Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 11 april 2018 [1]

Mål C-668/16

Europeiska kommissionen
mot

Förbundsrepubliken Tyskland

”Fördragsbrott – Direktiv 2007/46/EG – De nationella myndigheternas ansvar – Åtgärder för fordons överensstämmelse med tekniska krav – Avvägning mellan bristande överensstämmelse och säkerhetsrisker – Tillverkarens skyldigheter – Sanktioner – Direktiv 2006/40/EG – Gränsvärde för utsläpp från luftkonditioneringssystem i motorfordon – Kringgående av direktivet”

1. Med förevarande talan, som har väckts enligt artikel 258 andra stycket FEUF, har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt en rad specifika bestämmelser i det harmoniserade systemet för typgodkännande av fordon, närmare bestämt artiklarna 12, 30 och 46 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon [2] (nedan kallat ramdirektivet). Kommissionen har dessutom gjort gällande att Förbundsrepubliken Tysklands agerande utgör ett kringgående av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/40/EG av den 17 maj 2006 om utsläpp från luftkonditioneringssystem i motorfordon och om ändring av rådets direktiv 70/156/EEG [3] (nedan kallat direktivet om luftkonditioneringssystem).

2. I förevarande mål ska domstolen i synnerhet ta ställning till medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning inom ramen för det system med efterhandskontroll av fordons överensstämmelse som har införts genom ramdirektivet, till de sanktioner som medlemsstaterna ska tillämpa gentemot tillverkare som har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter samt till räckvidden för begreppet fordonstyp i den mening som avses i ramdirektivet.

1 Originalspråk: italienska.

2 EUT L 263, 2007, s. 1. Domstolen har tidigare enbart haft anledning att tolka artikel 4.3 i ramdirektivet inom ramen för prövningen av huruvida en talan om fördragsbrott var välgrundad. Se dom av den 20 mars 2014, kommissionen/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173), och dom av den 20 mars 2014, kommissionen/Litauen (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 EUT L 161,2006, s. 15.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Direktivet om luftkonditioneringssystem

3. I artikel 5.4 i direktivet om luftkonditioneringssystem stadgas följande: ”Med verkan från och med den 1 januari 2011 skall medlemsstaterna inte längre bevilja EG-typgodkännande eller nationellt typgodkännande för fordonstyper med ett luftkonditioneringssystem som är avsett att innehålla fluorerade växthusgaser med en faktor för global uppvärmningspotential som överstiger 150.”

B. Ramdirektivet

4. Skäl 3 i ramdirektivet har följande lydelse: ”De tekniska krav som gäller för system, komponenter, separata tekniska enheter och fordon bör harmoniseras och specificeras i rättsakter. Syftet med dessa rättsakter bör främst vara att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet, hälsoskydd, miljöskydd, energieffektivitet och skydd mot obehörig användning.” I första meningen i skäl 14 i ramdirektivet preciseras dessutom: ”Det främsta målet med lagstiftningen om godkännande av fordon är att se till att nya fordon, komponenter och separata tekniska enheter som släpps ut på marknaden uppfyller höga krav i fråga om säkerhet och miljöskydd.” I skäl 17 anförs: ”Detta direktiv utgör en uppsättning särskilda säkerhetskrav i den mening som avses i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet [nedan kallat direktiv 2001/95]. Det är därför viktigt att fastställa bestämmelser för att säkerställa att tillverkaren har vidtagit effektiva skyddsåtgärder, inklusive återkallelse av fordon …”

5. Artikel 3 led 17 innehåller följande definition av ”*fordonstyp*”: ”fordon av en viss kategori utan inbördes skillnader åtminstone i fråga om de väsentliga egenskaper som anges i avsnitt B i bilaga II. Varianter och versioner kan förekomma inom en fordonstyp i enlighet med vad som anges i avsnitt B i bilaga II”.

6. I artikel 4.1 stadgas följande: ”Medlemsstaterna skall se till att tillverkare som ansöker om godkännande uppfyller sina skyldigheter enligt detta direktiv.” I artikel 4.2 preciseras: ”Medlemsstaterna skall godkänna endast sådana fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter som uppfyller kraven i detta direktiv.” Vidare stadgas i artikel 4.3: ”Medlemsstaterna skall registrera eller tillåta försäljning eller ibruktagande av endast sådana fordon, komponenter och separata tekniska enheter som uppfyller kraven i detta direktiv.”

7. I punkt 6 i artikel 6, med rubriken förfaranden för EG-typgodkännande av fordon, föreskrivs följande: ”Tillverkaren skall lämna ansökan till godkännandemyndigheten. Endast en ansökan får lämnas in för en viss fordonstyp och endast i en medlemsstat. En separat ansökan skall lämnas in för varje typ för vilken godkännande söks.”

8. I punkt 1 i artikel 12 om åtgärder för produktionsöverensstämmelse föreskrivs följande: ”Den medlemsstat som beviljar ett EG-typgodkännande skall vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med bilaga X för att kontrollera – vid behov i samarbete med godkännandemyndigheterna i övriga medlemsstater – att tillräckliga åtgärder har vidtagits för att se till att de serietillverkade fordonen, systemen, komponenterna eller separata tekniska enheterna överensstämmer med den godkända typen.” I punkt 3 i samma artikel stadgas följande: ”När en medlemsstat som har beviljat ett EG-typgodkännande konstaterar att de åtgärder som anges i punkt 1 inte tillämpas, att de avviker i väsen[t]li[g] grad från överenskomna åtgärder och kontrollplaner eller har upphört att tillämpas, även om tillverkningen inte lagts ned, skall den medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder, däribland återkallelse av typgodkännandet, för att se till att förfarandet för produktionsöverensstämmelse följs korrekt.”

9. I artikel 17.1 föreskrivs följande: ”Ett EG-typgodkännande av fordon skall upphöra att gälla i följande fall:

…

b) När tillverkningen av den godkända fordonstypen slutgiltigt och frivilligt har upphört.

…”

10. I artikel 29.1 första meningen stadgas följande: ”Om en medlemsstat finner att nya fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter, trots att de uppfyller de tillämpliga kraven eller har föreskriven märkning, utgör en allvarlig risk för trafiksäkerheten eller allvarligt skadar miljön eller folkhälsan, har denna medlemsstat rätt att under högst sex månader vägra att registrera sådana fordon eller vägra att tillåta att sådana fordon, komponenter eller separata tekniska enheter säljs eller tas i bruk inom dess territorium.”

11. I artikel 30.1 föreskrivs följande: ”Om den medlemsstat som har beviljat ett EG-typgodkännande finner att nya fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter med intyg om överensstämmelse eller godkännandemärke inte överensstämmer med den typ som den har godkänt, skall denna medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder, vid behov inbegripet återkallelse av typgodkännandet, för att se till att serietillverkade fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter överensstämmer med den godkända typen. Godkännandemyndigheten i denna medlemsstat skall underrätta godkännandemyndigheterna i övriga medlemsstater om de vidtagna åtgärderna.”

12. I artikel 32 stadgas följande:

”1. Om en tillverkare som har beviljats ett EG-typgodkännande är tvungen, med tillämpning av bestämmelserna i en rättsakt eller i direktiv 2001/95/EG, att återkalla fordon som redan sålts, registrerats eller tagits i bruk på grund av att ett eller flera system eller en eller flera komponenter eller separata tekniska enheter som monterats på fordonet, oavsett om de vederbörligen godkänts enligt detta direktiv eller inte, utgör en allvarlig risk för trafiksäkerheten, folkhälsan eller miljöskyddet, skall han omedelbart underrätta den godkännandemyndighet som beviljade fordonsgodkännandet om detta.

2. Tillverkaren skall föreslå godkännandemyndigheten lämpliga åtgärder för att undanröja de risker som avses i punkt 1. Godkännandemyndigheten skall utan dröjsmål meddela myndigheterna i de övriga medlemsstaterna de föreslagna åtgärderna.

…”

13. Artikel 46 har följande lydelse: ”Medlemsstaterna skall fastställa de sanktioner som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i detta direktiv, och framför allt av de förbud som ingår i eller är en följd av artikel 31, och i de rättsakter som förtecknas i del I i bilaga IV och skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra dem. Sanktionerna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna skall anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 29 april 2009 samt alla senare ändringar av bestämmelserna så snart som möjligt.”

C. Tysk lagstiftning

14. Det stadgas i 7 § EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (EG-förordning om typgodkännande av fordon, nedan kallad EG-FGV) av den 3 februari 2011, i dess senaste lydelse enligt 4 § i förordningen av den 19 oktober 2012: ”EG-typgodkännandet ska upphöra att gälla när nya krav i en rättsakt blir obligatoriska för registrering, försäljning eller ibruktagande av nya fordon enligt artikel 3.1 i

direktiv 2007/46/EG och det inte går att uppdatera typgodkännandet. Det ska även upphöra att gälla när tillverkningen av den godkända fordonstypen slutgiltigt har upphört. Tillverkaren ska underrätta Kraftfahrt-Bundesamt (den tyska typgodkännandemyndigheten, nedan kallad KBA) om att tillverkningen har upphört.”

15. I 25 § EG-FGV stadgas följande:

”1) Om KBA finner att fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter inte överensstämmer med den godkända typen kan den enligt direktiven 2007/46/EG, 2002/24/EG och 2003/37/EG vidta de nödvändiga åtgärder som är tillämpliga på ifrågavarande typ för att se till att produktionen överensstämmer med den godkända typen.

2) I syfte att eliminera brister och säkerställa att fordon som redan tagits i bruk, komponenter eller separata tekniska enheter överensstämmer med den godkända typen kan KBA senare vidta sekundära åtgärder.

3) KBA kan dra in eller återkalla typgodkännandet helt eller delvis, i synnerhet om det konstateras att

1. fordon med intyg om överensstämmelse, komponenter eller separata tekniska enheter som har föreskriven märkning inte överensstämmer med den godkända typen,

2. fordon med intyg om överensstämmelse, komponenter eller separata tekniska enheter utgör en betydande risk för trafiksäkerheten, folkhälsan eller miljöskyddet,

3. tillverkaren inte förfogar över ett effektivt system för att kontrollera produktionsöverensstämmelsen eller inte tillämpar det på det föreskrivna sättet,

eller att

4. typgodkännandeinnehavaren har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som är förknippade med ifrågavarande typgodkännande.”

II. Faktiska omständigheter och det administrativa förfarandet

16. I direktivet om luftkonditioneringssystem, som har varit i kraft sedan juli 2006, stadgas bland annat att luftkonditioneringssystemen i samtliga fordonstyper som godkänts efter den 1 januari 2011 ska använda ett flytande köldmedium med en faktor för global uppvärmningspotential som inte överstiger 150. I direktivet föreskrivs emellertid inte användning av någon specifik köldmedietyp.

17. I detta sammanhang enades de europeiska fordonstillverkarna inom ramen för en internationell standardiseringsprocess år 2009 om att använda det flytande köldmediet med beteckningen R1234yf (nedan kallat köldmedium R1234yf). År 2012 medförde avbrottet i försörjningen av det sistnämnda flytande köldmediet, till följd av att tsunamin i Fukushima förstörde ifrågavarande tillverkningsanläggning, att den faktiska tillämpningen av kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem blev problematisk. Som en reaktion på denna händelse och mot bakgrund av förfrågningar om precisering från de nationella myndigheterna meddelade kommissionen medlemsstaterna att den inte skulle väcka talan om fördragsbrott med avseende på fordons bristande överensstämmelse med direktivet förrän tidigast från och med den tidpunkt då köldmedium R1234yf åter skulle vara tillgängligt, men betonade att denna respit under inga omständigheter skulle förlängas

efter den 31 december 2012.[4] Det innebar att tillverkare efter nämnda datum inte längre fick använda det dittills använda flytande köldmediet, det vill säga det med beteckningen R134a (nedan kallat köldmedium R134a), vars faktor för global uppvärmningspotential betydligt överskred den gräns som är fastställd i direktivet om luftkonditioneringssystem.[5]

18. I början av januari 2013 blev förhållandena för försörjning av köldmedium R1234yf åter normala.

19. Den 3 mars 2011, den 8 juni 2011 och den 18 oktober 2012 beviljade KBA, i egenskap av tysk myndighet med behörighet att bevilja typgodkännande av fordon, typgodkännande för de nya fordonstyperna 246, 176 och 117 på ansökan från bolaget Daimler AG (nedan kallat Daimler). Eftersom dessa typgodkännanden tidsmässigt omfattades av tillämpningsområdet för direktivet om luftkonditioneringssystem, kunde de inte ha beviljats om ifrågavarande typer inte hade använt det köldmedium som uppfyllde direktivets krav (R1234yf).

20. Daimler blev senare tveksamt till huruvida det var säkert att använda köldmedium R1234yf i typerna 246, 176 och 117 och meddelade därför att bolaget från och med januari 2013 hade för avsikt att använda köldmedium R134a i stället för köldmedium R1234yf. Under hösten 2012 återkallade bolaget dessutom cirka 700 fordon av dessa typer och ersatte köldmedium R1234yf med köldmedium R134a.

21. I november 2012, strax innan kommissionens respit skulle löpa ut, förespråkade de tyska myndigheterna att kommissionen skulle besluta om en sex månaders förlängning av den period under vilken kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem inte behövde tillämpas, med hänsyn tagen till behovet av att åter bedöma säkerheten hos det enda tillgängliga köldmedium på marknaden som uppfyllde kraven i nämnda direktiv.

22. Kommissionen bad därför samtliga medlemsstater att inkomma med uppgifter om efterlevnaden av direktivet om luftkonditioneringssystem på deras territorium. I sitt svar på denna begäran bekräftade de tyska myndigheterna att en enda tillverkare med tyskt typgodkännande (Daimler) serietillverkade och saluförde fordon som inte uppfyllde kraven för deras typgodkännande.

23. Från januari till juni 2013 släppte Daimler ut 133 713 fordon av typerna 246, 176 och 117 på marknaden i vilka köldmedium R134a användes, trots att dessa fordonstyper var typgodkända efter den 1 januari 2011 och således måste använda ett köldmedium som uppfyllde kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem.

24. KBA uppmanade den 3 januari 2013 Daimler att inom 15 dagar redogöra för de åtgärder som hade vidtagits för att produktionen åter skulle överensstämma med nämnda direktiv. I sitt svar av den 15 januari 2013 presenterade Daimler en handlingsplan enligt vilken bolaget hade för avsikt att senast den 15 juni 2013 hitta en teknisk lösning på säkerhetsproblemen till följd av användningen av köldmedium R1234yf i sina fordon. KBA ålade den 4 mars 2013 Daimler att vidta de nödvändiga åtgärderna för att produktionen av typerna 246, 176 och 117 åter skulle överensstämma med direktivet om luftkonditioneringssystem och om Daimler inte vidtog några sådana åtgärder hotade KBA med att återkalla typgodkännandet med verkan från och med den 30 juni 2013. Daimler meddelade KBA den 26 juni 2013 att bolaget slutgiltigt hade lagt ned produktionen av typerna 246, 176 och 117, eftersom bolaget inte hade hittat någon teknisk lösning på ovannämnda säkerhetsproblem.

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 (Kommissionens meddelande ”Avbrott i försörjningen av ett grundläggande ämne i mobila luftkonditioneringssystem och dettas inverkan på tillämpningen av direktiv 2006/40/EG i bilbranschen” C(2012)2200 final).

5 Det framgår av handlingarna i målet att detta köldmedium har en faktor för global uppvärmningspotential på nästan 3 000, medan gränsen i direktivet är fastställd till 150.

25. KBA uppmanade Daimler vid flera tillfällen mellan den 1 januari 2013 och den 26 juni 2013 att vidta nödvändiga åtgärder för att de 133 713 fordon som släppts ut på marknaden åter skulle överensstämma med direktivet. Daimler meddelade KBA i slutet av 2015 att man hade utvecklat de nödvändiga tekniska lösningarna. Kommissionen har emellertid anfört att fram till dags dato har varken de ovannämnda fordonen ändrats så att de åter överensstämmer med direktivet om luftkonditioneringssystem eller fattats beslut om återkallelse av typgodkännandet.

26. Den 17 maj 2013 beviljade KBA en ansökan från Daimler om utvidgning av den godkända fordonstypen 245G (fordon utrustat med CNG-installation) till att omfatta nya varianter av fordon av B-klass utrustade med CNG-installation. Eftersom typ 245G ursprungligen godkändes år 2008, omfattades den inte av skyldigheten att använda ett köldmedium som uppfyllde kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem. Kommissionen underrättades om utvidgningen av typgodkännandet för denna typ genom skrivelse av den 22 maj 2013. Senare, närmare bestämt den 3 juni 2013, beviljade KBA en ny ansökan om utvidgning av samma godkända typ som Daimler ingav med avseende på en rad modeller av nya B-klass, A-klass och av CLA-klass.

27. Enligt kommissionen gällde ovanstående ansökningar om utvidgning emellertid fordonstyperna 246, 176 och 117, vars produktion frivilligt hade lagts ned enligt Daimlers egen utsaga. Enligt kommissionens uppfattning skulle de utvidgningar av typ 245G som KBA beviljade göra det möjligt för Daimler att fortsätta att tillverka och släppa ut de ovannämnda fordonstyperna på marknaden utan att i dessa fordonstyper behöva använda det köldmedium som uppfyllde kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem.

28. Kommissionen skickade den 10 juni 2013 en skrivelse till Förbundsrepubliken Tyskland med begäran om klarlägganden och senare en formell underrättelse den 27 januari 2014. I den formella underrättelsen kritiserade kommissionen de tyska myndigheterna dels för att de hade tillåtit att 133 713 fordon hade serietillverkats och släppts ut på marknaden under perioden från januari till juni 2013 i strid med kraven för deras typgodkännande, dels för att de inte hade fastställt några sanktioner gentemot ifrågavarande tillverkare, dels för att de hade låtit bli att tillämpa direktivet om luftkonditioneringssystem.

29. Förbundsrepubliken Tyskland svarade på den formella underrättelsen den 26 mars 2014. Vad gäller fordonens bristande överensstämmelse med kraven för deras typgodkännande erinrade medlemsstaten om att de behöriga nationella myndigheterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i enlighet med ramdirektivet och gjorde dessutom gällande att det inte var möjligt att vidta några faktiska åtgärder med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Dessutom anförde Förbundsrepubliken Tyskland att Daimlers uppgifter tydde på att användning av köldmedium R1234yf utgjorde en säkerhetsrisk. Enligt medlemsstatens uppfattning hade den bristande överensstämmelsen hos fordonstyperna 246, 176 och 117 enbart en begränsad inverkan på det miljöskyddsmål som eftersträvas med direktivet om luftkonditioneringssystem. Vad däremot gäller det påstådda kringgåendet av detta direktiv gjorde Förbundsrepubliken Tyskland gällande att KBA hade varit tvungen att bevilja ansökningarna om utvidgning av typgodkännandet för typ 245G, eftersom nämnda myndighet inte hade något utrymme för skönsmässig bedömning för det fall att man kunde konstatera att villkoren enligt ramdirektivet var uppfyllda. Dessutom skulle man beakta att typgodkännandet för typerna 246, 176 och 117 upphörde att gälla vid den tidpunkt då Daimler lade ned ifrågavarande produktion.

30. Kommissionen skickade därefter den 25 september 2014 ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland där kommissionen vidhöll den kritik som hade framförts i den formella underrättelsen.

31. I sin svarsskrivelse av den 25 november 2014 upprepade Förbundsrepubliken Tyskland i korthet samma argument som hade anförts som svar på den formella underrättelsen.

III. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

32. Kommissionen väckte förevarande talan den 22 december 2016. Förbundsrepubliken Tyskland ingav sitt svaromål den 15 mars 2017. Parterna inkom med en replik respektive duplik den 26 april 2017 och den 12 juni 2017.

33. Kommissionen och den tyska regeringen utvecklade sin talan och svarade på domstolens frågor vid förhandlingen den 11 januari 2018.

34. Kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ramdirektivet och direktivet om luftkonditioneringssystem i tre avseenden, nämligen (i) genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att fordon av typerna 246, 176 och 117 åter ska överensstämma med typgodkännandena (artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet), (ii) genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att tillämpa sanktionerna (artikel 46 jämförd med artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet) och (iii) genom att Förbundsrepubliken Tyskland den 17 maj 2013 beviljade en ansökan från Daimler om utvidgning av typgodkännandet för fordonstyp 245G till att omfatta fordon för vilka ett tidigare annat typgodkännande hade beviljats och vilka omfattas av de nya kraven på luftkonditioneringssystem enligt direktivet, och således enligt kommissionen har kringgått nämnda direktiv. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen ska lämna kommissionens talan utan bifall.

IV. Rättslig bedömning

A. Huruvida artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet har åsidosatts

1. Parternas argument

35. I sin talan har kommissionen först och främst erinrat om att det, med avseende på förevarande situation, i artikel 4.2 i ramdirektivet, jämförd med dess bilaga IV och artikel 5.4 i direktivet om luftkonditioneringssystem, stadgas att fordonstyperna 246, 176 och 117 enbart kunde beviljas EG-typgodkännande om köldmediet som använts i deras luftkonditioneringssystem inte hade en faktor för global uppvärmningspotential som överstiger 150. Från den tidpunkt då man vid tillverkningen av nämnda fordonstyper övergick till att använda ett köldmedium med en högre faktor för global uppvärmningspotential överensstämde de nya serietillverkade fordonen – som kommissionen uppskattar var 800 000 till antalet under perioden från den 1 januari 2013 till det datum då talan väcktes[6] – till följd av detta inte längre med den godkända typen. Under dessa omständigheter var KBA enligt kommissionen skyldig att säkerställa att produktionen och de nya serietillverkade fordonen åter överensstämde med ifrågavarande direktiv. I synnerhet skulle nämnda myndighet för det första se till att det i produktionen använda köldmediet inte hade en faktor för global uppvärmningspotential som överstiger 150 och för det andra säkerställa att fordon av typerna 246, 176 och 117 som serietillverkats och släppts ut på marknaden i vilka det använts ett otillåtet köldmedium, åter använde ett köldmedium som uppfyllde kraven för deras typgodkännande. Trots att KBA underrättades om denna bristande överensstämmelse vidtog KBA inte de nödvändiga åtgärderna, vilket enligt kommissionen utgör ett åsidosättande av artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet.[7] Kommissionen har bland annat betonat att KBA inte bara underlät att fatta beslut om återkallelse av typgodkännandet,

6 Denna uppskattning baseras på försäljningsvolymerna av typerna 246, 176 och 117. Skillnaden jämfört med den tidigare uppskattningen om 133 713 fordon förklaras med att den nya uppskattningen även inkluderar fordon som serietillverkades och släpptes ut på marknaden efter den 26 juni 2013.

7 Denna bristande överensstämmelse är enligt kommissionen för övrigt fortfarande aktuell. Typgodkännandet för typerna 246, 176 och 117 upphörde nämligen inte att gälla den 26 juni 2013, eftersom även de fordon som Daimler serietillverkade efter detta datum motsvarade de nämnda typerna, trots att typ 245G utvidgades till att även omfatta dem.

utan även lät bli att använda sig av något av de tillgängliga alternativen såsom återkallelse och reparation av ifrågavarande fordon. Det hot om återkallelse av typgodkännandet som KBA i praktiken framförde utgjorde säkerligen inte någon tillräcklig åtgärd i enlighet med artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet.

36. Som svar på de tyska myndigheternas argument att KBA inte kunde vidta mer effektiva åtgärder på grundval av tveksamheterna kring användningen av köldmedium R1234yf i fordon av typerna 246, 176 och 117 har kommissionen påpekat att ramdirektivet inte innehåller uppgifter för att kunna fastställa ett undantag eller som kan motivera att medlemsstaterna kan avvika från de harmoniserade tekniska kraven för det fall att deras ändamålsenlighet ifrågasätts. Tvärtom inför direktivet en ovillkorlig skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa efterlevnaden av samtliga tekniska säkerhets- och miljöskyddskrav. Ett undantag är enbart tillåtet i det fall som avses i artikel 29 i ramdirektivet.

37. I sitt svaromål har Förbundsrepubliken Tyskland framför allt invänt mot det påstådda åsidosättandet av artikel 12 i ramdirektivet. Enligt medlemsstatens tolkning avser den kontroll som följer av denna bestämmelse inte huruvida fordonen överensstämmer med den godkända typen, utan enbart huruvida det föreligger åtgärder som teoretiskt sett är lämpliga för att säkerställa denna överensstämmelse. Om det antas att Förbundsrepubliken Tyskland var skyldig att enbart kontrollera efterlevnaden av Daimlers produktionskvalitetskontroll anser svaranden att det inte finns några uppgifter som visar att denna kontroll inte har fungerat. Svaranden bestrider således att bristande överensstämmelse automatiskt resulterar i en underlåtenhet att utföra kontrollen med kvalitetskontrollsystemet.

38. På motsvarande sätt har Förbundsrepubliken Tyskland invänt mot argumentet om åsidosättande av artikel 30 i ramdirektivet. Svarandens resonemang grundar sig på att denna bestämmelse uttryckligen ger medlemsstaternas behöriga myndigheter ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. I händelse av bristande överensstämmelse är dessa myndigheter således inte skyldiga att omedelbart återkalla typgodkännandet, utan de bör i stället agera etappvis (”vidta nödvändiga åtgärder”) och enbart besluta om återkallelse som en sista åtgärd (”vid behov”). Sammanfattningsvis kräver formuleringen av artikel 30 enligt Förbundsrepubliken Tyskland att den behöriga myndighetens åtgärd är i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Följaktligen kan ingen kritik riktas mot KBA när nämnda myndighet bad Daimler att inkomma med en handlingsplan med förslag för att få bukt med problemet och enbart hotade med att återkalla typgodkännandet om bolaget inte hade ombesörjt detta inom den fastställda fristen. Senare kunde myndigheten inte fatta beslut om återkallelse eftersom Daimler lade ned produktionen av ifrågavarande fordon innan nämnda frist löpte ut.

39. Som svar på kommissionens kritik mot att KBA inledningsvis vidtog åtgärder för att analysera riskerna till följd av användningen av köldmedium R1234yf, har Förbundsrepubliken Tyskland betonat att KBA vid ifrågavarande tidpunkt inte kunde utesluta att det förelåg en allvarlig säkerhetsrisk i den mening som avses i direktiv 2001/95. I detta avseende har svaranden gjort gällande att ramdirektivet inte reglerar de åtgärder som ska omfatta de fordon som serietillverkas och släpps ut på marknaden med bristande överensstämmelse innan typgodkännandet återkallas. Kommissionen kunde inte heller åberopa artikel 32, där villkoren för återkallelse av fordon fastställs, eftersom nämnda artikel enbart tillämpas på fordon som ”utgör en allvarlig risk för trafiksäkerheten, folkhälsan eller miljöskyddet”. Under de aktuella omständigheterna medförde den bristande överensstämmelsen hos fordonstyperna 246, 176 och 117 i praktiken inte, enligt Förbundsrepubliken Tyskland, någon ökad risk för trafiksäkerheten och folkhälsan, och den hade enbart en marginell och icke mätbar inverkan på miljön.

40. Mot bakgrund av de uppgifter som KBA förfogade över agerade KBA därmed enligt Förbundsrepubliken Tyskland inom gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning och gjorde därvidlag en avvägning mellan bristande överensstämmelse och säkerhetsrisker med fullständigt iakttagande av proportionalitetsprincipen. KBA gjorde nämligen en bedömning av den potentiellt farliga situationen och genomförde egna kontroller vilka – trots att de inte bekräftade behovet av att

snabbt agera med avseende på förekomsten av en allvarlig risk i den mening som avses i direktiv 2001/95 – visade på brandfarlighet och fara för exponering för vätefluorid. Efter det att Daimler offentliggjort att bolaget skulle börja använda köldmedium R1234yf i sina fordon från och med den 20 oktober 2015 skickade KBA ett antal skriftliga frågor till bolaget om de säkerhetsåtgärder som skulle vidtas för att ifrågavarande användning skulle vara säker. KBA var nöjd med svaren och frågade i december 2015 om ifrågavarande åtgärder även kunde tillämpas på de 133 713 fordon som redan släppts ut på marknaden, för att dessa åter skulle överensstämma med typgodkännandet. På grundval av Daimlers svar, i vilket det hänvisades till problem i samband med avveckling av ifrågavarande köldmedium och de betydande riskerna till följd av behovet av att ändra säkerhetskritiska komponenter, utsåg KBA en teknisk tjänst som skulle bedöma huruvida ombyggnadsåtgärder var genomförbara. Eftersom den tekniska tjänsten meddelade att en övergripande bedömning inte var möjlig utan en komplex kontrollprocedur bad KBA i juli 2016 Daimler att inkomma med detaljerade uppgifter om metoden för bedömning och analys av risker vid ombyggnad av ifrågavarande fordon på verkstad. Den tekniska bedömningen av de analysresultat som Daimler ingav i september 2016 är ännu inte avslutad. KBA har för avsikt, för det fall att nämnda bedömning skulle avslutas med negativt utfall, att ålägga Daimler att åtgärda den bristande överensstämmelsen.

41. I sin replik har kommissionen framför allt gjort gällande att det i artikel 12 i ramdirektivet inte enbart föreskrivs att lämpliga åtgärder ska vidtas för att fastställa om produktionen uppvisar några brister i överensstämmelse, utan även uttrycks målet att säkerställa produktionsöverensstämmelsen, i och med att nödvändiga åtgärder enligt nämnda artikel ska vidtas om sådana brister faktiskt påvisas. I fråga om artikel 30 i ramdirektivet har kommissionen anfört att svarandens överväganden angående proportionaliteten inte motiverar att svaranden ännu inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att ålägga Daimler att återställa överensstämmelsen. Den omständigheten att Förbundsrepubliken Tyskland ännu inte har ålagt Daimler att återställa överensstämmelsen utan enbart har övervägt ett föreläggande överskrider nämligen gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som följer av ramdirektivet.

42. Kommissionen har även påpekat att artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida de harmoniserade tekniska kraven uppfylls i samband med tillämpningen av nödvändiga åtgärder för att återställa överensstämmelsen. Kommissionen har gjort gällande att sett ur detta perspektiv strider avvägningen mellan den bristande överensstämmelsens inverkan på klimatet och de förmodade säkerhetsriskerna till följd av användningen av det köldmedium som uppfyller kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem mot ovannämnda artiklar.

43. I sin duplik har Förbundsrepubliken Tyskland ånyo anfört att valet av ”nödvändiga åtgärder” i enlighet med artikel 30 i ramdirektivet i händelse av bristande överensstämmelse kräver att det görs en avvägning mellan samtliga omständigheter i den aktuella situationen, däribland faktorer såsom säkerheten och folkhälsan. I korthet agerade KBA korrekt inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning samt på ett lämpligt och effektivt sätt.

2. Bedömning

44. Prövningen av den första grunden för talan kräver enligt min uppfattning några korta inledande överväganden för att belysa den rättsliga bakgrunden till den tvist som domstolen har att avgöra, vilken kännetecknas av att den är mycket teknisk.

a) Inledande överväganden

45. Det regelverk som är aktuellt i förevarande mål ingår i den process för harmonisering av de nationella bestämmelserna om tekniska föreskrifter och typgodkännande för motorfordon som Europeiska ekonomiska gemenskapen inledde på 1960-talet i syfte att genomföra den fria rörligheten för varor i bilbranschen. Med detta syfte i åtanke har unionslagstiftaren tillämpat en metod enligt vilken samtliga tekniska föreskrifter om registrering, försäljning och ibruktagande av fordon införlivades i ett ramdirektiv (ursprungligen rådets direktiv [70/156/EEG] av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon[8], senare ersatt med nuvarande ramdirektiv), kompletterat av ett antal rättsakter (nedan kallade rättsakterna) som ramdirektivet hänvisar till.[9]

46. Efterlevnaden av de harmoniserade tekniska föreskrifterna säkerställs i enlighet med ramdirektivet genom en dubbel kontroll. Den första sker före starten av produktionen (nedan kallad förhandskontrollen), medan den andra genomförs efter starten (nedan kallad efterhandskontrollen). Förhandskontrollen, som genomförs på en prototyp som är representativ för ifrågavarande fordon, består i bedömningen av huruvida denna prototyp överensstämmer med de harmoniserade tekniska föreskrifterna.[10] Om denna kontroll ger ett positivt utfall beviljar medlemsstaterna ett EG-typgodkännande för ifrågavarande fordonstyp som ger tillverkaren rättslig säkerhet för att lagligen kunna släppa ut samtliga produkter som är i överensstämmelse med den godkända typen på marknaden. I och med att efterlevnaden av de harmoniserade tekniska föreskrifterna redan har bedömts och intygats i samband med typgodkännandet är efterhandskontrollen begränsad till att säkerställa att produktionen och de nya serietillverkade fordonen stämmer överens med typgodkännandet för ifrågavarande fordonstyp.

47. Kommissionens första grund för förevarande talan gäller enbart den sistnämnda kontrollen. Kommissionen har nämligen kritiserat Förbundsrepubliken Tyskland för dess passivitet inför den omständigheten att Daimler, efter att ha beviljats typgodkännandet för typerna 246, 176 och 117, serietillverkade fordon som inte helt överensstämde med de harmoniserade tekniska föreskrifter som tillämpades på dessa typer, eftersom de inte uppfyllde kraven enligt en av rättsakterna, närmare bestämt direktivet om luftkonditioneringssystem. Mot bakgrund av denna överträdelse från Daimlers sida borde KBA enligt kommissionens uppfattning ha agerat i enlighet med dels artikel 12 i ramdirektivet för att den berörda tillverkarens produktion åter skulle överensstämma med den godkända typen, dels artikel 30 i samma direktiv för att återställa de redan serietillverkade fordonens överensstämmelse med den godkända typen.

48. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland i sina inlagor har anfört separata argument angående de båda bestämmelser som påstås ha åsidosatts, anser jag att det är lämpligt att dela upp sakprövningen av den första grunden i två delar.

b) Den omständigheten att produktionsöverensstämmelsen inte har återställts

49. Enligt artikel 12 i ramdirektivet (”Åtgärder för produktionsöverensstämmelse”), vars innehåll utvecklas mer ingående i bilaga X till direktivet, har medlemsstaterna tre skyldigheter.

50. I punkt 1 stadgas att den medlemsstat som beviljar ett typgodkännande ska vidta ”nödvändiga åtgärder” för att kontrollera att tillverkaren har vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att serietillverkade fordon överensstämmer med den godkända typen. Dessa åtgärder omfattar enligt bilaga X dels kontroll av kvalitetsledningssystem (”inledande kontroll”) i överensstämmelse med

8 EGT L 42, 1970, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 120.

9 Se den uttömmande förteckningen i bilaga IV till ramdirektivet.

10 Denna kontroll fastställs i artikel 4 i ramdirektivet.

vägledningen för planeringen och genomförandet av bedömningar i enlighet med den harmoniserade standarden ISO 10011:1991 [11], dels kontroll av det område som ska godkännas samt produktrelaterade kontroller (”rutiner för produktöverensstämmelse”) med stöd av bestämmelserna i punkt 2.2 (”[Godkännandemyndigheten] i en medlemsstat [ska] kontrollera att det finns lämpliga rutiner och dokumenterade kontrollplaner, som vid varje enskilt godkännande fastställs i samråd med tillverkaren och i vilka anges fastställda tidsintervall för de provningar och därmed sammanhängande kontroller som är nödvändiga för att kontrollera fortlöpande överensstämmelse med den godkända typen”).

51. I punkt 2 föreskrivs att den medlemsstat som har beviljat ett typgodkännande ska vidta nödvändiga åtgärder för att efter starten av produktionen kontrollera att de åtgärder som avses i punkt 1 även fortsättningsvis är tillräckliga, och att de serietillverkade fordonen även fortsättningsvis överensstämmer med den godkända typen.

52. I punkt 3, som gäller de fall där de åtgärder som anges i punkt 1 inte tillämpas, där de avviker i väsentlig grad från överenskomna åtgärder eller har upphört att tillämpas, preciseras att den berörda medlemsstaten i förekommande fall ska vidta nödvändiga åtgärder, däribland återkallelse av typgodkännandet, för att se till att förfarandet för produktionsöverensstämmelse följs korrekt.

53. Förbundsrepubliken Tysklands argument i sitt svaromål avser enbart artikel 12.1. I detta sammanhang har svaranden gjort gällande att karaktären av medlemsstaternas skyldighet i enlighet med denna punkt skiljer sig från den som kommissionen har beskrivit i sin talan. I synnerhet är medlemsstaterna inte skyldiga att säkerställa att de serietillverkade fordonen inte uppvisar brister i överensstämmelse, utan enbart att se till att lämpliga åtgärder kan vidtas för att säkerställa produktionsöverensstämmelsen. Enligt Förbundsrepubliken Tysklands uppfattning kan den inte kritiseras i förevarande situation, eftersom det inte finns några bevis för att Daimlers kvalitetskontroll inte fungerade. Tvärtom hade KBA redan från början informerats om den bristande överensstämmelsen hos fordonstyperna 246, 176 och 117 till följd av användningen av köldmedium R134a i stället för köldmedium R1234yf.

54. Jag hyser inga tvivel om att artikel 12.1, om den bedöms separat, kan tolkas i den riktning som förespråkas av Förbundsrepubliken Tyskland. Det går emellertid inte att förneka att denna bestämmelse, som anförts ovan, enbart är en del av det samlade systemet för kontroll av produktionsöverensstämmelsen som definierats i artikel 12.

55. Om ifrågavarande bestämmelse bedöms i sin helhet framgår det tydligt att medlemsstaterna inte enbart ska vidta lämpliga åtgärder för att *kontrollera* [12] om produktionen uppvisar brister i överensstämmelse, utan även de nödvändiga åtgärderna för att *återställa* [13] överensstämmelsen.

56. Det främsta beviset för detta, vilket kommissionen kortfattat har åberopat i sin replik, återfinns i ordalydelsen av artikel 12.3. Medlemsstaternas skyldighet att vidta ”nödvändiga åtgärder” i enlighet med denna punkt förutsätter endast att ifrågavarande avvikelse konstaterats (”[n]är en medlemsstat … konstaterar att de åtgärder som anges i punkt 1 inte tillämpas, att de avviker i väsen[t]li[g] grad från överenskomna åtgärder och kontrollplaner eller har upphört att tillämpas”). Samtidigt syftar skyldigheten utan tvekan till att produktionsöverensstämmelsen faktiskt återställs (”för att se till att förfarandet för produktionsöverensstämmelse följs korrekt”).

11 Se fotnot 1 i bilaga X.

12 Min kursivering.

13 Min kursivering.

57. Mot denna bakgrund råder det ingen tvekan om att artikel 12 har åsidosatts i förevarande situation. Till följd av att Daimler från och med den 1 januari 2013 lät bli att vidta lämpliga åtgärder för att överensstämmelsen av produktionen av fordonen av de godkända typerna 246, 176 och 117 skulle återställas, borde KBA i egenskap av behörig myndighet ha vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att återställa nämnda överensstämmelse.

58. Enligt min uppfattning ska talan om fördragsbrott därför vinna bifall på den första delen av den första grunden, det vill säga Förbundsrepubliken Tysklands åsidosättande av artikel 12 i direktivet.

c) Den omständigheten att de redan serietillverkade fordonens överensstämmelse inte har återställts

59. Artikel 30 i ramdirektivet (”Fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter som inte överensstämmer med den godkända typen”) gäller det fall där systemet för kontroll av produktionsöverensstämmelsen inte har fungerat på avsett sätt med följden att de fordon som har serietillverkats av tillverkaren inte överensstämmer med sin godkända typ. Enligt ifrågavarande artikel ska den medlemsstat som har beviljat typgodkännandet i detta fall vidta nödvändiga åtgärder, inbegripet återkallelse av typgodkännandet, för att se till att produktionen överensstämmer med den godkända typen.

60. Inledningsvis vill jag erinra om att frågan om åsidosättande av artikel 30 i ramdirektivet i förevarande mål tar avstamp i de 133 713 fordon av typerna 246, 176 och 117 som Daimler serietillverkade och släppte ut på marknaden mellan den 1 januari och den 26 juni 2013 (eller, enligt kommissionen, de cirka 800 000 fordon som serietillverkades och släpptes ut på marknaden mellan den 1 januari 2013 och det datum då talan väcktes) trots att de inte överensstämde med sitt typgodkännande till följd av användningen av köldmedium R134a i stället för ett köldmedium som uppfyllde kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem (R1234yf). Skälet till den bristande överensstämmelsen hos dessa fordon tycks vara den omständigheten att Daimler var övertygat om att användningen av köldmedium R1234yf medförde en allvarlig säkerhetsrisk, vilket Daimler informerade KBA om.

61. Det är ostridigt mellan parterna att KBA:s reaktion på denna bristande överensstämmelse, som har beskrivits i punkterna 24 och 25 i detta förslag till avgörande, inte medförde att det vidtogs några av de nödvändiga åtgärder för att återställa produktionsöverensstämmelsen som stadgas i den tyska bestämmelsen om införlivande av artikel 30 i ramdirektivet (25 § EG-FGV), såsom återkallelse av typgodkännandet, återkallelse och reparation av ifrågavarande fordon eller föreläggande om kompletterande åtgärder. Efter ett inledande hot om att återkalla typgodkännandet (och fastställande av en frist för att åtgärda den bristande överensstämmelsen) inledde KBA tvärtom enbart en dialog med Daimler i syfte att bedöma om det var möjligt att utveckla tekniska lösningar som kunde innebära att köldmedium R1234yf skulle kunna användas i ifrågavarande fordon utan att orsaka några säkerhetsrisker. [14]

62. Denna reaktion från KBA:s sida hade enligt Förbundsrepubliken Tyskland sin grund i att KBA var tvungen att agera i enlighet med proportionalitetsprincipen, vilket kan härledas ur ordalydelsen av artikel 30 i ramdirektivet (”nödvändiga åtgärder”). Under dessa förhållanden skulle återkallelse av typgodkännandet, som under inga omständigheter är obligatorisk enligt denna bestämmelse (”vid behov”), enligt svaranden utgöra ett oproportionerligt svar med hänsyn till att den bristande överensstämmelsen hos fordonstyperna 246, 176 och 117 var av ringa karaktär.

14 Ett egentligt föreläggande om åtgärder för att ifrågavarande fordon åter skulle överensstämma med direktivet antogs emellertid först den 23 mars 2017, det vill säga cirka tre månader efter det datum då kommissionen väckte talan. Till följd av detta är nämnda föreläggande inte av betydelse för förevarande mål.

63. I syfte att fastställa huruvida Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i ramdirektivet ska det inledningsvis prövas huruvida svaranden i enlighet med denna artikel har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning och i så fall hur stort detta utrymme är.

64. Även om man medger att den allmänna hänvisningen till ”*nödvändiga åtgärder*[15] för att se till att serietillverkade fordon åter överensstämmer med den godkända typen” innebär att ifrågavarande bestämmelse ger medlemsstaternas behöriga myndigheter ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de ska välja vilken åtgärd som ska vidtas, delar jag kommissionens uppfattning att nämnda utrymme inte ger myndigheterna möjlighet att välja andra åtgärder för att *återställa produktionsöverensstämmelsen*[16] än de nödvändiga åtgärder som listas i bestämmelsen.

65. Denna slutsats stöds enligt min uppfattning av två särskilda överväganden.

66. Det första gäller ordalydelsen av artikel 30. Även om det har skett i andra sammanhang än det som avses i de ifrågavarande direktiven har domstolen redan klargjort att användningen av formuleringen ”nödvändiga åtgärder”, utan att man ytterligare preciserar det konkreta innehållet i de åtgärder som ska vidtas för att uppnå det fastställda målet, vilket för övrigt inte sällan sker i samband med utarbetandet av unionens lagstiftningsakter, ger medlemsstaterna möjlighet att välja den åtgärd som ska vidtas *enbart bland dem som gör det möjligt att uppnå det ovannämnda målet*.[17]

67. Det andra övervägandet, som är desto viktigare, bygger på den omständigheten, som kommissionen med rätta har framfört i sin replik, att om medlemsstaternas behöriga myndigheter ges ett större utrymme för skönsmässig bedömning där man bortser från det mål som ska uppnås, det vill säga att produktionen åter ska vara i överensstämmelse med den godkända typen, skulle det harmoniserade systemet för typgodkännande som definierats i ramdirektivet jämfört med rättsakterna berövas *varje ändamålsenlig verkan*.[18] Förekomsten av ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning skulle nämligen innebära att de behöriga nationella myndigheterna varje gång de konfronteras med en bristande överensstämmelse kan bedöma den vikt som de tillmäter iakttagandet av det aktuella tekniska kravet mot bakgrund av de faktiska omständigheterna och som en följd av detta kan besluta huruvida åtgärder är nödvändiga eller ej för att de berörda fordonen åter ska överensstämma med den godkända typen. En tolkning enligt vilken dessa nationella myndigheter fritt kan besluta vilka tekniska krav bland dem som anges i rättsakterna som ska efterlevas skulle beröva det harmoniserade systemet för typgodkännande sin ändamålsenliga verkan med hänsyn tagen till att nämnda ändamålsenliga verkan är beroende av efterlevnaden av *samtliga*[19] harmoniserade tekniska krav enligt de rättsakter som förtecknas i bilaga IV till ramdirektivet.

68. Sammanfattningsvis ska en korrekt tolkning av artikel 30 i ramdirektivet, som tar hänsyn till både ordalydelsen och den ändamålsenliga verkan av ifrågavarande bestämmelse, innebära att de nationella myndigheterna, när de utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning, inte kan bortse från skyldigheten att uppnå det fastställda målet, det vill säga att de berörda fordonen åter ska vara i överensstämmelse med den godkända typen.

15 Min kursivering.

16 Min kursivering.

17 Min kursivering. Angående artikel 4 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön …”) hänvisas till dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 37).

18 Min kursivering.

19 Min kursivering.

69. I förevarande situation stämmer det visserligen att föreläggande om återkallelse av typgodkännandet inte var obligatoriskt enligt ifrågavarande bestämmelse, men det är likaledes otvivelaktigt att de nationella bestämmelserna om införlivande av artikel 30 i ramdirektivet innehöll en bred uppsättning åtgärder som skulle ha säkerställt att de berörda fordonen åter skulle överensstämma med de godkända typerna 246, 176 och 117 (exempelvis återkallelse och reparation av fordon, föreläggande om övergång till köldmedium R1234yf som en kompletterande åtgärd). Under dessa förhållanden är KBA mot bakgrund av formuleringen ”nödvändiga åtgärder” inte skyldig att vidta en viss *specifik åtgärd* bland de fastställda, men är skyldig att välja *en av dem*.[20]

70. Svarandens argument om behovet av en avvägning mellan å ena sidan nödvändigheten av att uppnå målet att åtgärda den bristande överensstämmelsen genom ombyggnad av ifrågavarande fordon till att använda köldmedium R1234yf och å andra sidan säkerhetsriskerna till följd av användningen av detta köldmedium i fordonstyperna 246, 176 och 117 kan enligt min uppfattning inte påverka denna slutsats. Med andra ord kan omständigheten att målet att åtgärda den bristande överensstämmelsen inte uppnåddes inte heller motiveras med det av Förbundsrepubliken Tyskland påstådda behovet av att genomföra kontroller med avseende på de nämnda säkerhetsriskerna.

71. Jag vill i detta sammanhang betona att svarandens resonemang tar avstamp i uppfattningen att det föreligger en ”motsättning” mellan övervägandena om fordonens säkerhet och övervägandena angående de harmoniserade tekniska kraven enligt de rättsakter som förtecknas i bilaga IV. Detta kan i synnerhet härledas ur den ståndpunkt som svaranden har framfört i sin duplik, närmare bestämt att kommissionens argument ger företräde åt en ”oinskränkt formell efterlevnad” av dessa tekniska krav framför skyddet av folkhälsan och människors liv.

72. Denna uppfattning är enligt min uppfattning felaktig vilket i sin tur leder till att svarandens argument inte kan godtas.

73. Enligt min uppfattning råder det inget tvivel om att bevarandet av säkerheten i princip sammanfaller med efterlevnaden av de tekniska kraven enligt rättsakternas bestämmelser. Detta framgår med särskild tydlighet vid läsning av skäl 3 i ramdirektivet, enligt vilket syftet med dessa rättsakter främst bör vara att säkerställa en hög nivå av trafiksäkerhet, hälsoskydd och miljöskydd. Dessa krav utgör långt ifrån rent formella villkor vars bristande efterlevnad kan motiveras med ytterligare bekymmer för säkerheten och ger på ett uttömmande sätt uttryck för de säkerhetsmässiga bekymmer till vilka man i detta sammanhang enligt unionslagstiftaren ska eller kan ta hänsyn.[21]

74. Om det i rättsakterna redan har fastställts en lämplig säkerhetsnivå får medlemsstaterna självklart inte åberopa säkerhetsmässiga hänsyn som skäl till att bestämmelserna i dessa rättsakter inte efterlevs.

75. Således kan KBA inte åberopa behovet av att genomföra bedömningar av säkerhetsriskerna till följd av användningen av köldmedium med en faktor för global uppvärmningspotential som inte överstiger 150 (R1234yf) som skäl för att KBA inte vidtog de nödvändiga åtgärderna för att råda bot på att Daimler inte efterlevde det tekniska kravet i artikel 5.4 i direktivet om luftkonditioneringssystem, i vilken det föreskrevs användning av detta köldmedium. Av detta följer med nödvändighet att Förbundsrepubliken Tysklands agerande under dessa omständigheter utgör ett åsidosättande av artikel 30 i ramdirektivet.

20 Min kursivering.

21 Som framgår av skäl 2 i ramdirektivet har den harmonisering som har införts genom kombinationen av ramdirektivet och rättsakterna en uttömmande karaktär (”För att gemenskapens inre marknad skall kunna upprättas och fungera väl bör medlemsstaternas godkännandesystem ersättas med ett förfarande för gemenskapsgodkännande som bygger på principen om *fullständig harmonisering*.”). Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2014, kommissionen/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, punkterna 34 och 35).

76. Denna slutsats kan enligt min uppfattning inte påverkas av att Förbundsrepubliken Tyskland i sitt svaromål har gjort gällande att användningen av köldmedium R1234yf i de fordon som Daimler serietillverkade kunde skapa en risksituation som var oförenlig med direktiv 2001/95/EG.

77. Jag anser nämligen att direktiv 2001/95 inte kan tillämpas i förevarande fall. Detta kan uppenbart härledas ur hänvisningen i skäl 17 i ramdirektivet, enligt vilket detta direktiv utgör en uppsättning särskilda ”säkerhetskrav” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 2001/95. I den sistnämnda artikeln stadgas att ”[o]m produkter omfattas av gemenskapslagstiftning med särskilda säkerhetskrav för dessa produkter, skall detta direktiv *endast gälla för de aspekter, risker eller riskkategorier som inte omfattas av dessa krav*”,[22] med den följden att direktiv 2001/95 utgör en allmän lag som enbart kan tillämpas om speciallagen bestående av ramdirektivet jämfört med rättsakterna inte tillämpas. De sistnämnda rättsakterna innehåller emellertid ett tekniskt krav (eller, för att använda ordvalet i skäl 17, ett säkerhetskrav) om användning av köldmedium, det vill säga artikel 5.4 i ramdirektivet, och ska således tillämpas i stället för direktiv 2001/95.[23]

78. En precisering är avslutningsvis nödvändig.

79. Både under det skriftliga förfarandet och vid förhandlingen har parterna diskuterat hur KBA borde ha agerat för att ta hänsyn till Daimlers säkerhetsmässiga bekymmer utan att riskera att åsidosätta artikel 30 i ramdirektivet.

80. I detta sammanhang delar jag kommissionens uppfattning att KBA i förevarande fall enbart borde ha använt sig av den befogenhet som medlemsstaterna har med stöd av artikel 29 i ramdirektivet.

81. Enligt denna artikel som återfinns i kapitel XII i ramdirektivet (”Skyddsklausuler”) kan medlemsstaterna ta hänsyn till riskerna för trafiksäkerheten, folkhälsan och miljöskyddet till följd av brister i de tillämpliga särdirektiven eller felaktig tillämpning av de tekniska krav som fastställs däri, men artikeln ger inte medlemsstaterna några ensidiga undantag från de ovannämnda tekniska kraven.

82. I synnerhet följer av nämnda artikel att medlemsstaterna har rätt att under högst sex månader vägra att registrera vissa fordon eller vägra att tillåta att sådana fordon säljs eller tas i bruk inom deras territorium, om (i) de berörda fordonen uppfyller de tekniska krav som fastställs i särdirektiven, (ii) det föreligger en ”allvarlig” risk för trafiksäkerheten, miljöskyddet eller folkhälsan, och (iii) en särskild underrättelseprocedur som involverar både de övriga medlemsstaterna och kommissionen har följts.

83. Även om Förbundsrepubliken Tyskland hade åberopat tillämpningen av detta (vilket inte är fallet), är det under alla omständigheter uppenbart att inget av ovannämnda villkor är uppfyllt i förevarande mål.

84. Jag anser därför att talan om fördragsbrott även ska bifallas på den andra delen av den första grunden.

22 Min kursivering.

23 Som exempel på säkerhetsrisk som däremot omfattas av bestämmelserna i direktiv 2001/95, och i synnerhet begreppet ”*Säker produkt*” i artikel 2.1 b, har kommissionen vid förhandlingen nämnt det fall där gaspedalen inte fungerar. Eftersom rättsakterna inte innehåller några tekniska krav angående konstruktionen av gaspedalen, omfattas en sådan situation av direktiv 2001/95.

B. Huruvida artikel 46 i ramdirektivet har åsidosatts

1. Parternas argument

85. I sin talan har kommissionen gjort gällande att Daimler överträdde artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet. I detta sammanhang har kommissionen framför allt erinrat om att tillverkaren enligt artikel 5 ska säkerställa att de krav som typgodkännandet för ifrågavarande fordon baseras på efterlevs permanent. Emellertid serietillverkades typerna 246, 176 och 117 från och med januari 2013 inte längre i överensstämmelse med deras typgodkännande. Kommissionen har även anfört att tillverkaren i enlighet med artikel 18.1 i ramdirektivet, jämförd med bilaga IX, enbart får utfärda ett intyg om överensstämmelse för ett färdigbyggt fordon om ifrågavarande fordon ”tillverkas i överensstämmelse med den godkända fordonstypen”. Detta innebär enligt kommissionen att en tillverkare inte får utfärda något sådant intyg för det fall att överensstämmelsen av ifrågavarande fordon med den godkända typen inte föreligger, i strid med vad som försäkras i intyget. I och med att fordonstyperna 246, 176 och 117 sedan januari 2013 inte längre överensstämde med den godkända typen motsvarade Daimlers försäkran i det intyg om överensstämmelse som utfärdades för fordon av dessa typer inte verkligheten. Under dessa omständigheter har kommissionen erinrat om att enligt artikel 46 i ramdirektivet ska varje medlemsstat i sin nationella lagstiftning fastställa sanktioner som ”skall vara effektiva, proportionella och avskräckande” och tillämpas vid tillverkares överträdelse av bestämmelserna i detta direktiv. Eftersom KBA enligt kommissionen inte vidtog någon sanktionsåtgärd gentemot Daimler, utgör denna underlåtenhet ett åsidosättande av artikel 46 i ramdirektivet.

86. Förbundsrepubliken Tyskland har i sitt svaromål invänt mot det påstådda åsidosättandet av artikel 46 i ramdirektivet. I detta sammanhang har svaranden anfört att sanktioner enbart kan tillämpas om KBA fattar beslut om ett föreläggande vid avslutningen av den ovannämnda tekniska bedömningen och detta föreläggande inte efterlevs av Daimler.

87. I sin replik har kommissionen begränsat sig till att i detta sammanhang betona att skyldigheten att tillämpa sanktioner i enlighet med denna artikel gäller oavsett om artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet har åsidosatts.

2. Bedömning

88. Det andra fördragsbrott som görs gällande gentemot Förbundsrepubliken Tyskland avser skyldigheten att tillämpa sanktioner vid varje överträdelse av bestämmelserna i ramdirektivet, och i förevarande fall av artiklarna 5 och 18. Sammanfattningsvis ska tillverkaren i enlighet med dessa bestämmelser säkerställa att de fordon som serietillverkas permanent överensstämmer med de tekniska krav vars efterlevnad utgör grunden för tillverkarens typgodkännande och utfärda ett intyg om överensstämmelse för varje fordon som tillverkas i överensstämmelse med den godkända typen.

89. Jag vill inledningsvis påpeka att varken svaromålet eller dupliken som Förbundsrepubliken Tyskland ingett under det skriftliga förfarandet innehåller några som helst tecken på invändningar mot Daimlers försummelse av de skyldigheter som följer av artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet, vilket för övrigt utan tvekan tycks framgå av de omständigheter som bedöms i förevarande fall. Mot denna bakgrund kommer jag inte att fördjupa mig ytterligare i ämnet utan övergår direkt till att pröva om Förbundsrepubliken Tysklands agerande utgör ett åsidosättande av artikel 46 i ramdirektivet.

90. I detta sammanhang vill jag erinra om att enligt den första delen av denna bestämmelse ska medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning fastställa de sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i ramdirektivet och rättsakterna. Svaranden har enligt min uppfattning uppfyllt denna skyldighet, eftersom det i 37 § EG-FGV stadgas att de överträdelser som avses i artikel 46 i ramdirektivet ska medföra samma sanktioner som överträdelser av den nationella lagstiftningen.

91. Detsamma kan inte påstås om den andra delen av bestämmelsen, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa tillämpningen av sanktioner som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det framgår faktiskt av handlingarna i målet att som en reaktion på överträdelsen av artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet tillämpade KBA inte *någon* sanktion gentemot tillverkaren Daimler.[24] Denna passivitet utgör till sin karaktär utan tvekan ett åsidosättande av artikel 46 i ramdirektivet.

92. Förbundsrepubliken Tysklands försvarsargument övertygar mig inte om motsatsen.

93. Enligt dessa argument skulle KBA tillämpa sanktionerna med stöd av artikel 46 i ramdirektivet först efter avslutningen av den tekniska bedömningen av riskerna till följd av att de redan serietillverkade och salufördа fordonen med ifrågavarande bristande överensstämmelse skulle övergå till att använda köldmedium R1234yf, om det hade fattats beslut om ett föreläggande angående ombyggnad av nämnda fordon, och nämnda föreläggande inte hade efterlevts. Förbundsrepubliken Tyskland utgår nämligen från den felaktiga premissen att en tillverkare som har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet inte ska vara föremål för sanktioner för just denna underlåtelse, utan enbart som en följd av att tillverkaren inte har genomfört de åtgärder för att återställa överensstämmelsen som medlemsstaternas behöriga myndigheter har beslutat om med stöd av artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet.

94. Jag anser tvärtom utan tvekan att skyldigheten enligt artikel 46 i ramdirektivet att vid överträdelse av bestämmelserna i ramdirektivet tillämpa sanktioner som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande ska gälla *oberoende*[25] av den skyldighet som följer av artiklarna 12 och 30 i ramdirektivet att återställa överensstämmelsen med den godkända typen.

95. Som kommissionen korrekt har anfört i sin replik bekräftas en sådan ståndpunkt av den omständigheten att artikel 46 inom ramen för det system som införts genom ramdirektivet eftersträvar andra mål än de i artiklarna 12 och 30. Medan de sistnämnda artiklarna eftersträvar iakttagandet av de tekniska kraven i rättsakterna och utgör ett medel för att uppnå de mål som fastställs i rättsakterna, det vill säga huvudsakligen bevarandet av trafiksäkerheten, folkhälsan eller miljön,[26] syftar artikel 46 till att säkerställa ett effektivt genomförande av systemet för typgodkännande och eftersträvar således huvudsakligen målet att upprätta och säkerställa funktionen hos den inre marknaden, vilken kännetecknas av lojal konkurrens mellan tillverkare.[27]

96. Trots att förevarande mål visar att en samlad tillämpning av bestämmelserna kan bli aktuell om bristande efterlevnad av en bestämmelse i ramdirektivet medför bristande överensstämmelse, kan det inte alls hävdas att det föreligger ett beroendeförhållande mellan överträdelsen av å ena sidan artiklarna 12 och 30 och å andra sidan artikel 46 på så sätt att den sanktionsskyldighet som följer av artikel 46 enbart föreligger för det fall att de åtgärder som beslutas med stöd av artiklarna 12 och 30 för att återställa överensstämmelsen inte efterlevs.

97. Som en konsekvens av detta borde KBA ha reagerat på att Daimler underlät att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet och tillämpat sanktioner som skulle vara effektiva, proportionella och avskräckande. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland inte efterlevde denna sanktionsskyldighet har den åsidosatt artikel 46 i ramdirektivet.

98. Domstolen ska därför enligt min uppfattning bifalla talan om fördragsbrott på den andra grunden.

24 Min kursiveringe. Av detta skäl är det enligt min uppfattning uppenbart att det inte är nödvändigt att hänvisa – som kommissionen har gjort i sin talan – till kriterier i rättspraxis för att fastställa huruvida de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar vid överträdelser av unionsrätten är effektiva, proportionella och avskräckande.

25 Min kursivering.

26 Se målen i skäl 3 i ramdirektivet.

27 Se målet i skäl 2 i ramdirektivet.

C. Huruvida utvidgningen av typgodkännandet för typ 245G utgör ett kringgående av direktivet om luftkonditioneringssystem

1. Parternas argument

99. I sin talan har kommissionen vad gäller artikel 14 i ramdirektivet framför allt anfört att en godkänd typ kan utvidgas till att omfatta andra fordonstyper som skiljer sig från nämnda typ om de sistnämnda fordonen uppfyller de rättsliga villkoren för beviljande av det ursprungliga typgodkännandet och kan anses tillhöra denna typ mot bakgrund av de kriterier som anges i avsnitt B i bilaga II till ramdirektivet. Dessa villkor är enligt kommissionen inte uppfyllda i förevarande situation, där typ 245G, som godkändes vid en tidpunkt då direktivet om luftkonditioneringssystem ännu inte tillämpades, utvidgades till att omfatta fordon som typgodkändes (och serietillverkades) som typerna 246, 176 och 117 vid en tidpunkt då direktivet däremot redan tillämpades. Det är därmed inte fråga om en utvidgning i den mening som avses i direktivet, utan om ett ersättande av typgodkännande maskerat som en utvidgning, vilket således utgör ett kringgående av unionsrätten. Denna slutsats bekräftas enligt kommissionen vid läsning av en rad specifika bestämmelser i ramdirektivet, närmare bestämt dels artikel 6.6, enligt vilken en redan godkänd typ inte kan vara föremål för ett ytterligare typgodkännande, dels punkt 7 i bilaga II samt bilagorna VII och IX. Enligt dessa bestämmelser får ett typgodkännande nämligen inte ersättas. I detta sammanhang har kommissionen betonat att syftet med en utvidgning ska vara att anpassa en befintlig fordonstyp till nya krav som införs på nya fordon som en följd av tekniska innovationer och inte att anpassa gällande krav på en viss fordonstyp.

100. I sitt svaromål har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att då KBA beviljade utvidgningen av den befintliga typen 245G till att omfatta fordon för vilka ett tidigare annat typgodkännande hade beviljats och som omfattades av föreskrifterna i direktivet om luftkonditioneringssystem, det vill säga typgodkännandena 246, 176 och 117, hade KBA inte för avsikt att kringgå detta direktiv. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland upphörde tillverkningen av de ovannämnda typerna för övrigt slutgiltigt den 26 juni 2013. De fordon som omfattades av ansökan om utvidgning av typ 245G skulle således betraktas som tillhörande en annan typ än de fordon som var godkända som typerna 246, 176 och 117.

101. Svaranden har under alla omständigheter betonat att direktivet om luftkonditioneringssystem inte förbjuder utvidgning av ett tidigare typgodkännande. Tvärtom trädde skyldigheten för samtliga fordon att efterleva kraven i detta direktiv vid tidpunkten för deras första registrering i kraft först den 1 januari 2017. Förbundsrepubliken Tyskland har även anfört att utvidgning uttryckligen är tillåten med stöd av artikel 45.5 i ramdirektivet. Slutligen har svaranden gjort gällande att det i artikel 6.6 i ramdirektivet inte föreskrivs ett absolut förbud mot att ersätta typgodkännandet.

102. I sin replik har kommissionen gjort gällande att fordon av typerna 246, 176 och 117 som serietillverkades efter den 26 juni 2013 tekniskt sett är identiska med dem som serietillverkades före nämnda datum. Det faktum att dessa fordon sedan den 26 juni 2013 åtföljdes av ett annat typgodkännande utgör således en fråga av rättslig och inte av faktisk karaktär. Mot denna bakgrund har kommissionen anfört att svaranden inte hade rätt att bevilja Daimlers ansökan om utvidgning av typ 245G, eftersom nämnda ansökan gällde fordon som sedan tidigare var godkända som typerna 246, 176 och 117. Beviljandet av Daimlers ansökan utgör enligt kommissionen således ett åsidosättande av artikel 6.6 i ramdirektivet.

2. Bedömning

103. Sammanfattningsvis gäller det tredje fördragsbrott som görs gällande gentemot Förbundsrepubliken Tyskland kringgåendet av direktivet om luftkonditioneringssystem, vilken enligt kommissionen skedde då svaranden beviljade Daimlers ansökningar om utvidgning av typ 245G, som godkändes år 2008 och därför inte omfattades av skyldigheten att använda ett köldmedium som

uppfyller kraven i ovannämnda direktiv, till att omfatta fordon för vilka ett tidigare annat typgodkännande hade beviljats (246, 176 och 117) och som i kraft av detta omfattades av direktivet om luftkonditioneringssystem. Svaranden har invänt mot kommissionens ståndpunkt och gjort gällande att produktionen av fordonstyperna 246, 176 och 117 upphörde frivilligt den 26 juni 2013.

104. Jag vill inledningsvis påpeka att kommissionen i sin ansökan inte har angett, vad gäller denna grund, vilka specifika bestämmelser i det harmoniserade systemet för typgodkännande som påstås ha åsidosatts. Av de argument som kommissionen har utvecklat i sina inlagor framgår emellertid att den rättsliga grunden för det påstådda åsidosättandet utgörs av den omständigheten att beviljandet av Daimlers ansökan om utvidgning är oförenligt med (i) det system med efterhandskontroll som har införts genom ramdirektivet samt (ii) det mål som eftersträvas med ramdirektivet. Jag kommer därför att bedöma dessa båda delar av denna grund efter varandra.

105. Vad gäller den första delen har kommissionen anfört att metoderna vid efterhandskontrollen, som innebär en kontroll begränsad till fordonets överensstämmelse med den godkända typen, kräver att de enskilda fordonen noggrant motsvarar sina godkända typer och att de sistnämnda uppfyller de tekniska krav som var gällande vid tidpunkten för deras typgodkännande. Av detta skäl föreskrivs det i bestämmelserna om typgodkännande för det första att en redan godkänd typ inte kan erhålla ett nytt typgodkännande (artikel 6.6 i ramdirektivet).[28] För det andra innebär dessa metoder att varje godkänd typ tilldelas ett unikt identifikationsnummer som anger den rättsliga ställning som gällde vid tidpunkten för typgodkännandet (punkt 7 i bilaga II samt bilaga VII till ramdirektivet) samt att varje fordon som släpps ut på marknaden ska åtföljas av ett intyg om överensstämmelse som även innehåller uppgifter om nämnda rättsliga ställning (bilaga X till ramdirektivet). Detta innebär enligt kommissionens uppfattning att det system med efterhandskontroll som har införts genom ramdirektivet, och i synnerhet artiklarna 12 och 30 däri, innehåller ett implicit ”förbud mot ersättning av typgodkännanden” som KBA överträdde då det beviljade Daimlers ansökningar.

106. Kommissionens tolkning, mot bakgrund av vilken kommissionen har dragit slutsatsen att den utvidgning av typ 245G som var föremål för Daimlers ansökan strider mot de grundläggande bestämmelserna om systemet med efterhandskontroll, i synnerhet artikel 6.6 i ramdirektivet, eftersom de fordon som omfattades av utvidgningen tidigare hade beviljats andra typgodkännanden, övertygar mig inte alls.

107. För övrigt talar själva ordalydelsen av artikel 6.6 enligt min uppfattning emot nämnda tolkning.

108. Det stämmer visserligen att tillverkaren enligt den aktuella passagen i denna bestämmelse får lämna in endast en ansökan om typgodkännande, men det klargörs även i bestämmelsen att detta förbud gäller varje ”viss fordonstyp”. Därför kan kommissionens slutsats enbart delas om man finner att de fordon som omfattades av utvidgningen av den godkända typen 245G med hänvisning till de kriterier som anges i avsnitt B i bilaga II till ramdirektivet är helt identiska med de fordon som tidigare godkändes som typerna 246, 176 och 117. I själva verket kan man enbart i detta fall dra den slutsatsen, som kommissionen har gjort, att Daimlers ansökan om utvidgning gäller en *fordonstyp* för vilken ett tidigare annat typgodkännande hade beviljats och att KBA:s beviljande av utvidgningen därmed strider mot artikel 6.6 i ramdirektivet.

109. Ovanstående fråga har varit föremål för en intensiv debatt mellan parterna, i synnerhet vid förhandlingen.

28 I sin replik har kommissionen återgett innehållet av denna artikel på ett något avvikande sätt och gjort gällande att medlemsstaterna enligt denna artikel ska säkerställa att ingen ansökan om typgodkännande tidigare har ingetts med avseende på de fordon som omfattas av utvidgningen. Denna uppgift är emellertid inte av en sådan karaktär att den kan undergräva det resonemang som följer i detta förslag till avgörande.

110. I detta avseende ska det inledningsvis erinras om att, i och med att denna fråga har avgörande betydelse för att fastställa om det finns fog för förevarande grund för talan om fördragsbrott, är kommissionen skyldig att bevisa att fordon med identifikationsnumren 246, 176 och 117 tillhör samma typ som omfattades av ansökan om typgodkännande för typ 245G, varvid kommissionen ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrottet föreligger. [29]

111. Jag vill här förklara varför jag anser att kommissionen inte har uppfyllt ovannämnda bevisbörda.

112. Kommissionens slutsats att fordon av typerna 246, 176 och 117 är helt identiska med de fordon som omfattades av ansökan om utvidgning av typgodkännandet för typ 245G tycks vara baserad på att motsvarande handelsbeteckningar och motsvarande modeller sammanfaller helt. Detta bevis är inte tillräckligt. Det stämmer att ”väsentliga konstruktions- och formgivningsaspekter” för ett fordon – tillsammans med ”tillverkare” och ”tillverkarens typbeteckning” – utgör de tre grundläggande beståndsdelarna för begreppet ”typ” för fordonskategori M1 [30] i enlighet med avsnitt B i bilaga II till ramdirektivet. Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid anfört flera exempel i Europa på fordon som har identiska eller nästan identiska konstruktionsegenskaper, men ändå är godkända som olika typer, i syfte att betona att unionslagstiftaren med det regelverk som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna hade för avsikt att tillmäta ”tillverkarens typbeteckning” en *avgörande betydelse* [31] i samband med fastställandet av räckvidden för en typ. Av detta följer att, även om det visar sig att fordon godkända som typerna 246, 176 och 117 är helt identiska med de fordon som omfattades av utvidgningen av typ 245G, ska det faktum att Daimler för dessa fordon använde *olika* typbeteckningar anses vara tillräckligt för att mot bakgrund av det regelverk som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna dra slutsatsen att det rör sig om *olika* [32] fordonstyper.

113. Det råder inte något tvivel om att detta regelverk får som en nödvändig följd att tillverkaren helt säkert ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Just av detta skäl har ”tillverkarens typbeteckning” genom kommissionens förordning (EU) nr 678/2011 av den 14 juli 2011 om ersättning av bilaga II och ändring av bilagorna IV, IX och XI till ramdirektivet (nedan kallad förordning nr 678/2011) strukits ur listan över de väsentliga egenskaperna hos typbegreppet. [33]

114. Såsom Förbundsrepubliken Tyskland har anfört är utgångspunkten således, att det regelverk som är tillämpligt i förevarande fall de facto ger tillverkaren befogenhet att bestämma räckvidden för typbegreppet.

115. Mot bakgrund av ovanstående överväganden är jag av den uppfattningen att kommissionen inte har inkommit med tillräckliga bevis för att de fordon som godkändes som typerna 246, 176 och 117 är identiska med de fordon som omfattades av ansökan om utvidgning av typ 245G och att KBA:s beviljande av de motsvarande ansökningarna därför strider mot det system med efterhandskontroll som har införts genom ramdirektivet, och i synnerhet mot förbudet att ersätta typgodkännandet som stadgas i artikel 6.6.

29 Se, bland annat, dom av den 27 januari 2011, kommissionen/Luxemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, punkt 49).

30 Kategori M1 inbegriper de fordon som omfattades av ansökningar om utvidgning av typ 245G. I överensstämmelse med avsnitt A i bilaga II till ramdirektivet, där fordonskategorierna definieras, betecknar denna kategori ”motorfordon avsedda för transport av personer med högst åtta sittplatser utöver förarplatsen”.

31 Min kursivering.

32 Min kursivering.

33 Det ska påpekas att den nya ordalydelsen av bilaga II inte tillämpas i förevarande fall, där den typ som var föremål för ansökan om utvidgning godkändes år 2008, eftersom det otvetydigt stadgas i artikel 3.1 i förordning nr 678/2011 att förordningen enbart ska vara tillämplig på nya fordonstyper som typgodkänns från och med den 29 oktober 2012. Som en ytterligare precisering av det som redan anförts i texten kan det tilläggas att enligt den ordalydelse av bilaga II som är tillämplig på de faktiska omständigheterna av tidsmässiga skäl utgörs en ”fordonstyp” av fordon som åtminstone inte skiljer sig från varandra i väsentliga avseenden såsom tillverkare, tillverkarens typbeteckning, väsentliga konstruktions- och formgivningsaspekter: chassi/bottenplatta (gäller uppenbara och grundläggande skillnader), motor (förbränningsmotor/el/hybrid). I den nu gällande ordalydelsen, som ändrats genom förordning nr 678/2011, bestäms emellertid att en ”fordonstyp” ska bestå av fordon där alla fordon har gemensamma egenskaper såsom tillverkarens företagsnamn samt konstruktion och montering av centrala delar av karosseriet (i fordon med självbärande kaross).

116. Inom ramen för denna grunds andra del har kommissionen gjort gällande att beviljandet av Daimlers ansökan om utvidgning av typgodkännandet är oförenligt med ramdirektivets mål, bland annat målet att se till att nya fordon uppfyller höga krav i fråga om säkerhet och miljöskydd. Den faktiska efterlevnaden av kraven för nämnda skyddsnivå, det vill säga kraven enligt de rättsakter som förtecknas i bilaga IV till ramdirektivet, äventyras enligt kommissionen om det enligt ifrågavarande direktiv skulle vara tillåtet att en typ som omfattas av tekniska krav som innebär en lägre säkerhets- och miljöskyddsnivå än de krav som tillämpas på den typ till vilken vissa fordon hörde med stöd av ett tidigare typgodkännande utvidgas till att omfatta nämnda fordon.

117. I detta sammanhang vill jag framför allt påpeka att säkerhets- och miljöskyddsmålen i ramdirektivet enligt min uppfattning enbart kan utgöra hinder för att bevilja ansökningar om utvidgning av typ 245G om denna slutsats stöds av uppgifter som kan härledas ur bestämmelserna i direktivet eller de därtill hörande rättsakterna. För övrigt är det rimligt att anta att unionslagstiftaren i samband med fastställandet av regelverket på områden vilka, såsom det förevarande, kännetecknas av att de är mycket tekniska, reglerar de väsentliga aspekterna genom att använda specifika och noggranna bestämmelser.

118. Frågan uppkommer därför om bestämmelserna om utvidgning av typgodkännandet (i ramdirektivet) eller om genomförandet av det tekniska kravet om användning av ett köldmedium med en faktor för global uppvärmningspotential som inte överstiger 150 (i direktivet om luftkonditioneringssystem) ska tolkas så, att beviljande av ansökan om utvidgning av typgodkännandet för typ 245G till att omfatta fordon för vilka ett tidigare annat typgodkännande hade beviljats som typerna 246, 176 och 117 är förenligt med säkerhets- och miljöskyddsmålen i ramdirektivet. Med andra ord ska det bedömas huruvida det enligt direktivet kan tillåtas inte bara ett framsteg, utan även en *tillfällig tillbakagång*[34] i eftersträvandet av dessa mål.

119. Denna fråga ska enligt min uppfattning besvaras jakande.

120. Jag vill inledningsvis erinra om att bestämmelserna om utvidgning av typgodkännandet i artikel 14 i ramdirektivet ingår i ett mera allmänt regelverk, nämligen kapitel V i ramdirektivet, som tillämpas varje gång medlemsstaternas behöriga myndigheter beslutar att ändringar av fordon tillhörande en godkänd typ, vilka görs efter det att typgodkännande har beviljats, inte kräver att det beviljas ett nytt typgodkännande.[35] Sådana ändringar innebär en ”utvidgning” om det – förutom en renodlad ändring av uppgifterna i det tekniska underlaget – krävs ytterligare kontroller eller nya provningar, om några uppgifter i typgodkännandeintyget har ändrats och om nya tekniska krav som är tillämpliga på de ifrågavarande godkända fordonen träder i kraft.

121. Det framgår tydligt av ordalydelsen av artikel 14 att utvidgningen av typgodkännandet utgör en förenklad procedur som enligt ramdirektivet just är tillåten om det ska vidtas åtgärder till följd av ikraftträdandet av nya tekniska krav som är tillämpliga på ifrågavarande fordon. Däremot framgår det varken av artikel 14 eller av andra bestämmelser i det harmoniserade systemet att den ansökta utvidgningen – som däremot kommissionen upprepade gånger har hävdat – ska vara *villkorad av ett tekniskt framsteg*[36] i syfte att uppnå ramdirektivets säkerhets- och miljöskyddsmål.

122. Kommissionen kan därför inte med framgång göra gällande att slutsatsen att beviljandet av en ansökan om utvidgning – såsom den ansökan som Daimler lämnade in till KBA – är oförenligt med ramdirektivet enbart behöver motiveras med att fordonen tidigare hade beviljats ett annat typgodkännande, såsom det för typerna 246, 176 och 117, som vid tillämpning av det tekniska kravet om användning av ett köldmedium med en låg faktor för global uppvärmningspotential säkerställde en högre säkerhets- och miljöskyddsnivå.

34 Min kursivering.

35 Se artikel 13 i ramdirektivet.

36 Min kursivering.

123. Som ytterligare stöd för min synpunkt finner jag det nödvändigt att erinra om att direktivet om luftkonditioneringssystem inom ramen för eftersträvandet av miljöskyddsmål genom en begränsning av utsläpp av fluorerade växthusgaser bygger på en *gradvis strategi*[37]. Utöver att förbjuda medlemsstaterna att från och med den 1 januari 2011 utfärda nya typgodkännanden för fordon som använder köldmedium med en faktor för global uppvärmningspotential som överstiger 150 föreskrivs det uttryckligen i direktivet att medlemsstaterna först med verkan från och med den 1 januari 2017 kan vägra registrering av fordon som innehåller ett köldmedium som inte uppfyller kraven enligt nämnda bestämmelse.[38] Införandet av denna övergångsperiod innebär således att fordon tillhörande en typ som godkändes före den 1 januari 2011 kunde använda ett köldmedium som inte uppfyllde kraven i direktivet om luftkonditioneringssystem till och med den 1 januari 2017.

124. Av ovanstående överväganden följer att Daimler – om det i förväg hade avstått från att ansöka om typgodkännande av ifrågavarande fordon som motsvarade typerna 246, 176 och 117 – mot bakgrund av den ovannämnda övergångsperioden skulle kunna ha lämnat in ansökningar vid en senare tidpunkt om att typgodkännande för typ 245G, som använde ett köldmedium som inte uppfyller de tekniska krav som nu är gällande, skulle förlängas till och med den 1 januari 2017. Om ett sådant agerande, som har uppenbara skadeverkningar på säkerhets- och miljöskyddsmålen, är tillåtet enligt direktivet om luftkonditioneringssystem, råder det enligt min uppfattning inte något tvivel om att beviljandet av ansökan om utvidgning av typgodkännandet för typ 245G i förevarande situation, vars skadeverkningar på dessa mål är av samma omfattning eller till och med mindre, inte kan anses strida mot nämnda mål, såsom kommissionen däremot har gjort gällande.

125. Den omständigheten att den ansökan om utvidgning av typgodkännandet som KBA beviljade gällde en typ som hade godkänts innan ramdirektivet trädde i kraft (29 april 2009)[39] ger inte stöd för den motsatta ståndpunkten, eftersom det i artikel 45.5 i ramdirektivet stadgas att ikraftträdandet av direktivet inte upphäver några typgodkännanden för fordon som beviljats före den 29 april 2009 och *inte heller hindrar att sådana godkännanden utvidgas*.[40]

126. Jag vill i detta sammanhang påpeka att det är just fall som det förevarande som har föranlett kommissionen – vilket kommissionen själv har medgett vid förhandlingen – att i sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den 27 januari 2016 om godkännande av och marknadstillsyn över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon[41] förespråka att typgodkännanden ska utfärdas för en begränsad tid på 5 år utan möjlighet till förlängning.[42] En sådan bestämmelse skulle nämligen göra det möjligt att förebygga missbruk av bestämmelserna om typgodkännande, vilka en tillverkare i vissa fall kan missbruka genom att gång på gång lämna in ansökningar om utvidgning av ett visst godkännande eller genom att ansöka om utvidgning i syfte att undvika tillämpningen av nya tekniska krav som innebär en högre säkerhets- och miljöskyddsnivå.

127. Slutligen anser jag att KBA:s beviljande av ansökan om utvidgning av typ 245G till att omfatta fordon för vilka ett tidigare annat typgodkännande hade beviljats som typerna 246, 176 och 117 inte heller kan anses strida mot ramdirektivets säkerhets- och miljöskyddsmål.

128. Jag är därför av den uppfattningen att domstolen ska lämna talan om fördragsbrott utan bifall på den tredje grunden.

37 Min kursivering.

38 Se artikel 5.5 i [direktivet om luftkonditioneringssystem].

39 Detta datum kan härledas ur artikel 45.1 i ramdirektivet jämförd med bilaga XIX.

40 Min kursivering.

41 COM(2016) 31 final.

42 Se artikel 33 i förslaget.

V. Förslag till avgörande

129. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag därför att domstolen meddelar följande dom:

– Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 30 i direktiv 2007/46/EG genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att fordon av typerna 246, 176 och 117 åter ska överensstämma med typgodkännandena.

– Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 46 i ramdirektivet genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att tillämpa sanktioner vid Daimlers överträdelse av artiklarna 5 och 18 i ramdirektivet.

– Talan ogillas i övrigt.

– Förbundsrepubliken Tyskland ska ersätta två tredjedelar av Europeiska kommissionens rättegångskostnader och bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader. Kommissionen ska ersätta en tredjedel av Förbundsrepubliken Tysklands rättegångskostnader och bära en tredjedel av sina rättegångskostnader.