Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 11 kwietnia 2018 r.[1]

Sprawa C-668/16

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2007/46/CE – Odpowiedzialność władz krajowych – Środki zapewniające zgodność pojazdów z wymogami technicznymi – Wyważenie braku zgodności z zagrożeniami w kwestii bezpieczeństwa – Obowiązki producenta – Sankcje – Dyrektywa 2006/40/CE – Limit emisji pochodzących z systemów klimatyzacji pojazdów silnikowych – Obejście dyrektywy

1. W ramach niniejszej sprawy Komisja Europejska, na podstawie art. 258 ust. 2 TFUE, wniosła do Trybunału skargę, której celem jest stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z niektórych szczególnych przepisów ujednoliconego systemu homologacji pojazdów, a szczególnie art. 12 i 30 oraz art. 46 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów[2] (zwanej dalej „dyrektywą ramową"). Ponadto Komisja wskazuje, że Republika Federalna Niemiec przyjęła sposób postępowania stanowiący obejście dyrektywy 2006/40/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. dotyczącej emisji z systemów klimatyzacji w pojazdach silnikowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 70/156/EWG[3] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji").

2. W szczególności badana skarga wymaga od Trybunału wypowiedzenia się w przedmiocie zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim w ramach systemu kontroli ex post zgodności pojazdów przewidzianego przez dyrektywę ramową, w przedmiocie sankcji, jakie państwa członkowskie są zobowiązane nałożyć na producenta, który naruszył ciążące na nim zobowiązania, oraz w przedmiocie zakresu pojęcia „typu pojazdu" w brzmieniu przewidzianym przez dyrektywę ramową.

1 Język oryginału: włoski.

2 Dz.U. 2007, L 263, s. 1. Wcześniej jedynie art. 4 ust. 3 dyrektywy ramowej był przedmiotem wykładni Trybunału w ramach oceny zasadności skargi w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zobacz wyroki z dnia 20 marca 2014 r., Komisja/Polska (C-639/11, EU:C:2014:173) i z dnia 20 marca 2014 r., Komisja/Litwa (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 Dz.U. 2006, L 161, s. 15.

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji

3. Dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji w art. 5 ust. 4 stanowi: „Ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2011 r. państwa członkowskie nie przyznają już homologacji typu WE lub krajowej homologacji typu dla typu pojazdu wyposażonego w system klimatyzacji zaprojektowany w taki sposób, aby zawierał fluorowane gazy cieplarniane o współczynniku ocieplenia globalnego wyższym niż 150".

B. Dyrektywa ramowa

4. Dyrektywa ramowa w motywie 3 stanowi, co następuje: „Wymagania techniczne mające zastosowanie do układów, części, oddzielnych zespołów technicznych i pojazdów silnikowych powinny być zharmonizowane i określone w aktach prawnych. Takie akty prawne powinny przede wszystkim zapewniać wysoki poziom bezpieczeństwa drogowego, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, efektywności energetycznej i ochrony przed niedozwolonym użyciem". W pierwszym zdaniu motywu 14 dyrektywa ramowa wyjaśnia ponadto, że: „[g]łównym celem przepisów w zakresie homologacji pojazdów jest zagwarantowanie, aby nowe pojazdy, części i oddzielne zespoły techniczne wprowadzone do obrotu zapewniały wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony". Motyw 17 tej dyrektywy brzmi następująco: „[n]iniejsza dyrektywa zawiera zestaw szczególnych wymagań bezpieczeństwa w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (zwanej dalej »dyrektywą 2001/95«). Istotne jest w związku z tym przyjęcie przepisów w celu zapewnienia, aby w przypadku gdy[by] pojazd stanowił[…] poważne zagrożenie dla konsumentów w związku ze stosowaniem niniejszej dyrektywy lub aktów prawnych wymienionych w załączniku IV, producent przyjął skuteczne środki zaradcze, w tym wycofywanie pojazdów […]".

5. Artykuł 3 pkt 17 następująco definiuje „typ pojazdu": „pojazdy należące do konkretnej kategorii, które nie różnią się od siebie przynajmniej pod względem istotnych cech wymienionych w załączniku II sekcj[a] B. Typ pojazdu może zawierać warianty i wersje określone w załączniku II sekcj[a] B".

6. Artykuł 4 ust. 1 przewiduje: „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby producenci wnioskujący o udzielenie homologacji wypełniali swoje obowiązki wynikające z niniejszej dyrektywy", a następnie wyjaśnia, odpowiednio w drugim i trzecim ustępie, że „[p]aństwa członkowskie udzielają homologacji tylko takim pojazdom, częściom, układom lub oddzielnym zespołom technicznym, które spełniają wymagania niniejszej dyrektywy" i że „[p]aństwa członkowskie rejestrują lub zezwalają na sprzedaż lub dopuszczenie do ruchu tylko takich pojazdów, części i oddzielnych zespołów technicznych, które spełniają wymagania niniejszej dyrektywy".

7. Artykuł 6 ust. 6, dotyczący procedur postępowania w celach homologacji typu WE przewiduje: „[p]roducent składa wniosek do organu udzielającego homologacji. Dla konkretnego typu pojazdu można złożyć tylko jeden wniosek i tylko w jednym państwie członkowskim. Dla każdego typu podlegającego homologacji składany jest odrębny wniosek".

8. Artykuł 12, odnoszący się do środków dotyczących zgodności produkcji, w ust. 1 przewiduje, że: „[p]aństwo członkowskie, które udziela homologacji typu WE, podejmuje niezbędne środki, zgodnie z załącznikiem X, w celu zweryfikowania, w zależności od [w razie] potrzeby we współpracy z organami udzielającymi homologacji innych państw członkowskich, czy podjęto odpowiednie działania dla zapewnienia, że [by] produkcja pojazdów, układów, części lub oddzielnych zespołów technicznych, w odpowiednim przypadku, odpowiada [odpowiadała] homologowanemu typowi. Artykuł 12 ust. 3 brzmi następująco: „[p]aństwo członkowskie, które udzieliło homologacji typu WE,

przyjmuje niezbędne środki, włącznie z cofnięciem homologacji typu, aby zapewnić właściwe stosowanie procedury zgodności produkcji, w przypadku gdy stwierdzi, że działania, o których mowa w ust. 1, nie są stosowane, odbiegają znacznie od ustalonych działań i planów kontroli lub przestały być stosowane, mimo iż nie przerwano produkcji".

9. Artykuł 17 ust. 1 stanowi: „[h]omologacja typu WE pojazdów traci ważność w następujących przypadkach:

[…]

b) nastąpiło definitywne dobrowolne wstrzymanie produkcji pojazdu, którego dotyczy homologacja;

[…]".

10. Artykuł 29 ust. 1 zdanie pierwsze przewiduje: „[j]eżeli państwo członkowskie stwierdza, że nowe pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego lub poważnie szkodzą środowisku lub zdrowiu publicznemu, mimo że spełniają stosowne wymagania lub są właściwie oznakowane, wówczas państwo to może, maksymalnie przez okres sześciu miesięcy, odmawiać rejestracji takich pojazdów lub zabronić sprzedaży lub dopuszczenia do użycia na swoim terytorium takich pojazdów, części lub oddzielnych zespołów technicznych".

11. Artykuł 30 ust. 1 brzmi: „[j]eżeli państwo członkowskie, które udzieliło homologacji typu WE, stwierdza, że nowe pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne, którym towarzyszy certyfikat zgodności lub które mają znak homologacji, nie są zgodne z homologowanym przez nie typem [z homologacją], przyjmuje niezbędne środki, w razie potrzeby włącznie z cofnięciem homologacji typu, w celu zapewnienia, że [by] znajdujące się w produkcji pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne, w stosownym przypadku, ponownie uzyskały zgodność z homologowanym typem. O przyjętych środkach organ udzielający homologacji tego państwa członkowskiego informuje organy udzielające homologacji innych państw członkowskich".

12. Artykuł 32 przewiduje:

„1. Jeżeli producent, któremu udzielono homologacji typu WE pojazdu, w zastosowaniu przepisów aktu prawnego lub dyrektywy 2001/95/WE musi dokonać wycofania pojazdów już sprzedanych, zarejestrowanych lub dopuszczonych do użycia, ponieważ jeden lub więcej układów, części lub oddzielnych zespołów technicznych zamontowanych w pojeździe, niezależnie od tego, czy uzyskały właściwą homologację zgodnie z niniejszą dyrektywą, czy nie, stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska, natychmiast informuje o tym organ, który udzielił pojazdowi homologacji.

2. Producent proponuje organowi udzielającemu homologacji zestaw odpowiednich środków odwoławczych w celu neutralizacji zagrożenia, o którym mowa w ust. 1. Organ udzielający homologacji bezzwłocznie informuje organy innych państw członkowskich o proponowanych środkach.

[…]".

13. Artkuł 46 brzmi następująco: „[p]aństwa członkowskie określają sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów niniejszej dyrektywy, w szczególności zakazów określonych w art. 31 lub z niego wynikających, oraz aktów prawnych wymienionych w załączniku IV część I oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do ich wprowadzenia w życie. Sankcje te są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych przepisach nie później niż dnia 29 kwietnia 2009 r. oraz możliwie szybko powiadamiają o wszelkich późniejszych zmianach tych przepisów".

C. Prawo niemieckie

14. Paragraf 7 EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (rozporządzenia WE w sprawie homologacji pojazdów, zwanego dalej „EG-FGV") z dnia 3 lutego 2011 r., w brzmieniu zmienionym ostatecznie przez art. 4 rozporządzenia z dnia 19 października 2012 r., stanowi: „[h]omologacja typu WE wygasa w momencie rozpoczęcia obowiązywania nowych zawartych w akcie prawnym wymogów, dotyczących rejestracji, sprzedaży lub dopuszczenia do ruchu nowych pojazdów w oparciu o art. 3 ust. 1 dyrektywy 2007/46/WE i nie jest możliwa aktualizacja homologacji. Wygasa ona także w momencie definitywnego wstrzymania produkcji homologowanego typu pojazdu. Producent zobowiązany jest do powiadomienia Kraftfahrt-Bundesamt (federalnego urzędu ds. pojazdów silnikowych, zwanego dalej „KBA") o wstrzymaniu produkcji".

15. Paragraf 25 EG-FGV przewiduje:

„(1) W przypadku stwierdzenia przez KBA, że pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne nie odpowiadają homologowanemu typowi, może on podjąć niezbędne środki na podstawie dyrektyw 2007/46/WE, 2002/24/WE i 2003/37/WE, mające zastosowanie w zależności od typu, celem zapewnienia zgodności produkcji z homologowanym typem.

(2) Celem usunięcia niektórych braków i zapewnienia zgodności z normami pojazdów dopuszczonych już do ruchu, części lub oddzielnych zespołów technicznych, KBA może przyjąć a posteriori przepisy pomocnicze.

(3) KBA może cofnąć homologację, w całości lub w części, w szczególności kiedy stwierdzi, że

1. pojazdy posiadające świadectwo zgodności lub części, lub oddzielne zespoły techniczne, objęte wymaganym wyznaczeniem, nie odpowiadają homologowanemu typowi,

2. pojazdy posiadające świadectwo zgodności lub części, lub oddzielne zespoły techniczne wskazują na znaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego, zdrowia publicznego i ochrony środowiska,

3. producent nie posiada skutecznego systemu monitorowania zgodności produkcji lub nie używa tego systemu w prawidłowy sposób,

lub że

4. posiadacze homologacji nie wywiązuje się z obowiązków dotyczących takiej homologacji".

II. Okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

16. Dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji, obowiązująca od lipca 2006 r., przewiduje w szczególności, że systemy klimatyzacji wszystkich typów homologowanych pojazdów, po 1 stycznia 2011 r. roku, muszą używać czynnika chłodniczego o współczynniku ocieplenia globalnego nie wyższym niż 150. Nie wskazuje ona jednak szczególnego typu czynnika chłodniczego.

17. W tym kontekście europejscy producenci pojazdów zgodzili się, w ramach międzynarodowego procesu normalizacji przeprowadzonego w 2009 r., na używanie płynu chłodniczego o nazwie R1234yf (zwanego dalej „czynnikiem chłodniczym R1234yf"). W 2012 r. przerwa w dostawie tego ostatniego płynu chłodniczego spowodowana zniszczeniem odnośnych zakładów produkcyjnych na skutek tsunami w Fukushime, utrudniła efektywne stosowanie przepisów zawartych w dyrektywie w sprawie systemów klimatyzacji. W reakcji na to wydarzenie i z odniesieniem do wniosków o wyjaśnienia złożonych w tym zakresie przez ograny krajowe Komisja wydała komunikat, za pośrednictwem którego poinformowała państwa członkowskie, że nie zamierza rozpocząć żadnej procedury w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na brak zgodności pojazdów z dyrektywą, przynajmniej do momentu, w którym czynnik chłodniczy R1234yf nie będzie ponownie dostępny, precyzując jednak, że taki brak działania w żadnym wypadku nie będzie trwał dłużej niż do dnia 31 grudnia 2012 r.[4]. Oznaczało to, że po tej dacie producenci nie mogą już używać płynu chłodniczego, którego używali do tego momentu, to jest płynu o nazwie R134a (zwanego dalej „czynnikiem chłodniczym R134a"), którego współczynnik ocieplenia globalnego plasował się znaczenie powyżej limitu określonego przez dyrektywę w sprawie systemów klimatyzacji[5].

18. Na początku stycznia 2013 r. warunki dostaw czynnika chłodniczego R1234yf wróciły do normy.

19. W dniach 3 marca 2011 r., 8 czerwca 2011 r. i 18 października 2012 r. KBA, działając w ramach swoich kompetencji jako niemiecki organ właściwy w sprawach homologacji pojazdów, dokonał homologacji nowych typów pojazdów 246, 176 i 117, na wniosek spółki Daimler AG (zwanej dalej „spółką Daimler"). Ponieważ homologacje te objęte były czasowym zakresem zastosowania dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji, nie mogły zostać udzielone, gdyby omawiane typy używały czynnika chłodniczego niezgodnego z przepisami tej dyrektywy (R1234yf).

20. Spółka Daimler podniosła następnie wątpliwości co do bezpieczeństwa stosowania czynnika chłodniczego R1234yf w typach 246, 176 i 117, wyrażając w związku z tym zamiar korzystania, począwszy od stycznia 2013 r., z czynnika chłodniczego R134a w miejsce czynnika chłodniczego R1234yf. Jesienią 2012 r. spółka zarządziła następnie wycofanie około 700 pojazdów tych typów, zastępując czynnik chłodniczy R1234yf czynnikiem chłodniczym R134a.

21. W listopadzie 2012 r., na krótko przed końcem moratorium ogłoszonego przez Komisję, władze niemieckie wezwały ją do przedłużenia o sześć miesięcy okresu niestosowana przepisów dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji przez wzgląd na konieczność dokonania ponownej oceny bezpieczeństwa jedynego czynnika chłodniczego dostępnego na rynku, pozostającego w zgodności z tą dyrektywą.

22. Komisja zwróciła się zatem do wszystkich państw członkowskich o przedstawienie informacji dotyczących przestrzegania dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji na ich terytorium. W swojej odpowiedzi na ten wniosek niemieckie organy potwierdziły, że tylko jeden producent posiadający niemiecką homologację (spółka Daimler) produkował i sprzedawał pojazdy niezgodne z wymogami ich homologacji.

23. Od stycznia do czerwca 2013 r. spółka Daimler wprowadziła na rynek 133 713 pojazdów typów 246, 176 i 117, stosując czynnik chłodniczy R134a, chociaż na rzeczone typy homologacja udzielona została po dniu 1 stycznia 2011 r. i konieczne było stosowanie czynnika chłodniczego zgodnego z przepisami dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji.

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 [komunikat Komisji „Zakłócenia w dostawie zasadniczego elementu w systemach klimatyzacji mobilnej i ich wpływ na stosowanie dyrektywy 2006/40/WE w przemyśle motoryzacyjnym" C(2012) 2200 final].

5 Z akt postępowania wynika, że współczynnik ocieplenia globalnego takiego czynnika chłodniczego zbliża się do 3000, , przy limicie określonym przez dyrektywę na 150.

24. W dniu 3 stycznia 2013 r. spółka Daimler została wezwania przez KBA do wskazania w terminie 15 dni środków podjętych w celu przywrócenia zgodności z dyrektywą. W odpowiedzi na to wezwanie spółka Daimler przedstawiła w dniu 15 stycznia 2013 r. plan działania zmierzający do opracowania, w terminie do dnia 15 czerwca 2013 r., rozwiązania technicznego celem rozstrzygnięcia problemów bezpieczeństwa wynikających ze stosowania w jej pojazdach czynnika chłodniczego R1234yf. W dniu 4 marca 2013 r. KBA nakazał spółce Daimler podjęcie odpowiednich środków celem przywrócenia zgodności produkcji typów 246, 176 i 117 z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji. Na wypadek niezastosowania się przez spółkę Daimler do tego nakazu KBA zagroził cofnięciem homologacji począwszy od dnia 30 czerwca 2013 r. W dniu 26 czerwca 2013 r. spółka Daimler poinformowała KBA o definitywnym wstrzymaniu produkcji typów 246, 176 i 117 z uwagi na to, że poszukiwanie rozwiązania technicznego pozwalającego rozstrzygnąć opisane powyżej problemy bezpieczeństwa nie zakończyło się sukcesem.

25. W dalszej kolejności KBA wielokrotnie pomiędzy 1 stycznia 2013 r. i dniem 26 czerwca 2013 r. wzywał spółkę Daimler do przywrócenia zgodności z normami 133 713 wprowadzonych na rynek pojazdów. Na koniec 2015 r. spółka Daimler poinformowała KBA o opracowaniu niezbędnych rozwiązań technicznych. Jednakże Komisja wskazuje, że do tej pory nie została przywrócona zgodność rzeczonych pojazdów z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji ani też nie dokonano cofnięcia homologacji.

26. W dniu 17 maja 2013 r. KBA uwzględnił wniosek spółki Daimler dotyczący uzyskania rozszerzenia typu homologowanego pojazdu 245G (pojazd zasilanym sprężonym gazem ziemnym) o nowe warianty klasy B zasilane sprężonym gazem ziemnym. Ponieważ typ 245G uzyskał pierwotnie homologację w 2008 r., nie podlegał obowiązkowi używania czynnika chłodniczego odpowiadającego dyrektywie w sprawie systemów klimatyzacji. Komisja została następnie poinformowania o rozszerzeniu homologacji na ten typ pismem z dnia 22 maja 2013 r. Następnie w dniu 3 czerwca 2013 r. KBA uwzględnił kolejny wniosek o rozszerzenie tego homologowanego typu, przedstawiony przez spółkę Daimler w związku z niektórymi modelami nowej klasy B, klasy A i klasy CLA.

27. Zdaniem Komisji wyżej wskazane wnioski o rozszerzenie miały faktycznie za przedmiot pojazdy typów 246, 176 i 117, co do których spółka Daimler oświadczyła, iż dobrowolnie wstrzymała ich produkcję. Z perspektywy Komisji rozszerzenia typu 245G udzielone przez KBA pozwoliły spółce Daimler na kontynuowanie produkcji i wprowadzania na rynek wskazanych typów pojazdów, bez honorowania zobowiązania do wyposażenia ich w czynnik chłodniczy zgodny z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji.

28. Komisja, w dniu 10 czerwca 2013 r., wysłała do Republiki Federalnej Niemiec pismo wyjaśniające, a następnie, w dniu 27 stycznia 2014 r., wezwanie do usunięcia uchybień. To ostatnie pismo zarzucało władzom niemieckim przyzwolenie, pomiędzy styczniem a czerwcem 2013 r., na budowę oraz wprowadzenie na rynek z naruszeniem wymogów dotyczących właściwej homologacji133 713 pojazdów, brak nałożenia na omawianego producenta sankcji i obejście zastosowania dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji.

29. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybień w dniu 26 marca 2014 r. W odniesieniu do niezgodności pojazdów z wymogami dotyczącym ich homologacji przypomniała ona, że właściwe organy krajowe dysponują, na mocy dyrektywy ramowej, uprawnieniami dyskrecjonalnymi, twierdząc również, że potrzeba przestrzegania zasady proporcjonalności nie pozwalała jej na zastosowanie konkretnych środków. Ponadto Republika Federalna Niemiec wyjaśniła, że dowody dostarczone przez spółkę Daimler pozwalały przypuszczać, że używanie czynnika chłodniczego R1234yf stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa. Ponadto w jej ocenie brak zgodności z normami pojazdów typów 246, 176 i 117 miał jedynie ograniczony wpływ na cel w postaci ochrony klimatu, do którego dąży dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji. Co się zaś tyczy rzekomego obejścia rzeczonej dyrektywy, Republika Federalna Niemiec twierdziła, że KBA zobowiązany był do

uwzględnienia wniosków o rozszerzenie homologacji typu 245G, jako że organ ten, w przypadku stwierdzenia, że warunki przewidziane przez dyrektywę ramową zostały spełnione, nie posiada żadnego zakresu uznania. Ponadto należało wziąć pod uwagę, że ważność homologacji typów 246, 176 i 117 ustała w momencie, w którym spółka Daimler wstrzymała ich produkcję.

30. W dniu 25 września 2014 r. Komisja wysłała następnie do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której potwierdziła zastrzeżenia przedstawione w wezwaniu do usunięcia uchybień.

31. Pismem z dnia 25 listopada 2014 r. Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi, w której zasadniczo powtórzyła argumenty, jakie przedstawiła w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień.

III. Postępowanie przed Trybunałem i wnioski stron

32. W dniu 22 grudnia 2016 r. Komisja wniosła niniejszą skargę. Odpowiedź na skargę została złożona przez Republikę Federalną Niemiec w dniu 15 marca 2017 r. Strony złożyły następnie replikę oraz odpowiedź na replikę, odpowiednio, w dniach 26 kwietnia 2017 r. i 12 czerwca 2017 r.

33. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 11 stycznia 2018 r., wysłuchano wystąpień Komisji oraz rządu niemieckiego oraz ich odpowiedzi na pytania Trybunału.

34. Komisja wnosi, aby Trybunał uznał, że Republika Federalna Niemiec dopuściła się potrójnego naruszenia obowiązków ciążących na niej na mocy dyrektywy ramowej oraz dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji: (i) nie przyjmując środków koniecznych do przywrócenia zgodności pojazdów 246, 176 i 117 z ich homologowanymi typami (art. 12 i 30 dyrektywy ramowej), (ii) nie przyjmując środków koniecznych do zastosowania sankcji (objętego łącznie art. 46, 5 i 18 dyrektywy ramowej), (iii) uwzględniając, w dniu 17 maja 2013 r., wniosek spółki Daimler, którego celem było uzyskanie rozszerzenia homologacji typu pojazdów 245G i pojazdów, na które została już udzielona inna homologacja, a do której mają zastosowanie nowe wymagania dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji, co zdaniem Komisji stanowi obejście tej dyrektywy. Republika Federalna Niemiec wnosi, aby Trybunał oddalił skargę Komisji.

IV. Analiza prawna

A. W przedmiocie naruszenia art. 12 i 30 dyrektywy ramowej

1. Argumenty stron

35. W skardze Komisja przypomina przede wszystkim, że lektura art. 4 ust. 2 w związku z załącznikiem IV do dyrektywy ramowej, jak i art. 5 ust. 4 dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji wskazuje, że w niniejszym przypadku typy pojazdów 246, 176 i 117 mogły uzyskać homologację typu WE jedynie pod warunkiem, że współczynnik ocieplenia globalnego czynnika chłodniczego użytego w ich systemach klimatyzacji nie przekraczał 150. W konsekwencji, począwszy od momentu, w którym produkcja pojazdów objętych tymi typami przeszła na używanie czynnika chłodniczego o wyższym współczynniku ocieplenia globalnego, nowo wyprodukowane pojazdy, których ilość Komisja szacuje na 800 000 w okresie pomiędzy dniem 1 stycznia 2013 r. a wniesieniem skargi [6], nie spełniały już wymogów homologowanego typu. W tych okolicznościach zdaniem Komisji KBA

6 Szacunek ten opiera się na wielkości sprzedaży typów 246, 176 i 117. Różnica względem poprzedniego szacunku w ilości 133713 wiąże się wzięciem pod uwagę pojazdów wyprodukowanych i wprowadzonych na rynek także po dniu 26 czerwca 2013 r.

zobowiązany był do zapewnienia przywrócenia takiej zgodności z normami tak produkcji, jak i nowo wyprodukowanych pojazdów. W szczególności organ ten zobowiązany był, po pierwsze, zagwarantować, aby czynnik chłodniczy stosowany w produkcji nie miał współczynnika ocieplenia globalnego wyższego niż 150, oraz po drugie, zagwarantować, aby pojazdy typów 246, 176 i 117 zbudowane i wprowadzone na rynek z wykorzystaniem nieuprawnionego czynnika chłodniczego były ponownie wyposażane w czynnik chłodniczy zgodny z wymogami dotyczącymi ich homologowanego typu. Jednakże mimo uzyskania wiedzy o takim braku zgodności, KBA nie podjął środków niezbędnych, aby temu zaradzić, co zdaniem Komisji stanowi postępowanie naruszające art. 12 i 30 dyrektywy ramowej [7]. W szczególności Komisja podkreśla, że KBA nie tylko nie cofnął homologacji, ale nie skorzystał nawet z jednej z dostępnych alternatyw, jak na przykład wycofywanie pojazdów lub ich naprawa. Groźba cofnięcia homologacji rzeczywiście wyrażona przez KBA z pewnością nie stanowiła odpowiedniego środka na mocy art. 12 i 30 dyrektywy ramowej.

36. W odpowiedzi na argumentację władz niemieckich, zgodnie z którą KBA nie mógł podjąć bardziej skutecznych środków przez wzgląd na wątpliwości podniesione w zakresie zastosowania czynnika chłodniczego R1234yf w pojazdach typów 246,176 i 177, Komisja wskazuje, że dyrektywa ramowa nie przewiduje wyjątku lub usprawiedliwienia, zgodnie z którymi państwa członkowskie mogą odstąpić od przestrzegania zharmonizowanych wymogów technicznych w przypadku wątpliwości w przedmiocie właściwości tych ostatnich. Przeciwnie, dyrektywa ta ustanawia, co obciąża państwa członkowskie, bezwarunkowe zobowiązanie do zagwarantowania poszanowania wszystkich wymogów technicznych dotyczących bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Odstępstwo przewidziane jest jedynie dla sytuacji, o której mowa w art. 29 dyrektywy ramowej.

37. W odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec kwestionuje przede wszystkim zarzucane jej naruszenie art. 12 dyrektywy ramowej. Zgodnie z jej interpretacją ocena, która wiąże się z takim przepisem, nie dotyczy zgodności homologowanego typu samych pojazdów, tylko samego istnienia środków mogących abstrakcyjnie zagwarantować taką zgodność. Jeżeli przyjąć, że Republika Federalna Niemiec była zobowiązana dokonać oceny jedynie przestrzegania kontroli jakości produkcji spółki Daimler, sama pozwana uważa, że nic nie wskazuje na to, że wspomniana kontrola nie zadziałała, odrzucając twierdzenie, zgodnie z którym naruszenie oceny systemu kontroli jaskości jest automatyczną konsekwencją braku zgodności z normami.

38. W ten sam sposób Republika Federalna Niemiec kwestionuje zarzut dotyczący naruszenia art. 30 dyrektywy ramowej. Punktem wyjścia dla jej rozumowania jest to, że przepis ten wyraźnie przyznaje właściwym organom państw członkowskich uprawnienia dyskrecjonalne. W konsekwencji w przypadku braku zgodności organy te nie są bezpośrednio zobowiązane do cofnięcia homologacji, ale powinny raczej postępować progresywnie („podejmuje niezbędne środki") i cofnąć homologację jedynie w ostateczności („w razie potrzeby włącznie z cofnięciem homologacji"). W skrócie – zdaniem Republiki Federalnej Niemiec brzmienie art. 30 wymaga, aby interwencja właściwego organu była zgodna z zasadą proporcjonalności. Z tego powodu nie można ocenić negatywnie postępowania KBA, który wezwał spółkę Daimler do przedłożenia mu planu działania zawierającego propozycje zmierzające do rozwiązania problemu, grożąc jej cofnięciem homologacji jedynie w przypadku niedopełnienia tych czynności w wyznaczonym terminie. Cofnięcie homologacji nie mogło zresztą zostać dokonane przez wzgląd na wstrzymanie produkcji omawianych pojazdów przez spółkę Daimler przed upływem tego terminu.

39. Następnie, odpowiadając na zarzut podniesiony przez Komisję w stosunku do KBA dotyczący przyjęcia, początkowo, środków zmierzających do dokonania oceny zagrożeń wynikających z używania czynnika chłodniczego R1234yf, Republika Federalna Niemiec podkreśla, że KBA nie mógł wówczas wykluczyć istnienia poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa w rozumieniu dyrektywy 2001/95.

7 Ponadto, zdaniem Komisji, brak zgodności nadal występuje. Ważność homologacji typów 246, 176 i 117 faktycznie nie ustała w dniu 26 czerwca 2013 r., ponieważ także pojazdy, które spółka Daimler wyprodukowała po tej dacie, odpowiadały wyżej wskazanym typom, chociaż na te pojazdy rozszerzony został typ 245G.

W związku z tym pozwana zauważa, że dyrektywa ramowa nie zawiera uregulowań dotyczących tego, co należy zrobić z charakteryzującymi się brakiem zgodności z normami wyprodukowanymi już i wprowadzonymi na rynek pojazdami, aż do cofnięcia homologacji. Również art. 32, który przewiduje wycofywanie pojazdów, nie mógł zostać powołany, ponieważ ma on zastosowanie jedynie do pojazdów, które „stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska". W okolicznościach sprawy nieprzestrzeganie zgodności pojazdów typów 246, 176 i 117 nie stanowiło w rzeczywistości, zgodnie z argumentacją Republiki Federalnej Niemiec, większego zagrożenia dla bezpieczeństwa drogowego i zdrowia publicznego, mając jedynie marginalny i niedający się zmierzyć wpływ na środowisko.

40. W świetle informacji, jakimi dysponował, KBA miał następnie działać, według Republiki Federalnej Niemiec, w granicach swoich uprawnień dyskrecjonalnych, dokonując wyważenia pomiędzy niezgodnością a zagrożeniami dla bezpieczeństwa, z pełnym poszanowaniem zasady proporcjonalności. Faktycznie, KBA zbadał potencjalnie niebezpieczną sytuację i przeprowadził własne kontrole, które, chociaż nie potwierdziły konieczności szybkiego działania ze względu na występowanie poważnego zagrożenia w rozumieniu dyrektywy 2001/95, ujawniły niebezpieczeństwo wystąpienia zapłonu i ekspozycję na fluorowodór. Następnie, po ogłoszeniu przez spółkę Daimler zamiaru rozpoczęcia używania czynnika chłodniczego R1234yf w jej pojazdach począwszy od dnia 20 października 2015 r., KBA skierował do tej spółki pisemne wnioski dotyczące środków bezpieczeństwa pozwalających na taki użytek. Usatysfakcjonowany otrzymanymi odpowiedziami, w grudniu 2015 r. KBA zwrócił się do spółki Daimler z pytaniem, czy omawiane środki mogą znaleźć zastosowanie także względem 133 713 wprowadzonych już na rynek pojazdów w celu przywrócenia ich zgodności z homologacją. Otrzymawszy odpowiedzi spółki Daimler, które wskazywały na problemy z eliminacją czynnika chłodniczego i na poważne zagrożenia wynikające z konieczności modyfikacji wrażliwych części pod kątem bezpieczeństwa, KBA udzielił służbie technicznej upoważnienia do dokonania oceny możliwości wdrożenia zmian. Po uzyskaniu od tej ostatniej informacji, że przy braku kompleksowej procedury kontroli dokonanie jasnej oceny nie jest możliwe, w lipcu 2016 r. KBA zwrócił się do spółki Daimler o udzielenie szczegółowych informacji w przedmiocie metody dokonania oceny i analizy zagrożeń zmian w fabryce omawianych pojazdów. Ocena techniczna analiz przedstawionych przez spółkę Daimler we wrześniu 2016 r. nie została jeszcze zakończona. Po jej zakończeniu KBA zamierza, w przypadku negatywnego wyniku oceny, wydać względem spółki Daimler nakaz przywrócenia zgodności z normami.

41. W odpowiedzi Komisja stwierdza, po pierwsze, że art. 12 dyrektywy ramowej nie tylko zobowiązuje do przyjęcia środków nadających się do dokonania identyfikacji ewentualnych braków zgodności w produkcji, ale ma też na celu zabezpieczenie zgodności produkcji poprzez zagwarantowanie podjęcia niezbędnych środków w przypadku, w którym braki te zostaną faktycznie zidentyfikowane. Co do art. 30 dyrektywy ramowej Komisja twierdzi, że dokonane przez pozwaną rozważania w przedmiocie proporcjonalności nie usprawiedliwiają ciągłego niepodjęcia jeszcze przez tę ostatnią środków koniecznych do nałożenia na spółkę Daimler obowiązku przywrócenia zgodności z normami. Dokładniej rzecz ujmując – okoliczność, że Republika Federalna Niemiec nie nakazała jeszcze przywrócenia zgodności, ograniczając się do rozważań na temat nakazu, stanowi przekroczenie uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych przez dyrektywę ramową.

42. Komisja zauważa ponadto, że art. 12 i 30 dyrektywy ramowej nie pozostawiają państwom członkowskim żadnego zakresu uznania jeżeli chodzi o przestrzeganie zharmonizowanych wymogów technicznych przy przyjmowaniu środków niezbędnych do przywrócenia zgodności. W tej perspektywie wyważenie pomiędzy następstwami braku zgodności dla klimatu i domniemanymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa wynikającymi z zastosowania czynnika chłodniczego zgodnego z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji pozostaje, wedle Komisji, w sprzeczności w wyżej wskazanymi przepisami.

43. W odpowiedzi na replikę Republika Federalna Niemiec powtarza, że wybór dotyczący „niezbędnych środków" wymaganych przez art. 30 dyrektywy ramowej w przypadku braku zgodności koniecznie wymaga wyważenia wszystkich okoliczności sprawy, w tym tych dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia ludzi. W istocie KBA skorzystał ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych w sposób prawidłowy, działając odpowiednio i skutecznie.

2. Ocena

44. Analiza pierwszej podstawy skargi wymaga, w mojej ocenie, przedstawienia krótkich uwag wprowadzających celem zobrazowania kontekstu prawnego, charakteryzującego się znacznym poziomem techniczności, który stanowi tło sporu pozostawionego ocenie Trybunału.

a) Uwagi wprowadzające

45. Uregulowanie będące przedmiotem niniejszej sprawy stanowi część procesu harmonizacji przepisów krajowych dotyczących norm technicznych i homologacji pojazdów silnikowych, rozpoczętego przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą w latach 60. w celu wdrożenia swobodnego przepływu towarów w sektorze motoryzacyjnym. W tym celu europejski ustawodawca przyjął metodologię polegającą na włączeniu wszystkich norm technicznych dotyczących rejestracji, sprzedaży i wprowadzania na rynek pojazdów do dyrektywy ramowej (początkowo dyrektywy Rady z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep [8], następnie zastąpionej przez obecną dyrektywę ramową), uzupełnianej szeregiem aktów prawnych (zwanych dalej „aktami prawnymi"), do których dyrektywa ramowa się odnosi [9].

46. Poszanowanie zharmonizowanych norm technicznych jest zagwarantowane przez dyrektywę ramową poprzez podwójną kontrolę. Pierwsza ma charakter uprzedni i dokonywana jest na początku produkcji (kontrola zwana dalej „kontrolą ex ante"), podczas gdy druga ma miejsce po rozpoczęciu produkcji (i zwana jest dalej „kontrolą ex post"). Kontrola ex ante, przeprowadzana na reprezentatywnym prototypie danego pojazdu, polega na ocenie zgodności tego prototypu ze zharmonizowanymi normami technicznymi [10]. W przypadku kiedy kontrola ta ma wynik pozytywny, państwa członkowskie udzielają homologacji typu WE na dany typ pojazdu, której funkcją jest dostarczenie producentowi pewności prawnej, że wszystkie produkty zgodne z homologowanym typem mogą zostać wprowadzone na rynek zgodnie z prawem. Jako że poszanowanie zharmonizowanych norm technicznych jest już ocenione oraz udokumentowane przy okazji udzielania homologacji, kontrola ex post ogranicza się do zgodności produkcji i nowo wyprodukowanych pojazdów z homologacją danego typu pojazdu.

47. Zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję w niniejszej sprawie dotyczy wyłącznie tej ostatniej formy kontroli. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja zarzuca Republice Federalną Niemiec bezczynność w obliczu faktu, że spółka Daimler, po uzyskaniu homologacji typów 246, 176 i 117, produkowała pojazdy nie w pełni zgodne ze zharmonizowanymi normami technicznymi mającymi zastosowanie do takich typów, ponieważ odbywało się to z naruszeniem jednego z aktów prawnych, a mianowicie dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji. Wobec takiego naruszenia ze strony spółki Daimler KBA powinien w ocenie Komisji zareagować zgodnie z postanowieniami art. 12 dyrektywy ramowej – w celu przywrócenia zgodności produkcji danego producenta z homologowanym typem i z zapisami art. 30 tej dyrektywy – w celu przywrócenia zgodności z homologowanym typem pojazdów już wyprodukowanych.

8 Dz.U. 1970, L 42, s. 1.

9 Zobacz taksatywne wyliczenie zawarte w załączniku IV do dyrektywy ramowej.

10 Kontrola ta jest przewidziana w art. 4 dyrektywy ramowej.

48. W świetle okoliczności, że Republika Federalna Niemiec podniosła w swoich pismach różne zastrzeżenia w związku z dwoma rzekomo naruszonymi przepisami, uważam za stosowne podzielić analizę zarzutu pierwszego na dwie części.

b) W przedmiocie braku przywrócenia zgodności produkcji

49. Artykuł 12 dyrektywy ramowej („Zgodność produkcji"), którego treść jest wyrażona bardziej szczegółowo w załączniku X do tej dyrektywy, nakłada na państwa członkowskie potrójny obowiązek.

50. Ustęp pierwszy stanowi, że w momencie udzielania homologacji państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia „niezbędnych środków" w celu zweryfikowania, czy wnoszący o udzielenie homologacji producent podjął odpowiednie działania dla zapewnienia, by produkowane pojazdy odpowiadały homologowanemu typowi. Działania te polegają, zgodnie z załącznikiem X, na dokonaniu oceny systemów zarządzania jakością („ocena wstępna") zgodnie z wytycznymi dotyczącymi planowania i przeprowadzenia oceny zawartymi w normie zharmonizowanej ISO 10011 z 1991 r.[11] oraz na ocenie przedmiotu homologacji i kontroli odnoszącej się do produktów („uzgodnienia dotyczące zgodności produktów") zgodnie z brzmieniem punktu 2.2 („organ udzielający homologacji […] państwa członkowskiego musi zweryfikować istnienie odpowiednich uzgodnień oraz udokumentowanych planów kontroli, które należy uzgodnić z producentem w przypadku każdej homologacji, w celu przeprowadzenia w określonych odstępach czasu takich badań lub związanych z tym kontroli niezbędnych do weryfikacji trwałej zgodności z homologowanym typem").

51. Ustęp drugi przewiduje, że po udzieleniu homologacji państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zweryfikowania, po uruchomieniu produkcji, czy działania, o których mowa w ust. 1, są wciąż odpowiednie i czy pojazdy nadal odpowiadają homologowanemu typowi.

52. Ustęp trzeci reguluje przypadek, w którym działania, o których mowa w ust. 1, nie były stosowane, odbiegają znacznie od tych ustalonych lub przestały być stosowane, wyjaśniając, że takim przypadku państwo członkowskie jest zobowiązane do przyjęcia niezbędnych środków, włącznie z cofnięciem homologacji, celem zapewnienia właściwego stosowania procedury zgodności produkcji.

53. Argumentacja przedstawiona przez Republikę Federalną Niemiec w odpowiedzi na skargę dotyczy jedynie ustępu pierwszego art. 12. W tym zakresie pozwana twierdzi, że charakter zobowiązania nałożonego na państwa członkowskie przez ten ustęp jest odmienny od tego przedstawionego w skardze Komisji. W szczególności państwa członkowskie nie są zobowiązane do zapewnienia niewystępowania braków zgodności produkowanych pojazdów, ale jedynie do oceny istnienia środków mogących zagwarantować zgodność produkcji. W ocenie Republiki Federalnej Niemiec w niniejszej sprawie nie ma podstaw do stawiania jej jakichkolwiek zarzutów, mając na względzie, że nie ma żadnego dowodu na okoliczność, jakoby kontrola jakości spółki Daimler nie zadziałała. Przeciwnie, KBA został od razu poinformowany o wystąpieniu braku zgodności w pojazdach typów 246, 176 i 117 wynikającego z wykorzystania czynnika chłodniczego R134a zamiast czynnika chłodniczego R1234yf.

54. Nie mam wątpliwości, art. 12 ust. 1, analizowany indywidualnie, może być interpretowany w sposób wskazany przez Republikę Federalną Niemiec. Nie można jednakże ignorować faktu, że jest on, jak pokazano powyżej, jedynie częścią złożonego systemu kontroli zgodności produkcji zdefiniowanego przez art. 12.

11 Zobacz przypis 1 załącznika X.

55. Jeżeli zatem bada się omawiany przepis w całości, staje się jasne, że od państw członkowskich nie tylko wymaga się podjęcia odpowiednich środków celem *zweryfikowania*[12] istnienia różnic w zgodności produkcji, ale też podjęcia środków niezbędnych celem *przywrócenia*[13] jej zgodności.

56. Główny dowód na to znajduje się, jak krótko zauważyła Komisja w swojej replice, w treści art. 12 ust. 3. Obowiązek podjęcia „niezbędnych środków", narzucony przez ten ustęp państwom członkowskim ma w swoim założeniu po prostu stwierdzenie wystąpienia wyżej wskazanej różnicy („w przypadku gdy stwierdzi, że działania, o których mowa w ust. 1, nie są stosowane, odbiegają znacznie od ustalonych działań i planów kontroli lub przestały być stosowane, mimo iż nie przerwano produkcji"), w sytuacji, w której jego przedmiotem jest bez wątpienia skuteczne przywrócenie zgodności produkcji („zapewnić właściwe stosowanie procedury zgodności produkcji").

57. W świetle powyższego w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że art. 12 należy uznać za naruszony. W rzeczywistości brak zastosowania przez spółkę Daimler, począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r., odpowiednich środków celem zapewnienia zgodności produkcji pojazdów z homologowanymi typami 246, 176 i 117, powinien był skłonić KBA, jako organ właściwy, do podjęcia środków niezbędnych dla przywrócenia rzeczonej zgodności.

58. Pierwsza część pierwszej podstawy uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, dotycząca naruszenia art. 12 dyrektywy ramowej przez Republikę Federalną Niemiec, musi zatem, w mojej ocenie, zostać uwzględniona.

c) W przedmiocie braku doprowadzenia do zgodności wyprodukowanych już pojazdów

59. Artykuł 30 dyrektywy ramowej („Pojazdy, układy, części lub oddzielne zespoły techniczne niezgodne z homologowanym typem") reguluje przypadek, w którym system kontroli zgodności produkcji nie zadziałał w sposób prawidłowy, z taką konsekwencją, że wyprodukowane przez producenta pojazdy nie są zgodne z ich homologowanymi typami. W takim przypadku omawiany artykuł przewiduje, że państwo członkowskie, które udzieliło homologacji, zobowiązane jest do podjęcia niezbędnych środków celem przywrócenia zgodności homologowanego typu, włącznie z cofnięciem homologacji.

60. Przede wszystkim przypominam, że zagadnienie dotyczące naruszenia art. 30 dyrektywy ramowej pojawiło się w zajmującej nas sprawie z odniesieniem do 133 713 pojazdów typów 246, 176 i 117, wyprodukowanych i wprowadzonych na rynek przez spółkę Daimler pomiędzy 1 stycznia a 26 czerwca 2013 r. (lub, zdaniem Komisji, 800 000 pojazdów wyprodukowanych i wprowadzonych na rynek pomiędzy 1 stycznia 2013 r. a dniem złożenia skargi) mimo że nie były zgodne z homologacją z powodu użycia czynnika chłodniczego R134a w miejsce czynnika chłodniczego zgodnego z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji (R1234yf). Przyczyny braku zgodności tych pojazdów należy szukać w przekonaniu spółki Daimler, o czym poinformowała ona KBA, że używanie czynnika chłodniczego R1234yf wiązało się z poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa.

61. Nie stanowi przedmiotu sporu między stronami okoliczność, że reakcja KBA na brak zgodności, opisana w punktach 24 i 25 niniejszej opinii, nie doprowadziła do podjęcia żadnego ze środków w przedmiocie przywrócenia zgodności przewidzianych przez przepis prawa niemieckiego, stanowiący transpozycję art. 30 dyrektywy ramowej (art. 25 EG-FGV), jak cofnięcie homologacji, wycofanie lub naprawa odnośnych pojazdów lub nałożenie dodatkowych postanowień. Przeciwnie, po początkowym

12 Wyróżnienie moje.

13 Wyróżnienie moje.

zagrożeniu cofnięciem homologacji (z odpowiednim terminem na usunięcie braku zgodności) KBA ograniczył się do otworzenia dialogu ze spółką Daimler w celu oceny możliwości opracowania rozwiązań technicznych, które pozwoliłyby na używanie czynnika chłodniczego R1234yf w odnośnych pojazdach bez zagrożenia dla bezpieczeństwa [14].

62. Taka reakcja została narzucona, zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, koniecznością działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności, która wynikać ma z literalnego brzmienia samego art. 30 dyrektywy ramowej („środki niezbędne"). W niniejszych okolicznościach cofnięcie homologacji, które w żadnym wypadku nie jest narzucone przez ten przepis („w razie potrzeby włącznie z cofnięciem homologacji"), miałoby, zgodnie z opinią pozwanej, stanowić odpowiedź nieproporcjonalną, mając na uwadze względnie nieznaczną naturę braku zgodności występującego w pojazdach typów 246, 176 i 117.

63. Celem ustalenia, czy Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 30 dyrektywy ramowej, należy przede wszystkim ustalić, czy dysponuje ona, na mocy tego artykułu, swobodą uznania i ewentualnie jaki jest zakres rzeczonej swobody.

64. Zatem mimo przyznania, że ogólne odniesienie się do *„środków niezbędnych* [15] celem doprowadzenia wyprodukowanych pojazdów do zgodności z homologowanym typem" wiąże się z tym, że omawiany przepis przyznaje właściwym organom państw członkowskich swobodę uznania co do wyboru środków, które mają zostać podjęte, zgadzam się z Komisją co do faktu, że swoboda ta nie pozwala wyżej wskazanym organom na dokonanie wyboru poza zakresem środków *zdolnych do przywrócenia zgodności* [16].

65. Wniosek ten znajduje w mojej ocenie poparcie w dwóch ważnych spostrzeżeniach.

66. Pierwsze dotyczy literalnego brzmienia art. 30. Chociaż w kontekstach odmiennych od kontekstu analizowanych dyrektyw Trybunał istotnie wyjaśnił już, że użycie sformułowania „środki niezbędne", bez dalszego sprecyzowania co do konkretnej treści środka, który ma zostać podjęty dla osiągniecia ustalonego celu, z pewnością nierzadko zresztą występującego w redakcji aktów prawnych Unii, zezwala państwom członkowskim na dokonanie wyboru środka, mającego podlegać zastosowaniu *jedynie pomiędzy tymi, które pozwalają na osiągnięcie wyżej wskazanego celu* [17].

67. Drugie, jeszcze ważniejsze, bazuje na fakcie, na który zasadnie zwróciła uwagę Komisja w swojej replice, że uznanie szerszej swobody uznania właściwych organów państw członkowskich, niezależnie od osiągnięcia celu w postaci przywrócenia zgodności z homologowanym typem, oznaczałoby pozbawienie ujednoliconego systemu homologacji, zdefiniowanego łącznie przez przepisy dyrektywy ramowej i aktów prawnych, *jakiejkolwiek skuteczności* [18]. Istnienie takiej swobody uznania w rzeczywistości oznaczałoby, że właściwe organy krajowe byłyby uprawnione – za każdym razem, kiedy stają w obliczu braku zgodności – do dokonania oceny ważności, jaką przyznają one poszanowaniu omawianego wymogu technicznego w świetle okoliczności faktycznych, i następnie do zdecydowania, czy celem przywrócenia zgodności odnośnych pojazdów z homologowanym typem należy podjąć działania, czy też nie. Zatem wykładnia, której skutkiem jest pozostawienie tym organom krajowym decyzji w przedmiocie tego, które wymogi techniczne spośród wymogów zawartych

14 Właściwy nakaz dotyczący przywrócenia zgodności omawianym pojazdom został natomiast wydany jedynie w dniu 23 marca 2017 r., to jest, około trzy miesiące po złożeniu przez Komisję skargi. W konsekwencji nie ma on znaczenia dla celów niniejszego postępowania.

15 Wyróżnienie moje.

16 Wyróżnienie moje.

17 Wyróżnienie moje. Zobacz, w odniesieniu do art. 4 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów („Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu […]"), wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Włochy (C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 37).

18 Wyróżnienie moje.

w aktach prawnych mają być respektowane, doprowadziłoby do zniweczenia skuteczności ujednoliconego systemu homologacji, ponieważ skuteczność ta zależy od przestrzegania *wszystkich*[19] zharmonizowanych wymogów technicznych zawartych w aktach prawnych wymienionych w załączniku IV dyrektywy ramowej.

68. Reasumując – prawidłowa wykładnia art. 30 dyrektywy ramowej, uwzględniająca zarówno brzmienie, jak i skuteczność omawianego przepisu, musi uznawać, że swoboda uznania przyznana organom krajowym nie może być oderwana od obowiązku przywrócenia ustalonego rezultatu, co oznacza przywrócenie zgodności odnośnych pojazdów z ich homologowanymi typami.

69. W niniejszej sprawie o ile prawdą jest, że cofnięcia homologacji nie należało uznawać, na mocy omawianego przepisu, za obowiązkowe, o tyle jest również bezsporne, że przepisy krajowe dokonujące transpozycji art. 30 dyrektywy ramowej oferowały szeroki zakres środków pozwalających na przywrócenie zgodności odnośnych pojazdów z homologowanymi typami 246, 176 i 117 (np. wycofanie i naprawa pojazdów, nałożenie zobowiązania do przejścia na czynnik chłodniczy R1234yf tytułem postanowienia dodatkowego). W takich okolicznościach sformułowanie „środki niezbędne" nie zobowiązywało KBA do dokonania wyboru *szczególnego środka* spośród tych przewidzianych, ale obligowało go do dokonania wyboru *jednego z nich*[20].

70. Argumentacja pozwanej w zakresie konieczności wyważenia potrzeby osiągnięcia celu w postaci przywrócenia zgodności poprzez zmianę w odnośnych pojazdach czynnika chłodniczego na czynnik chłodniczy R1234yf oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa wynikających z zastosowania rzeczonego czynnika chłodniczego w pojazdach typów 246, 176 i 117 nie może w mojej ocenie zakwestionować takiego wniosku. Innymi słowy – nieosiągnięcie celu przywrócenia zgodności nie może być usprawiedliwione nawet przez podniesioną przez Republikę Federalną Niemiec konieczność przeprowadzenia kontroli dotyczącej rzeczonych zagrożeń dla bezpieczeństwa.

71. W tym zakresie wskażę, że podstawą rozumowania pozwanej jest założenie „odmienności" rozważań dotyczących bezpieczeństwa pojazdów względem tych, których tematem są zharmonizowane wymogi techniczne, o których mowa w aktach prawnych wskazanych w załączniku IV. Powyższe wynika w szczególności z oświadczenia, zawartego w odpowiedzi na replikę, zgodnie z którym argumentacja Komisji miałaby wysuwać na pierwszy plan „nieograniczony formalny szacunek" do tych wymogów technicznych, przed ochroną zdrowia i życia osób.

72. W mojej ocenie takie założenie jest błędne i szkodzi przy tym argumentacji pozwanej.

73. W rzeczywistości wydaje się niewątpliwe, że ochrona bezpieczeństwa co do zasady *pokrywa się* z przestrzeganiem wymogów technicznych zawartych w przepisach aktów prawnych. Wynika to z całą oczywistością z lektury trzeciego motywu dyrektywy ramowej, zgodnie z którym akty prawne powinny zapewniać wysoki poziom bezpieczeństwa drogowego i ochrony zdrowia. Rzeczone wymogi, dalekie od ustanawiania wymogów natury jedynie formalnej, których brak przestrzegania może być usprawiedliwiony przez dalsze obawy dotyczące bezpieczeństwa, wyczerpująco wskazują obawy w przedmiocie bezpieczeństwa, co do których prawodawca Unii uważa, że powinny albo mogą zostać wzięte pod uwagę[21].

19 Wyróżnienie moje.

20 Wyróżnienia moje.

21 Jak wynika z motywu 2 dyrektywy ramowej, harmonizacja ustanowiona przez połączenie dyrektywy ramowej i aktów prawnych jest kompleksowa („W celu ustanowienia i zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego Wspólnoty właściwe jest zastąpienie systemów homologacji państw członkowskich wspólnotową procedurą homologacji opartą na zasadzie *całkowitej harmonizacji*"). Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 marca 2014 r., Komisja/Polska (C-639/11, EU:C:2014:173, pkt 34, 35).

74. Jeżeli akty prawne dokonały już ustalenia poziomu bezpieczeństwa uważanego za odpowiedni, to państwa członkowskie nie mogą oczywiście przytaczać powodów opartych na bezpieczeństwie celem usprawiedliwienia braku poszanowania przepisów zawartych w tych aktach.

75. W konsekwencji KBA nie może powoływać się na konieczność przeprowadzenia kontroli zagrożeń bezpieczeństwa związanych ze stosowaniem czynnika chłodniczego o współczynniku ocieplenia globalnego wyższym niż 150 (R1234yf) celem usprawiedliwienia niepodjęcia środków niezbędnych do usunięcia nieprzestrzegania przez spółkę Daimler wymogu technicznego narzucającego zastosowanie takiego czynnika chłodniczego, o którym mowa w art. 5 ust 4 dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji. Z powyższego jednoznacznie wynika, że postępowanie przyjęte przez Republikę Federalną Niemiec stanowiło w takich okolicznościach naruszenie art. 30 dyrektywy ramowej.

76. W mojej ocenie wniosku takiego nie zmienia fakt, że w swojej odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec twierdzi, że używanie czynnika chłodniczego R1234yf w pojazdach produkowanych przez spółkę Daimler mogło wytworzyć sytuację zagrożenia niezgodną z dyrektywą 2001/95/WE.

77. W istocie uważam, że dyrektywa 2001/95 nie ma zastosowania w interesującej nas sprawie. Wynika to jasno z odniesienia zawartego w siedemnastym motywie dyrektywy ramowej, zgodnie z którym dyrektywa ta ustanawia szereg „wymagań bezpieczeństwa" na mocy art. 1 ust. 2 dyrektywy 2001/95. Ten ostatni artykuł, stanowiąc, że „[w] przypadku gdy produkty podlegają szczególnym wymogom związanym z bezpieczeństwem narzuconym przez ustawodawstwo wspólnotowe, niniejszą dyrektywę stosuje się *wyłącznie w odniesieniu do aspektów i zagrożeń lub kategorii zagrożeń nieobjętych tymi wymogami*[22]", kwalifikuje dyrektywę 2001/95 jako lex generalis, które może znaleźć zastosowanie jedynie w sytuacji, w której nie ma zastosowania lex specialis, ustanowione łącznie przez dyrektywę ramową i akty prawne. Jednakże te ostatnie akty zawierają wymóg techniczny (lub, używając języka siedemnastego motywu, wymaganie bezpieczeństwa) właściwy dla używania czynnika chłodniczego, a mianowicie art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej, i w konsekwencji znajdują w konsekwencji zastosowanie w miejsce dyrektywy 2001/95[23].

78. Na koniec należy dokonać wyjaśnienia.

79. Zarówno na pisemnym etapie postępowania, jak i w czasie rozprawy strony dyskutowały nad tym, jaką linię postępowania powinien był przyjąć KBA w celu uwzględniania obaw dotyczących bezpieczeństwa wyrażonych przez spółkę Daimler bez dopuszczania się naruszenia art. 30 dyrektywy ramowej.

80. W tym zakresie zgadzam się z Komisją co do tego, że w takiej sytuacji KBA mógł skorzystać jedynie z uprawnienia przyznanego państwom członkowskim w art. 29 dyrektywy ramowej.

81. Artykuł ten, zawarty w rozdziale XII dyrektywy ramowej ("Klauzule ochronne"), zezwala państwom członkowskim na uwzględnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa drogowego, zdrowia publicznego i ochrony środowiska wynikających z braków w stosownych dyrektywach szczególnych lub nieprawidłowego stosowania wymogów technicznych w nich zawartych, nie uprawniając jednak państw członkowskich do jednostronnego odstępowania od rzeczonych wymogów technicznych.

22 Wyróżnienie moje.

23 Celem wskazania przykładu zagrożenia dla bezpieczeństwa, do którego miałyby natomiast zastosowanie przepisy dyrektywy 2001/95, a w szczególności pojęcie „produktu bezpiecznego", o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. b), Komisja wspomniała podczas rozprawy przypadek pedału gazu, który nie działa. Jako że w aktach prawnych nie istnieją wymagania techniczne mające za przedmiot budowę pedału gazu, do takiej sytuacji zastosowanie znajduje dyrektywa 2001/95.

82. W szczególności stanowi on, że państwa członkowskie mogą, maksymalnie przez okres sześciu miesięcy, odmawiać rejestracji pojazdów lub zabronić ich sprzedaży lub dopuszczenia do użycia, w sytuacji, w której (i) odnośne pojazdy spełniają wymogi techniczne ustanowione przez szczególne dyrektywy, (ii) istnieje „poważne" zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego, ochrony środowiska lub zdrowia publicznego oraz (iii) stosuje się specjalną procedurę raportowania, która angażuje zarówno inne państwa członkowskie, jak i Komisję.

83. W każdym wypadku, także w sytuacji, w której Republika Federalna Niemiec powołałaby się na ich zastosowanie (quod non), wydaje się oczywiste, że żaden z wyżej wskazanych warunków nie mógłby zostać w niniejszej sprawie uznany za spełniony.

84. Uważam zatem, że także druga część pierwszej podstawy uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powinna zostać uwzględniona.

B. W przedmiocie naruszenia art. 46 dyrektywy ramowej

1. Argumenty stron

85. W skardze Komisja podnosi naruszenie przez spółkę Daimler art. 5 i 18 dyrektywy ramowej. W tym zakresie przypomina ona przede wszystkim, że art. 5 stanowi, iż producent jest zobowiązany do zapewnienia trwałego przestrzegania wymogów leżących u podstaw homologacji odpowiednich pojazdów. Jednakże, począwszy od stycznia 2013 r., typy 246, 176 i 117 nie były już budowane w zgodności z ich homologacją. Ponadto Komisja przypomina, że dyspozycja art. 18 ust. 1 w związku z treścią załącznika IX do dyrektywy ramowej przewiduje, iż producent przedstawia świadectwo zgodności gotowemu pojazdowi, jedynie kiedy odnośny pojazd jest „wyprodukowany zgodnie z homologowanym typem pojazdu". Zdaniem Komisji wynika z tego, że producent nie może przedstawić świadectwa zgodności, jeżeli zgodność pozostającego w sferze zainteresowania pojazdu z homologowanym typem, potwierdzona świadectwem, nie występuje. Tak więc, jako że od stycznia 2013 r. pojazdy typów 246, 176 i 117 nie były już zgodne z homologowanym typem, oświadczenie spółki Daimler zawarte w świadectwie zgodności wydawanym pojazdom takich typów nie odpowiadało prawdzie. W tych okolicznościach Komisja przypomina, że art. 46 dyrektywy ramowej stanowi, iż każde państwo członkowskie zobowiązane jest do określenia, w ramach własnego prawa wewnętrznego, „skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających" sankcji mających zastosowanie w przypadku braku poszanowania przepisów tej dyrektywy przez producentów. Mając na uwadze, że w ocenie Komisji KBA nie podjął względem spółki Daimler żadnego środka o charakterze sankcji, takie zaniedbanie stanowi naruszenie art. 46 dyrektywy ramowej.

86. W odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec sprzeciwia się zarzutowi naruszenia art. 46 dyrektywy ramowej. W tym zakresie wyjaśnia ona, że sankcje mogą być nakładane jedynie w sytuacji, w której KBA, po zakończeniu wyżej wskazanej kontroli technicznej, wyda nakaz i nakaz ten nie będzie przestrzegany przez spółkę Daimler.

87. W replice Komisja ogranicza się w tym zakresie do podkreślenia, że przewidziany przez ten artykuł obowiązek nałożenia sankcji ma zastosowanie nienależnie od naruszenia art. 12 i 30 dyrektywy ramowej.

2. Ocena

88. Drugie naruszenie zarzucone Republice Federalnej Niemiec dotyczy obowiązku karania wszelkich naruszeń przepisów dyrektywy ramowej, a w niniejszej sprawie – art. 5 i 18. W skrócie – przepisy te nakładają na producenta, odpowiednio, obowiązek zapewnienia, aby produkcja jego pojazdów była trwale zgodna z wymogami technicznymi, na przestrzeganiu których została oparta jego homologacja, oraz obowiązek przedstawienia świadectwa zgodności każdego pojazdu wyprodukowanego zgodnie z homologowanym typem.

89. Pragnę przede wszystkim podnieść, że ani w odpowiedzi na skargę, ani w odpowiedzi na replikę przedstawionych przez Republikę Federalną Niemiec w toku pisemnego postępowania nie ma żadnego śladu sprzeciwu co do ustalenia niewypełnienia przez spółkę Daimler obowiązków ustanowionych w art. 5 i 18 dyrektywy ramowej, co stanowi okoliczność, która wydaje się rzeczywiście w jednoznaczny sposób wyłaniać z analizowanego stanu faktycznego. W świetle powyższego nie będę dalej rozwijać tego zagadnienia i przejdę bezpośrednio do rozważenia, czy postępowanie Republiki Federalnej Niemiec stanowi naruszenie art. 46 dyrektywy ramowej.

90. W tym zakresie przypominam, że pierwsza część tego przepisu przewiduje, że państwa członkowskie są zobowiązane do określenia w prawie krajowym sankcji stosowanych w sytuacji braku przestrzegania przepisów dyrektywy ramowej i aktów prawnych. W mojej ocenie pozwana dopełniła tego obowiązku, gdyż § 37 EG-FGV przewiduje, że naruszenia wskazanie w art. 46 dyrektywy ramowej muszą podlegać karze tak jak naruszenia prawa wewnętrznego.

91. Tego samego nie można już stwierdzić w odniesieniu do drugiej części przepisu, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia wszystkich środków niezbędnych celem zapewnienia zastosowania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Z akt postępowania wynika w rzeczywistości, że w obliczu naruszenia art. 5 i 18 dyrektywy ramowej KBA nie nałożył na producenta Daimler *żadnej* sankcji[24]. Taka bezczynność niewątpliwie stanowi naruszenie art. 46 dyrektywy ramowej.

92. Argumentacja obronna Republiki Federalnej Niemiec nie przekonuje mnie, że jest inaczej.

93. Zgodnie z tą argumentacją sankcje przewidziane przez art. 46 dyrektywy ramowej polegałyby nałożeniu przez KBA jedynie po zakończeniu kontroli technicznej zagrożeń związanych ze zmianą czynnika chłodniczego R1234yf w wyprodukowanych już i wprowadzonych na rynek pojazdach obarczonych wadą zgodności, w sytuacji kiedy nakaz dotyczący dokonania zmian w wyżej wskazanych pojazdach zostałby wydany, ale nie został wykonany. Republika Federalna Niemiec wychodzi z błędnego założenia, że niewykonanie obowiązków ciążących na producencie na podstawie art. 5 i 18 dyrektywy ramowej nie musi podlegać karze autonomicznie, tylko jedynie jako konsekwencja faktu, że środki zmierzające do przywrócenia zgodności podjęte przez właściwe organy państw członkowskich zgodnie z art. 12 i 30 dyrektywy ramowe nie zostały wdrożone.

94. Wydaje mi się niewątpliwe, przeciwnie, że obowiązek przewidziany przez art. 46 dyrektywy ramowej w przedmiocie nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji w sytuacji braku poszanowania przepisów dyrektywy ramowej musi znaleźć zastosowania *niezależenie*[25] od obowiązku ustanowionego przez art. 12 i 30 dyrektywy ramowej w przedmiocie przywrócenia zgodności z homologowanym typem.

24 Z tego powodu wydaje mi się oczywiste, że nie ma potrzeby odwoływania się, jak czyni to Komisja w swojej skardze, do kryteriów opracowanych przez orzecznictwo w celu ustalenia, czy sankcje nałożone przez państwa członkowskie za naruszenie prawa Unii, mają charakter skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających.

25 Wyróżnienie moje.

95. Powyższe znajduje potwierdzenie, jak zasadnie zauważa Komisja w swojej replice, w fakcie, że art. 46 dąży, w ramach systemu ustanowionego przez dyrektywę ramową, do celów odmiennych od celów art. 12 i 30. Podczas gdy artykuły te, mające chronić przestrzeganie wymogów technicznych zawartych w aktach prawnych, służą osiągnięciu celów, do których dążą te ostatnie, to jest zasadniczo ochrona bezpieczeństwa drogowego, zdrowia publicznego i środowiska [26], art. 46, gwarantując skuteczne stosowanie systemu homologacji, służy przede wszystkim celowi stworzenia i działania rynku wewnętrznego charakteryzującego się uczciwą konkurencją pomiędzy producentami [27].

96. Chociaż interesująca nas sprawa wskazuje, że można sobie wyobrazić ich łączne zastosowanie w sytuacji, w której brak wykonania dyspozycji dyrektywy ramowej powoduje skutek w postaci powstania braku zgodności, to nie można z pewnością potwierdzić, że istnieje stosunek zależności pomiędzy naruszeniem art. 12 i 30 a naruszeniem art. 46, w związku z czym przewidziany przez ten ostatni artykuł obowiązek sankcyjny powstaje jedynie w przypadku braku poszanowania środków przewidzianych przez te pierwsze artykuły celem przywrócenia zgodności.

97. W konsekwencji KBA powinien był krytycznie ocenić niewykonanie obowiązków spoczywających na spółce Daimler na mocy art. 5 i 18 dyrektywy ramowej poprzez nałożenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Przez wzgląd na uchybienie przez Republikę Federalną Niemiec temu obowiązkowi w przedmiocie sankcji, należy stwierdzić, że naruszyła ona art. 46 dyrektywy ramowej.

98. Druga podstawa uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powinna zatem w mojej ocenie zostać uwzględniona przez Trybunał.

C. W przedmiocie obejścia dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji przez wzgląd na rozszerzenie homologacji typu 245G

1. Argumenty stron

99. W skardze Komisja przypomina przede wszystkim, odnosząc się do art. 14 dyrektywy ramowej, że typ homologowany może być rozszerzony na inne pojazdy, które odróżniają się od rzeczonego typu, w sytuacji gdy te pierwsze pojazdy spełniają wymagania prawne, którym podlegała koncesja w postaci oryginalnej homologacji i mogą być uznane za mieszczące się w tym typie na podstawie kryteriów, o których mowa w załączniku II część B dyrektywy ramowej. Takie warunki, zdaniem Komisji, nie występują w niniejszej sprawie, w której typ 245G, homologowany w czasie, kiedy dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji nie miała jeszcze zastosowania, został rozszerzony na pojazdy, które uzyskały homologację (i zostały zbudowane) jako typy 246, 176 i 117, kiedy dyrektywa miała już zastosowanie. Niniejsze faktycznie nie stanowi rozszerzenia w rozumieniu dyrektywy, ale zastąpienie homologacji pod przykrywką rozszerzenia, powodujące obejście prawa Unii. Komisja twierdzi, że wniosek taki znajduje potwierdzenie w lekturze niektórych szczególnych przepisów dyrektywy ramowej, a szczególnie art. 6 ust. 6, który stanowi, że homologowany już typ nie może być przedmiotem dalszej homologacji, oraz załącznika II pkt 7 i załączników VII i IX. Przepisy te faktycznie wyłączałyby możliwość zastąpienia homologacji. W tym zakresie Komisja podkreśla, że funkcją rozszerzenia jest zezwolenie na przyjęcie typu istniejącego pojazdu na nowych warunkach wprowadzonych dla nowych pojazdów ze względu na pojawienie się innowacji technicznych, nie zaś przyjęcie obowiązujących warunków dla danego typu pojazdu.

26 Zobacz cele wyliczone w trzecim motywie dyrektywy ramowej.

27 Zobacz cel wspomniany w drugim motywie dyrektywy ramowej.

100. W odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec twierdzi, że uwzględniając rozszerzenie istniejącego uprzednio typu 245G na pojazdy, które otrzymały już homologacje, a do których mają zastosowanie warunki dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji, to jest homologacje 246, 176 i 117, KBA nie zamierzał obchodzić tej dyrektywy. Zresztą zdaniem Republiki Federalnej Niemiec produkcja wyżej wskazanych typów została definitywnie wstrzymana w dniu 26 czerwca 2013 r. Pojazdy objęte wnioskiem o rozszerzenie typu 245G należało zatem uważać za należące do innego typu niż pojazdy homologowane jako typy 246, 176 i 117.

101. W każdym wypadku pozwana podkreśla, że dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji nie zakazuje rozszerzania wcześniejszej homologacji. Wręcz przeciwnie, obowiązek przestrzegania wymogów tej dyrektywy przez wszystkie pojazdy w momencie ich pierwszej rejestracji wszedł w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2017 r. Ponadto Republika Federalna Niemiec podkreśla, że rozszerzenie jest wyraźnie dozwolone przez art. 45 ust. 5 dyrektywy ramowej. Wreszcie twierdzi ona, że art. 6 ust. 6 dyrektywy ramowej nie ustanawia bezwzględnego zakazu zastępowania homologacji.

102. W replice Komisja potwierdza, że pojazdy typów 246, 176 i 117 zbudowane po dniu 26 czerwca 2013 r. są technicznie identyczne z pojazdami wyprodukowanymi przed tą datą. Fakt, że począwszy od dnia 26 czerwca 2013 r. rzeczone pojazdy posiadają inną homologację, stanowiłby zatem zagadnienie natury prawnej, a nie faktycznej. Na podstawie takiego założenia Komisja uważa, że pozwana nie miała prawa do uwzględnienia wniosku spółki Daimler, którego celem było rozszerzenie typu 245G, jako że wniosek ten dotyczył pojazdów, które uzyskały już uprzednio homologację jako typy 246, 176 i 117. Uwzględnienie wniosku spółki Daimler naruszało zatem zdaniem Komisji art. 6 ust. 6 dyrektywy ramowej.

2. Ocena

103. W skrócie – trzecie zarzucone Republice Federalnej Niemiec naruszenie dotyczy obejścia dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji, które, zdaniem Komisji, zostało dokonane poprzez uwzględnienie wniosków spółki Daimler dotyczących rozszerzenia typu 245G, homologowanego w roku 2008, a zatem nie podlegającego obowiązkowi używania czynnika chłodniczego zgodnego z wyżej wskazaną dyrektywą, o pojazdy, którym zostały już udzielone inne homologacje (246, 176 i 117) i które, na mocy tych homologacji, podlegały zastosowaniu dyrektywy w sprawie systemów klimatyzacji. Pozwana odrzuca tezy Komisji twierdząc, że produkcja pojazdów typów 246, 176 i 117 została dobrowolnie wstrzymana w dniu 26 czerwca 2013 r.

104. Przede wszystkim zauważam, że w petitum skargi Komisja nie wskazała, z odniesieniem do omawianej podstawy, szczególnych przepisów ujednoliconego systemu homologacji, które uważa się za naruszone. Jednak lektura argumentów podnoszonych przez Komisję w jej pismach prowadzi do uznania, że prawną podstawą zaskarżonego uchybienia jest niezgodność uwzględnienia wniosku spółki Daimler o rozszerzenie z (i) systemem kontroli ex post przewidzianym w dyrektywie ramowej, jak i z (ii) celem, do którego ona sama dąży. Dokonam zatem analizy, jednej po drugiej, tych dwóch części omawianej podstawy.

105. W ramach pierwszej części Komisja zauważa, że tryby kontroli ex post, które obejmują kontrolę ograniczoną do zgodności pojazdu z homologowanym typem, koniecznie wymagają, aby indywidualne pojazdy precyzyjnie odpowiadały ich homologowanym typom i aby te ostatnie były zgodne z wymogami technicznymi obowiązującymi w momencie ich homologacji. Z tego powodu przepisy dotyczące homologacji stanowią, po pierwsze, że posiadający już homologację typ nie może uzyskać nowej homologacji (art. 6 ust. 6 dyrektywy ramowej) [28]. Po drugie, przewidują one przyznanie każdemu

28 W replice Komisja przedstawia zawartość tego artykułu w nieco innych słowach, potwierdzając, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, aby żaden wniosek o udzielenie homologacji nie został złożony względem pojazdów objętych rozszerzeniem. Jednak element ten nie jest w stanie zniweczyć rozumowania, które wynika z niniejszej opinii.

homologowanemu typowi numeru identyfikacyjnego, wskazującego obowiązującą w momencie homologacji sytuację prawną, której nie należy pomylić (załącznik II pkt 7 i załącznik VII do dyrektywy ramowej), jak i wydanie, razem z każdym wprowadzanym na rynek pojazdem, świadectwa zgodności, także zawierającego informacje w przedmiocie wyżej wskazanej sytuacji prawnej (załącznik X do dyrektywy ramowej). Zdaniem Komisji wynika z tego, że system kontroli ex post zarysowany przez dyrektywę ramową, w szczególności w art. 12 i 30, zawiera dorozumiany „zakaz zastępowania homologacji", który został naruszony przez uwzględnienie wniosków spółki Daimler przez KBA.

106. Dokonana przez Komisję wykładnia, która doprowadziła ją do stwierdzenia, że żądane przez spółkę Daimler rozszerzenie typu 245G pozostaje w sprzeczności z fundamentalnymi przepisami systemu kontroli ex post, a w szczególności z art. 6 ust. 6 dyrektywy ramowej, na podstawie faktu, że odnośne pojazdy spółki Daimler były w przeszłości przedmiotem innych homologacji, nie przekonuje mnie.

107. W mojej ocenie zaprzecza temu zresztą samo literalne brzmienie art. 6 ust. 6.

108. O ile jest faktycznie prawdą, że stosowny fragment tego przepisu przewiduje, że tylko jeden wniosek o udzielenie homologacji może zostać przedstawiony przez konstruktora, wyjaśnia on także, że zakaz ten odnosi się do każdego „konkretnego typu pojazdu". W konsekwencji wniosek, do którego doszła Komisja, można by podzielić tylko wtedy, gdyby wykazane zostało, że pojazdy objęte rozszerzeniem homologowanego typu 245G są w całości identyczne, z odniesieniem do kryteriów, o których mowa w załączniku II część B dyrektywy ramowej, z tymi uprzednio homologowanymi, jak typy 246, 176 i 117. Tylko w takim przypadku faktycznie można dojść do wniosku, jak czyni to Komisja, że wniosek spółki Daimler o rozszerzenie dotyczy typu pojazdów, na który udzielono już poprzednio homologacji, a zatem uwzględnienie tego wniosku przez KBA pozostaje w sprzeczności z art. 6 ust. 6 dyrektywy ramowej.

109. Właśnie opisane zagadnienie było przedmiotem intensywnej dyskusji pomiędzy stronami, szczególnie podczas rozprawy.

110. W tym zakresie należy przede wszystkim przypomnieć, że ponieważ jest to zagadnienie fundamentalne dla stwierdzenia zasadności niniejszej podstawy uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ciężar udowodnienia, że pojazdy posiadające numery indentyfikacyjne 246, 176 i 117 zaliczają się do tego samego typu co pojazdy objęte wnioskiem o udzielenie homologacji typu 245G, spoczywa na Komisji, która musi dostarczyć Trybunałowi dowodów niezbędnych do ustalenia wystąpienia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [29].

111. Zobrazuję teraz, z jakich powodów uważam, że Komisja nie dopełniła tego obowiązku.

112. Wniosek Komisji, że pojazdy zaliczające się do typów 246, 176 i 117 są w całości identyczne z pojazdami objętymi wnioskiem o rozszerzenie homologacji typu 245G, wydaje się być oparty na całkowitej identyczności właściwych nazw handlowych oraz odpowiednich modeli. Taki dowód nie jest wystarczający. Prawdą jest, że „główne względy konstrukcyjne" pojazdu stanowią jeden z trzech zasadniczych elementów pojęcia „typu" dla kategorii pojazdów M1 [30] na mocy załącznika II część B dyrektywy ramowej, razem z „producentem" i „oznaczeniem typu nadanym przez producenta". Jednak, jak argumentuje Republika Federalna Niemiec, na podstawie licznych przykładów w europejskim kontekście pojazdów mających identyczne lub prawie identyczne cechy konstrukcyjne, ale homologowanych jako różne typy, ustawodawca europejski, w ramach przepisów obowiązujących w dacie zaistnienia faktów sprawy, przypisał „oznaczeniu typu nadanemu przez producenta" *decydujące*

29 Zobacz w szczególności, wyrok z dnia 27 stycznia 2011 r., Komisja/Luksemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, pkt 49).

30 Kategoria M1stanowi kategorię, do której należą pojazdy będące przedmiotem wniosków o rozszerzenie typu 245G. Zgodnie z częścią A załącznika II do dyrektywy ramowej, który definiuje kategorie pojazdów, kategoria ta oznacza pojazdy „zaprojektowane i wykonane do przewozu osób, mające nie więcej niż osiem siedzeń oprócz siedzenia kierowcy".

znaczenie[31] dla celów określenia zasięgu typu. Wynika z tego, że również w przypadku, w którym pojazdy homologowane jako typy 246, 176 i 117 okazałyby się zupełnie identyczne z pojazdami objętymi rozszerzeniem typu 245G, fakt, że w odniesieniu do nich spółka Daimler, dla stwierdzenia, że chodzi o *inne* typy pojazdów, użyła *innych*[32] oznaczeń typu, należy uznać za wystarczające w świetle przepisów mających zastosowanie w tamtym czasie.

113. Nie ma wątpliwości, że jak nieuchronnie wynika z rzeczonych przepisów, przyznają one pewne uprawnienia dyskrecjonalne producentowi. Właśnie z tego powodu rozporządzenie Komisji nr 678/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. zastępujące załącznik II i zmieniające załączniki IV, IX i XI do dyrektywy ramowej (zwane dalej „rozporządzeniem nr 678/2011") usunęło z listy podstawowych cech pojęcia typu „oznaczenie typu nadane przez producenta"[33].

114. Należy zatem uznać, podobnie jak uznaje Republika Federalna Niemiec, że przepisy mające zastosowanie w zajmującej nas sprawie faktycznie przyznają producentowi uprawnienie do decydowania o zakresie pojęcia typu.

115. W świetle powyższego jestem zdania, że Komisja nie wykazała dostatecznie, że pojazdy homologowane jako typy 246, 176 i 117 są identyczne z pojazdami objętymi wnioskiem o rozszerzenie typu 245G i w konsekwencji że uwzględnienie takiego wniosku przez KBA stało w sprzeczności z systemem kontroli ex post przewidzianym przez dyrektywę ramową, a w szczególności z zakazem zastępowania homologacji, o którym mowa w art. 6 ust. 6.

116. W ramach drugiej części niniejszej podstawy Komisja potwierdza, że uwzględnienie wniosku spółki Daimler o rozszerzenie homologacji jest niezgodne z *celami* dyrektywy ramowej, a w szczególności z celem zagwarantowania, aby nowe pojazdy cechowały się wysokim poziomem bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Faktyczne poszanowanie wymogów ustanowionych celem ochrony tego poziomu ochrony, to jest tych zawartych w aktach prawnych wymienionych w załączniku IV do dyrektywy ramowej, byłoby właśnie, zdaniem Komisji, zagrożone, gdyby omawiana dyrektywa zezwalała na rozszerzenie o określone pojazdy typu, do którego mają zastosowanie wymogi techniczne obejmujące niższy stopień ochrony bezpieczeństwa i środowiska niż wymogi mające zastosowanie do typu, do zakresu którego zaliczały się wyżej wskazane pojazdy na mocy poprzedniej homologacji.

117. W tym zakresie stwierdzam, że w mojej ocenie cele dyrektywy ramowej dotyczące bezpieczeństwa i ochrony środowiska mogą stanowić przeszkodę dla uwzględnienia wniosków o rozszerzenie typu 245G jedynie wtedy, kiedy taki wniosek znajduje potwierdzenie w elementach dających się wywnioskować z przepisów samej dyrektywy lub właściwych aktów prawnych. Zresztą zasadne jest założenie, że europejski ustawodawca, regulując materie charakteryzujące się wysokim poziomem techniczności, jak ta, która nas zajmuje, reguluje jej zasadnicze aspekty poprzez odwołanie się do szczególnych i precyzyjnych przepisów.

31 Wyróżnienie moje.

32 Wyróżnienia moje.

33 Należy wyjaśnić, że nowa wersja załącznika II nie ma zastosowania do niniejszej sprawy, gdzie typ będący przedmiotem wniosku o rozszerzenie, uzyskał homologację w 2008 r., albowiem art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 678/2011 jednoznacznie stanowi, że rozporządzenie ma zastosowanie jedynie do typów pojazdów homologowanych począwszy od dnia 29 października 2012 r. Celem uszczegółowienia tego, co zostało już wskazane w tekście, precyzuję, że zgodnie z wersją załącznika II mającą zastosowanie do faktów w sprawie „typ" obejmuje pojazdy, które nie różnią się od siebie co najmniej pod względem producenta, oznaczenia typu nadanego przez producenta, głównych względów konstrukcyjnych: podwozie/płyta podłogowa (oczywiste i podstawowe różnice), silnik (spalania wewnętrznego/elektryczny/hybrydowy). Wersja aktualna, w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie nr 678/2011, stanowi natomiast, że „typ" pojazdu składa się z pojazdów, które mają wspólnego producenta oraz projekt i montaż części mających fundamentalne znaczenie dla struktury karoserii (w przypadku struktury nadwozia samonośnego).

118. Należy zatem zadać pytanie, czy przepisy w przedmiocie rozszerzenia homologacji (w dyrektywie ramowej) lub przepisy wykonawcze w zakresie wymagań technicznych dotyczących stosowania czynnika chłodniczego o współczynniku ocieplenia globalnego wyższym niż 150 (w dyrektywie w sprawie systemów klimatyzacji) należy interpretować w taki sposób, że uwzględnienie wniosku o rozszerzenie homologacji typu 245G o pojazdy, które były już przedmiotem homologacji jako typy 246, 176 i 117, jest zgodne z celami bezpieczeństwa i ochrony środowiska w dyrektywie ramowej. Innymi słowy – konieczne jest ustalenie, czy ta ostatnia dyrektywa może nie tylko zatwierdzać *postęp*, ale także i *czasowy regres*[34] w ramach dążenia do tych celów.

119. Uważam, że na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

120. Przede wszystkim przypominam, że przepisy w przedmiocie rozszerzenia homologacji, zdefiniowane w art. 14 dyrektywy ramowej, stanowią część ogólniejszych przepisów objętych rozdziałem V tej dyrektywy, które znajdują zastosowanie zawsze wtedy, kiedy właściwe ograny państw członkowskich decydują, że zmiany poczynione w pojazdach objętych homologowanym typem po udzieleniu homologacji nie uzasadniają wniosku o udzielenie nowej homologacji[35]. Wyżej wskazane zmiany powodują „rozszerzenie", jeżeli oprócz zwykłej zmiany danych zawartych w pakiecie informacyjnym konieczne są nowe kontrole lub dowody, zmienia się jedna z informacji zawartych w świadectwie homologacji typu i wchodzą w życie nowe zharmonizowane wymogi techniczne mające zastosowanie do omawianych homologowanych pojazdów.

121. Z literalnego brzmienia art. 14 jasno wynika, że rozszerzenie homologacji stanowi uproszczoną procedurę, na jaką dyrektywa ramowa zazwyczaj zezwala w sytuacji, w której konieczna jest odpowiedź na wejście w życie nowych wymogów technicznych mających zastosowanie do odnośnych pojazdów. Przeciwnie, nie wynika ani z art. 14, ani z jakiegokolwiek innego przepisu ujednoliconego systemu, aby, jak wielokrotnie powtarzała Komisja, żądane rozszerzenie miałoby, w perspektywie dążenia do celów dyrektywy ramowej dotyczących bezpieczeństwa i ochrony środowiska, *odnosić się do postępu technicznego*[36].

122. Komisja nie może zatem skutecznie twierdzić, że orzeczenie o niezgodności z dyrektywą ramową uwzględnienia wniosku o rozszerzenie takiego jak ten złożony przez spółkę Daimler do KBA musi opierać się jedynie na okoliczności, że pojazdy były uprzednio przedmiotem homologacji, jak te odpowiadające typom 246, 176 i 117, które gwarantowały, poprzez zastosowanie wymogu technicznego dotyczącego używania czynnika chłodniczego o niskim współczynniku ocieplenia globalnego, wyższy stopień bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

123. Celem dalszego wsparcia moich wniosków wydaje mi się konieczne przypomnieć, że dyrektywa w sprawie systemów klimatyzacji, w dążeniu do celu ochrony środowiska poprzez ograniczenie emisji fluorowanych gazów cieplarnianych, przyjmuje *podejście stopniowe*[37]. Poza zabronieniem państwom członkowskim wydawania, począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r., nowych homologacji pojazdom wyposażonym w czynnik chłodniczy o współczynniku ocieplenia globalnego wyższym niż 150, faktycznie wyraźnie przewiduje ona, że państwa członkowskie mogą odmówić rejestracji pojazdów wyposażonych w czynnik chłodniczy niezgodny z rzeczonym przepisem *jedynie począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r.*[38]. Wprowadzenie wyżej wskazanego okresu przejściowego powoduje jednak, że do dnia 1 stycznia 2017 r. pojazdy zaliczające się do homologowanego typu przed dniem 1 stycznia 2011 r., były uprawnione do używania czynnika chłodniczego niezgodnego z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji.

34 Wyróżnienie moje.

35 Zobacz art. 13 dyrektywy ramowej.

36 Wyróżnienie moje.

37 Wyróżnienie moje.

38 Zobacz artykuł 5 ust. 5 dyrektywy ramowej.

124. Z powyższego wynika, że powstrzymując się od uprzedniego żądania udzielenia homologacji na odnośne pojazdy odpowiadające typom 246, 176 i 117, spółka Daimler mogłaby, na mocy rzeczonego okresu przejściowego, uzyskać, poprzez złożenie późniejszych wniosków, rozszerzenie homologacji typu 245G, posiadającego czynnik chłodniczy niezgodny z obowiązującymi wymogami technicznymi, do dnia 1 stycznia 2017 r. Jeżeli takie postępowanie, mające oczywiście negatywny wpływ na realizację celów bezpieczeństwa i ochrony środowiska, jest dozwolone przez dyrektywę w sprawie systemów klimatyzacji, to uważam za niewątpliwe, że uwzględnienie wniosku o rozszerzenie homologacji typu 245G w niniejszej sprawie, czego negatywny wpływ na realizację rzeczonych celów byłby porównywalny lub nawet mniejszy, nie może zostać uznane za pozostające z nimi w sprzeczności, jak chciałaby Komisja.

125. Nie stanowi oczywiście dowodu na okoliczność przeciwną fakt, że wniosek o rozszerzenie homologacji uwzględniony przez KBA dotyczył typu homologowanego przed datą wejścia w życie dyrektywy ramowej (29 kwietnia 2009 r.)[39], mając na uwadze, że art. 45 ust. 5 tej dyrektywy stanowi, że jej wejście w życie nie niweczy homologacji wydanych przed dniem 29 kwietnia 2009 r. *ani nie stoi na przeszkodzie rozszerzeniu takich homologacji*[40].

126. Uważam zresztą w tym zakresie, że to właśnie sprawy takie jak sprawa będąca przedmiotem niniejszej analizy skłoniły Komisję, jak sama przyznała podczas rozprawy, do zawarcia w propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów[41] wymogu, aby homologacje miały maksymalną ważność 5 lat, bez możliwości jej przedłużenia[42]. Istotnie, przepis ten pozwoliłby na uniknięcie nadużywania przepisów w przedmiocie homologacji, jakie, w niektórych przypadkach, może być popełniane przez producenta poprzez powtarzające się wnioskowanie o rozszerzenie określonej homologacji lub poprzez wnioski o rozszerzenie składane celem uniknięcia zastosowania nowych wymogów technicznych, które przewidują wyższy stopień bezpieczeństwa lub ochrony środowiska.

127. Konkludując, stwierdzam, że uwzględnienie przez KBA wniosku o rozszerzenie typu 245G o pojazdy, które były już uprzednio homologowane jako typy 246, 176 i 117, nie stoi w sprzeczności nawet z celami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, jakie stawia sobie dyrektywa ramowa.

128. Jestem zatem przekonany, że trzecia podstawa uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powinna zostać przez Trybunał oddalona.

V. Wnioski

129. W świetle poprzedzających rozważań, proponuję zatem, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

– Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 12 i 30 dyrektywy 2007/46 poprzez to, że nie przyjęła środków niezbędnych do przewrócenia zgodności pojazdów typów 245, 176 i 117 z ich typami homologowanymi.

– Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 46 dyrektywy ramowej poprzez to, że nie przyjęła środków niezbędnych do wprowadzenia w życie sankcji za naruszenie art. 5 i 18 dyrektywy przez spółkę Daimler.

39 Data taka wynika z art. 45 ust. 1 w związku z treścią załącznika XIX do dyrektywy ramowej.

40 Wyróżnienie moje.

41 COM(2016) 31 final.

42 Zobacz artykuł 33 propozycji.

– W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

– Republika Federalna Niemiec pokryje dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję Europejską oraz dwie trzecie własnych kosztów. Komisja pokrywa jedną trzecią kosztów poniesionych przez Republikę Federalną Niemiec i jedną trzecią własnych kosztów.