Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 11. travnja 2018.[1]

Predmet C-668/16

Europska komisija
protiv

Savezne Republike Njemačke

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2007/46/EZ – Odgovornost nacionalnih tijela – Mjere o sukladnosti vozila s tehničkim zahtjevima – Odvagivanje nesukladnosti vozila i sigurnosnih rizika – Obveze proizvođača – Sankcije – Direktiva 2006/40/EZ – Ograničenje emisija iz sustava za klimatizaciju motornih vozila – Zaobilaženje Direktive”

1. U ovom je predmetu Europska komisija na temelju članka 258. drugog podstavka UFEU-a Sudu podnijela tužbu radi utvrđenja da Savezna Republika Njemačka nije ispunila svoje obveze na temelju posebnih odredbi jedinstvenog sustava homologacije vozila, konkretno obveze iz članaka 12., 30. i 46. Direktive 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila[2] (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva). Nadalje, Komisija ističe da je Savezna Republika Njemačka svojim postupanjem nastojala zaobići odredbe Direktive 2006/40/EZ Europskog parlamenta i Komisije od 17. svibnja 2006. o emisijama iz sustava za klimatizaciju u motornim vozilima i o izmjeni Direktive Vijeća 70/156/EEZ[3] (u daljnjem tekstu: Direktiva o sustavima za klimatizaciju).

2. Konkretno, tom se tužbom zahtijeva od Suda da odluči o diskrecijskom pravu država članica u okviru sustava kontrole *ex post* sukladnosti vozila koja je predviđena Okvirnom direktivom, sankcijama koje države članice trebaju izreći proizvođačima vozila koji su povrijedili svoje obveze i opsegu pojma „tip vozila”, kako je definiran u Okvirnoj direktivi.

I. Pravni okvir

A. Direktiva o sustavima za klimatizaciju

3. Člankom 5. stavkom 4. Direktive o sustavima za klimatizaciju propisano je: „Države članice od 1. siječnja 2011. ne smiju izdavati EZ homologaciju odnosno nacionalnu homologaciju za tip vozila s ugrađenim sustavom klimatizacije oblikovanim da sadrži fluorirane stakleničke plinove potencijala globalnog zagrijavanja iznad 150.”.

1 Izvorni jezik: talijanski

2 SL 2007., L 263, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.). Prije toga samo je članak 4. stavak 3. Okvirne direktive bio predmet tumačenja Suda pri ocjeni osnovanosti tužbe zbog povrede obveze. Vidjeti presude od 20. ožujka 2014., Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173) i od 20. ožujka 2014., Komisija/Litva (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 SL 2006., L 161, str. 15. (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 102.)

B. Okvirna direktiva

4. Uvodnom izjavom 3. Okvirne direktive propisano je sljedeće: „Tehničke zahtjeve za sustave, sastavne dijelove i zasebne tehničke jedinice i vozila potrebno je uskladiti i odrediti regulatornim aktima. Takvi bi regulatorni akti trebali prije svega osigurati visok stupanj cestovne sigurnosti, zaštitu zdravlja, zaštitu okoliša, učinkovito korištenje energije i zaštitu od neovlaštene uporabe." Prvom rečenicom uvodne izjave 14. Okvirne direktive nadalje se pojašnjava: „Glavni cilj propisa o homologaciji vozila jest osigurati da nova vozila, sastavni dijelovi i zasebne tehničke jedinice stavljene u prodaju osiguravaju visok stupanj sigurnosti i zaštite okoliša." Uvodnom izjavom 17. spomenute direktive predviđeno je sljedeće: „Ova Direktiva sadrži niz posebnih sigurnosnih zahtjeva u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 3. prosinca 2001. o općoj sigurnosti proizvoda (u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/95). Zato je važno uspostavljanje odredaba koje bi osigurale da u slučaju da vozilo predstavlja ozbiljan rizik za potrošače koji proizlazi iz primjene ove Direktive ili regulatornih akata navedenih u Prilogu IV., proizvođač poduzme zaštitne mjere, uključujući i povlačenje vozila. […]".

5. Člankom 3. stavkom 17. „tip vozila" definiran je na sljedeći način: „vozila određene kategorije koja se ne razlikuju u bitnim značajkama navedenim u odjeljku B Priloga II. Tip vozila može sadržavati varijante i izvedbe kako je određeno u odjeljku B Priloga II.".

6. Člankom 4. stavkom 1. predviđeno je sljedeće: „Države članice osiguravaju da proizvođači koji zatraže odobrenje ispunjavaju sve obveze iz ove Direktive.". Usto, stavcima 2. i 3. propisano je da „države članice odobravaju samo takva vozila, sustave, sastavne dijelove ili zasebne tehničke jedinice koje ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive" te da „države članice registriraju ili dopuštaju prodaju ili stavljanje u upotrebu takvih vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica koji ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive".

7. Člankom 6. stavkom 6. o postupcima koje je potrebno primjenjivati kod EZ homologacije vozila propisano je sljedeće: „Proizvođač predaje zahtjev homologacijskom tijelu. Za određen tip vozila može se predati jedan zahtjev u samo jednoj državi članici. Za svaki tip koji je potrebno homologirati predaje se odvojen zahtjev.".

8. Člankom 12. stavkom 1. u pogledu mjera za provjeru sukladnosti proizvodnje predviđeno je sljedeće: „Država članica koja dodjeljuje EZ homologaciju poduzima potrebne mjere u skladu s Prilogom X., a prema potrebi u suradnji s homologacijskim tijelima drugih država članica, da bi potvrdila da su proizvodni postupci za vozila, sustave, sastavne dijelove ili zasebne tehničke jedinice u skladu s homologiranim tipom.". U stavku 3. istog članka navodi se: „Kada država članica koja je dodijelila EZ homologaciju utvrdi da se dogovoreni postupci iz stavka 1. ne primjenjuju, značajno odstupaju od dogovorenih uvjeta i planova provjere ili se više ne provode iako proizvodnja nije prekinuta, ta država članica poduzima potrebne mjere, uključujući povlačenje homologacije, kako bi osigurala da se postupak sukladnosti proizvodnje provodi ispravno.".

9. Člankom 17. stavkom 1. propisano je: „EZ homologacija vozila prestaje vrijediti u sljedećim slučajevima:

[…]

(b) nakon trajnog dragovoljnog prestanka proizvodnje homologiranog vozila;

[…]".

10. Člankom 29. stavkom 1. prvom rečenicom određeno je: „Ako država članica utvrdi da nova vozila, sustavi, sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice, premda usklađeni s traženim odredbama, ili propisno označeni, predstavljaju ozbiljan rizik za cestovnu sigurnost ili ozbiljno ugrožavaju okoliš ili javno zdravlje, tada takva država može za najviše šest mjeseci odbiti registrirati takvo vozilo ili dopustiti prodaju ili stavljanje u uporabu takvih vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica na svom području.”.

11. Člankom 30. stavkom 1. propisano je: „Ako država članica koja je dodijelila homologaciju ustanovi da nova vozila, sustavi, sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice koje imaju certifikat o sukladnosti ili nose homologacijsku oznaku, nisu u skladu s homologiranim tipom, poduzima potrebne mjere, uključujući, prema potrebi, povlačenje homologacije kako bi osigurala da je proizvodnja vozila, sustava, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica u skladu s homologiranim tipom. Homologacijsko tijelo države članice obavještava homologacijska tijela drugih država članica o poduzetim mjerama.”.

12. Člankom 32. određeno je:

„1. Kad je proizvođač, kojem je bila dodijeljena homologacija u skladu s odredbama regulatornih akata ili Direktive 2001/95/EZ, dužan opozvati vozila koja su već bila prodana, registrirana ili stavljena u uporabu, kad jedan ili više sustava, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica ugrađenih u vozilo, neovisno o tome je li propisno odobren u skladu s ovom Direktivom, predstavlja ozbiljan rizik za sigurnost na cestama, javno zdravlje ili zaštitu okoliša, o tome odmah obavještava homologacijsko tijelo koje je dodijelilo homologaciju vozilu.

2. Proizvođač može predložiti homologacijskom tijelu niz određenih popravnih rješenja kako bi neutralizirao rizik iz stavka 1. Homologacijsko tijelo odmah o predloženim mjerama obavještava ostale države članice.

[…]”.

13. Članak 46. glasi kako slijedi: „Države članice utvrđuju sankcije koje se primjenjuju u slučaju kršenja odredbi iz ove Direktive i posebno zabrana koje sadrži članak 31. ili koje iz njega proizlaze, te regulatornih akata iz dijela I. Priloga IV. i poduzimaju potrebne mjere za njihovu primjenu. Utvrđene sankcije trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Države članice o takvim odredbama obavješćuju Komisiju najkasnije do 29. travnja 2009., te što je prije moguće o njihovim daljnjim izmjenama.”.

C. Njemačko pravo

14. Člankom 7. EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnunga (Uredba EZ o homologaciji vozila, u daljnjem tekstu: EG-FGV) od 3. veljače 2011., kako je zadnje izmijenjen člankom 4. Uredbe od 19. listopada 2012., propisano je: „EZ homologacija prestaje vrijediti kada novi zahtjevi u nekom od regulatornih akata postanu obvezujući za registraciju, prodaju ili stavljanje u promet novih vozila u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2007/46/EZ te nije moguće ažurirati homologaciju. Ona prestaje vrijediti i nakon trajnog prestanka proizvodnje tipa homologiranog vozila. Proizvođač o prestanku proizvodnje mora obavijestiti Kraftfahrt-Bundesamt (Savezni ured za motorna vozila, u daljnjem tekstu: KBA).”.

15. Člankom 25. EG-FGV-a predviđeno je sljedeće:

„(1) Ako KBA utvrdi da vozila, sustavi, sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice nisu u skladu s homologiranim tipom, može poduzeti nužne mjere u smislu Direktiva 2007/46/EZ, 2002/24/EZ i 2003/37/EZ koje se primjenjuju ovisno o tipu kako bi se osigurala sukladnost proizvodnje s homologiranim tipom.

(2) Kako bi otklonio nedostatke i osigurao sukladnost vozila već stavljenih u promet, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica, KBA može naknadno usvojiti dodatne mjere.

(3) KBA može povući ili opozvati homologaciju, u cijelosti ili djelomično, osobito kada se ustanovi da

1. vozila koja imaju certifikat o sukladnosti ili sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice koje nose propisanu oznaku nisu u skladu s homologiranim tipom,

2. vozila koja imaju certifikat o sukladnosti ili sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice predstavljaju ozbiljan rizik za cestovnu sigurnost ili javno zdravlje i okoliš,

3. proizvođač ne raspolaže učinkovitim sustavom praćenja sukladnosti proizvodnje ili ga ne primjenjuje na predviđen način

ili da

4. nositelj homologacije ne snosi terete koji se odnose na tu homologaciju."

II. Činjenično stanje i predsudski postupak

16. Direktiva o sustavima za klimatizaciju, koja je na snazi od srpnja 2006., predviđa prije svega da se u sustavima za klimatizaciju svih tipova vozila homologiranih nakon 1. siječnja 2011. mora koristiti rashladna tekućina čiji potencijal globalnog zagrijavanja nije veći od 150. Direktivom, međutim, nije propisana određena vrsta rashladne tekućine.

17. U skladu s time, europski su se proizvođači vozila u okviru procesa međunarodne normalizacije iz 2009. sporazumjeli da će upotrebljavati rashladnu tekućinu s oznakom R1234yf (u daljnjem tekstu: rashladna tekućina R1234yf). Opskrba navedenom rashladnom tekućinom zbog uništenja mjesta proizvodnje uzrokovanog cunamijem u Fukushimi prekinuta je 2012., a to je dovelo do problema u učinkovitoj provedbi odredbi Direktive o sustavima za klimatizaciju. Kao odgovor na taj događaj, Komisija je, nakon što su nacionalne vlasti zatražile pojašnjenja o tome, donijela komunikaciju kojom je obavijestila države članice da neće pokretati nikakav postupak zbog neispunjenja obveza u slučaju nesukladnosti vozila s odredbama Direktive barem do trenutka u kojem rashladna tekućina R1234yf ne bude ponovno dostupna, ističući također da takvo nepostupanje ni u kojem slučaju neće trajati dulje od 31. prosinca 2012.[4]. To znači da proizvođači nakon tog datuma nisu više mogli upotrebljavati rashladnu tekućinu kojom su se do tog trenutka koristili, to jest onu s oznakom R134a (u daljnjem tekstu: rashladna tekućina R134a), čiji je potencijal globalnog zagrijavanja bio znatno iznad granice koju je postavila Direktiva o sustavima za klimatizaciju[5].

18. Početkom siječnja 2013. uvjeti opskrbe rashladnom tekućinom R1234yf su se normalizirali.

19. KBA, koji djeluje kao njemačko tijelo nadležno za homologaciju vozila, 3. ožujka 2011., 8. lipnja 2011. i 18. listopada 2012. na zahtjev društva Daimler AG (u daljnjem tekstu: Daimler) dodijelio je homologaciju novim tipovima vozila 246, 176 i 117. Budući da su pripadale području primjene *ratione temporis* Direktive o sustavima za klimatizaciju, te homologacije nisu smjele biti odobrene ako se u navedenim tipovima vozila nije upotrebljavala rashladna tekućina sukladno njezinim odredbama (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 [Komunikacija Komisije „Prekid opskrbe jednim od ključnih elemenata sustava mobilne klimatizacije i njezin učinak na primjenu Direktive 2006/40/EZ u automobilskoj industriji", C(2012)2200 *final*]

5 Iz spisa predmeta proizlazi da se, u odnosu na granicu od 150, koja je uspostavljena Direktivom, potencijal globalnog zagrijavanja te rashladne tekućine približava 3000.

20. Nadalje, Daimler je doveo u pitanje sigurnost uporabe rashladne tekućine R1234yf u tipovima 246, 176 i 117, zbog čega je dao do znanja da od siječnja 2013. namjerava upotrebljavati rashladnu tekućinu R134a umjesto R1234yf. U jesen 2012. navedeno je društvo opozvalo oko 700 vozila spomenutih tipova i zamijenilo rashladnu tekućinu R1234yf rashladnom tekućinom R134a.

21. U studenome 2012., nedugo prije isteka moratorija o kojem je odlučila Komisija, njemačke su vlasti od Komisije zatražile da za šest mjeseci produlji razdoblje neprimjene odredbi Direktive o sustavima za klimatizaciju zbog potrebe da se ponovno ispita sigurnost jedine rashladne tekućine dostupne na tržištu koja je u skladu s tom direktivom.

22. Komisija je stoga pozvala sve države članice da se izjasne o poštovanju Direktive o sustavima za klimatizaciju na svojem državnom području. U odgovoru na taj zahtjev njemačke su vlasti potvrdile da je samo jedan proizvođač koji ima njemačku homologaciju (Daimler) proizvodio i prodavao vozila koja nisu u skladu sa zahtjevima njihove homologacije.

23. Daimler je od siječnja do lipnja 2013. stavio na tržište 133 713 vozila tipova 246, 176 i 117 u kojima se upotrebljava rashladna tekućina R134a, iako su navedeni tipovi vozila bili homologirani nakon 1. siječnja 2011., pa su stoga trebali imati rashladnu tekućinu koja je u skladu s odredbama Direktive o sustavima za klimatizaciju.

24. KBA je 3. siječnja 2013. pozvao društvo Daimler da u roku od 15 dana navede koje je mjere poduzelo za ponovno usklađivanje s tom direktivom. Daimler je 15. siječnja 2013. odgovorio na taj zahtjev te predstavio akcijski plan čija je svrha bila do 15. lipnja 2013. pronaći tehničko rješenje kako bi se riješili sigurnosni problemi nastali zbog uporabe rashladne tekućine R1234yf u njegovim vozilima. KBA je potom 4. ožujka 2013. naložio društvu Daimler da poduzme odgovarajuće mjere za ponovno uspostavu sukladnosti proizvodnje vozila tipova 246, 176 i 117 s Direktivom o sustavima za klimatizaciju. Ako Daimler tako ne postupi, KBA je zaprijetio povlačenjem homologacije od 30. lipnja 2013. Daimler je 26. lipnja 2013. obavijestio KBA da je definitivno prekinuo proizvodnju tipova 246, 176 i 117 jer nije uspio pronaći tehničko rješenje kojim bi se riješili spomenuti sigurnosni problemi.

25. Nakon toga KBA je u više navrata od 1. siječnja 2013. do 26. lipnja 2013. pozvao društvo Daimler da ponovno uskladi 133 713 vozila stavljenih na tržište. Daimler je potkraj 2015. obavijestio KBA da je pronašao potrebna tehnička rješenja. Ipak, Komisija ističe kako sve do danas spomenuta vozila nisu u skladu s Direktivom o sustavima za klimatizaciju niti je opozvana homologacija.

26. KBA je 17. svibnja 2013. prihvatio Daimlerov zahtjev za proširenje tipa homologiranog vozila 245G (vozilo na komprimirani prirodni plin) na nove inačice B-klase na komprimirani prirodni plin. Budući da je izvorno homologiran 2008., tip 245G nije podlijegao obvezi uporabe rashladne tekućine koja bi bila u skladu s Direktivom o sustavima za klimatizaciju. Komisija je dopisom od 22. svibnja 2013. nakon toga obaviještena o proširenju homologacije navedenog tipa vozila. Potom je 3. lipnja 2013. KBA prihvatio još jedan Daimlerov zahtjev za proširenje istog homologiranog tipa na neke modele nove B-klase, A-klase i CLA.

27. Prema Komisijinu mišljenju, spomenuti zahtjevi za proširenje zapravo su se odnosili na vozila tipova 246, 176 i 117, za koje je Daimler tvrdio da ih je dobrovoljno prestao proizvoditi. Stoga Komisija smatra da bi proširenje tipa 245G koje je odobrio KBA dopustilo Daimleru da nastavi proizvoditi i stavljati na tržište spomenute tipove vozila a da je pritom oslobođen obveze da u njima upotrebljava rashladnu tekućinu koja je u skladu s Direktivom o sustavima za klimatizaciju.

28. Komisija je 10. lipnja 2013. Saveznoj Republici Njemačkoj uputila dopis kojim traži pojašnjenja, a potom 27. siječnja 2014. pismo opomene. Pismom opomene njemačkim se vlastima prigovaralo to što su dopustile da od siječnja do lipnja 2013. godine 133 713 vozila bude proizvedeno i stavljeno na tržište u suprotnosti sa zahtjevima odgovarajuće homologacije te to što predmetnom proizvođaču nisu izrekle sankcije i što su izbjegle primjenu Direktive o sustavima za klimatizaciju.

29. Savezna Republika Njemačka 26. ožujka 2014. odgovorila je na pismo opomene. Što se tiče neusklađenosti vozila sa zahtjevima njihove homologacije, Savezna Republika Njemačka podsjetila je na to da nadležna nacionalna tijela prema Okvirnoj direktivi imaju diskrecijsku ovlast te je također smatrala da zbog obveze poštovanja načela proporcionalnosti nije mogla poduzeti konkretne mjere. Osim toga, Savezna Republika Njemačka objasnila je da se iz informacija koje je Daimler iznio moglo pretpostaviti da je uporaba rashladne tekućine R1234yf predstavljala sigurnosni rizik. Nadalje, prema njezinu mišljenju, nesukladnost vozila tipova 246, 176 i 117 imala je samo ograničen učinak na cilj da se zaštiti klima, koji se želi postići Direktivom o sustavima za klimatizaciju. Što se tiče navodnog zaobilaženja navedene direktive, Savezna Republika Njemačka smatrala je da je KBA trebao prihvatiti zahtjeve za proširenje homologacije tipa vozila 245G jer to tijelo nije imalo nikakve diskrecijske ovlasti nakon što se provjerilo da su zadovoljeni uvjeti utvrđeni Okvirnom direktivom. Usto, trebalo je uzeti u obzir da je valjanost homologacije vozila tipova 246, 176 i 117 prestala vrijediti kada je Daimler prekinuo njihovu proizvodnju.

30. Potom je Komisija 25. rujna 2014. Saveznoj Republici Njemačkoj uputila obrazloženo mišljenje u kojem je ostala pri prigovorima iznesenima u pismu opomene.

31. Republika Njemačka odgovorila je dopisom od 25. studenoga 2014., u kojem je u biti ponovila argumente iznesene u odgovoru na pismo opomene.

III. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

32. Komisija je 22. prosinca 2016. podnijela predmetnu tužbu. Savezna Republika Njemačka podnijela je 15. ožujka 2017. odgovor na tužbu. Stranke su potom podnijele repliku i odgovor na repliku 26. travnja 2017. odnosno 12. lipnja 2017.

33. Na raspravi održanoj 11. siječnja 2018. Komisija i njemačka vlada iznijele su svoja usmena očitovanja i odgovorile na pitanja Suda.

34. Komisija je zatražila od Suda da utvrdi da je Savezna Republika Njemačka počinila trostruku povredu svojih obveza koje ima u skladu s Okvirnom direktivom i Direktivom o sustavima za klimatizaciju: (i.) ne poduzevši potrebne mjere za ponovno usklađivanje vozila tipova 246, 176 i 117 s njihovim homologiranim tipovima (članci 12. i 30. Okvirne direktive), (ii.) ne poduzevši potrebne mjere za provedbu sankcija (što proizlazi iz zajedničkog tumačenja članaka 46., 5. i 18. Okvirne direktive), (iii.) prihvativši 17. svibnja 2013. Daimlerov zahtjev za proširenje homologacije vozila tipa 245G na ona vozila kojima je već bila dodijeljena druga homologacija na koju se primjenjuju novi zahtjevi Direktive o sustavima za klimatizaciju, što prema Komisijinu mišljenju predstavlja zaobilaženje te direktive. Savezna Republika Njemačka traži od Suda da odbije tužbu koju je podnijela Komisija.

IV. Pravna analiza

A. Povreda članaka 12. i 30. Okvirne direktive

1. Argumenti stranaka

35. Komisija u tužbi prije svega podsjeća na to da iz zajedničkog tumačenja članka 4. stavka 2. i Priloga IV. Okvirnoj direktivi te članka 5. stavka 4. Direktive o sustavima za klimatizaciju proizlazi da su u ovom slučaju tipovi vozila 246, 176 i 117 mogli dobiti EZ homologaciju samo ako potencijal globalnog zagrijavanja rashladne tekućine upotrijebljene u njihovim sustavima za klimatizaciju nije prelazio 150. Prema tome, od trenutka u kojem je proizvodnja vozila koja pripadaju tim tipovima prešla na uporabu rashladne tekućine koja ima viši potencijal globalnog zagrijavanja, novoproizvedena vozila – čiji broj

Komisija procjenjuje na 800 000 primjeraka od 1. siječnja 2013. do podnošenja tužbe [6] – nisu više bila u skladu s homologiranim tipom. U tim je okolnostima, prema Komisijinu mišljenju, KBA trebao osigurati ponovnu uspostavu sukladnosti proizvodnje i novoproizvedenih vozila. Osobito, nadležno je tijelo trebalo, s jedne strane, osigurati da rashladna tekućina upotrebljavana u proizvodnji nema potencijal globalnog zagrijavanja viši od 150 i, s druge strane, osigurati da se u vozilima tipova 246, 176 i 117, proizvedenima i stavljenima na tržite s neodobrenom rashladnom tekućinom, ponovno upotrebljava rashladna tekućina koja je u skladu sa zahtjevima za taj homologirani tip. Ipak, iako je bio svjestan spomenute nesukladnosti, KBA nije poduzeo potrebne mjere da tu nesukladnost ispravi, čime je, prema Komisijinu mišljenju, povrijedio odredbe članaka 12. i 30. Okvirne direktive [7]. Posebice, Komisija ističe da KBA ne samo da nije povukao homologaciju nego nije posegnuo ni za drugim alternativnim rješenjima koja je imao na raspolaganju, poput povlačenja i popravka predmetnih vozila. To što je KBA zaprijetio povlačenjem homologacije ne predstavlja odgovarajuću mjeru predviđenu člancima 12. i 30. Okvirne direktive.

36. Kao odgovor na argumente njemačkih vlasti da KBA nije mogao poduzeti učinkovitije mjere zbog sumnji koje su se pojavile u vezi s uporabom rashladne tekućine R1234yf u vozilima tipova 246, 176 i 117, Komisija napominje da Okvirna direktiva ne predviđa iznimku ili opravdanje zbog kojeg bi države članice mogle odstupiti od poštovanja usklađenih tehničkih zahtjeva u slučaju da postoje sumnje o prikladnosti tih zahtjeva. Nasuprot tomu, ta direktiva na štetu država članica propisuje bezuvjetnu obvezu da zajamče poštovanje svih tehničkih zahtjeva koji se tiču sigurnosti i zaštite okoliša. Odstupanje je predviđeno samo u slučaju opisanom u članku 29. Okvirne direktive.

37. U odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka prije svega osporava navodnu povredu članka 12. Okvirne direktive. Prema njezinu tumačenju, provjera koju podrazumijeva ta odredba ne odnosi se na usklađenost s homologiranim tipom samih vozila, već na samo postojanje mjera kojima se apstraktno može jamčiti takva usklađenost. Ako se pretpostavi da je Savezna Republika Njemačka bila dužna provjeriti samo poštovanje kontrole kvalitete Daimlerove proizvodnje, sam tuženik smatra da nije bilo nikakvih naznaka koje dokazuju da spomenuta kontrola nije funkcionirala, odbacujući tvrdnje da je povreda provjere sustava kontrole kvalitete automatska posljedica nesukladnosti.

38. Isto tako, Savezna Republika Njemačka osporava povredu članka 30. Okvirne direktive. U svojem obrazloženju polazi od tvrdnje da je tom odredbom nadležnim tijelima država članica izričito dodijeljena diskrecijska ovlast. Stoga se u slučaju nesukladnosti od navedenih tijela ne zahtijeva da odmah povuku homologaciju, već bi ona trebala postupno djelovati („poduzima potrebne mjere") i povući homologaciju samo kao krajnju mjeru („uključena, ako je potrebno"). Ukratko, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, člankom 30. zahtijeva se da djelovanje nadležnih tijela bude u skladu s načelom proporcionalnosti. Zbog toga se ne može prigovoriti KBA-u, koji je zatražio od Daimlera da mu podnese akcijski plan s konačnim prijedlozima za rješavanje problema, prijeteći povlačenjem homologacije ako se tako ne postupi u određenom roku. Povlačenje se nakon toga nije moglo odrediti zbog prestanka proizvodnje Daimlerovih vozila prije isteka tog roka.

39. Odgovarajući zatim na prigovor koji je Komisija uputila KBA-u o tome da je prvotno usvojio mjere čija je svrha analizirati rizike koji postoje pri uporabi rashladne tekućine R1234yf, Savezna Republika Njemačka ističe da KBA u tom trenutku nije mogao isključiti postojanje ozbiljnog sigurnosnog rizika u smislu Direktive 2001/95. U tom smislu tuženik ističe da Okvirna direktiva ne propisuje što se mora učiniti s nesukladnim vozilima koja su proizvedena i stavljena na tržište dok se homologacija ne povuče. Nije se moguće pozvati ni na članak 32., koji predviđa opoziv vozila, jer se on odnosi samo na

6 Ta se procjena temelji na opsegu prodaje tipova 246, 176 i 117. Razlika u usporedbi s prethodnom procjenom njihova broja od 133 713 posljedica je uzimanja u obzir vozila proizvedenih i stavljenih na tržište i nakon 26. lipnja 2013.

7 Štoviše, prema Komisijinu mišljenju, nedostatak sukladnosti i dalje je prisutan. Valjanost homologacije tipova 246, 176 i 117 nije prestala 26. lipnja 2013. jer i vozila koja je Daimler proizveo nakon tog datuma odgovaraju navedenim vrstama iako je na ta vozila proširen tip 245G.

vozila koja „predstavljaju ozbiljan rizik za sigurnost cestovnog prometa, javnog zdravlja i okoliša”. U okolnostima o kojima je riječ nepoštovanje sukladnosti vozila tipova 246, 176 i 117, prema argumentaciji Savezne Republike Njemačke, zapravo ne predstavlja veći rizik za cestovnu sigurnost i javno zdravlje, nego proizvodi samo neznatan i nemjerljiv učinak na okoliš.

40. S obzirom na informacije kojima je raspolagao, KBA je, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, djelovao u granicama svoje diskrecijske ovlasti, odvagivanjem između nesukladnosti i sigurnosnog rizika, u potpunosti poštujući načelo proporcionalnosti. Naime, KBA je situaciju ocijenio kao potencijalno opasnu i proveo je vlastite provjere, koje su, iako nisu potvrdile potrebu za pravodobnim djelovanjem zbog prisutnosti ozbiljnog rizika u smislu Direktive 2001/95, otkrile opasnost od zapaljenja i izloženosti fluorovodiku. Nadalje, nakon što je Daimler naveo da će s uporabom rashladne tekućine R1234yf u svojim vozilima početi od 20. listopada 2015., KBA je tom društvu pisanim putem uputio pitanja o sigurnosnim mjerama koje bi omogućile takvu uporabu. Dobivši zadovoljavajuće odgovore, KBA je u prosincu 2015. upitao mogu li se spomenute mjere primijeniti i na 133 713 vozila koja su već stavljena na tržište, kako bi ponovno bila u skladu s homologacijom. S obzirom na Daimlerove odgovore, koji su upućivali na moguće probleme pri uklanjanju rashladne tekućine i znatne rizike koji proizlaze iz potrebe da se provedu određene izmjene na sastavnim dijelovima koji su osjetljivi na sigurnosnom planu, KBA je ovlastio tehničku službu da ocijeni izvedivost provedbe mjera konverzije. Nakon što ga je potonja služba obavijestila da jasna procjena nije moguća bez složenog postupka kontrole, KBA je u srpnju 2016. od Daimlera zatražio da pruži detaljne informacije o metodi procjene i analizi rizika u odnosu na konverziju predmetnih vozila u radionici. Tehnička procjena Daimlerovih analiza, započeta u rujnu 2016., još nije završena. Jednom kada bude, KBA će, ako rezultat bude negativan, Daimleru izdati nalog za ponovnu uspostavu sukladnosti.

41. Komisija u replici prije svega tvrdi da članak 12. Okvirne direktive ne nalaže jednostavno poduzimanje odgovarajućih mjera kojima bi se utvrdila eventualna nesukladnost proizvodnje, već da je usmjeren na zaštitu sukladnosti proizvodnje, jamčeći poduzimanje potrebnih mjera kada bi ti nedostaci bili uistinu uočeni. Što se tiče članka 30. Okvirne direktive, Komisija navodi da tuženikova razmatranja o proporcionalnosti ne opravdavaju to što još nije poduzeo nužne korake kojima bi naložio društvu Daimler da ponovno uspostavi sukladnost. Konkretnije, činjenicom da Savezna Republika Njemačka još nije naložila ponovnu uspostavu sukladnosti, ograničavajući se na razmatranje hoće li izdati nalog, premašuje se diskrecijska ovlast koja je dodijeljena Okvirnom direktivom.

42. Osim toga, Komisija ističe da, u skladu s člancima 12. i 30. Okvirne direktive, države članice nemaju diskrecijsko pravo kad je riječ o ispunjenju usklađenih tehničkih zahtjeva u slučaju poduzimanja potrebnih mjera za ponovnu uspostavu sukladnosti. U tom smislu Komisija smatra da je odvagivanje između utjecaja nesukladnosti na klimu i navodnih sigurnosnih rizika koji proizlaze iz uporabe rashladne tekućine koju propisuje Direktiva o sustavima za klimatizaciju u suprotnosti s navedenim člancima.

43. U odgovoru na repliku Savezna Republika Njemačka ponavlja da izbor „potrebnih mjera” koje se u slučaju nesukladnosti zahtijevaju u skladu s člankom 30. Okvirne direktive nužno podrazumijeva odvagivanje svih okolnosti predmetnog slučaja, uključujući i one koje se odnose na sigurnost i zdravlje ljudi. KBA je u biti pravilno iskoristio svoju diskrecijsku ovlast te je djelovao na prikladan i djelotvoran način.

2. Ocjena

44. Prema mojem mišljenju, ispitivanje prvog tužbenog razloga zahtijeva neka kratka uvodna razmatranja kako bi se prikazao pravni okvir koji karakterizira znatan stupanj tehničke složenosti koja je u pozadini spora koji se vodi pred Sudom.

a) Uvodna razmatranja

45. Propis o kojem je riječ u ovom predmetu dio je postupka usklađivanja nacionalnih odredbi o tehničkim standardima i homologaciji motornih vozila koji je pokrenula Europska ekonomska zajednica 60-ih godina kako bi se ostvarilo slobodno kretanje robe u automobilskoj industriji. Zbog toga je zakonodavac Unije usvojio metodologiju koja se sastoji od uključivanja u Okvirnu direktivu (u početku Direktiva Vijeća od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstva država članica o homologaciji motornih vozila i njihovih prikolica[8], koja je poslije zamijenjena trenutačnom Okvirnom direktivom) svih tehničkih standarda u vezi s registracijom, prodajom i stavljanjem u promet vozila te dopunjavanja nizom regulatornih akata (u daljnjem tekstu: regulatorni akti) na koje se Okvirna direktiva odnosi[9].

46. Poštovanje usklađenih tehničkih standarda u skladu s Okvirnom direktivom zajamčeno je dvostrukom kontrolom. Prva kontrola provodi se prije početka proizvodnje (u daljnjem tekstu: kontrola *ex ante*), dok se druga kontrola odvija nakon tog početka (u daljnjem tekstu: kontrola *ex post*). Kontrola *ex ante*, koja se provodi na prototipu dotičnog vozila, sastoji se od provjere usklađenosti tog prototipa s usklađenim tehničkim standardima[10]. Ako ta kontrola ima pozitivan rezultat, države članice izdaju EZ homologaciju tipu vozila o kojem je riječ, čime proizvođaču pružaju pravnu sigurnost da svi proizvodi koji su u skladu s homologiranim tipom mogu biti zakonito stavljeni na tržište. Budući da je poštovanje usklađenih tehničkih standarda već provjereno i potvrđeno prilikom homologacije, kontrola *ex post* ograničena je na usklađenost proizvodnje i novoproizvedenih vozila s homologacijom dotičnog tipa vozila.

47. Prvi tužbeni razlog koji iznosi Komisija tiče se isključivo potonjeg oblika kontrole. Točnije, Komisija prigovara nepostupanju Savezne Republike Njemačke u vezi s činjenicom da je Daimler, nakon što mu je dodijeljena homologacija tipova 246, 176 i 117, proizveo vozila koja nisu u potpunosti u skladu s usklađenim tehničkim standardima koji se primjenjuju na te tipove vozila jer se time krši jedan od regulatornih akata, to jest Direktiva o sustavima za klimatizaciju. Komisija smatra da je KBA s obzirom na tu Daimlerovu povredu trebao reagirati u skladu s odredbama članka 12. Okvirne direktive kako bi proizvodnja dotičnog proizvođača ponovno bila u skladu s homologiranim tipom i u skladu s odredbama članka 30. iste direktive te kako bi već proizvedena vozila ponovno bila u skladu s homologiranim tipom.

48. S obzirom na to da je Savezna Republika Njemačka u svojim podnescima obrazložila dva zasebna prigovora koji se tiču navodnog kršenja dviju odredbi, smatram da je primjereno podijeliti raspravu o osnovanosti prvog tužbenog razloga na dva dijela.

b) Neizvršena ponovna uspostava sukladnosti proizvodnje

49. Prema članku 12. Okvirne direktive („Postupci za sukladnost proizvodnje”), čiji je sadržaj detaljnije naveden u Prilogu X. istoj direktivi, državama članicama nameće se trostruka obveza.

50. Prvi stavak propisuje da je u trenutku dodjele homologacije država članica dužna poduzeti potrebne mjere kako bi utvrdila je li proizvođač odnosno podnositelj zahtjeva poduzeo odgovarajuće mjere kojima bi osigurao da su proizvedena vozila u skladu s homologiranim tipom. Te se mjere, prema Prilogu X., sastoje od ocjene sustava upravljanja kvalitetom („prvo ocjenjivanje”) u skladu sa smjernicama o planiranju i provedbi procjene, sadržanima u usklađenoj normi ISO 10011 iz 1991.[11], i od provjere predmeta homologacije i odgovarajuće kontrole proizvoda („mjere za sukladnost

8 SL 1970., L 42, str. 1.

9 Vidjeti taksativan popis u Prilogu IV. Okvirnoj direktivi.

10 Ta je kontrola predviđena člankom 4. Okvirne direktive.

11 Vidjeti bilješku 1. Priloga X.

proizvoda") prema odredbi točke 2.2. („tijelo za homologaciju države članice mora, prije dodjele EZ homologacije, provjeriti postojanje odgovarajućih mjera i dokumentiranih planova kontrole, koji moraju biti dogovoreni s proizvođačem za svaku EZ homologaciju, za provođenje u određenim razdobljima onih ispitivanja ili pripadajućih provjera potrebnih za stalnu provjeru usklađenosti s homologiranim tipom").

51. Drugi stavak propisuje da, nakon dodjele homologacije, država članica nakon pokretanja proizvodnje mora poduzeti potrebne mjere kojima bi utvrdila jesu li mjere iz stavka 1. i dalje prikladne i jesu li vozila i dalje u skladu s homologiranim tipom.

52. Trećim stavkom uređena je situacija u kojoj se mjere propisane stavkom 1. ne primjenjuju, značajno odstupaju od dogovorenih mjera ili se više ne provode, propisujući da je u tom slučaju država članica dužna poduzeti potrebne mjere koje uključuju i povlačenje homologacije kako bi se osiguralo pravilno provođenje postupka za sukladnost proizvodnje.

53. Argumenti koje je Savezna Republika Njemačka iznijela u odgovoru na tužbu odnose se samo na prvi stavak članka 12. U tom pogledu tuženik smatra da je priroda obveze koja je tim člankom nametnuta državama članicama različita od one opisane u tužbi koju je podnijela Komisija. Konkretno, države članice ne trebaju jamčiti sukladnost proizvedenih vozila, već samo provjeriti postojanje odgovarajućih mjera kojima bi se osigurala sukladnost proizvodnje. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, u konkretnom slučaju ništa joj se ne može prigovoriti jer nema dokaza o tome da Daimlerova kontrola kvalitete nije funkcionirala. Naprotiv, KBA je od samog početka bio obaviješten o postojanju nesukladnosti vozila tipova 246, 176 i 117 zbog uporabe rashladne tekućine R134a umjesto R1234yf.

54. Ne sumnjam da se prvi stavak članka 12., ako se pojedinačno ispita, može protumačiti na način kako je to učinila Savezna Republika Njemačka. Međutim, ne može se zanemariti činjenica da je taj stavak, kao što je to prethodno navedeno, samo jedna od sastavnica cjelokupnog sustava kontrole sukladnosti proizvodnje određenog člankom 12.

55. Ako se, dakle, u cijelosti ispita odredba o kojoj je riječ, postaje jasno da se od država članica ne traži samo poduzimanje odgovarajućih mjera kojima bi se *utvrdilo* [12] odstupanje od sukladnosti proizvodnje, već i poduzimanje potrebnih mjera za *ponovnu uspostavu* [13] sukladnosti proizvodnje.

56. Glavni je dokaz tomu, kao što je to Komisija ukratko navela u svojoj replici, u tekstu stavka 3. članka 12. Obveza poduzimanja „potrebnih mjera" koja je prema tom stavku nametnuta državama članicama pretpostavlja utvrđivanje spomenutog odstupanja („kada […] utvrdi da se dogovoreni postupci iz stavka 1. ne primjenjuju, značajno odstupaju od dogovorenih uvjeta i planova provjere ili se više ne provode"), dok je cilj navedene odredbe nesumnjivo stvarna ponovna uspostava sukladnosti proizvodnje („osigura[ti] da se postupak sukladnosti proizvodnje provodi ispravno").

57. S obzirom na navedeno, nema sumnje u to da je u konkretnom slučaju prekršen članak 12. Zapravo je činjenica da Daimler od 1. siječnja 2013. nije primjenjivao odgovarajuće mjere kojima bi se osigurala sukladnost proizvodnje vozila homologiranih tipova 246, 176 i 117 trebala potaknuti KBA, kao nadležno tijelo, da poduzme potrebne mjere za ponovnu uspostavu navedene sukladnosti.

58. Stoga, prema mojem mišljenju, treba prihvatiti prvi dio prvog tužbenog razloga o neispunjenju obveze u pogledu toga da je Savezna Republika Njemačka prekršila članak 12. Okvirne direktive.

12 Moje isticanje

13 Moje isticanje

c) Propust usklađivanja već proizvedenih vozila

59. Člankom 30. Okvirne direktive („vozila, sustavi, sastavni dijelovi ili zasebne tehničke jedinice koji nisu u skladu s homologiranim tipom") uređena je situacija u kojoj sustav kontrole sukladnosti proizvodnje ne funkcionira na adekvatan način, zbog čega proizvedena vozila proizvođača nisu u skladu sa svojim homologiranim tipom. U tom slučaju tim je člankom predviđeno da država članica koja je dodijelila homologaciju mora poduzeti potrebne mjere kako bi osigurala da su vozila ponovno u skladu s homologiranim tipom, što uključuje i povlačenje same homologacije.

60. Prije svega podsjećam na to da se kršenje članka 30. Okvirne direktive u predmetnom slučaju odnosi na 133 713 vozila tipova 246, 176 i 117 koja je Daimler proizveo i stavio na tržište od 1. siječnja do 26. lipnja 2013. (ili je, prema Komisijinu mišljenju, riječ o oko 800 000 vozila proizvedenih i stavljenih na tržište od 1. siječnja 2013. do datuma tužbe), unatoč tomu što ona nisu bila u skladu sa svojom homologacijom zbog uporabe rashladne tekućine R134a umjesto one koja je u skladu s Direktivom o sustavima za klimatizaciju (R1234yf). Razlog nesukladnosti tih vozila jest činjenica da je Daimler bio uvjeren da uporaba rashladne tekućine R1234yf predstavlja ozbiljan sigurnosni rizik, o čemu je obavijestio KBA.

61. Između stranaka nije sporno da KBA-ova reakcija na takvu nesukladnost, opisana u točkama 24. i 25. ovog mišljenja, nije dovela do poduzimanja nikakve mjere za ponovnu uspostavu sukladnosti, koje su predviđene odredbom njemačkog prava kojom se prenosi članak 30. Okvirne direktive (članak 25. EG-FGV-a), kao što su povlačenje homologacije, opoziv i popravak predmetnih vozila ili nametanje dodatnih mjera. Naprotiv, nakon prvotne prijetnje povlačenjem homologacije (s rokom za otklanjanje nedostatka sukladnosti), KBA se ograničio na uspostavu dijaloga s Daimlerom kako bi provjerio postoji li mogućnost pronalaska tehničkih rješenja koja bi omogućila uporabu rashladne tekućine R1234yf u predmetnim vozilima bez sigurnosnog rizika[14].

62. Prema navodima Savezne Republike Njemačke, KBA je tako morao reagirati kako bi postupio u skladu s načelom proporcionalnosti, koje proizlazi iz samog teksta članka 30. Okvirne direktive („potrebne mjere"). U okolnostima ovog predmeta povlačenje homologacije, koje tom odredbom u svakom slučaju nije nametnuto („uključujući, prema potrebi"), prema tuženikovu mišljenju predstavlja nerazmjernu mjeru s obzirom na neznatnu nesukladnost vozila tipova 246, 176 i 117.

63. Kako bi se utvrdilo je li Savezna Republika Njemačka povrijedila svoje obveze iz članka 30. Okvirne direktive, potrebno je prije svega utvrditi ima li ona u skladu s tim člankom određenu marginu prosudbe i koliki bi bio njezin opseg.

64. Međutim, priznajući da općenito pozivanje na „*potrebne mjere*[15] kako bi se osiguralo da je proizvodnja vozila u skladu s homologiranim tipom" implicira da ta odredba daje nadležnim tijelima država članica određenu marginu prosudbe u pogledu izbora mjere koju treba poduzeti, suglasan sam s Komisijom o tome da ta margina ne dopušta navedenim tijelima da se odluče za mjere izvan raspona mjera *za ponovnu uspostavu sukladnosti*[16].

65. Prema mojem mišljenju, takav je zaključak potkrijepljen dvama glavnim razmatranjima.

14 Pravi nalog o ponovnoj uspostavi sukladnosti predmetnih vozila zapravo je izdan 23. ožujka 2017., to jest otprilike tri mjeseca nakon što je Komisija podnijela tužbu. Stoga nije relevantna za ovaj predmet.

15 Moje isticanje

16 Moje isticanje

66. Prvo se razmatranje tiče samog teksta članka 30. Iako u kontekstima različitima od onih opisanih u direktivama o kojima je riječ, Sud je zapravo već pojasnio da uporaba formulacije „potrebne mjere", bez dodatnih pojašnjenja o konkretnom sadržaju mjera koje bi se trebale poduzeti radi postizanja utvrđenog cilja, a koja, uostalom, nije rijetka pri izradi zakonodavnih akata Unije, omogućuje državama članicama da izaberu mjeru koju treba donijeti *samo među onima koje omogućavaju postizanje navedenog cilja*[17].

67. Drugo, još važnije razmatranje temelji se na činjenici, koju je Komisija pravilno navela u replici, da bi priznavanje nadležnim tijelima država članica šire margine prosudbe, bez obzira na ostvarivanje cilja ponovne uspostave sukladnosti s homologiranim tipom, značilo lišenje jedinstvenog sustava homologacije, koji je definiran Okvirnom direktivom i regulatornim aktima, *svakog korisnog učinka*[18]. Postojanje takve margine prosudbe značilo bi zapravo da nadležna nacionalna tijela imaju mogućnost svaki put kada se suoče s problemom nesukladnosti procijeniti važnost koju pridaju poštovanju tehničkih zahtjeva o kojima je riječ s obzirom na činjenično stanje konkretnog slučaja i odlučiti stoga hoće li djelovati ili ne tako da dotična vozila ponovno budu u skladu s homologiranim tipom. Međutim, tumačenjem čiji je učinak da se takvim nacionalnim tijelima prepusti odluka o tome koji se tehnički zahtjevi od onih navedenih u regulatornim aktima trebaju poštovati poništio bi se koristan učinak jedinstvenog sustava homologacije jer on ovisi o poštovanju *svih*[19] usklađenih tehničkih zahtjeva navedenih u regulatornim aktima navedenima u Prilogu IV. Okvirnoj direktivi.

68. Ukratko, pravilnim tumačenjem članka 30. Okvirne direktive, koje uzima u obzir sam tekst članka kao i koristan učinak te odredbe, mora se priznati da margina prosudbe koja je dana državama članicama ne može zanemariti obvezu dosezanja utvrđenog cilja odnosno ponovne uspostave sukladnosti dotičnih vozila s homologiranim tipom.

69. U ovom slučaju, iako je točno da nametanje povlačenja homologacije u skladu s tom odredbom nije trebalo smatrati obveznim, jednako je neosporno da nacionalne odredbe koje prenose članak 30. Okvirne direktive nude širok raspon mjera koje bi omogućile ponovnu uspostavu sukladnosti dotičnih vozila s homologiranim tipovima 246, 176 i 117 (primjerice, opoziv i popravak vozila, nametanje prelaska na rashladnu tekućinu R1234yf na ime dodatne mjere). U tim okolnostima formulacija „potrebne mjere" nije obvezivala KBA da odabere *određenu mjeru* među predviđenima, nego da odabere *jednu od njih*[20].

70. Prema mojem mišljenju, tuženikovi argumenti o potrebi odvagivanja zahtjeva da se postigne cilj ponovne uspostave sukladnosti prelaskom predmetnih vozila na rashladnu tekućinu R1234yf i sigurnosnih rizika koji proizlaze iz uporabe navedenog rashladnog sredstva u vozilima tipa 246, 176 i 117 ne mogu dovesti u pitanje takav zaključak. Drugim riječima, nepostizanje cilja ponovne uspostave sukladnosti ne može se opravdati ni potrebom provedbe provjera navedenih sigurnosnih rizika, na koju se poziva Savezna Republika Njemačka.

71. U tom smislu napominjem da je tuženikovo rasuđivanje proizišlo iz pretpostavke o „različitosti" razmatranja vezanih uz sigurnost vozila u odnosu na razmatranja predviđena tehničkim zahtjevima predviđenima regulatornim aktima navedenima u Prilogu IV. To osobito proizlazi iz tvrdnje navedene u odgovoru na repliku, prema kojoj bi se Komisijinom argumentacijom dala prednost „neograničenom formalnom poštovanju" tih tehničkih zahtjeva nad zaštitom zdravlja i života ljudi.

17 Moje isticanje. Vidjeti u pogledu članka 4. Direktive Vijeća 75/442/EZ od 15. srpnja 1975. o otpadu („Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se otpad oporabljuje ili zbrinjava ne ugrožavajući zdravlje ljudi i bez korištenja postupaka ili metoda kojima bi se mogao ugroziti okoliš […]") presudu od 26. travnja 2007., Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, t. 37.).

18 Moje isticanje

19 Moje isticanje

20 Moje isticanje

72. Prema mojem mišljenju, takva je pretpostavka netočna i nužno dovodi u pitanje tuženikove argumente.

73. Čini mi se, naime, nedvojbenim da se zaštita sigurnosti načelno poklapa sa zadovoljavanjem tehničkih zahtjeva sadržanih u odredbama regulatornih akata. To potpuno jasno proizlazi iz teksta uvodne izjave 3. Okvirne direktive, prema kojoj se regulatornim aktima nastoji osigurati visok stupanj cestovne sigurnosti i zaštite zdravlja. Ti se zahtjevi, daleko od samo formalnih uvjeta čije se nepoštovanje može opravdati daljnjim sigurnosnim pitanjima, iscrpno bave sigurnosnim pitanjima za koja zakonodavac Unije smatra da se trebaju ili mogu u tom pogledu uzeti u obzir [21].

74. Ako je regulatornim aktima već utvrđen primjeren stupanj sigurnosti, države članice zasigurno se ne mogu pozivati na sigurnosne razloge da opravdaju nepoštovanje odredbi tih akata.

75. Stoga se KBA ne može pozivati na potrebu da provede provjeru sigurnosnih rizika u vezi s uporabom rashladne tekućine čiji potencijal zagrijavanja nije veći od 150 (R1234yf) kako bi opravdao to što nije poduzeo potrebne mjere kojima bi ispravio Daimlerovo nepoštovanje tehničkog zahtjeva o uporabi te rashladne tekućine iz članka 5. stavka 4. Direktive o sustavima za klimatizaciju. Iz toga nužno proizlazi da je Savezna Republika Njemačka u tim okolnostima svojim postupanjem prekršila članak 30. Okvirne direktive.

76. Činjenica da u svojem odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka smatra da je uporaba rashladne tekućine R1234yf u vozilima koja je proizveo Daimler mogla stvoriti opasnost koja nije u skladu s Direktivom 2001/95/EZ, prema mojem mišljenju, ne može promijeniti taj zaključak.

77. Smatram, naime, da Direktiva 2001/95 nije primjenjiva u predmetnom slučaju. To se jasno može zaključiti iz onoga na što upućuje uvodna izjava 17. Okvirne direktive, prema kojoj ta direktiva propisuje niz „sigurnosnih zahtjeva" u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2001/95. U potonjem se članku – time što se određuje da se, „kada proizvodi podliježu posebnim sigurnosnim zahtjevima zakonodavstva Zajednice, ova […] Direktiva primjenjuje *samo na aspekte i rizike ili kategorije rizika koji nisu predviđeni tim zahtjevima* [22]" – Direktiva 2001/95 kvalificira kao *lex generalis* koji se može primijeniti samo kada se ne primjenjuje *lex specialis* uspostavljen kombinacijom odredbi Okvirne direktive i regulatornih akata. Ipak, regulatorni akti sadržavaju tehnički zahtjev (ili, da upotrijebim formulaciju iz uvodne izjave 17., sigurnosni zahtjev) u pogledu uporabe rashladne tekućine, to jest članak 5. stavak 4. Okvirne direktive, te se stoga primjenjuju umjesto odredbi Direktive 2001/95 [23].

78. Naposljetku, potrebno je nešto pojasniti.

79. U pisanom dijelu postupka i na raspravi stranke su raspravljale o načinu na koji je KBA trebao postupiti kako bi uzeo u obzir sigurnosna pitanja koja je naveo Daimler a da pritom ne prekrši članak 30. Okvirne direktive.

80. U tom pogledu slažem se s Komisijom da je KBA u tom slučaju mogao samo iskoristiti mogućnost koju imaju države članice u skladu s člankom 29. Okvirne direktive.

21 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 2. Okvirne direktive, usklađivanje uspostavljeno kombinacijom Okvirne direktive i regulatornih akata sveobuhvatne je naravi („Zbog uspostavljanja i djelovanja unutarnjeg tržišta Zajednice primjereno je zamijeniti sustave homologacije u državama članicama postupcima homologacije Zajednice koji se temelje na načelu *potpune usklađenosti*."). Vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2014., Komisija/Poljska (C-639/11, EU:C:2014:173, t. 34. i 35.).

22 Moje isticanje

23 Kako bi navela primjer sigurnosnog rizika na koji bi se pak primijenile odredbe Direktive 2001/95, a osobito pojam „sigurnog proizvoda" iz članka 2. stavka 1. točke (b), Komisija je tijekom rasprave spomenula slučaj u kojem ne funkcionira papučica za gas. Budući da u regulatornim aktima nema tehničkih zahtjeva o konstrukciji papučice za gas, u tom se slučaju primjenjuje Direktiva 2001/95.

81. Taj članak iz poglavlja XII. Okvirne direktive („Zaštitne odredbe”) omogućuje državama članicama da uzmu u obzir rizik za cestovnu sigurnost, javno zdravlje ili okoliš nastao zbog nedostataka u odgovarajućim zasebnim direktivama ili nepravilne primjene u njima sadržanih tehničkih zahtjeva a da im to ipak ne dopušta jednostrana odstupanja od spomenutih tehničkih zahtjeva.

82. Konkretno, u skladu s navedenom odredbom države članice mogu za najviše šest mjeseci odbiti registrirati vozila, odbiti dopuštenje da se ona prodaju ili stave u promet (i.) ako su dotična vozila u skladu s tehničkim zahtjevima utvrđenima zasebnim direktivama, (ii.) ako postoji „ozbiljan” rizik za cestovnu sigurnost, okoliš ili javno zdravlje i (iii.) ako postupe u skladu s postupkom posebnog označavanja, u koji su uključene države članice i Komisija.

83. U svakom slučaju, čak i da se Savezna Republika Njemačka pozivala na primjenu tog članka (*quod non*), očito je da u ovom slučaju nije zadovoljen nijedan od navedenih uvjeta.

84. Stoga smatram da treba prihvatiti i drugi dio prvog tužbenog razloga tužbe zbog povrede obveze.

B. Kršenje članka 46. Okvirne direktive

1. Argumenti stranaka

85. Komisija u tužbi navodi da je Daimler prekršio članke 5. i 18. Okvirne direktive. U tom pogledu prije svega podsjeća na to da članak 5. propisuje da je proizvođač dužan jamčiti da se stalno poštuju zahtjevi o homologaciji odgovarajućih vozila. Ipak, od siječnja 2013. tipovi 246, 176 i 117 nisu se više proizvodili u skladu sa svojom homologacijom. Osim toga, Komisija napominje da je člankom 18. stavkom 1. u vezi s Prilogom IX. Okvirnoj direktivi propisano da proizvođač izdaje certifikat o sukladnosti za dovršeno vozilo samo kada je ono „proizvedeno u skladu s homologiranim tipom vozila”. Komisija smatra da iz toga proizlazi da proizvođač ne može izdati certifikat o sukladnosti ako dotično vozilo nije u skladu s homologiranim tipom kako je navedeno u certifikatu. Ipak, s obzirom na to da od siječnja 2013. vozila tipova 246, 176 i 117 nisu više bila u skladu s homologiranim tipom, Daimlerova izjava navedena u certifikatu o sukladnosti koji se izdaje za te tipove vozila ne odgovara stvarnom stanju. S obzirom na te okolnosti, Komisija podsjeća na to da je člankom 46. Okvirne direktive propisano da je svaka država članica dužna u svojem nacionalnom zakonodavstvu odrediti „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće” sankcije koje se mogu primijeniti u slučaju da proizvođači prekrše odredbe te direktive. Budući da KBA, prema Komisijinu mišljenju, nije Daimleru izrekao nikakvu sankciju, taj propust predstavlja kršenje članka 46. Okvirne direktive.

86. U odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka osporava kršenje članka 46. Okvirne direktive. U tom pogledu pojašnjava da sankcije mogu biti izrečene samo ako KBA izda nalog nakon završetka navedene tehničke procjene, a Daimler taj nalog ne poštuje.

87. U replici Komisija u tom smislu samo ističe da je obveza izricanja sankcija predviđena tim člankom primjenjiva bez obzira na kršenje članaka 12. i 30. Okvirne direktive.

2. Ocjena

88. Druga povreda koju Savezna Republika Njemačka osporava tiče se obveze sankcioniranja bilo kakve povrede odredbi Okvirne direktive, a u ovom je slučaju to kršenje članaka 5. i 18. Ukratko, tim je odredbama proizvođaču nametnuta obveza da osigura da je proizvodnja njegovih vozila trajno u skladu s tehničkim zahtjevima jer su upravo ti tehnički zahtjevi temelj dodijeljene homologacije i obveza izdavanja certifikata o sukladnosti za svako vozilo proizvedeno u skladu s homologiranim tipom.

89. Prije svega primjećujem da se ni u odgovoru na tužbu ni u odgovoru na repliku koje je Savezna Republika Njemačka podnijela tijekom pisanog postupka ne osporava to da Daimler nije ispunio obveze iz članaka 5. i 18. Okvirne direktive, a čini se da ta okolnost usto jasno proizlazi iz predmetnog činjeničnog stanja. U tom se smislu više neću zadržavati na tome, već ću odmah prijeći na ocjenu može li se smatrati da postupanje Savezne Republike Njemačke predstavlja povredu članka 46. Okvirne direktive.

90. U tom smislu podsjećam na to da je prvim dijelom te odredbe propisano da su države članice u okviru nacionalnog prava dužne odrediti sankcije koje se primjenjuju u slučaju povrede odredbi Okvirne direktive i regulatornih akata. Prema mojem mišljenju, tuženik je ispunio tu obvezu, s obzirom na to da članak 37. EG-FGV-a propisuje da povrede navedene u članku 46. Okvirne direktive moraju biti sankcionirane kao povrede nacionalnog prava.

91. Isto se ne može tvrditi u pogledu drugog dijela odredbe, koji nalaže državama članicama da poduzmu sve potrebne mjere kojima bi osigurale provedbu učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija. Iz spisa predmeta zapravo proizlazi da KBA zbog kršenja članaka 5. i 18. Okvirne direktive proizvođaču odnosno društvu Daimler nije izrekao *nikakvu* sankciju [24]. Takvo nepostupanje nesumnjivo predstavlja povredu članka 46. Okvirne direktive.

92. Argumenti koje u svojoj obrani iznosi Savezna Republika Njemačka ne uvjeravaju me u suprotno.

93. Prema tim argumentima KBA je mogao izreći sankcije predviđene člankom 46. Okvirne direktive tek nakon završetka tehničke procjene rizika u vezi s prelaskom na rashladnu tekućinu R1234yf već proizvedenih nesukladnih vozila koja su stavljena na tržište kada je nalog o konverziji navedenih vozila bio donesen, a nije bio poštovan. Savezna Republika Njemačka polazi od pogrešne pretpostavke da neispunjenje obveza proizvođača u skladu s člancima 5. i 18. Okvirne direktive ne treba biti samostalno sankcionirano, već samo kao posljedica toga da nisu poduzete mjere za ponovnu uspostavu sukladnosti koje su usvojila nadležna tijela država članica u skladu s člancima 12. i 30. Okvirne direktive.

94. Naprotiv, čini mi se neosporno da se obveza iz članka 46. Okvirne direktive o izricanju učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u slučaju nepoštovanja odredbi Okvirne direktive mora primjenjivati *neovisno* [25] o obvezi iz članaka 12. i 30. Okvirne direktive da se ponovno uspostavi sukladnost s homologiranim tipom.

95. Kao što je to Komisija pravilno primijetila u svojoj replici, to potvrđuje činjenica da članak 46. unutar sustava uspostavljenog Okvirnom direktivom ima ciljeve različite od onih definiranih člancima 12. i 30. Dok ti članci, koji jamče poštovanje tehničkih zahtjeva sadržanih u regulatornim aktima, služe ostvarenju ciljeva regulatornih akata, to jest prije svega zaštite cestovne sigurnosti, javnog zdravlja i okoliša [26], člankom 46., osiguravajući učinkovitu primjenu sustava homologacije, primarno se teži uspostavljanju i djelovanju unutarnjeg tržišta koje karakterizira pošteno tržišno natjecanje među proizvođačima [27].

96. Iako je u predmetnom slučaju pokazano da je njihova kumulativna primjena moguća kad neispunjenje obveze iz jedne od odredbi Okvirne direktive dovodi do nesukladnosti, ne može se sa sigurnošću tvrditi da postoji međuovisnost između kršenja članaka 12. i 30. te članka 46., zbog čega obveza izricanja sankcija predviđena člankom 46. nastaje samo u slučaju nepoštovanja mjera propisanih u člancima 12. i 30. za ponovnu uspostavu sukladnosti.

24 Moje isticanje. Stoga mi se čini jasnim da nije potrebno pozivati se, kao što to čini Komisija u svojoj tužbi, na kriterije proizišle iz sudske prakse kako bi se utvrdilo jesu li sankcije koje su države članice odredile za kršenje prava Unije učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

25 Moje isticanje

26 Vidjeti ciljeve navedene u uvodnoj izjavi 3. Okvirne direktive.

27 Vidjeti cilj utvrđen uvodnom izjavom 2. Okvirne direktive.

97. Stoga je KBA trebao sankcionirati neispunjenje Daimlerovih obveza u skladu s člancima 5. i 18. Okvirne direktive izricanjem učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija. Mora se zaključiti da je, zanemarivši tu obvezu sankcioniranja, Savezna Republika Njemačka prekršila članak 46. Okvirne direktive.

98. Dakle, prema mojem mišljenju, Sud treba prihvatiti drugi tužbeni razlog tužbe zbog povrede obveza.

C. Zaobilaženje Direktive o sustavima za klimatizaciju zbog proširenja homologacije tipa 245G

1. Argumenti stranaka

99. Pozivajući se na članak 14. Okvirne direktive, Komisija u tužbi prije svega podsjeća na to da se homologirani tip može proširiti na druga vozila koja se od njega razlikuju ako ta vozila zadovoljavaju pravne uvjete koji su se morali ispuniti prilikom dodjele izvorne homologacije te se mogu smatrati dijelom te kategorije u skladu s kriterijima uspostavljenima u dijelu B Priloga II. Okvirnoj direktivi. Prema Komisijinu mišljenju, u konkretnom slučaju ti uvjeti nisu ispunjeni jer je tip 245G, homologiran kada se Direktiva o sustavima za klimatizaciju još nije primjenjivala, bio proširen na vozila koja su bila homologirana (i proizvedena) kao tipovi 246, 176 i 117 u trenutku kada je ta direktiva već bila primjenjiva. Zapravo se ne radi o proširenju predviđenom tom direktivom, već o zamjeni homologacije pod krinkom proširenja i to stoga podrazumijeva zaobilaženje prava Unije. Taj zaključak potvrđuje, kako to ističe Komisija, tekst nekih posebnih odredbi Okvirne direktive, osobito članak 6. stavak 6., kojim je propisano da već homologiran tip ne može biti predmet dodatne homologacije, Prilog II. točka 7. te prilozi VII. i IX. Ta pravila zapravo isključuju mogućnost zamjene homologacije. U tom pogledu Komisija ističe da je uloga proširenja omogućiti prilagodbu postojećeg tipa vozila novim zahtjevima uvedenima za nova vozila zbog pojave tehničkih inovacija, a ne prilagoditi zahtjeve koji su na snazi određenim tipovima vozila.

100. U odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka ističe da KBA nije namjeravao zaobići odredbe Direktive time što je odobrio proširenje već postojećeg tipa 245G na vozila kojima su već dodijeljene homologacije na koje se primjenjuju zahtjevi iz Direktive o sustavima za klimatizaciju, to jest homologacije 246, 176 i 117. Uostalom, prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, proizvodnja navedenih tipova konačno je prestala 26. lipnja 2013. Stoga je trebalo smatrati da vozila na koja se odnosi zahtjev za proširenje tipa 245G pripadaju različitom tipu u odnosu na vozila homologirana kao tipovi 246, 176 i 117.

101. U svakom slučaju, tuženik ističe da Direktiva o sustavima za klimatizaciju ne zabranjuje proširenje prijašnje homologacije. Upravo suprotno, obveza da sva vozila poštuju zahtjeve navedene direktive u trenutku prve registracije stupila je na snagu tek 1. siječnja 2017. Osim toga, Savezna Republika Njemačka naglašava da je proširenje izričito dopušteno člankom 45. stavkom 5. Okvirne direktive. Konačno, smatra da člankom 6. stavkom 6. Okvirne direktive nije predviđena apsolutna zabrana zamjene homologacije.

102. U replici Komisija tvrdi da su vozila tipova 246, 176 i 117 proizvedena nakon 26. lipnja 2013. tehnički istovjetna onima proizvedenima prije tog datuma. Činjenica da od 26. lipnja 2013. navedena vozila imaju drukčiju homologaciju bila bi stoga pravno, a ne činjenično pitanje. Na temelju takve pretpostavke Komisija smatra da tuženik nije imao pravo prihvatiti Daimlerov zahtjev za proširenje tipa 245G jer se on odnosio na vozila koja su prethodno već bila homologirana kao tipovi 246, 176 i 117. Prema Komisijinu mišljenju, prihvaćanjem Daimlerova zahtjeva prekršen je članak 6. stavak 6. Okvirne direktive.

2. Ocjena

103. Ukratko, treće kršenje odredbi koje se pripisuje Saveznoj Republici Njemačkoj tiče se zaobilaženja Direktive o sustavima za klimatizaciju, do kojeg je, prema Komisijinu mišljenju, došlo prihvaćanjem Daimlerova zahtjeva za proširenje tipa 245G, koji je homologiran 2008. i kao takav nije podlijegao obvezi uporabe rashladne tekućine koja je u skladu s navedenom direktivom na vozila kojima su već bile dodijeljene druge homologacije (247, 176, 117) i na koja se u skladu s dodijeljenim homologacijama primjenjivala Direktiva o sustavima za klimatizaciju. Tuženik osporava Komisijinu tvrdnju smatrajući da je proizvodnja vozila tipova 246, 176 i 117 dobrovoljno obustavljena 26. lipnja 2013.

104. Prije svega primjećujem da Komisija u tužbenom zahtjevu nije navela, pozivajući se na navedeni tužbeni razlog, koje su posebne odredbe jedinstvenog sustava homologacije prekršene. Ipak, iz argumenata koje je iznijela u svojim podnescima može se zaključiti da pravnu osnovu navedene povrede obveze predstavlja prihvaćanje Daimlerova zahtjeva za proširenje koje nije u skladu (i.) sa sustavom kontrole *ex post* utvrđene Okvirnom direktivom kao ni (ii.) s ciljem koji se njome želi postići. Analizirat ću, dakle, naizmjence ta dva dijela predmetnog tužbenog razloga.

105. U prvom dijelu Komisija primjećuje da načini kontrole *ex post*, koji obuhvaćaju provjeru ograničenu na sukladnost vozila s homologiranim tipom, nužno zahtijevaju da pojedina vozila precizno odgovaraju svojim homologiranim tipovima i da ti homologirani tipovi budu u skladu s tehničkim zahtjevima koji su na snazi u trenutku njihove homologacije. Zbog toga se odredbama koje se tiču homologacije određuje prije svega da već homologiranom tipu ne može biti dodijeljena nova homologacija (članak 6. stavak 6. Okvirne direktive)[28]. Nadalje, tim je odredbama predviđeno dodjeljivanje identifikacijskog broja svakom homologiranom tipu, koji označava pravno stanje koje je bilo na snazi u trenutku homologacije, a koji se ne smije zamijeniti (Prilog II. točka 7. i Prilog VII. Okvirnoj direktivi), kao i izdavanje certifikata o sukladnosti svakom vozilu stavljenom na tržište u kojem su također sadržane informacije o spomenutom pravnom stanju (Prilog X. Okvirnoj direktivi). Prema Komisijinu mišljenju, iz toga proizlazi da sustav kontrole *ex post* predviđen u Okvirnoj direktivi, osobito u člancima 12. i 30., sadržava implicitnu „zabranu zamjene homologacije", koju je KBA prekršio prihvaćanjem zahtjeva što ga je podnio Daimler.

106. Komisijino tumačenje – koje navodi na zaključak da je proširenje tipa 245G koje zahtijeva društvo Daimler u suprotnosti s temeljnim pravilima sustava kontrole *ex post* i osobito s člankom 6. stavkom 6. Okvirne direktive, a koje se temelji na činjenici da su vozila navedena u zahtjevu prethodno podvrgnuta drugim homologacijama – ne smatram uvjerljivim.

107. Štoviše, prema mojem mišljenju, takvo je tumačenje u suprotnosti sa samim tekstom članka 6. stavka 6.

108. Iako je, naime, točno da je relevantnim dijelom te odredbe predviđeno da proizvođač može podnijeti samo jedan zahtjev za homologaciju, time se također pojašnjava da se ta zabrana odnosi na svaki „pojedini tip vozila". Stoga se Komisijin zaključak može podržati samo ako se dokaže da su vozila za koja se traži proširenje homologiranog tipa 245G potpuno istovjetna prethodno homologiranim tipovima poput tipova 246, 176 i 117 s obzirom na kriterije opisane u dijelu B Priloga II. Okvirnoj direktivi. Zapravo se samo u tom slučaju može zaključiti, kao što to čini Komisija, da se zahtjev za proširenje koji je podnio Daimler odnosi na tip vozila kojem je već dodijeljena prethodna homologacija i zbog toga je KBA-ovo prihvaćanje tog zahtjeva u suprotnosti s člankom 6. stavkom 6. Okvirne direktive.

28 Komisija u replici sadržaj tog članka iznosi malo drukčije, tvrdeći da se njime državama članicama nalaže da jamče da nikakva homologacija nije bila prethodno zatražena za vozila navedena u zahtjevu za proširenje. Ipak, ovakvo tumačenje ne isključuje rasuđivanje koje slijedi u ovom mišljenju.

109. Upravo opisano pitanje bilo je predmet intenzivne rasprave među strankama, osobito tijekom rasprave.

110. Stoga prije svega – s obzirom na to da se radi o ključnom pitanju za zaključak o osnovanosti ovog tužbenog razloga iz tužbe zbog povrede obveza – treba podsjetiti na to da je teret dokazivanja da vozila označena identifikacijskim brojevima 246, 176 i 117 pripadaju istom tipu vozila navedenom u zahtjevu za homologaciju tipa 245G na Komisiji, koja Sudu treba dostaviti dokaze koji su mu potrebni da utvrdi postojanje povrede obveze [29].

111. Sada ću objasniti zašto smatram da Komisija to nije dokazala.

112. Proizlazi da se Komisijin zaključak da su vozila koja pripadaju tipovima 246, 176 i 117 potpuno istovjetna vozilima navedenima u zahtjevu za proširenje homologacije tipa 245G temelji na potpunoj istovjetnosti između odgovarajućih trgovačkih oznaka i odgovarajućih modela. Taj dokaz nije dovoljan. Istina je da su „bitni elementi tehničke izvedbe i konstrukcije" vozila, uz „proizvođača" i „proizvođačevu oznaku tipa" vozila, jedan od triju temeljnih elemenata definicije pojma „tip" za kategoriju vozila M1 [30] u skladu s dijelom B Priloga II. Okvirnoj direktivi. Ipak, kao što to navodi Savezna Republika Njemačka na temelju mnogih primjera iz europskog konteksta vozila koja imaju istovjetne ili gotovo istovjetne značajke konstrukcije, ali su homologirana kao različiti tipovi, zakonodavac Unije je propisima koji su bili na snazi u vrijeme kada su se dogodile činjenice o kojima se raspravlja želio pridati „proizvođačevoj oznaci tipa" *odlučujuću vrijednost* [31] u svrhu određivanja dosega određenog tipa. Iz toga proizlazi da – čak i ako su vozila homologirana kao tipovi 246, 176 i 117 potpuno istovjetna vozilima navedenima u zahtjevu za proširenje tipa 245G – to što se Daimler za njih koristio oznakama tipa *različiti* mora se, s obzirom na propise koji su se tada primjenjivali, smatrati dovoljnim da bi se zaključilo da se radi o *različitim* [32] tipovima vozila.

113. Nema sumnje da to što se nužno implicira spomenutim propisima daje proizvođaču određenu diskreciju. Upravo je zbog toga Uredbom Komisije br. 678/2011 od 14. srpnja 2011. o zamjeni Priloga II. i izmjeni priloga IV., IX. i XI. Okvirnoj direktivi (u daljnjem tekstu: Uredba 678/2011) s popisa osnovnih značajki pojma tip uklonjena „proizvođačeva oznaka tipa" [33].

114. Stoga se mora uzeti u obzir, kao što je to učinila i Savezna Republika Njemačka, da propisi koji se primjenjuju u ovom slučaju stvarno omogućuju proizvođaču da odluči o dosegu pojma tip.

115. U skladu s prethodno navedenim, smatram da Komisija nije dostatno dokazala da su vozila homologirana kao tipovi 246, 176 i 117 istovjetna vozilima navedenima u zahtjevu za proširenje tipa 245G i da je stoga to što je KBA prihvatio te zahtjeve protivno sustavu kontrole *ex post*, predviđenom Okvirnom direktivom, i osobito zabrani zamjene homologacije, kao što je propisano člankom 6. stavkom 6.

29 Vidjeti osobito presudu od 27. siječnja 2011., Komisija/Luksemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, t. 49.).

30 M1 kategoriji pripadaju vozila koja su predmet zahtjevâ za proširenje tipa 245G. U skladu s dijelom A Priloga II. Okvirnoj direktivi, koji definira kategorije vozila, toj kategoriji pripadaju vozila „namijenjena za prijevoz putnika koja osim sjedala za vozača imaju najviše osam sjedala".

31 Moje isticanje

32 Moje isticanje

33 Valja pojasniti da se nova verzija Priloga II. ne primjenjuje na ovaj slučaj, u kojem je tip koji je bio predmet zahtjeva za proširenje homologiran 2008., jer članak 3. stavak 1. Uredbe 678/2011 jasno određuje da se ona primjenjuje samo na tipove vozila homologirane od 29. listopada 2012. Da preciziram ono što je već rečeno, prema verziji Priloga II., koja se primjenjuje na predmetne činjenice, „tip" znači vozila koja se bitno ne razlikuju s obzirom na proizvođača, proizvođačevu oznaku tipa, bitne elemente tehničke izvedbe i konstrukcije: podvozje/podnica vozila (očite i bitne razlike), motor (s unutarnjim izgaranjem/električni/hibridni). Trenutačna verzija, kako je izmijenjena Uredbom 678/2011, određuje, međutim, da se „tip" vozila odnosi na vozila koja imaju isto ime proizvođača, oblikovanje i sastavljanje nužnih dijelova konstrukcije nadogradnje (u slučaju samonosive konstrukcije).

116. U okviru drugog dijela ovog tužbenog razloga Komisija tvrdi da prihvaćanje Daimlerova zahtjeva za proširenje homologacije nije u skladu s ciljevima Okvirne direktive, a osobito s ciljem da se novim vozilima osiguravaju visok stupanj sigurnosti i zaštite okoliša. Kada bi se predmetnom direktivom dopuštalo proširenje određenih tipova vozila na koje se primjenjuju tehnički zahtjevi koji pružaju manji stupanj zaštite sigurnosti i okoliša od onih zahtjeva koji se primjenjuju na tipove kojima su navedena vozila pripadala u trenutku prethodne homologacije, ugrozilo bi se, prema Komisijinu mišljenju, stvarno poštovanje zahtjeva u pogledu takvog stupnja zaštite, to jest zahtjeva sadržanih u regulatornim aktima navedenima u Prilogu IV. Okvirnoj direktivi.

117. U tom se pogledu, prema mojem mišljenju, ciljevi Okvirne direktive koji se odnose na sigurnost i zaštitu okoliša mogu protiviti prihvaćanju zahtjeva za proširenje tipa 245G samo ako bi taj zaključak bio potkrijepljen elementima koji proizlaze iz pravila same Direktive ili odgovarajućih regulatornih akata. Štoviše, opravdano je pretpostaviti da će zakonodavac Unije pri uređivanju područja koja obilježava visok stupanj tehničke složenosti, poput ovog iz predmetnog slučaja, posebnim i preciznim odredbama regulirati njihove temeljne aspekte.

118. Nameće se, dakle, pitanje trebaju li se odredbe o proširenju homologacije (iz Okvirne direktive) i one o provedbi tehničkih zahtjeva koji se tiču uporabe rashladne tekućine s potencijalom globalnog zagrijavanja nižim od 150 (iz Direktive o sustavima za klimatizaciju) tumačiti na način da je prihvaćanje zahtjeva za proširenje homologacije tipa 245G na vozila koja su već homologirana, poput tipova 246, 176 i 117, u skladu s ciljevima sigurnosti i zaštite okoliša Okvirne direktive. Drugim riječima, potrebno je provjeriti može li se Okvirnom direktivom dopustiti ne samo napredak već i *privremeno nazadovanje*[34] u okviru nastojanja da se ti ciljevi ostvare.

119. Smatram da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno.

120. Prije svega podsjećam na to da se odredbe o proširenju homologacije, definiranom člankom 14. Okvirne direktive, nalaze u općenitijim pravilima, sadržanima u poglavlju V. iste direktive, koje se primjenjuje svaki put kad nadležna tijela država članica odluče da izmjene na već homologiranim vozilima nakon dodjeljivanja homologacije ne opravdavaju obavljanje nove homologacije[35]. Spomenute promjene dovode do „proširenja" ako se, uz samu promjenu podataka u opisnoj dokumentaciji, smatraju potrebnima novi inspekcijski pregledi ili ispitivanja, ako se promijenio bilo koji podatak iz certifikata o homologaciji i ako stupaju na snagu novi usklađeni tehnički zahtjevi koji se primjenjuju na predmetna homologirana vozila.

121. Iz teksta članka 14. jasno proizlazi da je proširenje homologacije pojednostavnjeni postupak koji je prema Okvirnoj direktivi obično dopušten kada na snagu stupaju novi tehnički zahtjevi koji se primjenjuju na dotična vozila. S druge strane, ni iz članka 14. ni iz bilo koje druge odredbe jedinstvenog sustava ne proizlazi da zatraženo proširenje mora biti *predodređeno za tehnički napredak*[36] u pogledu postizanja ciljeva sigurnosti i zaštite okoliša navedenih u Okvirnoj direktivi, što je i Komisija u nekoliko navrata naglasila.

122. Komisija, dakle, ne može valjano tvrditi da se odluka o nesukladnosti s Okvirnom direktivom pri prihvaćanju zahtjeva za proširenje, poput onoga koji je Daimler podnio KBA-u, treba temeljiti na samoj okolnosti da su vozila bila prethodno homologirana, poput onih koja odgovaraju tipovima 246, 176 i 117, i da se primjenom tehničkih zahtjeva o uporabi rashladne tekućine s niskim potencijalom globalnog zagrijavanja osigurava viši stupanj sigurnosti i zaštite okoliša.

34 Moje isticanje

35 Vidjeti članak 13. Okvirne direktive.

36 Moje isticanje

123. Valja podsjetiti na to da je Direktivom o sustavima za klimatizaciju propisan *postupan pristup* [37] u ostvarenju cilja zaštite okoliša ograničavanjem emisija fluoriranih stakleničkih plinova, što dodatno potkrepljuje navedeni zaključak. Osim što je državama članicama od 1. siječnja 2011. zabranjeno izdavanje novih homologacija vozilima opremljenima rashladnom tekućinom s potencijalom globalnog zagrijevanja višim od 150, njome je, naime, izričito predviđeno da države članice mogu odbiti registraciju vozila u kojima se upotrebljava rashladna tekućina koja nije u skladu s navedenom odredbom samo od 1. siječnja 2017. [38]. Uvođenje tog prijelaznog razdoblja stoga podrazumijeva da se sve do 1. siječnja 2017. u vozilima koja su pripadala homologiranom tipu prije 1. siječnja 2011. mogla upotrebljavati rashladna tekućina koja nije u skladu s Direktivom o sustavima za klimatizaciju.

124. Iz gore navedenog proizlazi da je Daimler, suzdržavajući se od ranijeg podnošenja zahtjeva za homologaciju predmetnih vozila koja odgovaraju tipovima 246, 176 i 117, mogao sve do 1. siječnja 2017. na temelju spomenutog prijelaznog razdoblja i podnošenjem dodatnih zahtjeva dobiti proširenje homologacije tipa 245G s rashladnom tekućinom koja nije u skladu s tehničkim zahtjevima na snazi. Ako je takvo postupanje, koje ima očite štetne učinke na ciljeve sigurnosti i zaštite okoliša, dopušteno Direktivom o sustavima za klimatizaciju, smatram nedvojbenim da se prihvaćanje zahtjeva za proširenje homologacije tipa 245G u predmetnom slučaju, čiji bi negativan utjecaj na spomenute ciljeve bio jednak ili čak i manji, ne treba smatrati protivnim tim ciljevima, kako to navodi Komisija.

125. Isto potvrđuje činjenica da se zahtjev za proširenje homologacije koji je KBA prihvatio odnosio na tip homologiran prije datuma stupanja na snagu Okvirne direktive (29. travnja 2009.) [39] jer je njezinim člankom 45. stavkom 5. propisano da njezino stupanje na snagu ne čini nevaljanima homologacije dodijeljene prije 29. travnja 2009. *niti sprečava proširenje takvih homologacija* [40].

126. U tom pogledu primjećujem da su upravo slučajevi poput ovoga naveli Komisiju, kao što je to ona i sama izričito potvrdila na raspravi, da u prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2016. o homologaciji i nadzoru tržišta motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih takvim vozilima [41] predvidi da homologacije traju najviše pet godina, bez mogućnosti produljenja tog roka [42]. Tom bi se odredbom, naime, omogućilo izbjegavanje zlouporaba propisa o homologaciji koje u nekim slučajevima proizvođač može prekršiti ponovljenim zahtjevima za proširenje određene homologacije ili zahtjevima za proširenje podnesenima u namjeri da se izbjegne primjena novih tehničkih zahtjeva kojima je propisan viši stupanj sigurnosti ili zaštite okoliša.

127. Zaključno smatram da KBA usvajanjem zahtjeva za proširenje tipa 245G na vozila koja su već prethodno bila homologirana kao tipovi 246, 176 i 117 nije prekršio ni ciljeve sigurnosti i zaštite okoliša, čijem ostvarenju teži Okvirna direktiva.

128. Stoga mislim da Sud treba odbiti treći tužbeni razlog tužbe zbog povrede obveze.

37 Moje isticanje

38 Vidjeti članak 5. stavak 5. Okvirne direktive.

39 Na taj se datum upućuje u članku 45. stavku 1. i Prilogu XIX. Okvirnoj direktivi.

40 Moje isticanje

41 COM(2016) 31 *final*

42 Vidjeti članak 33. prijedloga.

V. Zaključak

129. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

– Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima u skladu s člancima 12. i 30. Direktive 2007/46/EZ jer nije poduzela potrebne mjere kojima bi ponovno uspostavila sukladnost vozila tipova 246, 176 i 117 s njihovim homologiranim tipovima.

– Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima u skladu s člankom 46. Okvirne direktive jer nije poduzela potrebne mjere kojima bi odredila sankcije zbog Daimlerova kršenja članaka 5. i 18. Okvirne direktive.

– Preostali dio tužbenog zahtjeva se odbija.

– Savezna Republika Njemačka dužna je snositi dvije trećine troškova Europske komisije i dvije trećine vlastitih troškova. Komisija će snositi trećinu troškova Savezne Republike Njemačke i trećinu vlastitih troškova.