19 juli 2016 (zaak T-391/16) beroep ingesteld.

- 20 Bij afzonderlijke akten, ingediend op 28 september, 23 september en 5 oktober 2016, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 130, lid 1, van het Reglement van de procesvoering van het Gerecht, excepties van niet-ontvankelijkheid tegen de beroepen opgeworpen en het Gerecht verzocht om uitspraak te doen zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan.
- 21 Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid hebben op respectievelijk 15 november, 16 november en 15 november 2016 hun opmerkingen over de door de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid ingediend.
- 22 Bij beschikkingen van 20 maart 2017 heeft het Gerecht de door de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.
- 23 Op 2 mei 2017 heeft de Commissie verweerschriften ingediend.
- 24 Op 16 mei 2017 heeft het Gerecht partijen verzocht om in hun replieken en duplieken hun standpunt te bepalen over de mogelijke gevolgen die de bepalingen van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 kunnen hebben voor de ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring.
- 25 Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid hebben op 28 juni 2017 hun replieken met het door het Gerecht gevraagde standpunt ingediend.
- 26 De Commissie heeft op 15 september 2017 de duplieken met het door het Gerecht gevraagde standpunt ingediend.
- 27 Bij besluit van 6 maart 2018 heeft de voltallige vergadering van het Gerecht de zaken verwezen naar de Negende kamer in uitgebreide samenstelling.
- 28 Bij beslissing van de president van de Negende kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 10 april 2018 zijn de zaken T-339/16, T-352/16 en T-391/16 gevoegd voor de mondelinge behandeling en het eindarrest.
- 29 Ter terechtzitting van 17 mei 2018 hebben Ville de Paris, Stad Brussel en de Commissie pleidooi gehouden en geantwoord op de schriftelijke en mondelinge vragen van het Gerecht. Ayuntamiento de Madrid heeft niet deelgenomen aan deze terechtzitting.
- 30 Ville de Paris verzoekt het Gerecht:
- de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen, haar beroep tot nietigverklaring en haar vordering tot schadevergoeding ontvankelijk te verklaren en de Commissie te gelasten tot een inhoudelijke conclusie te komen;
 - de bestreden verordening nietig te verklaren;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van een symbolisch bedrag van één euro ter vergoeding van de schade die zij als gevolg van de vaststelling van deze verordening heeft geleden;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.
- 31 Stad Brussel verzoekt het Gerecht:
- haar verzoekschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren;
 - de bestreden verordening nietig te verklaren;

- de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

32 Ayuntamiento de Madrid verzoekt het Gerecht:

- de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;
- haar beroep ontvankelijk te verklaren, dat beroep ten gronde te onderzoeken en de in haar verzoekschrift aangevoerde gronden voor nietigverklaring te beoordelen en toe te wijzen;
- de bestreden verordening wat de emissies van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft, nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

33 De Commissie verzoekt het Gerecht:

- de beroepen in hun geheel niet-ontvankelijk te verklaren, zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan;
- subsidiair, wat de beroepen van Ville de Paris en Stad Brussel betreft, de beroepen tot nietigverklaring en het beroep tot schadevergoeding van Ville de Paris ongegrond te verklaren;
- subsidiair, het beroep van Ayuntamiento de Madrid ongegrond te verklaren;
- verzoeksters te verwijzen in de kosten van de procedure.

In rechte

De beroepen tot nietigverklaring

De ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring

- 34 Artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalt dat „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] beroep [kan] instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”.
- 35 In het onderhavige geval zijn partijen het erover eens dat de ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring moet worden beoordeeld in het licht van de derde variant van artikel 263, vierde alinea, VWEU, namelijk dat van beroepen tegen regelgevingshandelingen die de verzoeker rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Partijen zijn het er ook over eens dat de bestreden verordening een regelgevingshandeling is en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, in de zin van beide aspecten van deze bepaling. Partijen verschillen enkel van mening over de vraag of verzoeksters rechtstreeks worden geraakt door de bestreden verordening, hetgeen de Commissie betwist, terwijl verzoeksters zich op het standpunt stellen dat dit het geval is, aangezien deze verordening hun bevoegdheden zou inperken om het verkeer van voertuigen te reguleren in het kader van maatregelen ter bestrijding van luchtvervuiling.

- 36 Aangezien de ontvankelijkheid van de beroepen evenwel een zaak van openbare orde is waarover partijen niet vrij kunnen beschikken, moet in de onderhavige zaak om te beginnen uitdrukkelijk worden beslist over de vraag of de bestreden verordening een regelgevingshandeling is die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie in die zin arrest van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, punt 19).
- 37 Onder het begrip van een dergelijke regelgevingshandeling vallen handelingen van algemene strekking, met uitzondering van wetgevingshandelingen, dat wil zeggen met uitzondering van handelingen die zijn vastgesteld volgens de in artikel 294 VWEU beschreven gewone wetgevingsprocedure of volgens een in artikel 289, lid 2, VWEU gedefinieerde bijzondere wetgevingsprocedure, die voorziet in de tussenkomst van het Europees Parlement met deelname van de Raad van de Europese Unie of andersom (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 51-61).
- 38 De bestreden verordening is door de Commissie vastgesteld op basis van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007, dat wil zeggen volgens de in artikel 5 bis van besluit 1999/468 bedoelde „regelgevingscomitéprocedure met toetsing”, zoals hiervoor in punt 9 is uiteengezet. Het betreft derhalve geen wetgevingshandeling. Bovendien is de handeling, als verordening, van algemene strekking in de zin van artikel 288 VWEU. Zij is objectief op bepaalde situaties van toepassing en heeft rechtsgevolgen voor algemene en in abstracto omschreven categorieën personen (zie in die zin arrest van 2 februari 1988, *Kwekerij Van der Kooy e.a./Commissie*, 67/85, 68/85 en 70/85, EU:C:1988:38, punt 15). Het is derhalve een regelgevingshandeling als bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 39 Wat betreft de vraag of al dan niet sprake is van maatregelen ter uitvoering van de bestreden verordening, zij eraan herinnerd dat bij de beoordeling of een bestreden regelgevingshandeling dergelijke maatregelen bevat teneinde de ontvankelijkheid van een krachtens artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU tegen die handeling ingesteld beroep tot nietigverklaring te kunnen onderzoeken, moet worden uitgegaan van de persoon die aanspraak maakt op dat recht en van het voorwerp van het beroep (zie in die zin arrest van 19 december 2013, *Telefónica/Commissie*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punten 30 en 31).
- 40 De bestreden verordening vereist echter geen enkele uitvoeringsmaatregel jegens verzoeksters teneinde deel uit te maken van het op hen toepasselijke rechtstelsel, ook al voorziet zij jegens andere personen in een groot aantal uitvoeringsbesluiten, die op basis van de bepalingen ervan leiden tot bijvoorbeeld de goedkeuring of de registratie van voertuigen of de weigering daarvan. Deze eenvoudige uitvoeringsbesluiten mogen niet worden verward met de uitvoeringsmaatregelen als bedoeld in artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU. Indien alle uitvoeringsbesluiten, met name die welke „repressief” of „negatief” zijn en tot doel hebben de schending van een regelgevingshandeling te bestraffen, ook als uitvoeringsmaatregelen moeten worden beschouwd, dan zou aan de invoering van de derde variant in artikel 263, vierde alinea, van het VWEU iedere betekenis worden ontnomen, terwijl dit juist is gebeurd om te voorkomen dat er eerst „repressieve” of „negatieve” maatregelen jegens personen zouden moeten worden genomen alvorens zij de rechtmatigheid van deze regelgevingshandeling in het kader van een prejudiciële verwijzing door een rechter zouden kunnen laten toetsen, zoals met name wordt benadrukt in het arrest van 19 december 2013 in de zaak *Telefónica/Commissie* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 27).
- 41 Wat ten slotte de vraag betreft of verzoeksters rechtstreeks worden geraakt door de bestreden verordening, is het vaste rechtspraak dat, indien de bestreden handeling rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoeker en aan degenen tot wie zij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen beoordelingsbevoegdheid laat, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van het Unierecht gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld, de verzoeker rechtstreeks wordt geraakt door deze handeling, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU (arresten van 5 mei 1998, *Dreyfus/Commissie*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punt 43,

en 17 september 2009, Commissie/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punt 48; zie ook in die zin arrest van 13 mei 1971, International Fruit Company e.a./Commissie, 41/70–44/70, EU:C:1971:53, punten 23-29). Deze beoordeling is niet gewijzigd met de inwerkingtreding op 1 december 2009 van het Verdrag van Lissabon, dat de derde variant invoerde waarbij aan natuurlijke en rechtspersonen het recht is toegekend om beroep in te stellen als bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU [zie in die zin arresten van 25 oktober 2011, Microban International en Microban (Europe)/Commissie, T-262/10, EU:T:2011:623, punt 32, en 7 juli 2015, Federcoopesca e.a./Commissie, T-312/14, EU:T:2015:472, punt 32].

- 42 De Commissie stelt zich in de onderhavige zaak in het bijzonder op het standpunt dat de bevoegdheden van verzoeksters om het verkeer van voertuigen te reguleren teneinde luchtvervuiling te verminderen, door de bestreden verordening op geen enkele wijze worden geraakt, zodat deze verordening, in tegenstelling tot wat zij stellen, geen gevolgen heeft voor hun rechtspositie. In dit verband voert zij aan dat in de Euro-normen vastgelegde en door verzoeksters ingeroepen emissiegrenswaarden voor stikstofoxide aan de hand waarvan in voorkomend geval in nationale regelingen bepaalde beperkingen worden opgelegd aan het verkeer van voertuigen op basis van hun vervuilende emissies, door deze verordening op geen enkele wijze worden gewijzigd, in het bijzonder niet die welke voortvloeien uit de Euro 6-norm die momenteel op nieuwe voertuigen wordt toegepast. Het bestaan van deze nationale voorschriften en de omstandigheid dat zich geen wijzigingen hebben voorgedaan van de grenswaarden die uit deze norm voortvloeien, vormen twee elementen die erop wijzen dat verzoeksters niet rechtstreeks door deze verordening worden geraakt. In dit verband merkt de Commissie op dat Stad Brussel erkent dat dezelfde verordening haar niet belet om te beslissen over „autovrije dagen”. De bepalingen van deze verordening leggen met betrekking tot de vervuilende uitlaatemissies tijdens RDE-tests alleen verplichtingen op aan de autofabrikanten. Aangezien verzoeksters bovendien niet betrokken zijn bij deze testprocedures, noch meer in het algemeen bij de typegoedkeuringsprocedures voor voertuigen, wordt hun rechtspositie door de desbetreffende verordening op geen enkele wijze aangetast.
- 43 Wat in dit verband de mogelijke gevolgen betreft van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, dat bepaalt dat „[de lidstaten] de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen, onderdelen of technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet [mogen] verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”, en ten aanzien waarvan het Gerecht de partijen om een reactie heeft verzocht, voert de Commissie het volgende aan.
- 44 In de eerste plaats wijst de Commissie er met een teleologische analyse op dat richtlijn 2007/46 en alle huidige of vroegere Europese wetgeving inzake de typegoedkeuring van motorvoertuigen artikel 114 VWEU of gelijkwaardige artikelen van de aan het VWEU voorafgaande verdragen als rechtsgrondslag hebben. Dit artikel heeft betrekking op „maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen”. Een dergelijke rechtsgrondslag kan niet ingrijpen in het vervoers- of milieubeleid en richtlijn 2007/46 en de daarvoor geldende richtlijnen zijn er hoofdzakelijk op gericht het in de handel brengen van voertuigen uit andere lidstaten in elke lidstaat te vergemakkelijken, waarbij versnippering van de interne markt als gevolg van verschillen in voorschriften en controles die van invloed zijn op het in de handel brengen van voertuigen die zonder deze harmonisatie-instrumenten zouden zijn blijven bestaan, wordt voorkomen. De reikwijdte van deze instrumenten gaat evenwel niet verder dan dat. Zij beogen in ieder geval op geen enkele wijze een beperking aan te brengen in de politiebevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot het verkeer van voertuigen, wanneer die eenmaal door hun bestuurders worden gebruikt.

- 45 In dit verband verwijst de Commissie naar diverse overwegingen in de richtlijnen 70/156 en 2007/46 alsmede naar haar voorstel voor een richtlijn ter vervanging van richtlijn 2007/46. Zij benadrukt ook dat deze harmonisatie-instrumenten alleen betrekking hebben op de goedkeuring van nieuwe voertuigtypen en het in het verkeer brengen van nieuwe voertuigen, maar niet op het verkeer van reeds in gebruik zijnde voertuigen. Zij is van mening dat, indien zou worden overwogen dat richtlijn 2007/46 en de daaruit voortvloeiende „regelgevingshandelingen” de regelgevende bevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaten op het gebied van het verkeer beperken, deze autoriteiten geen enkele bevoegdheid meer zouden hebben op dit gebied, aangezien de harmonisatie in kwestie een volledige harmonisatie zou zijn, hetgeen laat zien dat deze uitleg absurd en onjuist is. Bovendien geldt dat zelfs indien de Unie op basis van de artikelen 91 of 192 VWEU algemene maatregelen voor het wegverkeer zou vaststellen om de verkeersveiligheid te verbeteren of om de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de menselijke gezondheid te waarborgen, bijvoorbeeld door middel van een uniforme maximumsnelheid voor vrachtwagens in de stad, dergelijke maatregelen onverenigbaar zouden kunnen zijn met het subsidiariteitsbeginsel.
- 46 Vervolgens stelt de Commissie met een analyse die zij als contextueel beschouwt, dat het begrip „circulation sur route” [wegverkeer; in de Nederlandse versie „in het verkeer brengen” – nvdv] in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 geen zelfstandige betekenis heeft, maar moet worden gezien als een begrip dat valt onder de in die bepaling genoemde „categorie ,de registratie, de verkoop, de ingebruikneming”.
- 47 De Commissie voert aan dat in verordening (EU) nr. 167/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 5 februari 2013 inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op landbouw- en bosbouwvoertuigen (PB 2013, L 60, blz. 1), die eveneens is gebaseerd op artikel 114 VWEU, de overeenkomstige bepaling luidt dat „[d]e lidstaten [...] het in de handel brengen, de registratie of het in het verkeer brengen van voertuigen [...] niet [mogen] verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of de werking ervan welke onder deze verordening vallen, indien zij aan de voorschriften van deze verordening voldoen”, zonder melding te maken van mogelijke verboden, beperkingen of belemmeringen in verband met het wegverkeer. Zij benadrukt in dit verband dat overweging 7 van deze verordening luidt dat „[d]eze verordening [...] maatregelen op nationaal en uniaal niveau inzake het gebruik van landbouw- en bosbouwvoertuigen op de weg, zoals specifieke vereisten voor rijbewijzen, beperkingen van de maximumsnelheid, of de regeling van de toegang tot bepaalde wegen, onverlet [moet] laten”. Zij komt tot soortgelijke bevindingen met betrekking tot verordening (EU) nr. 168/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers (PB 2013, L 60, blz. 52) en verordening (EU) 2016/1628 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 inzake voorschriften met betrekking tot emissiegrenswaarden voor verontreinigende gassen en deeltjes en typegoedkeuring voor in niet voor de weg bestemde mobiele machines gemonteerde interne verbrandingsmotoren, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1024/2012 en (EU) nr. 167/2013, en tot wijziging van richtlijn 97/68/EG (PB 2016, L 252, blz. 53).
- 48 Volgens de Commissie bevestigt de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2007/46 dat de term „circulation sur route” in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van die richtlijn geen zelfstandige betekenis heeft. De versie van deze bepaling in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie luidde als volgt: „De lidstaten staan alleen toe dat voertuigen [...] die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer gebracht.” In de loop van de wetgevingsdiscussie over de tekst is deze bepaling aangepast om redenen die in een gewijzigd voorstel van de Commissie zijn uiteengezet: „Om te waarborgen dat de bepalingen betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen van deze richtlijn en van de bijzondere regelgevingsteksten niet worden ondermijnd door de oplegging van nationale voorschriften voor de constructie en werking van voertuigen nadat deze zijn verkocht, geregistreerd en/of in het verkeer gebracht, is in artikel 4, lid 3, een bepaling inzake het vrije verkeer opgenomen.” De toevoeging van de term „circulation sur route” was dan ook niet bedoeld om de werkingssfeer van de in voorbereiding zijnde wetgeving uit te breiden, maar om te voorkomen dat het

verbod voor de lidstaten om zich te verzetten tegen het overeenkomstig de bepalingen van die wetgeving in de handel brengen, de registratie of het in het verkeer brengen van nieuwe voertuigen zou worden omzeild. Dezelfde soort „anti-ontwijkingsbepaling” zou reeds zijn opgenomen in richtlijn 70/156, waarin wordt gesproken over „gebruik” in plaats van „circulation sur route”. De Commissie merkt op dat, net als de vergelijkbare Duitse en Nederlandse bepalingen, artikel 9 van besluit nr. 2009-497 van de eerste minister van Frankrijk van 30 april 2009 betreffende de goedkeuring van voertuigen en de wijziging van de verkeerswetgeving (JORF van 3 mei 2009, blz. 7 472), dat richtlijn 2007/46 omzet, niet verwijst naar „circulation sur route” [„wegverkeer”] van voertuigen, maar naar het „in het [handels]verkeer brengen” ervan, een term die betrekking heeft op de markttoegang.

- 49 Bovendien laat richtlijn 2008/50 betreffende de luchtkwaliteit, waarvan de essentiële elementen hiervoor in punt 17 in herinnering zijn gebracht, volgens de Commissie de lidstaten vrij om maatregelen ter bestrijding van luchtvervuiling vast te stellen. Met name de kortetermijnactieplannen waarin deze richtlijn voorziet kunnen maatregelen bevatten met betrekking tot het verkeer van motorvoertuigen, waaruit blijkt dat richtlijn 2007/46 en de daarvan afgeleide „regelgevingen” volgens haar op geen enkele wijze de maatregelen van de autoriteiten van de lidstaten op dit gebied beperken.
- 50 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat het feit dat een handeling van de Unie een publiekrechtelijke rechtspersoon belet zijn eigen bevoegdheden naar eigen goeddunken uit te oefenen, rechtstreeks van invloed is op zijn rechtspositie en dat deze handeling hem derhalve rechtstreeks raakt. Aldus is bijvoorbeeld geoordeeld in zaken die betrekking hebben op de toekenning van overheidssteun door lagere nationale entiteiten (zie in die zin arresten van 8 maart 1988, *Exécutif régional wallon en Glaverbel/Commissie*, 62/87 en 72/87, EU:C:1988:132, punten 6 en 8; 30 april 1998, *Vlaamse Gewest/Commissie*, T-214/95, EU:T:1998:77, punt 29, en 26 november 2015, *Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi/Commissie*, T-462/13, EU:T:2015:902, punt 34). Dat was ook het geval in een zaak over de verplichtingen op het gebied van landbouw en de op landbouwproducten toepasselijke rechten die aan een toekomstige lidstaat werden opgelegd vóór zijn toetreding (zie in die zin arrest van 10 juni 2009, *Polen/Commissie*, T-257/04, EU:T:2009:182, punten 56-58). Een handeling van de Unie zou een lagere nationale entiteit echter nog rechtstreekser raken indien zij de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid van die entiteit zou beperken (in dit geval op het gebied van regelgeving inzake autoverkeer) en niet alleen haar bevoegdheid om binnen een vooraf bepaald kader individuele besluiten te nemen.
- 51 In de onderhavige zaak blijkt vervolgens dat bepaalde soorten regelgeving inzake het autoverkeer die kunnen worden vastgesteld door de overheidsinstanties van de lidstaten, met name die welke tot de lagere nationale entiteiten behoren, door de bestreden verordening in feite onverlet worden gelaten, onverminderd de vraag of die regelgeving in overeenstemming is met andere bepalingen van het Unierecht.
- 52 Zoals artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, in het kader waarvan de bestreden verordening is vastgesteld, in dit verband bepaalt, „mogen [de lidstaten] de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen, onderdelen of technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”. Alleen die regelgeving die bij de afbakening van de werkingssfeer ervan rekening houdt met aspecten die verband houden met de constructie of werking van voertuigen die onder de bepalingen van deze richtlijn, de „regelgevingshandelingen” ervan of het van die handelingen afgeleide recht vallen, kan derhalve met die bepalingen te maken krijgen. Dit is niet het geval voor verkeersregelgeving die betrekking heeft op alle voertuigen, of op een categorie voertuigen die is gedefinieerd in relatie tot andere criteria (bijvoorbeeld in het algemeen voertuigen van meer dan 3,5 ton), omdat de werkingssfeer van deze regelgeving niet wordt bepaald door aspecten die verband houden met de constructie of werking van de betrokken voertuigen die onder de bepalingen van deze richtlijn, de „regelgevingshandelingen” ervan of het van die handelingen afgeleide recht vallen. In die zin wordt de meeste regelgeving die betrekking heeft op „verkeersregels”

of die ter uitvoering daarvan is genomen, alsook de verkeersbeperkende maatregelen die gericht zijn op alle voertuigen, zoals de instelling van voetgangerszones, „autovrije dagen” of alternerend rijden wanneer zich een piek in de luchtvervuiling voordoet, door deze handelingen van de Unie onverlet worden gelaten. De Commissie heeft dus terecht opgemerkt dat Stad Brussel in het licht van de bestreden verordening naar eigen goeddunken „autovrije dagen” kan invoeren.

- 53 Evenzo zou een overheidsinstantie van een lidstaat, zonder artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 te schenden, verkeersbeperkingen kunnen opleggen op basis van het niveau van de vervuilende emissies voor voertuigen waarvan de categorie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 715/2007 valt en die hoogstens voldoen aan de Euro 5-norm, aangezien deze norm en de daarvoor geldende Euro-normen voor de toepassing van deze richtlijn niet meer van kracht zijn. Zoals hiervoor in punt 6 is aangegeven, is overeenkomstig artikel 10 van die verordening de Euro 6-norm sinds 1 september 2014 van toepassing voor de typegoedkeuring van nieuwe personenvoertuigen en voertuigen voor personenvervoer en sinds 1 september 2015 voor de registratie, de verkoop en de ingebruikneming van deze voertuigen, terwijl deze data voor de meeste lichte bedrijfsvoertuigen met een jaar zijn verschoven en voor de meeste zware bedrijfsvoertuigen een andere verordening van toepassing is. In dit verband zij eraan herinnerd dat in het arrest van 21 december 2011, Commissie/Oostenrijk (C-28/09, EU:C:2011:854), het Hof erop heeft gewezen dat een lidstaat die ter bestrijding van luchtvervuiling reeds het verkeer van vrachtwagens van een oude Euroklasse had verboden, dit oorspronkelijke verbod in overeenstemming met het EG-Verdrag had kunnen uitbreiden naar de daaropvolgende Euroklasse, in plaats van een sectoraal rijverbod op te leggen dat, ongeacht de Euroklasse waartoe zij behoorden, van toepassing was op alle vrachtwagens, hetgeen in strijd was met de regels van het EG-Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen.
- 54 Daarentegen geldt dat wat betreft verkeersregels die door overheidsinstanties van de lidstaten worden aangenomen en die verkeersbeperkingen op basis van het emissieniveau van vervuilende stoffen opleggen aan voertuigen van een in verordening nr. 715/2007 genoemde categorie en die voldoen aan de Euro 6-norm of, bij RDE-tests, aan de NTE-waarden, de situatie anders is, in die zin dat de emissiegrenswaarden voor vervuilende stoffen die voor of op grond van deze normen of waarden zijn vastgesteld, van kracht zijn voor de toepassing van richtlijn 2007/46.
- 55 Het is juist dat de invoering van verkeersregelgeving eveneens onder de aan het nationale recht ontleende bevoegdheden valt, zoals de Commissie in wezen benadrukt, ook al kunnen de lidstaten en hun overheidsinstanties ertoe worden aangezet deze regelgeving tevens in te voeren om te voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2008/50 om de luchtkwaliteit te waarborgen, en ook al gebruikt deze regelgeving in voorkomend geval de Euro-normen ter bepaling van de reikwijdte van de beperkingen die zij oplegt.
- 56 De vraag is dus of de door de overheidsinstanties van de lidstaten vastgestelde verkeersregelgeving, voor zover zij betrekking heeft op de hiervoor in punt 54 bedoelde voertuigen, in strijd is met de voorschriften van richtlijn 2007/46, met name artikel 4, lid 3, tweede alinea, ervan.
- 57 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat voor de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12, en 19 juli 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, punt 12). In dit verband wordt respectievelijk de tekstuele, de contextuele (of systematische) en de teleologische uitlegging gehanteerd.
- 58 De grenzen van de hiervoor in punt 55 genoemde autonomie van de nationale wetgeving worden echter duidelijk afgebakend door het bepaalde in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, dat de overheidsinstanties van de lidstaten belet om het verkeer van voertuigen die voldoen aan de geldende Europese voorschriften op dit gebied te beperken op grond van het emissieniveau van vervuilende stoffen, aangezien deze bepaling bepaalt dat de lidstaten „het in het verkeer brengen van

voertuigen [niet mogen] verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”.

- 59 Meer in het bijzonder kan een overheidsinstantie van een lidstaat, met name een lagere nationale entiteit, volgens de tekstuele uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 geen beperkingen van het verkeer op basis van het emissieniveau van vervuilende stoffen van voertuigen opleggen voor voertuigen waarvan de categorie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 715/2007 valt en die aan de Euro 6-norm voldoen, aangezien deze norm van kracht is en dergelijke voertuigen dus aan de voorschriften van die richtlijn voldoen. Evenzo kan een dergelijke autoriteit, voor zover de bestreden verordening de waarden van vervuilende stikstofoxide-emissies vaststelt die bij RDE-tests niet mogen worden overschreden, geen verkeersbeperkingen opleggen op basis van het emissieniveau van vervuilende stoffen van voertuigen waarvan de categorie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 715/2007 valt en die tijdens dergelijke tests aan deze NTE-waarden voldoen. Er zij aan herinnerd dat deze tests en grenswaarden sinds 1 september 2017 bindende rechtsgevolgen hebben, zoals hiervoor in punt 15 is aangegeven.
- 60 Onderzocht moet echter worden of de argumenten die de Commissie aanvoert op basis van de teleologische en contextuele uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, deze uitlegging in twijfel trekken.
- 61 Wat de teleologische uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 betreft, stelt de Commissie in wezen dat deze richtlijn, de „regelgevingshandelingen” ervan en het van die handelingen afgeleide recht uitsluitend tot doel hebben ervoor te zorgen dat nieuwe voertuigen die aan de geharmoniseerde voorschriften van deze wetgeving voldoen, in het kader van de beginselen die van toepassing zijn op de interne markt zonder belemmeringen in de lidstaten in de handel kunnen worden gebracht.
- 62 Op zich is die stelling gegrond, maar zij is niet van dien aard dat zij kan afdoen aan de tekstuele uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, zoals hiervoor in punt 59 uiteengezet.
- 63 De rechtsgrondslag voor richtlijn 2007/46 is artikel 95 EG (waarvan de materiële bepalingen zijn overgenomen in artikel 114 VWEU). Artikel 95 EG beoogt de doelstellingen van artikel 14 EG te verwezenlijken (waarvan de bepalingen in wezen zijn overgenomen in artikel 26 VWEU), namelijk de totstandbrenging van de interne markt (artikel 14, lid 1, EG), die „een ruimte zonder binnengrenzen [omvat] waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van [het EG-Verdrag]” (artikel 14, lid 2, EG). Zoals de Commissie bovendien stelt biedt deze rechtsgrondslag de Unie niet de mogelijkheid om alles op het gebied van goederen of diensten te harmoniseren met het oog op de totstandbrenging van de interne markt. Artikel 95 EG maakte het immers mogelijk „maatregelen vast [te stellen] inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen” en in het arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, EU:C:2000:544, punt 83), waarop de Commissie zich beroept, werd geoordeeld dat deze bepaling de Uniewetgever geen algemene bevoegdheid verleent om de interne markt te reglementeren. Zoals in wezen in de punten 84 en 85 van dat arrest is uiteengezet, is de uit artikel 95 EG voortvloeiende bevoegdheid beperkt tot situaties waarin de belemmeringen van het vrije verkeer van de betrokken goederen, diensten of kapitaal tussen de lidstaten daadwerkelijk moeten worden opgeheven.
- 64 In casu staat in overweging 2 van richtlijn 2007/46 dat het „[v]oor de totstandbrenging en de werking van de interne markt [...] dienstig [is] de nationale goedkeuringssystemen te vervangen door een communautaire goedkeuringsprocedure op basis van het beginsel van volledige harmonisatie”. Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp”, bepaalt dat deze richtlijn „een geharmoniseerd kader vast[stelt] voor de bestuursrechtelijke bepalingen en de algemene technische

voorschriften voor de goedkeuring van alle nieuwe voertuigen die binnen haar toepassingsgebied vallen [...] met als doel de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen ervan in de [Unie] te vergemakkelijken”. Het is dan ook juist dat het voornaamste doel van deze richtlijn het in de handel brengen van nieuwe motorvoertuigen is, te weten het vrije verkeer van bepaalde producten tussen de lidstaten, dat zij niet in algemene zin ernaar streeft de door de overheidsinstanties van de lidstaten vastgestelde regelgeving inzake het wegverkeer van dergelijke voertuigen te reguleren, en dat zij niet binnen de werkingssfeer van het vervoers- of milieubeleid van de Unie valt, ook al moet zij in dit verband het in artikel 95 EG genoemde vereiste van een hoog beschermingsniveau mee in aanmerking nemen.

- 65 Dit betekent echter niet dat in richtlijn 2007/46 geen enkele bepaling met betrekking tot het wegverkeer van nieuwe motorvoertuigen thuishoort. Het is gebruikelijk dat een richtlijn, of een richtlijn die voortvloeit uit een andere richtlijn, bepalingen bevat die niet onder het voornaamste doel van de richtlijn vallen, maar die bedoeld zijn om het nuttig effect te waarborgen van de bepalingen die zijn vastgesteld om dat doel te bereiken. Zo is het doel van de richtlijnen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten in het kader van overheidsopdrachten te vergemakkelijken. Om deze doelstelling, ofwel het nuttig effect van deze richtlijnen, te waarborgen, zijn in specifieke richtlijnen bepalingen opgenomen om ervoor te zorgen dat tegen besluiten van aanbestedende diensten en aanbestedende instanties doeltreffend en met name zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld, ook al hadden de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet de harmonisatie van de rechtsmiddelen in de verschillende lidstaten tot doel (zie in die zin arrest van 11 juni 2009, Commissie/Frankrijk, C-327/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:371, punten 2-9). Evenzo bevatten de richtlijnen ter waarborging van het vrije verkeer van informatiediensten (schriftelijke pers, radio, televisie, internet) ter waarborging daarvan, bepalingen ter harmonisering van de verbodsbepalingen inzake reclame voor tabaksproducten die beantwoorden aan de doelstelling de volksgezondheid te beschermen (zie in die zin arrest van 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punten 3-11).
- 66 Bovendien is het vaste rechtspraak dat, wanneer een bepaling van Unierecht voor verschillende interpretaties vatbaar is, voorrang moet worden gegeven aan de uitleg die het nuttig effect ervan kan waarborgen (arresten van 6 oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punten 12 en 13; 22 september 1988, Land de Sarre e.a., 187/87, EU:C:1988:439, punt 19, en 24 februari 2000, Commissie/Frankrijk, C-434/97, EU:C:2000:98, punt 21). De zinsnede „circulation sur route” (in het verkeer brengen) zou geen enkel nuttig effect hebben indien deze, zoals de Commissie stelt, dezelfde reikwijdte of betekenis zou hebben als „de registratie, de verkoop en de ingebruikneming” van voertuigen.
- 67 Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 kan, juist in het kader van een teleologische benadering, daarom niet aldus worden uitgelegd dat het zich er in wezen toe beperkt dat de nieuwe eigenaar van een nieuw motorvoertuig dat aan de vereisten van deze richtlijn voldoet, het recht heeft om het te kopen, te registreren, in gebruik te nemen en achter het stuur te gaan zitten, onverminderd het vervolg. Dit zou het nuttig effect van deze richtlijn aantasten, aangezien het in de handel brengen van de mogelijk betrokken voertuigen zou worden belemmerd door de vrees dat zij niet normaal kunnen worden gebruikt. Als bijvoorbeeld een bestuurder die een voertuig gebruikt om in Parijs (Frankrijk), Brussel (België) of Madrid (Spanje) te rijden, het vermoeden zou hebben dat verzoeksters het verkeer van voertuigen die bij RDE-tests niet aan de Euro 6-grenswaarden voldoen geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied zouden gaan verbieden, ook al voldoen deze voertuigen aan de NTE-waarden, dan zou deze bestuurder in dit geval kunnen afzien van de aanschaf van een nieuw benzine- of dieselmotorvoertuig. Het probleem zou nog groter worden als tal van lagere nationale entiteiten in de Unie een soortgelijke aanpak zouden volgen ter bestrijding van luchtvervuiling, zoals ter terechtzitting is benadrukt. Overigens stelt de Commissie in haar contextuele argumentatie dat de invoeging van de zinsnede „circulation sur route” (in het verkeer brengen) in die alinea overeenkomt met de invoeging van een „anti-ontwijkingsbepaling” die ervoor moet zorgen dat de betrokken voertuigen onbelemmerd in de handel kunnen worden gebracht.

- 68 De Commissie heeft ter terechtzitting ook betoogd dat het inconsequent zou zijn te oordelen dat overheidsinstanties van de lidstaten het verkeer van voertuigen die voldoen aan de meest recente voorschriften inzake de bestrijding van luchtvervuiling, niet kunnen beperken om redenen die verband houden met het emissieniveau van vervuilende stoffen, en dat zij het verkeer van voertuigen kunnen beperken op basis van overwegingen die niet in het kader van richtlijn 2007/46 in aanmerking zijn genomen, of dat zij het verkeer van oudere voertuigen kunnen beperken die op het moment dat zij in de handel werden gebracht volledig voldeden aan de voorschriften voor de beperking van vervuilende emissies. Het antwoord op dit argument moet zijn dat het daarentegen vanuit teleologisch oogpunt juist coherent is dat deze richtlijn niet ziet op verkeersbeperkingen die worden opgelegd op basis van criteria die losstaan van de technische aspecten die onder de bepalingen van de richtlijn vallen (zie punt 52 hierboven) en dat deze richtlijn ook geen betrekking heeft op het verkeer van voertuigen die niet voldoen aan de thans geldende voorschriften van de richtlijn, ook al voldeden zij, in voorkomend geval, op het moment dat zij in de handel werden gebracht aan de toen geldende voorschriften (zie punt 53 hierboven). Deze voertuigen zijn per definitie ofwel voertuigen die nieuw zijn maar die normaal gesproken niet langer in de Unie in de handel kunnen worden gebracht, ofwel tweedehandsvoertuigen, bijvoorbeeld nieuwe of tweedehandsvoertuigen die wel aan de Euro 5-norm, maar niet aan de Euro 6-norm voldoen. Beide vallen buiten de beschermingsfeer van de richtlijn betreffende nieuwe motorvoertuigen die in de Unie in de handel zullen worden gebracht. De teleologische uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 strookt op dit punt dan ook met de tekstuele uitlegging van deze bepaling.
- 69 Wat de contextuele uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 betreft, betoogt de Commissie dat de verwijzing in deze bepaling naar het verbod om het in het verkeer brengen te beperken, niet terug te vinden is in de overeenkomstige bepalingen van de verordeningen betreffende andere voertuig- of machinetypen dan die welke onder deze richtlijn vallen, en pas in de loop van de wetgevingsdiscussie van de richtlijn is toegevoegd, waaruit zou blijken dat deze verwijzing geen andere strekking heeft dan die welke betrekking heeft op de registratie, de verkoop en de ingebruikneming van voertuigen. Dit argument lijkt echter nauwelijks te verschillen van wat de Commissie in het kader van de teleologische uitlegging van deze bepaling naar voren heeft gebracht. Dat in de ene wettekst expliciet wordt gesteld dat, onder de bovengenoemde voorwaarden, het in het verkeer brengen van voertuigen die voldoen aan de eisen die uit deze tekst voortvloeien niet mag worden beperkt en dat in een andere wettekst het gebruik in plaats van het in het verkeer brengen wordt genoemd en dat in weer andere wetteksten niets wordt gespecificeerd, verandert niets aan het feit dat het inherent is aan een situatie die het gevolg is van volledige harmonisatie, zoals de situatie als gevolg van deze richtlijn, dat de lidstaten en hun overheidsinstanties zich, behalve in bijzondere gevallen, niet kunnen verzetten tegen het gebruik waarvoor een product dat aan de eisen van het harmonisatiemechanisme voldoet normaliter bestemd is, tenzij het nuttig effect van dit mechanisme in het gedrang komt.
- 70 Dit beginsel doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de lidstaten om gebruik te maken van de bepalingen van artikel 114, leden 4 en volgende, VWEU, die onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van een harmonisatiemaatregel toestaan, met name om redenen van de bescherming van de gezondheid en van het milieu. Deze uitzonderlijke mogelijkheid kan echter alleen onder onmiddellijk en nauwlettend toezicht van de Commissie ten uitvoer worden gelegd, zodat deze mogelijkheid niet tot de slotsom kan leiden dat moet worden aangenomen dat de harmonisatiemaatregel geen de bevoegdheden van de lidstaten en hun autoriteiten onverlet heeft gelaten.
- 71 Ter terechtzitting is ook een beroep gedaan op artikel 8, lid 3, en artikel 29 van richtlijn 2007/46 zelf, die respectievelijk als volgt luiden:
- „Indien een lidstaat van oordeel is dat een voertuig [...], ook al voldoet het [...] aan de voorschriften, een ernstig gevaar voor de verkeersveiligheid betekent dan wel het milieu of de volksgezondheid ernstig schaadt, kan hij de EG-typegoedkeuring ervan weigeren. Hij zendt de overige lidstaten en de Commissie dan onmiddellijk een gedetailleerd dossier toe met opgave van de redenen voor zijn besluit en bewijsmateriaal voor zijn bevindingen.”

„1. Indien een lidstaat van oordeel is dat nieuwe voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden, ook al voldoen zij aan de toepasselijke voorschriften of zijn zij naar behoren gemerkt, een ernstig gevaar betekenen voor de verkeersveiligheid, dan wel het milieu of de volksgezondheid ernstig schaden, mag die lidstaat gedurende een periode van maximaal zes maanden weigeren deze voertuigen te registreren of de verkoop of het in het verkeer brengen van deze voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden op zijn grondgebied toe te staan.

In dat geval stelt de betrokken lidstaat de fabrikant, de overige lidstaten en de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis [...]

[waarna een procedure wordt uiteengezet die kan leiden tot een wijziging van de regelgeving of tot maatregelen om de naleving ervan te verbeteren.]”

- 72 Behoudens het feit dat hiervoor soortgelijke opmerkingen gelden als die welke over artikel 114, leden 4 en volgende, VWEU zijn gemaakt, kunnen artikel 8, lid 3, en artikel 29 van richtlijn 2007/46 echter in wezen alleen maar leiden tot een weigering van de EG-typegoedkeuring, waardoor het in de handel brengen van het betrokken voertuig wordt verhinderd, of tot een herziening van de regelgeving, maatregelen die sterk afwijken van de gerichte verkeersbeperkingen die door verzoeksters op hun grondgebied worden beoogd.
- 73 De andere argumenten van de Commissie kunnen de conclusies waartoe de tekstuele en teleologische uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 leiden, evenmin weerleggen.
- 74 Het feit dat richtlijn 2008/50 bepaalt dat de lidstaten maatregelen ter bestrijding van luchtvervuiling moeten nemen, met name in het kader van de bij die richtlijn ingestelde kortetermijnactieplannen, ontslaat de lidstaten niet van de verplichtingen die op hen rusten op grond van andere normen van Unierecht (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Commissie/Oostenrijk, C-28/09, EU:C:2011:854, punt 111). Het is dan ook enkel wanneer de tekstuele en teleologische uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46 het onmogelijk of uiterst moeilijk zouden maken om krachtens richtlijn 2008/50 doeltreffende maatregelen ter beperking van het autoverkeer te nemen teneinde luchtvervuiling te bestrijden, dat deze vormen van interpretatie in twijfel zouden kunnen worden getrokken middels een contextuele uitlegging van deze bepaling. Zoals hiervoor in de punten 52 en 53 is uiteengezet behouden de lidstaten en hun overheidsinstanties echter de bevoegdheid om voor alle voertuigen of voertuigcategorieën verkeersbeperkende maatregelen vast te stellen op basis van zeer algemene criteria of die gericht zijn op voertuigen die niet langer binnen het toepassingsgebied van de geldende bepalingen van richtlijn 2007/46, de „regelgevingshandelingen” ervan of het van die handelingen afgeleide recht vallen. Zo de tekstuele en de teleologische uitlegging van deze bepaling daadwerkelijk de bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten beperken om gerichte verkeersbeperkende maatregelen vast te stellen die ook gelden voor voertuigen die voldoen aan de thans geldende voorschriften van laatstgenoemde richtlijn, de „regelgevingshandelingen” ervan en het van die handelingen afgeleide recht (bijvoorbeeld een beperking ten aanzien van voertuigen die bij RDE-tests de grenswaarden van de Euro 6-norm overschrijden maar die onder de NTE-waarden blijven), deze bepaling laat hun niettemin nog steeds veel ruimte om maatregelen te nemen om de doelstellingen van richtlijn 2008/50 te verwezenlijken, ook al zijn deze maatregelen volgens deze autoriteiten misschien niet de meest geschikte (bijvoorbeeld een algemene beperking of een beperking voor alle voertuigen die hoogstens aan de Euro 5-norm voldoen).
- 75 Tot slot kan het feit dat de maatregelen ter omzetting van richtlijn 2007/46 in sommige lidstaten verwijzen naar het „in het verkeer brengen” en niet naar het „wegverkeer” in dit geval geen element zijn waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitlegging van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van die richtlijn. Het is vaste rechtspraak dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en reikwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de

bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het is juist dat ook is geoordeeld dat waar een uitdrukkelijke verwijzing naar het recht van de lidstaten ontbreekt, de toepassing van het Unierecht een verwijzing naar het recht van de lidstaten kan impliceren, wanneer de rechter noch in het Unierecht noch in de algemene beginselen daarvan iets vindt wat hem in staat stelt, de inhoud en draagwijdte van het Unierecht door autonome uitlegging te preciseren (arrest van 18 december 1992, Díaz García/Parlement, T-43/90, EU:T:1992:120, punt 36), maar dat is in deze zaak niet het geval, zoals uit de voorgaande beoordeling volgt.

- 76 De tekstuele, teleologische en contextuele uitlegging van richtlijn 2007/46, en in het bijzonder van artikel 4, lid 3, tweede alinea, ervan, wijzen dus in dezelfde richting, namelijk dat deze richtlijn de overheidsinstanties van de lidstaten daadwerkelijk belet het in het verkeer brengen van voertuigen te verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking van die voertuigen die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften ervan voldoen, en zonder aan deze instanties enige beoordelingsbevoegdheid te laten, wat betekent dat verzoeksters, zoals zij aanvoeren, door de vaststelling van de bestreden verordening het verkeer van voertuigen die bij RDE-tests niet voldoen aan de in de Euro 6-norm voor stikstofdioxide vastgestelde emissiegrenswaarden, maar die bij die gelegenheid niettemin voldoen aan de in die verordening vastgestelde NTE-waarden voor stikstofdioxide-emissies, die hoger zijn dan de eerste, inderdaad niet kunnen beperken in het kader van een doelgerichte maatregel waarbij rekening wordt gehouden met de emissieniveaus van vervuilende stoffen van voertuigen.
- 77 Ville de Paris en Stad Brussel hebben in dit verband ter terechtzitting aangegeven dat, wanneer door bijvoorbeeld een ontevreden bestuurder beroep wordt ingesteld bij een nationale bestuursrechter tegen een van hun handelingen waarbij onder de hiervoor in punt 76 genoemde voorwaarden het verkeer van voertuigen wordt beperkt, deze rechter niet zal nalaten een dergelijke handeling nietig te verklaren wegens schending van richtlijn 2007/46 en van de bestreden verordening.
- 78 Onverminderd de eventuele beslissingen van de rechterlijke instanties van de lidstaten, dient eraan te worden herinnerd dat het streven om het nuttig effect van richtlijnen te verzekeren, wat van essentieel belang is voor de Europese constructie, aanleiding heeft gegeven tot de leer van de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijnen die erop gericht zijn particulieren rechten toe te kennen waarop zij zich kunnen beroepen ten aanzien van overheidsinstanties (arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 12). Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2007/46, dat bepaalt dat een lidstaat „de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen van voertuigen [...] niet [mag] verbieden, beperken of belemmeren op grond van aspecten die verband houden met de constructie of werking en die onder deze richtlijn vallen, indien zij aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen”, kan aan particulieren rechten verlenen voor zover die bepaling onvoorwaardelijk, duidelijk en nauwkeurig is, zelfs indien de Commissie mogelijkerwijs de juiste draagwijdte ervan richtlijn ter discussie gesteld (zie in die zin arresten van 6 oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punt 9, en 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 14). Er zij ook aan herinnerd dat verordeningen krachtens artikel 288, lid 2, VWEU een algemene strekking hebben, verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat, en derhalve door particulieren kunnen worden ingeroepen.
- 79 Daarnaast zouden het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek ook niet gevrijwaard zijn van een op grond van de artikelen 258 of 259 VWEU ingesteld beroep wegens niet-nakoming indien een van de verzoeksters de in punt 77 hierboven genoemde handelingen zou vaststellen. De lidstaten zijn immers aansprakelijk voor inbreuken op het recht van de Unie door hun overheidsinstanties (arrest van 5 mei 1970, Commissie/België, 77/69, EU:C:1970:34, punt 15). In de regel nemen de lidstaten, overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, alle maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en onthouden zij zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in

gevaar kunnen brengen. Dit beginsel is van toepassing op alle autoriteiten van een lidstaat, dus zowel die van het centrale gezag als die van een deelstaat of van andere territoriale publiekrechtelijke lichamen (zie in die zin arresten van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, EU:C:1990:241, punt 13, en 13 april 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punt 69). Volgens dit beginsel dienen verzoeksters zich derhalve zelf te onthouden van het nemen van de in punt 76 beschreven maatregelen die het verkeer beperken.

- 80 Bovendien is de eveneens in punt 76 genoemde beperking van de bevoegdheden reëel voor verzoeksters.
- 81 In dit verband hebben verzoeksters om te beginnen niet alleen het bewijs geleverd dat zij naar nationaal recht bevoegd zijn om het milieu en de gezondheid te beschermen, in het bijzonder om luchtvervuiling tegen te gaan, met inbegrip van de bevoegdheid om daartoe het autoverkeer te beperken, hetgeen de Commissie niet betwist.
- 82 Verzoeksters hebben voorts ook voorbeelden gegeven van maatregelen die zij reeds hadden genomen. Zo heeft Ville de Paris met name bij twee opeenvolgende besluiten van de burgemeester en de prefect van de politie een milieuzone ingesteld die het volledige grondgebied „intra-muros” van de stad bestrijkt en waarbij achtereenvolgens per 1 september 2015 en vervolgens per 1 juli 2017 tussen 8.00 en 20.00 uur op werkdagen behoudens specifieke uitzonderingen een verbod geldt voor voertuigen die niet voldoen aan een bepaalde Euro-norm, bijvoorbeeld thans de Euro 3-norm voor dieselpersonenvoertuigen. In 2020 zal de minimumnorm om te kunnen rijden de Euro 5-norm zijn en het „lucht-, klimaat- en energieplan” van deze stad voorziet in een verbod op dieselloftuigen in 2024 en op benzinevoertuigen in 2030, zoals blijkt uit de documenten in het dossier. Stad Brussel heeft een omvangrijke voetgangerszone in het centrum van de stad gecreëerd en heeft, zoals gezegd, „autovrije dagen” ingevoerd. In 2015 en 2016 heeft Ayuntamiento de Madrid, bij besluiten van de afgevaardigde van de regeringssector voor milieu en mobiliteit, verkeersbeperkingen uitgevaardigd tijdens perioden van hoge vervuiling, zoals voorzien in het door deze stad aangenomen luchtkwaliteitsplan 2011-2015 en het protocol van maatregelen die moeten worden genomen tijdens perioden van hoge stikstofdioxidevervuiling.
- 83 Verzoeksters hebben ook verschillende documenten en onderzoeken overgelegd met betrekking tot de luchtkwaliteit op hun grondgebied, waaruit zorgwekkende verontreinigingsniveaus blijken (ondanks een daling van de uitstoot van stikstofoxide de laatste tien jaar ongeveer in Parijs en Madrid), en gewezen op een door de Commissie tegen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek ingeleide inbreukprocedure wegens niet-naleving van richtlijn 2008/50, onder meer met betrekking tot het niveau van stikstofoxide, ten aanzien waarvan de Commissie in een perscommuniqué die Stad Brussel als bijlage bij haar stukken heeft gevoegd, heeft benadrukt dat „de meeste emissies afkomstig zijn van het wegverkeer in het algemeen en van dieselloftuigen in het bijzonder”. Tijdens de terechtzitting van 17 mei 2018 in de onderhavige zaken heeft de vertegenwoordiger van Ville de Paris hier onweersproken aan toegevoegd dat de Commissie in een perscommuniqué van diezelfde dag heeft aangekondigd dat zij tegen verschillende lidstaten inbreukprocedures bij het Hof aanhangig zal maken wegens overschrijding van de in deze richtlijn vastgestelde grenswaarden voor de concentratie van stikstofdioxide in de lucht, waaronder een procedure tegen de Franse Republiek, aangezien er, met name in Parijs, te hoge concentraties zijn vastgesteld (perscommuniqué IP/18/3450).
- 84 Uit de hierboven geanalyseerde juridische elementen en omstandigheden, die met name betrekking hebben op de bevoegdheden van verzoeksters om het autoverkeer te beperken ter bescherming van de luchtkwaliteit en het gebruik dat zij ervan maken, volgt dus dat de bestreden verordening hun rechtspositie aantast en dat deze verordening hen derhalve rechtstreeks raakt, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Aangezien de bestreden verordening een regelgevende handeling is die geen uitvoeringsmaatregelen in de zin van dezelfde bepaling bevat, zoals hiervoor is aangegeven in

de punten 38 en 40, zijn de beroepen tot nietigverklaring van Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid ontvankelijk en moeten de door de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

De beroepen tot nietigverklaring ten gronde

- 85 Verzoeksters voeren middelen aan die zijn ontleend aan de onbevoegdheid van de Commissie om de door hen bekritiseerde bepalingen van de bestreden verordening vast te stellen, alsmede middelen die zijn ontleend aan schending van verschillende bepalingen van het materiële recht van de Unie, die in drie categorieën kunnen worden ingedeeld: bepalingen van verordening nr. 715/2007 en meer in het algemeen handelingen van afgeleid recht die bijdragen tot de waarborging van de luchtkwaliteit, bepalingen van het VEU en het VWEU en van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en, ten slotte, verschillende rechtsbeginselen. Bovendien stellen zij dat de Commissie bij de vaststelling van de bestreden verordening misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid.

– De middelen betreffende de onbevoegdheid van de Commissie

- 86 Zoals hiervoor in de punten 7 en 8 is uiteengezet, is in verordening nr. 715/2007 bepaald dat de Commissie bevoegd is om verschillende uitvoeringsmaatregelen voor de toepassing van de bepalingen van die verordening vast te stellen volgens de procedures waarin nu is voorzien bij verordening nr. 182/2011. In casu verwijst de bestreden verordening in haar overwegingen uitdrukkelijk naar artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007, dat bepaalt dat de specifieke procedures, tests en voorschriften voor de typegoedkeuring met betrekking tot een aantal elementen, in het bijzonder de uitlaatemissies, door de Commissie worden vastgesteld overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing, die zelf is beschreven in artikel 5 bis van besluit 1999/468, waarvan de gevolgen overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 182/2011 gehandhaafd blijven voor de toepassing van handelingen waarin naar dat artikel wordt verwezen.
- 87 Verzoeksters stellen dat in de onderhavige zaak niet is voldaan aan de voorwaarden die de Commissie in staat stellen om de bepalingen van verordening nr. 715/2007 volgens de regelgevingsprocedure met toetsing aan te vullen. Zij voeren in het bijzonder het volgende aan.
- 88 Verzoeksters benadrukken dat in overweging 7 bis van besluit 1999/468 staat dat „[h]et [...] noodzakelijk [is] gebruik te maken van de regelgevingsprocedure met toetsing voor maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van een [door het Parlement en de Raad gezamenlijk] aangenomen besluit, ook wanneer de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen, [maar dat de] essentiële onderdelen van een wetgevingsbesluit [...] alleen door de wetgever [kunnen] worden gewijzigd, op basis van het Verdrag”. Stad Brussel voegt hieraan toe dat in overweging 25 van verordening nr. 715/2007 een soortgelijke beoordeling wordt gegeven door te vermelden dat „[de Commissie] [i]n het bijzonder [...] de bevoegdheid [moet] worden gegeven om grenswaarden voor deeltjesaantallen in bijlage I vast te stellen, alsook om de in die bijlage gestelde grenswaarden op basis van deeltjesmassa bij te stellen” en dat „[d]aar het maatregelen van algemene strekking betreft tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van deze verordening, [...] zij [moeten] worden vastgesteld volgens de in artikel 5 bis van [dat besluit] vastgestelde regelgevingsprocedure met toetsing”. Ayuntamiento de Madrid noemt van haar kant, in dezelfde lijn, overweging 26 van dezelfde verordening, waarin staat dat „[de Commissie ook] [i]n het bijzonder [...] de bevoegdheid [moet] worden gegeven specifieke procedures, tests en vereisten voor typegoedkeuringen vast te stellen, alsook een herziene meetprocedure voor deeltjes en op deeltjesaantallen gebaseerde grenswaarden, en maatregelen vast te stellen inzake het gebruik van manipulatie-instrumenten, toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie en de bij de emissiemeting te gebruiken testcycli” en dat „[d]aar het maatregelen

van algemene strekking betreft tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van deze verordening, [zij] moeten [...] worden vastgesteld volgens de in artikel 5 bis van [dat besluit] vastgestelde regelgevingsprocedure met toetsing”.

- 89 Onder verwijzing naar de verschillen tussen de regelgevingsprocedure met toetsing en de wetgevingsprocedure die tot een handeling van het Parlement en de Raad leidt, betogen verzoeksters dat de Commissie, door voor de RDE-tests NTE-waarden van stikstofoxide-emissies in te voeren die hoger liggen dan de voor de Euro 6-norm in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 vastgestelde grenswaarden voor deze emissies, terwijl deze grenswaarden bovendien tot dan toe voortdurend waren verlaagd, essentiële elementen van deze verordening heeft gewijzigd zonder dat zij daartoe bevoegd was. Stad Brussel verklaart dat zij niet betwist dat de Commissie op grond van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007 bevoegd is om nieuwe tests vast te stellen. Zij stelt derhalve de verordeningen nr. 692/2008 en 2016/427 zoals die waren voordat de bepalingen van de bestreden verordening zijn opgenomen, niet ter discussie. Zij komt daarentegen op tegen de invoering bij de bestreden verordening bij de bestreden verordening van nieuwe kwantitatieve emissiegrenswaarden voor stikstofoxide, die soepeler zijn dan die welke in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 van het Parlement en de Raad zijn vastgesteld. Deze nieuwe grenswaarden, die voortvloeien uit de vaststelling van de uitstootconformiteitsfactor (CF) in de bestreden verordening, ontnemen de in de Euro 6-norm vastgestelde grenswaarden die in die bijlage zijn opgenomen, hun nuttig effect. Voor zover de Commissie verklaart dat de vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) gerechtvaardigd zijn door de verschillen die kunnen worden gevonden tussen de gegevens van de RDE-tests en de gegevens van de laboratoriumtests, komt een versoepeling van de grenswaarden voor het eerste type tests erop neer dat afstand wordt genomen van de in bijlage I van verordening nr. 715/2007 vastgestelde Euro 6-grenswaarden.
- 90 Ville de Paris en Ayuntamiento de Madrid voegen daaraan toe dat de Commissie daarmee wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden. Volgens hen zou het normale optreden van de „medewetgevers”, met name dat van het Parlement, procedurele waarborgen hebben geboden en noodzakelijkerwijs invloed hebben gehad op de inhoud van de aan te nemen handeling, die op zijn minst het onderwerp zou zijn geweest van een groot aantal amendementen.
- 91 Om te beginnen herinnert de Commissie aan het wettelijke en bestuursrechtelijke kader van de bestreden verordening en wil zij aantonen dat deze verordening, anders dan verzoeksters stellen, bijdraagt tot een betere bescherming van de gezondheid van de Europese burgers en het milieu.
- 92 De Commissie merkt op dat de typegoedkeuring voor een nieuw voertuig als volgt verloopt. De fabrikant dient een prototype in bij de bevoegde autoriteiten, die ervoor moeten zorgen dat het voldoet aan de in bijlage IV bij richtlijn 2007/46 vermelde voorwaarden, met name die welke met betrekking tot vervuilende emissies voortvloeien uit verordening nr. 715/2007. Zodra het „type” is goedgekeurd, begint de fabrikant met de industriële productie en elk voertuig dat op de markt wordt gebracht, moet in overeenstemming zijn met het type.
- 93 De Commissie wijst erop dat bijlage I bij verordening nr. 715/2007, die de voor de Euro 5-norm en de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden voor vervuilende stoffen bevat, en met name die voor stikstofoxide, nooit is gewijzigd en dat deze „nog steeds deel uitmaakt van het recht van de Unie als zodanig”.
- 94 De Commissie wijst er ook op dat verordening nr. 715/2007 zelf geen procedure vaststelt voor de controle op de naleving van de in bijlage I bij die verordening vastgestelde emissiegrenswaarden voor vervuilende stoffen, ofschoon in artikel 5, lid 2, van die verordening is bepaald dat, behalve in de opgesomde uitzonderingsgevallen, manipulatie-instrumenten die de meting van de uitstoot van vervuilende stoffen kunnen verstoren, verboden zijn.

- 95 Volgens de Commissie valt de bevoegdheid om de specifieke procedures, tests en voorschriften voor typegoedkeuring vast te stellen door verordening nr. 715/2007 aan te vullen en de niet-essentiële onderdelen ervan te wijzigen, binnen het kader van de regelgevingsprocedure met toetsing, zoals aangegeven in artikel 5, lid 3, van die verordening. Zij is eveneens van mening dat artikel 14, lid 3, van de verordening haar ook belast met de controle achteraf van deze procedures, tests en voorschriften, alsmede van de testcycli voor het meten van de emissies, en dat deze verordening haar onder dezelfde voorwaarden ermee belast deze aan te passen indien zij niet langer toereikend zijn of indien zij niet langer een juiste afspiegeling vormen van de werkelijke door het wegverkeer veroorzaakte vervuilende emissies.
- 96 De Commissie stelt dat zij in dit verband verordening nr. 692/2008 heeft vastgesteld om met name procedures in te voeren voor de controle van de vervuilende emissies van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen door middel van een type laboratoriumtest, die in het Engels „New European Driving Cycle” (NEDC) wordt genoemd en die overeenkomt met de op dat moment beschikbare technologie (de hiervoor in punt 12 vermelde test van type 1). Zij is van mening dat, zoals aangegeven in overweging 15 van verordening nr. 715/2007, de Uniewetgever zich bewust was van de mogelijke ontoereikendheid van dit type test om de reële vervuilende emissies weer te geven, en haar uitdrukkelijk heeft opgedragen na te gaan of deze test niet moest worden bijgewerkt of vervangen.
- 97 De Commissie blijft dan ook bij haar standpunt dat zij haar optreden heeft toegespitst op twee belangrijke gebieden, zoals is uiteengezet in punt 10 van haar mededeling over de toepassing en de toekomstige ontwikkeling van de Gemeenschapswetgeving met betrekking tot emissies van lichte bedrijfsvoertuigen en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (Euro 5 en Euro 6) (PB 2008, C 182, blz. 17).
- 98 Ten eerste heeft de Commissie in het kader van de werkzaamheden van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties deelgenomen aan het ontwerp van een nieuw type laboratoriumtest, de „wereldwijd geharmoniseerde testprocedure voor lichte voertuigen”, in het Engels „Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure” (WLTP) genaamd, die beter de emissies van vervuilende stoffen bij reëel rijden weerspiegelt dan de NEDC-test. In dit verband is de NEDC-test vervangen door de WLTP-test via verordening (EU) 2017/1151 van de Commissie van 1 juni 2017 tot aanvulling van verordening nr. 715/2007, tot wijziging van richtlijn 2007/46, verordening nr. 692/2008 en verordening (EU) nr. 1230/2012 van de Commissie en tot intrekking van verordening nr. 692/2008 (PB 2017, L 175, blz. 1).
- 99 Ten tweede heeft de Commissie een procedure ontwikkeld voor het meten van vervuilende emissies in reële rijomstandigheden, waarbij alle belanghebbende partijen, met inbegrip van bepaalde milieubeschermingsorganisaties, bij haar werkzaamheden zijn betrokken. Deze procedure is in maart 2016 in de EU-wetgeving ingevoerd bij wege van de vaststelling door de Commissie van verordening 2016/427 tot wijziging van verordening nr. 692/2008, voor personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen. Het begrip NTE-waarden is niet bij de bestreden verordening, maar bij verordening 2016/427 ingevoerd. Een soortgelijke aanpak werd al in 2011 gevolgd voor zware bedrijfsvoertuigen.
- 100 De Commissie stelt dat laboratoriumtests en RDE-tests elkaar aanvullen. Laboratoriumtests verschaffen meer informatie, terwijl RDE-tests, met name vanwege de duur en de uiteenlopende condities waarin zij worden uitgevoerd, het voordeel hebben dat eventuele terugkerende afwijkingen ten opzichte van de resultaten van laboratoriumtests kunnen worden opgespoord die kunnen wijzen op het gebruik van manipulatie-instrumenten door autofabrikanten bij deze laboratoriumtests, en die de resultaten van die tests ten opzichte van de resultaten van een normaal gebruik van het voertuig kunnen vertekenen. Daarom is in verordening 2016/427 bepaald dat, zelfs voor de overgangsperiode die voorafging aan de vaststelling van de NTE-waarden en die inging op 20 april 2016, de RDE-tests moesten worden uitgevoerd voor „controledoeleinden”.

- 101 De Commissie legt vervolgens in wezen uit dat de uiteenlopende condities van de ritten over de weg die moeten worden uitgevoerd om een RDE-test te valideren, alsmede het gebruik van PEMS, tot statistische en technische onzekerheden leiden die de invoering van uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor de Euro 6-emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide rechtvaardigen, om ongeldige resultaten wat de naleving van deze grenswaarden tijdens de tests betreft en herhaaldelijke onwettige weigeringen tot goedkeuring te voorkomen. Ter terechtzitting heeft de Commissie uitgelegd dat een RDE-test in Estland op een zomermiddag en een RDE-test in Luxemburg op een vroege winterochtend met hetzelfde voertuig tot aanzienlijk verschillende resultaten kunnen leiden, gezien de zeer verschillende condities. Evenzo kan de variabele duur van de RDE-tests, die tussen anderhalf en twee uur duren, van invloed zijn op de resultaten. De PEMS zelf meten drie gegevens die worden gecombineerd om de massa van de uitgestoten stikstofdioxide per kilometer te bepalen, waarbij elk van deze drie metingen een eigen mate van onzekerheid heeft. Bovendien kunnen PEMS tijdens de test ontregeld raken. Om rekening te houden met deze onzekerheden voorziet verordening 2016/427 in uitstootconformiteitsfactoren (CF), ook al waren de waarden ervan nog niet vastgesteld. Voor zware bedrijfsvoertuigen waren dergelijke factoren al vastgelegd in oudere regelgeving.
- 102 De vaststelling van de bestreden verordening, die op 15 mei 2016 in werking is getreden, heeft geleid tot een wijziging van de juridische draagwijdte van de RDE-tests, aangezien een dergelijke test die niet succesvol is voor de thans door de vaststelling van uitstootconformiteitsfactoren (CF) geldende NTE-waarden, vanaf de data waarop deze grenswaarden van toepassing zijn tot een onvoorwaardelijke weigering van de goedkeuring voor het betrokken voertuigtype leidt. De Commissie herinnert eraan dat, in overeenstemming met de resultaten van jarenlang overleg met de betrokken partijen en zoals aangekondigd in overweging 5 van verordening 2016/427, twee opeenvolgende fasen zijn vastgesteld voor NTE-waarden en uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofdioxide. Zo is voor de typegoedkeuring van personenauto's in de periode van 1 september 2017 tot en met 31 december 2019 een tijdelijke uitstootconformiteitsfactor (CF) vastgesteld van 2,1 die op verzoek van de fabrikant van toepassing is. De normale, „definitieve” uitstootconformiteitsfactor (CF), die vanaf 1 januari 2020 voor iedereen verplicht is, is vastgesteld op 1,5.
- 103 De Commissie verduidelijkt dat de normale, „definitieve” uitstootconformiteitsfactor (CF) 1 is, vermeerderd met een technische onzekerheidsmarge van 0,5 die gerechtvaardigd is gezien het prestatieniveau van de huidige PEMS. Volgens de Commissie zal deze onzekerheidsmarge jaarlijks worden geëvalueerd en zal zij worden herzien naargelang de kwaliteit van de metingen verbetert. Zij stelt dat de tijdelijke uitstootconformiteitsfactor (CF) van 2,1, die op verzoek kan worden gebruikt, niet alleen wordt gerechtvaardigd door deze technische onzekerheidsmarge, maar ook door de statistische onzekerheid in verband met de verschillende mogelijke ritten die bij RDE-tests kunnen worden gereden. Deze is vastgesteld binnen een marge van 1,6 tot 2,2 die door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) op basis van modellen is bepaald, aangezien er ten tijde van de totstandkoming van de bestreden verordening nog niet voldoende gebruikservaringen beschikbaar waren. Volgens de Commissie zou deze statistische onzekerheid moeten „afnemen naargelang nieuwe voertuigtypen de verplichte overstap naar RDE[-testen] maken”, net zoals de technische onzekerheid zou moeten afnemen door verbeteringen in PEMS. Dienaangaande voorziet een in behandeling zijnd voorstel voor een wijzigingsverordening in een technische onzekerheidsmarge van 0,43 en dus in een normale, „definitieve” uitstootconformiteitsfactor (CF) van 1,43.
- 104 De Commissie leidt uit de juridische en historische omstandigheden van de vaststelling van de bestreden verordening af dat zij op geen enkele wijze een „vrijbrief voor vervuiling” of een verslechtering van het milieubeschermingsniveau vormt, maar veeleer de rechtsmiddelen ter bestrijding van luchtvervuiling versterkt door de typegoedkeuring tegen te gaan van voertuigen die zijn uitgerust met manipulatie-instrumenten.

- 105 Ter nadere beantwoording van de middelen die verzoeksters heeft aangevoerd betreffende haar onbevoegdheid om de bestreden verordening vast te stellen, betoogt de Commissie in de eerste plaats aan dat de overwegingen van handelingen geen bepalingen zijn op grond waarvan de wettigheid van de verordening kan worden getoetst.
- 106 De Commissie herinnert er vervolgens aan dat de bestreden verordening is vastgesteld op basis van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007. Zij schetst het verloop van de goedkeuringsprocedure in het kader van de regelgevingscomitéprocedure met toetsing, en wijst erop dat noch het Parlement noch de Raad bezwaar heeft gemaakt tegen het voorstel.
- 107 De Commissie ontkent dat zij bij de bestreden verordening een essentieel element van verordening nr. 715/2007 heeft gewijzigd, namelijk de in bijlage I bij die verordening opgenomen emissiegrenswaarden voor vervuilende stoffen die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, zoals verzoeksters stellen. In dit verband is zij het ermee eens dat zij op grond van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007 de in bijlage I bij die verordening vastgestelde grenswaarden niet mag wijzigen of vervangen.
- 108 In de eerste plaats blijven echter de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen grenswaarden volledig van toepassing op laboratoriumtests, die de „hoeksteen” van het typegoedkeuringssysteem voor de betrokken voertuigen vormen en niet kunnen worden vervangen door „minder stabiele, minder volledige en op een andere technologie gebaseerde” RDE-tests.
- 109 In de tweede plaats zijn de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen grenswaarden ook van toepassing op RDE-tests en worden zij niet gewijzigd door de uitstootconformiteitsfactoren (CF). Laatstgenoemde factoren maken het alleen mogelijk dat, om redenen die verband houden met de in de punten 101 en 102 hierboven beschreven statistische en technische onzekerheden, vergelijkingen kunnen worden getrokken met de resultaten van laboratoriumtests teneinde manipulatie-instrumenten op te sporen. De RDE-testprocedure, die een aanvulling vormt op de laboratoriumtests en waarvan het verloop hiervoor is toegelicht, heeft dus niet tot gevolg dat essentiële elementen van de verordening worden gewijzigd, maar zorgt er daarentegen voor dat deze beter wordt nageleefd. Gelet op het voorgaande betwist de Commissie met name het door Stad Brussel in haar repliek aangevoerde argument dat de NTE-waarden die voortvloeien uit de toepassing van de uitstootconformiteitsfactoren (CF) het nuttig effect van de in die bijlage vastgestelde Euro 6-emissiegrenswaarden voor vervuilende stoffen ondermijnen.
- 110 Wat meer in het bijzonder de argumenten betreft die de Ville de Paris en Ayuntamiento de Madrid aanvoeren ten bewijze dat de Commissie wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden, is de Commissie van mening dat zij, aangezien zij bevoegd was om de bestreden verordening vast te stellen noodzakelijkerwijs de wezenlijke vormvoorschriften heeft geëerbiedigd waar zij de daartoe voorziene procedure, te weten de regelgevingscomitéprocedure met toetsing, in acht heeft genomen. In dit verband herinnert zij aan het verloop van de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van de bestreden verordening en wijst zij erop dat het Parlement zich niet met een meerderheid van stemmen tegen het voorstel heeft verzet, hetgeen, gelet op de toepasselijke regels, voldoende was om de procedure voort te zetten, ongeacht het feit dat die meerderheid gering was.
- 111 Wat ten slotte de beweringen van een gebrek aan transparantie in de gevolgde procedure betreft, verklaart de Commissie dat de Unierechter heeft erkend dat de wetgever de Commissie de bevoegdheid kan verlenen om de bepalingen van een basishandeling te wijzigen of aan te vullen met uitvoeringsbepalingen die geen betrekking hebben op essentiële elementen (arrest van 17 december 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115), hetgeen thans is vastgelegd in de artikelen 290 en 291 VWEU. In de onderhavige zaak is bij de invoering van de RDE-tests in ieder geval rekening gehouden met openbare raadplegingen en deskundig advies.

- 112 Er zij op gewezen dat de bestreden verordening, zoals wordt bevestigd door de overwegingen ervan, door de Commissie is vastgesteld op basis van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007. Op grond van deze bepaling kan de Commissie, zoals hiervoor aangegeven in punt 8, de specifieke procedures, tests en voorschriften voor de typegoedkeuring van voertuigen vaststellen, met name wat uitlaatemissies en manipulatie-instrumenten betreft, door verordening nr. 715/2007 te wijzigen op niet-essentiële onderdelen en door deze verordening in voorkomend geval aan te vullen.
- 113 Hoewel de overwegingen van de bestreden verordening niet gewagen van deze bepaling, moet ook rekening worden gehouden met artikel 14, lid 3, van verordening nr. 715/2007, reeds aangehaald in punt 10 hierboven, dat in wezen betrekking heeft op de ontwikkeling van de in artikel 5, lid 3, van deze verordening bedoelde elementen. De bestreden verordening leidt er immers toe dat de succesvolle voltooiing van de RDE-tests een nieuw vereiste voor de typegoedkeuring van een voertuig wordt, dat wil zeggen dat zij beoogt te voldoen aan de doelstelling om de tests vóór die goedkeuring aan te passen „teneinde adequaat de emissies bij reëel rijden op de weg te weerspiegelen”, zoals bepaald in artikel 14, lid 3, van die verordening.
- 114 Ingevolge deze twee bepalingen, zowel artikel 5, lid 3, als artikel 14, lid 3, van verordening nr. 715/2007, moet de Commissie dus handelen volgens de regelgevingsprocedure met toetsing van artikel 5 bis van besluit 1999/468, zoals hiervoor in punt 9 is uiteengezet. In overweging 7 bis van dat besluit, waarop verzoeksters zich beroepen en waarin de werkingssfeer van artikel 5 bis van dat besluit wordt gepreciseerd, staat, zoals hiervoor in punt 88 vermeld, dat de regelgevingsprocedure met toetsing moet worden gevolgd „voor maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van een volgens de procedure van artikel 251 [EG] aangenomen besluit, ook wanneer de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen[, maar dat de] essentiële onderdelen van een wetgevingsbesluit [...] alleen door de wetgever [kunnen] worden gewijzigd, op basis van het Verdrag”.
- 115 Aangezien verzoeksters stellen dat de Commissie met de bestreden verordening een essentieel element van verordening nr. 715/2007 heeft gewijzigd, namelijk de in bijlage I bij deze verordening voor de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden voor stikstofoxide, moet in de eerste plaats worden nagegaan of deze grenswaarden al dan niet een essentieel element van deze verordening vormen, dat de Commissie niet kan wijzigen op basis van de artikelen 5, lid 3, en 14, lid 3, van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 5 bis van besluit 1999/468. Indien dit het geval is, moet in de tweede plaats worden onderzocht of, door in de bestreden verordening de bij de RDE-tests in acht te nemen NTE-waarden voor stikstofoxide-emissies te bepalen en door uitstootconformiteitsfactoren (CF) vast te stellen, de Commissie de voor de Euro 6-norm vastgestelde grenswaarden voor deze emissies heeft gewijzigd.
- 116 Wat de eerste vraag betreft, kan vanuit contextueel en teleologisch oogpunt worden opgemerkt dat in overweging 3 van verordening nr. 715/2007 is bepaald dat „bij deze verordening de fundamentele bepalingen betreffende voertuigemissies worden vastgesteld, terwijl de technische specificaties zullen worden vastgesteld bij volgens comitologieprocedures genomen uitvoeringsmaatregelen”. In overweging 4 van deze verordening is vervolgens bepaald dat „emissies uit de vervoersector [...] van huishoudens en uit de energie-, landbouw- en industriële sector verder moeten worden verminderd om de EU-doelstellingen inzake luchtkwaliteit te verwezenlijken”, dat „[d]e vermindering van de voertuigemissies [...] hier als onderdeel van een algehele strategie [dient] te worden gezien” en dat „[d]e Euro 5 en 6-normen [...] een van de ontwikkelde maatregelen [zijn] ter vermindering van de uitstoot van deeltjes (fijnstof) en ozonprecursoren zoals stikstofoxide en koolwaterstof”. In overweging 5 van deze verordening staat dat „[o]m de luchtkwaliteitsdoelstellingen in de Europese Unie te halen, [...] onverminderd [moet] worden gestreefd naar vermindering van voertuigemissies”, dat „[d]aarom [...] de industrie duidelijke informatie [moet] krijgen over de toekomstige emissiegrenswaarden” en dat „[o]m deze reden [...] deze verordening naast Euro 5- ook de Euro 6-emissiegrenswaarden [bevat]”. Overweging 6 van deze verordening voegt daaraan toe dat

„[m]et name de stikstofoxide-uitstoot van dieselloertuigen [...] aanzienlijk [moet] dalen om de luchtkwaliteit te verbeteren en te voldoen aan de grenswaarden voor luchtverontreiniging” en dat „[h]iertoe [...] de ambitieuze grenswaarden [moeten] worden gehaald van de Euro 6-fase [...]”.

117 Voorts moet rekening worden gehouden met de volgende bepalingen van verordening nr. 715/2007. Artikel 1 luidt dat „[d]eze verordening [...] gemeenschappelijke technische voorschriften vast[stelt] voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen [...] met het oog op hun emissies”. Artikel 4, lid 1, bepaalt dat „[d]e fabrikanten [...] aan[tonen] dat alle nieuwe voertuigen die verkocht, geregistreerd of in het verkeer worden gebracht in de Gemeenschap, een typegoedkeuring hebben gekregen in overeenstemming met deze verordening en aan de uitvoeringsmaatregelen ervan voldoen” en dat „[i]n deze verplichtingen [...] inbegrepen [is] dat wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden in bijlage I en de uitvoeringsmaatregelen zoals bedoeld in artikel 5”. Artikel 4, lid 2, preciseert dat „de door de fabrikant genomen technische maatregelen zo [moeten] zijn dat is gewaarborgd dat de uitlaat- en verdampingsemissies in overeenstemming met deze verordening gedurende de hele normale levensduur van de voertuigen onder normale gebruiksomstandigheden daadwerkelijk worden beperkt” en dat „[b]ij de overeenstemming van in gebruik zijnde voertuigen [...] in het bijzonder [wordt] gekeken naar uitlaatemissies afgezet tegen de emissiegrenswaarden vastgelegd in bijlage I”. Artikel 10 schrijft voor dat de lidstaten, volgens het daarin vastgestelde tijdschema en rekening houdend met de verschillende voertuigcategorieën, de typegoedkeuring of de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen van nieuwe voertuigen moeten weigeren wanneer deze niet „aan deze verordening en de desbetreffende uitvoeringsmaatregelen en in het bijzonder aan de bijlagen, met inbegrip van de in [...] bijlage I vermelde Euro [5 en] 6-grenswaarden, voldoen”.

118 Uit de hiervoor in de punten 116 en 117 aangehaalde overwegingen en bepalingen volgt dat de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 voor de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden voor stikstofoxide inderdaad een essentieel onderdeel en zelfs het centrale onderdeel van die verordening vormen, aangezien alle bepalingen van die verordening alleen bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat die grenswaarden, samen met andere bepalingen met betrekking tot andere vervuilende emissies, tijdens de normale levensduur van voertuigen onder normale gebruiksomstandigheden worden nageleefd en de emissiegrenswaarden voor stikstofoxide in de verordening zelf zijn bepaald (in bijlage I, die een integrerend deel daarvan uitmaakt), zij van meet af aan door het Parlement en de Raad zijn vastgesteld en geen enkele bepaling van de verordening de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent om deze grenswaarden te wijzigen in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden.

119 Wat daarentegen de verontreinigende deeltjes betreft, die in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 715/2007 worden gedefinieerd als de niet-gasvormige bestanddelen die in de uitlaatgassen aanwezig zijn, bepaalt artikel 14, lid 2, van die verordening dat de Commissie na voltooiing van een in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties uitgevoerd deeltjesmeetprogramma en uiterlijk bij de inwerkingtreding van de Euro 6-norm de grenswaarden op basis van de deeltjesmassa in bijlage I opnieuw moet „afstemmen” en in deze bijlage grenswaarden moet opnemen op basis van het aantal deeltjes. Het ontbreken van een soortgelijke bepaling over emissiegrenswaarden voor stikstofoxide bevestigt dat het Parlement en de Raad de Commissie niet de bevoegdheid hebben willen geven deze te wijzigen. Het uitzonderlijke karakter van de bepaling betreffende verontreinigende deeltjes wordt bevestigd door andere bepalingen van artikel 14 van deze verordening, namelijk de leden 4 en 5, die bepalen dat de Commissie bij de eventuele invoering van emissiegrenswaarden voor additionele verontreinigende stoffen of de wijziging van de uitlaatemissiegrenswaarden voor koolmonoxide en koolwaterstoffen bij koude start een voorstel moet indienen bij het Parlement en de Raad. De vaststelling of wijziging van grenswaarden voor de uitstoot van vervuilende stoffen, waaronder stikstofoxide, door voertuigen die onder deze verordening vallen, behoort derhalve, met uitzondering van verontreinigende deeltjes, tot de verantwoordelijkheid van het Parlement en de Raad.

- 120 De emissiegrenswaarden voor stikstofoxide die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld en in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 zijn opgenomen, vormen derhalve een essentieel onderdeel van de verordening en kunnen door de Commissie niet worden gewijzigd in het kader van de regelgevingscomitéprocedure met toetsing, zoals zij zelf ook al heeft aangegeven in punt 107 hierboven.
- 121 Wat de tweede vraag betreft, betoogt de Commissie dat zij, door in de bestreden verordening de bij RDE-tests in acht te nemen NTE-waarden voor stikstofoxide-emissies te bepalen via de vaststelling van uitstootconformiteitsfactoren (CF), de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 vastgestelde emissiegrenswaarden voor stikstofoxide voor de Euro 6-norm niet heeft gewijzigd. Er zij aan herinnerd dat de in de bestreden verordening voor stikstofoxide vastgestelde uitstootconformiteitsfactor (CF), op verzoek van de betrokken autofabrikant en gedurende een overgangsperiode die, afhankelijk van de voertuigcategorieën en de aard van de verlangde handelingen, tussen 31 december 2019 en 31 december 2021 afloopt, 2,1 bedraagt en normaliter 1,5. Als factoren waarmee de Euro 6-emissiegrenswaarden worden vermenigvuldigd, maken deze het mogelijk om tot de NTE-emissiewaarden te komen. In wezen is de Commissie van mening dat de in de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden voor stikstofoxide nog steeds gelden, niet alleen voor de laboratoriumtests maar thans ook voor de RDE-tests, waarbij de uitstootconformiteitsfactoren (CF) slechts elementen voor statistische en technische correctie zijn.
- 122 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen dat uit artikel 4, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 715/2007, dat bepaalt dat „de door de fabrikant genomen technische maatregelen zo [moeten] zijn dat is gewaarborgd dat de uitlaat- en verdampingsemisies in overeenstemming met deze verordening gedurende de hele normale levensduur van de voertuigen onder normale gebruiksomstandigheden daadwerkelijk worden beperkt”, voortvloeit dat de emissiegrenswaarden voor stikstofoxide van de Euro 6-norm in bijlage I bij die verordening in acht moeten worden genomen in reële rijomstandigheden en dus tijdens officiële tests in reële rijomstandigheden voorafgaand aan de goedkeuring. De Commissie betwist dit niet, aangezien zij van mening is dat dit het geval is.
- 123 In dit opzicht is het argument van de Commissie dat de emissiegrenswaarden voor stikstofoxide van de Euro 6-norm in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 volledig van toepassing blijven op laboratoriumtests weliswaar juist, maar niet relevant, aangezien deze grenswaarden ook bij RDE-tests moeten worden nageleefd. Wat het argument betreft dat laboratoriumtests de „hoeksteen” van de controle op vervuilende emissies door voertuigen vormen, zoals hiervoor in punt 108 genoemd, stuit dat argument juist op het feit dat de voorwaarden van deze tests te ver verwijderd zijn van de reële rijomstandigheden om op zichzelf de naleving van de voorschriften inzake vervuilende emissies door voertuigen in de genoemde verordening te garanderen, zoals reeds aangegeven in overweging 15 van die verordening en uitdrukkelijk vermeld in de overwegingen 1, 2 en 4 van verordening 2016/427, waarbij de RDE-tests in de regelgeving werden opgenomen, alsook in de overwegingen 3 en 7 van de bestreden verordening. Hoewel laboratoriumtests zeer gedetailleerde en nuttige informatie over het „gedrag” van voertuigen opleveren, met name sinds de vervanging van NEDC-tests door WLTP-tests, beperken ze de RDE-tests niet tot een secundaire status.
- 124 In dit verband zijn de RDE-tests, ook al brengen zij bijzondere beperkingen met zich mee, met name wat betreft het gebruik van bepaalde onzekerheidsmarges, zoals de Commissie aangeeft, bedoeld om de normale gebruiksomstandigheden van voertuigen beter te omvatten dan de laboratoriumtests, zoals in de hierboven in punt 123 genoemde overwegingen van verordening 2016/427 en van de bestreden verordening is uiteengezet. In overweging 4 van verordening 2016/427 staat met name dat het doel van de werkzaamheden die tot de in die verordening beschreven RDE-tests hebben geleid, was om „een [RDE-]testprocedure [te ontwikkelen] die een beter beeld geeft van de emissies in reële rijomstandigheden op de weg”.

- 125 Het belang van de RDE-tests is overigens nog groter geworden, aangezien de juridische draagwijdte van deze tests is gewijzigd bij de bestreden verordening, volgens welke, zoals de Commissie heeft uiteengezet, deze tests vanaf de data waarop de in de verordening vastgestelde NTE-waarden voor stikstofdioxide-emissies van toepassing werden, niet langer uitsluitend voor „controledoeleinden” worden uitgevoerd, maar de resultaten ervan bepalend zijn voor de mogelijkheid om een typegoedkeuring te verkrijgen, en vervolgens de betrokken voertuigen te registreren, te verkopen, in gebruik te nemen en in het verkeer te brengen.
- 126 Het naast elkaar bestaan van laboratoriumtests en RDE-tests heeft derhalve geen gevolgen voor de verplichting om in reële rijomstandigheden en dus bij RDE-tests aan de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide voor de Euro 6-norm te voldoen.
- 127 In deze omstandigheden kan bij de huidige stand van het toepasselijke recht niet worden aanvaard dat de Commissie zelf door middel van uitstootconformiteitsfactoren (CF) NTE-waarden voor stikstofdioxide-emissies vaststelt die bij RDE-tests niet mogen worden overschreden en die hoger zijn dan de in de Euro 6-norm vastgestelde grenswaarden die voor deze emissies in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 zijn opgenomen.
- 128 Dit leidt voor RDE-tests de facto tot een wijziging van de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, terwijl deze grenswaarden op RDE-tests van toepassing moeten zijn, zoals blijkt uit punt 122 hierboven.
- 129 Er zij in dit verband op gewezen dat het systeem dat gericht is op het gebruik van een coëfficiënt (de uitstootconformiteitsfactor CF), die de voor de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide vermenigvuldigt, noodzakelijkerwijs leidt tot een wijziging van deze norm zelf, in tegenstelling tot een systeem dat rekening houdt met de prestaties en de mogelijke fouten van de meetinstrumenten door correcties aan te brengen in de metingen zelf, maar niet in de grenswaarden die in acht moeten worden genomen. Als de foutmarges bij de verrichte metingen voldoende beperkt blijven, kan met het tweede type systeem met een redelijke mate van betrouwbaarheid worden gecontroleerd of de grenswaarden worden gerespecteerd.
- 130 Aangezien de wijziging van de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, een wijziging van een essentieel onderdeel van die verordening vormt, zoals in punt 120 hierboven is aangegeven, was de Commissie niet bevoegd om in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden die zij uitoefent ingevolge de in artikel 5, lid 3, en artikel 14, lid 3, van die verordening vastgestelde regelgevingscomitéprocedure met toetsing, tot een dergelijke wijziging over te gaan.
- 131 Het feit dat het bestaan van uitstootconformiteitsfactoren (CF) en NTE-waarden voor stikstofdioxide-emissies is opgenomen in verordening 2016/427, waartegen geen beroep tot nietigverklaring is ingesteld, doet niet af aan deze conclusie. In de eerste plaats kan die verordening, die ook een verordening van de Commissie is, de toepassing van de bepalingen van verordening nr. 715/2007 niet „blokkeren”, welke bepalingen in de punten 112 tot en met 120 hierboven zijn besproken en die de reikwijdte van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie op dit gebied bepalen, en in de tweede plaats is het inderdaad de bestreden verordening zelf die ertoe leidt dat tijdens de RDE-tests in plaats van de voor de Euro 6-norm vastgestelde grenswaarden NTE-waarden voor stikstofdioxide-emissies worden toegepast die hoger zijn dan de Euro 6-norm grenswaarden, door de NTE-waarden verbindend te maken om te bepalen of deze tests al dan niet geslaagd zijn.
- 132 De door verzoeksters aangevoerde middelen tot nietigverklaring, ontleend aan de onbevoegdheid van de Commissie, moeten derhalve worden toegewezen, voor zover zij betrekking hebben op de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF), waaruit de NTE-waarden voor de stikstofdioxide-emissies voortvloeien.

- 133 Gesteld al dat de Commissie, in tegenstelling tot wat hierboven is overwogen, toch uitstootconformiteitsfactoren (CF) kan vaststellen om rekening te houden met bepaalde onzekerheden, moet er bovendien volledigheidshalve op worden gewezen dat zij de in de bestreden verordening vastgestelde niveaus hoe dan ook niet kon vaststellen met inachtneming van de reikwijdte van haar uitvoeringsbevoegdheden. Met deze niveaus kan niet met een redelijke mate van betrouwbaarheid worden gecontroleerd of bij RDE-tests wordt voldaan aan de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 genoemde emissiegrenswaarden voor stikstofoxide die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, terwijl deze grenswaarden wel op deze tests van toepassing moeten zijn, gelet op hetgeen in punt 122 hierboven is vermeld.
- 134 Gezien de zeer hoge waarde van de vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) van 2,1 en 1,5, kunnen de tijdens de RDE-tests gemeten niveaus van stikstofoxide-emissies tot meer dan twee keer zo hoog en tot anderhalf keer zo hoog zijn als de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 voor de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden, zonder dat een test negatief wordt bevonden. Om een voorbeeld van verzoeksters te geven: zo kan een dieselpersonenauto, waarvoor de stikstofoxide-emissie voor de Euro 6-norm is vastgesteld op 80 mg/km, de RDE-test succesvol afleggen als hij tijdens de overgangperiode onder de 168 mg/km en na die periode onder de 120 mg/km blijft. Ter herinnering, de grenswaarde voor de Euro 5-norm was 180 mg/km voor dezelfde voertuigcategorie.
- 135 Zelfs indien alle door de Commissie gegeven verklaringen betreffende de technische en statistische onzekerheidsmarges die de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) zouden rechtvaardigen, juist zouden worden geacht, dan kan met de daaruit resulterende NTE-waarden van stikstofoxide-emissies evenwel niet met een redelijke mate van betrouwbaarheid worden geverifieerd of een voertuig bij een RDE-test al dan niet voldoet aan de emissiegrenswaarden die in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld.
- 136 Zelfs bij toepassing van de normale of „definitieve” uitstootconformiteitsfactor (CF) van 1,5, die wordt toegeschreven aan een technische onzekerheidsmarge van 0,5, zijnde 50 %, moet worden opgemerkt dat een foutmarge van 50 % de helft van de te meten waarde vertegenwoordigt en dat, als deze marge wordt omgezet in een werkelijke foutmarge ten opzichte van de meting door het apparaat, dit een marge oplevert van 33 % (waarbij wordt erkend dat een meting van 120 mg/km in werkelijkheid kan overeenkomen met een emissie van 80 mg/km, zijnde een derde minder dan de gemeten waarde). Dit betekent dat na een RDE-test niet kan worden vastgesteld of het geteste voertuig al dan niet aan deze grenswaarden voldoet of deze ook maar benadert. Wanneer men aldus rekening houdt met een dergelijke factor hanteert, kan de vaststelling dat een PEMS na afloop van een RDE-test van een dieselpersonenauto een stikstofoxide-emissieniveau van 120 mg/km weergeeft, de volgende drie dingen betekenen: ofwel geeft de apparatuur exacte metingen aan en stoot het voertuig inderdaad 120 mg/km aan stikstofoxide uit, zijnde anderhalf keer meer dan wat de Euro 6-norm toestaat; ofwel maakt de apparatuur inderdaad meetfouten die qua omvang overeenkomen met de door de Commissie genoemde technische onzekerheidsmarge, hetgeen kan betekenen dat het voertuig in werkelijkheid slechts 80 mg/km aan stikstofoxide uitstoot, zodat het net aan de genoemde norm voldoet; ofwel, als de meetfouten van de apparatuur de andere kant opgaan, bedraagt de uitstoot van het voertuig in werkelijkheid 160 mg/km aan stikstofoxide, zijnde twee keer zo veel als deze norm toelaat. In tegenstelling tot wat de Commissie in haar antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht ter terechtzitting in wezen heeft verklaard, is er echter geen garantie dat de laboratoriumtest noodzakelijkerwijs het voertuig met te hoge emissies dat dankzij de technische onzekerheidsmarge met succes de RDE-test heeft doorstaan, „eruit zal pikken”. Zo is er bijvoorbeeld geen garantie dat een dieselpersonenauto waarbij tijdens de RDE-test 100 mg/km is „gemeten” en die tijdens die test daadwerkelijk zoveel of meer heeft uitgestoten, meer dan 80 mg/km aan stikstofoxide tijdens de laboratoriumtest zal registreren. Als de laboratoriumtests zo betrouwbaar waren, zouden er geen RDE-tests nodig zijn. A fortiori bestaan de hierboven gesignaleerde problemen als de tijdelijke uitstootconformiteitsfactor (CF) van 2,1 wordt gebruikt.

- 137 Gelet op de grote onzekerheid die voortvloeit uit de in de bestreden verordening vastgestelde waarde van de uitstootconformiteitsfactoren (CF) is het dus in elk geval niet mogelijk om, in tegenstelling tot wat de Commissie beweert, de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, toe te passen bij RDE-tests, rekening houdend met de mogelijk zeer uiteenlopende verschillen tussen de genoemde grenswaarden en de werkelijke omvang van de bij deze tests uitgestoten stikstofdioxide, ook al zouden de NTE-waarden van deze emissies volgens de metingen verricht met behulp van PEMS niet worden overschreden. Die grote onzekerheid leidt er dus de facto toe dat deze grenswaarden voor die tests worden gewijzigd, terwijl deze grenswaarden volgens de bepalingen van verordening nr. 715/2007 in reële rijomstandigheden moeten worden nageleefd en dus tijdens officiële tests in reële rijomstandigheden die worden verricht vóór de goedkeuring, zoals aangegeven in punt 122 hierboven. De Commissie heeft daardoor dus ook de grenzen van haar bevoegdheid op dit gebied, zoals uiteengezet in punt 132 hierboven, miskend.
- 138 Eveneens ten overvloede kan met betrekking tot de uitleg die de Commissie heeft verstrekt ter rechtvaardiging van het specifieke gegeven dat voor de tijdelijke uitstootconformiteitsfactor (CF) van 2,1 een statistische onzekerheidsmarge van 0,6 is toegevoegd aan de technische onzekerheidsmarge van 0,5 die voor de normale, „definitieve” uitstootconformiteitsfactor (CF) geldt, worden opgemerkt dat deze uitleg niet overtuigend is in het licht van de doelstelling die de Commissie beweert na te streven om de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 genoemde emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide die voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, na te leven bij RDE-tests.
- 139 In dit opzicht houdt de tijdelijke statistische onzekerheidsmarge van 60 % volgens de Commissie verband met de verschillende mogelijke ritten die door de testrijders kunnen worden gereden. Zonder specifieke instructies zouden de resultaten van de verschillende bestuurders aan wie hetzelfde voertuig is toevertrouwd om gedurende een bepaalde tijd op de weg te rijden, sterk verschillen naargelang hun rijstijl, de daadwerkelijk gevolgde routes en de verkeerssituatie. In de regel worden eventuele afwijkingen of statistische onzekerheden (risico dat de resultaten niet representatief zijn voor de werkelijke situatie) echter gecorrigeerd door te werken aan de representativiteit van de test of het onderzoek (in dit geval de representativiteit van de test) of door het aantal uitgevoerde onderzoeken (in dit geval het aantal tests), en niet door aan te geven dat de resultaten een foutmarge van 60 % kunnen vertonen. Door het verplicht stellen van een route die voldoende representatief is voor het werkelijke gemiddelde gebruik van een voertuig (gebruikscategorieën – rijweg-stad-snelweg – en verkeerscondities) en door het opleggen van een „gemiddelde” rijstijl kunnen in dit geval significante fouten in verband met dit gebruik worden vermeden. Ter terechtzitting heeft de Commissie zelf een aantal elementen uit bijlage III A van verordening nr. 692/2008 genoemd, waarin de voorwaarden voor de RDE-tests zijn vastgesteld: de drie soorten routes – rijweg, stad en snelweg – moeten qua duur min of meer evenwichtig zijn, de tests moeten op een werkdag op een hoogte van minder dan 700 meter worden uitgevoerd en er is een snelheidslimiet vastgesteld. In die omstandigheden mag de willekeurige variatie van de totale rittijd tussen anderhalf en twee uur, die bedoeld is om de werking of de deactivering van een manipulatie-instrument op een bepaald moment te omzeilen, geen aanleiding geven tot duidelijk verschillende resultaten, afhankelijk van de werkelijke duur van de tests.
- 140 Ook al is het mogelijk, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft aangegeven, dat een rit in Estland op een zomermiddag „betere” resultaten oplevert dan een rit in Luxemburg op een winterochtend, de inhoud van bijlage III A moet ervoor zorgen dat er niet te veel verschillen tussen de kenmerken van de twee ritten kunnen zijn (een te extreme test – te koud weer, te veel verkeersopstoppen – zal worden uitgesloten) en voorts bepaalt verordening 715/2007, waarin de emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide voor de Euro 6-norm zijn vastgesteld, niet dat deze grenswaarden in Luxemburg hoger zijn dan in Estland. Zij moeten in de hele Unie als „maximumgrenswaarden” in acht worden genomen. Het doel van de RDE-tests is juist om ervoor te zorgen dat dit het geval is onder omstandigheden die, zonder extreem te zijn, representatief moeten zijn voor het reële autogebruik, ook in Luxemburg.

- 141 Zoals de Commissie ter terechtzitting in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft bevestigd, mag één en dezelfde voertuigcategorie bovendien niet worden onderworpen aan een reeks RDE-tests waarvan de resultaten worden samengevoegd in de hoop dat deze statistisch gezien representatief zijn. Er kan natuurlijk een tweede test worden uitgevoerd als zich tijdens de eerste test een bepaalde omstandigheid heeft voorgedaan en er kan een RDE-test worden uitgevoerd met het oog op de typegoedkeuring, later gevolgd door aanvullende tests om na te gaan of het voertuig tijdens de levensduur ervan nog steeds aan de emissiegrenswaarden voor stikstofdioxide voldoet (deze conformiteitstests voor in gebruik zijnde voertuigen worden nog niet uitgevoerd). Aangezien RDE-tests vrij ingewikkeld en duur zijn worden ze ook uitgevoerd per „testfamilies” die verschillende nauw verwante voertuigcategorieën kunnen groeperen, die door de fabrikant in dezelfde „familie” worden geplaatst en waarvan slechts een selectie van de categorieën daadwerkelijk wordt getest, zoals bepaald in artikel 3, lid 10, tweede alinea, van verordening nr. 692/2008, gelezen in combinatie met bijlage III A, aanhangsel 7, bij die verordening. In die omstandigheden ondergaan hooguit meerdere voertuigen van dezelfde „familie” tegelijkertijd RDE-tests, maar er wordt niet een hele reeks RDE-tests uitgevoerd voor één en hetzelfde voertuig, een type voertuig of zelfs een „familie” van voertuigtypen waaruit een soort statistisch „gemiddelde” zou worden afgeleid. Elk van de voertuigen die aan de test worden onderworpen, moet als enige vertegenwoordiger van een ander type binnen de „familie” voldoen aan de RDE-test, zodat de gehele „familie” waartoe het voertuig behoort, kan worden geacht de RDE-test met succes te hebben doorstaan, zoals duidelijk blijkt uit de punten 4.1.1 en 4.1.2 van bovengenoemd aanhangsel 7. Dit bevestigt bovendien dat de voor de Euro-normen vastgestelde grenswaarden voor de uitstoot van vervuilende stoffen geen waarden zijn die in het kader van een algemene aanpak moeten worden bereikt, maar grenswaarden waaraan elk voertuig moet voldoen.
- 142 Op basis van het voorgaande betwijfelt het Gerecht of het beroep van de Commissie op mogelijke statistische fouten gegrond is. De door de Commissie genoemde factoren lijken twijfel te doen rijzen over het vermogen van een RDE-test om het werkelijke rijgedrag op de weg weer te geven. Zonder zich als technisch deskundige op te werpen, merkt het Gerecht echter op dat de RDE-tests in de loop van een lange periode verder zijn ontwikkeld, aangezien de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen stelt dat de werkzaamheden voor deze tests in januari 2011 zijn begonnen, dat soortgelijke tests vanaf datzelfde jaar operationeel zijn uitgevoerd voor zware bedrijfsvoertuigen en dat deze tests slechts voor een korte periode alleen „voor controledoeleinden” zijn uitgevoerd voor de voertuigen die onder verordening nr. 715/2007 vallen: tussen 20 april 2016, de datum waarop verordening 2016/427 in werking is getreden, en, voor bepaalde voertuigen, 1 september 2017, de eerste dag van de daadwerkelijke toepassing van de NTE-waarden voor stikstofdioxidenemissies in het kader van de typegoedkeuring. Het zou in die omstandigheden opmerkelijk zijn als de Commissie niet de tijd had gehad om de RDE-tests voldoende te verduidelijken en te standaardiseren, zodat deze representatief zijn voor de werkelijke rijomstandigheden op de weg, om te voorkomen dat er in dat opzicht 60 % onzekerheid bestaat over de resultaten ervan. Bovendien is het belangrijkste doel van verordening 2016/427, waarbij bijlage III A in verordening nr. 692/2008 is opgenomen, en met name de punten 4 en volgende en de elf aanhangsels ervan, die in de geconsolideerde onlineversie in de EUR-Lex-databank ongeveer 120 bladzijden beslaan, een zeer gedetailleerde beschrijving te geven van de onderdelen van een RDE-test en de wijze waarop deze moet worden uitgevoerd. Zelfs indien er na de RDE-tests van verschillende typen voertuigen van dezelfde „familie” verschillen in de resultaten bestaan, of als dergelijke verschillen tussen twee tests op hetzelfde voertuig zouden bestaan, dan is dat inherent aan het concept zelf van deze tests.
- 143 Aangezien de onzekerheidsmarge van 60 % met betrekking tot de voorlopige uitstootconformiteitsfactor (CF) van 2,1 niet lijkt te worden gerechtvaardigd door de statistische problemen waarop de Commissie zich beroept, heeft de Commissie in ieder geval niet aangetoond dat met deze tijdelijke factor kan worden gecontroleerd of de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 voor de Euro 6-norm opgenomen emissiegrenswaarden voor stikstofdioxiden bij de RDE-tests worden nageleefd.

144 Om de hiervoor in de punten 138 tot en met 143 uiteengezette redenen moet daarom ten overvloede worden bevestigd dat de invoering van de tijdelijke uitstootconformiteitsfactor (CF) van 2,1 de facto leidt tot een wijziging van deze grenswaarden voor RDE-tests, terwijl deze grenswaarden overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 715/2007 in reële rijomstandigheden moeten worden nageleefd, en dus tijdens officiële tests in reële rijomstandigheden vóór de goedkeuring, zoals aangegeven in punt 122 hierboven. De Commissie heeft aldus bijgevolg de grenzen van haar bevoegdheid op dit gebied, zoals uiteengezet in punt 132, overschreden.

145 De op de onbevoegdheid van de Commissie gebaseerde middelen zijn echter niet aangevoerd ten aanzien van de andere aspecten van de bestreden verordening, die door verzoeksters overigens in het algemeen niet worden bekritiseerd. Zij kunnen derhalve alleen met betrekking tot deze andere aspecten worden aanvaard indien zij niet kunnen worden gescheiden van de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF). Deze kwestie zal hierna worden beoordeeld in het kader van het onderzoek naar de omvang van de uit te spreken nietigverklaring.

– *Andere middelen van verzoeksters*

146 Zoals uiteengezet in punt 85 hierboven voeren verzoeksters ook middelen aan die zijn ontleend aan schending van verschillende materiële bepalingen van het Unierecht, en stellen zij dat de Commissie misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid.

147 Net als de middelen die zijn gebaseerd op de onbevoegdheid van de Commissie, strekken deze middelen er enkel toe, de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) en de daaruit resulterende NTE-waarden voor de uitstoot van stikstofdioxide ter discussie te stellen. Wat de andere aspecten van de bestreden verordening betreft, hangt de gegrondheid ervan dus ook af van de vraag of de verschillende bepalingen al dan niet van elkaar kunnen worden gescheiden.

148 Met betrekking tot de betwisting van de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) en de daaruit resulterende NTE-waarden voor de uitstoot van stikstofdioxide, kan worden opgemerkt dat de onbevoegdheid van de Commissie om deze factoren vast te stellen, gelet op de grenzen van haar uitvoeringsbevoegdheden krachtens verordening nr. 715/2007, noodzakelijkerwijs een schending van deze verordening inhoudt.

149 In dit verband betogen alle verzoeksters dat sprake is van schending van bijlage I bij verordening nr. 715/2007. Deze bijlage wordt genoemd in artikel 4, lid 1, van die verordening, waarin staat dat moet worden voldaan aan de in die bijlage vastgestelde emissiegrenswaarden. Zij stellen dat de Commissie artikel 4, lid 1, van de bestreden verordening niet heeft nageleefd door in die verordening uitstootconformiteitsfactoren (CF) vast te stellen die ertoe leiden dat de NTE-waarden van stikstofdioxide-emissies tijdens de RDE-tests hoger zijn dan de in de bijlage voor de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden. De analyse die hiervoor in de punten 122 tot en met 144 is uitgevoerd in het kader van het onderzoek naar de middelen ontleend aan de onbevoegdheid van de Commissie, leidt tot de conclusie dat de Commissie daadwerkelijk de grenswaarden voor de stikstofdioxide-emissie voor de RDE-tests heeft gewijzigd, terwijl deze inzonderheid bij deze tests in reële rijomstandigheden moeten worden toegepast. In dit opzicht heeft de Commissie noodzakelijkerwijs de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 voor de Euro 6-norm opgenomen emissiegrenswaarden voor stikstofdioxiden geschonden, en bijgevolg ook de bepalingen van artikel 4, lid 1, van die verordening, waarin is bepaald dat de naleving van die grenswaarden verplicht is.

150 De Commissie heeft zich ten gronde ook verweerd met het argument dat de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 voor de Euro 6-norm vastgestelde emissiegrenswaarden voor stikstofdioxiden juridisch niet zijn gewijzigd, aangezien verzoeksters enkel verwijzen naar „concrete” of „praktische” wijzigingen. Stellig zijn deze grenswaarden in die bijlage juridisch niet gewijzigd, maar dat is juist de reden

waarom bij RDE-tests de niet-naleving ervan, die specifiek of in de praktijk voortvloeit uit de toepassing van de hogere NTE-waarden voor stikstofoxiden als gevolg van de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF), onrechtmatig is.

151 Er is dus ook sprake van schending van verordening nr. 715/2007.

152 Voor het overige is het, gelet op de conclusie van het Gerecht in de punten 132, 137, 144 en 151 hierboven, niet nodig de andere aangevoerde middelen en argumenten te beoordelen.

– De omvang van de nietigverklaring

153 De Commissie stelt dat verzoeksters enkel argumenten hebben aangevoerd tegen punt 2 van bijlage II bij de bestreden verordening, waarin de waarde van de definitieve en tijdelijke uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxiden wordt vastgesteld. Deze bijlage wijzigt zelf bijlage III A bij verordening nr. 692/2008, waarin de regels voor de RDE-tests zijn opgenomen. De Commissie is derhalve van mening dat de beroepen tot nietigverklaring niet-ontvankelijk moeten worden verklaard op grond van artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering, dat bepaalt dat argumenten ter ondersteuning van de middelen moeten worden aangevoerd, voor zover de beroepen gericht zijn tegen de andere bepalingen van de bestreden verordening, die van de bestreden bepalingen kunnen worden gescheiden. Ville de Paris en Ayuntamiento de Madrid betogen in reactie hierop dat door de nietigverklaring van punt 2 van bijlage II bij de bestreden verordening de rechtsgrondslag en de bestaansreden van de gehele verordening vervallen, hetgeen de volledige nietigverklaring ervan rechtvaardigt.

154 In de onderhavige zaak moet rechtstreeks worden beslist over de vraag of de verschillende bepalingen van de bestreden verordening van elkaar te scheiden zijn, dat wil zeggen of de onrechtmatigheid van de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxide automatisch moet leiden tot de nietigverklaring van andere bepalingen van de verordening die daarvan niet kunnen worden gescheiden (zie in die zin arrest van 11 december 2008, Commissie/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, punten 104 en 105). De Commissie stelt van haar kant dat de bepalingen waarin de factoren worden vastgesteld, kunnen worden gescheiden van de andere bepalingen van de bestreden verordening.

155 De bepaling waarin de betrokken factoren worden vastgesteld en die nietig moet worden verklaard, is, zoals de Commissie stelt, opgenomen in punt 2 van bijlage II bij de bestreden verordening, waarbij bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 wordt gewijzigd door de invoeging, na punt 2.1, van in het bijzonder de nieuwe punten 2.1.1 en 2.1.2, waarin de waarde van de definitieve conformiteitsfactor en de waarde van de tijdelijke conformiteitsfactor voor stikstofoxide respectievelijk zijn bepaald als „1 + margin met margin = 0,5” en „2,1” en waarin de periode is vastgesteld waarin de tijdelijke conformiteitsfactor kan worden toegepast. Punt 2 van bijlage II bij de bestreden verordening voert in bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 echter ook een nieuw punt 2.1.3 in, betreffende een „overdrachtsfunctie”, die betrekking heeft op de berekening van de NTE-waarde, die onmiddellijk op 1 is vastgesteld en dus voorlopig geen invloed heeft op deze berekening en die door verzoeksters niet is bekritiseerd. Punt 2.1.3 van bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 kan dus worden gescheiden van de punten 2.1.1 en 2.1.2 ervan, in het bijzonder de daarin vermelde waarde van de uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxide, en er is geen reden om punt 2 van bijlage II bij de bestreden verordening nietig te verklaren voor zover deze bepaling daarin wordt ingevoerd.

156 Bovendien houdt artikel 1, punten 2 en 3, van de bestreden verordening, waarbij artikel 3, lid 10, derde alinea, van verordening nr. 692/2008 is gewijzigd, stellig verband met de vaststelling van de uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxide. In de gewijzigde versie ervan staat: „tot drie jaar na de in artikel 10, lid 4, [van verordening nr. 715/2007] vermelde data en tot vier jaar na de in artikel 10, lid 5, [van die verordening] [hetgeen bijvoorbeeld tot 31 augustus 2017 is voor de

typegoedkeuring van personenvoertuigen en tot 31 augustus 2019 voor het in het verkeer brengen van individuele personenvoertuigen] gelden de volgende bepalingen: a) de voorschriften van punt 2.1 van bijlage III A zijn niet van toepassing [dit zijn de voorschriften met de formule voor de berekening van de NTE-waarde en die voorschrijven dat deze bij de RDE-tests niet wordt overschreden]”. Deze bepaling bepaalt a contrario het moment waarop de uitstootconformiteitsfactoren (CF), met name die welke door verzoeksters worden bekritiseerd, van toepassing zijn op de RDE-tests, oftewel het moment waarop deze tests niet langer uitsluitend voor controledoeleinden worden uitgevoerd. Deze bepaling kan echter ook betrekking hebben op andere vervuilende stoffen dan stikstofoxiden, waarvoor de uitstootconformiteitsfactoren (CF) zijn vastgesteld na die van de genoemde oxiden, zoals het geval was voor fijnstof. Bovendien is de nietigverklaring ervan niet nodig om te bewerkstelligen dat de uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor de betrokken stikstofoxiden niet langer van toepassing zijn. Het ontbreken van een waarde in de in de punten 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 opgenomen tabellen met de definitieve en tijdelijke conformiteitsfactoren (CF), is daartoe op zich reeds voldoende. Artikel 1, punten 2 en 3, van de bestreden verordening, waarbij artikel 3, lid 10, derde alinea, van verordening nr. 692/2008 wordt gewijzigd, kan dus worden gescheiden van de in de punten 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage III A bij deze verordening genoemde uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxide, zodat geen aanleiding bestaat deze bepaling nietig te verklaren.

- 157 De andere bepalingen van de bestreden verordening, die hoofdzakelijk bedoeld zijn om bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 aan te vullen of te wijzigen met het oog op de vaststelling van de voorwaarden voor de RDE-tests, behouden hun bestaansreden, in tegenstelling tot wat Ville de Paris en Ayuntamiento de Madrid menen, zelfs indien de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxide nietig worden verklaard. Met name kan het gehele voor deze tests voorziene proces, dat niet is bekritiseerd, los van de voor de verschillende vervuilende stoffen vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) blijven bestaan. Bovendien moeten, zelfs indien de in de bestreden verordening vastgestelde uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor stikstofoxiden nietig worden verklaard, de uitstootconformiteitsfactoren (CF) voor de hoeveelheid fijnstof die sinds de vaststelling van verordening 2017/1154 zijn vastgesteld, in het kader van de voor de RDE-tests voorziene procedure worden toegepast.
- 158 Uit het voorgaande volgt dat alleen punt 2 van bijlage II bij de bestreden verordening nietig moet worden verklaard, voor zover daarin in de punten 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 de waarde van de definitieve uitstootconformiteitsfactor (CF) en de waarde van de tijdelijke uitstootconformiteitsfactor (CF) voor stikstofoxide wordt vastgesteld. Uit het voorgaande volgt ook dat, zoals in de punten 145 en 147 hierboven is aangegeven, de verschillende middelen moeten worden afgewezen voor zover zij betrekking hebben op de andere bepalingen van de bestreden verordening en dat het derhalve niet nodig is zich uit te spreken over de ontvankelijkheidskwestie die de Commissie in dit verband aan de orde heeft gesteld (zie in die zin arrest van 26 februari 2002, Raad/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punt 52).
- 159 Aangezien de Commissie er ter terechtzitting op heeft gewezen dat verordening nr. 692/2008, zoals met name gewijzigd bij de bestreden verordening, is vervangen door verordening 2017/1151, herinnert het Gerecht eraan dat, om zich te voegen naar het arrest en hieraan volledige uitvoering te geven, de instelling die de nietig verklaarde bepaling heeft vastgesteld deze bepaling moet schrappen uit de latere handelingen van de betrokken instelling waarin deze bepaling is overgenomen, en ervoor moet zorgen dat nieuwe, nog vast te stellen handelingen geen bepalingen bevatten met dezelfde inhoud, waarbij niet alleen het dictum moet worden nageleefd, maar ook de rechtsoverwegingen die daartoe hebben geleid en er de noodzakelijke steun aan bieden (zie in die zin arrest van 26 april 1988, Asteris e.a./Commissie, 97/86, 99/86, 193/86 en 215/86, EU:C:1988:199, punten 26-31).

– *Gevolgen in de tijd van de nietigverklaring*

- 160 Artikel 264, tweede alinea, VWEU bepaalt dat de Unierechter, zo hij dit nodig oordeelt, bepaalt welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd. Deze bepaling is met name aldus uitgelegd dat het, om redenen van rechtszekerheid, maar ook om discontinuïteit of verslechtering bij de uitvoering van door de Unie gevoerde of gesteunde beleidsmaatregelen, zoals die welke betrekking hebben op de bescherming van het milieu of de volksgezondheid, te voorkomen, mogelijk is om de gevolgen van een nietig verklaarde handeling gedurende een redelijke tijd te handhaven (zie in die zin arresten van 25 februari 1999, Parlement/Raad, C-164/97 en C-165/97, EU:C:1999:99, punten 22-24, en 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punten 72-74).
- 161 In de onderhavige zaak hebben Ville de Paris en Stad Brussel, toen zij ter terechtzitting door het Gerecht werden ondervraagd over een mogelijke aanpassing in de tijd van de gevolgen van een eventuele nietigverklaring door het Gerecht, verklaard dat zij zich daartegen verzetten, waarbij zij in wezen hebben opgemerkt dat, ook al zou er gedurende een bepaalde periode bij RDE-tests geen NTE-waarde voor de uitstoot van stikstofdioxiden in acht worden genomen, de autofabrikanten, gezien het vooruitzicht van strengere eisen dienaangaande in de relatief nabije toekomst, geen gebruik zouden maken van de mogelijkheid om typegoedkeuring te verkrijgen voor voertuigen die meer stikstofdioxiden uitstoten dan momenteel het geval is, aangezien zij zich geen schommelingen van hun industriële processen kunnen veroorloven. Stad Brussel heeft hieraan toegevoegd dat zij zich er met name tegen verzet dat de gevolgen in de tijd voor de toekomst worden beperkt. De Commissie heeft hierop geantwoord dat het alleen nuttig zou zijn de gevolgen van de nietigverklaring in de tijd te beperken indien het Gerecht van oordeel is dat de bestreden bepalingen in wezen door het Parlement en de Raad hadden moeten worden vastgesteld.
- 162 Het Gerecht is echter van oordeel dat het simpelweg nietig verklaren ex tunc van de bestreden bepalingen twee soorten problemen kan veroorzaken. Ten eerste zou er voor het „verleden”, dat wil zeggen tussen het tijdstip waarop de RDE-tests niet langer uitsluitend voor „controledoeleinden” werden uitgevoerd (zijnde bijvoorbeeld 1 september 2017 voor de typegoedkeuring van personenvoertuigen en voertuigen voor personenvervoer) en het tijdstip waarop dit arrest van kracht wordt, rekening houdend met de bepalingen van artikel 60, lid 2, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, rechtsonzekerheid bestaan over de geldigheid van typegoedkeuringen of de weigeringen daarvan tijdens deze periode. Het ontbreken van een uitstootconformiteitsfactor (CF) voor stikstofdioxide-emissies zou immers zo kunnen worden geïnterpreteerd dat bij deze tests in dit verband geen enkele NTE-waarde hoeft te worden toegepast, dan wel dat de voor de Euro 6-norm vastgestelde grenswaarden als zodanig juist wel van toepassing zijn. Voor de toekomst, dat wil zeggen tussen het moment waarop dit arrest van kracht wordt en het moment waarop de Commissie of het Parlement en de Raad er in voorkomend geval conclusies uit hebben getrokken door de voor deze tests toepasselijke regel te specificeren, zou dezelfde rechtsonzekerheid blijven bestaan. Indien de voor de typegoedkeuring van voertuigen bevoegde autoriteiten de uitlegging zouden volgen dat er in die periode geen grenswaarden voor de emissie van stikstofdioxiden zijn die bij diezelfde tests niet mogen worden overschreden, zou dit ertoe kunnen leiden dat voertuigen zelfs de in de bestreden verordening vastgestelde NTE-waarden voor de emissie van stikstofdioxide overschrijden, en dus een verslechtering van de nagestreefde doelstellingen op het gebied van de bescherming van het milieu en de gezondheid tot gevolg kunnen hebben.
- 163 Indien de gevolgen van de nietigverklaring niet zouden worden beperkt in de tijd, wordt dus mogelijkwerwijs afbreuk gedaan aan zowel de legitieme economische belangen van de automobiellindustrie, die de toepasselijke wetgeving heeft nageleefd, als, in voorkomend geval, aan de belangen van de consumenten die voertuigen hebben aangeschaft die voldeden aan deze wetgeving, en aan het milieu- en gezondheidsbeleid van de Unie. Daarom moet in de eerste plaats worden geoordeeld dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepaling definitief zijn voor het „verleden”, zoals gedefinieerd in punt 162 hierboven, en dat zij voor de toekomst worden gehandhaafd gedurende een redelijke

termijn die het mogelijk maakt de desbetreffende wetgeving te wijzigen. Deze termijn mag niet langer zijn dan twaalf maanden, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het onderhavige arrest, dat wil zeggen, gelet op artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, te rekenen vanaf het verstrijken van de termijn voor het instellen van hogere voorziening, indien tegen dit arrest geen hogere voorziening is ingesteld of, indien wel een verzoek om hogere voorziening is ingediend, nadat dit verzoek is verworpen.

De vordering tot schadevergoeding van Ville de Paris

- ¹⁶⁴ Zoals hiervoor in punt 30 is aangegeven, vordert Ville de Paris dat de Commissie wordt veroordeeld tot betaling van een symbolisch bedrag van één euro ter vergoeding van de schade die zij als gevolg van de vaststelling van de bestreden verordening stelt te hebben geleden. Deze vordering is gebaseerd op artikel 340, tweede alinea, VWEU, dat bepaalt dat „[i]nzake de niet-contractuele aansprakelijkheid [...] de Unie overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, de schade [moet] vergoeden die door haar instellingen [...] is veroorzaakt”. Ville de Paris beroept zich in dit verband op de onrechtmatigheid van de verordening, die volgens haar het gevolg is van een gekwalificeerde schending van hogere rechtsnormen dan de verordening, op het bestaan van reële en zekere schade als gevolg van de kosten van de maatregelen die zij zou moeten treffen ter compensatie van de toenemende autovervuiling, het verlies van de aantrekkelijkheid van Parijs als toeristische bestemming en de verminderde doeltreffendheid van haar acties om de inwoners van de stad bewust te maken van de risico's van vervuilende emissies, en, ten slotte, op het rechtstreekse causale verband tussen het optreden van de Commissie en deze schade. Zij beperkt haar vordering tot schadevergoeding echter tot het symbolische bedrag van één euro, waardoor de schade aan haar imago en de legitimiteit van haar optreden op milieugebied kan worden hersteld.
- ¹⁶⁵ De Commissie betwist de ontvankelijkheid van de vordering tot schadevergoeding van Ville de Paris, met name omdat zij het bestaan van de beweerdelijk geleden schade en het bestaan van een causaal verband tussen de vaststelling van de bestreden verordening en deze schade onvoldoende heeft aangetoond.
- ¹⁶⁶ De Unierechter dient echter te beoordelen of het in de omstandigheden van het onderhavige geval in het belang is van een goede rechtsbedeling om een beroep ten gronde af te wijzen zonder uitspraak te doen over de door haar opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid (zie in die zin arrest van 24 juni 2015, *Fresh Del Monte Produce/Commissie en Commissie/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P en C-294/13 P, EU:C:2015:416, punt 193 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ¹⁶⁷ In dit geval is de „imago- en legitimiteitsschade” waarvoor Ville de Paris een symbolische vergoeding van één euro vordert, geenszins aangetoond. Er zijn geen aanwijzingen dat de stad vanuit toeristisch oogpunt minder aantrekkelijk wordt of dat het moeilijk zal zijn om de inwoners bewust te maken van de risico's van vervuilende emissies, die het imago of de legitimiteit van de stad kunnen schaden. Evenmin zijn er aanwijzingen dat dergelijke situaties, gesteld al dat zij waren bewezen, het gevolg zijn van de vaststelling door de Commissie van de bestreden verordening.
- ¹⁶⁸ Bovendien is geoordeeld dat de nietigverklaring van de handeling die immateriële imagoschade veroorzaakt, afhankelijk van de omstandigheden, voldoende kan zijn om die schade te vergoeden (zie in die zin arresten van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punten 47-49, en 7 oktober 2015, *European Dynamics Luxembourg e.a./BHIM*, T-299/11, EU:T:2015:757, punt 155).
- ¹⁶⁹ De door Ville de Paris aangevoerde imago- en legitimiteitsschade is dus in elk geval bijzonder geschikt om symbolisch en genoegzaam te worden gecompenseerd door de loutere nietigverklaring van de door haar aangevochten bepaling van de bestreden verordening.

170 De vordering tot schadevergoeding van Ville de Paris moet derhalve worden afgewezen.

Kosten

- 171 Ingevolge artikel 134, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, draagt elke partij haar eigen kosten, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, kan het Gerecht evenwel beslissen dat een partij behalve in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen.
- 172 Aangezien de Commissie op verschillende punten in het ongelijk is gesteld, dient zij naast haar eigen kosten de helft van de kosten van verzoeksters te dragen.

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Punt 2 van bijlage II bij verordening (EU) 2016/646 van de Commissie van 20 april 2016 tot wijziging van verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft, wordt nietig verklaard voor zover daarbij, in de punten 2.1.1 en 2.1.2 van bijlage III A bij verordening nr. 692/2008 van de Commissie van 18 juli 2008 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 715/2007, de waarde van de definitieve uitstootconformiteitsfactor (Conformity Factor – CF) en de waarde van de tijdelijke uitstootconformiteitsfactor voor de massa stikstofoxiden (NOx) worden vastgesteld.**
- 2) **De beroepen worden verworpen voor het overige.**
- 3) **De gevolgen van de overeenkomstig punt 1 van het onderhavige dictum nietig verklaarde bepaling worden gehandhaafd totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe regeling is vastgesteld ter vervanging van die bepalingen, zonder dat die periode langer mag duren dan twaalf maanden vanaf de datum waarop het onderhavige arrest gevolgen sorteert.**
- 4) **De Europese Commissie draagt haar eigen kosten alsook de helft van de kosten van Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Uitgesproken in de openbare terechtzitting in Luxemburg op 13 december 2018.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van de gedingen.....	2
Procedures en conclusies van partijen	7
In rechte	9
De beroepen tot nietigverklaring	9
De ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring	9
De beroepen tot nietigverklaring ten gronde	21
– De middelen betreffende de onbevoegdheid van de Commissie	21
– Andere middelen van verzoeksters	33
– De omvang van de nietigverklaring	34
– Gevolgen in de tijd van de nietigverklaring	36
De vordering tot schadevergoeding van Ville de Paris	37
Kosten	38