



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Neunte erweiterte Kammer)

13. Dezember 2018*

„Umwelt – Verordnung (EU) 2016/646 – Schadstoffemissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) – Festsetzung von verbindlichen Grenzwerten (NTE-Werten) für Stickstoffoxidemissionen bei den Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) – Nichtigkeitsklage – Befugnisse einer kommunalen Umweltschutzbehörde zur Beschränkung des Verkehrs bestimmter Fahrzeuge – Unmittelbare Betroffenheit – Zulässigkeit – Unzuständigkeit der Kommission – Einhaltung höherrangiger Rechtsvorschriften – Zeitliche Abstufung der Wirkungen einer Nichtigerklärung – Außervertragliche Haftung – Ersatz eines geltend gemachten Image- und Rufschadens“

In den verbundenen Rechtssachen T-339/16, T-352/16 und T-391/16

Ville de Paris (Frankreich), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt J. Assous,

Klägerin in der Rechtssache T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Uyttendaele und S. Kaisergruber,

Klägerin in der Rechtssache T-352/16,

Ayuntamiento de Madrid (Spanien), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt F. Zunzunegui Pastor,

Kläger in der Rechtssache T-391/16,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano und J.-F. Brakeland als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend zum einen Klagen nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung der Verordnung (EU) 2016/646 der Kommission vom 20. April 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) (ABl. 2016, L 109, S. 1) und zum anderen eine Klage nach Art. 268 AEUV auf Ersatz des Schadens, der der Stadt Paris durch den Erlass dieser Verordnung entstanden sein soll,

erlässt

* Verfahrenssprachen: Spanisch und Französisch.

DAS GERICHT (Neunte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Gervasoni sowie der Richter L. Madise (Berichterstatter), R. da Silva Passos, der Richterinnen K. Kowalik-Bańczyk und der Richters C. Mac Eochaidh,

Kanzler: M. Marescaux, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Mai 2018

folgendes

Urteil

- 1 Die Verordnung (EU) 2016/646 der Kommission vom 20. April 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) (ABl. 2016, L 109, S. 1, im Folgenden: angefochtene Verordnung) ergänzt die Anforderungen an die Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) zur Messung der Schadstoffemissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen im Rahmen der Verfahren vor der Genehmigung des Inverkehrbringens von Neufahrzeugen. Diese Prüfungen sollen die Emissionswerte im praktischen Fahrbetrieb besser widerspiegeln als die Laborprüfungen. Insbesondere setzte die Kommission in der angefochtenen Verordnung verbindliche Grenzwerte (NTE-Werte) für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen fest, die sich aus Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant, angewandt auf die für die Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerte für Schadstoffemissionen nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. 2007, L 171, S. 1), ergaben. Die Kläger, nämlich die Stadt Paris, die Stadt Brüssel und der Ayuntamiento de Madrid (Stadt Madrid), beantragen die Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Verordnung, da sie der Ansicht sind, dass die Europäische Kommission die festgelegten NTE-Werte für die Stickstoffoxidemissionen, die höher seien als die für die Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerte dieser Emissionen, nicht habe erlassen können. Nach Ansicht der Kommission sind die Nichtigkeitsklagen weder zulässig noch begründet. Die Stadt Paris beantragt außerdem eine Entschädigung in Höhe eines symbolischen Euro für den Schaden, der ihr durch den Erlass der angefochtenen Verordnung entstehe. Auch diese Klage hält die Kommission für unzulässig und unbegründet.

Vorgeschichte der Rechtsstreitigkeiten

- 2 Die Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (ABl. 2007, L 263, S. 1), mit der verschiedene Rechtstexte konsolidiert werden, sieht vor, dass die technischen Anforderungen für Systeme, Bauteile, selbstständige technische Einheiten und Fahrzeuge in „Rechtsakten“ harmonisiert und spezifiziert werden sollen, die vor allem auf eine hohe Verkehrssicherheit, hohen Gesundheits- und Umweltschutz, rationelle Energienutzung und wirksamen Schutz gegen unbefugte Benutzung abzielen. Ihre Bestimmungen regeln ein System gemeinschaftlicher Typgenehmigungen für alle Fahrzeugklassen. Insoweit ergibt sich aus Art. 3 dieser Richtlinie, dass, wenn ein Mitgliedstaat einem Fahrzeugtyp eine „EG-Typgenehmigung“ erteilt, er bescheinigt, dass dieser Typ den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen dieser Richtlinie und der in einem ihrer Anhänge aufgeführten „Rechtsakte“ entspricht. Diese „Rechtsakte“ im Sinne dieser Richtlinie können insbesondere andere Einzelrichtlinien oder Einzelverordnungen sein, wobei jeder dieser „Rechtsakte“ einen spezifischen Aspekt betrifft.

- 3 Wie sich aus Anhang IV der fraglichen Richtlinie ergibt, setzt die EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs die Einhaltung von Dutzenden „Rechtsakten“ voraus, die z. B. die Verhütung von Brandgefahren, die Lenkanlagen, die Bremsen oder, was die vorliegenden Rechtssachen anbelangt, die Schadstoffemissionen betreffen. Der unter dem letzteren Gesichtspunkt betroffene „Rechtsakt“ ist hinsichtlich der leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge die Verordnung Nr. 715/2007.
- 4 Nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 darf ein Mitgliedstaat „die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen ... nicht unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern, wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“.
- 5 Die Erwägungsgründe der Verordnung Nr. 715/2007 veranschaulichen deren Kontext. Der zweite Erwägungsgrund dieser Verordnung, der die Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl. 1970, L 42, S. 1), die durch die Richtlinie 2007/46 ersetzt wurde, betrifft, weist darauf hin, dass diese Verordnung einer der „Rechtsakte“ im Rahmen des durch diese Richtlinie geschaffenen Typgenehmigungssystems ist. Außerdem ist diese Verordnung nach ihrem vierten Erwägungsgrund Teil der Umsetzung des von der Kommission 2001 gestarteten Programms „Saubere Luft für Europa“, dessen „thematische Strategie“ vorsieht, dass zur Erreichung der Luftqualitätsziele der Union Emissionen des Verkehrssektors (Luftverkehr, Seeverkehr und Landverkehr), der privaten Haushalte und des Energie-, Agrar- und Industriesektors weiter gesenkt werden müssen und die Euro-5- und Euro-6-Normen insoweit eine der Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen von Partikeln und Ozonvorläuferstoffen wie Stickstoffoxid und Kohlenwasserstoff sind. Schließlich wird in den Erwägungsgründen 5 und 6 der fraglichen Verordnung dargelegt, dass eine erhebliche Minderung der Stickstoffoxidemissionen bei Dieselfahrzeugen erforderlich ist, für die in der Euro-6-Stufe ambitionierte Grenzwerte erreicht werden müssen, ohne dass dabei die Vorteile des Dieselmotors beim Kraftstoffverbrauch und bei der Kohlenwasserstoff- und Kohlenmonoxidemission aufgegeben werden, dass aber eine Zwischenstufe für die Reduzierung der Stickstoffoxidemissionen (Euro-5-Stufe) festzulegen ist, um den Automobilherstellern eine langfristige Planungssicherheit zu ermöglichen.
- 6 Art. 10 („Typgenehmigung“) der Verordnung Nr. 715/2007 sieht u. a. für die Personenkraftwagen und Fahrzeuge zur Personenbeförderung vor, dass die Euro-5-Grenzwerte ab dem 1. September 2009 für die Typgenehmigung anzuwenden sein werden, dass ab dem 1. Januar 2011 die Neufahrzeuge, die diese Norm nicht einhalten, nicht mehr zugelassen, verkauft oder in Betrieb genommen werden können, dass die Euro-6-Grenzwerte ab dem 1. September 2014 für die Typgenehmigung gelten werden und dass ab dem 1. September 2015 die Neufahrzeuge, die diese Norm nicht einhalten, nicht mehr zugelassen, verkauft oder in Betrieb genommen werden können. Anhang I Tabellen 1 und 2 der Verordnung Nr. 715/2007 legt z. B. die Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen für einen Diesel-Pkw oder ein Dieselfahrzeug zur Personenbeförderung auf 180 mg/km für die Euro-5-Norm und auf 80 mg/km für die Euro-6-Norm fest.
- 7 Art. 4 („Pflichten des Herstellers“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 715/2007 verpflichtet die Automobilhersteller, für alle ihre Neufahrzeuge, die zugelassen, verkauft oder in der Union in Betrieb genommen werden sollen, eine Typgenehmigung gemäß dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen einzuholen, insbesondere unter Einhaltung der in Anhang I dieser Verordnung festgelegten Emissionsgrenzwerte. Abs. 2 Unterabs. 2 dieses Artikels bestimmt, dass die Automobilhersteller sicherzustellen haben, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeugs bei normalen Nutzungsbedingungen wirkungsvoll begrenzt werden. Insoweit wird festgelegt, dass die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren oder 100 000 km zu kontrollieren ist. Unterabs. 3 dieses Absatzes regelt, dass „[d]ie Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge ... insbesondere im Hinblick auf die Auspuffemissionen geprüft [wird], die die in Anhang I enthaltenen Grenzwerte nicht überschreiten dürfen“, und dass, „[u]m die Kontrolle von

Verdunstungsemissionen und von Emissionen bei niedriger Umgebungstemperatur zu verbessern, ... die Prüfverfahren von der Kommission überprüft [werden]“. Abs. 4 dieses Artikels sieht insbesondere vor, dass die besonderen Verfahren und Anforderungen zur Durchführung der vorstehenden Bestimmungen nach dem in Art. 15 Abs. 2 dieser Verordnung genannten Verfahren festgelegt werden, das nunmehr nach Art. 13 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. 2011, L 55, S. 13), dem Prüfverfahren nach Art. 5 dieser Verordnung entspricht.

- 8 Art. 5 („Anforderungen und Prüfungen“) der Verordnung Nr. 715/2007 bestimmt zunächst, dass „[d]er Hersteller das Fahrzeug so aus[rüstet], ... dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen entspricht“. Abs. 2 dieses Artikels sieht sodann vor, dass, außer in besonderen Fällen, die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, unzulässig ist. Schließlich bestimmt Abs. 3:

„Die besonderen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen für die Typgenehmigung nach diesem Absatz sowie die Anforderungen zur Umsetzung des Absatzes 2, die eine Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung bewirken, werden nach dem in Artikel 15 Absatz 3 genannten [V]erfahren ... festgelegt. Dies umfasst die Festlegung der Anforderungen für:

- a) die Auspuffemissionen, einschließlich Prüfzyklen, Emissionen bei niedriger Umgebungstemperatur, Emissionen im Leerlauf, Abgastrübung und ordnungsgemäßes Arbeiten und Regenerieren von Abgasnachbehandlungssystemen,

...

- c) OBD-Systeme und Leistung emissionsmindernder Einrichtungen im Betrieb,

- d) die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen, emissionsmindernde Einrichtungen für den Austausch, die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, die Übereinstimmung der Produktion und die technische Überwachung von Fahrzeugen,

...“

- 9 Das in Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 angeführte Verfahren entspricht dem „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ genannten Ausschussverfahren nach Art. 5a des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. 1999, L 184, S. 23), der bei bestehenden Rechtsakten, in denen auf diesen Artikel verwiesen wird, nach Art. 12 der Verordnung Nr. 182/2011 weiterhin seine Wirkung behält.

- 10 Art. 14 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 bestimmt:

„Die Kommission beobachtet die Verfahren, Prüfungen und Anforderungen nach Artikel 5 Absatz 3 sowie die für die Emissionsmessung verwendeten Fahrzyklen. Erweist sich bei der Überprüfung, dass diese nicht mehr geeignet sind oder der Betriebspraxis nicht mehr hinreichend entsprechen, so werden sie so angepasst, dass sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen. Die erforderlichen Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung durch deren Ergänzung werden nach dem in Artikel 15 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“

- 11 Die Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung der Verordnung Nr. 715/2007 (ABl. 2008, L 199, S. 1) wurde insbesondere zur Durchführung der Art. 4 und 5 der Letzteren erlassen. Der zweite Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 692/2008 weist darauf

hin, dass für Neufahrzeuge für den Leichtverkehr die Einhaltung neuer Emissionsgrenzwerte vorgeschrieben sind und die technischen Anforderungen in zwei Stufen in Kraft treten, Euro 5 ab dem 1. September 2009, Euro 6 ab dem 1. September 2014, und dass Zweck der Verordnung somit die Festlegung der Anforderungen für die Typgenehmigung von Fahrzeugen der Euro-5- und der Euro-6-Spezifikation ist. Der neunte Erwägungsgrund dieser Verordnung legt dar, dass die vorgesehenen Maßnahmen im Einklang mit der Stellungnahme des Technischen Ausschusses „Kraftfahrzeuge“ stehen, der gemäß Art. 40 der Richtlinie 2007/46 eingerichtet wurde.

- 12 Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 692/2008 weist der Hersteller zum Erhalt einer EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs hinsichtlich u. a. der Emissionen von Schadstoffen nach, dass die betreffenden Fahrzeuge den Prüfverfahren entsprechen, die in den Anhängen III bis VIII, X bis XII, XIV, XVI und XX genannt sind. Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt im Wesentlichen, dass nach ihren Merkmalen die Fahrzeuge den verschiedenen Arten von Prüfungen gemäß Anhang I Abbildung 1.2.4 unterzogen werden, die selbst in verschiedenen Anhängen beschrieben sind. So fällt z. B. die Prüfung Typ 1 unter Anhang III („Prüfung der durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen“), und die Prüfung Typ 4 unter Anhang VI („Bestimmung der Verdunstungsemissionen“). Art. 3 Abs. 5 dieser Verordnung schreibt vor, dass „[d]er Hersteller ... technische Maßnahmen [ergreift], um zu gewährleisten, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen der Fahrzeuge während ihrer gesamten normalen Lebensdauer und bei normaler Nutzung entsprechend den Vorschriften dieser Verordnung wirksam begrenzt werden“.
- 13 Nach verschiedenen Studien und Medienberichten über Ereignisse, die zeigten, dass die durchgeführten Prüfungen des Typs 1 die tatsächlichen Schadstoffemissionswerte im praktischen Fahrbetrieb auf der Straße nicht widerspiegeln, änderte die Kommission durch eine Ergänzung die Verordnung Nr. 692/2008 auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007, d. h. nach dem „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ genannten Ausschussverfahren nach Art. 5a des in der vorstehenden Rn. 9 angeführten Beschlusses 1999/468. Dazu hat sie die angefochtene Verordnung erlassen. Die Erwägungsgründe 3 bis 10 der Letzteren weisen u. a. auf Folgendes hin:

„Die Kommission hat hierzu auf der Grundlage eigener Forschung und externer Informationen die Verfahren, Prüfungen und Anforderungen für die Typgenehmigung gemäß der Verordnung ... Nr. 692/2008 eingehend analysiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass die in der Betriebspraxis mit Fahrzeugen des Typs Euro 5/6 tatsächlich entstehenden Emissionen, insbesondere die [Stickstoffoxid]-Emissionen von Dieselfahrzeugen, die im [für die Prüfungen Typ 1 angewandten] vorgeschriebenen Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) gemessenen Emissionen erheblich überschreiten.

...

„Abschalteinrichtungen‘ im Sinne von Artikel 3 Absatz 10 der Verordnung ... Nr. 715/2007 zur Verringerung der Emissionsminderungsleistung sind verboten. Die jüngsten Ereignisse haben deutlich gemacht, dass die Durchsetzung von Rechtsvorschriften in dieser Hinsicht verstärkt werden muss. ...

...

Die Kommission hat im Januar 2011 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der alle Interessenträger an der Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Messung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (real driving emissions – RDE) mitwirken, das ein realistischeres Bild von den im Fahrbetrieb auf der Straße gemessenen Emissionen vermittelt. Dazu wurde nach ausführlichen Fachdiskussionen der in der Verordnung ... Nr. 715/2007 angeregte Weg beschritten, nämlich der Einsatz portabler Emissionsmesssysteme (PEMS) sowie das Regulierungskonzept verbindlicher Höchstwerte (NTE-Grenzwerte).

...

Die RDE-Prüfverfahren wurden mit der Verordnung (EU) 2016/427 der Kommission [vom 10. März 2016 zur Änderung der Verordnung ... Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) (ABl. 2016, L 82, S. 1)] eingeführt. Nun müssen quantitative RDE-Anforderungen erlassen werden, um die Auspuffemissionen unter allen normalen Betriebsbedingungen auf die Grenzwerte der Verordnung ... Nr. 715/2007 zu begrenzen. Dabei sollten statistische und technische Ungenauigkeiten der Messverfahren berücksichtigt werden.

Damit sich die Hersteller allmählich an die RDE-Vorschriften anpassen können, sollten die endgültigen quantitativen RDE-Anforderungen in zwei aufeinanderfolgenden Schritten eingeführt werden. In einem ersten Schritt, der ab vier Jahren nach den verbindlichen Daten für die verbindliche Anwendung von Euro 6 gelten sollte, sollte ein Übereinstimmungsfaktor von 2,1 gelten. Der zweite Schritt sollte ein Jahr und vier Monate nach dem ersten Schritt folgen; dann sollte die vollständige Einhaltung des Emissionsgrenzwertes für [Stickstoffoxide] von 80 mg/km gemäß der Verordnung ... Nr. 715/2007 zuzüglich einer Marge zur Berücksichtigung der zusätzlichen Messunsicherheiten beim Einsatz von portablen Emissionsmesssystemen (PEMS) gelten.“

- 14 Wie sich aus den Erwägungsgründen 3 bis 10 der angefochtenen Verordnung ergibt, wurde ein Verfahren zur Prüfung der Emissionen der Fahrzeuge im tatsächlichen Fahrbetrieb zuvor mit der Verordnung 2016/427 eingeführt. Dazu wurde die Verordnung Nr. 692/2008 um einen Anhang IIIA („Nachprüfung der Emissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb“) ergänzt, der einen zusätzlichen Prüfungsprozess, genannt Typ 1 A oder RDE, beschreibt, der die Abgasemissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb unter Nutzung eines portablen Emissionsmesssystems (PEMS) messen soll. Nach Nr. 2.1 dieses Anhangs der Verordnung 2016/427 gilt grundsätzlich, dass das Ergebnis einer RDE-Prüfung der Verordnung Nr. 715/2007 entspricht, wenn die bei dieser Prüfung festgestellten Emissionen während der gesamten normalen Lebensdauer des Fahrzeugs die NTE-Werte nicht überschreiten, die wie folgt berechnet werden: „NTE pollutant = CF pollutant × EURO-6, dabei ist ‚Euro 6‘ der für [unter Berücksichtigung der Art des Fahrzeugs] geltende Emissionsgrenzwert nach Anhang I Tabelle 2 der Verordnung ... Nr. 715/2007 [wie in der vorstehenden Rn. 6 dargelegt] und CF pollutant der Konformitätsfaktor für den jeweiligen Schadstoff“. Die Verordnung 2016/427 sah vor, dass, solange die Werte der Konformitätsfaktoren nicht festgelegt waren, die RDE-Prüfungen für die neuen Typgenehmigungen durchgeführt würden, aber lediglich zu Überwachungszwecken (Art. 3 Abs. 10 der Verordnung Nr. 692/2008 in der Fassung der Verordnung 2016/427).
- 15 Der Erlass der angefochtenen Verordnung bestand, was ihre mit den Rügen der Kläger zusammenhängenden Aspekte anbelangt, in diesem Kontext im Wesentlichen zum einen in der Festlegung eines Endes für den Zeitraum, in dem die RDE-Prüfungen nur zu Überwachungszwecken verwendet werden mussten, indem sie die Zeitpunkte für die Anwendung der NTE-Werte im Rahmen dieser Prüfungen für die Zwecke der Genehmigung oder Verweigerung der Typgenehmigung, dann der Zulassung, des Verkaufs oder der Inbetriebnahme von Neufahrzeugen bestimmte (z. B. kann ab dem 1. September 2017 die Typgenehmigung der Personenkraftwagen und Fahrzeuge zur Personenbeförderung nur erteilt werden, wenn die RDE-Prüfung bestanden wurde, und ab dem 1. September 2019 können die Neufahrzeuge dieser Klassen nicht mehr zugelassen, verkauft oder in Betrieb genommen werden, wenn ihr Typ eine solche Prüfung nicht erfolgreich bestanden hat), und zum anderen in der Festlegung des Übereinstimmungsfaktors CF pollutant für Stickstoffoxide (in diesem Schritt nicht für die anderen Schadstoffe). Dieser Wert ist als Option für die Hersteller für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren und vier Monaten ab dem Zeitpunkt, zu dem die Übereinstimmung mit diesen Prüfungen für die Typgenehmigung erforderlich ist, und für einen Übergangszeitraum von einem Jahr und vier Monaten ab dem Zeitpunkt, zu dem die Übereinstimmung mit diesen Prüfungen für die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Neufahrzeugen erforderlich ist, auf 2,1 festgesetzt. Der sogenannte „endgültige“ Normalwert des Übereinstimmungsfaktors CF pollutant für die Stickstoffoxide ist auf 1,5 festgesetzt.

- 16 Somit beträgt z. B. der für einen Diesel-Pkw oder ein Dieselfahrzeug zur Personenbeförderung der NTE-Wert für die Stickstoffoxidemissionen, der bei den RDE-Prüfungen nicht überschritten werden darf, um eine Typgenehmigung zu erhalten, 168 mg/km vom 1. September 2017 bis zum 31. Dezember 2019, dann 120 mg/km ab dem 1. Januar 2020, für einen in der Euro-6-Norm festgesetzten Emissionsgrenzwert von 80 mg/km, wie sich aus Art. 3 Abs. 10 Unterabs. 3 in Verbindung mit den Nrn. 2.1, 2.1.1 und 2.1.2 des Anhangs IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung ergibt. Die Kläger stellen die Bestimmungen der angefochtenen Verordnung in Frage, die für die Stickstoffoxidemissionen die Werte der Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant und die sich daraus ergebenden NTE-Werte festsetzen.
- 17 Im sektorbezogenen rechtlichen Rahmen, aber auf allgemeinerer Ebene, ist auch die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. 2008, L 152, S. 1) zu berücksichtigen. Nach Art. 1 Nr. 5 ist das Ziel dieser Richtlinie u. a. die Erhaltung der Luftqualität dort, wo sie gut ist, und Verbesserung der Luftqualität, wo das nicht der Fall ist. Für die verschiedenen Schadstoffe, die die Luft beeinträchtigen können, insbesondere für Stickstoffdioxid, werden darin Grenzwerte, Zielwerte, kritische Werte, Alarmschwellen, Informationsschwellen oder Beurteilungsschwellen und andere Daten festgelegt. Es ist vorgesehen, dass die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten von diesen für die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität in Gebiete unterteilt werden und dass ein Ballungsraum ein Gebiet sein kann.
- 18 Neben anderen Bestimmungen zur Kontrolle der Luftqualität sieht Art. 13 der Richtlinie 2008/50 vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Grenzwerte für verschiedene Schadstoffe, u. a. für Stickstoffdioxid, nicht überschritten werden. Art. 23 bestimmt, dass „[wenn] in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert ... [überschreiten], ... die Mitgliedstaaten dafür [sorgen], dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden ... Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten“. Nach diesem Artikel können diese Pläne auch Pläne für kurzfristige Maßnahmen umfassen. Dazu bestimmt Art. 24 Abs. 2 dieser Richtlinie:

„In diesen Plänen für kurzfristige Maßnahmen ... können im Einzelfall wirkungsvolle Maßnahmen zur Kontrolle und, soweit erforderlich, zur Aussetzung der Tätigkeiten vorgesehen werden, die zur Gefahr einer Überschreitung der entsprechenden Grenzwerte, Zielwerte oder Alarmschwellen beitragen. Diese Pläne können Maßnahmen in Bezug auf den Kraftfahrzeugverkehr ... umfassen.“

Verfahren und Anträge der Parteien

- 19 Die Städte Paris und Brüssel sowie der Ayuntamiento de Madrid haben am 26. Juni (Rechtssache T-339/16) bzw. am 29. Juni (Rechtssache T-352/16) und am 19. Juli 2016 (Rechtssache T-391/16) ihre Klageschriften eingereicht.
- 20 Mit gesonderten Schriftsätzen, die am 28. September, 23. September und 5. Oktober 2016 eingegangen sind, hat die Kommission nach Art. 130 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts Unzulässigkeitseinreden gegen die Klagen erhoben und beantragt, vorab darüber zu entscheiden.
- 21 Die Städte Paris und Brüssel sowie der Ayuntamiento de Madrid haben am 15. November bzw. am 16. November und am 15. November 2016 ihre Stellungnahmen zu den Unzulässigkeitseinreden der Kommission eingereicht.
- 22 Mit Beschlüssen vom 20. März 2017 hat das Gericht die Entscheidung über die Unzulässigkeitseinreden der Kommission dem Endurteil vorbehalten.
- 23 Die Kommission hat die Klagebeantwortungen am 2. Mai 2017 eingereicht.

- 24 Am 16. Mai 2017 hat das Gericht die Parteien aufgefordert, in den Erwiderungen und Gegenerwiderungen zu den Auswirkungen Stellung zu nehmen, die Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen haben könnte.
- 25 Die Städte Paris und Brüssel sowie der Ayuntamiento de Madrid haben am 28. Juni 2017 die Erwiderungen mit der vom Gericht erbetenen Stellungnahme eingereicht.
- 26 Die Kommission hat am 15. September 2017 die Gegenerwiderungen mit der vom Gericht erbetenen Stellungnahme eingereicht.
- 27 Mit Entscheidung vom 6. März 2018 hat die Vollversammlung des Gerichts die Rechtssachen an die Neunte erweiterte Kammer verwiesen.
- 28 Mit Entscheidung des Präsidenten der Neunten erweiterten Kammer des Gerichts vom 10. April 2018 sind die Rechtssachen T-339/16, T-352/16 und T-391/16 zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer das Verfahren beendender Entscheidung verbunden worden.
- 29 In der Sitzung vom 17. Mai 2018 haben die Stadt Paris, die Stadt Brüssel und die Kommission mündlich verhandelt und die schriftlichen und mündlichen Fragen des Gerichts beantwortet. Der Ayuntamiento de Madrid hat nicht an dieser mündlichen Verhandlung teilgenommen.
- 30 Die Stadt Paris beantragt,
- die von der Kommission erhobene Unzulässigkeitseinrede zurückzuweisen, ihren Antrag auf Nichtigkeitsklärung und ihren Antrag auf Schadensersatz für zulässig zu erklären und der Kommission aufzugeben, zur Sache vorzutragen;
 - die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären;
 - die Kommission zur Zahlung eines symbolischen Euro als Wiedergutmachung für den ihr durch den Erlass dieser Verordnung entstandenen Schaden zu verurteilen;
 - der Kommission sämtliche Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 31 Die Stadt Brüssel beantragt,
- ihre Klage für zulässig und begründet zu erklären;
 - die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären;
 - der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 32 Der Ayuntamiento de Madrid beantragt,
- die Unzulässigkeitseinrede der Kommission zurückzuweisen;
 - ihre Klage für zulässig zu erklären, sie in der Sache zu prüfen, die in der Klageschrift vorgebrachten Nichtigkeitsgründe zu würdigen und ihnen stattzugeben;
 - die angefochtene Verordnung hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) für nichtig zu erklären;
 - der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

33 Die Kommission beantragt,

- die Klagen insgesamt ohne Prüfung in der Sache als unzulässig abzuweisen;
- oder, in Bezug auf die Klagen der Städte Paris und Brüssel, die Nichtigkeitsklagen und die Schadensersatzklage der Stadt Paris als unbegründet abzuweisen;
- hilfsweise, in Bezug auf die Klage des Ayuntamiento de Madrid, diese als unbegründet abzuweisen;
- den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zu den Nichtigkeitsklagen

Zur Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen

- 34 Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV „[kann j]ede natürliche oder juristische Person ... gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben“.
- 35 Im vorliegenden Fall sind sich die Parteien darüber einig, dass die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen im Hinblick auf den dritten Fall von Art. 263 Abs. 4 AEUV zu beurteilen ist, nämlich denjenigen betreffend Klagen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die den Kläger unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Die Parteien sind sich auch darüber einig, dass im Sinne dieser Bestimmung die angefochtene Verordnung einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter darstellt und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht. Uneins sind sie nur in der Frage, ob die Kläger von der angefochtenen Verordnung unmittelbar betroffen sind, was die Kommission bestreitet, während die Kläger vorbringen, dass dies der Fall sei, da diese Verordnung ihre Befugnisse zur Regelung des Kraftverkehrs im Rahmen von Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung beschränke.
- 36 Da sich die Zulässigkeit der Klagen jedoch nach zwingendem Recht bestimmt und nicht zur Disposition der Parteien steht, ist im vorliegenden Fall zunächst zu entscheiden, ob die angefochtene Verordnung im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter darstellt, der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, Rn. 19).
- 37 Nach der Rechtsprechung fallen unter die Definition eines solchen Rechtsakts mit Verordnungscharakter die Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten, d. h. unter Ausschluss der Rechtsakte, die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV oder einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, wie dem in Art. 289 Abs. 2 AEUV festgelegten, das das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder den Rat mit Beteiligung des Parlaments tätig werden lässt, angenommen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 51 bis 61).
- 38 Die angefochtene Verordnung wurde von der Kommission, wie in der vorstehenden Rn. 9 ausgeführt, auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 erlassen, d. h. nach dem „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ genannten Ausschussverfahren nach Art. 5a des Beschlusses 1999/468. Es handelt sich daher nicht um einen Gesetzgebungsakt. Außerdem hat sie als Verordnung

allgemeine Geltung nach Art. 288 AEUV. Sie findet auf objektiv bestimmte Sachverhalte Anwendung und entfaltet rechtliche Wirkungen gegenüber allgemein und abstrakt beschriebenen Personengruppen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Februar 1988, *Kwekerij van der Kooy u. a./Kommission*, 67/85, 68/85 und 70/85, EU:C:1988:38, Rn. 15). Folglich ist sie ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV.

- 39 Zum Bestehen oder Nichtbestehen von Durchführungsmaßnahmen der angefochtenen Verordnung ist darauf hinzuweisen, dass für die Beurteilung der Frage, ob ein angefochtener Rechtsakt mit Verordnungscharakter Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, bei der Würdigung der Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage gegen diesen Rechtsakt nach Art. 263 Abs. 4 AEUV dritter Satzteil auf die Stellung der Person, die die Klage erhebt, und auf den Klagegegenstand abzustellen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2013, *Telefónica/Kommission*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 30 und 31).
- 40 Es zeigt sich jedoch, dass die angefochtene Verordnung gegenüber den Klägern keine Durchführungsmaßnahme verlangt, damit sie sich in die auf sie anwendbare Rechtsordnung eingliedert, selbst wenn sie gegenüber anderen Personen zahlreiche Umsetzungsentscheidungen impliziert, die z. B. zu auf diesen Bestimmungen gründende Genehmigungen oder Zulassungen von Fahrzeugen oder zur Verweigerung von ihnen führen. Diese bloßen Umsetzungsentscheidungen dürfen nicht mit den Durchführungsmaßnahmen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV dritter Satzteil verwechselt werden. Wenn nämlich alle Umsetzungsentscheidungen, u. a. diejenigen, die „repressiv“ oder „negativ“ sind und die Nichtbeachtung eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter sanktionieren sollen, auch als Durchführungsmaßnahmen angesehen werden müssten, wäre die Einführung des dritten Falls von Art. 263 Abs. 4 in den AEU-Vertrag oft wirkungslos, während sie gerade dem Anliegen entsprach, zu vermeiden, dass die Rechtsunterworfenen verpflichtet sind, „repressive“ oder „negative“ Maßnahmen ihnen gegenüber auszulösen, um eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts mit Verordnungscharakter im Wege einer Vorabentscheidung zu erlangen, wie insbesondere im Urteil vom 19. Dezember 2013, *Telefónica/Kommission* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 27), festgestellt wurde.
- 41 Zur Frage, ob die Kläger von der angefochtenen Verordnung unmittelbar betroffen sind, ist schließlich nach ständiger Rechtsprechung, wenn sich der beanstandete Rechtsakt auf die Rechtsstellung des Klägers unmittelbar auswirkt und seinen Adressaten, die mit seiner Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, sein Erlass vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus dem Unionsrecht ergibt, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden, der Kläger von diesem Rechtsakt im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV unmittelbar betroffen (Urteile vom 5. Mai 1998, *Dreyfus/Kommission*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, Rn. 43, und vom 17. September 2009, *Kommission/Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, EU:C:2009:556, Rn. 48; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 13. Mai 1971, *International Fruit Company u. a./Kommission*, 41/70 bis 44/70, EU:C:1971:53, Rn. 23 bis 29). An dieser Beurteilung hat sich mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009, der den dritten Fall einer Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV einführt, nichts geändert (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Oktober 2011, *Microban International und Microban [Europe]/Kommission*, T-262/10, EU:T:2011:623, Rn. 32, und vom 7. Juli 2015, *Federcoopesca u. a./Kommission*, T-312/14, EU:T:2015:472, Rn. 32).
- 42 Im vorliegenden Fall bringt die Kommission insbesondere vor, dass die Befugnisse der Kläger, zur Bekämpfung der Luftverschmutzung den Kraftverkehr zu regeln, durch die angefochtene Verordnung nicht beeinträchtigt würden; sie wirke sich daher entgegen ihrem Vorbringen nicht auf ihre Rechtsstellung aus. Insoweit würden die Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen nach den Euro-Normen, auf die sich die Kläger gegebenenfalls aufgrund von nationalen Regelungen bezögen, die die Modalitäten der Beschränkung des Verkehrs von Kraftfahrzeugen anhand deren Schadstoffemissionen begrenzten, durch diese Verordnung nicht geändert, insbesondere diejenigen, die sich aus der derzeit für die Neufahrzeuge gültige Euro-6-Norm ergäben. Das Bestehen dieser

nationalen Regelungen und die fehlende Änderung der sich aus dieser Norm ergebenden Grenzwerte belegten in zweifacher Hinsicht, dass die Kläger von dieser Verordnung nicht unmittelbar betroffen seien. Dazu räume die Stadt Brüssel ein, dass diese Verordnung sie nicht daran hindere, „autofreie Tage“ zu beschließen. Die Bestimmungen dieser Verordnung erlegten nur den Automobilherstellern Verpflichtungen betreffend die Auspuffemissionen von Schadstoffen bei den RDE-Prüfungen auf. Da die Kläger außerdem weder an den Verfahren dieser Prüfungen beteiligt seien, noch allgemeiner an den Verfahren zur Typgenehmigung der Fahrzeuge, werde ihre Rechtsstellung durch die fragliche Verordnung in keiner Weise beeinträchtigt.

- 43 Zur insoweit möglichen Auswirkung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46, der vorsieht, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten nicht unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern [dürfen], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“, zu der das Gericht die Parteien um Äußerung ersucht hat, macht die Kommission Folgendes geltend.
- 44 Die Kommission führt zunächst im Rahmen einer teleologischen Analyse aus, dass die Richtlinie 2007/46, ebenso wie die gesamten derzeitigen oder früheren europäischen Rechtsvorschriften über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, ihre Rechtsgrundlage in Art. 114 AEUV oder entsprechenden Artikeln der dem AEU-Vertrag vorangegangenen Verträge hätten. Dieser Artikel betreffe die „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“. Eine solche Rechtsgrundlage gestatte es nicht, in die Verkehrspolitik oder in die Umweltpolitik einzugreifen, und die Richtlinie 2007/46 sowie ihre Vorgängerrichtlinien sollten im Wesentlichen in jedem Mitgliedstaat das Inverkehrbringen von Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten erleichtern, indem sie eine Fragmentierung des Binnenmarkts durch Unterschiede zwischen den die Vermarktung von Fahrzeugen betreffenden Erfordernissen und Kontrollen, die ohne diese Harmonisierungsinstrumente weiter bestanden hätten, vermieden. Die Tragweite dieser Instrumente gehe darüber aber nicht hinaus. Insbesondere bezweckten sie keineswegs, die polizeilichen Befugnisse der Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Kraftverkehr zu begrenzen, wenn die Fahrzeuge erst von ihren Fahrern verwendet würden.
- 45 Die Kommission nimmt insoweit Bezug auf die verschiedenen Erwägungsgründe der Richtlinien 70/156 und 2007/46 sowie auf ihren Vorschlag für eine Richtlinie, die die Richtlinie 2007/46 ersetzen soll. Auch beträfen diese Harmonisierungsinstrumente nur die Genehmigung neuer Fahrzeugtypen und die Inbetriebnahme von Neufahrzeugen, aber nicht den Verkehr der bereits in Betrieb befindlichen Fahrzeuge. Wenn davon auszugehen wäre, dass die Richtlinie 2007/46 und ihre abgeleiteten „Rechtsakte“ die Befugnisse der Behörden der Mitgliedstaaten zur Regelung des Verkehrs begrenzten, hätten diese keine Befugnis mehr auf dem Gebiet, da die in Rede stehende Harmonisierung vollständig wäre, was als *reductio ad absurdum* die Fehlerhaftigkeit einer solchen Auslegung beweise. Im Übrigen könnten nach Auffassung der Kommission, selbst wenn die Union Maßnahmen von allgemeiner Tragweite auf dem Gebiet des Straßenverkehrs auf der Grundlage der Art. 91 oder 192 AEUV erlasse, um die Sicherheit des Verkehrs zu verbessern oder die Umweltqualität und den Schutz der Gesundheit von Menschen sicherzustellen, z. B. eine einheitliche Geschwindigkeitsbegrenzung für Lastwagen im Stadtgebiet, solche Maßnahmen mit dem Subsidiaritätsgrundsatz unvereinbar sein.
- 46 Sodann macht die Kommission im Rahmen einer von ihr als systematisch eingestuften Analyse geltend, dass der Ausdruck „Teilnahme am Straßenverkehr“ in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 keine eigenständige Bedeutung habe, sondern als zu der in dieser Bestimmung angeführten „Gruppe ,die Zulassung, de[r] Verkauf, die Inbetriebnahme“ gehörig zu verstehen sei.
- 47 In der Verordnung (EU) Nr. 167/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Februar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen (ABl. 2013, L 60, S. 1), die ebenfalls auf Art. 114 AEUV gestützt sei, regle die entsprechende

Bestimmung, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... das Inverkehrbringen, die Zulassung oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen, ... nicht unter Verweis auf die von dieser Verordnung erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern [dürfen], wenn diese den Anforderungen dieser Verordnung entsprechen“, ohne etwaige Verbote, Beschränkungen oder Beeinträchtigungen der Teilnahme am Straßenverkehr anzuführen. Insoweit weise der siebte Erwägungsgrund dieser Verordnung darauf hin, dass „[d]iese Verordnung ... die Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf Unionsebene in Bezug auf die Verwendung land- und forstwirtschaftlicher Fahrzeuge auf Straßen unberührt lassen [sollte]; dazu zählen unter anderem besondere Vorschriften für Führerscheine, die Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit oder Zugangsregelungen für bestimmte Straßen“. Die Kommission bringt Entsprechendes zur Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen (ABl. 2013, L 60, S. 52) sowie zur Verordnung (EU) 2016/1628 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Anforderungen in Bezug auf die Emissionsgrenzwerte für gasförmige Schadstoffe und luftverunreinigende Partikel und die Typgenehmigung für Verbrennungsmotoren für nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1024/2012 und (EU) Nr. 167/2013 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie 97/68/EG (ABl. 2016, L 252, S. 53) vor.

- 48 Nach Ansicht der Kommission bestätigt die Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2007/46 das Fehlen einer eigenständigen Bedeutung des Begriffs „Teilnahme am Straßenverkehr“ in ihrem Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2. Die Bestimmung habe in der Fassung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission gelautet: „Die Mitgliedstaaten gestatten die Zulassung, das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen ... nur dann, wenn sie die Anforderungen dieser Richtlinie erfüllen.“ Im Lauf der legislativen Erörterung des Wortlauts habe sich diese Bestimmung verändert, und zwar aus den folgenden Gründen, die in einem geänderten Vorschlag der Kommission dargelegt worden seien: „Um zu verhindern, dass die in dieser Richtlinie und in den einzelnen Rechtsakten festgelegten Bestimmungen für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen dadurch untergraben werden, dass nationale Vorschriften für Bau und Betrieb von Fahrzeugen erlassen werden, die nach dem Verkauf, der Genehmigung und/oder Inbetriebnahme gelten, wurde in Artikel 4 Absatz 3 eine Bestimmung über den freien Warenverkehr eingefügt.“ Folglich habe die Einfügung des Ausdrucks „Teilnahme am Straßenverkehr“ nicht den Zweck gehabt, den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften, die gerade ausgearbeitet worden seien, auszuweiten, sondern die Umgehung des an die Mitgliedstaaten gerichteten Verbots zu verhindern, sich dem Inverkehrbringen, der Zulassung oder der Inbetriebnahme von Neufahrzeugen, die den Bestimmungen dieser Rechtsvorschriften entsprechen, zu widersetzen. Dieselbe Art einer gegen Umgehungen gerichteten Bestimmung sei bereits in der Richtlinie 70/156 vorgekommen, die die „Benutzung“ anstelle der „Teilnahme am Straßenverkehr“ erfasst habe. Wie die vergleichbaren deutschen und niederländischen Bestimmungen beziehe sich Art. 9 des Erlasses des französischen Premierministers Nr. 2009-497 vom 30. April 2009 über die Genehmigung und Anerkennung von Fahrzeugtypen und zur Änderung der Straßenverkehrsordnung (JORF vom 3. Mai 2009, S. 7472), der die Richtlinie 2007/46 umsetze, nicht auf die „Teilnahme am Straßenverkehr“, sondern das „Inverkehrbringen“ der Fahrzeuge, einen Begriff, der den Zugang zum Markt betreffe.
- 49 Außerdem lässt nach Auffassung der Kommission die Richtlinie 2008/50 betreffend die Luftqualität, deren wesentliche Gesichtspunkte in der vorstehenden Rn. 17 dargelegt wurden, den Mitgliedstaaten freie Hand, Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu erlassen. Insbesondere könnten die Pläne für kurzfristige Maßnahmen, die diese Richtlinie vorsehe, Maßnahmen in Bezug auf den Kraftverkehr umfassen, was zeige, dass die Richtlinie 2007/46 und ihre abgeleiteten „Rechtsakte“ das Tätigwerden der Behörden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet in keiner Weise begrenzen.
- 50 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung der Umstand, dass ein Rechtsakt der Union eine juristische Person des öffentlichen Rechts daran hindert, die ihr zustehenden Befugnisse so auszuüben, wie sie es für richtig hält, ihre Rechtsstellung unmittelbar beeinträchtigt und

sie daher dieser Rechtsakt unmittelbar betrifft. Dies wurde z. B. in Rechtssachen entschieden, die die Gewährung öffentlicher Beihilfen durch Einheiten unterhalb der staatlichen Ebene betrafen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 1988, *Exécutif régional wallon und Glaverbel/Kommission*, 62/87 und 72/87, EU:C:1988:132, Rn. 6 und 8, vom 30. April 1998, *Vlaamse Gewest/Kommission*, T-214/95, EU:T:1998:77, Rn. 29, und vom 26. November 2015, *Comunidad Autónoma del País Vasco und Itelazpi/Kommission*, T-462/13, EU:T:2015:902, Rn. 34). Dasselbe wurde auch in einer Rechtssache betreffend Verpflichtungen im Agrarbereich und die auf landwirtschaftliche Erzeugnisse anwendbaren Zölle, die einem zukünftigen Mitgliedstaat vor seinem Beitritt auferlegt wurden, entschieden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juni 2009, *Polen/Kommission*, T-257/04, EU:T:2009:182, Rn. 56 bis 58). Ein Unionsrechtsakt würde jedoch eine Einheit unterhalb der staatlichen Ebene erst recht unmittelbar betreffen, wenn er die ihr zustehenden Rechtsetzungsbefugnisse beeinträchtigte (im vorliegenden Fall auf dem Gebiet der Regelung des Kraftverkehrs), und nicht nur ihre Befugnis, Einzelfallentscheidungen in einem vorab festgelegten Rahmen zu erlassen.

- 51 Sodann können im vorliegenden Fall bestimmte Arten von Kraftverkehrsregelungen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten erlassen werden können, insbesondere diejenigen, für die unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelte Einheiten zuständig sind, durch die angefochtene Verordnung tatsächlich nicht beeinträchtigt werden, unabhängig davon, ob sie mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts vereinbar sind.
- 52 Wie insoweit Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46, in deren Rahmen sich die angefochtene Verordnung einfügt, bestimmt, „[dürfen d]ie Mitgliedstaaten ... die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten nicht unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern, wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“. Nur Regelungen, die für die Bestimmung ihres Anwendungsbereichs Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise von Fahrzeugen berücksichtigen, die Gegenstand der Bestimmungen dieser Richtlinie, ihrer „Rechtsakte“ und der von diesen abgeleiteten Maßnahmen sind, können daher dagegen verstoßen. Das ist bei Verkehrsvorschriften nicht der Fall, die sämtliche Fahrzeuge oder eine Fahrzeugkategorie betreffen, die in Bezug auf andere Kriterien definiert ist (z. B. allgemein Fahrzeuge über 3,5 Tonnen), da diese Regelungen ihren Anwendungsbereich nicht in Bezug auf Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise der betroffenen Fahrzeuge definieren, die von dieser Richtlinie, ihren „Rechtsakten“ und den von diesen abgeleiteten Maßnahmen umfasst sind. Insoweit können insbesondere die meisten Regelungen der „Straßenverkehrsordnung“ oder in ihrer Anwendung erlassene Regelungen sowie die Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung, die sämtliche Fahrzeuge betreffen, wie diejenigen zur Schaffung von Fußgängerzonen, „autofreien Tagen“ oder einer alternierenden Fahrerlaubnis im Fall besonders starker Luftverschmutzung, von diesen Rechtsakten der Union nicht beeinträchtigt werden. Somit hat die Kommission zu Recht darauf hingewiesen, dass die Stadt Brüssel im Hinblick auf die angefochtene Verordnung nach freiem Ermessen „autofreie Tage“ habe einführen können.
- 53 Ebenso könnte eine Behörde eines Mitgliedstaats derzeit, ohne gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 zu verstoßen, auf Schadstoffemissionswerte gestützte Verkehrsbeschränkungen für Fahrzeuge vorschreiben, deren Klasse unter die Verordnung Nr. 715/2007 fällt und die nur bestenfalls die Euro-5-Norm erfüllen, da diese Norm und die früheren Euro-Normen für die Anwendung dieser Richtlinie nicht mehr in Kraft sind. Wie nämlich in der vorstehenden Rn. 6 dargelegt, gilt nach Art. 10 dieser Verordnung die Euro-6-Norm ab dem 1. September 2014 für die Typgenehmigung der neuen Personenkraftwagen und Fahrzeuge zur Personenbeförderung und ab dem 1. September 2015 für die Zulassung oder die Genehmigung zum Verkauf oder zur Inbetriebnahme dieser Fahrzeuge, wobei diese Zeitpunkte für die meisten der leichten Nutzfahrzeuge um ein Jahr verschoben wurden, während die schweren Nutzfahrzeuge unter eine andere Verordnung fallen. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Urteil vom 21. Dezember 2011, *Kommission/Österreich* (C-28/09, EU:C:2011:854), festgestellt hat, dass ein Mitgliedstaat, der bereits zur Bekämpfung der Luftverschmutzung das Befahren mit Lastkraftwagen, die bestenfalls unter eine alte Euro-Klasse fielen,

verboten hatte, anstelle des Erlasses eines sektoralen Fahrverbots, das auf Lastkraftwagen unabhängig von ihrer Euro-Klasse anwendbar war und gegen die Vorschriften des EG-Vertrags über den freien Warenverkehr verstieß, sich darauf hätte beschränken können, das ursprüngliche Verbot auf Lastkraftwagen der Euro-Klasse, die der ursprünglich betroffenen Klasse nachgefolgt war, auszudehnen, um diesen Vorschriften nachzukommen.

- 54 Hingegen ist hinsichtlich der von den Behörden der Mitgliedstaaten erlassenen Verkehrsvorschriften, die auf Schadstoffemissionswerte gestützte Verkehrsbeschränkungen für Fahrzeuge vorschreiben, deren Klasse unter die Verordnung Nr. 715/2007 fällt und die die Euro-6-Norm oder bei den RDE-Prüfungen die NTE-Werte erfüllen, die Situation anders, da die für diese Norm oder für diese Werte definierten Grenzwerte für die Schadstoffemissionen für die Anwendung der Richtlinie 2007/46 in Kraft sind.
- 55 Zwar fällt auch die Einführung von Verkehrsvorschriften unter die Befugnisse nach nationalem Recht, wie die Kommission im Wesentlichen vorbringt, selbst wenn sich die Mitgliedstaaten und ihre Behörden veranlasst sehen können, sie auch zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach der Richtlinie 2008/50 zu erlassen, um die Luftqualität sicherzustellen, und selbst dann, wenn gegebenenfalls diese Regelungen die Euro-Normen verwenden, um den Anwendungsbereich der von ihnen vorgeschriebenen Beschränkungen zu bestimmen.
- 56 Die Frage ist daher, ob die von den Behörden der Mitgliedstaaten erlassenen Verkehrsvorschriften, soweit sie die in der vorstehenden Rn. 54 angeführten Fahrzeuge betreffen sollten, ihrerseits gegen die Richtlinie 2007/46, insbesondere ihren Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2, verstießen.
- 57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteile vom 17. November 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12, und vom 19. Juli 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, Rn. 12). Insoweit wird auf die grammatische, die kontextuelle (oder systematische) und die teleologische Auslegung Bezug genommen.
- 58 Der in der vorstehenden Rn. 55 dargestellten Autonomie des nationalen Rechts wird nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 eine Grenze gesetzt, die die Behörden der Mitgliedstaaten daran hindert, aus Gründen der Schadstoffemissionswerte den Verkehr von Fahrzeugen zu beschränken, die die geltenden europäischen Erfordernisse in dem Bereich erfüllen, da nach dieser Bestimmung die Mitgliedstaaten „die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen ... nicht unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern [dürfen], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“.
- 59 Insbesondere könnte nach der grammatischen Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 eine Behörde eines Mitgliedstaats, u. a. eine Einheit unterhalb der staatlichen Ebene, Verkehrsbeschränkungen, die sich auf die Schadstoffemissionswerte der Fahrzeuge stützen, nicht für Fahrzeuge vorschreiben, deren Klasse unter die Verordnung Nr. 715/2007 fällt und die die Euro-6-Norm erfüllen, da diese Norm gilt und folglich solche Fahrzeuge den Erfordernissen dieser Richtlinie entsprechen. Ebenso könnte, da die angefochtene Verordnung die Werte für Stickstoffoxidemissionen festlegt, die während der RDE-Prüfungen nicht überschritten werden dürfen, eine solche Behörde keine auf die Schadstoffemissionswerte der Fahrzeuge gestützten Verkehrsbeschränkungen für diejenigen vorschreiben, deren Klasse unter die Verordnung Nr. 715/2007 fällt und die diese NTE-Werte während dieser Prüfungen einhalten. Es ist daran zu erinnern, dass diese Prüfungen und Grenzwerte seit dem 1. September 2017 zwingend angewendet werden, wie in der vorstehenden Rn. 15 dargelegt.

- 60 Es ist jedoch zu prüfen, ob das auf die teleologische und systematische Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 gestützte Vorbringen der Kommission diese Auslegung in Frage stellt.
- 61 Zur teleologischen Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 bringt die Kommission im Wesentlichen vor, dass diese Richtlinie und ihre „Rechtsakte“ sowie die von diesen abgeleiteten Maßnahmen nur das Ziel haben, sicherzustellen, dass Neufahrzeuge, die den harmonisierten Anforderungen nach diesen Texten entsprechen, unbeeinträchtigt im Rahmen der für den Binnenmarkt geltenden Grundsätze in den Mitgliedstaaten in den Verkehr gebracht werden können.
- 62 Für sich genommen ist dieses Vorbringen begründet, aber es kann die in der vorstehenden Rn. 59 dargelegte grammatische Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 nicht in Frage stellen.
- 63 Die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2007/46 ist Art. 95 EG (dessen materielle Bestimmungen in Art. 114 AEUV übernommen wurden). Art. 95 EG zielt auf die Verwirklichung der Ziele ab, die in Art. 14 EG (der seinerseits im Wesentlichen in Art. 26 AEUV übernommen wurde) genannt sind, nämlich die Errichtung des Binnenmarkts (Art. 14 Abs. 1 EG), der „einen Raum ohne Binnengrenzen [umfasst], in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital nach Maßgabe der Bestimmungen des [EG-Vertrags] gewährleistet ist“ (Art. 14 Abs. 2 EG). Wie außerdem die Kommission geltend macht, erlaubt diese Rechtsgrundlage der Union nicht, im Bereich der Waren oder Dienstleistungen alles zu harmonisieren, um den Binnenmarkt zu errichten. Art. 95 EG erlaubte nämlich, die „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“, zu erlassen, und im Urteil vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Parlament und Rat (C-376/98, EU:C:2000:544, Rn. 83), auf das sich die Kommission beruft, wurde entschieden, dass diese Bestimmung dem Unionsgesetzgeber keine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarktes gewährte. Wie im Wesentlichen in den Rn. 84 und 85 dieses Urteils dargelegt, beschränkt sich die Zuständigkeit nach Art. 95 EG auf Situationen, in denen Beeinträchtigungen des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen oder Kapital zwischen den Mitgliedstaaten tatsächlich abzuwenden ist.
- 64 Im vorliegenden Fall weist der zweite Erwägungsgrund der Richtlinie 2007/46 darauf hin, dass „[i]m Interesse der Verwirklichung und des Funktionierens des Binnenmarktes der Gemeinschaft ... die Genehmigungssysteme der Mitgliedstaaten durch ein gemeinschaftliches Genehmigungsverfahren ersetzt werden [sollten], das auf dem Grundsatz einer vollständigen Harmonisierung beruht“. Art. 1 („Gegenstand“) dieser Richtlinie bestimmt, dass sie „einen harmonisierten Rahmen mit den Verwaltungsvorschriften und allgemeinen technischen Anforderungen für die Genehmigung aller in ihren Geltungsbereich fallenden Neufahrzeuge [schafft]; damit sollen ihre Zulassung, ihr Verkauf und ihre Inbetriebnahme in der [Union] erleichtert werden“. Es trifft somit zu, dass das wesentliche Ziel dieser Richtlinie das Inverkehrbringen neuer Kraftfahrzeuge ist, d. h. der freie Verkehr bestimmter Waren zwischen den Mitgliedstaaten, dass sie nicht allgemein darauf abzielt, den Rahmen für die von den Behörden der Mitgliedstaaten erlassenen Straßenverkehrsregelungen, die diese Fahrzeuge erfassen, zu bilden, und dass sie nicht unter die Verkehrs- oder Umweltpolitik der Union fällt, auch wenn sie insoweit das in Art. 95 EG angeführte Erfordernis eines hohen Umweltschutzniveaus einbeziehen muss.
- 65 Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht jede Bestimmung über die Teilnahme neuer Kraftfahrzeuge am Straßenverkehr ihren Platz in der Richtlinie 2007/46 hätte. Es kommt häufig vor, dass eine Richtlinie oder eine andere Richtlinie, die auf der ersteren beruht, Bestimmungen enthält, die nicht unter das angestrebte Hauptziel fallen, sondern die praktische Wirksamkeit der Bestimmungen gewährleisten soll, die im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels erlassen wurden. So ist das Ziel der Richtlinien im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge die Förderung des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der öffentlichen Aufträge. Um dieses Ziel, d. h. die praktische

Wirksamkeit dieser Richtlinien, zu gewährleisten, wurden jedoch in spezifischen Richtlinien Bestimmungen erlassen, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen der öffentlichen Auftraggeber und der ausschreibenden Stellen wirksam, insbesondere möglichst rasch, nachgeprüft werden können, obwohl das Ziel der Richtlinien im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe keineswegs die Harmonisierung der gerichtlichen Rechtsbehelfe in den verschiedenen Mitgliedstaaten war (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juni 2009, Kommission/Frankreich, C-327/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:371, Rn. 2 bis 9). Ebenso umfassen Richtlinien, die den freien Verkehr von Informationsdienstleistungen (Presse, Radio, Fernsehen, Internet) sicherstellen sollen, im Hinblick auf seine Sicherstellung Bestimmungen, die Verbote in Bezug auf Tabakwerbung harmonisieren und einem Ziel des öffentlichen Gesundheitsschutzes dienen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Dezember 2006, Deutschland/Parlament und Rat, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 3 bis 11).

- 66 Außerdem ist nach ständiger Rechtsprechung bei verschiedenen möglichen Auslegungen einer Unionsvorschrift derjenigen der Vorzug zu geben, die die praktische Wirksamkeit der Vorschrift zu wahren geeignet ist (Urteile vom 6. Oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, Rn. 12 und 13, vom 22. September 1988, Saarland u. a., 187/87, EU:C:1988:439, Rn. 19, und vom 24. Februar 2000, Kommission/Frankreich, C-434/97, EU:C:2000:98, Rn. 21). Die Nennung der Teilnahme am Straßenverkehr hätte keine praktische Wirksamkeit, wenn, wie die Kommission vorbringt, sie dieselbe Tragweite oder Bedeutung hätte wie die „Zulassung, der Verkauf und die Inbetriebnahme“ der Fahrzeuge.
- 67 Daher kann gerade im Rahmen eines teleologischen Ansatzes Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 nicht dahin ausgelegt werden, dass er im Wesentlichen darauf beschränkt ist, dem neuen Eigentümer eines den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechenden neuen Kraftfahrzeugs das Recht einzuräumen, es zu kaufen, seine Zulassung zu erlangen, es in Betrieb zu nehmen und sich hinter das Lenkrad zu setzen, unbeschadet dessen, was danach folgt. Dadurch würde die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie beeinträchtigt, da das Inverkehrbringen möglicherweise betroffener Fahrzeuge durch die Befürchtung behindert würde, dass sie nicht normal verwendet werden könnten. Wenn z. B. ein Fahrer, der ein Fahrzeug verwendet, um nach Paris (Frankreich), Brüssel (Belgien) oder Madrid (Spanien) zu fahren, vorausahnen würde, dass die Kläger in ihrem Hoheitsgebiet den Verkehr von Fahrzeugen, die die Grenzwerte der Euro-6-Norm bei den RDE-Prüfungen nicht einhalten, verbieten würden, selbst wenn diese Fahrzeuge die NTE-Werte einhalten, würde ein solcher Fahrer möglicherweise vom Kauf eines darunter fallenden neuen Benzin- oder Dieselmotorkraftfahrzeugs absehen. Das Problem wäre umso größer, wenn zahlreiche Einheiten unterhalb der staatlichen Ebene zur Bekämpfung der Luftverschmutzung innerhalb der Union ähnlich vorgehen, wie dies in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden ist. Im Übrigen legt die Kommission in ihrer systematischen Argumentation dar, dass die Einfügung des Hinweises auf die Teilnahme am Straßenverkehr in diesen Unterabsatz der Einfügung einer gegen Umgehungen gerichteten Bestimmung entspreche, die das Inverkehrbringen der betreffenden Fahrzeuge ohne Beeinträchtigungen gewährleisten solle.
- 68 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission auch vorgebracht, dass es inkohärent sei, davon auszugehen, dass die Behörden der Mitgliedstaaten den Verkehr der den aktuellsten Anforderungen im Bereich der Bekämpfung der Luftverschmutzung entsprechenden Fahrzeuge nicht aus Gründen im Zusammenhang mit der Höhe ihrer Schadstoffemissionen einschränken könnten, und dass sie den Verkehr der Fahrzeuge auf der Grundlage von Erwägungen, die im Rahmen der Richtlinie 2007/46 nicht berücksichtigt seien, oder den Verkehr der älteren Fahrzeuge einschränken könnten, die den Anforderungen im Bereich der Begrenzung der Schadstoffemissionen durchaus entsprochen hätten, als sie in den Verkehr gebracht worden seien. Auf dieses Vorbringen ist zu entgegnen, dass es im Gegenteil in teleologischer Hinsicht kohärent ist, dass zum einen diese Richtlinie die Frage der Verkehrsbeschränkungen, die auf der Grundlage von Kriterien erlassen werden, die von den technischen Aspekten, die den Gegenstand ihrer Bestimmungen bilden (siehe oben, Rn. 52), unabhängig sind, nicht erfasst und zum anderen diese Richtlinie auch die Frage des Verkehrs derjenigen Fahrzeuge nicht erfasst, die die nunmehr in Kraft stehenden Anforderungen nach ihren

Bestimmungen nicht erfüllen, selbst wenn sie gegebenenfalls zum Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens den damals geltenden Anforderungen derselben Art entsprachen (siehe oben, Rn. 53). Diese Fahrzeuge sind definitionsgemäß entweder Neufahrzeuge, die jedoch normalerweise in der Union nicht mehr in den Verkehr gebracht werden können, oder Gebrauchtfahrzeuge, z. B. Neu- oder Gebrauchtfahrzeuge, die der Euro-5-Norm, aber nicht der Euro-6-Norm entsprechen. Beide fallen aus dem mit der Richtlinie geschaffenen Schutzbereich heraus, der neue Kraftfahrzeuge betrifft, die in der Union vermarktet werden sollen. Die teleologische Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 deckt sich in diesem Punkt mit der grammatischen Auslegung dieser Bestimmung.

- 69 Zur systematischen Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 macht die Kommission geltend, dass der Hinweis in dieser Bestimmung auf das Verbot der Beschränkung der Teilnahme am Straßenverkehr sich in den entsprechenden Bestimmungen der Verordnungen, die andere Arten von Fahrzeugen oder Maschinen betreffen als die von dieser Richtlinie erfassten, nicht wiederfinde und in letztere erst im Lauf der legislativen Erörterung des Wortlauts hinzugefügt worden sei, was zeige, dass dieser Hinweis keine andere Tragweite als die der Zulassung, des Verkaufs und der Inbetriebnahme der Fahrzeuge habe. Dieses Argument hat jedoch gegenüber demjenigen, das die Kommission zur teleologischen Auslegung dieser Bestimmung geltend gemacht hat, kaum eigenständige Bedeutung. Dass in einem Rechtstext ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass unter den oben angeführten Voraussetzungen die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen, die den Anforderungen nach diesem Rechtstext entsprechen, nicht beschränkt werden darf, und dass in einem anderen Rechtstext die Verwendung statt der Teilnahme am Straßenverkehr genannt ist und außerdem in weiteren Rechtstexten dazu nichts ausgeführt wurde, ändert nichts an dem Umstand, dass es einer Situation, die sich aus einer Vollharmonisierung wie der nach dieser Richtlinie ergibt, innewohnt, dass die Mitgliedstaaten und ihre Behörden, von besonderen Fällen abgesehen, sich einer Verwendung, für die eine Ware, die den in der Harmonisierungsmaßnahme festgelegten Anforderungen entspricht, gewöhnlich bestimmt ist, nicht widersetzen können, ohne die praktische Wirksamkeit dieser Maßnahme zu beeinträchtigen.
- 70 Dieser Grundsatz gilt zwar unbeschadet der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, sich auf Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV zu stützen, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Abweichung von einer Harmonisierungsmaßnahme u. a. aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und der Umwelt erlaubt. Diese ausnahmsweise gegebene Möglichkeit kann jedoch nur unter der unmittelbaren und strikten Kontrolle der Kommission umgesetzt werden, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass aufgrund dieser Möglichkeit die Befugnisse der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden nicht von der Harmonisierungsmaßnahme betroffen sind.
- 71 In der mündlichen Verhandlung wurden auch Art. 8 Abs. 3 und Art. 29 der Richtlinie 2007/46 geltend gemacht, die jeweils vorsehen:

„Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass ein Typ eines Fahrzeugs ... zwar den erforderlichen Bestimmungen entspricht, aber dennoch ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellt oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährdet, so kann er die Erteilung der EG-Typgenehmigung verweigern. In diesem Fall übermittelt er den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich ausführliche Unterlagen mit einer Begründung seiner Entscheidung und Belegen für seine Feststellungen.“

„(1) Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellen oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden, obwohl sie den für sie geltenden Anforderungen entsprechen oder ordnungsgemäß gekennzeichnet sind, so kann er die Zulassung solcher Fahrzeuge oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme solcher Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten in seinem Hoheitsgebiet für eine Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen.“

In einem solchen Fall unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat unverzüglich den Hersteller, die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission ...

[Es folgt ein Verfahren, das entweder zu einer Änderung der Regelung oder zu Maßnahmen führen kann, die auf ihre bessere Einhaltung abzielen].“

- 72 Abgesehen davon, dass hierzu dasselbe zu bemerken ist wie zu Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV, können Art. 8 Abs. 3 und Art. 29 der Richtlinie 2007/46 jedoch im Wesentlichen nur zu einer Verweigerung der EG-Typgenehmigung führen, die jede Vermarktung des betreffenden Fahrzeugtyps verhindert, oder zu einer Überprüfung der Regelung, was Maßnahmen sind, die sich sehr von den gezielten Verkehrsbeschränkungen unterscheiden, die von den Klägern in ihren Hoheitsgebieten ins Auge gefasst werden.
- 73 Auch das übrige Vorbringen der Kommission kann die Ergebnisse der grammatischen und teleologischen Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 nicht umkehren.
- 74 Dass nach der Richtlinie 2008/50 die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen haben, um die Luftverschmutzung zu bekämpfen, insbesondere im Rahmen der Pläne für kurzfristige Maßnahmen nach dieser Richtlinie, entbindet die Mitgliedstaaten nicht von ihren Verpflichtungen, die sich aus anderen Bestimmungen des Unionsrechts ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich, C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 111). Daher könnten nur in dem Fall, dass die grammatische und teleologische Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46 den Erlass jeglicher wirksamen Maßnahme der Beschränkung des Kraftverkehrs zur Bekämpfung der Luftverschmutzung unmöglich oder äußerst schwierig machen würde, diese Auslegungen anhand einer systematischen Auslegung dieser Bestimmung in Zweifel gezogen werden. Wie jedoch oben in den Rn. 52 und 53 dargelegt, behalten die Mitgliedstaaten und ihre Behörden die Befugnis, verkehrsbeschränkende Maßnahmen zu erlassen, die sämtliche Fahrzeuge oder bestimmte Fahrzeugklassen auf der Grundlage sehr allgemeiner Kriterien oder auch gezielt Fahrzeuge betreffen, die nicht mehr unter die in Kraft befindlichen Bestimmungen der Richtlinie 2007/46, ihrer „Rechtsakte“ und der von ihnen abgeleiteten Maßnahmen fallen. Insbesondere beschränken zwar die grammatische und die teleologische Auslegung dieser Bestimmung tatsächlich die Befugnisse der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, gezielte Verkehrsbeschränkungsmaßnahmen zu erlassen, die Fahrzeuge umfassten, die den in Kraft befindlichen Anforderungen nach dieser Richtlinie, ihren „Rechtsakten“ und den von ihnen abgeleiteten Maßnahmen entsprechen (z. B. eine Beschränkung betreffend die Fahrzeuge, die bei den RDE-Prüfungen die Grenzwerte der Euro-6-Norm überschreiten, aber unter den NTE-Werten bleiben), sie belässt ihnen jedoch einen erheblichen Ermessensspielraum, um Maßnahmen zu erlassen, die zur Verwirklichung der in der Richtlinie 2008/50 festgelegten Ziele beitragen, auch wenn aus der Sicht dieser Behörden diese Maßnahmen vielleicht nicht die angemessensten wären (z. B. eine allgemeine Beschränkung oder eine Beschränkung betreffend alle Fahrzeuge, die nur bestenfalls die Euro-5-Norm erfüllen).
- 75 Schließlich kann der Umstand, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2007/46 in manchen Mitgliedstaaten die „Inbetriebnahme“ und nicht die „Teilnahme am Straßenverkehr“ anführen, im vorliegenden Fall keinen Aspekt darstellen, der bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 dieser Richtlinie zu berücksichtigen ist. Nach ständiger Rechtsprechung müssen nämlich die Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinns und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten, die unter Berücksichtigung des Kontexts der Vorschrift und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung). Nach manchen Urteilen kann zwar selbst in Ermangelung einer ausdrücklichen Verweisung auf das Recht der Mitgliedstaaten die Anwendung des Unionsrechts eine Bezugnahme auf das Recht der Mitgliedstaaten einschließen, wenn der Unionsrichter im Unionsrecht oder seinen allgemeinen Rechtsgrundsätzen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür

hat, wie Inhalt und Bedeutung der fraglichen Bestimmung des Unionsrechts durch autonome Auslegung zu bestimmen sind (Urteil vom 18. Dezember 1992, Díaz García/Parlament, T-43/90, EU:T:1992:120, Rn. 36), doch ist dies hier nicht der Fall, wie sich aus der vorstehenden Würdigung ergibt.

- 76 Die grammatische, die teleologische und die systematische Auslegung der Richtlinie 2007/46 und insbesondere ihres Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 weisen daher in dieselbe Richtung, nämlich dass diese Richtlinie die Behörden eines Mitgliedstaats, ohne ihnen einen Beurteilungsspielraum zu belassen, tatsächlich daran hindert, die Teilnahme von Fahrzeugen am Straßenverkehr aus Gründen, die mit von dieser Richtlinie erfassten Aspekten ihrer Konstruktion oder Funktionsweise zusammenhängen, zu untersagen, zu beschränken oder zu behindern, wenn diese Fahrzeuge den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Dies bedeutet, dass die Kläger aufgrund des Erlasses der angefochtenen Verordnung, wie von ihnen vorgetragen, im Rahmen einer gezielten Maßnahme unter Berücksichtigung der Schadstoffemissionswerte der Fahrzeuge den Verkehr derjenigen Fahrzeuge, die bei den RDE-Prüfungen die in der Euro-6-Norm festgelegten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen nicht einhalten, gleichzeitig aber die in der angefochtenen Verordnung festgelegten höheren NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen einhalten, tatsächlich nicht beschränken können.
- 77 Die Städte Paris und Brüssel haben insoweit in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass das nationale Verwaltungsgericht, das z. B. von einem unzufriedenen Fahrer mit einer Klage gegen eine ihrer Maßnahmen, die unter den vorstehend in Rn. 76 angeführten Voraussetzungen den Verkehr von Fahrzeugen einschränken, befasst wird, eine solche Maßnahme auf jeden Fall wegen Verstoßes gegen die Richtlinie 2007/46 und die angefochtene Verordnung für nichtig erklären würde.
- 78 Ohne möglichen Entscheidungen der Gerichte der Mitgliedstaaten vorzugreifen, ist in der Tat darauf hinzuweisen, dass das Bestreben um Sicherung der für den europäischen Aufbauprozess unabdingbaren praktischen Wirksamkeit der Richtlinien zur Theorie der unmittelbaren Wirkung von Richtlinienbestimmungen geführt hat, die den Einzelnen Rechte verschaffen sollen, auf die sich diese gegenüber den Behörden berufen können (Urteil vom 4. Dezember 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, Rn. 12). Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2007/46, wonach ein Mitgliedstaat nicht „die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen ... unter Verweis auf die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern [kann], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen“, ist jedoch geeignet, den Einzelnen Rechte zu verschaffen, da er unbedingt, klar und genau ist, auch wenn die Kommission seine Tragweite in Frage gestellt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Oktober 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, Rn. 9, und vom 4. Dezember 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, Rn. 14). Es ist auch daran zu erinnern, dass nach Art. 288 Abs. 2 AEUV Verordnungen allgemeine Geltung haben, in allen ihren Teilen verbindlich sind, unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten und sich daher die Einzelnen auf sie berufen können.
- 79 Im Übrigen wären das Königreich Belgien, das Königreich Spanien und die Französische Republik auch nicht vor einer Vertragsverletzungsklage nach den Art. 258 oder 259 AEUV geschützt, wenn die eine oder andere Klägerin die oben in Rn. 77 angeführten Maßnahmen erließe. Die Mitgliedstaaten haften nämlich als solche für die Unionsrechtsverstöße aller ihrer Behörden (Urteil vom 5. Mai 1970, Kommission/Belgien, 77/69, EU:C:1970:34, Rn. 15). Allgemein ergreifen die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten. Dieser Grundsatz gilt für alle mitgliedstaatlichen Behörden, seien es solche der staatlichen Zentralgewalt, eines Gliedstaats oder sonstiger Gebietskörperschaften (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Juni 1990, Deutschland/Kommission, C-8/88, EU:C:1990:241, Rn. 13, und vom 13. April 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, Rn. 69). Nach diesem Grundsatz müssten daher die Kläger von sich aus davon Abstand nehmen, die oben in Rn. 76 beschriebenen Maßnahmen der Verkehrsbeschränkung zu erlassen.

- 80 Überdies ist die ebenfalls oben in Rn. 76 angeführte Beschränkung der Befugnisse für die Kläger real.
- 81 Insoweit haben die Kläger nicht nur nachgewiesen, dass sie nach dem nationalen Recht über Befugnisse zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit verfügten, insbesondere zur Bekämpfung der Luftverschmutzung, einschließlich der Befugnis, insoweit den Kraftverkehr einzuschränken. Dies stellt die Kommission nicht in Abrede.
- 82 Die Kläger haben auch Beispiele für Maßnahmen gegeben, die sie bereits erlassen hatten. So führte die Stadt Paris insbesondere durch zwei aufeinanderfolgende Entscheidungen der Bürgermeisterin und des Polizeipräsidenten eine verkehrsbeschränkte Zone ein, die ihrem gesamten innerstädtischen Gebiet entspricht, indem sie zunächst am 1. September 2015 und sodann am 1. Juli 2017 von 8 Uhr bis 20 Uhr an Wochentagen, von besonderen Ausnahmen abgesehen, den Verkehr von Fahrzeugen untersagte, die nicht zumindest eine bestimmte Euro-Norm erfüllen, z. B. derzeit die Euro-3-Norm für einen Diesel-Pkw. 2020 wäre die einzuhaltende Mindestnorm, um am Verkehr teilnehmen zu können, die Euro-5-Norm, und der „Klima-Luft-Energie-Plan“ dieser Stadt sieht ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge im Jahr 2024 und von Benzinfahrzeugen im Jahr 2030 vor, wie aus der Verfahrensakte hervorgeht. Die Stadt Brüssel hat eine große Fußgängerzone in ihrem Zentrum geschaffen und, wie bereits erwähnt, „autofreie Tage“ eingeführt. Der Ayuntamiento de Madrid hat 2015 und 2016 durch delegierte Rechtsakte der Abgeordneten für den Regierungsbereich Umwelt und Mobilität Verkehrsbeschränkungen in Zeiträumen starker Schadstoffbelastung erlassen, wie in dem von dieser Stadt erlassenen Plan für die Luftqualität 2011–2015 und dem Protokoll für zu ergreifende Maßnahmen in Zeiträumen starker Stickstoffdioxidbelastung vorgesehen.
- 83 Die Kläger haben auch entweder verschiedene Dokumente oder Studien über die Luftqualität in ihren Gebieten vorgelegt, die besorgniserregende Belastungsniveaus zeigen (trotz einer Verringerung der Stickstoffoxidemissionen über einen Zeitraum von rund zehn Jahren in Paris und Madrid), oder von der Kommission gegen das Königreich Belgien, das Königreich Spanien und die Französische Republik eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die Richtlinie 2008/50 angeführt, einschließlich solcher betreffend die Stickstoffoxidwerte, hinsichtlich derer die Kommission in einer von der Stadt Brüssel ihren Schriftsätzen beigefügten Pressemitteilung darauf hinwies, dass „der Großteil der Emissionen auf den Straßenverkehr im Allgemeinen und auf Dieselfahrzeuge im Besonderen zurückzuführen [war]“. In der mündlichen Verhandlung in den vorliegenden Rechtssachen vom 17. Mai 2018 ergänzte der Vertreter der Stadt Paris unwidersprochen, dass die Kommission mit einer Pressemitteilung vom selben Tag die Erhebung von Vertragsverletzungsklagen vor dem Gerichtshof gegen mehrere Mitgliedstaaten wegen Überschreitung der in dieser Richtlinie festgesetzten Grenzwerte für die Stickstoffdioxidkonzentration in der Luft ankündige, u. a. eine Klage gegen die Französische Republik, da zu hohe Konzentrationen insbesondere in Paris festgestellt worden seien (Mitteilung IP/18/3450).
- 84 Aus den vorstehend analysierten rechtlichen Aspekten und Umständen, insbesondere betreffend die Befugnisse der Kläger, den Kraftverkehr zum Schutz der Umwelt zu beschränken, und den Gebrauch, den sie davon machen, ergibt sich somit, dass die Beeinträchtigung der rechtlichen Situation der Kläger durch die angefochtene Verordnung nachgewiesen ist und diese Verordnung sie folglich im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV unmittelbar betrifft. Da außerdem die angefochtene Verordnung einen Rechtsakt mit Verordnungsscharakter, der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, im Sinne dieser Bestimmung darstellt, wie oben in den Rn. 38 und 40 ausgeführt, ergibt sich daraus, dass die von den Städten Paris und Brüssel und vom Ayuntamiento de Madrid erhobenen Nichtigkeitsklagen zulässig und die von der Kommission erhobenen Einreden der Unzulässigkeit zurückzuweisen sind.

Zur Begründetheit der Nichtigkeitsklagen

- 85 Die Kläger machen Klagegründe geltend, mit denen sie die Unzuständigkeit der Kommission für den Erlass der von ihnen beanstandeten Bestimmungen der angefochtenen Verordnung rügen, sowie Klagegründe, die sich in materiell-rechtlicher Hinsicht auf einen Verstoß gegen verschiedene unionsrechtliche Bestimmungen beziehen, die in drei Gruppen untergliedert werden können: Bestimmungen der Verordnung Nr. 715/2007 und, allgemeiner, von abgeleiteten Rechtsakten, die zur Gewährleistung der Luftqualität beitragen; Bestimmungen des EU-Vertrags und des AEU-Vertrags sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; verschiedene Rechtsgrundsätze. Außerdem habe die Kommission mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung einen Ermessensmissbrauch begangen.

– Zu den Klagegründen, mit denen die Unzuständigkeit der Kommission gerügt wird

- 86 Wie oben in den Rn. 7 und 8 dargelegt, ist die Kommission nach der Verordnung Nr. 715/2007 ermächtigt, verschiedene Durchführungsmaßnahmen zur Anwendung von deren Bestimmungen im Rahmen von nunmehr in der Verordnung Nr. 182/2011 vorgesehenen Verfahren zu erlassen. Vorliegend nimmt die angefochtene Verordnung in ihren Erwägungsgründen auf Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 Bezug, wonach die besonderen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen für die Typgenehmigung betreffend einige Elemente, insbesondere die Auspuffemissionen, von der Kommission nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle festgelegt werden, das seinerseits in Art. 5a des Beschlusses 1999/468 beschrieben ist, der bei Rechtsakten, in denen auf diesen Artikel verwiesen wird, nach Art. 12 der Verordnung Nr. 182/2011 weiterhin seine Wirkung behält.
- 87 Die Kläger tragen vor, dass die Voraussetzungen, unter denen die Kommission die Bestimmungen der Verordnung Nr. 715/2007 im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle ergänzen dürfe, hier nicht vorlägen, wofür sie insbesondere das nachstehend Wiedergegebene geltend machen.
- 88 Die Kläger weisen darauf hin, dass nach dem Erwägungsgrund 7a des Beschlusses 1999/468 „[a]uf das Regelungsverfahren mit Kontrolle ... bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen eines [von Parlament und Rat gemeinsam] erlassenen Rechtsakts zurückgegriffen werden [sollte], einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen[, jedoch die] wesentlichen Elemente eines Rechtsakts ... nur durch den Gesetzgeber auf der Grundlage des Vertrags geändert werden [dürfen]“. Die Stadt Brüssel ergänzt, dass der 25. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 715/2007 eine gleichartige Beurteilung enthalte und darauf hinweise, dass „[i]nsbesondere ... die Kommission die Befugnis erhalten [sollte], in Anhang I auf der Partikelzahl basierende Grenzwerte einzuführen sowie die in diesem Anhang festgelegten auf der Partikelmasse basierenden Grenzwerte neu zu bestimmen“, und dass, „[d]a es sich um Maßnahmen von allgemeiner Tragweite handelt, die eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung bewirken, ... diese Maßnahmen gemäß dem in Artikel 5a [dieses Beschlusses] genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen werden [sollten]“. Der Ayuntamiento de Madrid führt entsprechend den 26. Erwägungsgrund dieser Verordnung an, nach dem „[d]ie Kommission ... auch die Befugnis erhalten [sollte], spezifische Verfahren, Tests und Anforderungen für die Typgenehmigung sowie ein revidiertes Messverfahren für Partikel und auf der Partikelzahl basierende Grenzwerte einzuführen und Maßnahmen im Hinblick auf die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und Wartungsinformationen und Testzyklen zur Emissionsmessung zu erlassen“, und, „[d]a es sich um Maßnahmen von allgemeiner Tragweite handelt, die eine Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung bewirken, ... diese Maßnahmen gemäß dem in Artikel 5a [dieses Beschlusses] genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle zu erlassen [sind]“.

- 89 Die Kläger weisen auf die Unterschiede zwischen dem Regelungsverfahren mit Kontrolle und dem Gesetzgebungsverfahren hin, das zu einem Rechtsakt des Parlaments und des Rates führe. Indem die Kommission NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen eingeführt habe, die die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 definierten Grenzwerte für diese Emissionen – die obendrein bis dahin ständig nach unten revidiert worden seien – überstiegen, habe sie wesentliche Elemente dieser Verordnung geändert, ohne dafür zuständig zu sein. Die Stadt Brüssel fügt dem hinzu, dass sie nicht bestreite, dass die Kommission auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 ermächtigt sei, neue Prüfungen zu definieren. Sie stellt daher die Verordnungen Nr. 692/2008 und 2016/427 vor der Einbeziehung der Bestimmungen der angefochtenen Verordnung nicht in Frage. Hingegen beanstandet sie die Einführung neuer Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen durch die angefochtene Verordnung, die großzügiger seien als diejenigen in Anhang I der von Parlament und Rat erlassenen Verordnung Nr. 715/2007. Diese neuen Grenzwerte, die sich aus der Bestimmung des Übereinstimmungsfaktors CF pollutant in der angefochtenen Verordnung ergäben, nähmen den in der Euro-6-Norm in diesem Anhang festgesetzten Grenzwerten die praktische Wirksamkeit. Soweit die Kommission darlege, dass die festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant durch die Abweichungen, die zwischen den Daten aus den RDE-Prüfungen und den Daten aus den Laborprüfungen festgestellt werden könnten, gerechtfertigt seien, laufe eine Abmilderung der Grenzwerte für die erstere Art von Prüfungen darauf hinaus, auf die Euro-6-Grenzwerte zu verzichten, die in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgelegt seien.
- 90 Die Stadt Paris und der Ayuntamiento de Madrid ergänzen, dass die Kommission insoweit gegen wesentliche Formvorschriften verstoßen habe. Das gewöhnliche Tätigwerden der „Mitgesetzgeber“, insbesondere des Parlaments, hätte Verfahrensgarantien mit sich gebracht und zwangsläufig einen Einfluss auf den Inhalt des zu erlassenden Rechtsakts gehabt, der zumindest Gegenstand zahlreicher Änderungen gewesen wäre.
- 91 Die Kommission erinnert zunächst an den gesamten Gesetzgebungs- und Regelungskomplex, zu dem die angefochtene Verordnung gehöre, und will nachweisen, dass diese entgegen dem Vorbringen der Kläger zu einem besseren Schutz der Gesundheit der Unionsbürger und der Umwelt beitrage.
- 92 Die Typgenehmigung eines Neufahrzeugs laufe wie folgt ab. Der Hersteller stelle den zuständigen Behörden einen Prototyp vor, und diese hätten sich zu vergewissern, dass er den in Anhang IV der Richtlinie 2007/46 aufgezählten Anforderungen entspreche, insbesondere denjenigen nach der Verordnung Nr. 715/2007 in Bezug auf die Schadstoffemissionen. Sobald der „Typ“ genehmigt sei, beginne der Hersteller die industrielle Fertigung, und jedes einzelne vermarktete Fahrzeug müsse dem Typ entsprechen.
- 93 Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007, der die für die Euro-5-Norm und die Euro-6-Norm definierten Grenzwerte für Schadstoffemissionen enthalte, insbesondere diejenigen betreffend die Stickstoffoxide, sei nie geändert worden und sei „immer noch als solcher Teil des Unionsrechts“.
- 94 Die Verordnung Nr. 715/2007 lege selbst kein Verfahren für die Kontrolle der Einhaltung der in ihrem Anhang I festgelegten Schadstoffemissionsgrenzwerte fest, obwohl jedoch in Art. 5 Abs. 2 dieser Verordnung die Regel enthalten sei, dass, von aufgezählten Ausnahmefällen abgesehen, Abschaltvorrichtungen, die die Messung von Schadstoffemissionen verfälschen könnten, verboten seien.
- 95 Die Zuständigkeit für die Festlegung der Verfahren, Prüfungen und spezifischen Anforderungen für die Typgenehmigung durch Ergänzung der Verordnung Nr. 715/2007 und Änderung ihrer nicht wesentlichen Elemente liege bei der Kommission selbst im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle, wie aus Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung hervorgehe. Deren Art. 14 Abs. 3 übertrage ihr auch die weitere Beobachtung dieser Verfahren, Prüfungen und Anforderungen sowie der für die

Emissionsmessung verwendeten Fahrzyklen sowie, unter denselben Bedingungen, auch die Aufgabe, diese anzupassen, wenn sie nicht mehr geeignet seien oder den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen nicht mehr hinreichend entsprächen.

- 96 Die Kommission weist darauf hin, dass sie in diesem Rahmen die Verordnung Nr. 692/2008 erlassen habe, um insbesondere die Verfahren zur Kontrolle der Schadstoffemissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen durch einen auf Englisch „New European Driving Cycle“ (Neuer Europäischer Fahrzyklus, NEFZ) genannten Laborprüfungstyp, der damals dem Stand der Technik entsprochen habe (Prüfung Typ 1, oben in Rn. 12 angeführt), einzuführen. Wie sich aus dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 715/2007 ergebe, sei dem Unionsgesetzgeber bewusst gewesen, dass dieser Prüfungstyp möglicherweise ungeeignet sei, die tatsächlichen Schadstoffemissionen widerzuspiegeln, und er habe der Kommission ausdrücklich die Aufgabe übertragen, zu überprüfen, ob er nicht zu aktualisieren oder zu ersetzen sei.
- 97 Die Kommission habe daher ihre Tätigkeit auf zwei Bereiche ausgerichtet, wie in Nr. 10 ihrer Mitteilung über die Anwendung und die künftige Entwicklung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Emissionen von Fahrzeugen für den Leichtverkehr und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen (Euro 5 und Euro 6) (ABl. 2008, C 182, S. 17) dargelegt sei.
- 98 Zum einen habe sich die Kommission im Rahmen der Arbeiten des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen an der Gestaltung eines neuen Laborprüfungstyps, der „weltweit harmonisiertes Prüfverfahren für Leichtfahrzeuge“, auf Englisch „Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure“, genannt werde, beteiligt, der die tatsächlichen Schadstoffemissionen viel besser widerspiegle als die NEFZ-Prüfung. Insoweit sei durch den Erlass der Verordnung (EU) 2017/1151 der Kommission vom 1. Juni 2017 zur Ergänzung der Verordnung Nr. 715/2007, zur Änderung der Richtlinie 2007/46, der Verordnung Nr. 692/2008 der Kommission sowie der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 692/2008 (ABl. 2017, L 175, S. 1) die NEFZ-Prüfung durch die WLTP-Prüfung ersetzt worden.
- 99 Zum anderen habe die Kommission unter Einbeziehung sämtlicher Beteiligten, einschließlich mehrerer Umweltschutzorganisationen, in ihre Arbeiten ein Verfahren zur Messung der Schadstoffemissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb entwickelt. Dieses Verfahren sei mit dem Erlass der Verordnung 2016/427, die die Verordnung Nr. 692/2008 geändert habe, durch die Kommission im März 2016 für leichte Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge in die Unionsregelung eingeführt worden. Die Verordnung 2016/427, und nicht die angefochtene Verordnung, habe den Begriff der NTE-Werte eingeführt. Ein gleichartiges Vorgehen sei ab 2011 für die schweren Nutzfahrzeuge gewählt worden.
- 100 Die Laborprüfungen und die RDE-Prüfungen ergänzten einander. Erstere lieferten zahlreichere Informationen, während letztere den Vorteil hätten, es insbesondere aufgrund ihrer Dauer und der Verschiedenheit ihrer Durchführungsbedingungen zu erlauben, etwaige wiederholte Abweichungen von den Ergebnissen der Laborprüfungen zu ermitteln, die die Verwendung von Abschalteinrichtungen für die Laborprüfungen durch die Automobilhersteller aufdecken könnten, die deren Ergebnisse gegenüber denjenigen verfälschten, die sich bei einer normalen Verwendungssituation des Fahrzeugs ergäben. Daher sei in der Verordnung 2016/427 vorgesehen worden, dass selbst im Übergangszeitraum vor der am 20. April 2016 beginnenden Bestimmung der NTE-Werte die RDE-Prüfungen zu „Überwachungszwecken“ durchzuführen seien.
- 101 Die Kommission erläutert sodann im Wesentlichen, dass die verschiedenen Bedingungen der Straßenfahrten, die durchzuführen seien, um eine RDE-Prüfung zu validieren, ebenso wie die Verwendung der PEMS zu statistischen und technischen Unsicherheiten führten, die die Einführung von auf die Euro-6-Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen anzuwendenden Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant rechtfertigten, um ungültige Ergebnisse hinsichtlich der Einhaltung dieser Grenzwerte bei diesen Prüfungen sowie anschließende rechtswidrige Verweigerungen der Typgenehmigung zu verhindern. In der mündlichen Verhandlung hat die

Kommission dargelegt, dass eine RDE-Prüfung in Estland an einem Sommernachmittag und eine RDE-Prüfung in Luxemburg am frühen Morgen im Winter mit demselben Fahrzeug in Anbetracht der völlig verschiedenen Bedingungen zu ganz anderen Ergebnissen führen könnten. Da außerdem die RDE-Prüfungen zwischen eineinhalb und zwei Stunden dauerten, könnte sich ihre variable Dauer auf die Ergebnisse auswirken. Die PEMS selbst müssen drei zusammenzuführende Daten, um die ausgestoßene Stickstoffoxidmasse pro Kilometer zu bestimmen, wobei jede dieser drei Messungen einen Unsicherheitsgrad aufweise. Überdies könnten sich die PEMS während der Prüfung verstellen. Die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant seien in der Verordnung 2016/427 vorgesehen worden, um diese Unsicherheiten zu berücksichtigen, auch wenn deren Werte darin noch nicht festgestellt worden seien. Für die schweren Nutzfahrzeuge seien solche Faktoren bereits in den älteren Verordnungen vorgesehen worden.

- 102 Der Erlass der angefochtenen Verordnung, die am 15. Mai 2016 in Kraft getreten sei, habe eine Änderung der rechtlichen Tragweite der RDE-Prüfungen bewirkt, da eine solche Prüfung, die hinsichtlich der NTE-Werte, die nunmehr durch die Bestimmung von Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant festgesetzt seien, erfolglos verlaufe, ab den Anwendungszeitpunkten dieser Grenzwerte ohne Weiteres zur Verweigerung der Genehmigung des betreffenden Fahrzeugtyps führe. Die Kommission weist darauf hin, dass nach den Ergebnissen der Konsultationen, die seit mehreren Jahren mit den Beteiligten geführt würden, und wie im fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2016/427 angekündigt zwei aufeinanderfolgende Schritte für die NTE-Werte und die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant betreffend Stickstoffoxide festgelegt worden seien. So sei hinsichtlich der Typgenehmigung für Personenkraftwagen in der Zeit vom 1. September 2017 bis 31. Dezember 2019 ein auf Antrag des Herstellers anwendbarer vorläufiger Übereinstimmungsfaktor CF pollutant auf 2,1 festgesetzt worden. Der für alle ab 1. Januar 2020 zwingende gewöhnliche, sogenannte „endgültige“ Übereinstimmungsfaktor CF pollutant sei hingegen auf 1,5 festgesetzt worden.
- 103 Der gewöhnliche, sogenannte „endgültige“ Übereinstimmungsfaktor CF pollutant 1 sei, erhöht um eine technische Unsicherheitsmarge von 0,5, die im Hinblick auf die Leistung der aktuellen PEMS gerechtfertigt. Diese Unsicherheitsmarge werde einer jährlichen Überprüfung unterzogen und je nach Verbesserung der Qualität der Messungen revidiert. Der auf Antrag zu verwendende vorläufige Übereinstimmungsfaktor CF pollutant von 2,1 sei nicht nur durch diese technische Unsicherheitsmarge gerechtfertigt, sondern auch durch die statistische Unsicherheit im Zusammenhang mit den verschiedenen möglichen Fahrtstrecken, die im Rahmen der RDE-Prüfungen durchfahren werden könnten. Er sei innerhalb einer Bandbreite zwischen 1,6 und 2,2 von der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) auf der Basis einer Modellrechnung bestimmt worden, da es zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der angefochtenen Verordnung noch keine hinreichenden Erfahrungswerte gegeben habe. Nach Auffassung der Kommission müsste diese statistische Unsicherheit „abnehmen, da die neuen Fahrzeugtypen in die zwingenden RDE[-Prüfungen] einbezogen werden“, ebenso wie die technische Unsicherheit aufgrund der Verbesserungen an den PEMS. Insoweit sehe ein derzeit vorliegender Entwurf für eine Änderungsverordnung eine auf 0,43 gesenkte technische Unsicherheitsmarge vor, und damit einen gewöhnlichen, sogenannten „endgültigen“ Übereinstimmungsfaktor CF pollutant von 1,43.
- 104 Die Kommission leitet aus der Gesetzeslage und der Vorgeschichte des Erlasses der angefochtenen Verordnung ab, dass diese in keiner Weise eine „Erlaubnis zur Umweltverschmutzung“ oder eine Senkung des Umweltschutzniveaus darstelle, sondern im Gegenteil die rechtlichen Mittel für die Bekämpfung der Luftverschmutzung verstärke, indem sie die Typgenehmigung von Fahrzeugen verhindere, die mit verbotenen Abschaltvorrichtungen ausgestattet seien.
- 105 Auf die Klagegründe, mit denen die Kläger die fehlende Zuständigkeit für den Erlass der angefochtenen Verordnung rügen, legt die Kommission im Einzelnen zunächst dar, dass die Erwägungsgründe von Rechtsakten keine Bestimmungen darstellten, hinsichtlich derer die Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Verordnung vorgenommen werden könne.

- 106 Sodann weist sie darauf hin, dass die angefochtene Verordnung auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 erlassen worden sei. Sie legt den Ablauf des Verfahrens zu ihrem Erlass, im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle, dar und weist darauf hin, dass weder das Parlament noch der Rat dem Entwurf entgegengetreten seien.
- 107 Die Kommission bestreitet, dass sie mit der angefochtenen Verordnung ein wesentliches Element der Verordnung Nr. 715/2007, hier die in der Euro-6-Norm in Anhang I dieser Verordnung enthaltenen Grenzwerte für Schadstoffemissionen, geändert habe, wie dies die Kläger behaupteten. Allerdings sei ihr nach Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 nicht gestattet, die Grenzwerte in Anhang I der Verordnung zu ändern oder zu ersetzen.
- 108 Zum einen blieben jedoch die Grenzwerte in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 für die Laborprüfungen voll anwendbar, die der „Eckstein“ des Systems der Typgenehmigung der betreffenden Fahrzeuge seien und die durch die „weniger beständigen, weniger vollständigen und auf einer anderen Technologie beruhenden“ RDE-Prüfungen nicht ersetzt werden könnten.
- 109 Zum anderen seien die Grenzwerte in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 auch für die RDE-Prüfungen anwendbar, und die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant änderten sie nicht und ermöglichten nur, aus den Gründen, die mit den oben in den Rn. 101 und 102 dargelegten statistischen und technischen Unsicherheiten in Zusammenhang stünden, eine Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der Laborprüfungen, um Abschalteinrichtungen aufzudecken. Das wie dargestellt gestaltete Verfahren der RDE-Prüfungen, das die Laborprüfungen ergänze, bewirke daher keine Änderung wesentlicher Elemente dieser Verordnung, sondern gewährleiste im Gegenteil, dass sie besser eingehalten werde. Vor diesem Hintergrund bestreitet die Kommission insbesondere das Vorbringen der Stadt Brüssel in deren Erwiderung, wonach die NTE-Werte, die sich aus der Anwendung der Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant ergäben, den Grenzwerten für Schadstoffemissionen nach der Euro-6-Norm in diesem Anhang die praktische Wirksamkeit nähmen.
- 110 Insbesondere zum Vorbringen der Stadt Paris und des Ayuntamiento de Madrid, mit dem nachgewiesen werden soll, dass die Kommission gegen wesentliche Formvorschriften verstoßen habe, ist die Kommission der Ansicht, dass sie, da sie für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig gewesen sei, zwangsläufig die wesentlichen Formvorschriften beachtet habe, wenn sie das dafür vorgesehene Verfahren, nämlich das Regelungsverfahren mit Kontrolle, eingehalten habe. Sie erinnert insoweit an den Ablauf des Verfahrens, das zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt habe, und hebt hervor, dass sich das Parlament mehrheitlich nicht gegen den Entwurf ausgesprochen habe, was nach den anwendbaren Regeln ausreiche, um das Verfahren fortzusetzen, unabhängig von der Tatsache, dass diese Mehrheit knapp gewesen sei.
- 111 Zum Vorbringen mangelnder Transparenz des Verfahrens legt die Kommission schließlich dar, dass die Möglichkeit für den Gesetzgeber, die Kommission dazu zu ermächtigen, die Vorschriften eines Basisrechtsakts durch Durchführungsbestimmungen, die keine wesentlichen Elemente betreffen, zu ändern oder zu ergänzen, vom Unionsrichter anerkannt worden sei (Urteil vom 17. Dezember 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) und dass sie nunmehr in den Art. 290 und 291 AEUV verankert sei. Im vorliegenden Fall seien für die Einführung der RDE-Prüfungen jedenfalls öffentliche Konsultationen und Gutachten von Sachverständigen berücksichtigt worden.
- 112 Es ist darauf hinzuweisen, dass die angefochtene Verordnung, wie ihre Erwägungsgründe bestätigen, von der Kommission aufgrund von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007 erlassen wurde. Nach dieser Bestimmung kann die Kommission, wie oben in Rn. 8 ausgeführt, die besonderen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen für die Typgenehmigung von Fahrzeugen, insbesondere hinsichtlich der Auspuffemissionen und der Abschalteinrichtungen, festlegen, indem sie die Verordnung Nr. 715/2007 in nicht wesentlichen Elementen ändert und gegebenenfalls ergänzt.

- 113 Auch wenn er in den Erwägungsgründen der angefochtenen Verordnung nicht angeführt ist, ist auch Art. 14 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007, der oben in Rn. 10 wiedergegeben ist und im Wesentlichen die Änderung der den Gegenstand von Art. 5 Abs. 3 derselben Verordnung bildenden Elemente betrifft, zu berücksichtigen. Die angefochtene Verordnung führt nämlich dazu, die erfolgreiche Absolvierung der RDE-Prüfungen zu einer neuen Anforderung für die Typgenehmigung eines Fahrzeugs zu machen, d. h., dass sie dem Ziel genügen soll, die Tests vor dieser Typgenehmigung so anzupassen, dass „sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen“, wie in Art. 14 Abs. 3 dieser Verordnung vorgesehen.
- 114 Nach beiden Bestimmungen, sowohl Art. 5 Abs. 3 als auch Art. 14 Abs. 3 der Verordnung Nr. 715/2007, muss die Kommission daher, wie oben in Rn. 9 dargelegt, im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle nach Art. 5a des Beschlusses 1999/468 handeln. Der Erwägungsgrund 7a dieses Beschlusses, auf den sich die Kläger berufen und der die Tragweite von dessen Art. 5a präzisiert, weist selbst darauf hin, wie oben in Rn. 88 ausgeführt, dass das Regelungsverfahren mit Kontrolle anzuwenden ist „bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen eines nach dem Verfahren des Artikels 251 [EG] erlassenen Rechtsakts ..., einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen[, jedoch die] wesentlichen Elemente eines Rechtsakts ... nur durch den Gesetzgeber auf der Grundlage des Vertrags geändert werden [dürfen]“.
- 115 Da die Kläger vortragen, die Kommission habe mit der angefochtenen Verordnung ein wesentliches Element der Verordnung Nr. 715/2007 geändert, nämlich die für die Euro-6-Norm in Anhang I dieser Verordnung festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen, ist die erste zu lösende Frage diejenige, ob diese Grenzwerte ein wesentliches Element dieser Verordnung, das die Kommission nicht auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 3 derselben Verordnung in Verbindung mit Art. 5a des Beschlusses 1999/468 ändern kann, darstellen. Wenn dies der Fall ist, wird die zweite Frage zu prüfen sein, die darin besteht, ob die Kommission dadurch, dass sie in der angefochtenen Verordnung die bei den RDE-Prüfungen einzuhaltenden NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen bestimmt und Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant festgelegt hat, die für die Euro-6-Norm festgelegten Grenzwerte dieser Emissionen verändert hat.
- 116 Zur ersten Frage ist aus systematischer und teleologischer Sicht festzustellen, dass nach dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 715/2007 „in dieser Verordnung grundlegende Vorschriften zu Fahrzeugemissionen festgelegt [werden], während die technischen Spezifikationen in Durchführungsmaßnahmen festgelegt werden, die nach den Komitologieverfahren erlassen werden“. Sodann weist der vierte Erwägungsgrund dieser Verordnung darauf hin, dass „zur Erreichung der Luftqualitätsziele der EU Emissionen des Verkehrssektors ..., der privaten Haushalte und des Energie-, Agrar- und Industriesektors weiter gesenkt werden müssen“, dass „[i]n diesem Zusammenhang ... das Senken der Emissionen von Kraftfahrzeugen als Teil einer Gesamtstrategie angegangen werden [sollte]“ und dass „[d]ie Euro-5- und Euro-6-Normen ... eine der Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen von Partikeln und Ozonvorläuferstoffen wie Stickstoffoxid und Kohlenwasserstoff [sind].“ Im fünften Erwägungsgrund derselben Verordnung heißt es, dass, „[u]m die Ziele der EU für die Luftqualität zu erreichen, ... fortwährende Bemühungen zur Senkung von Kraftfahrzeugemissionen erforderlich [sind], dass „[d]eshalb ... die Industrie klare Informationen über die künftigen Emissionsgrenzwerte erhalten [sollte]“ und dass „[d]iese Verordnung ... daher neben der Euro-5-Stufe auch die Euro-6-Stufe der Emissionsgrenzwerte [umfasst].“ Der sechste Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 715/2007 ergänzt, dass „[z]ur Verbesserung der Luftqualität und zur Einhaltung der Luftverschmutzungsgrenzwerte ... insbesondere eine erhebliche Minderung der Stickstoffoxidemissionen bei Dieselfahrzeugen erforderlich [ist]“ und es „[d]abei ... notwendig [ist], in der Euro-6-Stufe ambitionierte Grenzwerte zu erreichen“.
- 117 Außerdem sind folgende Bestimmungen der Verordnung Nr. 715/2007 zu berücksichtigen. Art. 1 bestimmt, dass „[d]iese Verordnung ... gemeinsame technische Vorschriften für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen ... hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen fest[legt].“ Nach Art. 4 Abs. 1 weist

„[d]er Hersteller ... nach, dass alle von ihm verkauften, zugelassenen oder in der Gemeinschaft in Betrieb genommenen Neufahrzeuge über eine Typgenehmigung gemäß dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen verfügen“ und dass „[d]iese Pflichten ... ein[schließen], dass die in Anhang I und in den in Artikel 5 genannten Durchführungsmaßnahmen festgelegten Grenzwerte eingehalten werden“. Nach Art. 4 Abs. 2 müssen „[d]ie von dem Hersteller ergriffenen technischen Maßnahmen ... außerdem sicherstellen, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen entsprechend dieser Verordnung wirkungsvoll begrenzt werden“ und dass „[d]ie Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge ... insbesondere im Hinblick auf die Auspuffemissionen geprüft [wird], die die in Anhang I enthaltenen Grenzwerte nicht überschreiten dürfen“. Art. 10 schreibt den Mitgliedstaaten vor, gemäß dem dort nach Fahrzeugklassen festgelegten Zeitplan die Typgenehmigung oder die Zulassung, den Verkauf und die Inbetriebnahme von Neufahrzeugen zu verweigern, wenn sie „dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen nicht entsprechen, insbesondere den in Anhang I Tabelle 2 aufgeführten [Euro-5-Grenzwerten oder] Euro-6-Grenzwerten“.

- 118 Aus den vorstehend in den Rn. 116 und 117 angeführten Erwägungsgründen geht hervor, dass die für die Euro-6-Norm festgelegten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 ein wesentliches Element der Verordnung darstellen, ja sogar das zentrale Element, da alle Bestimmungen dieser Verordnung nur dem Zweck dienen, dass diese Grenzwerte – mit anderen Grenzwerten, die andere Schadstoffemissionen betreffen – eingehalten werden, und zwar während der gewöhnlichen Lebensdauer der Fahrzeuge unter gewöhnlichen Verwendungsbedingungen, und die Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen in der Verordnung selbst definiert sind (in Anhang I, der Bestandteil der Verordnung ist), sie sofort vom Parlament und vom Rat festgelegt wurden und keine Bestimmung der Verordnung die Kommission ausdrücklich ermächtigt, sie im Rahmen ihrer Durchführungsbefugnisse zu ändern.
- 119 Was dagegen die in Art. 3 Nr. 5 der Verordnung Nr. 715/2007 als nicht gasförmige Bestandteile im Abgas definierten partikelförmigen Schadstoffe anbelangt, bestimmt Art. 14 Abs. 2 dieser Verordnung, dass die Kommission nach Abschluss eines im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen durchgeführten Programms zur Partikelmessung und spätestens bei Inkrafttreten der Euro-6-Norm die in Anhang I aufgeführten Grenzwerte für die Partikelmasse „neu festzulegen“ und Grenzwerte für die Partikelzahl in diesen Anhang aufzunehmen hat. Das Fehlen einer gleichartigen Bestimmung hinsichtlich der Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen bestätigt, dass das Parlament und der Rat der Kommission nicht die Befugnis übertragen wollten, sie zu ändern. Der Ausnahmecharakter der Bestimmung über partikelförmige Schadstoffe wird im Übrigen durch andere Bestimmungen von Art. 14 dieser Verordnung bestätigt, nämlich durch die Abs. 4 und 5, nach denen die etwaige Einführung von Emissionsgrenzwerten für weitere Schadstoffe oder die Änderung der Emissionsgrenzwerte für die Auspuffemissionen von Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffen nach Kaltstart zu Vorschlägen der Kommission an das Parlament und den Rat führen muss. Folglich ist, von den partikelförmigen Schadstoffen abgesehen, die Festsetzung oder Änderung der Grenzwerte für Schadstoffemissionen, einschließlich Stickstoffoxide, der unter diese Verordnung fallenden Fahrzeuge Sache von Parlament und Rat.
- 120 Die für die Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 stellen folglich ein wesentliches Element dieser Verordnung dar, das von der Kommission nicht im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle geändert werden kann, wie die Kommission im Übrigen, wie oben in Rn. 107 angeführt, selbst einräumt.
- 121 Zur zweiten Frage trägt die Kommission vor, sie habe dadurch, dass sie in der angefochtenen Verordnung die bei den RDE-Prüfungen einzuhaltenden NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen durch die Festlegung von Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant definiert habe, die für die Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 nicht verändert. Es ist daran zu erinnern, dass die in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide auf Antrag des betreffenden

Automobilherstellern für einen je nach Fahrzeugklasse und Art der beantragten Rechtsakte zwischen 31. Dezember 2019 und 31. Dezember 2021 endenden Übergangszeitraum 2,1 und, normalerweise, 1,5 betragen. Bei ihrer Anwendung als Multiplikationsfaktoren auf die Euro-6-Emissionsgrenzwerte erlauben sie es, zu den NTE-Emissionswerten zu gelangen. Die Kommission argumentiert im Wesentlichen, dass die in der Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen nicht nur weiterhin für die Laborprüfungen anwendbar seien, sondern nunmehr auch für die RDE-Prüfungen, da die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant nur statistische und technische Korrekturfaktoren seien.

- 122 Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass aus Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 715/2007, wonach „[d]ie von dem Hersteller ergriffenen technischen Maßnahmen ... sicherstellen [müssen], dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen entsprechend dieser Verordnung wirkungsvoll begrenzt werden“, hervorgeht, dass die in der Euro-6-Norm in Anhang I dieser Verordnung festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb einzuhalten sind und folglich auch bei den offiziellen Prüfungen im tatsächlichen Fahrbetrieb vor der Typgenehmigung. Die Kommission bestreitet dies nicht, zumal sie selbst vorbringt, dass dies der Fall sei.
- 123 Daher ist das Argument der Kommission, wonach die in der Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen für die Laborprüfungen voll anwendbar blieben, auch wenn es zutreffend ist, nicht stichhaltig, da diese Grenzwerte auch bei den RDE-Prüfungen eingehalten werden müssen. Was das oben in Rn. 108 angeführte Vorbringen anbelangt, wonach die Laborprüfungen der „Eckstein“ der Kontrolle der Schadstoffemissionen von Fahrzeugen sei, so steht diesem die Tatsache entgegen, dass gerade die Bedingungen dieser Prüfungen zu weit vom tatsächlichen Fahrbetrieb entfernt sind, um für sich allein die Einhaltung der in der Verordnung enthaltenen Regeln über die Schadstoffemissionen von Fahrzeugen gewährleisten zu können, wie bereits der 15. Erwägungsgrund dieser Verordnung andeutete und in den Erwägungsgründen 1, 2 und 4 der Verordnung 2016/427, mit der die RDE-Prüfungen in die Regelung eingeführt wurden, ausdrücklich angegeben ist, ebenso wie in den Erwägungsgründen 3 und 7 der angefochtenen Verordnung. Die Laborprüfungen liefern daher zwar sehr detaillierte und nützliche Informationen über das „Verhalten“ der Fahrzeuge, insbesondere seit die NEFZ-Prüfungen durch die WLTP-Prüfungen ersetzt wurden, doch sind neben ihnen die RDE-Prüfungen nicht zweitrangig.
- 124 Die RDE-Prüfungen sind, auch wenn sie besonderen Zwängen unterliegen, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit bestimmten Unsicherheitsmargen, wie die Kommission erläutert, so gestaltet, dass sie den gewöhnlichen Fahrbetrieb besser erfassen als die Laborprüfungen, wie in den oben in Rn. 123 angeführten Erwägungsgründen der Verordnung 2016/427 und der angefochtenen Verordnung dargelegt wird. Insbesondere der vierte Erwägungsgrund der Verordnung 2016/427 weist darauf hin, dass das Ziel der Arbeiten, die zu den in dieser Verordnung definierten RDE-Prüfungen geführt haben, die „Entwicklung eines Prüfverfahrens [RDE], das ein realistischeres Bild von den im Fahrbetrieb auf der Straße gemessenen Emissionen vermittelt“, war.
- 125 Die Bedeutung der RDE-Prüfungen wurde im Übrigen größer, seit deren rechtliche Tragweite mit der angefochtenen Verordnung dahin geändert wurde, dass, wie die Kommission dargelegt hat, diese Prüfungen ab den Anwendungszeitpunkten der von ihr definierten NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen nicht mehr nur zu „Überwachungszwecken“ durchgeführt werden, sondern es von ihren Ergebnissen abhängt, ob eine Typgenehmigung erlangt wird und die betreffenden Fahrzeuge zugelassen, verkauft und in Betriebe genommen werden können und am Straßenverkehr teilnehmen können.

- 126 Folglich hat das Nebeneinander von Laborprüfungen und RDE-Prüfungen keine Auswirkung auf die Verpflichtung, die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen im praktischen Fahrbetrieb und folglich bei den RDE-Prüfungen einzuhalten.
- 127 Unter diesen Umständen ist es nach der derzeit geltenden Rechtslage unzulässig, wenn die Kommission selbst mittels Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant als NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen, die bei den RDE-Prüfungen nicht überschritten werden dürfen, Werte festlegt, die über den Grenzwerten für diese Emissionen nach der Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 liegen.
- 128 Dies führt nämlich *de facto* dazu, dass für die RDE-Prüfungen die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen geändert werden, obwohl diese, wie oben aus Rn. 122 hervorgeht, auf die RDE-Prüfungen anzuwenden sind.
- 129 Das System, mit dem ein Koeffizient (der Übereinstimmungsfaktor CF pollutant) als Multiplikator auf die für die Euro-6-Norm geltenden Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen angewandt werden soll, führt zwangsläufig dazu, dass diese Norm selbst geändert wird, anders als ein System, das die Leistungsfähigkeit und die möglichen Fehler der Messgeräte berücksichtigt, indem es an den Messungen selbst Korrekturen vornimmt, nicht jedoch an den einzuhaltenden Grenzwerten. Bewegen sich die Fehlermargen für die festgestellten Messungen in einem hinreichend engen Verhältnis, erlaubt es die zweite Art von System, mit einem angemessenen Grad an Zuverlässigkeit zu überprüfen, ob die Grenzwerte eingehalten werden.
- 130 Da jedoch die Änderung der für die Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007, wie oben in Rn. 120 festgestellt, die Änderung eines wesentlichen Elements dieser Verordnung darstellt, war die Kommission nicht dafür zuständig, eine solche Änderung aufgrund ihrer im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle ausgeübten Durchführungsbefugnisse nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 3 dieser Verordnung vorzunehmen.
- 131 Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant und die NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen in der Verordnung 2016/427 vorgesehen sind, gegen die keine Nichtigkeitsklage erhoben wurde. Zum einen kann diese Verordnung, die ebenfalls eine Verordnung der Kommission ist, keinen „Schutz“ vor der Anwendung der oben in den Rn. 112 bis 120 geprüften Bestimmungen der Verordnung Nr. 715/2007 bieten, die in diesem Bereich den Umfang der Durchführungsbefugnisse der Kommission festlegen, und zum anderen führt die angefochtene Verordnung selbst dazu, dass für die Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen NTE-Werte angewandt werden, die über den für die Euro-6-Norm festgesetzten Grenzwerten liegen, und zwar an deren Stelle, indem sie diese Werte für die Ermittlung des Erfolgs oder Misserfolgs bei diesen Prüfungen verbindlich macht.
- 132 Den von den Klägern geltend gemachten Nichtigkeitsgründen betreffend die Unzuständigkeit der Kommission ist daher stattzugeben, soweit sie die in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant betreffen, aus denen sich die NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen ergeben.
- 133 Der Vollständigkeit halber ist klarzustellen, dass, selbst wenn die Kommission entgegen den vorstehenden Ausführungen dennoch Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant festsetzen könnte, um bestimmten Unschärfen Rechnung zu tragen, sie unter Einhaltung des Umfangs ihrer Durchführungsbefugnisse jedenfalls nicht die in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Werte festlegen konnte. Diese Werte erlauben es nicht, mit einem angemessenen Grad an Zuverlässigkeit zu

überprüfen, ob bei den RDE-Prüfungen die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen eingehalten werden, obwohl diese nach den Ausführungen oben in Rn. 122 hierbei anzuwenden sind.

- 134 Angesichts der sehr hohen Werte der festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant von 2,1 und 1,5 können nämlich die bei den RDE-Prüfungen gemessenen Stickstoffoxidemissionswerte bis zu mehr als doppelt so hoch bzw. bis zu eineinhalbmal höher sein als die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Werte für diese Emissionen, ohne dass eine Prüfung als negativ angesehen würde. Dies erlaubt, um ein von den Klägern gegebenes Beispiel aufzugreifen, einem Diesel-Pkw, dessen Stickstoffoxidemissionen nach der Euro-6-Norm auf 80 mg/km beschränkt sind, erfolgreich eine RDE-Prüfung zu bestehen, wenn er innerhalb des Übergangszeitraums unterhalb einer Messung von 168 mg/km und nach diesem Zeitraum unterhalb einer Messung von 120 mg/km bleibt. Es ist daran zu erinnern, dass der für die Euro-5-Norm festgesetzte Grenzwert 180 mg/km für denselben Fahrzeugtyp betrug.
- 135 Selbst unterstellt, alle Erläuterungen der Kommission zu den technischen und statistischen Unsicherheitsmargen, die die in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant gerechtfertigt haben sollen, seien zutreffend, erlauben die sich daraus ergebenden NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen nicht, mit einem angemessenen Grad an Zuverlässigkeit zu überprüfen, ob die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für diese Emissionen von einem Fahrzeug bei einer RDE-Prüfung eingehalten werden oder nicht.
- 136 Selbst wenn nur die Anwendung des normalen, sogenannten „endgültigen“ Übereinstimmungsfaktors CF pollutant von 1,5 betrachtet wird, der mit einer technischen Unsicherheitsmarge von 0,5, d. h. von 50 %, erklärt wird, ist festzustellen, dass eine Fehlermarge von 50 % die Hälfte von dem darstellt, was gemessen werden soll, und dass diese Marge, wenn sie in eine echte Fehlermarge hinsichtlich der Messung des Geräts umgewandelt wird, zu einer Marge von 33 % führt (es wird zugelassen, dass eine Messung mit 120 mg/km in Wirklichkeit Emissionen von 80 mg/km, also einem Drittel weniger als gemessen, entsprechen kann). Das bedeutet, dass nach einer RDE-Prüfung nicht bestimmt werden kann, ob das geprüfte Fahrzeug diese Grenzwerte, auch nur annähernd, einhält. Somit kann unter Berücksichtigung eines solchen Faktors, wenn ein PEMS nach einer RDE-Prüfung eines Diesel-Pkws einen Stickstoffoxidemissionswert von 120 mg/km anzeigt, dies dreierlei bedeuten: Entweder das Gerät liefert genaue Messungen und das Fahrzeug stößt 120 mg/km Stickstoffoxide aus, d. h. das Eineinhalbfache dessen, was die Euro-6-Norm erlaubt, oder das Gerät kann tatsächlich Messfehler in einem Umfang aufweisen, der der von der Kommission geltend gemachten Unsicherheitsmarge entspricht, was bedeuten kann, dass das Fahrzeug tatsächlich 80 mg/km Stickstoffoxide ausstößt, also die Norm gerade einhält, oder aber, wenn sich das Gerät in die andere Richtung getäuscht hat, dass das Fahrzeug tatsächlich 160 mg/km Stickstoffoxide ausstößt, d. h. das Doppelte dessen, was diese Norm erlaubt. Entgegen den Angaben, die die Kommission in der mündlichen Verhandlung auf eine schriftliche Frage des Gerichts gemacht hat, ist aber durch nichts gewährleistet, dass das die Umwelt zu stark verschmutzende Fahrzeug, das dank der technischen Unsicherheitsmarge mit Erfolg die RDE-Prüfung absolviert haben sollte, zwangsläufig bei der Laborprüfung „erwischt“ wird. Es ist z. B. durch nichts gewährleistet, dass ein bei der RDE-Prüfung mit 100 mg/km „gemessener“ Diesel-Pkw, der während dieser Prüfung tatsächlich Stickstoffoxide in diesem oder einem größeren Umfang ausgestoßen hat, bei der Laborprüfung mehr als 80 mg/km an Stickstoffoxidemissionen aufweisen wird. Wären die Laborprüfungen so zuverlässig, wären im Übrigen die RDE-Prüfungen nicht erforderlich. Die vorstehend festgestellten Probleme bestehen erst recht, wenn der vorläufige Übereinstimmungsfaktor von 2,1 verwendet wird.
- 137 Folglich erlaubt das Ausmaß der Unsicherheit, das sich aus der Höhe der in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant ergibt, entgegen dem Vorbringen der Kommission jedenfalls nicht, die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen zur Anwendung zu

bringen, in Anbetracht der sehr starken Abweichungen, die zwischen diesen Grenzwerten und den tatsächlich während der Prüfungen ausgestoßenen Mengen möglich sind, obwohl die NTE-Werte dieser Emissionen nach den mit den PEMS vorgenommenen Messungen nicht überschritten wären. Das Ausmaß der Unsicherheit führt so praktisch dazu, dass die Grenzwerte für diese Prüfungen geändert werden, obwohl diese Grenzwerte nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 715/2007 im tatsächlichen Fahrbetrieb und infolgedessen, wie oben in Rn. 122 ausgeführt, bei den offiziellen Prüfungen im tatsächlichen Fahrbetrieb vor der Typgenehmigung eingehalten werden müssen. Aus diesen Gründen hat die Kommission somit, wie oben in Rn. 132 dargelegt, auch die Grenzen ihrer insoweit bestehenden Befugnis nicht beachtet.

138 Soweit die Kommission den vorläufigen Übereinstimmungsfaktor CF pollutant von 2,1 speziell damit rechtfertigt, dass zu der für den normalen, „endgültigen“ Übereinstimmungsfaktor CF pollutant festgelegten technischen Unsicherheitsmarge von 0,5 eine statistische Unsicherheitsmarge von 0,6 hinzukomme, ist ebenfalls der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass diese Erläuterungen im Hinblick auf das von der Kommission nach eigenen Angaben verfolgte Ziel, für die Einhaltung der für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgelegten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen zu sorgen, nicht überzeugend sind.

139 Nach den Angaben der Kommission steht die vorläufige statistische Unsicherheitsmarge von 60 % mit den verschiedenen möglichen Fahrtstrecken im Zusammenhang, die von den Fahrern bei den Prüfungen zurückgelegt werden könnten. Gewiss würden ohne besondere Anweisungen verschiedene Fahrer, denen ein und dasselbe Fahrzeug für eine Straßenfahrt während einer bestimmten Dauer anvertraut würde, je nach ihrem Fahrstil, den von ihnen tatsächlich befahrenen Straßen und den Verkehrsbedingungen mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen zurückkehren. Im Allgemeinen werden jedoch mögliche Abweichungen oder statistische Unsicherheiten (Risiko der fehlenden Repräsentativität der Ergebnisse gegenüber der Gesamtwirklichkeit) durch eine Arbeit an der Repräsentativität des Musters oder der Versuchsanordnung (im vorliegenden Fall an der Repräsentativität der Prüfung) oder durch die Zahl der durchgeführten Versuche (im vorliegenden Fall die Zahl der Prüfungen) korrigiert, und nicht durch den Hinweis, dass die Ergebnisse mit einer Fehlermarge von 60 % behaftet sein könnten. Vorliegend können durch das Vorschreiben einer für den tatsächlichen Durchschnittsbetrieb eines Fahrzeugs (Betriebsart – Landstraße-Stadt-Autobahn – und Verkehrsbedingungen) ausreichend repräsentativen Strecke und eines „durchschnittlichen“ Fahrstils erhebliche Fehler in Bezug auf einen solchen Betrieb vermieden werden. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission im Übrigen selbst mehrere Elemente aus Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008, die die Bedingungen der RDE-Prüfungen definiert, angeführt, die in diese Richtung gehen: So müssen die drei Prüfstreckentypen – Landstraße, Stadt, Autobahn – hinsichtlich ihrer Dauer einigermaßen ausgeglichen sein, die Prüfungen müssen an einem Werktag und unter 700 Höhenmeter stattfinden und für die Geschwindigkeiten ist ein Rahmen vorgesehen. Unter diesen Umständen dürfte das zufallsabhängige Variieren der Gesamtdauer der Fahrt zwischen eineinhalb und zwei Stunden, das das Einsetzen oder Aussetzen der Wirkung einer etwaigen Abschalteneinrichtung zu einem genauen Zeitpunkt durchkreuzen soll, zu keinen stark spürbar abweichenden Ergebnissen je nach tatsächlicher Dauer der Prüfungen führen.

140 Außerdem, selbst wenn es möglich ist, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, dass eine Fahrt in Estland an einem Nachmittag im Sommer „bessere“ Ergebnisse liefert als eine Fahrt in Luxemburg im Winter während der Morgenstunden, sollte zum einen der Inhalt von Anhang IIIA sicherstellen, dass es nicht zu viele Unterschiede zwischen den Eigenschaften dieser beiden Prüfstrecken gibt (eine zu extreme Prüfung – zu kaltes Wetter, zu viele Staus – würde ausgenommen), und zum anderen sieht die Verordnung Nr. 715/2007, die für die Euro-6-Norm die Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen festsetzt, nicht vor, dass diese Grenzwerte in Luxemburg höher wären als in Estland. Sie sind überall in der Union als „obere Grenzwerte“ einzuhalten. Die RDE-Prüfungen haben gerade zum Ziel, sicherzustellen, dass dies unter Bedingungen der Fall ist, die, ohne extrem zu sein, für den tatsächlichen Fahrbetrieb des Autos, einschließlich in Luxemburg, repräsentativ sind.

- 141 Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung auf eine schriftliche Frage des Gerichts bestätigt hat, darf darüber hinaus ein und derselbe Fahrzeugtyp nicht einer ganzen Reihe von RDE-Prüfungen unterzogen werden, deren Ergebnisse miteinander in der Hoffnung verbunden würden, dass sie statistisch repräsentativ seien. Es kann zwar eine zweite Prüfung geben, wenn bei der ersten ein besonderer Umstand eingetreten ist, und es kann eine RDE-Prüfung für die Typgenehmigung und später zusätzliche Prüfungen geben, mit denen die Dauerhaftigkeit der Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen während der Lebensdauer des Fahrzeugs überprüft werden soll (diese Prüfungen der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge werden noch nicht durchgeführt). Die RDE-Prüfungen werden, da sie ziemlich schwierig und kostspielig sind, auch nach „Prüffamilien“ durchgeführt, die mehrere ähnliche Fahrzeugtypen umfassen können, die vom Hersteller in dieselbe „Familie“ eingereiht werden und von denen nur eine Auswahl von Typen wirklich Gegenstand der Prüfungen ist, wie dies Art. 3 Abs. 10 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 692/2008 in Verbindung mit ihrem Anhang IIIA Anlage 7 vorsieht. Konkret bilden unter diesen Umständen höchstens einige Fahrzeuge einer selben „Familie“ gleichzeitig den Gegenstand der RDE-Prüfungen, aber es wird nicht eine ganze Reihe von RDE-Prüfungen für dasselbe Fahrzeug, einen Fahrzeugtyp oder selbst eine „Familie“ von Fahrzeugtypen durchgeführt, aus denen in gewisser Weise ein statistischer „Durchschnitt“ ermittelt würde. Jedes der Fahrzeuge, die der Prüfung unterzogen werden, muss als einziger Vertreter eines jeweils anderen Typs der „Familie“ die RDE-Prüfung bestehen, damit in Bezug auf die gesamte „Familie“, zu der es gehört, davon ausgegangen wird, dass sie die RDE-Prüfungen mit Erfolg absolviert haben, wie aus den Punkten 4.1.1 und 4.1.2 der oben angeführten Anlage 7 hervorgeht. Dies bestätigt im Übrigen, dass die für die Euro-Normen festgelegten Grenzwerte für Schadstoffemissionen keine Werte sind, die im Rahmen eines gesamtheitlichen Ansatzes zu erreichen wären, sondern dass es sich um Grenzwerte handelt, die von jedem Fahrzeug eingehalten werden müssen.
- 142 Nach alledem hat das Gericht Zweifel an der Stichhaltigkeit der Berufung auf mögliche Fehler statistischer Art durch die Kommission. Die von der Kommission geltend gemachten Umstände scheinen die Eignung einer RDE-Prüfung, den tatsächlichen Fahrbetrieb widerzuspiegeln, in Frage zu stellen. Das Gericht weist jedoch, ohne technischen Sachverstand für sich in Anspruch zu nehmen, darauf hin, dass die RDE-Prüfungen lange „ausgereift“ wurden, zumal die Kommission in ihren Schriftsätzen ausführt, dass die entsprechenden Arbeiten im Januar 2011 begonnen hätten, dass Prüfungen derselben Art operativ seit demselben Jahr für schwere Nutzfahrzeuge durchgeführt würden und dass sie nur für einen kurzen Zeitraum, zwischen dem 20. April 2016, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung 2016/427, und, für bestimmte Fahrzeuge, dem 1. September 2017, dem ersten Tag der tatsächlichen Anwendung der NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen im Rahmen der Typgenehmigungsverfahren, bloß zu „Überwachungszwecken“ für die unter die Verordnung Nr. 715/2007 fallenden Fahrzeuge angewandt worden seien. Unter diesen Umständen wäre es überraschend, wenn die Kommission nicht die Zeit gehabt hätte, die RDE-Prüfungen hinreichend zu präzisieren und zu standardisieren, damit sie für den tatsächlichen Fahrbetrieb repräsentativ sind, und um insoweit eine Unsicherheit im Ausmaß von 60 % bei ihren Ergebnissen zu vermeiden. Die Verordnung 2016/427, mit der Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008, insbesondere die Nrn. 4 ff. und die elf Anhänge, die ungefähr 120 Seiten der in der Datenbank EUR-Lex online zugänglichen konsolidierten Fassung umfassen, eingeführt wurde, stellt im Wesentlichen eine sehr genaue Beschreibung dessen dar, worin eine RDE-Prüfung besteht und wie sie durchzuführen ist. Im Übrigen, selbst wenn weiterhin Abweichungen hinsichtlich der Ergebnisse der RDE-Prüfungen mehrerer Fahrzeugtypen derselben „Familie“ bestehen oder solche Abweichungen zwischen zwei Prüfungen desselben Fahrzeugs bestünden, ist dies mit dem Konzept dieser Art von Prüfung naturgemäß verbunden.
- 143 Da die mit dem vorläufigen Übereinstimmungsfaktor CF pollutant von 2,1 verbundene Unsicherheitsmarge von 60 % nicht durch die von ihr geltend gemachten statistischen Probleme gerechtfertigt ist, hat die Kommission jedenfalls nicht nachgewiesen, dass dieser vorläufige Faktor es erlaubte, die Einhaltung der für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen zu überprüfen.

¹⁴⁴ Aus den vorstehend in den Rn. 138 bis 143 dargelegten Gründen ist daher zu bestätigen, dass die Einführung des vorläufigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant von 2,1 für die RDE-Prüfungen praktisch zu einer Änderung der Grenzwerte führt, obwohl diese Grenzwerte nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 715/2007 im tatsächlichen Fahrbetrieb und folglich, wie oben in Rn. 122 ausgeführt, bei den offiziellen Prüfungen im tatsächlichen Fahrbetrieb vor der Typgenehmigung eingehalten werden müssen. Aus diesen Gründen hat die Kommission, wie oben in Rn. 132 dargelegt, daher auch die Grenzen ihrer insoweit bestehenden Befugnis nicht beachtet.

¹⁴⁵ Die auf die Unzuständigkeit der Kommission gestützten Klagegründe wurden hingegen nicht in Bezug auf die anderen Aspekte der angefochtenen Verordnung geltend gemacht, die von den Klägern auch allgemein nicht beanstandet werden. Ihnen könnte daher hinsichtlich dieser anderen Aspekte nur stattgegeben werden, wenn sich diese nicht von den in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant trennen lassen. Diese Frage wird daher unten im Rahmen der Prüfung des Umfangs der Nichtigerklärung untersucht.

– Zu den weiteren Klagegründen

¹⁴⁶ Wie oben in Rn. 85 ausgeführt, haben die Kläger auch Klagegründe, mit denen sie einen materiell-rechtlichen Verstoß gegen verschiedene Unionsrechtsbestimmungen rügen, geltend gemacht und vorgetragen, dass die Kommission einen Ermessensmissbrauch begangen habe.

¹⁴⁷ Alle diese Klagegründe zielen, wie diejenigen betreffend die Unzuständigkeit der Kommission, darauf ab, die in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant und die sich daraus ergebenden NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen in Frage zu stellen. Ihre Begründetheit hinsichtlich der übrigen Aspekte der angefochtenen Verordnung hängt daher auch von der Trennbarkeit der verschiedenen Bestimmungen ab.

¹⁴⁸ Hinsichtlich der Infragestellung der in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant und der sich daraus ergebenden NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen ist darauf hinzuweisen, dass die festgestellte Unzuständigkeit der Kommission für die Festlegung dieser Faktoren in Anbetracht der Grenzen ihrer Durchführungsbefugnisse nach der Verordnung Nr. 715/2007 notwendigerweise einen Verstoß der Kommission gegen diese Verordnung impliziert.

¹⁴⁹ Insoweit rügen alle drei Kläger einen Verstoß gegen Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007. Dieser Anhang ist in Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung angeführt, wonach die Emissionsgrenzwerte in diesem Anhang verpflichtend einzuhalten sind. Die Kläger tragen vor, dass die Kommission dadurch, dass sie in der angefochtenen Verordnung Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant definiert habe, die zu NTE-Werten für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen führten, die über den in diesem Anhang für die Euro-6-Norm festgelegten Grenzwerten lägen, gegen Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung verstoßen habe. Die Würdigung oben in den Rn. 122 bis 144 im Rahmen der Prüfung der Klagegründe betreffend die Unzuständigkeit der Kommission führt zu dem Ergebnis, dass die Kommission tatsächlich die Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen bei den RDE-Prüfungen verändert hat, obwohl diese im tatsächlichen Fahrbetrieb, insbesondere bei diesen Prüfungen, anzuwenden sind. Insoweit hat die Kommission notwendigerweise die für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgelegten Grenzwerte missachtet und folglich gegen Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung, wonach diese Grenzwerte verpflichtend einzuhalten sind, verstoßen.

¹⁵⁰ Die Kommission hat zwar in ihrem materiell-rechtlichen Verteidigungsvorbringen argumentiert, dass es zu keiner rechtlichen Änderung der für die Euro-6-Norm in Anhang I der Verordnung Nr. 715/2007 festgelegten Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen gekommen sei und die Kläger nur „konkrete“ oder „praktische“ Änderungen anführten. Tatsächlich werden die Grenzwerte in diesem Anhang rechtlich nicht geändert, jedoch ist gerade deshalb ihre Missachtung bei den RDE-Prüfungen,

die sich konkret oder praktisch aus der Anwendung der höheren NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen aufgrund der in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant ergibt, rechtswidrig.

151 Daher ist auch ein Verstoß gegen die Verordnung Nr. 715/2007 festzustellen.

152 Im Übrigen ist es im Hinblick auf das Ergebnis, zu dem das Gericht oben in den Rn. 132, 137, 144 und 151 gelangt, nicht erforderlich, die weiteren Klagegründe und das entsprechende Vorbringen zu prüfen.

– Zum Umfang der Nichtigerklärung

153 Die Kommission macht geltend, dass die Kläger nur Argumente gegen Nr. 2 des Anhangs II der angefochtenen Verordnung, die die Höhe der vorläufigen und endgültigen Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für die Stickstoffoxide bestimme, vorgebracht hätten. Dieser Anhang ändere seinerseits Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008, der die Modalitäten der RDE-Prüfungen definiere. Die Nichtigkeitsklagen seien daher nach Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung, der die Darstellung von Argumenten zur Stützung der Klagegründe verlange, für unzulässig zu erklären, soweit die Klagen gegen die übrigen Bestimmungen der angefochtenen Verordnung gerichtet seien, die sich von den in Frage gestellten trennen ließen. Die Stadt Paris und der Ayuntamiento de Madrid entgegnen, dass die Nichtigerklärung von Nr. 2 ihres Anhangs II der angefochtenen Verordnung insgesamt jeden Rechtsgrund oder sonstigen Grund nähme, was ihre vollständige Nichtigerklärung rechtfertigte.

154 Im vorliegenden Fall ist unmittelbar über die Trennbarkeit der verschiedenen Bestimmungen der angefochtenen Verordnung zu entscheiden, d. h. zu überprüfen, ob die Rechtswidrigkeit der in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide ohne Weiteres zur Nichtigerklärung anderer Bestimmungen der Verordnung zu führen hat, die sich nicht von ihnen trennen ließen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, Rn. 104 und 105). Die Kommission bringt vor, dass die anderen Bestimmungen der angefochtenen Verordnung als diejenigen, die diese Faktoren festsetzten, von Letzteren trennbar seien.

155 Die die für nichtig zu erklärende Bestimmung, mit der die fraglichen Faktoren festgesetzt werden, ist, wie die Kommission ausführt, in Nr. 2 des Anhangs II der angefochtenen Verordnung enthalten, mit der Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 dahin geändert wird, dass insbesondere nach Nr. 2.1 die neuen Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 eingefügt werden, in denen der Wert des endgültigen Übereinstimmungsfaktors und der Wert des vorläufigen Übereinstimmungsfaktors betreffend die Masse der Stickstoffoxide mit „1 + margin mit margin = 0,5“ beziehungsweise „2,1“ angegeben werden und in denen der Zeitraum für die mögliche Verwendung des vorläufigen Übereinstimmungsfaktors definiert wird. Mit Nr. 2 des Anhangs II der angefochtenen Verordnung wird jedoch in Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 auch eine neue Nr. 2.1.3 eingefügt, die eine zur Berechnung des NTE-Werts gehörende „Übertragungsfunktion“ betrifft, die zunächst mit 1 festgesetzt wird, daher derzeit keine Auswirkung auf diese Berechnung hat und von den Klägern nicht beanstandet worden ist. Die Nr. 2.1.3 des Anhangs IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 lässt sich somit von dessen Nrn. 2.1.1 und 2.1.2, insbesondere von dem dort genannten Wert der Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide, trennen, und Nr. 2 des Anhangs II der angefochtenen Verordnung ist nicht für nichtig zu erklären, soweit er diese Bestimmung einführt.

156 Außerdem steht Art. 1 Nrn. 2 und 3 der angefochtenen Verordnung, der Art. 3 Abs. 10 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 692/2008 ändert, gewiss mit der Festlegung der Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide in Zusammenhang. Dessen geänderte Fassung bestimmt nämlich: „Bis zu drei Jahre nach den in Artikel 10 Absatz 4 und vier Jahre nach den in Artikel 10 Absatz 5 der [Verordnung Nr. 715/2007] genannten Daten [also z. B. bis 31. August 2017 für die Typgenehmigung

von Personenkraftwagen und bis 31. August 2019 für ihre individuelle Inbetriebnahme] gelten folgende Bestimmungen: a) Die Vorschriften von Nummer 2.1 des Anhangs IIIA finden keine Anwendung [es handelt sich um diejenigen Vorschriften, die die Berechnungsformel für den NTE-Wert enthalten und vorschreiben, diesen bei den RDE-Prüfungen nicht zu überschreiten]“. Diese Bestimmung legt umgekehrt den Zeitpunkt fest, ab dem die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant, insbesondere die von den Klägern gerügten, für die RDE-Prüfungen anwendbar sind, mit anderen Worten, ab wann diese Prüfungen nicht mehr nur zu Überwachungszwecken durchgeführt werden. Diese Bestimmung kann jedoch auch andere Schadstoffe betreffen als die Stickstoffoxide, für die die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant nach denjenigen für diese Oxide festgelegt werden, wie dies hinsichtlich der Feinpartikel der Fall war. Außerdem ist ihre Nichtigerklärung nicht dafür erforderlich, dass die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide nicht mehr anwendbar sind. Das Fehlen eines Werts in den Tabellen mit den endgültigen und vorläufigen Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant in den Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 des Anhangs IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 ist insoweit für sich allein hinreichend. Art. 1 Nrn. 2 und 3 der angefochtenen Verordnung, der Art. 3 Abs. 10 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 692/2008 ändert, lässt sich daher von dem Wert trennen, der in den Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 von Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 für die Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide angeführt ist; er ist daher nicht für nichtig zu erklären.

- 157 Die anderen Bestimmungen der angefochtenen Verordnung, die hauptsächlich Anhang IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 ergänzen oder ändern sollen, um die Bedingungen der RDE-Prüfungen zu präzisieren, behalten entgegen der Auffassung der Stadt Paris und des Ayuntamiento de Madrid ihren Zweck, auch wenn die in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide für nichtig erklärt werden. Insbesondere kann das gesamte für diese Prüfungen vorgesehene Verfahren, das nicht beanstandet wurde, unabhängig von den für die verschiedenen Schadstoffe definierten Übereinstimmungsfaktoren beibehalten werden. Auch wenn die in der angefochtenen Verordnung festgelegten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für Stickstoffoxide für nichtig erklärt werden, sind derzeit außerdem die seit der Verordnung 2017/1154 definierten Übereinstimmungsfaktoren CF pollutant für die Partikelzahl im Rahmen des für diese RDE-Prüfungen vorgesehenen Prozesses anzuwenden.
- 158 Nach alledem ist nur Nr. 2 des Anhangs II der angefochtenen Verordnung für nichtig zu erklären, soweit er in den Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 des Anhangs IIIA der Verordnung Nr. 692/2008 den Wert des endgültigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant und den Wert des vorläufigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant für die Masse der Stickstoffoxide festlegt. Nach alledem sind ferner, wie oben in den Rn. 145 und 147 ausgeführt, die verschiedenen Klagegründe zurückzuweisen, soweit sie die übrigen Bestimmungen der angefochtenen Verordnung betreffen; es ist daher nicht erforderlich, über die insoweit von der Kommission aufgeworfene Frage der Zulässigkeit zu befinden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, Rn. 52).
- 159 Da die Kommission in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen hat, dass die Verordnung Nr. 692/2008, die insbesondere durch die angefochtene Verordnung geändert wurde, durch die Verordnung 2017/1151 ersetzt worden ist, weist das Gericht darauf hin, dass ein Organ, das eine für nichtig erklärte Bestimmung erlassen hat, einem Nichtigkeitsurteil nur dann nachkommt und es vollständig durchführt, wenn es diese Bestimmung aus den von ihm anschließend erlassenen Rechtsakten, in die sie übernommen wurde, entfernt und sie von ihren zukünftigen Rechtsakten ausnimmt, wobei es nicht nur den Tenor des Urteils zu beachten hat, sondern auch die Gründe, die zu ihm geführt haben und es tragen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. April 1988, Asteris u. a./Kommission, 97/86, 99/86, 193/86 und 215/86, EU:C:1988:199, Rn. 26 bis 31).

– Zu den zeitlichen Wirkungen der Nichtigerklärung

- 160 Nach Art. 264 Abs. 2 AEUV bezeichnet der Unionsrichter, falls er dies für notwendig hält, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Handlung, die als fortgeltend zu betrachten sind. Diese Bestimmung ist insbesondere dahin ausgelegt worden, dass sie es erlaubt, aus Gründen der Rechtssicherheit, aber auch aus Gründen, die auf die Vermeidung einer Diskontinuität oder eines Rückschritts in der Umsetzung der von der Union verfolgten oder unterstützten Politiken, wie im Bereich des Umweltschutzes oder der öffentlichen Gesundheit, abzielen, die Wirkungen einer für nichtig erklärten Handlung für eine angemessene Frist aufrechtzuerhalten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Februar 1999, Parlament/Rat, C-164/97 und C-165/97, EU:C:1999:99, Rn. 22 bis 24, und vom 16. April 2015, Parlament/Rat, C-317/13 und C-679/13, EU:C:2015:223, Rn. 72 bis 74).
- 161 Im vorliegenden Fall haben sich die Städte Paris und Brüssel in der mündlichen Verhandlung auf Befragung durch das Gericht zu einer möglichen Abstufung der zeitlichen Wirkungen der Nichtigerklärung, die es verfügen könnte, dagegen ausgesprochen und im Wesentlichen dargelegt, dass, selbst wenn es für eine gewisse Zeit keine NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen gäbe, die bei den RDE-Prüfungen einzuhalten seien, die Automobilhersteller dies angesichts der Aussicht auf insoweit strengere Anforderungen in relativ naher Zukunft nicht ausnützen würden, um Typgenehmigungen für Fahrzeuge zu erlangen, die mehr Stickstoffoxide als derzeit ausstießen, da sich ihre Fertigungsprozesse keine Schwankungen erlauben könnten. Die Stadt Brüssel hat ergänzt, dass sie insbesondere gegen eine Einschränkung der Wirkungen für die Zukunft sei. Die Kommission hat ihrerseits geantwortet, dass eine Abstufung der Wirkungen der Nichtigerklärung nur von Interesse sei, wenn das Gericht im Wesentlichen entschiede, dass die beanstandeten Bestimmungen von Parlament und Rat hätten erlassen werden müssen.
- 162 Das Gericht ist jedoch der Auffassung, dass die bloße Nichtigerklärung *ex tunc* der beanstandeten Bestimmungen zwei Arten von Problemen aufwerfen könnte. Zunächst bestünde für die „Vergangenheit“, d. h. zwischen dem Zeitpunkt, ab dem die RDE-Prüfungen nicht mehr nur zu „Überwachungszwecken“ durchgeführt wurden (z. B. dem 1. September 2017 für die Typgenehmigung von Personenkraftwagen und Kraftwagen zur Personenbeförderung), und dem Zeitpunkt, zu dem das vorliegende Urteil nach Art. 60 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union wirksam werden wird, eine Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit der in diesem Zeitraum erteilten oder verweigerten Typgenehmigungen von Fahrzeugen. Das Fehlen eines Übereinstimmungsfaktors CF pollutant für Stickstoffoxidemissionen könnte nämlich entweder dahin ausgelegt werden, dass insoweit bei diesen Prüfungen kein NTE-Wert vorgeschrieben ist, oder im Gegenteil dahin, dass die für die Euro-6-Norm definierten Grenzwerte als solche anzuwenden sind. Für die Zukunft, d. h. zwischen dem Zeitpunkt, zu dem das vorliegende Urteil wirksam wird, und dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission oder das Parlament und der Rat gegebenenfalls daraus die Konsequenzen gezogen haben werden, indem sie die bei diesen Prüfungen anwendbare Regel klargestellt haben werden, würde dieselbe Rechtsunsicherheit bestehen. Dies könnte dazu führen, dass, wenn bei den mit der Typgenehmigung von Fahrzeugen betrauten Behörden die Auslegung vorherrschte, dass es in diesem Zeitraum keine Grenzwerte für Stickstoffoxidemissionen gebe, die bei diesen Prüfungen nicht überschritten werden dürften, Fahrzeuge, die selbst die in der angefochtenen Verordnung festgesetzten NTE-Werte für Stickstoffoxidemissionen überschreiten, eine Typgenehmigung erhalten, und könnte folglich auf einen Rückschritt gegenüber den in dem Bereich verfolgten Zielen des Umweltschutzes und Gesundheitsschutzes hinauslaufen.
- 163 Folglich könnte eine fehlende zeitliche Abstufung der Nichtigerklärung gleichzeitig berechnete wirtschaftliche Interessen des Automobilsektors, der die anwendbare Regelung eingehalten hat, gegebenenfalls diejenigen der Verbraucher, die Fahrzeuge erworben haben, die dieser Regelung entsprachen, und die Umwelt- und Gesundheitspolitik der Union beeinträchtigen. Es ist daher zum einen zu entscheiden, dass die Wirkungen der für nichtig erklärten Bestimmung für die „Vergangenheit“, im oben in Rn. 162 ausgeführten Sinne, endgültig sind und dass sie für die Zukunft für einen angemessenen Zeitraum, der die Änderung der Regelung in dem Bereich erlaubt,

aufrechterhalten werden, wobei dieser Zeitraum zwölf Monate nach Wirksamwerden des vorliegenden Urteils, d. h. nach Art. 60 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union ab Ablauf der Rechtsmittelfrist, wenn gegen das vorliegende Urteil kein Rechtsmittel eingelegt wird, andernfalls ab der Zurückweisung des Rechtsmittels, nicht überschreiten darf.

Zum Schadensersatzantrag der Stadt Paris

- ¹⁶⁴ Wie oben in Rn. 30 ausgeführt, beantragt die Stadt Paris, die Kommission dazu zu verurteilen, ihr einen symbolischen Euro zur Wiedergutmachung des ihr durch den Erlass der angefochtenen Verordnung entstandenen Schadens zu zahlen. Dieser Antrag gründet auf Art. 340 Abs. 2 AEUV, wonach „die Union im Bereich der außervertraglichen Haftung den durch ihre Organe ... verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen [ersetzt], die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“. Die Stadt Paris macht insoweit die Rechtswidrigkeit dieser Verordnung, die sich aus einem qualifizierten Verstoß gegen höherrangige Rechtsvorschriften ergebe, das Vorliegen eines tatsächlichen und sicheren Schadens aufgrund der Kosten der Maßnahmen, zu deren Umsetzung sie zum Ausgleich für die durch den Kraftverkehr verursachte Umweltverschmutzung verpflichtet sei, aufgrund des Verlusts an touristischer Anziehungskraft von Paris und aufgrund der geringeren Wirksamkeit ihrer Handlungen zur Sensibilisierung der Bewohner gegenüber den von Schadstoffemissionen ausgehenden Gefahren und schließlich einen unmittelbaren Kausalzusammenhang, der zwischen dem Verhalten der Kommission und diesem Schaden bestehe, geltend. Sie beschränkt ihren Schadensersatzantrag jedoch auf den symbolischen Euro, der es erlauben würde, den Image- und Rechtmäßigkeitsschaden auszugleichen, der ihrem Handeln im Umweltbereich zugefügt worden sei.
- ¹⁶⁵ Die Kommission hält den Schadensersatzantrag der Stadt Paris für nicht zulässig, insbesondere da diese weder den tatsächlichen Eintritt der angeblich erlittenen Schäden noch das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen ihnen und dem Erlass der angefochtenen Verordnung ernsthaft untermauert habe.
- ¹⁶⁶ Der Unionsrichter ist jedoch befugt, wenn dies nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege unter den Umständen des ihm unterbreiteten Falles gerechtfertigt ist, eine Klage als unbegründet abzuweisen, ohne über eine Einrede ihrer Unzulässigkeit zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juni 2015, *Fresh Del Monte Produce/Kommission und Kommission/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P und C-294/13 P, EU:C:2015:416, Rn. 193 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- ¹⁶⁷ Im vorliegenden Fall ist der bloße Schaden an „Image und Rechtmäßigkeit“, dessen Ersatz die Stadt Paris in Höhe des symbolischen Euro beantragt, in keiner Weise nachgewiesen. Der Verlust an touristischer Anziehungskraft oder die Schwierigkeiten bei der Sensibilisierung der Bewohner gegenüber den von Schadstoffemissionen ausgehenden Gefahren, die die Kläger anführen und die einem Image- und Rechtmäßigkeitsschaden entsprechen könnten, werden nämlich durch nichts untermauert. Ebenso wenig wird untermauert, dass sich derartige Situationen, ihr Eintritt unterstellt, aus dem Erlass der angefochtenen Verordnung durch die Kommission ergeben würden.
- ¹⁶⁸ Überdies kann nach der Rechtsprechung die Nichtigerklärung der Handlung, auf die ein immaterieller Rufschaden zurückzuführen ist, nach den Umständen für die Wiedergutmachung dieses Schadens ausreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. Mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Rat*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, Rn. 47 bis 49, und vom 7. Oktober 2015, *European Dynamics Luxemburg u. a./HABM*, T-299/11, EU:T:2015:757, Rn. 155).
- ¹⁶⁹ Daher würde sich der von der Stadt Paris geltend gemachte Image- und Rechtmäßigkeitsschaden jedenfalls besonders gut für eine symbolische und ausreichende Wiedergutmachung allein durch die Nichtigerklärung der von ihr in Frage gestellten Bestimmung der angefochtenen Verordnung eignen.

170 Der Schadensersatzantrag der Stadt Paris ist daher zurückzuweisen.

Kosten

- 171 Nach Art. 134 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, jede Partei ihre eigenen Kosten. Das Gericht kann jedoch entscheiden, dass eine Partei außer ihren eigenen Kosten einen Teil der Kosten der Gegenpartei trägt, wenn dies in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt erscheint.
- 172 Da die Kommission in mehreren Punkten unterlegen ist, ist ihr außer ihren eigenen Kosten die Hälfte der Kosten der Kläger aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Neunte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Anhang II Nr. 2 der Verordnung (EU) 2016/646 der Kommission vom 20. April 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) wird für nichtig erklärt, soweit er in Anhang IIIA Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 der Verordnung Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 den Wert des endgültigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant und den Wert des vorläufigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant für die Masse der Stickstoffoxide festsetzt.**
2. **Im Übrigen werden die Klagen abgewiesen.**
3. **Die Wirkungen der nach Nr. 1 des vorliegenden Tenors für nichtig erklärten Bestimmung werden bis zum Erlass einer diese Bestimmungen ersetzenden neuen Regelung innerhalb einer angemessenen Frist aufrechterhalten, wobei diese Frist zwölf Monate ab dem Tag des Wirksamwerdens des vorliegenden Urteils nicht überschreiten darf.**
4. **Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten und die Hälfte der Kosten der Stadt Paris, der Stadt Brüssel und des Ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Dezember 2018.

Der Kanzler
E. Coulon

Der Präsident
S. Gervasoni