Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 11. aprila 2018 [1]

Zadeva C-668/16

Evropska komisija
proti

Zvezni republiki Nemčiji

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2007/46/ES – Odgovornost nacionalnih organov – Ukrepi v zvezi s skladnostjo vozil s tehničnimi predpisi – Uravnoteženje neskladnosti s tveganjem za varnost – Obveznosti proizvajalca – Sankcije – Direktiva 2006/40/ES – Omejitev emisij iz klimatskih sistemov v motornih vozilih – Izogibanje zahtevam direktive“

1. Evropska komisija je v okviru obravnavanega spora na podlagi člena 258, drugi odstavek, PDEU, pri Sodišču vložila tožbo za ugotovitev, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti na podlagi nekaterih posebnih določb enotnega sistema homologacij motornih vozil, zlasti členov 12, 30 in 46 Direktive 2007/46/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007 o vzpostavitvi okvira za odobritev motornih in priklopnih vozil ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila [2] (v nadaljevanju: Okvirna direktiva). Komisija poleg tega navaja, da se je Zvezna republika Nemčija s svojim ravnanjem izognila zahtevam Direktive 2006/40/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2006 o emisijah iz klimatskih naprav v motornih vozilih in spremembi Direktive Sveta 70/156/EGS [3] (v nadaljevanju: Direktiva o klimatskih sistemih).

2. Z obravnavano tožbo se Sodišču zlasti predlaga, naj odloči o diskrecijski pravici, podeljeni državam članicam v okviru sistema naknadnega pregleda skladnosti vozil, določenega z Okvirno direktivo, o kaznih, ki jih morajo države članice naložiti proizvajalcu, ki je kršil svoje obveznosti, pa tudi o obsegu pojma „tip vozila“, kot je določen z Okvirno direktivo.

I. Pravni okvir

A. Direktiva o klimatskih sistemih

3. Direktiva o klimatskih sistemih v členu 5(4) določa: „Z učinkom od 1. januarja 2011 države članice ne podeljujejo več ES-homologacije ali nacionalne homologacije za tip vozila, ki je opremljen s klimatsko napravo, konstruirano tako, da vsebuje fluorirane toplogredne pline z globalnim potencialom segrevanja nad 150“.

1 Jezik izvirnika: italijanščina.

2 UL 2007, L 263, str. 1. Sodišče je pred tem razlagalo samo člen 4(3) Okvirne direktive, in sicer v okviru presoje utemeljenosti tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Glej sodbi z dne 20. marca 2014, Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173), in z dne 20. marca 2014, Komisija/Litva (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 UL 2006, L 161, str. 15.

B. Okvirna direktiva

4. Okvirna direktiva v uvodni izjavi 3 določa: „Tehnične zahteve za sisteme, sestavne dele, samostojne tehnične enote in vozila bi bilo treba uskladiti in opredeliti v regulativnih aktih. Ti regulativni akti bi si morali v prvi vrsti prizadevati za visoko raven varnosti v cestnem prometu, varovanja zdravja, varstva okolja, energetske učinkovitosti in zaščite pred nepooblaščeno uporabo.“ V prvem stavku uvodne izjave 14 Okvirne direktive je poleg tega pojasnjeno: „Glavni cilj zakonodaje za odobritve vozil je zagotoviti, da nova vozila, sestavni deli in samostojne tehnične enote, ki so dani na trg, zagotavljajo visoko stopnjo varnosti in varstva okolja.“ V uvodni izjavi 17 navedene direktive je določeno: „Ta direktiva predstavlja vrsto specifičnih varnostnih zahtev v smislu člena 1(2) Direktive 2001/95/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. decembra 2001 o splošni varnosti proizvodov [v nadaljevanju: Direktiva 2001/95]. Zato je pomembno, da se oblikujejo določbe, ki zagotavljajo, da v primeru, ko vozilo predstavlja resno tveganje za potrošnike, ki izhaja iz uporabe te direktive ali regulativnih aktov iz Priloge IV, proizvajalec predhodno sprejme učinkovite zaščitne ukrepe, vključno z odpoklicem vozil […].“

5. V členu 3, točka 17, je opredeljen pojem „tip vozila“: „vozila določene kategorije, ki se ne razlikujejo vsaj v bistvenih pogledih, navedenih v delu B Priloge II. Tip vozila lahko vsebuje variante in izvedenke, navedene v delu B Priloge II.“

6. Člen 4(1) določa: „Države članice zagotovijo, da proizvajalci, ki zaprosijo za odobritev, izpolnjujejo vse obveznosti iz te direktive,“ nato pa je v odstavkih 2 in 3 pojasnjeno, da „[d]ržave članice odobrijo le tista vozila, sisteme, sestavne dele in samostojne tehnične enote, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive,“ in da „[d]ržave članice registrirajo, dovolijo prodajo ali začetek uporabe le tistih vozil, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, ki izpolnjujejo zahteve iz te direktive“.

7. Člen 6(6) v zvezi s postopki, ki jih je treba uporabiti za namene ES-homologacije, določa: „Proizvajalec vlogo predloži homologacijskemu organu. Za določen tip vozila se lahko predloži samo ena vloga, ki se jo sme vložiti v samo eni državi članici. Za vsak tip, ki ga je treba homologirati, je treba vložiti ločeno vlogo.“

8. Člen 12, ki se nanaša na ukrepe v zvezi s skladnostjo proizvodnje, v odstavku 1 določa: „Država članica, ki podeli ES-homologacijo, sprejme potrebne ukrepe v skladu s Prilogo X, po potrebi tudi v sodelovanju s homologacijskimi organi drugih držav članic, da zagotovi, da [preveri, ali] proizvodni postopki za vozila, sisteme, sestavne dele ali samostojne tehnične enote zagotavljajo njihovo skladnost s homologiranim tipom.“ Odstavek 3 navedenega člena določa: „Če država članica, ki je podelila ES-homologacijo, ugotovi, da se ukrepi iz odstavka 1 ne izvajajo ali bistveno odstopajo od dogovorjenih ukrepov in časovnega plana ustreznih kontrolnih pregledov in preskusov ali se ne izvajajo več, čeprav proizvodnja ni prekinjena, ta država članica sprejme potrebne ukrepe, vključno s preklicem homologacije, da zagotovi pravilno izvajanje postopka za skladnost proizvodnje.“

9. Člen 17(1) določa: „ES-homologacija za vozila preneha veljati v katerem koli izmed naslednjih primerov:

[…]

(b) proizvodnja homologiranega vozila je prostovoljno dokončno prekinjena;

[…].“

10. Člen 29(1), prvi stavek, določa: „Če država članica meni, da nova vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote kljub skladnosti z veljavnimi zahtevami ali pravilni označenosti predstavljajo resno tveganje za prometno varnost ali okolje ali javno zdravje, lahko ta država članica za največ šest mesecev zavrne registracijo takih vozil ali prepove prodajo ali začetek uporabe takih vozil, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot na svojem ozemlju.“

11. Člen 30(1) določa: „Če država članica, ki je podelila ES-homologacijo, meni, da nova vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote, ki jih spremlja certifikat o skladnosti ali nosijo homologacijsko oznako, niso skladni s homologiranim tipom, mora sprejeti potrebne ukrepe, vključno s preklicem homologacije, kadar je to potrebno, s katerimi zagotovi, da se vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote v proizvodnji uskladijo s homologiranim tipom. Homologacijski organ te države članice obvesti homologacijske organe drugih držav članic o sprejetih ukrepih.“

12. Člen 32 določa:

„1. Če mora proizvajalec, kateremu je bila podeljena ES-homologacija za vozila, na podlagi določb regulativnega akta ali Direktive 2001/95/ES odpoklicati vozila, ki so že bila prodana, registrirana ali uporabljena, ker eden ali več sistemov, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot, ki so nameščeni v vozilo, kljub ustrezni potrditvi v skladu s to direktivo predstavlja resno tveganje za varnost na cesti, javno zdravje ali varstvo okolja, o tem nemudoma obvesti homologacijski organ, ki je podelil homologacijo vozila.

2. Proizvajalec homologacijskemu organu predlaga sklop ustreznih popravnih ukrepov za zmanjšanje tveganja iz odstavka 1. Homologacijski organ predlagane ukrepe takoj sporoči organom drugih držav članic.

[…].“

13. Člen 46 določa: „Države članice določijo kazni, ki se uporabljajo pri kršitvah določb te direktive, zlasti prepovedi, ki jih vsebuje člen 31 ali iz njega izhajajo, in regulativnih aktov iz dela I Priloge IV ter sprejmejo vse ukrepe, potrebne za njihovo izvajanje. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice o teh določbah obvestijo Komisijo najpozneje do 29. aprila 2009, čim prej pa sporočijo tudi vse njihove nadaljnje spremembe.“

C. Nemško pravo

14. Člen 7 EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (uredba o ES-homologaciji vozil, v nadaljevanju: EG-FGV) z dne 3. februarja 2011, kakor je bila nazadnje spremenjena s členom 4 uredbe z dne 19. oktobra 2012, določa: „Veljavnost ES-homologacije preneha, ko nove zahteve v katerem koli regulativnem aktu postanejo obvezne za registracijo, prodajo ali začetek uporabe novih vozil v smislu člena 3(1) Direktive 2007/46/ES, homologacije pa ni mogoče ustrezno posodobiti. Njena veljavnost preneha tudi ob dokončni prekinitvi proizvodnje tipa homologiranega vozila. Proizvajalec mora o dokončni prekinitvi proizvodnje obvestiti Kraftfahrt-Bundesamt (zvezni urad za motorna vozila, v nadaljevanju: KBA).“

15. Člen 25 EG-FGV določa:

„(1) Če KBA ugotovi, da vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote niso v skladu s homologiranim tipom, lahko sprejme potrebne ukrepe v skladu z direktivami 2007/46/ES, 2002/24/ES in 2003/37/ES, ki se uporabljajo za posamezen tip, da se zagotovi skladnost proizvodnje homologiranega tipa.

(2) KBA lahko za odpravo nekaterih vrzeli in zagotovitev skladnosti vozil, ki so se že začela uporabljati, sestavnih delov ali samostojnih tehničnih enot naknadno sprejme sekundarne določbe.

(3) KBA lahko v celoti ali delno odvzame ali prekliče homologacijo, zlasti kadar se ugotovi, da:

1. vozila, za katera je bil izdan certifikat skladnosti, ali sestavni deli ali samostojne tehnične enote, ki spadajo pod določeno oznako, niso skladni s homologiranim tipom;

2. vozila, za katera je bil izdan certifikat skladnosti, ali sestavni deli ali samostojne tehnične enote pomenijo precejšnje tveganje za varnost na cesti, javno zdravje in okolje;

3. proizvajalec nima učinkovitega sistema za spremljanje skladnosti proizvodnje ali ga ne uporablja na predvideni način,

ali da

4. imetnik homologacije ne izpolnjuje obveznosti v zvezi s tako homologacijo.“

II. Dejansko stanje in predhodni postopek

16. Direktiva o klimatskih sistemih, ki velja od julija 2006, zlasti določa, da je treba v klimatskih sistemih vseh tipov vozil, ki so bila homologirana po 1. januarju 2011, uporabljati hladilno sredstvo z globalnim potencialom segrevanja največ 150. Vendar v njej ni predpisana posebna vrsta hladilnega sredstva.

17. V teh okoliščinah so se evropski proizvajalci vozil v okviru mednarodne standardizacije leta 2009 dogovorili, da bodo uporabljali hladilno tekočino z referenčno oznako R1234yf (v nadaljevanju: hladilno sredstvo R1234yf). Leta 2012 je prišlo do motnje v oskrbi z zadnjenavedeno hladilno tekočino, ker so bile njene proizvodne lokacije po cunamiju v Fukušimi uničene, kar je otežilo učinkovito izvajanje zahtev iz Direktive o klimatskih sistemih. Komisija je kot odgovor na ta dogodek na zahteve nacionalnih organov za pojasnila v zvezi s tem sprejela sporočilo, s katerim je države članice obvestila, da ne bo začela postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z neskladnostjo vozil z Direktivo, vsaj dokler ne bo hladilno sredstvo R1234yf znova na voljo, vendar je pri tem pojasnila, da tako neukrepanje nikakor ne bo trajalo dlje kot do 31. decembra 2012.[4] To je pomenilo, da po tem datumu proizvajalci ne bodo več mogli uporabljati hladilne tekočine, ki so jo uporabljali do tedaj, to je hladilna tekočina z referenčno oznako R134a (v nadaljevanju: hladilno sredstvo R134a), katere globalni potencial segrevanja je bil znatno nad mejo, določeno z Direktivo o klimatskih sistemih.[5]

18. Razmere pri oskrbi s hladilnim sredstvom R1234yf so se v začetku januarja 2013 normalizirale.

19. KBA je kot nemški organ, pristojen za homologacijo vozil, 3. marca 2011, 8. junija 2011 in 18. oktobra 2012 na prošnjo družbe Daimler AG (v nadaljevanju: družba Daimler) podelil homologacijo za nove tipe vozil 246, 176 in 117. Ker so te homologacije spadale na začasno področje uporabe Direktive o klimatskih sistemih, jih ni bilo mogoče podeliti, če se pri zadevnih tipih ni uporabljalo hladilno sredstvo, združljivo z zahtevami navedene direktive (R1234yf).

4 Communication de la Commission „Rupture d'approvisionnement d'un élément essentiel dans les systèmes de climatisation mobiles et son incidence sur l'application de la directive 2006/40/CE dans l'industrie automobile“ C(2012) 2200 final (Sporočilo Komisije o motnji v oskrbi bistvenega sestavnega dela sistemov prenosnih klimatskih naprav in njen vpliv na uporabo Direktive 2006/40/ES v avtomobilski industriji C(2012) 2200 final).

5 Iz spisa v zadevi izhaja, da je globalni potencial segrevanja približno 3000, za razliko od meje 150, določene z Direktivo.

20. Družba Daimler je nato izrazila dvome v zvezi z varnostjo uporabe hladilnega sredstva R1234yf pri tipih 246, 176 in 117, zato je navedla, da namerava od januarja 2013 namesto hladilnega sredstva R1234yf uporabljati hladilno sredstvo R134a. Navedena družba je nato jeseni leta 2012 odpoklicala približno 700 vozil tega tipa in hladilno sredstvo R1234yf zamenjala s hladilnim sredstvom R134a.

21. Nemški organi so Komisijo novembra 2012, malo pred koncem prehodnega obdobja, ki ga je določila, prosili, naj za šest mesecev podaljša obdobje, v katerem se ne uporabljajo zahteve Direktive o klimatskih sistemih, ker naj bi bilo znova treba preveriti varnost edinega hladilnega sredstva, razpoložljivega na trgu, ki je združljivo z navedeno direktivo.

22. Komisija je tako vse države članice pozvala k predložitvi informacij v zvezi z izpolnjevanjem Direktive o klimatskih sistemih na njihovih ozemljih. Nemški organi so v odgovoru na to zahtevo potrdili, da je le en proizvajalec, ki mu ja bila podeljena nemška homologacija (družba Daimler), proizvajal in prodajal vozila, ki niso bila v skladu z zahtevami o njihovi homologaciji.

23. Družba Daimler je od januarja 2013 dala na trg 133.713 vozil tipov 246, 176 in 117, v katerih se je uporabljalo hladilno sredstvo R134a, čeprav so bili ti tipi homologirani po 1. januarju 2011 in je bilo treba pri njih uporabiti hladilno sredstvo, skladno z določbami Direktive o klimatskih sistemih.

24. KBA je 3. januarja 2013 družbo Daimler pozval, naj v 15 dneh predstavi ukrepe, ki jih je sprejela za ponovno zagotovitev skladnosti z navedeno direktivo. Družba Daimler je v odgovor na zadevno zahtevo 15. januarja 2013 predložila akcijski načrt, namen katerega je bil do 15. junija 2013 poiskati tehnično rešitev za težave, ki so povezane z varnostjo in ki naj bi izhajale iz uporabe hladilnega sredstva R1234yf. KBA je nato 4. marca 2013 družbi Daimler naložil, naj sprejme ustrezne ukrepe za ponovno zagotovitev skladnosti proizvodnje tipov 246, 176 in 117 z Direktivo o klimatskih sistemih. KBA je družbi Daimler v nasprotnem primeru zagrozil s preklicem homologacije od 30. junija 2013. Družba Daimler je 26. junija 2013 sporočila KBA, da je dokončno prenehala proizvajati tipe 246, 176 in 117, saj naj iskanje tehnične rešitve za zgoraj opisane tehnične težave ne bi bilo uspešno.

25. KBA je nato med 1. januarjem 2013 in 26. junijem 2013 večkrat pozval družbo Daimler, naj ponovno zagotovi skladnost 133.713 vozil, danih na trg. Družba Daimler je konec leta 2015 obvestila KBA, da je razvila potrebne tehnične rešitve. Vendar Komisija opozarja, da naj do sedaj ne bi bila zagotovljena skladnost navedenih vozil z Direktivo o klimatskih sistemih niti naj ne bi bila sprejeta odločitev o preklicu homologacije.

26. KBA je 17. maja 2013 ugodil prošnji družbe Daimler za odobritev razširitve tipa homologiranega vozila 245G (vozilo na stisnjen zemeljski plin) na nove različice razreda B na stisnjen zemeljski plin. Tip 245G je bil prvotno homologiran leta 2008, zato zanj ni veljala obveznost uporabe hladilnega sredstva, združljivega z Direktivo o klimatskih sistemih. Razširitev homologacije na ta tip je bila nato priglašena Komisiji z dopisom z dne 22. maja 2013. Nato je KBA 3. junija 2013 KBA ugodil še eni prošnji za razširitev navedenega homologiranega tipa, ki jo je vložila družba Daimler v zvezi z nekaterimi modeli novega razreda B, razreda A in razreda CLA.

27. Po navedbah Komisije sta se navedeni prošnji za razširitev dejansko nanašali na vozila tipov 246, 176 in 117, ki jih je družba Daimler po lastnih trditvah prostovoljno prenehala proizvajati. Po mnenju Komisije so razširitve tipa 245G, ki jih je odobril KBA, družbi Daimler omogočile, da še naprej proizvaja in daje na trg navedene tipe vozil, ne da bi jih morala opremiti s hladilnim sredstvom, ki bi bilo združljivo z Direktivo o klimatskih sistemih.

28. Komisija je Zvezni republiki Nemčiji 10. junija 2013 poslala pojasnilni dopis in nato 27. januarja 2014 uradni opomin. V opominu je nemškim organom očitala, da so dovolili, da se je med januarjem in junijem 2013 proizvajalo in dajalo na trg 133.713 vozil v nasprotju z zahtevami v zvezi z upoštevno homologacijo, da zadevnemu proizvajalcu niso naložili kazni in da so se izognili uporabi Direktive o klimatskih sistemih.

29. Zvezna republika Nemčija je na uradni opomin odgovorila 26. marca 2014. Glede neskladnosti vozil z zahtevami v zvezi z njihovo homologacijo je navedla, da imajo pristojni nacionalni organi diskrecijsko pravico v smislu Okvirne direktive in tudi da zaradi potrebe po spoštovanju načela sorazmernosti ne sme sprejeti konkretnih ukrepov. Zvezna republika je poleg tega pojasnila, da je mogoče na podlagi dokazov, ki jih je predložila družba Daimler, domnevati, da uporaba hladilnega sredstva R1234yf pomeni tveganje za varnost. Poleg tega naj bi imela neskladnost z vozili tipov 246, 176 in 117 omejen vpliv na cilj varstva podnebja, določenega v Direktivi o klimatskih sistemih. Kar pa zadeva domnevno izogibanje zahtevam navedene direktive, je Zvezna republika Nemčija navedla, da je KBA moral ugoditi prošnjama za razširitev homologacije tipa 245G, ker naj navedeni organ po preveritvi, da so pogoji navedene direktive izpolnjeni, ne bi več imel diskrecijske pravice. Poleg tega naj bi bilo treba upoštevati, da homologacije tipov 246, 176 in 117 niso bile več veljavne, čim je družba Daimler dokončno prekinila proizvodnjo.

30. Komisija je nato Zvezni republiki Nemčiji 25. septembra 2014 poslala obrazloženo mnenje, v katerem je potrdila očitke, navedene v uradnem opominu.

31. Zvezna republika Nemčija je odgovorila z dopisom z dne 25. novembra 2014, v katerem je v bistvu ponovila enake argumente kot v odgovoru na uradni opomin.

III. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

32. Komisija je 22. decembra 2016 vložila obravnavano tožbo. Zvezna republika Nemčija je 15. marca 2017 vložila odgovor na tožbo. Prvonavedena stranka je nato 26. aprila 2017 vložila repliko in drugonavedena 12. junija 2017 dupliko.

33. Komisija in nemška vlada sta na obravnavi 11. januarja 2018 predstavili ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Sodišča.

34. Komisija predlaga Sodišču, naj ugotovi, da je Zvezna republika Nemčija trojno kršila obveznosti, ki naj bi jih imela na podlagi Okvirne direktive in Direktive o klimatskih sistemih, (i) s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov za ponovno zagotovitev skladnosti vozil 246, 176 in 117 z njihovimi homologiranimi tipi (člen 12 in 30 Okvirne direktive), (ii) s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov za naložitev kazni (povezano branje členov 46, 5 in 18 Okvirne direktive), (iii) s tem, da je 17. maja 2013 ugodila prošnji družbe Daimler za odobritev razširitve homologacije tipa vozil 245G na vozila, za katera je bila podeljena druga homologacija, v zvezi s katero se uporabljajo nove zahteve Direktive o klimatskih sistemih, s čimer se je po mnenju Komisije izognila zahtevam te direktive. Zvezna republika Nemčija Sodišču predlaga, naj tožbo Komisije zavrne.

IV. Pravna analiza

A. Kršitev členov 12 in 30 Okvirne direktive

1. Trditve strank

35. Komisija v tožbi navaja zlasti, da iz člena 4(2) Okvirne direktive v povezavi z njeno Prilogo IV in členom 5(4) Direktive o klimatskih sistemih izhaja, da je bilo mogoče v obravnavanem primeru za tipe vozil 246, 176 in 117 podeliti ES-homologacijo le, če globalni potencial segrevanja v njihovih klimatskih sistemih ne bi presegal 150. Zato naj od takrat, ko se je pri proizvodnji vozil, ki spadajo pod te tipe, prešlo na uporabo hladilnega sredstva z višjim globalnim potencialom segrevanja, nova proizvedena vozila, katerih število Komisija v obdobju med 1. januarjem 2013 in vložitvijo tožbe ocenjuje na 800.000 enot [6], ne bi bila več skladna s homologiranim tipom. KBA bi moral v teh okoliščinah po navedbah Komisije ponovno zagotoviti skladnost proizvodnje in novih proizvedenih vozil. Navedeni organ naj bi moral zlasti po eni strani zagotoviti, da globalni potencial hladilnega sredstva, uporabljenega pri proizvodnji, ne bi presegal 150, in po drugi strani, da se v vozila tipov 246, 176 in 117, ki so proizvedena in dana na trg, opremljena z nedovoljenim hladilnim sredstvom, znova začnejo vgrajevati hladilna sredstva, skladna z zahtevami v zvezi z njihovim homologiranim tipom. Vendar naj KBA kljub obveščenosti o tej neskladnosti ne bi sprejel potrebnih ukrepov za njeno odpravo, s čimer je po navedbah Komisije kršil člena 12 in 30 Okvirne direktive. [7] Komisija zlasti poudarja, da KBA ne le ni preklical homologacije, temveč naj ne bi uporabil niti katere od alternativnih možnosti, ki naj bi jih imel na voljo, kot sta na primer odpoklic in popravilo zadevnih vozil. Dejanska zagrozitev KBA, da bo preklicala homologacijo, naj nikakor ne bi bila ustrezen ukrep v skladu s členoma 12 in 30 Okvirne direktive.

36. Komisija v odgovoru na argumente nemških organov, da KBA ni mogel sprejeti učinkovitejših ukrepov zaradi pomislekov glede uporabe hladilnega sredstva R1234yf v vozilih tipov 246, 176 in 117, ugotavlja, da Okvirna direktiva ne vsebuje elementov izjeme ali utemeljitve, na podlagi katere bi lahko države članice odstopale od izpolnjevanja usklajenih tehničnih zahtev v primeru pomislekov glede ustreznosti teh zahtev. Nasprotno, navedena direktiva naj bi za države članice določala brezpogojno obveznost, da zagotovijo izpolnjevanje vseh tehničnih zahtev glede varnosti in varstva okolja. Odstopanje je predvideno samo v primeru, navedenem v členu 29 Okvirne direktive.

37. Zvezna republika Nemčija izpodbija zlasti zatrjevano kršitev člena 12 Okvirne direktive. Po njeni razlagi naj se preverjanje, ki ga vključuje ta določba, ne bi nanašalo na skladnost s homologiranim tipom navedenih vozil, temveč samo na obstoj ukrepov, s katerimi je abstraktno mogoče zagotoviti tako skladnost. Če se domneva, da je morala Zvezna republika preveriti samo, ali družba Daimler izvaja preglede za zagotovitev kakovosti proizvodnje, sama tožena stranka trdi, da ni indica, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da navedeni pregled ni bil učinkovit, pri čemer zavrača trditev, da bi bila kršitev, povezana s preverjanjem sistema pregledov za zagotovitev kakovosti, samodejna posledica obstoja neskladnosti.

38. Podobno Zvezna republika Nemčija izpodbija očitek glede kršitve člena 30 Okvirne direktive. Izhodišče njenega razlogovanja je, da je z navedeno določbo pristojnim organom držav članic izrecno podeljena diskrecijska pravica. V primeru neskladnosti naj zato navedenim organom ne bi bilo treba nemudoma preklicati homologacije, temveč naj bi morali, nasprotno, ukrepati postopno („sprejme potrebne ukrepe“) in preklicati homologacijo le kot skrajno možnost („vključno, […] kadar je to

6 Ta ocena temelji na obsegu prodaje tipov 246, 176 in 117. Razlika glede na prejšnjo oceno 133.713 izhaja iz tega, da so bila upoštevana vozila, ki so bila proizvedena in dana na trg tudi po 26. juniju 2013.

7 Neskladnost poleg tega po navedbah Komisije še vedno ni odpravljena. Veljavnost homologacije tipov 246, 176 in 117 naj namreč dejansko ne bi prenehala 26. junija 2013, saj naj bi tudi vozila, ki jih je družba Daimler proizvedla po tem datumu, spadala med navedene tipe, čeprav je bil na navedene tipe razširjen tip 245G.

potrebno“). Skratka, po mnenju Zvezne republike Nemčije je mogoče iz člena 30 razbrati, da mora biti ukrep pristojnega organa v skladu z načelom sorazmernosti. Iz tega razloga naj ne bi bilo mogoče ničesar očitati KBA, ki je od družbe Daimler zahteval, naj mu predloži akcijski načrt s predlogi za rešitev težave, in zagrozil s preklicem homologacije le, če tega ne bi naredila v predpisanem roku. Poleg tega naj preklica ne bi bilo mogoče odrediti, ker naj bi družba Daimler prenehala proizvajati zadevna vozila pred iztekom tega roka.

39. Zvezna republika Nemčija nato v odgovoru na očitek Komisije zoper KBA, da je najprej sprejel ukrepe za analizo tveganj, izhajajočih iz uporabe hladilnega sredstva R1234yf, poudarja, da KBA tedaj ni mogel izključiti obstoja resnega tveganja za varnost v smislu Direktive 2001/95. V zvezi s tem tožena stranka opozarja, da Okvirna direktiva ne ureja tega, kako je treba do preklica homologacije ukrepati v primeru vozil, ki so proizvedena in dana na trg neskladna. Sklicevati naj se ne bi bilo mogoče niti na člen 32, ki določa odpoklic vozil, saj naj bi se ta uporabljal samo za vozila, ki „predstavlja[jo] resno tveganje za varnost na cesti, javno zdravje ali varstvo okolja“. V okoliščinah, navedenih v stališčih, naj neskladnost vozil tipov 246, 176 in 117 glede na argumente Zvezne republike Nemčije dejansko ne bi vključevala večjega tveganja za varnost na cesti in javno zdravje ter naj bi imela le postranski in neizmerljiv vpliv na okolje.

40. KBA je poleg tega glede na informacije, ki jih je imel na voljo, po navedbah Zvezne republike Nemčije deloval v mejah svoje diskrecijske pravice, pri čemer naj bi ob polnem spoštovanju načela sorazmernosti poskušal uravnotežiti neskladnost in tveganja za varnost. KBA naj bi namreč preučil potencialno nevaren položaj in izvedel lastna preverjanja, s katerimi naj se sicer ne bi potrdila potreba po pravočasnem ukrepanju zaradi resnega tveganja v smislu Direktive 2001/95, vseeno pa naj bi bila ugotovljena nevarnost vnetja in izpostavljenosti vodikovemu fluoridu. KBA naj bi nato, potem ko je družba Daimler napovedala, da bo začela od 20. oktobra 2015 v svojih vozilih uporabljati hladilno sredstvo R1234yf, navedeni družbi v pisni obliki poslal vprašanja glede varnostnih ukrepov, ki bi omogočali tako uporabo. KBA, ki naj bi bil zadovoljen s prejetimi odgovori, naj bi decembra 2015 vprašal, ali je mogoče zadevne ukrepe izvesti tudi za 133.713 vozil, že danih na trg, da se ponovno zagotovi njihova skladnost s homologacijo. KBA naj bi na podlagi odgovorov družbe Daimler, iz katerih je bilo razvidno, da bi prišlo do težav, povezanih z odstranitvijo hladilnega sredstva, in do znatnega tveganja, izhajajočega iz potrebe po spremembi sestavin, občutljivih z vidika varnosti, eno od tehničnih služb pooblastil za oceno izvedljivosti ukrepov za spremembo. Ta služba naj bi KBA julija 2016 obvestila, da ni mogoče dati jasne ocene, če se ne izvede zapleten postopek pregleda, zato je KBA družbo Daimler prosil za podrobne informacije o metodi presoje in analizo tveganj za predelavo zadevnih vozil v mehanični delavnici. Priprava tehnične ocene analiz, ki jih je septembra 2016 predložila družba Daimler, še ni končana. KBA naj bi po njenem dokončanju v primeru negativnih rezultatov nameraval proti družbi Daimler sprejeti odredbo za ponovno zagotovitev skladnosti.

41. Komisija v repliki na prvem mestu trdi, da člen 12 Okvirne direktive ne nalaga le sprejetja ustreznih ukrepov za ugotovitev morebitne neskladnosti proizvodnje, temveč naj bi bil njegov namen zaščititi skladnost proizvodnje z zagotovitvijo, da bodo v primeru dejanske ugotovitve te neskladnosti sprejeti potrebni ukrepi. Komisija v zvezi s členom 30 Okvirne direktive navaja, da preudarki glede sorazmernosti, ki jih je navedla tožena stranka, ne upravičujejo, da slednja še vedno ni sprejela potrebnih ukrepov, s katerimi bi družbi Daimler odredila ponovno zagotovitev skladnosti. Natančneje, Zvezna republika Nemčija naj bi s tem, da še ni odredila ponovne zagotovitve skladnosti in da samo razmišlja o odredbi, prekoračila svojo diskrecijsko pravico, podeljeno z Okvirno direktivo.

42. Komisija poleg tega ugotavlja, da člena 12 in 30 Okvirne direktive državam članicam ne prepuščata diskrecijske pravice, kar zadeva izpolnjevanje usklajenih tehničnih zahtev ob sprejetju potrebnih ukrepov za ponovno zagotovitev skladnosti. V teh okoliščinah je uravnoteženje vplivov neskladnosti na podnebje in domnevnih tveganj za varnost, izhajajočih iz uporabe hladilnega sredstva, skladno z Direktivo o klimatskih sistemih in po navedbah Komisije v nasprotju z navedenimi členi.

43. Zvezna republika Nemčija v dupliki ponavlja, da izbira v zvezi s „potrebnimi ukrepi“, zahtevanimi s členom 30 Okvirne direktive v primeru neskladnosti, nujno vključuje uravnoteženje vseh okoliščin primera, vključno s tistimi, ki so povezane z varnostjo in javnim zdravjem. KBA naj bi v bistvu pravilno izvajal svojo diskrecijsko pravico ter ukrepal ustrezno in učinkovito.

2. Presoja

44. Pri preučitvi prvega tožbenega razloga je po mojem mnenju treba uvodoma na kratko opisati pravni okvir, za katerega je značilna precejšnja raven tehničnosti in na katerem temelji spor, predložen v obravnavo Sodišču.

a) Uvodne ugotovitve

45. Ureditev, ki je predmet obravnavanega postopka, spada v okvir procesa usklajevanja nacionalnih določb s tehničnimi predpisi in homologacijo motornih vozil, ki ga je začela Evropska gospodarska skupnost v 60. letih s ciljem izvajanja prostega pretoka blaga v avtomobilski panogi. Evropski zakonodajalec je za to uporabil metodo, pri kateri se vključijo vsi tehnični predpisi o registraciji, prodaji in dajanju na trg vozil iz Okvirne direktive (prvotno Direktiva Sveta z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o homologaciji motornih in priklopnih vozil,[8] pozneje nadomeščena s sedanjo Okvirno direktivo), dopolnjene z vrsto regulativnih aktov (v nadaljevanju: regulativni akti), na katere napotuje Okvirna direktiva.[9]

46. Spoštovanje usklajenih tehničnih predpisov je z Okvirno direktivo zagotovljeno z dvojnim pregledom. Prvi pregled se izvede pred začetkom proizvodnje (v nadaljevanju: predhodni pregled), medtem ko se drugi izvede po njenem začetku (v nadaljevanju: naknadni pregled). Pri predhodnem pregledu, ki se izvede na vzorčnem tipu zadevnega vozila, se preveri skladnost tega vzorčnega tipa z usklajenimi tehničnimi predpisi.[10] Če je rezultat tega pregleda pozitiven, države članice podelijo ES-homologacijo za zadevni tip vozila, namen katere je proizvajalcu zagotoviti pravno varnost glede tega, da se lahko vsi proizvodi, skladni s homologiranim tipom, zakonito dajejo na trg. Ker je spoštovanje usklajenih tehničnih predpisov že presojeno in potrjeno ob homologaciji, je naknadni pregled omejen na skladnost proizvodnje in novih proizvedenih vozil s homologiranim tipom zadevnega vozila.

47. Prvi tožbeni razlog, ki ga je navedla Komisija v obravnavani zadevi, se nanaša izključno na slednjo obliko pregleda. Natančneje, Komisija Zvezni republiki Nemčiji očita neukrepanje, ker naj bi družba Daimler po pridobitvi homologacije za tipe 246, 176 in 117 proizvajala vozila, ki naj ne bi bila popolnoma skladna z usklajenimi tehničnimi predpisi za te tipe, ker naj bi bila v nasprotju z enim od regulativnih aktov, to je Direktivo o klimatskih sistemih. KBA bi moral po mnenju Komisije v primeru take kršitve ukrepati v skladu z določbami člena 12 Okvirne direktive za ponovno zagotovitev skladnosti proizvodnje zadevnega proizvajalca s homologiranim tipom in v skladu z določbami člena 30 navedene direktive za ponovno zagotovitev skladnosti že proizvedenih vozil s homologiranim tipom.

48. Ker je Zvezna republika Nemčija v svojih vlogah že navedla različne ugovore v zvezi z domnevno kršenima določbama, menim, da je primerno vsebino prvega tožbenega razloga obravnavati v dveh delih.

8 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 1, str. 44.

9 Glej izčrpen seznam v Prilogi IV k Okvirni direktivi.

10 Ta nadzor je določen v členu 4 Okvirne direktive.

b) Ponovna zagotovitev skladnosti proizvodnje

49. V skladu s členom 12 Okvirne direktive („Skladnost proizvodnje“), vsebina katerega je podrobneje predstavljena v Prilogi X navedene direktive, imajo države članice trojno obveznost.

50. Odstavek 1 določa, da mora država članica ob podelitvi ES-homologacije sprejeti „potrebne ukrepe“, da preveri, ali je proizvajalec, ki je vložil prošnjo, sprejel ustrezne ukrepe za zagotovitev, da so proizvedena vozila skladna s homologiranim tipom. Ti ukrepi v skladu s Prilogo X vključujejo presojo sistemov vodenja kakovosti („začetna presoja“), kot je to določeno v Smernicah o načrtovanju in vodenju presoj, vsebovanih v usklajenem standardu ISO 10011 iz leta 1991,[11] in preverjanje predmeta homologacije in proizvodnje („ukrep[i] za skladnost proizvodnje“), kot je to navedeno v točki 2.2 („Homologacijski organ države članice mora […] preveriti, ali obstajajo primerni ukrepi in pisno določeni postopki kontrole, ki morajo biti dogovorjeni s proizvajalcem za vsako ES-homologacijo, po katerih je mogoče v določenih časovnih presledkih opraviti preskuse ali ustrezne kontrole, potrebne za zagotovitev stalne skladnosti s homologiranim tipom.“)

51. Odstavek 2 določa, da mora država članica po podelitvi ES-homologacije sprejeti potrebne ukrepe, da po začetku proizvodnje preveri, ali ukrepi iz odstavka 1 ostajajo ustrezni in so vozila še vedno skladna s homologiranim tipom.

52. Odstavek 3 ureja primere, kadar se ukrepi iz odstavka 1 ne izvajajo ali bistveno odstopajo od dogovorjenih ukrepov ali se ne izvajajo več, pri čemer je pojasnjeno, da mora država članica v tem primeru sprejeti potrebne ukrepe, vključno s preklicem homologacije, da zagotovi pravilno izvajanje postopka za skladnost proizvodnje.

53. Argumenti, ki jih je navedla Zvezna republika Nemčija v odgovoru na tožbo, se nanašajo samo na odstavek 1 člena 12. Tožena stranka v zvezi s tem navaja, da se narava obveznosti, naložene državam članicam z navedenim odstavkom, razlikuje od narave obveznosti, opredeljene v tožbi Komisije. Zlasti naj državam članicam ne bi bilo treba zagotavljati neobstoja neskladnosti proizvedenih vozil, temveč naj bi morale samo preverjati obstoj ustreznih ukrepov za zagotovitev skladnosti proizvodnje. Zvezni republiki Nemčiji po njenih lastnih navedbah v obravnavanem primeru ni mogoče očitati ničesar, saj naj ne bi bilo nobenega dokaza, da pregled za zagotovitev kakovosti, ki naj bi ga izvedla družba Daimler, ne bi bil uspešen. Nasprotno, KBA naj bi bil že od samega začetka obveščen o neskladnosti vozil tipov 246, 176 in 117, izhajajoči iz uporabe hladilnega sredstva R134a namesto hladilnega sredstva R1234yf.

54. Ne dvomim, da je mogoče odstavek 1 člena 12, obravnavanega posamično, obravnavati tako, kot je navedla Zvezna republika Nemčija. Vendar vseeno ni mogoče prezreti, da je ta, kot je bilo maloprej pojasnjeno, le en del celotnega sistema pregleda skladnosti proizvodnje, določenega s členom 12.

55. Če se torej navedena določba obravnava kot celota, postane jasno, da se od držav članic ne zahteva le sprejetje ustreznih ukrepov za *preverjanje*[12] obstoja odstopanj od skladnosti proizvodnje, temveč tudi sprejetje potrebnih ukrepov za *ponovno zagotovitev*[13] njene skladnosti.

11 Glej opombo 1 Priloge X.

12 Moj poudarek.

13 Moj poudarek.

56. Glavni dokaz za to je, kot je na kratko pripomnila Komisija v svoji repliki, razviden iz besedila odstavka 3 člena 12. Edini pogoj, povezan z obveznostjo sprejeta „potrebnih ukrepov“, naloženo z navedenim odstavkom državi članici, je preverjanje obstoja navedenega odstopanja, („[č]e […], ugotovi, da se ukrepi iz odstavka 1 ne izvajajo ali bistveno odstopajo od dogovorjenih ukrepov in časovnega plana ustreznih kontrolnih pregledov in preskusov ali se ne izvajajo več“), medtem ko je njen cilj brez dvoma dejanska ponovna zagotovitev skladnosti proizvodnje („zagotovi[ti] pravilno izvajanje postopka za skladnost proizvodnje“).

57. Glede na navedeno je nedvomno treba šteti, da je bil člen 12 v obravnavanem primeru kršen. Ker namreč družba Daimler od 1. januarja 2013 ni izvajala ustreznih ukrepov za zagotovitev skladnosti proizvodnje vozil homologiranih tipov 246, 176 in 117, bi moral KBA kot pristojni organ sprejeti potrebne ukrepe za ponovno zagotovitev skladnosti.

58. Prvi del prvega tožbenega razloga za neizpolnitev obveznosti, ki se nanaša na kršitev člena 12 Okvirne direktive s strani Zvezne republike Nemčije, je zato treba po mojem mnenju sprejeti.

c) Nezagotovitev skladnosti že proizvedenih vozil

59. Člen 30 Okvirne direktive („Vozila, sistemi, sestavni deli ali samostojne tehnične enote, ki niso v skladu s homologiranim tipom“) ureja primer, kadar sistem pregleda skladnosti proizvodnje ni pravilno deloval in so vozila proizvajalca posledično neskladna s svojim homologiranim tipom. V tem primeru zadevni člen določa, da mora država članica, ki je podelila homologacijo, sprejeti potrebne ukrepe za ponovno zagotovitev skladnosti s homologiranim tipom, vključno s preklicem same homologacije.

60. Naj zlasti opozorim, da se vprašanje, ki se nanaša na kršitev člena 30 Okvirne direktive, v obravnavanem primeru pojavi v zvezi s 133.713 vozili tipov 246, 176 in 117, ki jih je družba Daimler proizvedla in dala na trg med 1. januarjem in 26. junijem 2013 (ali po navedbah Komisije približno 800.000 vozil, ki so bila proizvedena in dana na trg med 1. januarjem 2013 in datumom tožbe), čeprav zaradi uporabe hladilnega sredstva R134a namesto hladilnega sredstva, združljivega z Direktivo o klimatskih sistemih (R1234yf), niso bila skladna s svojo homologacijo. Razlog za neskladnost navedenih vozil je treba pripisati temu, da je bila družba Daimler prepričana – o čemer je obvestila tudi KBA – da je uporaba hladilnega sredstva R1234yf pomenila resno tveganje za varnost.

61. Stranki se strinjata, da odziv KBA v zvezi s to neskladnostjo, opisan v točkah 24 in 25 teh sklepnih predlogov, ni privedel do sprejetja nobenega od ukrepov za zagotovitev skladnosti, določenih s predpisom nemškega prava, s katerim je bil prenesen člen 30 Okvirne direktive (člen 25 EG-FGV), kot so preklic homologacije, odpoklic in popravilo zadevnih vozil ali naložitev pomožnih določb. Nasprotno, KBA se je po začetni zagrozitvi s preklicem homologacije (z ustreznim rokom za odpravo neskladnosti) omejil na odprtje dialoga z družbo Daimler, da se preveri možnost razvoja tehničnih rešitev, da bi se lahko v zadevnih vozilih uporabljalo hladilno sredstvo R1234yf brez tveganj za varnost. [14]

62. KBA je po navedbah Zvezne republike Nemčije moral ukrepati tako zaradi spoštovanja načela sorazmernosti, ki naj bi izhajalo iz same dobesedne vsebine člena 30 Okvirne direktive („potrebni ukrepi“). V obravnavanih okoliščinah bi preklic homologacije, ki naj z navedeno določbo nikakor ne bi bil obvezen („vključno, […] kadar je to potrebno“), po navedbah tožene stranke pomenil nesorazmeren ukrep glede na razmeroma majhno neskladnost vozil tipov 246, 176 in 117.

14 Odredba v pravem pomenu v zvezi s ponovno zagotovitvijo skladnosti zadevnih vozil je bila, nasprotno, izdana šele 23. marca 2017, to je tri mesece po tem, ko je Komisija vložila tožbo. Ta odredba zato za obravnavani postopek ni upoštevna.

63. Za ugotovitev, ali Zvezna republika Nemčija ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 30 Okvirne direktive, je treba zlasti ugotoviti, ali ta direktiva na podlagi navedenega člena določa diskrecijsko pravico in, po potrebi, kakšen je obseg te diskrecijske pravice.

64. Čeprav torej priznavam, da splošna navedba „*potrebne ukrepe*[15], s katerimi zagotovi, da se vozila v proizvodnji ponovno uskladijo s homologiranim tipom“ pomeni, da imajo pristojni organi držav članic na podlagi obravnavane določbe diskrecijsko pravico pri izbiri ukrepa, ki naj bi se sprejel, se strinjam s Komisijo, da ta diskrecijska pravica navedenim organom ne dovoljuje, da s svojo izbiro prekoračijo nabor ukrepov, ki so *primerni za ponovno zagotovitev skladnosti*.[16]

65. To ugotovitev po mojem mnenju podpirata dva temeljna preudarka.

66. Prvi se nanaša na dobesedno vsebino člena 30. Sodišče je, čeprav v drugačnih okoliščinah od tistih, na katere se nanašata zadevni direktivi, dejansko že pojasnilo, da uporaba navedbe „potrebni ukrepi“ brez nadaljnje natančnejše navedbe dejanske vsebine ukrepov, ki jih je treba sprejeti za zagotovitev opredeljenega cilja, kar sicer v besedilih zakonodajnih aktov Unije nikakor ni redko, državam članicam dovoljuje, da ukrep, ki ga je treba sprejeti, izbere *le med tistimi ukrepi, s katerimi je mogoče doseči navedeni cilj*.[17]

67. Drugi preudarek, ki je še pomembnejši, temelji na dejstvu, ki ga je pravilno poudarila Komisija v svoji repliki, da bi bilo priznanje širše diskrecijske pravice pristojnim organom držav članic, pri katerem se ne upošteva izpolnitev cilja zagotovitve skladnosti s homologiranim tipom, enakovredno temu, da se enotnemu sistemu homologacij, opredeljenemu z Okvirno direktivo v povezavi z regulativnimi akti, odvzame *vsakršen polni učinek*[18]. Obstoj take diskrecijske pravice bi namreč pomenil, da imajo pristojni nacionalni organi pravico, da pri vsaki obravnavi neskladnosti presojajo, kakšno pomembnost naj pripišejo izpolnjevanju zadevne tehnične zahteve glede na dejanske okoliščine, in da posledično odločajo, ali bodo ukrepali za ponovno zagotovitev skladnosti zadevnih vozil s homologiranim tipom ali ne. Z razlago, katere posledica je, da se navedenim nacionalnim organom prepusti odločitev, katere tehnične zahteve med tistimi iz regulativnih aktov je treba izpolnjevati, bi se torej izničil polni učinek enotnega sistema homologacij, saj je ta polni učinek odvisen od izpolnjevanja *vseh*[19] usklajenih tehničnih zahtev, vsebovanih v regulativnih aktih, ki so našteti v Prilogi IV k Okvirni direktivi.

68. Skratka, pravilna razlaga člena 30 Okvirne direktive, pri kateri se upoštevata izrecno besedilo pa tudi polni učinek zadevne določbe, je tista, s katero se priznava, da diskrecijska pravica, podeljena nacionalnim organom, ne more prezreti obveznosti doseganja opredeljenega rezultata, to je ponovne zagotovitve skladnosti zadevnih vozil z njihovim homologiranim tipom.

69. Čeprav v obravnavanem primeru obveznosti preklica homologacije ni bilo treba obravnavati kot obvezne v smislu obravnavanega predpisa, prav tako ni sporno, da so nacionalni predpisi za prenos člena 30 Okvirne direktive zajemali širok nabor ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče ponovno zagotoviti skladnost zadevnih vozil s homologiranimi tipi 246, 176 in 117 (na primer odpoklic in popravilo vozil, obveznost prehoda na hladilno sredstvo R1234yf v skladu s pomožno določbo). V teh okoliščinah KBA kljub navedbi „potrebni ukrepi“ ni bilo treba izbrati *prav določenega ukrepa* med tistimi, ki so predvideni, temveč je moral izbrati *enega od njih*[20].

15 Moj poudarek.

16 Moj poudarek.

17 Moj poudarek. Glej v zvezi s členom 4 Direktive Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) („Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrožajo zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju […]“) sodbo z dne 26. aprila 2007, Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, točka 37).

18 Moj poudarek.

19 Moj poudarek.

20 Moj poudarek.

70. Z argumenti tožene stranke glede potrebe po tem, da se uravnotežita uresničitev cilja ponovne zagotovitve skladnosti – in sicer s prehodom zadevnih vozil na hladilno sredstvo R1234yf – in tveganja za varnost, ki izhajajo iz uporabe navedenega hladilnega sredstva v vozilih tipov 246, 176 in 117, po mojem mnenju ni mogoče omajati take ugotovitve. Drugače povedano, neuresničitve cilja ponovne zagotovitve skladnosti ni mogoče upravičiti niti s potrebo, na katero se je sklicevala Zvezna republika Nemčija, da se izvedejo preverjanja v zvezi z navedenimi tveganji za varnost.

71. Naj v zvezi s tem pripomnim, da razlogovanje tožene stranke izhaja iz predpostavke, da so vidiki v zvezi z varnostjo vozil „v nasprotju“ s tistimi, ki so povezani z usklajenimi tehničnimi zahtevami regulativnih aktov, naštetih v Prilogi IV. To zlasti izhaja iz trditve, navedene v dupliki, da Komisija v svojih argumentih daje prednost „neomejenemu formalnemu spoštovanju“ navedenih tehničnih zahtev pred varovanjem javnega zdravja in življenja.

72. Taka predpostavka je po mojem mnenju napačna in torej močno omaje argumente tožene stranke.

73. Ne zdi se mi namreč sporno, da zaščita varnosti načeloma nedvomno sovpada z izpolnjevanjem tehničnih zahtev, vsebovanih v določbah regulativnih aktov. To vsekakor jasno izhaja iz branja uvodne izjave 3 Okvirne direktive, v skladu s katero bi si bilo treba z regulativnimi akti prizadevati za visoko raven varnosti na cesti in varovanja zdravja. Navedene zahteve še zdaleč niso le formalne, katerih neizpolnjevanje je mogoče upravičiti z dodatnimi pomisleki glede varnosti, poleg tega pa so s temi zahtevami izčrpno opredeljeni pomisleki glede varnosti, za katere zakonodajalec Unije meni, da jih je treba ali da jih je mogoče v zvezi s tem upoštevati. [21]

74. Če je bila z regulativnimi akti že določena raven varnosti, ki naj bi bila ustrezna, se države članice seveda ne morejo sklicevati na razloge, ki temeljijo na varnosti, da bi upravičile neizpolnjevanje določb iz teh aktov.

75. KBA se zato ne more sklicevati na potrebo po preveritvi tveganj za varnost, povezanih z uporabo hladilnega sredstva, ki ima potencial segrevanja, nižji od 150 (R1234yf), da bi s tem upravičil svoje nesprejetje potrebnih ukrepov za zagotovitev, da bi družba Daimler znova začela izpolnjevati tehnično zahtevo po uporabi tega hladilnega sredstva, navedeno v členu 5(4) Direktive o klimatskih sistemih. Iz navedenega nujno izhaja, da je Zvezna republika Nemčija s takim ravnanjem kršila člen 30 Okvirne direktive.

76. Te ugotovitve po mojem mnenju ne spremeni dejstvo, da Zvezna republika Nemčija v nasprotni tožbi trdi, da bi lahko hladilno sredstvo R1234yf v vozilih, ki jih proizvaja družba Daimler, povzročilo tvegan položaj, nezdružljiv z Direktivo 2001/95/ES.

77. Menim namreč, da se Direktiva 2001/95 ne uporablja za obravnavani primer. To je mogoče jasno razbrati iz navedbe v uvodni izjavi 17 Okvirne direktive, v skladu s katero ta direktiva določa vrsto „varnostnih zahtev“ v smislu člena 1(2) Direktive 2001/95. V tem členu, ki določa, da „[k]adar veljajo za proizvode posebne *varnostne zahteve, ki jih določa zakonodaja Skupnosti, se ta direktiva uporablja le za tiste vidike in nevarnosti ali vrste nevarnosti, za katere te zahteve ne veljajo*“, [22] je Direktiva

21 Kot izhaja iz uvodne izjave 2 Okvirne direktive, je uskladitev, vzpostavljena s to direktivo v povezavi z regulativnimi akti, izčrpna („Za namene vzpostavitve in delovanja notranjega trga Skupnosti je primerno v državah članicah nadomestiti njihove sisteme odobritve s postopkom odobritve v Skupnosti, ki temelji na načelu *popolne uskladitve*“). Glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2014, Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173, točki 34 in 35).

22 Moj poudarek.

2001/95 opredeljena kot *lex generalis*, ki se lahko uporablja le, če se ne uporablja *lex specialis*, to je Okvirna direktiva v povezavi z regulativnimi akti. Toda slednji akti vsebujejo tehnično zahtevo (ali z besedami uvodne izjave 17 varnostno zahtevo) v zvezi z uporabo hladilnega sredstva, to je člen 5(4) Okvirne direktive, in se torej uporabljajo namesto Direktive 2001/95.[23]

78. Nazadnje je treba nekaj pojasniti.

79. Stranki nista niti v pisnem delu postopka niti na obravnavi razpravljali o tem, kako bi moral ukrepati KBA, da bi upošteval pomisleke glede varnosti, ki jih je izrazila družba Daimler, ne da bi kršil člen 30 Okvirne direktive.

80. V zvezi s tem se strinjam s Komisijo, da bi se lahko KBA v tem primeru skliceval samo na pravico, podeljeno državam članicam s členom 29 Okvirne direktive.

81. Ta člen, naveden v poglavju XII Okvirne direktive („Zaščitne klavzule“), državam članicam omogoča, da upoštevajo tveganja za varnost na cesti, javno zdravje in okolje, ki izhajajo iz pomanjkljivosti v upoštevnih posamičnih direktivah ali iz napačnega izpolnjevanja tehničnih zahtev v njih, vendar ne dopušča njihovih enostranskih odstopanj od navedenih tehničnih zahtev.

82. Navedeni člen, natančneje, določa, da države članice lahko za največ šest mesecev zavrnejo registracijo vozil ali prepovejo prodajo ali začetek uporabe takih vozil, če (i) so zadevna vozila v skladu s tehničnimi zahtevami, določenimi v posamičnih direktivah, (ii) obstaja „resno“ tveganje za varnost na cesti, okolje ali javno zdravje, in (iii) se izvede poseben postopek obveščanja, v katerega so vključene druge države članice in tudi Komisija.

83. Kakor koli, tudi če bi se Zvezna republika Nemčija sklicevala na njegovo uporabo (*quod non*), se zdi očitno, da v obravnavanem primeru ne bilo mogoče za nobenega od zgoraj navedenih pogojev šteti, da je v obravnavanem primeru izpolnjen.

84. Zato menim, da je treba sprejeti tudi drugi del prvega razloga za neizpolnitev obveznosti.

B. Kršitev člena 46 Okvirne direktive

1. Trditve strank

85. Komisija v tožbi navaja, da je družba Daimler kršila člena 5 in 18 Okvirne direktive. V zvezi s tem zlasti opozarja, da mora proizvajalec v skladu s členom 5 zagotoviti trajno spoštovanje zahtev v zvezi s homologacijo ustreznih vozil. Toda od januarja 2013 naj se tipi 246, 176 in 117 ne bi več proizvajali v skladu s svojo homologacijo. Poleg tega Komisija navaja, da člen 18(1) in Priloga IX k Okvirni direktivi določata, da proizvajalec izda certifikat o skladnosti za dokončano vozilo le, če je zadevno vozilo „izdelano skladno s homologiranim tipom vozila“. Iz tega po navedbah Komisije izhaja, da proizvajalec ne more izdati certifikata o skladnosti, če zadevno vozilo ni skladno s homologiranim tipom, kakršen je priznan s certifikatom. Vendar ker naj od januarja 2013 vozila tipov 246, 176 in 117 ne bi bila več skladna s homologiranim tipom, naj izjava družbe Daimler v certifikatu o skladnosti, izdanem za vozila teh tipov, ne bi bila resnična. Komisija v teh okoliščinah opozarja, da mora vsaka država članica v skladu s členom 46 Okvirne direktive v svojem nacionalnem pravu določiti „učinkovite, sorazmerne in odvračilne“ kazni, ki se lahko naložijo, če proizvajalci ne izpolnjujejo določb navedene direktive. Ker KBA po mnenju Komisije proti družbi Daimler ni sprejel kaznovalnega ukrepa, naj bi bil s to opustitvijo kršen člen 46 Okvirne direktive.

23 Komisija je kot primer tveganja za varnost, za katerega bi se, nasprotno, uporabljale določbe Direktive 2001/95, zlasti pojem „varen proizvod“ iz člena 2(1)(b), med obravnavo navedla primer stopalke za plin, ki ne deluje. Ker tehničnih zahtev, ki bi se nanašale na izdelavo stopalk za plin, ni v regulativnih aktih, se za tak položaj uporablja Direktiva 2001/95.

86. Zvezna republika Nemčija v nasprotni tožbi izpodbija, da gre za kršitev člena 46 Okvirne direktive. V zvezi s tem pojasnjuje, da je mogoče kazni naložiti le, če KBA izda odredbo, potem ko se poda tako imenovana tehnična ocena, in družba Daimler naj te odredbe ne bi izpolnila.

87. Komisija v repliki v zvezi s tem samo poudarja, da obveznost naložitve kazni, določena z navedenim členom, velja ne glede na kršitev členov 12 in 30 Okvirne direktive.

2. Presoja

88. Druga kršitev, ki jo izpodbija Zvezna republika Nemčija, se nanaša na obveznost kaznovanja vsake kršitve določb Okvirne direktive ter v obravnavanem primeru členov 5 in 18. Če povzamem, proizvajalec mora v skladu z navedenima določbama izpolnjevati obveznost zagotovitve, da je proizvodnja njegovih vozil trajno skladna s tehničnimi zahtevami, na izpolnjevanju katerih temelji njihova homologacija, in obveznost izdaje certifikata skladnosti za vsako vozilo, proizvedeno s homologiranim tipom.

89. Ugotavljam zlasti, da niti v nasprotni tožbi niti v dupliki, ki ju je vložila Zvezna republika Nemčija v pisnem postopku, ni nobene sledi o očitkih, da družba Daimler ne bi izpolnjevala obveznosti iz členov 5 in 18 Okvirne direktive, kar se zdi, da tudi nedvoumno izhaja iz obravnavanega dejanskega stanja. Glede na to se ne bom več zadrževal na tej točki in takoj prešel na presojo, ali je mogoče šteti, da ravnanje Zvezne republike Nemčije vključuje kršitev člena 46 Okvirne direktive.

90. V zvezi s tem naj spomnim, da morajo države članice v skladu s prvim delom navedene določbe v svojem nacionalnem pravu določiti kazni, ki se naložijo v primeru neizpolnjevanja določb Okvirne direktive in regulativnih aktov. Tožena stranka je to obveznost po mojem mnenju izpolnila, saj člen 37 EG-FGV določa, da je treba kršitve, navedene v členu 46 Okvirne direktive, kaznovati kot kršitve nacionalnega prava.

91. Tega ni mogoče trditi niti v zvezi z drugim delom navedene določbe, v skladu s katero morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev naložitve učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni. Iz spisa zadeve namreč izhaja, da KBA glede kršitve členov 5 in 18 Okvirne direktive proizvajalcu, družbi Daimler, ni naložil *nobene* kazni.[24] To neukrepanje nedvomno vključuje kršitev člena 46 Okvirne direktive.

92. Obrambni argumenti Zvezne republike Nemčije me ne prepričajo v nasprotno.

93. V skladu s temi argumenti je KBA kazni, določene s členom 46 Okvirne direktive, naložil šele po opravljeni tehnični oceni tveganj, povezanih s prehodom vozil, ki so bila že proizvedena in dana na trg neskladna, na hladilno sredstvo R1234yf, če ne bi bila izdana in upoštevana odredba o predelavi navedenih vozil. Zvezna republika Nemčija namreč izhaja iz napačne predpostavke, da neizpolnitve obveznosti proizvajalca v smislu členov 5 in 18 Okvirne direktive ni treba kaznovati samostojno, temveč le kot posledico tega, da se ukrepi za ponovno zagotovitev skladnosti, ki so jih sprejeli pristojni organi držav članic v skladu s členoma 12 in 30 Okvirne direktive, niso izvedli.

94. Nasprotno pa se mi ne zdi sporno, da je treba obveznost iz člena 46 Okvirne direktive, da se v primeru neizpolnjevanja določb Okvirne direktive naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, izpolnjevati *neodvisno*[25] od obveznosti iz členov 12 in 30 Okvirne direktive za ponovno zagotovitev skladnosti s homologiranim tipom.

24 Moj poudarek. Iz tega razloga se mi zdi očitno, da se, za razliko od Komisije v njeni tožbi, ni treba sklicevati na merila, izhajajoča iz sodne prakse, da se ugotovi, ali so kazni, ki jih naložijo države članice za kršitve prava Unije, učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

25 Moj poudarek.

95. To, kot je pravilno ugotovila Komisija v svoji repliki, potrjuje dejstvo, da ima člen 46 znotraj sistema, vzpostavljenega z Okvirno direktivo, drugačne cilje od tistih, ki so navedeni v členih 12 in 30. Medtem ko je namen navedenih členov, ki sta bila uvedena za izpolnjevanje tehničnih zahtev iz regulativnih aktov, uresničevanje ciljev teh aktov, to so zlasti zaščita varnosti na cesti, javnega zdravja in okolja,[26] je namen člena 46, ki zagotavlja učinkovito izvajanje sistema homologacije, zlasti vzpostavitev in delovanje notranjega trga, za katerega je značilna poštena konkurenca med proizvajalci.[27]

96. Čeprav je iz obravnavane zadeve razvidno, da je njihova kumulativna uporaba mogoča, če bi bil učinek neizpolnjevanja katere od določb Okvirne direktive neskladnost, ni mogoče zanesljivo trditi, da obstaja odvisno razmerje med kršitvijo členov 12 in 30 ter člena 46, v skladu s katerim obveznost naložitve kazni, ki jo določa ta člen, nastane le, če niso izpolnjene zahteve iz prvonavedenih členov za ponovno zagotovitev skladnosti.

97. KBA bi zato moral kaznovati neizpolnitev obveznosti, ki jih je imela družba Daimler v skladu s členoma 5 in 18 Okvirne direktive, in sicer z naložitvijo učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni. Ker ta obveznost naložitve kazni ni bila izpolnjena, je treba ugotoviti, da je Zvezna republika Nemčija kršila člen 46 Okvirne direktive.

98. Sodišče mora zato po mojem mnenju drugi razlog za neizpolnitev sprejeti.

C. Izogibanje zahtevam Direktive o klimatskih sistemih zaradi razširitve homologacije tipa 245G

1. Trditve strank

99. Komisija v tožbi ob sklicevanju na člen 14 Okvirne direktive zlasti navaja, da je mogoče homologirani tip razširiti na druga vozila, ki se razlikujejo od navedenega tipa, če ta vozila izpolnjujejo pravne pogoje, ki so veljali za podelitev prvotne homologacije, in je mogoče zanje šteti, da spadajo pod ta tip na podlagi meril iz Priloge II, del B, Okvirne direktive. Po mnenju Komisije ti pogoji v obravnavanem primeru niso izpolnjeni, saj naj bi bil tip 245G, homologiran takrat, ko se Direktiva o klimatskih sistemih še ni uporabljala, razširjen na vozila, ki so bila homologirana (in proizvedena) kot tipi 246, 176 in 117, ko se je navedena direktiva že uporabljala. Ta razširitev naj namreč ne bi bila takšna, kot je določena z Direktivo, temveč naj bi šlo za nadomestitev homologacije, ki je razširitev samo na videz, zato naj bi pomenila izogibanje pravu Unije. To ugotovitev je po navedbah Komisije mogoče podpreti z besedilom nekaterih posebnih določb Okvirne direktive, zlasti člena 6(6), ki določa, da že homologiran tip ne more biti predmet nadaljnje homologacije, pa tudi z branjem Priloge II, točka 7, ter prilog VII in IX. Navedene določbe naj bi namreč preprečevale možnost, da se homologacija nadomesti. Komisija v zvezi s tem poudarja, da je namen razširitve ta, da se nov tip obstoječega vozila uskladi z novimi zahtevami, ki so bile uvedene za nova vozila zaradi tehničnih inovacij, ne pa ta, da se uskladijo zahteve, veljavne za določen tip vozil.

100. Zvezna republika Nemčija v nasprotni tožbi trdi, da se KBA s tem, ko je sprejel razširitev predhodno obstoječega tipa 245G na vozila, za katera so že bile podeljene homologacije, za katere se uporabljajo zahteve Direktive o klimatskih sistemih, to so homologacije 246, 176 in 117, ni nameraval izogniti zahtevam navedene direktive. Poleg tega je bila po navedbah Zvezne republike Nemčije proizvodnja navedenih tipov 26. junija 2013 dokončno prekinjena. Za vozila, na katera se nanaša prošnja za razširitev tipa 245G, naj bi bilo zato treba šteti, da spadajo pod drugačen tip kot vozila, homologirana kot tipi 246, 176 in 117.

26 Glej cilje, naštete v uvodni izjavi 3 Okvirne direktive.

27 Glej cilj, naveden v uvodni izjavi 2 Okvirne direktive.

101. Kakor koli, tožena stranka poudarja, da Direktiva o klimatskih sistemih ne prepoveduje razširitve prejšnje homologacije. Nasprotno, obveznost, da se pri vseh vozilih izpolnjujejo zahteve iz navedene direktive ob njihovi prvi registraciji, naj bi začela veljati šele 1. januarja 2017. Poleg tega Zvezna republika Nemčija poudarja, da je razširitev izrecno dovoljena s členom 45(5) Okvirne direktive. Nazadnje navaja, da člen 6(6) Okvirne direktive ne določa vsesplošne prepovedi nadomestitve homologacije.

102. Komisija v repliki trdi, da so vozila tipov 246, 176 in 117, proizvedena po 26. juniju 2013, tehnično enaka vozilom, ki so bila proizvedena pred tem datumom. To, da je od 26. junija 2013 za navedena vozila veljala drugačna homologacija, naj bi bilo torej pravno, ne dejansko vprašanje. Komisija na podlagi te predpostavke meni, da tožena stranka ni imela pravice ugoditi prošnji družbe Daimler za razširitev tipa 245G, ker naj bi ta prošnja zadevala vozila, ki so bila že pred tem homologirana kot tipi 246, 176 in 117. Z ugoditvijo prošnji družbe Daimler je zato po navedbah Komisije kršila člen 6(6) Okvirne direktive.

2. Presoja

103. Če povzamem, tretja kršitev, očitana Zvezni republiki Nemčiji, se nanaša na izognitev zahtevam Direktive o klimatskih sistemih, in sicer, kot navaja Komisija, z ugoditvijo prošnjam družbe Daimler za razširitev tipa 245G, ki je bil homologiran leta 2008 in zato zanj ne velja obveznost uporabe hladilnega sredstva, združljivega z navedeno direktivo, na vozila, za katera so bile že podeljene druge homologacije (246, 176 in 117) in za katera je na podlagi teh homologacij veljala Direktiva o klimatskih sistemih. Tožena stranka izpodbija trditev Komisije, pri čemer trdi, da je bila 26. junija 2013 proizvodnja vozil tipov 246, 176 in 117 prostovoljno prekinjena.

104. Ugotavljam predvsem, da Komisija v tožbenem predlogu v zvezi z obravnavanim razlogom ni navedla, katere posebne določbe enotnega sistema homologacij naj bi bile kršene. Vendar je mogoče iz argumentov Komisije v njenih vlogah razbrati, da je pravna podlaga očitane neizpolnitve obveznosti ta, da ugoditev prošnji družbe Daimler za razširitev ni združljiva s (i) sistemom naknadnega pregleda, določenim v Okvirni direktivi, in s (ii) ciljem te direktive. Zato bom analiziral ta dva dela obravnavanega razloga.

105. Komisija v okviru prvega dela navaja, da morajo posamezna vozila pri načinih naknadnega pregleda, pri katerih se samo preveri skladnost vozila s homologiranim tipom, natančno ustrezati svojim homologiranim tipom, ti pa naj bi morali biti skladni s tehničnimi zahtevami, ki so veljale ob njihovi homologaciji. Zato naj bi določbe o homologaciji na prvem mestu nalagale, da za že homologiran tip ni mogoče podeliti nove homologacije (člen 6(6) Okvirne direktive).[28] Na drugem mestu naj bi bilo v skladu s temi določbami treba za vsak homologirani tip dodeliti identifikacijsko številko, iz katere je razviden pravni položaj ob homologaciji, in ki naj ne bi smela biti nejasna (prilogi II, točka 7, in VII k Okvirni direktivi), poleg tega pa naj bi bilo treba ob vsakem vozilu, danem na trg, izdati certifikat o skladnosti, na katerem je prav tako podatek o navedenem pravnem položaju (Priloga X k Okvirni direktivi). Iz tega po navedbah Komisije izhaja, da sistem naknadnega pregleda, določen v Okvirni direktivi, zlasti v členih 12 in 30, vključuje implicitno „prepoved nadomestitve homologacije“, ki naj bi jo KBA kršil s tem, da je ugodil prošnjam družbe Daimler.

106. Razlaga Komisije, na podlagi katere je prišla do ugotovitve, da je razširitev tipa 245G, za katero je prosila družba Daimler, v nasprotju s temeljnimi standardi sistema naknadnega pregleda, zlasti s členom 6(6) Okvirne direktive, in sicer zato, ker so bila zadevna vozila, na katera se ta nanaša, pred tem predmet homologacije, me ne prepriča.

28 Komisija je v repliki vsebino tega člena predstavila nekoliko drugače s tem, da je trdila, da ta državam članicam nalaga, da zagotovijo, da za vozila, na katera se nanaša razširitev, ni bila že zahtevana homologacija. Vendar s tem elementom ni mogoče omajati razlogovanja v nadaljevanju teh sklepnih predlogov.

107. Poleg tega menim, da je v nasprotju s samo dobesedno vsebino člena 6(6).

108. Čeprav namreč drži, da lahko proizvajalec v skladu z upoštevnim odstavkom te določbe vloži le eno prošnjo za homologacijo, je v njej tudi pojasnjeno, da se ta prepoved nanaša na vsak „določen tip vozila“. Z ugotovitvijo Komisije se je zato mogoče strinjati le, če se dokaže, da so vozila, na katera se nanaša razširitev homologiranega tipa 245G, na podlagi meril iz Priloge II, del B, Okvirne direktive povsem enaka kot vozila, ki so bila homologirana pred tem kot tipi 246, 176 in 117. Le v tem primeru bi namreč lahko, tako kot Komisija, sklepali, da se prošnja družbe Daimler za razširitev nanaša na *tip vozil*, za katerega je bila že pred tem podeljena homologacija, in je zato ugoditev prošnji s strani KBA v nasprotju s členom 6(6) Okvirne direktive.

109. Pravkar predstavljeno vprašanje je bilo predmet zavzete razprave med strankama, zlasti na obravnavi.

110. V zvezi s tem je treba zlasti spomniti, da – kar je temeljno vprašanje za odločitev o utemeljenosti obravnavanega razloga za neizpolnitev obveznosti – je obveznost Komisije dokazati, da vozila z identifikacijskimi številkami 246, 176 in 117 spadajo pod isti tip kot vozila, na katera se nanaša prošnja za homologacijo tipa 245G, pri čemer mora Komisija Sodišču predložiti potrebne elemente, da to potrdi obstoj neizpolnitve obveznosti. [29]

111. Zdaj bom pojasnil, zakaj menim, da Komisija ni izpolnila te obveznosti.

112. Zdi se, da ugotovitev Komisije, da so vozila, ki spadajo pod tipe 246, 176 in 117, povsem enaka tistim, na katera se nanaša prošnja za razširitev homologacije tipa 245G, temelji na popolni enakosti med zadevnimi tovarniškimi imeni in zadevnimi modeli. Tak dokaz ne zadostuje. Drži, da so „bistvene lastnosti izdelave in konstrukcije“ poleg „proizvajalca“ in „proizvajalčeve oznake tipa“ eden od treh bistvenih elementov pojma „tip“ za kategorijo vozil M1 [30] v smislu Priloge II, del B, Okvirne direktive. Vendar, kot navaja Zvezna republika Nemčija, je nameraval evropski zakonodajalec zaradi številnih primerov na evropskem območju, v katerih so imela vozila enake ali skoraj enake značilnosti, vendar so bila homologirana kot različni tipi, z zakonodajo, ki je veljala v času dejanskega stanja, „proizvajalčevi oznaki tipa“ dodati *odločilno vrednost* [31] za določitev obsega tipa. Iz tega izhaja, da tudi če bi bila vozila, homologirana kot tipi 246, 176 in 117, popolnoma enaka tistim, na katera se nanaša razširitev tipa 245G, je treba dejstvo, da je družba Daimler uporabila *drugačne* oznake tipa glede na zakonodajo, ki se je uporabljala tedaj, šteti za zadostno za ugotovitev, da gre za *različne* [32] tipe vozil.

113. Ni dvoma, da implicitna vsebina navedene zakonodaje vsekakor daje proizvajalcu polje proste presoje. Prav zato je bil z Uredbo Komisije št. 678/2011 z dne 14. julija 2011 o nadomestitvi Priloge II in o spremembi prilog IV, IX in XI k Okvirni direktivi (v nadaljevanju: Uredba št. 678/2011) s seznama bistvenih lastnosti umaknjen pojem „proizvajalčeve oznake tipa“. [33]

29 Glej zlasti sodbo z dne 27. januarja 2011, Komisija/Luksemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, točka 49).

30 Kategorija M1 je tista, v katero spadajo vozila, ki so predmet prošnje za razširitev tipa 245G. V skladu s Prilogo II, del A, k Okvirni direktivi, v kateri so opredeljene kategorije vozil, ta kategorija označuje vozila, „zasnovana in izdelana za prevoz blaga ali potnikov in za nastanitev potnikov“.

31 Moj poudarek.

32 Moji poudarki.

33 Pojasniti je treba, da se nova različica Priloge II ne uporablja za obravnavani primer, v katerem je bil tip, na katerega se nanaša prošnja za razširitev, homologiran leta 2008, saj člen 3(1) Uredbe 678/2011 nedvoumno določa, da se navedena uredba uporablja le za tipe vozil, ki so bila homologirana od 29. oktobra 2012. Za natančnejšo opredelitev tega, kar je že navedeno v besedilu, naj pojasnim, da v skladu z različico iz Priloge II, ki se uporablja v obravnavanem primeru, „tip“, zajema vozila, med katerimi ni razlik, vsaj kar zadeva proizvajalca, proizvajalčevo oznako tipa ter bistvene lastnosti izdelave in konstrukcije: šasija/podvozje (očitne in bistvene razlike), motor (z notranjim zgorevanjem/električni/hibrid). Sedanja različica, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 678/2011, pa določa, da „tip“ vozila zajema vozila, ki so jim skupni ime proizvajalca ter konstrukcija in vgradnja bistvenih delov karoserije (pri samonosni karoseriji).

114. Ugotoviti je torej treba, podobno kot Zvezna republika Nemčija, da ima proizvajalec v skladu z zakonodajo, ki se uporablja za obravnavani primer, dejansko možnost, da odloči o obsegu pojma tipa.

115. Glede na navedeno menim, da Komisija ni zadostno dokazala, da so vozila, homologirana kot tipi 246, 176 in 117, enaka tistim, na katera se nanaša prošnja za razširitev tipa 245G, in da je zato okoliščina, da je KBA sprejel navedene prošnje, v nasprotju s sistemom naknadnega pregleda, določenim z Okvirno direktivo, zlasti s prepovedjo nadomestitve homologacije iz člena 6(6).

116. Komisija v okviru drugega dela tega tožbenega razloga trdi, da je ugoditev prošnji družbe Daimler za razširitev homologacije Daimler nezdružljiva s cilji Okvirne direktive, zlasti s ciljem zagotovitve, da nova vozila zagotavljajo visoko stopnjo varnosti in varstva okolja. Dejansko izpolnjevanje zahtev, določenih za tako stopnjo varnosti, to je zahtev iz normativnih aktov, ki so naštete v Prilogi IV k Okvirni direktivi, bi bilo namreč po navedbah Komisije okrnjeno, če bi zadevna direktiva dovoljevala, da se na nekatera vozila razširi tip, za katerega se uporabljajo tehnične zahteve, ki vključujejo manjšo stopnjo varnosti in varstva okolja od zahtev, ki se uporabljajo za tip, pod katerega so navedena vozila spadala na podlagi prejšnje homologacije.

117. V zvezi s tem sam dopuščam možnost, da lahko cilji Okvirne direktive v zvezi z varnostjo in varstvom okolja nasprotujejo sprejetju prošenj za razširitev tipa 245G le, če je ta ugotovitev podprta z elementi, ki izhajajo iz določb navedene direktive ali z njo povezanih regulativnih aktov. Poleg tega je razumno domnevati, da je evropski zakonodajalec z ureditvijo področij, za katera je značilna visoka stopnja tehničnosti, kakršna je obravnavana, uredil njihove temeljne vidike z uvedbo posebnih in natančnih določb.

118. Vprašati se je torej treba, ali je treba določbe o razširitvi homologacije (v Okvirni direktivi) ali določbe za izvajanje tehnične zahteve v zvezi z uporabo hladilnega sredstva z globalnim potencialom segrevanja, nižjim od 150 (v Direktivi o klimatskih sistemih), razlagati tako, da je ugoditev prošnji za razširitev tipa 245G na vozila, ki so bila že homologirana kot tipi 246, 176 in 117, združljiva s ciljem varnosti in varstva okolja iz Okvirne direktive. Drugače povedano, preveriti je treba, ali slednja lahko dopušča ne le napredovanja, temveč tudi *začasno nazadovanje*[34] v zvezi z uresničevanjem teh ciljev.

119. Na to vprašanje je treba po mojem mnenju odgovoriti pritrdilno.

120. Naj zlasti spomnim, da so določbe o razširitvi homologacije, opredeljene v členu 14 Okvirne direktive, znotraj splošnejše zakonodaje, ki je zajeta v poglavju V navedene direktive, ki se uporablja vedno, kadar pristojni organi držav članic odločijo, da s spremembami vozil, ki spadajo pod določen homologirani tip, po podelitvi homologacije ni mogoče utemeljiti uporabe nove homologacije.[35] Navedene spremembe vključujejo „razširitev“, če so poleg same spremembe podatkov v opisni dokumentaciji v zvezi s homologacijo potrebni novi pregledi ali preverjanja, je spremenjen kateri od podatkov v certifikatu o homologaciji ter za zadevna homologirana vozila začnejo veljati nove usklajene tehnične zahteve.

121. Iz dobesedne vsebine člena 14 jasno izhaja, da je razširitev homologacije poenostavljen postopek, ki ga Okvirna direktiva običajno dovoljuje takrat, kadar je treba odgovoriti na začetek veljavnosti novih tehničnih zahtev, ki se uporabljajo za zadevna vozila. Nasprotno pa niti iz člena 14 niti iz katere koli druge določbe enotnega sistema ne izhaja, da mora biti – kot je večkrat ponovila Komisija – *cilj* zahtevane razširitve *tehnični napredek*[36] v okviru doseganja ciljev Okvirne direktive, povezanih z varnostjo in varstvom okolja.

34 Moj poudarek.

35 Glej člen 13 Okvirne direktive.

36 Moj poudarek.

122. Komisija torej ne more uspešno trditi, da mora razsodba o nezdružljivosti Okvirne direktive o ugoditvi prošnji za razširitev, kakršno je vložila družba Daimler pri KBA, temeljiti le na okoliščini, da so bila pred tem homologirana vozila, kot so tista, ki spadajo pod tipe 246, 176 in 117 ter s katerimi je bilo prek izvajanja tehnične zahteve v zvezi z uporabo hladilnega sredstva z nizkim globalnim potencialom segrevanja mogoče zagotoviti višjo stopnjo varnosti in varstva okolja.

123. Za dodatno podkrepitev te ugotovitve menim, da je treba opozoriti, da je v Direktivi o klimatskih sistemih glede na njen cilj varstva okolja z omejitvijo emisij fluoriranih toplogrednih plinov uporabljen *postopen pristop*[37]. Ta direktiva poleg prepovedi državam članicam, da od 1. januarja 2011 podeljujejo nove homologacije za vozila s hladilnim sredstvom, katerega globalni potencial segrevanja presega 150, dejansko izrecno določa, da lahko države članice registracijo vozil s hladilnim sredstvom, ki je nezdružljivo z navedeno določbo, zavrnejo šele od 1. januarja 2017.[38] Uvedba navedenega prehodnega obdobja zato pomeni, da je bilo do 1. januarja 2017 za vozila, ki spadajo pod tip, homologiran pred 1. januarjem 2011, mogoče uporabljati hladilno sredstvo, ki ni združljivo z Direktivo o klimatskih sistemih.

124. Iz zgoraj navedenega izhaja, da bi lahko družba Daimler brez predhodne vložitve prošenj za homologacije zadevnih vozil, ki spadajo pod tipe 246, 176 in 117, na podlagi navedenega prehodnega obdobja z vložitvijo poznejših prošenj dosegla razširitev homologacije tipa 245G s hladilnim sredstvom, ki ni združljivo z veljavnimi tehničnimi zahtevami, do 1. januarja 2017. Če je tako ravnanje, ki ima očitne škodljive posledice za cilja varstva in varnosti okolja, z Direktivo o klimatskih sistemih dovoljeno, menim, da za ugoditev prošnji za razširitev homologacije tipa 245G v obravnavanem primeru, katere škodljiv vpliv na navedena cilja bi bil primerljiv ali celo manjši, nedvomno ne bi bilo treba šteti, da je v nasprotju s tema ciljema, kot je trdila Komisija.

125. Tega nikakor ne izpodbije dejstvo, da se je prošnja za razširitev homologacije, ki ji je KBA ugodil, nanašala na tip, ki je bil homologiran pred začetkom veljavnosti Okvirne direktive (29. april 2009)[39], saj člen 45(5) navedene direktive določa, da se z njenim začetkom veljavnosti ne razveljavijo homologacije, podeljene pred 29. aprilom 2009, *niti to ne nasprotuje razširitvi teh homologacij*.[40]

126. Poleg tega naj v zvezi s tem poudarim, da je Komisija prav zaradi primerov, kakršen je obravnavani – kar je na obravnavi tudi priznala – v Predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 2016 o homologaciji in tržnem nadzoru motornih vozil in njihovih priklopnikov ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila,[41] določila, da homologacije trajajo največ pet let, brez možnosti podaljšanja.[42] S to določbo naj bi bilo namreč mogoče preprečiti zlorabe predpisov o homologaciji, ki jih lahko v nekaterih primerih povzroči proizvajalec s ponavljajočimi se prošnjami za razširitev posamezne homologacije ali s prošnjami za razširitev, ki jih vloži, da bi se izognil uporabi novih tehničnih zahtev, ki vključujejo višjo stopnjo varnosti ali varstva okolja.

127. Nazadnje menim, da KBA z ugoditvijo prošnji za razširitev tipa 245G na vozila, ki so bila pred tem homologirana kot tipi 246, 176 in 117, ni ravnal niti v nasprotju s ciljem varstva in varnosti okolja, ki ga določa Okvirna direktiva.

128. Zato menim, da mora Sodišče tretji razlog za neizpolnitev obveznosti zavrniti.

37 Moj poudarek.

38 Glej člen 5(5) Okvirne direktive.

39 Ta datum je mogoče razbrati iz člena 45(1) v povezavi s Prilogo XIX k Okvirni direktivi.

40 Moj poudarek.

41 COM(2016) 31 final.

42 Glej člen 33 tega predloga.

V. Predlog

129. Glede na zgornje preudarke Sodišču torej predlagam, naj odloči:

– Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 12 in 30 Direktive 2007/46/ES, ker ni sprejela potrebnih ukrepov za ponovno zagotovitev skladnosti vozil tipov 246, 176 in 117 z njihovimi homologiranimi tipi.

– Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 46 Okvirne direktive, ker ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev kazni zaradi kršitve členov 5 in 18 navedene direktive, ki jo je storila družba Daimler.

– Tožba se v preostalem zavrne.

– Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo dveh tretjin stroškov Evropske komisije in dveh tretjin lastnih stroškov. Komisija nosi tretjino stroškov Zvezne republike Nemčije in tretjino lastnih stroškov.