CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 10 juni 2021 [1]

Gevoegde zaken C-177/19 P, C-178/19 P en C-179/19 P

Bondsrepubliek Duitsland
tegen
Ville de Paris,
Stad Brussel,
Ayuntamiento de Madrid,
Europese Commissie (C-177/19 P)
en
Hongarije
tegen
Ville de Paris,
Stad Brussel,
Ayuntamiento de Madrid,
Europese Commissie (C-178/19 P)
en
Europese Commissie
tegen
Ville de Paris,
Stad Brussel,

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

„Hogere voorziening – Milieu – Verordening (EU) 2016/646 – Emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) – Bevoegdheden van met milieubescherming belaste gemeentelijke autoriteiten om voor bepaalde voertuigen verkeersbeperkende maatregelen op te leggen – Procesbevoegdheid van lokale instanties – Rechtstreekse geraaktheid – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt – Uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie – Vaststelling, wat de uitstoot van stikstofoxide betreft, van de grenswaarden die niet mogen worden overschreden (not-to-exceed – NTE) bij tests die worden uitgevoerd in reële rijomstandigheden (real driving emissions – RDE) – Toepassing van uitstootconformiteitsfactoren (conformity factor – CF) – Gedeeltelijke nietigverklaring – Werking in de tijd van de gevolgen van een nietigverklaring”

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

I. Inleiding

1. In 2016 is de Europese Commissie naar aanleiding van een bekend schandaal betreffende het werkelijke emissieniveau van bepaalde voertuigen met dieselmotor, in aanvulling op de eerdere laboratoriumprocedure – de nieuwe Europese rijcyclus (new European driving cycle – NEDC) – overgegaan tot de invoering van een testprocedure waarbij tests worden uitgevoerd in reële rijomstandigheden (real driving emissions – RDE). Deze procedure was de enige testprocedure die tot dan toe werd gebruikt voor de „typegoedkeuring" van nieuwe lichte personen- en bedrijfsvoertuigen. Daarnaast heeft de Commissie ook vastgesteld welke waarden bij die RDE-tests niet mogen worden overschreden wat betreft de massa van uitstoot van stikstofoxiden (NO_x).

2. Bij zijn arrest van 13 december 2018 heeft het Gerecht de door de Ville de Paris (stad Parijs, Frankrijk), de Stad Brussel (België) en de Ayuntamiento de Madrid (gemeente Madrid, Spanje) (hierna gezamenlijk: „verweersters") ingestelde beroepen gedeeltelijk toegewezen en de verordening van de Commissie waarbij op het gebied van NO_x-uitstoot bepaalde waarden voor RDE-tests zijn vastgesteld[2] (hierna: „litigieuze verordening"), gedeeltelijk nietig verklaard. Het Gerecht heeft in zijn arrest Ville de Paris, Stad Brussel en Ayuntamiento de Madrid/Commissie[3] (hierna: „bestreden arrest") in wezen geoordeeld dat de Commissie die waarden op een te hoog niveau heeft vastgesteld en aldus de door de Uniewetgever vastgestelde Euro 6-norm de facto heeft gewijzigd, waartoe zij niet bevoegd was.

3. Met hun hogere voorzieningen verzoeken de Bondsrepubliek Duitsland, Hongarije en de Commissie (hierna gezamenlijk: „rekwiranten") het Hof om het arrest van het Gerecht te vernietigen. In deze hogere voorzieningen worden meerdere kwesties aan de orde gesteld, waarvan er twee wellicht belangrijker zijn dan de overige kwesties. De eerste is van procedurele aard. Zij betreft het begrip „rechtstreeks geraakt worden" ten aanzien van een regionale entiteit van een lidstaat die een handeling van de Unie wil aanvechten. De tweede is van inhoudelijke aard. Hoe groot is de speelruimte van de Commissie wanneer zij bevoegd is om niet-essentiële onderdelen van een basishandeling te wijzigen door de vaststelling van een uitvoeringsregeling?

II. Toepasselijke bepalingen en feiten

4. Voordat een nieuw voertuigmodel in de Europese Unie in de handel kan worden gebracht, moet de fabrikant het aan de typegoedkeuringsprocedure onderwerpen. Deze procedure heeft tot doel te bevestigen dat een prototype van een voertuig voldoet aan alle Unievoorschriften op het gebied van veiligheid, milieu en productie (zoals bepaald in de basisregeling en de relevante regelgevingshandelingen).[4]

[2] 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).

[3] Arrest van 13 december 2018 (T-339/16, T-352/16 en T-391/16, EU:T:2018:927).

[4] Zie voor een voorbeeld van de Unieregelgeving voor de typegoedkeuring van voertuigen ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in CLCV e.a. (Manipulatie-instrument in dieselmotoren) (C-693/18, EU:C:2020:323).

5. Wat het onderhavige geding betreft, was 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)[5] de belangrijkste wettelijke regeling die ten tijde van de feiten van kracht was.

6. Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 luidde:

„De lidstaten staan alleen toe dat voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer gebracht.

Zij mogen 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."

7. Bijlage IV bij richtlijn 2007/46, met als opschrift „Voorschriften voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen", bevatte onder meer een lijst van toepasselijke regelgevingen.

8. Wat verontreinigende emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) betreft, was de relevante regelgeving 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.[6] In deze verordening worden volgens artikel 1, lid 1, ervan „gemeenschappelijke technische voorschriften [vastgesteld] voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen […] en vervangingsonderdelen zoals vervangende emissiebeperkingssystemen met het oog op hun emissies".

9. Artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007 bepaalt dat de specifieke procedures, tests en voorschriften voor de typegoedkeuring die tot doel hebben die verordening op niet-essentiële onderdelen te wijzigen door deze aan te vullen, moeten worden aangenomen overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing.[7]

10. Artikel 10 van verordening nr. 715/2007 bepaalt onder meer dat voor personenvoertuigen en voertuigen voor personenvervoer de grenswaarden van de Euro 5-norm met ingang van 1 september 2009 moeten worden toegepast bij typegoedkeuring, en dat nieuwe voertuigen die niet aan deze norm voldoen, met ingang van 1 januari 2011 niet langer mogen worden

[5] PB 2007, L 263, blz. 1. Die richtlijn is inmiddels ingetrokken bij verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van richtlijn 2007/46/EG (PB 2018, L 151, blz. 1).

[6] PB 2007, L 171, blz. 1. Deze verordening is weliswaar nog steeds van kracht, maar is naderhand gewijzigd. De hier weergegeven tekst is die welke van kracht was ten tijde van de feiten.

[7] De regelgevingsprocedure met toetsing is neergelegd in 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), zoals gewijzigd bij besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006 (PB 2006, L 200, blz. 11). In overweging 7 bis van dat besluit staat te lezen dat van de regelgevingsprocedure met toetsing moet worden gebruikgemaakt „voor maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van een volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag 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", alsmede dat „[d]e essentiële onderdelen van een wetgevingsbesluit […] alleen door de wetgever kunnen worden gewijzigd, op basis van het Verdrag".

geregistreerd, te koop mogen worden aangeboden of in het verkeer mogen worden gebracht. Tevens is in dat artikel bepaald dat de grenswaarden van de Euro 6-norm met ingang van 1 september 2014 moeten worden toegepast bij typegoedkeuring en dat vanaf 1 september 2015 nieuwe voertuigen die niet aan die norm voldoen, niet langer mogen worden geregistreerd, te koop mogen worden aangeboden of in het verkeer mogen worden gebracht. In de tabellen 1 en 2 van bijlage I bij verordening nr. 715/2007 worden de NO_x-emmissiegrenswaarden voor dieselpersonenvoertuigen of dieselvoertuigen voor personenvervoer vastgesteld op 180 mg/km voor Euro 5 en 80 mg/km voor Euro 6.

11. Artikel 14, lid 3, van verordening bepaalt dat de Commissie regelmatig de in artikel 5, lid 3, van deze verordening bedoelde procedures, tests en vereisten alsook de testscycli voor het meten van emissies beoordeelt. 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 die ertoe strekken om niet-essentiële onderdelen van verordening nr. 715/2007 te wijzigen door ze aan te vullen, moeten worden vastgesteld overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing.

12. Verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie van 18 juli 2008 is vastgesteld tot uitvoering van de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 715/2007. [8] In overweging 2 van verordening nr. 692/2008 staat te lezen dat nieuwe emissiegrenswaarden worden opgelegd voor nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, en dat deze technische voorschriften in twee fasen van kracht worden, namelijk Euro 5 vanaf 1 september 2009 en Euro 6 vanaf 1 september 2014. Die verordening legt dus vast aan welke vereisten moet zijn voldaan voor de typegoedkeuring van voertuigen met de Euro 5- en de Euro 6-specificatie.

13. In artikel 3, lid 1, van verordening nr. 692/2008 wordt bepaald dat EG-typegoedkeuring wordt verleend met het oog op onder meer verontreinigende emissies indien de fabrikant aantoont dat de voertuigen in kwestie voldoen aan de testprocedures van verschillende bijlagen bij die verordening. In artikel 3, lid 2, van verordening nr. 692/2008 wordt in wezen gepreciseerd dat voertuigen naargelang van hun kenmerken moeten worden onderworpen aan verschillende soorten tests in figuur I.2.4 van bijlage I, die op hun beurt worden beschreven in verschillende bijlagen. Artikel 3, lid 5, van die verordening bepaalt 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".

14. In september 2015 barstte het schandaal „dieselgate" los, toen Volkswagen AG door het United States Environmental Protection Agency (agentschap voor milieubescherming, Verenigde Staten) formeel werd beschuldigd van het overtreden van de in de Verenigde Staten geldende emissienormen. Die autofabrikant heeft naderhand erkend dat wereldwijd inderdaad een „manipulatie-instrument" was geïnstalleerd in een aantal voertuigen met dieselmotor. [9] Dat instrument kon detecteren dat een voertuig zich in een testsituatie in een laboratorium bevond en kon het emissiecontrolesysteem van het betreffende voertuig activeren zodat dit voertuig

[8] Verordening tot uitvoering en wijziging van verordening nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad 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 2008, L 199, blz. 1). Deze verordening is weliswaar nog steeds van kracht, maar is naderhand gewijzigd. De hier weergegeven tekst is die welke gold ten tijde van de feiten.

[9] Zie onder meer Europese Rekenkamer, *The EU's response to the „dieselgate" scandal*, briefingnota, februari 2019, blz. 12. Zie ook de beslissing van 25 mei 2020 van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland), zaak VI ZR 252/19 (DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, met name de punten 16-19).

voldeed aan de NO_x-emissienormen.[10] Zodra het voertuig zich niet meer in een laboratoriumsituatie bevond, schakelde dat instrument het emissiecontrolesysteem uit, waardoor het voertuig emissies produceerde die de in de Verenigde Staten geldende wettelijke NO_x -grenswaarde overschreden. Vervolgens is aan het licht gekomen dat andere voertuigen van diezelfde fabrikant en van een aantal andere fabrikanten evenmin voldeden aan de in de Uniewetgeving vastgestelde normen voor de NO_x-grenswaarde.[11]

15. Op Unieniveau is naar aanleiding van die omstandigheden onder meer 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[12], vastgesteld. Bij die verordening is de RDE-procedure ingevoerd. Met deze nieuwe testprocedure wordt beoogd het werkelijke niveau van verontreinigende emissies in reële rijomstandigheden beter weer te geven dan het geval was met de voorheen gebruikte test, de NEDC. Bij laatstgenoemde test werden de uitlaatemissies van voertuigen tijdens de procedure voor de typegoedkeuring ervan alleen in gestandaardiseerde laboratoriumomstandigheden beoordeeld.

16. Kort daarna heeft de Commissie verordening 2016/646 – de litigieuze verordening – vastgesteld, die een van de regelgevingshandelingen vormt in het kader van de bij richtlijn 2007/46 vastgestelde typegoedkeuringsprocedure. Deze verordening is een aanvulling op de voorschriften voor RDE-tests en daarbij werden niet te overschrijden (not-to-exceed; hierna: „NTE") waarden voor NO_x-emissies vastgesteld door uitstootconformiteitsfactoren (conformity factor – CF) toe te passen op de emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen die voor de Euro 6-norm zijn vastgelegd in verordening nr. 715/2007.[13]

17. De litigieuze verordening wijzigt verordening nr. 692/2008 in een aantal opzichten. Met name wordt bij artikel 1, punt 2, van de litigieuze verordening artikel 3, lid 10, derde alinea, van verordening nr. 692/2008 vervangen door de volgende tekst: „Tot drie jaar na de in artikel 10, lid 4, van verordening (EG) nr. 715/2007 genoemde data en tot vier jaar na in artikel 10, lid 5, van [verordening nr. 715/2007] genoemde data gelden de volgende bepalingen:".

18. Voorts wordt bijlage IIIA bij verordening nr. 692/2008 gewijzigd door artikel 1, punt 6, van de litigieuze verordening en bijlage II daarbij, onder meer doordat de punten 2.1.1 tot en met 2.1.3 worden ingevoegd. Punt 2.1.1 voorziet in een definitieve conformiteitsfactor voor de massa NO_x van „1 + margin", waarbij de margin gelijk is aan 0,5. De „margin" wordt omschreven als „een parameter die rekening houdt met de extra meetonzekerheden in verband met het gebruik van de [apparatuur op basis van draagbare emissiemeetsystemen (portable emissions measurement systems; hierna ‚PEMS')], die jaarlijks worden geëvalueerd en die worden herzien naar aanleiding van kwaliteitsverbeteringen van de PEMS-procedure of de technische vooruitgang". Volgens punt 2.1.2 kan, bij wijze van uitzondering op hetgeen is bepaald in punt 2.1.1, gedurende een periode van vijf jaar en vier maanden na de in artikel 10, leden 4 en 5, van verordening (EG) nr. 715/2007 gespecificeerde datums en op verzoek van de fabrikant een tijdelijke conformiteitsfactor (CF) voor verontreinigende stoffen van 2,1 voor de massa NO_x worden toegepast.

[10] Zie over het begrip „manipulatie-instrument" arrest van 17 december 2020, CLCV e.a. (Manipulatie-instrument in dieselmotoren) (C-693/18, EU:C:2020:1040), en verschillende andere zaken betreffende soortgelijke kwesties die thans aanhangig zijn, bijvoorbeeld zaak C-128/20, GSMB Invest (PB 2020, C 271, blz. 21); zaak C-134/20, Volkswagen (PB 2020, C 271, blz. 21), en zaak C-145/20, Porsche Inter Auto en Volkswagen (PB 2020, C 279, blz. 20).

[11] Zie voetnoot 9 hierboven, Europese Rekenkamer, blz. 18. Zie ook Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, *Urban NO2 Atlas*, 2019, deel 1.

[12] PB 2016, L 82, blz. 1.

[13] Zie punt 1 van het bestreden arrest.

III. Bestreden arrest

19. Met hun beroepen krachtens artikel 263 VWEU hebben verweersters het Gerecht verzocht om de litigieuze verordening nietig te verklaren. De Ville de Paris (hierna: „stad Parijs") heeft het Gerecht tevens verzocht om de Commissie te veroordelen tot betaling van een symbolisch bedrag van 1 EUR tot vergoeding van de schade die de stad Parijs stelt te hebben geleden ten gevolge van de vaststelling van die verordening.

20. Op 13 december 2018 heeft het Gerecht het bestreden arrest gewezen en de beroepen gedeeltelijk toegewezen.

21. Het Gerecht heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening een regelgevingshandeling is die verweersters rechtstreeks raakte en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

22. Wat de gegrondheid van de beroepen betreft, heeft het Gerecht besloten om eerst de middelen te beoordelen die berusten op de stelling dat de Commissie onbevoegd was om de litigieuze verordening vast te stellen. In zoverre heeft het Gerecht geoordeeld dat de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 opgenomen NO_x-emissiegrenswaarde voor Euro 6-voertuigen een *essentieel onderdeel* van deze verordening vormt. De Commissie kon die grenswaarde dus niet wijzigen bij een handeling die werd vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing (comitéprocedure). Het Gerecht was van oordeel dat de Commissie, door in de litigieuze verordening de bij RDE-tests in acht te nemen NTE-waarden voor NO_x-emissies te bepalen en uitstootconformiteitsfactoren (CF) vast te stellen, de facto de grenswaarde voor die emissies voor de Euro 6-norm had *gewijzigd*.

23. Het Gerecht is tot de slotsom gekomen dat de Commissie met de vaststelling van de litigieuze verordening de haar bij artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007 toegekende bevoegdheden heeft overschreden en bijgevolg artikel 4, lid 1, van deze verordening heeft geschonden. Om redenen van proceseconomie heeft het Gerecht de overige middelen en argumenten van verweersters niet onderzocht.

24. Op die grondslag heeft het Gerecht punt 2 van bijlage II bij de litigieuze verordening nietig verklaard in het licht van het feit dat de door verweersters aangevoerde argumenten alleen betrekking hadden op dat gedeelte, dat volgens het Gerecht kon worden gescheiden van de rest van de handeling. Om geen afbreuk te doen aan de legitieme economische belangen van zowel de automobielindustrie als de consumenten die op de bestaande wettelijke regeling vertrouwden, alsmede om een juridisch vacuüm te voorkomen, heeft het Gerecht artikel 264 VWEU toegepast. Het heeft dan ook besloten om de gevolgen van de nietig verklaarde bepaling te handhaven voor het verleden en tevens voor een toekomstige periode van ten hoogste twaalf maanden met het oog op de wijziging van de relevante wettelijke regeling.

25. Ten slotte heeft het Gerecht de door de stad Parijs ingestelde vordering tot schadevergoeding afgewezen omdat geen schade was bewezen.

IV. Procedure bij het Hof

26. In haar op 22 februari 2019 bij het Hof ingestelde hogere voorziening verzoekt de Bondsrepubliek Duitsland het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen, de beroepen te verwerpen en verweersters te verwijzen in de kosten;

– subsidiair, punt 3 van het dictum van het bestreden arrest aldus te wijzigen dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen worden gehandhaafd gedurende een langere maximumperiode dan twaalf maanden.

27. In haar op 22 februari 2019 bij het Hof ingestelde hogere voorziening verzoekt Hongarije het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen, de beroepen te verwerpen en verweersters te verwijzen in de kosten;

– subsidiair, het dictum van het arrest te vernietigen voor zover het de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen handhaaft voor een periode van ten hoogste twaalf maanden, en deze bepalingen te handhaven totdat de nieuwe wettelijke regeling is vastgesteld die in de plaats komt van die bepalingen.

28. In haar op 23 februari 2019 bij het Hof ingestelde hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen, de beroepen te verwerpen en verweersters te verwijzen in de kosten;

– subsidiair, het bestreden arrest te vernietigen, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht en de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

29. Verweersters verzoeken het Hof de hogere voorzieningen af te wijzen en rekwiranten te verwijzen in de kosten. Subsidiair verzoeken zij het Hof de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een onderzoek van de middelen tot nietigverklaring die in eerste aanleg niet zijn onderzocht.

30. In de procedure in zaak C-177/19 P zijn Roemenië, de Slowaakse Republiek en de European Automobile Manufacturers' Association (Europese federatie van autoproducenten; hierna: „ACEA") toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland. In de procedure in zaak C-178/19 P is ACEA toegelaten tot interventie aan de zijde van Hongarije. In de procedure in zaak C-179/19 P is ACEA toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

31. Partijen en interveniënten hebben geantwoord op schriftelijke vragen van het Hof.

32. Bij beslissing van de president van de Vijfde kamer van 28 januari 2021 zijn de drie zaken gevoegd voor de conclusie en het arrest.

V. Beoordeling

33. In de onderhavige conclusie zal ik op de volgende wijze elk van de door de drie rekwiranten aangevoerde middelen in hogere voorziening behandelen.

34. Om te beginnen zal ik de middelen en argumenten onderzoeken die betrekking hebben op de procesbevoegdheid van verweersters (A): worden zij rechtstreeks geraakt door de litigieuze verordening (tweede onderdeel van het eerste middel van Hongarije alsook eerste en tweede middel van de Bondsrepubliek Duitsland) (1), en brengt deze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich mee ten aanzien van verweersters (eerste onderdeel van het eerste middel van Hongarije) (2)?

35. Vervolgens zal ik ingaan op de middelen die betrekking hebben op de inhoudelijke beoordeling door het Gerecht (B). Daartoe zal ik het enige middel van de Commissie en het derde middel van de Bondsrepubliek Duitsland – die beide betrekking hebben op het gestelde gebrek aan bevoegdheid van de Commissie – gezamenlijk onderzoeken. Ik sluit af met een onderzoek van de middelen waarmee kritiek wordt geleverd op de gevolgen die het Gerecht aan zijn inhoudelijke bevindingen heeft verbonden (C): de omvang van de nietigverklaring (vierde middel van de Bondsrepubliek Duitsland) (1) en de werking in de tijd van de nietigverklaring (vijfde middel van de Bondsrepubliek Duitsland en tweede middel van Hongarije) (2).

A. Ontvankelijkheid van de beroepen: procesbevoegdheid van verweersters

1. Worden verweersters rechtstreeks geraakt?

a) Argumenten van partijen

36. In het tweede onderdeel van zijn eerste middel stelt Hongarije dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening verweersters rechtstreeks raakte. Hongarije betoogt dat de litigieuze verordening alleen voertuigfabrikanten en de nationale autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de litigieuze verordening, rechtstreeks raakte. Met name heeft het Gerecht volgens Hongarije artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 onjuist uitgelegd, aangezien deze bepaling noch betrekking heeft op noch gevolgen heeft voor de uitoefening van bevoegdheden van nationale autoriteiten op het gebied van verkeers- of milieuregelgeving. Die bepaling heeft een beperktere werkingssfeer. Zij strekt ertoe te waarborgen dat nieuwe voertuigen voldoen aan de in richtlijn 2007/46 opgenomen technische specificaties.

37. Soortgelijke argumenten worden geformuleerd in het eerste middel van de Bondsrepubliek Duitsland. Elke beperking waarmee verweersters eventueel worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun regelingsbevoegdheden inzake verkeerscontrole, vloeit niet voort uit de litigieuze verordening maar uit andere Unierechtelijke instrumenten en bepalingen. Met name moeten de plaatselijke autoriteiten de verenigbaarheid met het Unierecht van de inrichting van gebieden met beperkt verkeer toetsen aan richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa [14]. De werkingssfeer en de gevolgen van de litigieuze verordening zijn beperkt tot de vaststelling van normen voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen.

[14] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 (PB 2008, L 152, blz. 1).

38. Het tweede middel van de Bondsrepubliek Duitsland betreft eveneens de beantwoording door het Gerecht van de vraag of de litigieuze verordening verweersters rechtstreeks raakte. Met dat middel verwijt de Bondsrepubliek Duitsland het Gerecht evenwel dat de motivering ter zake ontoereikend is. In wezen maakt de Duitse regering – daarin ondersteund door de Slowaakse regering en ACEA – het Gerecht het verwijt dat het zijn analyse van de mogelijke gevolgen van de litigieuze verordening voor verweersters niet heeft gebaseerd op deze verordening, maar op richtlijn 2007/46.

b) Analyse

39. Volgens vaste rechtspraak geldt het volgende: „[T]er vervulling van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen beroep is ingesteld, [moet] aan twee cumulatieve criteria zijn voldaan. Ten eerste moet de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier, en ten tweede moet hij aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen."[15]

40. Ik zal de argumenten van rekwiranten in het licht daarvan beoordelen. Mijns inziens is de motivering van het bestreden arrest met betrekking tot de vraag of verweersters rechtstreeks worden geraakt in de zin van artikel 263 VWEU, voldoende duidelijk om volledig te kunnen worden begrepen (1), maar wordt de draagwijdte van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 in die motivering daadwerkelijk onjuist uitgelegd (2). Afgezien daarvan zijn er andere redenen waarom verweersters rechtstreeks worden geraakt in de zin van artikel 263 VWEU (3).

1) Toereikende motivering

41. Volgens vaste rechtspraak „moet uit de motivering van een arrest [...] duidelijk en ondubbelzinnig de redenering van het Gerecht blijken, zodat de betrokkenen kennis kunnen nemen van de gronden voor de genomen beslissing en het Hof zijn rechterlijke controle kan uitoefenen".[16]

42. Ik ben van mening dat de redenering die het Gerecht heeft gevolgd om tot de slotsom te komen dat de litigieuze verordening verweersters rechtstreeks raakt, duidelijk is uiteengezet. De stelling van de Bondsrepubliek Duitsland dat het bestreden arrest ontoereikend is gemotiveerd, moet dan ook van de hand worden gewezen.

43. Het Gerecht heeft een aanzienlijk deel van het bestreden arrest (punten 41-84) gewijd aan de beoordeling of de litigieuze verordening rechtstreeks van invloed was op de situatie van verweersters. Het is juist dat de redenering van het Gerecht in die punten in grote lijnen betrekking heeft op de betekenis en de gevolgen van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46. Tevens staat het echter vast dat de gestelde gevolgen van de litigieuze verordening voortvloeien uit de wisselwerking tussen deze verordening en die bepaling van richtlijn 2007/46. In wezen heeft het Gerecht geoordeeld dat de litigieuze verordening – zoals verweersters hebben aangevoerd – de

[15] Bijvoorbeeld meer recent arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Zie onder meer arrest van 4 april 2017, Europese Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

grenswaarde voor NO_x-emissies voor als Euro 6 in te schrijven voertuigen de facto verhoogt, terwijl artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 zich ertegen verzet dat lidstaten om milieuredenen maatregelen opleggen die het „verkeer" van Euro 6-voertuigen beperken.

44. De motivering is dus toereikend: het Gerecht heeft naar behoren uiteengezet waarom het van oordeel is dat de litigieuze verordening de juridische positie van verweersters heeft gewijzigd en waarom die verordening daartoe leidde zonder dat daarvoor andere handelingen moesten worden vastgesteld.

45. Dit gezegd zijnde, is de werkelijke vraag of die redenering deugdelijk is. Met andere woorden, de cruciale kwestie is de gegrondheid van dat argument: heeft het Gerecht artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 juist uitgelegd en toegepast?

46. Wat het antwoord op die vraag betreft, kan ik niet instemmen met de redenering van het Gerecht.

2) Stelt artikel 4, lid 3, grenzen aan de bevoegdheid van steden om voor voertuigen (Euro 6-voertuigen) verkeersbeperkende maatregelen op te leggen?

47. Samengevat heeft het Gerecht zijn oordeel met betrekking tot de vraag of verweersters rechtstreeks geraakt worden, gebaseerd op één element: artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46. Volgens het Gerecht staat deze bepaling eraan in de weg dat de autoriteiten van de lidstaten het verkeer van Euro 6-voertuigen om milieuredenen verbieden (of beperken).

48. Ik ben het niet eens met deze uitlegging van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46. Volgens mij regelt deze bepaling alleen de technische *productnormen* die moeten worden vastgesteld voor de typegoedkeuring die plaatsvindt op het tijdstip waarop het voertuig *voor het eerst op de markt wordt gebracht*. Zij heeft tot doel noch tot gevolg dat het de lidstaten of lokale entiteiten ervan, zoals verweersters, niet is toegestaan om – met name om *milieuredenen* – maatregelen te nemen tot regulering van het *latere gebruik* van voertuigen en het verkeer daarvan op hun respectieve grondgebied.

49. Het is juist dat de door het Gerecht aan artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 gegeven uitlegging – op het eerste gezicht – lijkt te berusten op de bewoordingen van die bepaling. In de tweede alinea ervan is namelijk bepaald dat de lidstaten onder meer het „in het *verkeer* brengen van voertuigen" niet mogen verbieden wanneer deze voertuigen voldoen aan de voorschriften van die richtlijn.[17] Indien een voertuig voldoet aan de Euro 6-normen, mogen dus noch de lidstaten noch een geografische entiteit van een bepaalde lidstaat, zoals een regio of stad, het verkeer van dat voertuig verbieden. Wanneer een entiteit van een lidstaat voertuigen die aan de Euro 6-norm voldoen de toegang tot bepaalde gebieden van die staat – zoals de grootste steden ervan of zones binnen deze steden – verbiedt, kan dat technisch gesproken neerkomen op een beperking of belemmering van het „in het verkeer brengen" binnen die lidstaat.

50. Wanneer die bepaling wordt gelezen in haar geheel, in de context van de richtlijn, in het licht van de door de Uniewetgever nagestreefde doelstelling en rekening houdend met haar oorsprong, blijkt zij echter een andere betekenis en een beperktere draagwijdte te hebben dan het Gerecht heeft vastgesteld.

[17] Cursivering van mij.

51. In de eerste plaats wordt de beperkte draagwijdte van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 duidelijk wanneer de verwijzing naar het verkeer van voertuigen in de tweede alinea van deze bepaling niet geïsoleerd wordt gelezen, maar in samenhang met de rest van die bepaling. Die volledige tweede alinea luidt als volgt: „[De lidstaten] mogen 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."[18] De gronden die zich tegen een optreden van de lidstaten op dat gebied kunnen verzetten, zijn dus alleen die welke *verband houden met de constructie of werking* van de voertuigen (en niet in de eerste plaats milieu- of gezondheidsoverwegingen), en dit *met het oog op* het voor het eerst op de markt brengen ervan, dat wil zeggen de registratie, de verkoop, de ingebruikneming of het in het verkeer brengen ervan (en niet het latere gebruik ervan en de regulering daarvan).

52. In de tweede plaats is er de structurele verhouding tussen de twee alinea's van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46. Hoewel enkel in de tweede alinea wordt verwezen naar het „verkeer", bestaat er een duidelijke parallel tussen beide alinea's. De bewoordingen ervan lijken elkaar namelijk aan te vullen: bij de eerste alinea wordt een *positieve* verplichting opgelegd (de lidstaten „staan [...] toe"), terwijl de tweede alinea een *negatieve* verplichting schept (de lidstaten „mogen [...] niet").[19] Met beide verplichtingen wordt echter dezelfde doelstelling nagestreefd, te weten waarborgen dat de lidstaten uitvoering geven aan de voor de gehele Unie geldende procedure voor de typegoedkeuring van voertuigen. Die twee alinea's zijn dus zoals een foto en het negatief ervan: zij beelden hetzelfde af, maar in omgekeerde kleuren. Het zou dus merkwaardig zijn dat in een dergelijke context de draagwijdte van de tweede alinea plots veel ruimer zou zijn dan die van de eerste, wat het logische gevolg zou zijn van de uitlegging van de bepaling in kwestie door het Gerecht.

53. In de derde plaats lijkt de zienswijze van het Gerecht geen steun te vinden in een contextuele en teleologische analyse van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46. Het *doel* en de *materiële werkingssfeer* van deze richtlijn zijn namelijk zeer specifiek. Zoals uit de overwegingen 1, 2 en 22 ervan volgt, wordt met richtlijn 2007/46 beoogd de interne markt te bevorderen door de invoering van een communautaire goedkeuringsprocedure voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan op basis van het beginsel van volledige harmonisatie. Daartoe stelt de richtlijn – zoals in artikel 1 ervan is bepaald – een geharmoniseerd kader vast dat de bestuursrechtelijke bepalingen en de algemene technische voorschriften bevat voor de goedkeuring van alle nieuwe voertuigen die binnen haar werkingssfeer vallen, en van de systemen, onderdelen en technische eenheden die voor die voertuigen zijn bestemd, met als doel de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen ervan in (thans) de Europese Unie te vergemakkelijken.

54. Hoewel de door de Uniewetgever vastgestelde technische voorschriften onder meer tot doel hebben een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen[20], is het vrij duidelijk dat die richtlijn er niet toe strekt om andere dan de in artikel 1 ervan bedoelde aangelegenheden te regelen.

[18] Cursivering van mij.

[19] Dit geldt in grote lijnen voor de meeste taalversies van de richtlijn, waaronder de Duitse, de Engelse, de Finse, de Italiaanse, de Portugese, de Slowaakse, de Spaanse en de Tsjechische versie.

[20] Zie met name de overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2007/46.

55. Het Gerecht heeft dit erkend, aangezien het heeft overwogen 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 [de richtlijn] 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”. [21]

56. Het Gerecht voegt daar in het volgende punt van het bestreden arrest evenwel het volgende aan toe: „Dit betekent […] 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.” Nadat het Gerecht dit heeft geïllustreerd met een (misschien niet geheel relevant) voorbeeld van richtlijnen inzake overheidsopdrachten, verklaart het dat het voorrang behoort te geven aan de „uitleg die het nuttig effect [van de betreffende bepaling] kan waarborgen” en oordeelt het dat „[d]e zinsnede ‚circulation sur route’ (in het verkeer brengen) […] geen enkel nuttig effect [zou] hebben indien deze, zoals de Commissie stelt, dezelfde reikwijdte of betekenis zou hebben als ‚de registratie, de verkoop en de ingebruikneming’ van voertuigen”. [22]

57. Ik ben het ermee eens dat de richtlijn in beginsel bepalingen kan bevatten die tot doel hebben haar doeltreffendheid te waarborgen, en dat zij daartoe aangelegenheden kan regelen die niet tot haar hoofddoel behoren. Ik ben het er ook mee eens dat de Unierechtelijke bepaling in kwestie voor zover mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat geen enkel deel van die bepaling ondoeltreffend of overbodig wordt gemaakt.

58. Niettemin is de wijze waarop het Gerecht die beginselen in de onderhavige zaak heeft toegepast, moeilijk te begrijpen. Indien aan de in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 opgenomen uitdrukking „of het in het verkeer brengen” de betekenis wordt gegeven die het Gerecht eraan toekent, worden de werkingssfeer en de gevolgen van deze richtlijn ipso facto zodanig verruimd dat zij het voorwerp en de doelstelling van die richtlijn – die tot uitdrukking komen in haar titel, overwegingen en belangrijkste bepalingen – te buiten gaan. Plotseling verandert richtlijn 2007/46 door één woord in één bepaling in een heel ander instrument, dat tot op zekere hoogte het latere *gebruik* van voertuigen regelt en dat, zij het indirect, betrekking heeft op de regulering van het verkeer.

59. Daarbij komt dat een dergelijke uitlegging van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 zeer grote gevolgen zou hebben voor het milieubeleid, met name voor het vermogen van de lidstaten om milieuverontreiniging te bestrijden. Zoals rekwiranten opmerken, is er een specifiek Unierechtelijk instrument dat deze kwestie regelt: richtlijn 2008/50 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. [23] Artikel 13 van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat overal in hun zones en agglomeraties de grenswaarden voor verschillende verontreinigende stoffen niet worden overschreden, onder meer voor stikstofdioxide. In artikel 23 van die richtlijn wordt bepaald 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”. Volgens

[21] Punt 64 van het bestreden arrest.

[22] Punt 66 van het bestreden arrest.

[23] Zie voetnoot 14 hierboven.

datzelfde artikel kunnen die plannen zelf ook kortetermijnactieplannen bevatten. In dit verband bepaalt artikel 24, lid 2, van richtlijn 2008/50 dat de kortetermijnactieplannen onder meer „maatregelen ten aanzien van het verkeer van motorvoertuigen" kunnen „behelzen".

60. Indien artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 echter aldus werd uitgelegd dat het de bevoegdheid van de lidstaten om het verkeer van voertuigen te reguleren beperkt, zou de verhouding tussen beide voornoemde instrumenten – zacht uitgedrukt – nogal onduidelijk zijn. Indien beide instrumenten er daadwerkelijk toe strekten het verkeer en het gebruik van voertuigen te reguleren om milieu- en volksgezondheidsredenen, zou het merkwaardig zijn dat de Uniewetgever – die deze instrumenten tegelijkertijd heeft ontworpen – niet enkele bepalingen over de verhouding tussen die instrumenten zou hebben opgenomen.

61. Gelet op het voorgaande komt het mij voor dat het Gerecht, ondanks zijn verklaring van het tegendeel[24], geen contextuele en teleologische analyse van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 heeft verricht. Het heeft deze bepaling niet uitgelegd in het licht van de overige bepalingen, de overwegingen of de titel van de richtlijn, die geen van alle betrekking hebben op de regulering van het verkeer. Het Gerecht heeft evenmin naar behoren in aanmerking genomen dat niet wordt verwezen naar het verkeer van voertuigen in i) artikel 10, lid 5, van verordening nr. 715/2007, dat tot hetzelfde regelgevingscomplex behoort; ii) artikel 6, lid 4, van verordening 2018/858, waarbij richtlijn 2007/46 is ingetrokken en vervangen, of iii) andere soortgelijke instrumenten, die in dezelfde context en met een soortgelijke doelstelling zijn vastgesteld.[25]

62. In de vierde plaats heeft het Gerecht geen aandacht besteed aan *historische* argumenten. Deze wijze van uitlegging is weliswaar niet verplicht, maar had waardevolle inzichten kunnen opleveren, met name in het licht van het argument van de Commissie dat de tweede alinea van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 (waarin de uitdrukking „of het in het verkeer brengen" is opgenomen) in feite pas laat in het wetgevingsproces werd toegevoegd aan deze bepaling en er niet toe strekte om de werkingssfeer ervan uit te breiden.[26] De Commissie heeft uiteengezet dat die tweede alinea uitsluitend bedoeld was als een bepaling die gericht is op het tegengaan van ontwijking: zodra voor voertuigen een wettelijke typegoedkeuring is verleend, kan het in het verkeer brengen ervan niet worden uitgesloten door middel van andere maatregelen, die verkapte beperkingen vormen.[27]

63. De argumenten van de Commissie die betrekking hebben op het ontstaan en het doel van voornoemde bepaling, lijken steun te vinden in de voorbereidende werken. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn[28] – waarin namelijk geen tweede alinea in artikel 4, lid 3, was opgenomen[29] – bevestigt dat het voorgestelde instrument vooral tot doel had het acquis op dit

[24] Zie met name de punten 67 tot en met 69 van het bestreden arrest.

[25] Zie punt 47 van het bestreden arrest, waarin bijvoorbeeld wordt verwezen naar 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).

[26] Zie punt 42 van het bestreden arrest.

[27] De toevoeging van „in het verkeer brengen" aan de gevallen waarin een voertuig rechtsgeldig in de handel kan worden gebracht (naast registratie, verkoop of ingebruikneming), kan inderdaad misschien gerechtvaardigd zijn met betrekking tot de lidstaten waarin een voertuig rechtmatig in het verkeer kan worden gebracht zonder dat het eerst formeel moet worden geregistreerd of verkocht. Zie voorts, aangaande de uiteenlopende regelgevende benaderingen in de lidstaten met betrekking tot de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe het gebruik van motorrijtuigen aanleiding kan geven, mijn conclusie in de zaak Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

[28] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd [COM(2003) 418 definitief].

[29] Die bepaling bevatte alleen wat nu de eerste alinea van artikel 4, lid 3, is, en luidde als volgt: „De lidstaten staan alleen toe dat voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer gebracht."

gebied te consolideren en bij te werken, en het tegelijkertijd uit te breiden tot andere soorten voertuigen.[30] Het nieuwe instrument strekte er dus niet toe om verder te gaan dan hetgeen het voorwerp was van de vorige instrumenten. Dat gegeven lijkt van belang te zijn omdat richtlijn 70/156/EEG, waarvan richtlijn 2007/46 een herschikking is, alleen betrekking had op de technische kenmerken van een type voertuig en – zoals het Hof reeds heeft gepreciseerd – niets „anders betreffende de door de bestuurders van motorvoertuigen in acht te nemen wegverkeersregels" bevatte.[31]

64. Ook latere documenten van dezelfde instelling[32] of van de overige instellingen van de Unie[33] bevestigen dat de bepaling in een vrij late fase van de procedure werd gewijzigd en dat met deze wijziging een beperkte verduidelijking werd beoogd. Voor zover ik kan nagaan, is er in de totstandkomingsgeschiedenis geen spoor te vinden van enige discussie over een eventuele uitbreiding van de materiële werkingssfeer van de richtlijn.[34]

65. Indien de tweede alinea – zoals is betoogd – ertoe strekt de eerste alinea aan te vullen en te verduidelijken, zie ik evenmin in waarom de door de Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland en Hongarije voorgestelde alternatieve uitlegging van deze bepaling, zoals het Gerecht heeft geoordeeld[35], het nuttige effect van die bepaling zou tenietdoen.

66. In de vijfde plaats ben ik van mening dat de overige argumenten waarop het Gerecht in het bestreden arrest zijn uitlegging van de betreffende bepaling heeft gebaseerd, niet overtuigender zijn. Het Gerecht heeft overwogen dat „het inherent is aan een situatie die het gevolg is van volledige harmonisatie, zoals de situatie als gevolg van deze richtlijn, dat de [instanties van de lidstaten] 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".[36]

67. Deze overweging is in abstracto ongetwijfeld juist. Opnieuw kan ik evenwel niet aannemen dat zij de gevolgen heeft die het Gerecht er voor het onderhavige geval aan verbindt. Betekent die overweging dat de lidstaten in beginsel geen regels kunnen vaststellen die het gebruik van een Euro 6-voertuig (als voertuig dat bestemd is om personen en/of goederen te vervoeren) om milieuredenen beperken? Deze zienswijze kan onmogelijk juist zijn, zoals het Gerecht zelf erkende toen het overwoog dat de lidstaten nog steeds autovrije dagen kunnen organiseren.[37] Hoe kan een en dezelfde harmonisatiemaatregel dan evenwel hetzelfde soort gedrag tegelijkertijd toestaan en verbieden? De redenering van het Gerecht lijkt innerlijk tegenstrijdig te zijn.

30 Zie bijvoorbeeld toelichting bij het voorstel van de Commissie voor een richtlijn (zie voetnoot 28 hierboven), met name blz. 2-5, 7-9 en 18.

31 Arrest van 13 juli 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, punten 17-20). Zie richtlijn 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).

32 Zie bijvoorbeeld mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement van 12 december 2006 [COM(2006) 809 definitief], waarin is verklaard dat de meeste artikelen anders zijn geformuleerd om de werkingssfeer ervan of alleen hun betekenis te verduidelijken, alsmede dat amendementen die de werkingssfeer van de richtlijn uitbreiden of „met betrekking tot gebieden die al door andere communautaire wetgeving worden bestreken, zijn verworpen om geen juridische onzekerheid te creëren".

33 Zie bijvoorbeeld gemeenschappelijk standpunt door de Raad vastgesteld op 11 december 2006 met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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) (document 9911/3/06, REV 3 ADD 1), blz. 7: de wijziging van artikel 4, lid 3 strekte ertoe „de grenzen van het verbieden, beperken of belemmeren door de lidstaten [aan te geven]".

34 Vergelijk met mijn conclusie in de zaak Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punten 60 en 61).

35 Punt 66 van het bestreden arrest.

36 Punt 69 van het bestreden arrest (cursivering van mij).

37 Punt 52 van het bestreden arrest.

68. Deze tegenstrijdigheid lijkt te berusten op verwarring ten aanzien van de regelgevende logica en gevolgen van enerzijds Unieregels inzake positieve integratie (harmonisatie) en anderzijds Unieregels inzake negatieve integratie (regels inzake vrij verkeer). In de rechtspraak van het Hof was in het verleden een soortgelijke kwestie aan de orde, die vanuit het oogpunt van artikel 34 VWEU is onderzocht. Het Hof heeft – begrijpelijkerwijs – een te restrictieve benadering ter zake afgewezen. In het arrest Mickelsson en Roos (met betrekking tot waterscooters) heeft het Hof geoordeeld dat alleen nationale wetten die tot gevolg hebben dat „de gebruikers van waterscooters deze niet kunnen gebruiken *op een wijze die kenmerkend is voor en inherent aan deze producten of dat het gebruik hiervan aanzienlijk wordt beperkt*", een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen vormen en dus naar behoren moeten worden gerechtvaardigd.[38] Evenzo heeft het Hof in de zaak Commissie/Italië (Aanhangwagens voor motorfietsen) geoordeeld dat een Italiaanse wet op grond waarvan het verboden was om aanhangwagens te laten trekken door motorfietsen, een maatregel van gelijke werking vormde omdat zij de toegang tot de Italiaanse markt voor die producten belemmerde.[39]

69. In beide gevallen werden de nationale maatregelen getoetst aan de regels inzak vrij verkeer en werden zij *slechts* als maatregelen van gelijke werking aangemerkt *indien* zij de toegang tot de nationale markt voor het product in kwestie onmogelijk of moeilijker maakten omdat dit product niet kon worden gebruikt of het gebruik ervan sterk werd beperkt. In die zaken was er weliswaar geen sprake van een harmonisatie-instrument, maar in de onderhavige zaken is de situatie op dat punt niet anders. Het harmonisatie-instrument of de harmonisatie-instrumenten waarop verweersters zich beroepen, harmoniseert respectievelijk harmoniseren namelijk alleen de regels inzake de typegoedkeuring van voertuigen met het oog op het *voor het eerst op de markt brengen* ervan. Zij regelen niet het *latere gebruik* van voertuigen (laat staan het lokale verkeer van voertuigen) of de regulering ervan om milieu- of volksgezondheidsredenen.

70. Tegen deze achtergrond is het mijns inziens vrij duidelijk dat een voorschrift als artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46 er niet aan in de weg staat dat de lidstaten – om de een of andere reden van algemeen belang (in verband met onder meer openbare veiligheid, volksgezondheid, verkeersveiligheid of milieubescherming) – bepalen dat alle voertuigen of slechts bepaalde typen voertuigen (bijvoorbeeld minder vervuilende of kleinere voertuigen of voertuigen van bewoners of de overheid) in het algemeen of op een bepaald tijdstip (bijvoorbeeld op zondag, op autovrije dagen of wanneer er een markt dan wel een cultureel of sportevenement plaatsvindt) in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld een stadscentrum, nationale parken, offroad, militaire gebieden of bouwterreinen) aan het verkeer mogen deelnemen. Met name lijkt geen enkel onderdeel van die bepaling een beperking te stellen aan de wettelijke bevoegdheid van verweersters om lage-emissiezones (LEZ's) af te bakenen, een fenomeen dat de instellingen van de Unie steeds positief hebben beoordeeld.[40] Evenzo kunnen de lidstaten – om dezelfde redenen – beperkingen stellen aan bepaalde manieren waarop voertuigen worden gebruikt (bijvoorbeeld te snel rijden, parkeren zonder toestemming of kinderen vervoeren zonder de juiste uitrusting te gebruiken).[41]

71. Een lokale regeling waarbij beperkingen worden gesteld aan het verkeer van voertuigen in bepaalde specifieke gebieden, is dan ook niet in strijd met de Uniewetgeving inzake typegoedkeuring, zelfs niet wanneer daarbij mogelijkerwijs wordt gebruikgemaakt van strengere

38 Arrest van 4 juni 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336, punt 28).

39 Arrest van 10 februari 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66, punten 54-58). Zie in die zin ook het arrest van 20 maart 2014, Commissie/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, punt 52).

40 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, DG Milieu, *Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones*, 30 januari 2014, en Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, *Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions*, september 2018.

41 Zie naar analogie arrest van 13 juli 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

emissieparameters dan die welke voor de Euro 6-norm worden gehanteerd. De verenigbaarheid van een dergelijke regeling met het Unierecht kan hooguit worden getoetst aan artikel 34 VWEU, en dit aan de hand van het in het arrest Mickelsson en Roos of het arrest Commissie/Italië geformuleerde criterium. Dat een bepaalde nationale maatregel betreffende het latere gebruik uiteindelijk zou kunnen worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU [42], betekent evenwel – nogmaals – zeker niet dat het Unierecht die kwestie of dat gebied zelf positief heeft geharmoniseerd.

72. Samengevat ben ik van mening dat het Gerecht ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat de litigieuze verordening verweersters rechtstreeks raakt via de wisselwerking tussen deze verordening en artikel 4, lid 3, van richtlijn 2007/46.

73. Het bestreden arrest hoeft echter niet te worden vernietigd, aangezien er mijns inziens andere redenen zijn waarom de litigieuze verordening verweersters rechtstreeks raakt in de zin van artikel 263 VWEU.

3) Gevolgen van de litigieuze verordening voor de juridische positie van verweersters

74. Een handeling van de Unie raakt een verzoekende partij enkel rechtstreeks indien zij invloed heeft op de *juridische positie* van die partij. Dat betekent in wezen dat de betreffende handeling van de Unie particuliere of openbare rechten en verplichtingen van de verzoekende partij moet wijzigen. [43]

75. Wat lokale entiteiten betreft, blijkt uit de rechtspraak dat deze entiteiten rechtstreeks worden geraakt door een handeling van de Unie wanneer hun bevoegdheden zijn toegekend die zij binnen de grenzen van het nationale grondwettelijke stelsel van de betrokken lidstaat autonoom uitoefenen, en die handeling van de Unie hun belet die bevoegdheden naar eigen goeddunken uit te oefenen. [44]

76. Staat de litigieuze verordening er tegen deze achtergrond aan in de weg dat verweersters hun (grondwettelijke) bevoegdheden op het gebied van de bescherming van het milieu en de regulering van het verkeer naar eigen goeddunken uitoefenen?

77. Ik erken dat het antwoord op deze vraag in casu niet eenduidig is.

78. Het lijdt geen twijfel dat de litigieuze verordening – voor zover zij het toestaat dat voertuigen in de handel worden gebracht terwijl zij niet zouden voldoen aan bepaalde Euro 6-normen (en dus „valse Euro 6-voertuigen" kunnen worden genoemd) – het voor verweersters moeilijker kan maken om hun wettelijke verplichting tot bestrijding van verontreiniging na te komen. Zoals verweersters hebben betoogd en aangetoond, wordt in lokale verkeersregelgeving doorgaans een onderscheid tussen voertuigen gemaakt op basis van de „Eurocategorie" waartoe zij behoren. [45]

[42] Een dergelijke maatregel valt *in beginsel* onder artikel 34 VWEU, terwijl hij – indien hij evenredig is – zeker nog kan worden gerechtvaardigd op grond van de bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid. Zie arresten van 4 juni 2009, Mickelsson en Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punten 31-40), en 10 februari 2009, Commissie/Italië (C-110/05, EU:C:2009:66, punten 59-69). Zie ook arrest van 21 december 2011, Commissie/Oostenrijk (C-28/09, EU:C:2011:854, punten 125 en 140).

[43] Zie gedetailleerder en met verdere verwijzingen mijn conclusie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punt 46).

[44] Zie met name arresten van 2 mei 2006, Regione Siciliana/Commissie (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punten 23-32); 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie (T-214/95, EU:T:1998:77, punt 29), en 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Commissie (T-269/99, T-271/99 en T-272/99, EU:T:2002:258, punt 41).

[45] Zie punt 82 van het bestreden arrest.

79. Zoals in het vorige deel van de onderhavige conclusie is uiteengezet, kan echter geen enkele bepaling van de litigieuze verordening (of van de wettelijke regeling waaraan deze verordening uitvoering geeft) aldus worden uitgelegd dat zij er rechtens aan in de weg staat dat verweersters bij de regulering van het lokale verkeer een onderscheid tussen minder en meer vervuilende voertuigen maken zonder daarbij rekening te houden met de Eurocategorie waartoe die voertuigen behoren. Het is juist dat voor zover de nationale maatregelen in dat geval op andere parameters dan de Eurocategorie zouden moeten steunen, dergelijke maatregelen mogelijkerwijs moeilijker zouden kunnen worden uitgevoerd, gecontroleerd en gehandhaafd. Dat is echter niet relevant wanneer artikel 263 VWEU restrictief wordt uitgelegd. Daardoor wordt namelijk de *feitelijke situatie* van verweersters beïnvloed en niet hun juridische positie, hetgeen onvoldoende is opdat zij rechtstreeks worden geraakt in de zin van artikel 263 VWEU. [46]

80. Ik ben evenwel niet van mening dat de analyse van de rechtstreekse geraaktheid hier echt kan ophouden. Het in de rechtspraak geformuleerde juridische criterium van rechtstreekse gevolgen voor lokale of regionale entiteiten, zoals verweersters, is of de bestreden handeling van de Unie deze entiteiten belet hun autonome bevoegdheden *naar eigen goeddunken* uit te oefenen. [47]

81. Die bewoordingen kunnen volgens mij op verschillende manieren worden opgevat. Enerzijds kan een bijzonder restrictieve uitlegging worden overwogen, die inhoudt dat de aangevochten handeling van de Unie die entiteiten slechts „rechtstreeks raakt" voor zover zij het voor hen *onmogelijk* maakt om hun bevoegdheden uit te oefenen. In dat geval kunnen lokale entiteiten alleen opkomen tegen handelingen van de Unie die hen verplichten om ofwel volledig af te zien van het gebruik van hun bevoegdheden, ofwel om die bevoegdheden op een zeer specifieke manier te gebruiken, waardoor zij absoluut geen keuzevrijheid meer hebben. Anderzijds is ook een ruime uitlegging mogelijk, die inhoudt dat louter *invloed* op de vrijheid van de entiteiten om hun autonome bevoegdheden uit te oefenen volstaat opdat zij procesbevoegd zijn. In dat geval kunnen lokale entiteiten opkomen tegen een handeling van de Unie die enige invloed heeft op de speelruimte waarover zij op grond van het nationale recht beschikken.

82. Ik denk dat de meest zinvolle uitlegging van artikel 263 VWEU zich in het midden tussen die twee uitersten bevindt.

83. Het is juist dat uit de bewoordingen zelf van het door de Unierechter geformuleerde criterium een veeleer ruime uitlegging lijkt te volgen, namelijk dat voornoemde entiteiten rechtstreeks worden geraakt indien hun wordt belet om hun bevoegdheden *naar eigen goeddunken* uit te oefenen. Voornoemd criterium ziet niet op de volstrekte onmogelijkheid van enige handelingsvrijheid of de ontneming daarvan. Op grond van de bewoordingen van dat criterium lijkt *elke beperking* van de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van die entiteiten te zijn bedoeld.

84. Een dergelijke „ruime" uitlegging van vorenbedoeld criterium is echter moeilijk te verenigen met de algemene rechtspraak van het Hof over artikel 263 VWEU. Volgens die rechtspraak moet onder meer kunnen worden aangetoond dat er een *rechtstreeks causaal verband* bestaat tussen de aangevochten handeling van de Unie en de wijziging van de juridische positie van de verzoekende

[46] Zie in die zin arrest van 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (T-18/10, EU:T:2011:419, punt 75).

[47] Zie punt 75 van de onderhavige conclusie.

partij.[48] Voorts hebben de rechterlijke instanties van de Unie tevens gepreciseerd dat het feit dat een lokale entiteit – als bevoegde instantie voor economische, sociale of milieuaangelegenheden op haar grondgebied – *enige bevoegdheid* heeft met betrekking tot de materie die wordt geregeld door een Uniemaatregel van algemene strekking, op zichzelf niet volstaat opdat die entiteit kan worden geacht rechtstreeks te worden „geraakt" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.[49]

85. Ik ben dan ook van mening dat de bestaande rechtspraak volledig terzijde zou worden geschoven indien de onmogelijkheid voor een entiteit om haar bevoegdheden „naar eigen goeddunken" uit te oefenen in de praktijk werd beperkt tot de algehele onmogelijkheid om die bevoegdheden uit te oefenen. In dat geval zou bovendien de rechtspraak inzake procesbevoegdheid krachtens artikel 263 VWEU (opnieuw) geenszins stroken met veel andere gebieden van het Unierecht, die zich in precies de tegenovergestelde richting blijven ontwikkelen.[50]

86. Derhalve moet het door het Hof geformuleerde criterium mijns inziens aldus worden opgevat dat lokale of regionale entiteiten procesbevoegd zijn wanneer kan worden vastgesteld dat er *een rechtstreeks causaal verband* bestaat tussen de aangevochten handeling van de Unie en de uitoefening van een *specifieke autonome juridische bevoegdheid* van de betrokken entiteit. Van een dergelijk verband is sprake wanneer de handeling van de Unie de *beslissende factor* is die de lokale of regionale autoriteiten belet om hun bevoegdheden überhaupt uit te oefenen, of hen dwingt om op te treden en daarbij aanzienlijk verandering brengt in de wijze waarop zij die bevoegdheden rechtmatig kunnen uitoefenen.

87. Indien dat juist is, voldoen verweersters dan aan dat criterium?

88. Hoewel dit een moeilijke kwestie is, ben ik – gelet op alle juridische en feitelijke gegevens in het dossier – al met al geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden. De litigieuze verordening heeft namelijk gevolgen voor de wijze waarop verweersters rechtmatig hun specifieke bevoegdheden op het gebied van milieubescherming en bescherming van de volksgezondheid kunnen uitoefenen bij het bestrijden van verontreiniging en het waarborgen van passende luchtkwaliteitsnormen, waartoe zij wettelijk verplicht zijn.

89. Dat verweersters op grondwettelijk niveau beschikken over *specifieke bevoegdheden* op het gebied van milieubescherming en regulering van het verkeer, is reeds vastgesteld door het Gerecht en lijkt door rekwiranten niet te worden betwist. In dit verband voeg ik eraan toe dat

[48] Zie in die zin arresten van 11 juli 1984, Commune de Differdange e.a./Commissie (222/83, EU:C:1984:266, punten 10-12), en 27 april 1995, CCE Vittel/Commissie (T-12/93, EU:T:1995:78, punt 58). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak A e.a. (C-158/14, EU:C:2016:734, punt 78) en mijn conclusie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punt 48).

[49] Zie beschikking van 19 september 2006, Benkö e.a./Commissie (T-122/05, EU:T:2006:262, punt 64).

[50] *Vergelijk* bijvoorbeeld de nadruk die het Hof legt op het doeltreffendheidsbeginsel, dat ook van toepassing is op de toegang tot de nationale rechter voor particulieren die zich beroepen op hun op het Unierecht gebaseerde rechten, waarbij er aanvankelijk sprake was van het niet „onmogelijk" maken van de uitoefening van deze rechten [arrest van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punt 5)], hetgeen later is verruimd tot het niet „onmogelijk of uiterst moeilijk" maken daarvan [arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 83)], vervolgens verder is uitgebreid met aanvullende aspecten van effectieve rechterlijke bescherming op grond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") [arrest van 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punt 48)], en laatstelijk nog verder is uitgebreid onder verwijzing naar artikel 19, lid 1, VEU, dat dezelfde inhoud heeft als artikel 47 van het Handvest maar zich tevens uitstrekt tot situaties die strikt genomen niet eens onder het Unierecht in de gebruikelijke zin vallen [arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punt 143)]. Niettemin gaat het hier uiteraard om zeer verschillende kwesties: de ene betreft de daadwerkelijke toegang tot de nationale rechter met het oog op de potentiële bescherming van individuele rechten die gebaseerd zijn op het Unierecht, terwijl de andere betrekking heeft op de toegang tot de Unierechter op grond van artikel 263 VWEU met het oog op de potentiële bescherming van individuele rechten die op het Unierecht berusten.

verweersters in hun rechtsstelsels zelfs overeenkomstige *juridische verplichtingen* ter zake hebben. Dat zijn belangrijke aspecten, aangezien zij verweersters onderscheiden van andere nationale autoriteiten in de Unie die slechts indirect door de litigieuze verordening kunnen worden geraakt voor zover zij tot taak hebben te zorgen voor het algemeen welzijn van hun burgers. A fortiori onderscheiden die aspecten verweersters van alle in de Unie wonende natuurlijke personen die zich – enkel omdat zij verontreinigde lucht inademen – door de litigieuze verordening getroffen kunnen achten.

90. Beslissend is dus of de litigieuze verordening in aanzienlijke mate invloed heeft op de wijze waarop verweersters vorenbedoelde bevoegdheden uitoefenen om hun wettelijke verplichtingen na te komen.

91. In de eerste plaats zijn partijen het erover eens dat lokale entiteiten als verweersters naar nationaal recht verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van een reeks maatregelen die ertoe strekken verontreiniging tegen te gaan en bepaalde luchtkwaliteitsnormen te waarborgen teneinde de gezondheid en veiligheid van de burgers te beschermen. Deze maatregelen kunnen noodzakelijk zijn – wat in de onderhavige context van cruciaal belang is – *om te voldoen aan de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen*, zoals die welke volgen uit richtlijn 2008/50. Zoals in punt 59 hierboven is vermeld, verplicht die richtlijn de lidstaten om de Europese luchtkwaliteitsnormen na te leven en daartoe luchtkwaliteitsplannen (daaronder begrepen kortetermijnactieplannen) vast te stellen voor specifieke zones en agglomeraties waar de verontreinigende stoffen de grenswaarden overschrijden.

92. In de tweede plaats staat het eveneens buiten kijf dat grote Europese steden zoals verweersters worden geteisterd door verontreiniging die voor een groot deel afkomstig is van de uitstoot van voertuigen. Dat geldt met name voor de NO_x-emissies in grote steden, die voornamelijk door het lokale wegverkeer worden veroorzaakt en als zodanig vaak ver boven de relevante wettelijke grenswaarden liggen. [51]

93. In de derde plaats is uit tests die na het schandaal „dieselgate" zijn verricht, gebleken dat *nagenoeg alle* lichte bedrijfsvoertuigen met dieselmotor die voldeden aan de Euro 5- en de Euro 6-norm, de toepasselijke NO_x-grenswaarden aanzienlijk overschreden. [52] Derhalve heeft de invoering van die normen de situatie met betrekking tot NO_x-emissies tot nog toe niet wezenlijk verbeterd. [53]

94. In de vierde plaats kan ook nauwelijks worden betwist dat indien de instellingen van de Unie – zoals verweersters stellen – zich niet inspannen om de in „hun eigen" wetgeving vastgestelde grenswaarden voor de verontreinigende emissies van voertuigen te handhaven, de last om maatregelen te treffen teneinde de luchtkwaliteit te waarborgen logischerwijs op de autoriteiten van de lidstaten komt te rusten. Dat geldt met name voor nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de regulering van het verkeer, in het bijzonder die welke optreden in de meest verontreinigde gebieden. Deze autoriteiten moeten – gelet op de normale levenscyclus van lichte bedrijfsvoertuigen – uiteraard zo snel mogelijk optreden. De Commissie maant de

[51] Zie onder meer Europese Commissie, Verslag – De eerste „Vooruitzichten voor schone lucht", COM(2018) 446 final/2, blz. 2, en Mededeling – Een Europa dat beschermt: schone lucht voor iedereen, COM(2018) 330 final, punt 3.1.

[52] Zie voetnoot 11 hierboven.

[53] Zie onder meer Europees Parlement, Verslag over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector [2016/2215(INI)] van maart 2017, blz. 26.

nationale autoriteiten ook aan – hetgeen toch wel enigszins ironisch is – om *snel en doortastend* op te treden en heeft er recentelijk een prioriteit van gemaakt om niet-nakomingsprocedures in te leiden tegen lidstaten die niet voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen. [54]

95. Daartoe moeten de nationale autoriteiten zoals verweersters dan ook – onder meer in het kader van de kortetermijnactieplannen – bepaalde maatregelen treffen die hoogstwaarschijnlijk minder beperkend of misschien zelfs overbodig zouden zijn geweest indien de Unie de registratie en verkoop van niet aan haar eigen emissienormen beantwoordende voertuigen had verboden. De keuze van de door verweersters vast te stellen maatregelen en de wijze waarop deze maatregelen moeten worden uitgevoerd, worden dus onvermijdelijk beperkt als rechtstreeks gevolg van de litigieuze verordening. De handelingsvrijheid waarover zij beschikken om de krachtens zowel het Unierecht als het nationale recht op hen rustende verplichtingen na te komen, wordt aanzienlijk beperkt, waardoor zij worden gedwongen om de daartoe vereiste taken op een andere wijze uit te voeren.

96. Het is juist dat – zoals ik hierboven heb geopperd [55] – steden of andere regionale entiteiten, ongeacht of aan een „echte" dan wel aan een „valse" Euro 6-norm is voldaan, technisch gesproken nog steeds beschikken over hun nationaalrechtelijke bevoegdheden om het lokale verkeer om milieu- of volksgezondheidsredenen naar eigen goeddunken te reguleren. Indien de autoriteiten van die entiteiten dat wensen, kunnen zij een verbod op Euro 6-voertuigen invoeren, of zelfs hun eigen Euro 7- of Euro 8-normen invoeren. Zij kunnen nog steeds bepalen dat alleen bepaalde auto's het stadscentrum mogen binnenrijden, of dat autoverkeer alleen op bepaalde tijdstippen of op bepaalde dagen is toegestaan, of in feite helemaal verboden is.

97. Dat neemt echter niet weg dat de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden en de nakoming van hun wettelijke verplichtingen oneindig moeilijker is gemaakt. Een redelijke regulering van het lokale verkeer om milieu- en volksgezondheidsredenen moet berusten op een aantal ruimere, gestandaardiseerde criteria. Niemand zal waarschijnlijk in alle ernst opperen dat elke grote stad of regio in Europa thans behoort te beginnen met de opstelling van haar eigen lijst van voertuigen die tot haar stadscentra zullen worden toegelaten, waarbij wordt voorzien in emissiemeetstations aan de toegangen tot de stad. Dat de steden zich (juist met het oog daarop) niet kunnen baseren op vaststaande Uniecategorieën en -normen, betekent echter dat zij hun eigen criteria moeten kiezen, die onvermijdelijk zullen leiden tot verdere geschillen over de sociale of financiële kosten voor inwoners of bepaalde groepen inwoners, waardoor de steden uiteindelijk verwikkeld kunnen raken in rechtszaken wegens discriminatie en/of willekeurige beperking van de toegang of het vrije verkeer. [56]

98. De weinig benijdenswaardige taak om al die (zonder twijfel moeilijke) beslissingen te nemen – en de mogelijkerwijs daarmee verbonden aansprakelijkheid – wordt gewoonweg doorgeschoven naar de (lidstaten en hun) lokale autoriteiten. Deze autoriteiten kunnen aldus uiteindelijk, precies

[54] Zie bijvoorbeeld, met betrekking tot NO_2-emissiegrenswaarden, arresten van 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide) (C-636/18, EU:C:2019:900), en 3 juni 2021, Commissie/Duitsland (Grenswaarden – NO_2) (C-635/18, niet gepubliceerd, EU:C:2021:437). Zie in verband met de verwante kwestie van PM_{10}-niveaus arresten van 22 februari 2018, Commissie/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94); 30 april 2020, Commissie/Roemenië (C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334), en 10 november 2020, Commissie/Italië (C-644/18, EU:C:2020:895). Het is geenszins toevallig dat de meeste zaken op dit gebied betrekking hebben op de grootste agglomeraties in de respectieve lidstaten.

[55] Zie het vorige deel van de onderhavige conclusie, met name punt 70.

[56] Zie voor een ander voorbeeld van de wijze waarop bepaalde selectie- of toegangscriteria ten aanzien van openbare goederen die aan beperkingen onderworpen zijn (huisvestingsbeleid of toegang van auto's tot de stadscentra), aanzienlijke sociale gevolgen kunnen hebben voor bepaalde groepen, mijn conclusie in de gevoegde zaken Cali Apartements en HX (C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:251, punten 121-136).

omdat de Commissie ervoor heeft gekozen om andere schendingen van het Unierecht te gedogen, genoodzaakt zijn om draconische en impopulaire maatregelen te nemen teneinde ervoor te zorgen dat het Unierecht wordt nageleefd.

99. In een dergelijke situatie opperen dat de litigieuze verordening de positie van de lokale entiteiten enkel feitelijk en niet rechtens raakt, is uitermate formalistisch [57] of zelfs ronduit cynisch. In werkelijkheid heeft een vermeend verzuim van de Commissie om toe te zien op de inachtneming van de NO_x-emissiegrenswaarden onvermijdelijk directe en aanzienlijke gevolgen voor de wijze waarop entiteiten als verweersters hun autonome juridische bevoegdheden op het gebied van milieubescherming en verkeersregulering behoren uit te oefenen. [58]

100. Op dat laatste gebied wordt de positie van verweersters *rechtens en niet alleen feitelijk* beïnvloed. Ik geef grif toe dat het in gevallen als het onderhavige allesbehalve eenvoudig is om een grens te trekken tussen wat juridisch en wat feitelijk is. Uiteraard worden verweersters, net zoals iedereen, ook feitelijk geraakt: zij moeten de Uniewetgeving als een feit en als uitgangspunt voor hun verdere optreden aanvaarden. *Daarnaast* worden zij evenwel tot op zekere hoogte ook rechtens geraakt. De litigieuze verordening heeft rechtstreeks gevolgen voor de wijze waarop verweersters hun wettelijke rechten zullen uitoefenen en hun wettelijke verplichtingen zullen nakomen.

101. Een eenvoudig gedachte-experiment kan helpen dat punt aanschouwelijk te maken. Stel dat moet worden aangenomen dat verweersters enkel feitelijk en niet rechtens worden geraakt, wie zou er dan ooit rechtens kunnen worden geraakt door een dergelijke wettelijke regeling? De Hongaarse regering heeft geopperd dat alleen voertuigfabrikanten en de nationale autoriteiten die de naleving van de litigieuze verordening moeten beoordelen, rechtens zouden kunnen worden geraakt. [59] Echter, hoeveel meer rechtens geraakt wordt een voertuigfabrikant door een wettelijke regeling waaraan hij moet voldoen indien hij zijn nog te vervaardigen producten op de markt wenst te brengen? [60] Een producent heeft geen enkel wettelijk recht op de vaststelling van een bepaalde wettelijke regeling waarin bepaalde normen of waarden zijn neergelegd. Dientengevolge kan zijn juridische positie (in de zin van zijn bestaande rechten en verplichtingen) per definitie niet worden ondermijnd door een nieuwe wettelijke regeling waarbij toekomstige regels worden uitgevaardigd, aangezien hij in zoverre in eerste instantie geen (toekomstig) recht heeft. Hetzelfde zou a fortiori gelden voor de nationale autoriteiten die moeten controleren of de in de Uniewetgeving vastgestelde emissiewaarden worden nageleefd. Wat zouden de verworven wettelijke rechten of verplichtingen zijn van een centraal nationaal orgaan dat belast is met de typegoedkeuring van voertuigen (los van de lidstaat waarvan het waarschijnlijk slechts een orgaan is)? Voor beide soorten actoren zijn nieuwe waarden die zij in de toekomst in acht moeten nemen (de ene door voertuigen in overeenstemming met de

[57] Zie in die zin arresten van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie (11/82, EU:C:1985:18, punten 6-10), en 13 maart 2008, Commissie/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

[58] Interessant is dat de Duitse regering in een recente inbreukprocedure betoogde dat de overschrijding van NO_2-waarden in bepaalde gebieden van Duitsland in wezen te wijten was aan de Commissie, omdat deze instelling sinds meerdere jaren zou hebben nagelaten om op te treden teneinde de naleving van verordening nr. 715/2007 te waarborgen wat betreft emissies in reële rijomstandigheden. De Duitse regering stelde dat het stilzitten van de Commissie het moeilijk, zo niet onmogelijk, had gemaakt om de in richtlijn 2008/50 vastgelegde NO_2-grenswaarden in acht te nemen. Zie arrest van 3 juni 2021, Commissie/Duitsland (Grenswaarden – NO_2) (C-635/18, niet gepubliceerd, EU:C:2021:437, punten 22, 68, 73, 125 en 126).

[59] Zie punt 36 van de onderhavige conclusie.

[60] Op dat gebied is er mogelijkerwijs tegelijkertijd sprake van het initieel ontbreken van procesbelang. Zie bijvoorbeeld arresten van 4 juni 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissie (C-682/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:356, punt 25), en 23 november 2017, Bionorica en Diapharm/Commissie (C-596/15 P en C-597/15 P, EU:C:2017:886, punt 85). In punt 115 van laatstgenoemd arrest verklaarde het Hof het beroep niet-ontvankelijk omdat een verzoekende partij geen procesbelang had aangezien zij het product in kwestie nog niet volgens de aangevochten specifieke juridische regeling had vervaardigd toen het verzoekschrift werd ingediend.

betreffende vereisten te produceren indien hij wenst dat zij worden goedgekeurd, de andere door te onderzoeken of aan die vereisten is voldaan), slechts de feitelijke uitgangspunten, die evenwel niet echt rechtstreeks en onmiddellijk gevolgen hebben voor hun juridische positie.

102. Ik beweer niet dat ik het eens ben met een dergelijke restrictieve zienswijze. Bovenstaande argumentatie heeft enkel tot doel aanschouwelijk te maken dat een Unierechtelijke maatregel niemand ooit rechtens raakt indien een ruime zienswijze wordt aangehangen waarbij er slechts sprake kan zijn van een louter feitelijke geraaktheid en niet van enige juridische geraaktheid.

103. Ten slotte zijn er drie ruimere, systematische redenen die voor een evenwichtige uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU pleiten wanneer de verzoekende partijen regionale entiteiten van een lidstaat zijn. Aangezien zij grotendeels samenvallen met de argumenten die ik ter zake reeds heb uiteengezet in mijn conclusie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest [61], kan ik kort zijn.

104. In de eerste plaats strookt een *al te* restrictieve toepassing van artikel 263 VWEU ten aanzien van lokale entiteiten vermoedelijk niet met een aantal fundamentele constitutionele beginselen, met name die welke zijn neergelegd in artikel 4, leden 2 en 3, VEU.

105. Om te beginnen is een benadering waarbij de constitutionele rol die regionale en lokale entiteiten op nationaal niveau spelen, wordt geacht irrelevant te zijn voor de rechterlijke toetsing op Unieniveau, niet verenigbaar met artikel 4, lid 2, VEU, dat de Unie verplicht tot, onder meer, de eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten „die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur".

106. Daarnaast lijkt een ruimere toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie voor lagere entiteiten van de lidstaten het logische (en bijna onvermijdelijke) tegenwicht te vormen voor de talrijke en verstrekkende verplichtingen die het Unierecht die entiteiten oplegt. Het gaat daarbij niet alleen om de algemene verplichting alle maatregelen vast te stellen die nodig zijn om het Unierecht uit te voeren en de toepassing ervan te verzekeren, en zich te onthouden van de vaststelling van maatregelen die het Unierecht zijn nuttig effect ontnemen, maar ook om de zeer concrete en specifieke verplichtingen op de afzonderlijke beleidsdomeinen, zoals ook de onderhavige zaak illustreert. Het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking dient uiteraard in twee richtingen te werken. [62]

107. In de tweede plaats zou er een situatie kunnen ontstaan die ik niet anders kan omschrijven dan als een „constitutioneel ongezonde situatie" op het gebied van stimulansen en toezicht, wanneer entiteiten als verweersters de mogelijkheid werd ontzegd om op te komen tegen handelingen van de Unie die de uitoefening van een aantal van hun constitutionele bevoegdheden aanzienlijk beïnvloeden. Het komt namelijk niet zelden voor dat gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen van de Unie het resultaat zijn van een soort overeenkomst (waarin de wetgeving voorziet) tussen een instelling van de Unie en de betrokken bedrijfstak of de belanghebbenden. In die gevallen kan een restrictieve benadering van het begrip „rechtstreeks geraakt worden" betekenen dat de enige categorie van verzoekende partijen die (misschien) procesbevoegd is voor de rechterlijke instanties van de Unie, precies wordt gevormd door de

[61] Conclusie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punten 46-63 en 129-147). Het is juist dat die argumenten het Hof kennelijk niet hebben overtuigd, gelet op de uitkomst in zijn arrest van 3 december 2020, Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:978). Het is echter eveneens juist dat het Hof in dat arrest geen van die argumenten op enigerlei wijze direct of indirect heeft tegengesproken of weerlegd.

[62] Zie meer in detail mijn conclusie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punt 80).

leden van die bedrijfstak. Er is echter waarschijnlijk geen sprake van de beste stimulans voor onderhandelingen met de respectieve belanghebbenden en voor een evenwichtig wetgevingsresultaat wanneer de daadwerkelijke afwezigheid van enige bestrijding van dat resultaat afhangt van de vaststelling van wetgeving die tegemoetkomt aan de wensen van de betrokken bedrijfstak.

108. In de derde plaats ben ik in institutioneel opzicht nog steeds verbijsterd over een justitiële structuur en een aanhoudend justitieel beleid dat leidt tot een verankering van deze structuur, die zaken waarbij de geldigheid van handelingen van de Unie in het geding is, door de rechtstreekse toegang tot de Unierechter te beperken, verwijst naar de nationale rechtbanken, waarna die zaken uiteindelijk pas vele jaren later via de prejudiciële procedure bij het Hof terechtkomen.[63] Deze ingewikkelde en tijdrovende combinatie van procedures is gewoonweg onredelijk in het licht van de recentste hervorming van de structuur van de rechterlijke instanties van de Unie, die het Gerecht de nodige middelen heeft verschaft voor het vervullen van zijn constitutionele rol als Unierechter in eerste aanleg, die binnen de grenzen van zijn bevoegdheid een volledige rechterlijke toetsing kan verrichten door zowel het relevante recht als de relevante feiten te onderzoeken.[64]

109. Al het voorgaande geldt a fortiori voor zaken die betrekking hebben op ingewikkelde, technische gebieden, voor de berechting waarvan de verdeling van taken in het kader van de prejudiciële procedure in de praktijk mogelijkerwijs niet optimaal is. Om te beginnen is het onwaarschijnlijk dat een nationale rechter – soms zelfs een rechter in eerste aanleg – aan wie een enigszins ander geschil is voorgelegd, de voor de uitlegging van het Unierecht door het Hof relevante kwesties vooraf in detail feitelijk en technisch beoordeelt.[65] Daarbij komt dat het niet de taak van het Hof is om in het kader van een prejudiciële procedure feiten te beoordelen. Aldus bestaat het risico dat vrij ingewikkelde technische kwesties die de uitkomst van de uitlegging van het Unierecht of de beoordeling van de geldigheid van dat recht onvermijdelijk beïnvloeden, in geen van beide procedures worden onderzocht.[66]

110. Gelet op het voorgaande geeft ik het Hof – niettegenstaande de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht op dit punt blijk heeft gegeven – in overweging om het tweede onderdeel van het eerste middel van Hongarije alsook het eerste en het tweede middel van de Bondsrepubliek Duitsland te verwerpen. Verweersters worden rechtstreeks geraakt.

63 Zoals de aanhangige zaken met betrekking tot het schandaal „dieselgate" illustreren (zie voetnoot 10 hierboven), zullen de (Europese) rechterlijke instanties zich waarschijnlijk nog jarenlang op de een of andere manier over die kwestie dienen te buigen.

64 Zie de argumenten in mijn conclusie in de zaak Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punten 137-147). Zie ook, meer recentelijk, mijn conclusie in de zaak FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, punt 148).

65 Zie bijvoorbeeld arrest van 1 oktober 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800). In die zaak heeft het feit dat Blaise en anderen winkels waren binnengegaan in het departement Ariège (Frankrijk) en daar flessen glyfosaathoudende onkruidverdelger en glazen uitstalkasten hadden vernield, ertoe geleid dat zij strafrechtelijk zijn vervolgd wegens beschadiging of vernieling van andermans eigendom. Op basis daarvan heeft het Hof naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing dat door de tribunal correctionnel de Foix (rechter in eerste aanleg, bevoegd voor bepaalde strafzaken, Foix, Frankrijk) was ingediend in verband met de tegen de betrokken personen ingestelde strafvervolging, in de context van de toelating van glyfosaat als werkzame stof een aantal vrij ingewikkelde technische kwesties beoordeeld met betrekking tot de geldigheid van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1). Tegelijkertijd kon dezelfde kwestie (de verlenging van de toelating van glyfosaat als werkzame stof) niet door het Gerecht worden onderzocht in het kader van een rechtstreeks beroep dat was ingesteld door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien deze regio niet rechtstreeks werd geraakt. Zie arrest van 3 december 2020, Brussels Hoofdstedelijk Gewest/Commissie (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

66 Zie voor een ander voorbeeld arrest van 25 juli 2018, Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:583), waarvan echter een aantal technisch-feitelijke uitgangspunten nadien in de internationale wetenschappelijke gemeenschap is betwist. Voor een (wellicht neutralere) samenvatting van die betwistingen, zie Verklaring van de Groep van wetenschappelijk hoofdadviseurs (van de Europese Commissie), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive*, van 13 november 2018. Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2018 (Doi 10.2777/407732).

2. Brengt de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich mee?

a) Argumenten van partijen

111. Het eerste onderdeel van het eerste middel van Hongarije betreft de vaststelling van het Gerecht – in punt 40 van het bestreden arrest – dat de litigieuze verordening geen *uitvoeringsmaatregelen* jegens verweersters met zich meebracht. In wezen stelt Hongarije zich op het standpunt dat de litigieuze verordening op zichzelf geen rechtsgevolgen heeft en dat op nationaal niveau verschillende handelingen moeten worden vastgesteld voordat die verordening enig rechtsgevolg kan sorteren.

b) Analyse

112. Dit argument moet mijns inziens worden afgewezen.

113. Uit de rechtspraak volgt dat de vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet worden beantwoord vanuit het gezichtspunt van de persoon die het beroep instelt en rekening houdend met het voorwerp van het beroep.[67] Derhalve doet het niet ter zake of de betreffende handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt ten aanzien van andere personen[68], en of andere – niet door de verzoekende partij bestreden – onderdelen van de aangevochten handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.[69] Beslissend is in dit verband of de specifieke rechtsgevolgen die de positie van de verzoekende partij wijzigen, zich jegens hem voordoen ten gevolge van de aangevochten Uniehandeling, dan wel ten gevolge van een andere handeling van de Unie of de betrokken lidstaat.[70]

114. Tegen deze achtergrond heeft het Gerecht in het licht van de positie van verweersters en het voorwerp van het onderhavige geding mijns inziens niet ten onrechte vastgesteld dat de litigieuze verordening gelet op de *specifieke* situatie van verweersters geen uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU met zich meebracht.

115. Indien de litigieuze verordening de typegoedkeuring van „valse Euro 6-voertuigen” mogelijk zou maken waardoor deze voertuigen in de handel kunnen worden gebracht en dus kunnen deelnemen aan het verkeer, heeft dit rechtstreeks en onmiddellijk gevolgen voor het juridische vermogen van verweersters om hun bevoegdheden naar eigen goeddunken uit te oefenen. Geen andere handeling van de Unie of nationale handeling is vereist om verweersters (metaforisch gesproken) de handen te binden. Met andere woorden, er bestaat een causaal verband tussen de door verweersters aangevochten Unieregeling en de wijziging van hun juridische positie.

116. Het zou onredelijk en kunstmatig zijn om van lagere entiteiten van de lidstaten te verlangen dat zij wachten op de eerste typegoedkeuring van een „vals Euro 6-voertuig” om deze goedkeuring bij een nationale rechter aan te vechten en in het kader van deze procedure aan te voeren dat de ten uitvoer gelegde Uniewetgeving ongeldig is. Geen van die uitvoeringshandelingen zou – kennelijk – een handeling zijn die „jegens” verweersters is vastgesteld. Wat betreft de

[67] Zie met name arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punten 30 en 31).

[68] Zie met name arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 63-65).

[69] Zie in die zin arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 31).

[70] Zie met name arresten van 13 maart 2018, European Union Copper Task Force/Commissie (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punten 43-45), en 18 oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/Commissie (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punten 56 en 57).

rechtsgevolgen waartegen verweersters opkomen (de impliciete of heimelijke wijziging van de Euro 6-normen), is de aangevochten handeling van de Unie dus duidelijk – om de woorden van advocaat-generaal Cruz Villalón te bezigen – „volledig en op eigen kracht operationeel” [71].

117. Het eerste onderdeel van het eerste middel van Hongarije moet dan ook worden afgewezen.

B. Inhoudelijke beoordeling: onbevoegdheid van de Commissie

a) Argumenten van partijen

118. Met zijn derde middel voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat het Gerecht op basis van een onjuiste uitlegging van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 715/2007 tot de slotsom is gekomen dat de Commissie niet bevoegd was om de litigieuze verordening vast te stellen. De Bondsrepubliek Duitsland stelt dat de Commissie over een ruime beoordelingsmarge beschikt, zowel wat de kwalificatie van een bepaling als „niet-essentieel” betreft, als wat de praktische gevolgen van een bepaling betreft. Wanneer naar behoren rekening wordt gehouden met deze beoordelingsmarge, valt de invoering van RDE-tests als zodanig, van een nalevingsfactor voor die tests en van overgangsregels volgens de Bondsrepubliek Duitsland onder het begrip „niet-essentiële onderdelen” in de zin van artikel 5, lid 3, van die verordening.

119. Ook het enige middel van de Commissie betreft de vaststellingen van het Gerecht die betrekking hebben op haar vermeende onbevoegdheid om de litigieuze verordening vast te stellen. De Commissie betwist niet dat de NO_x-emissiegrenswaarden – zoals het Gerecht in punt 118 van het bestreden arrest heeft overwogen – een essentieel onderdeel van verordening nr. 715/2007 zijn. Zij is evenwel van mening dat dit onderdeel niet is gewijzigd. Volgens haar is het in dit verband veelzeggend dat het Gerecht (in de punten 128, 137 en 144 van het bestreden arrest) gewag maakt van een „de facto”-wijziging van de grenswaarden, terwijl het (in punt 150 van dat arrest) erkent dat die grenswaarden juridisch niet zijn gewijzigd.

120. De Commissie wijst erop dat verordening nr. 715/2007 geen specifieke bepalingen bevat over de wijze waarop de emissies moeten worden gecontroleerd. Volgens haar verwart het Gerecht dus de methode om de grenswaarde te verifiëren met de wijziging van deze grenswaarde. Aangezien de oude laboratoriumtests, de NEDC, en de nieuwe RDE-tests cumulatief van toepassing zijn – zodat een voertuig beide tests moet doorstaan om typegoedkeuring te verkrijgen – kan de litigieuze verordening niet leiden tot een *verslechtering* van de verificatiemethoden en als gevolg daarvan tot enige feitelijke wijziging van die grenswaarde.

121. Voorts betoogt de Commissie dat het Gerecht de bewijslast heeft omgekeerd door van haar te verlangen dat zij de gekozen methoden rechtvaardigt, en door de litigieuze handeling nietig te verklaren omdat het de argumenten van de Commissie niet overtuigend achtte. Het is aan de verzoekende partij om de onrechtmatigheid aan te tonen van een Uniehandeling, die in beginsel wordt vermoed geldig te zijn.

122. In dit verband beklemtoont ACEA dat de door de Commissie ingevoerde coëfficiënten noodzakelijk zijn om verschillende reeksen gegevens met elkaar te kunnen vergelijken in het licht van de technische en statistische onzekerheden ten aanzien van de nieuwe tests.

[71] Conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punt 32).

b) Analyse

123. In de eerste plaats ben ik niet overtuigd door de argumenten die betrekking hebben op de beoordelingsmarge waarover de Commissie zou beschikken om te bepalen welke onderdelen van een wettelijke regeling essentieel zijn en welke niet. Om te beginnen staat het aan de Uniewetgever (in casu de Raad en het Parlement) om te beslissen op welke punten hij gedelegeerde of uitvoeringsbevoegdheden wenst toe te kennen aan de Commissie en op welke punten hij dat niet wenst te doen. [72] Daarnaast zijn „essentiële" en „niet-essentiële" onderdelen juridische categorieën en staat het dus aan het Hof om deze uiteindelijk uit te leggen en de juiste toepassing ervan in een concreet geval te controleren. [73]

124. In de tweede plaats ben ik evenmin van mening dat de bewijslast op enigerlei wijze is omgekeerd. Het Gerecht heeft gewoonweg in een juridisch en feitelijk complexe zaak de normale beginselen inzake de bewijslast bij rechtstreekse beroepen toegepast. Voor zover verweersters prima facie hun gelijk hadden bewezen, was het aan de Commissie om de door verweersters overgelegde informatie en de daaruit gemaakte gevolgtrekkingen inhoudelijk en gedetailleerd tegen te spreken en te weerleggen. [74] Het Gerecht is evenwel – nadat het had vastgesteld dat de tegenargumenten van de Commissie niet overtuigend waren – tot de slotsom gekomen dat de Commissie, zonder de facto de in bijlage I bij verordening nr. 715/2007 vastgestelde NO_x -emissiegrenswaarde te wijzigen, i) geen NTE-waarden voor NO_x-emissies kon vaststellen die ten gevolge van de uitstootconformiteitsfactoren (CF) hoger zijn dan die grenswaarde, en hoe dan ook ii) geen factoren kon vaststellen die zo hoog zijn als de uitstootconformiteitsfactoren (CF).

125. In de derde plaats gaat het bij de hiervoor besproken middelen hoofdzakelijk om de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie met de litigieuze verordening de facto een essentieel onderdeel van de basisregeling heeft gewijzigd.

126. Uit de door rekwiranten aangevoerde argumenten blijkt mijns inziens niet dat er sprake is van enige onjuiste rechtsopvatting.

127. In de eerste plaats ligt het voor de hand dat de in verordening nr. 715/2007 vastgelegde NO_x -emissiegrenswaarde naar alle waarschijnlijkheid een *essentieel onderdeel* van de basisregeling vormt. [75] Net zoals het Gerecht zie ik – gelet op de bewoordingen, de context en vooral het doel van die Uniemaatregel – niet in hoe op dat punt een andere gevolgtrekking kan worden gemaakt. Derhalve was de Commissie niet bevoegd om de basisregeling te wijzigen door een uitvoeringsregeling als de litigieuze verordening vast te stellen. De partijen lijken het daarover eens te zijn.

[72] Zie in die zin arrest van 18 maart 2014, Commissie/Parlement en Raad (C-427/12, EU:C:2014:170, punt 40): „[D]e Uniewetgever [beschikt] over een beoordelingsbevoegdheid [...] wanneer hij beslist om de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid op grond van artikel 290, lid 1, VWEU dan wel een uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 291, lid 2, VWEU te verlenen." Zie ook arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad (C-363/14, EU:C:2015:579, punt 46).

[73] Zie in die zin arresten van 5 september 2012, Parlement/Raad (C-355/10, EU:C:2012:516, punt 67), en 10 september 2015, Parlement/Raad (C-363/14, EU:C:2015:579, punt 47).

[74] Zie naar analogie arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[75] In dit verband zijn de essentiële onderdelen van een basisregeling die waarvan de vaststelling noopt tot het maken van politieke keuzes die tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever behoren. Zie arrest van 11 mei 2017, Dyson/Commissie (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

128. In de tweede plaats zijn onderdelen als de NTE-waarden of de uitstootconformiteitsfactoren (CF) – met name wanneer zij elk afzonderlijk worden beschouwd – in beginsel ongetwijfeld niet-essentiële onderdelen van de verordening. Het gaat om technische elementen van louter functionele en instrumentele aard. Uit overweging 26, artikel 5, lid 3, en artikel 14, lid 3, van verordening nr. 715/2007 volgt immers vrij duidelijk dat de procedures en tests voor typegoedkeuring niet-essentiële onderdelen van die verordening zijn, die de Commissie bijgevolg kan vaststellen door gebruik te maken van de regelgevingsprocedure met toetsing.

129. In de derde plaats volgt uit het voorgaande echter niet dat de Commissie, door bepaalde parameters voor de RDE-tests vast te stellen [zoals de NTE-waarden en/of de uitstootconformiteitsfactoren (CF)], nooit invloed kan uitoefenen op wat op zich een essentieel onderdeel is (de NO_x-emissiegrenswaarde). Het spreekt vanzelf dat indien het gekozen verificatieproces en de daarin vastgestelde specifieke waarden te soepel en ondoeltreffend zijn, de door de Uniewetgever bepaalde grenswaarde ofwel niet meer kan worden gecontroleerd, ofwel de facto wordt overschreden, met als gevolg dat zij in de praktijk vaak niet in acht zal worden genomen. Mijns inziens is er dan ook – althans in theorie – niets mis met de redenering van het Gerecht dat de vaststelling van uiterst hoge parameters de facto kan leiden tot een indirecte of heimelijke wijziging van de NO_x-emissiegrenswaarde.

130. De vaststelling of de door de Commissie vastgelegde specifieke parameters – in het licht van de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak – al dan niet hebben geleid tot een de-factowijziging van de NO_x-emissiegrenswaarde, vereist mijns inziens een complexe feitelijke beoordeling. Deze beoordeling kan als zodanig niet door het Hof worden getoetst in hogere voorziening, tenzij rekwiranten betogen (en aantonen) dat de door de rechter in eerste aanleg aan zijn beslissing ten grondslag gelegde feiten of bewijzen onjuist zijn opgevat.[76] Volgens vaste rechtspraak moet een onjuiste opvatting duidelijk naar voren komen uit de stukken van het dossier, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld.[77]

131. In casu is er volgens mij geen sprake van een dergelijke onjuiste opvatting.

132. Geen van de rekwiranten of interveniërende partijen heeft een overtuigend argument aangevoerd om aan te tonen dat het Gerecht de feiten *fundamenteel* onjuist heeft opgevat of de door partijen overgelegde bewijzen onjuist heeft opgevat. Integendeel, het Gerecht is tot een slotsom gekomen die niet alleen mogelijk is, maar ook steun lijkt te vinden in verschillende officiële documenten die relevant zijn en waarnaar partijen hebben verwezen. Zo wordt in het „Verslag over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector" van het Europees Parlement geconcludeerd dat de conformiteitsfactor „in de praktijk de momenteel geldende emissienormen verzwakt", „niet te rechtvaardigen [is] vanuit technisch oogpunt en [...] niet een duidelijke noodzaak nieuwe technologie te ontwikkelen [weerspiegelt]", noch kan worden beschouwd als „een feitelijke, voor een aanzienlijke periode geldige, algehele afwijking van de toepasselijke emissiegrenswaarden".[78] Evenzo wordt in een recente briefingnota van de Europese Rekenkamer gerefereerd aan het standpunt van sommige onderzoekers dat de voor RDE-tests vastgestelde NO_x-grenswaarden de doeltreffendheid van die tests lijken te verzwakken, en wordt in die nota gewezen op de veel lagere grenswaarden die in de Verenigde Staten gelden.[79]

[76] Zie recentelijk bijvoorbeeld arrest van 28 mei 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Commissie (C-309/19 P, EU:C:2020:401, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[77] Zie onder meer arrest van 10 maart 2021, Ertico – ITS Europe/Commissie (C-572/19 P, EU:C:2021:188, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[78] Zie voetnoot 53 hierboven, punten 6 en 9 tot en met 11 van de conclusies van dat verslag.

[79] *The EU's response to the „dieselgate" scandal*, zie hierboven in voetnoot 9, blz. 25.

133. Ik ben evenwel van mening dat aandacht moet worden besteed aan het argument dat het Gerecht niet in aanmerking heeft genomen dat de twee tests cumulatief zijn, omdat dit argument een kritiek vormt op de juridische redenering van het Gerecht en niet op zijn beoordeling van de relevante feiten. Rekwiranten stellen dat de litigieuze verordening de *vroegere situatie* niet *wijzigt* aangezien slechts typegoedkeuring voor een voertuig wordt verleend indien zowel de oude tests (laboratoriumtests – NEDC) als de nieuwe tests (reële rijomstandigheden – RDE) worden doorstaan. Derhalve kan er geen sprake van zijn dat de basisregeling op enigerlei wijze de facto is gewijzigd.

134. Dit roept de vraag op wat in dit verband de relevante „vroegere situatie" is. Rekwiranten betogen mijns inziens terecht dat de litigieuze verordening niet heeft geleid – en niet kon leiden – tot een verslechtering van de vroegere situatie, indien onder deze situatie de feitelijke stand van zaken in 2016 wordt verstaan. Indien ik het testsysteem juist begrijp, zou die verordening de controle op de naleving van de Euro 6-norm namelijk logischerwijs hebben verbeterd.

135. De omstandigheid dat de situatie *feitelijk* niet is gewijzigd (of mogelijkerwijs alleen maar is verbeterd), kan echter niet afdoen aan de gevolgtrekking die het Gerecht met betrekking tot de onrechtmatige wijziging van de situatie *in juridisch opzicht* heeft gemaakt en die logischerwijs het uitgangspunt van die beoordeling moet zijn.

136. Het is juist dat de Commissie ter zake hoogstwaarschijnlijk moest optreden. Volgens overweging 15 en artikel 14, lid 3, van verordening nr. 715/2007 dient de Commissie regelmatig de procedures, tests en vereisten als bedoeld in artikel 5, lid 3, van deze verordening alsook de testcycli voor het meten van emissies te beoordelen. In die bepalingen staat te lezen dat indien bij deze beoordeling blijkt dat die procedures, tests, vereisten en testcycli niet langer adequaat zijn of niet langer de echte emissies weerspiegelen, zij *moeten* worden aangepast teneinde adequaat de emissies bij reëel rijden op de weg te weerspiegelen.

137. Dat doet echter niet af aan het feit dat de Commissie, zoals het Gerecht heeft vastgesteld, wetgeving heeft uitgevaardigd waarbij voor een bepaalde periode *nog afwijkingen* van de in de basisregeling vastgelegde NO_x-emissiegrenswaarde *zijn gedoogd*.

138. Met andere woorden, het punt waarnaar de situatie na de ontdekking van een schending rechtens normaal gesproken wordt geacht terug te keren, is de hernieuwde handhaving van het wettelijke vereiste dat al die tijd heeft bestaan. Het argument dat de litigieuze verordening van de Commissie de zaken niet „erger heeft gemaakt", kan zeker juist zijn wat betreft de *feitelijke situatie* die destijds bestond en die na het schandaal „dieselgate" aan het licht is gekomen. Aangezien een aantal producenten en voertuigtypen op de markt toentertijd in feite – en sommigen zelfs in aanzienlijke mate – niet aan de voorschriften voldeden, kan de door de wetgever geleverde inspanning om er geleidelijk voor te zorgen dat de voorschriften in de toenmalige feitelijke omstandigheden op zijn minst tot op zekere hoogte werden nageleefd, namelijk niet anders worden beschouwd dan als een handeling in het belang van het systeem als zodanig en van de toekomstige werking ervan.

139. Dat neemt evenwel niet weg dat de Commissie daarbij – zoals het Gerecht heeft vastgesteld – verdere afwijkingen heeft toegestaan van het punt waarnaar de situatie *rechtens onmiddellijk* had moeten terugkeren: de volledige naleving van de reeds bestaande norm zoals die eerder door de Uniewetgever was vastgesteld, die steeds had moeten worden gehandhaafd en afgedwongen. Dat is namelijk in juridisch opzicht de relevante „vroegere situatie".

140. Ik ben dan ook van mening dat er op zich niets mis is met de door het Gerecht gemaakte gevolgtrekking dat de Commissie met de vaststelling van de litigieuze verordening de juridische situatie heeft gewijzigd door uitdrukkelijk emissies te gedogen die de door de Uniewetgever vastgestelde grenswaarden overschrijden, terwijl die specifieke grenswaarden een essentieel onderdeel vormen dat de Commissie niet daadwerkelijk mocht wijzigen door middel van een eenvoudige uitvoeringsregeling.

141. Derhalve moet het bestreden arrest mijns inziens ook op dit punt worden bevestigd.

C. Gevolgen van de vaststellingen van het Gerecht

1. Omvang van de nietigverklaring

142. Met zijn vierde middel voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat het Gerecht ten onrechte heeft aangenomen dat punt 2 van bijlage II bij de litigieuze verordening *kon worden gescheiden* van de rest van deze rechtshandeling. Zij betoogt dat het Gerecht volgens de in het bestreden arrest gevolgde redenering ook had moeten overgaan tot nietigverklaring van artikel 1, punt 2, van de litigieuze verordening, waarbij artikel 3, lid 10, van verordening nr. 692/2008 wordt gewijzigd, voor zover die bepaling – zoals in punt 156 van het bestreden arrest wordt overwogen – impliciet vaststelt vanaf welk tijdstip de RDE-tests niet langer uitsluitend voor controledoeleinden worden uitgevoerd.

143. De Stad Brussel werpt ten aanzien van dat middel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op omdat de Bondsrepubliek Duitsland geen belang zou hebben bij de volledige nietigverklaring van de litigieuze verordening.

144. Het is namelijk niet meteen duidelijk welk doel een verdergaande nietigverklaring dient wanneer een essentieel onderdeel van de structuur reeds is verwijderd. Mogelijkerwijs stelt de Duitse regering zich evenwel in het algemeen op het standpunt dat een volledig herzien systeem voordeliger of redelijker is dan een scheefgetrokken systeem [oud systeem zonder de uitstootsconformiteitsfactor (CF) of met een door de Commissie vastgestelde lagere CF]. Indien dat inderdaad het geval is, kan zij belang hebben bij de nietigverklaring van de litigieuze verordening in haar geheel. Daarom moet de exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

145. Ik ben echter hoe dan ook van mening dat het betreffende argument ongegrond is.

146. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie slechts mogelijk wanneer de onderdelen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling. Tevens heeft het Hof geoordeeld dat aan dit vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd.[80]

147. In casu is het door het Gerecht geïdentificeerde problematische onderdeel van de litigieuze verordening (de CF) zeer specifiek. Deze coëfficiënt blijft van toepassing totdat de Uniewetgever hem intrekt en vervangt door een coëfficiënt die de realiteit beter weerspiegelt, of besluit om hem gewoonweg af te schaffen.

[80] Zie arrest van 18 maart 2014, Commissie/Parlement en Raad (C-427/12, EU:C:2014:170, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

148. De Duitse regering heeft niet uiteengezet waarom de intrekking of vervanging van die coëfficiënt noodzakelijkerwijs afdoet aan de goede werking van het juridische kader dat door de litigieuze verordening gewijzigd of ten uitvoer gelegd wordt. Het Gerecht heeft namelijk geen fundamentele fout vastgesteld wat betreft de wijze waarop de tests zijn vormgegeven, maar alleen wat betreft de daartoe vastgelegde NTE-waarden (wegens de CF).

149. De Duitse regering heeft evenmin uiteengezet wat er precies zou zijn veranderd indien het Gerecht ook artikel 1, punt 2, van de litigieuze verordening nietig had verklaard.

150. Derhalve ben ik van mening dat ook dit middel moet worden afgewezen.

2. Werking van de nietigverklaring in de tijd

151. Met zijn tweede middel betoogt Hongarije dat het Gerecht de werking van de nietigverklaring in de tijd ten onrechte heeft beperkt tot een redelijke termijn van maximaal twaalf maanden. Het stelt dat deze maximumtermijn te kort is omdat het voor de Uniewetgever in de praktijk onmogelijk is om binnen die termijn een nieuwe wettelijke regeling vast te stellen.

152. In het vijfde middel van de Bondsrepubliek Duitsland worden soortgelijke argumenten aangevoerd. De Duitse regering verwijst naar de schattingen van de Duitse automobielindustrie met betrekking tot het aantal door Duitse en andere producenten vervaardigde auto's dat in heel Europa niet meer zou kunnen worden verkocht, en merkt daarnaast op dat het juridische vacuüm dat eventueel door het arrest van het Gerecht zou zijn ontstaan, ten gevolge van de daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid zou kunnen leiden tot een volledige stopzetting van de productie, goedkeuring en registratie van nieuwe auto's.

153. Die middelen overtuigen mij niet.

154. Eenvoudig gesteld luidt de door rekwiranten aan het Hof voorgelegde vraag als volgt: is de termijn van twaalf maanden voor de instellingen van de Unie lang genoeg om nieuwe maatregelen vast te stellen die de aangewezen fout herstellen en er aldus voor zorgen dat de in de basisregeling neergelegde normen worden nageleefd?

155. Gelet op de door rekwiranten aangevoerde argumenten moet het Hof mijns inziens voor de beantwoording van deze vraag de feiten opnieuw beoordelen. Rekwiranten beroepen zich namelijk niet op een fout in de methoden en criteria die het Gerecht heeft gebruikt om die beoordeling te verrichten (zoals de toepassing van onjuiste normen, het buiten beschouwing laten van bepaalde relevante aspecten enzovoort). Zij betogen slechts dat het Gerecht zich heeft vergist bij zijn algehele beoordeling. Daarom betwijfel ik of die middelen zelfs ontvankelijk zijn.

156. Hoe dan ook vermelden rekwiranten geen enkel specifiek feitelijk of juridisch element dat steun zou bieden aan de zienswijze dat een periode van twaalf maanden voor de Commissie ontoereikend is om op grond van haar uitvoeringsbevoegdheden op te treden teneinde de geïdentificeerde problemen in de litigieuze verordening te verhelpen.

157. Derhalve zijn de onderhavige middelen mijns inziens niet-ontvankelijk en hoe dan ook ongegrond.

VI. Kosten

158. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, dat op grond van artikel 184, lid 1, van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dit is gevorderd.

159. Rekwiranten dienen de kosten te dragen aangezien verweersters dat hebben gevorderd.

160. Overeenkomstig artikel 140, leden 1 en 3, van het Reglement voor de procesvoering dragen alle interveniërende partijen hun eigen kosten.

VII. Conclusie

161. Ik geef het Hof in overweging:

– de hogere voorzieningen af te wijzen;

– de Bondsrepubliek Duitsland, Hongarije en de Europese Commissie te verwijzen in de kosten die de Ville de Paris, de Stad Brussel en de Ayuntamiento de Madrid hebben moeten maken in de procedures bij het Gerecht en het Hof;

– alle interveniërende partijen te verwijzen in hun eigen kosten.