Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
11 päivänä huhtikuuta 2018 [1]

**Asia C-668/16**

**Euroopan komissio**
**vastaan**

**Saksan liittotasavalta**

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Direktiivi 2007/46/EY – Kansallisten viranomaisten vastuu – Ajoneuvojen teknisten vaatimusten noudattamista koskevat toimenpiteet – Vaatimustenvastaisuuden ja turvallisuusriskien välinen punninta – Valmistajan velvoitteet – Seuraamukset – Direktiivi 2006/40/EY – Moottoriajoneuvojen ilmastointijärjestelmien päästöjä koskeva raja – Direktiivin kiertäminen

1. Nyt tarkasteltavassa asiassa Euroopan komissio on nostanut unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan toisen kohdan mukaisen kanteen, jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ajoneuvojen yhdenmukaistetun hyväksyntäjärjestelmän mukaisia velvoitteitaan, erityisesti puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/46/EY [2] (jäljempänä puitedirektiivi) 12 ja 30 artiklaa sekä 46 artiklaa. Lisäksi komissio esittää, että Saksan liittotasavalta on menettelyllään kiertänyt moottoriajoneuvojen ilmastointijärjestelmien päästöistä ja neuvoston direktiivin 70/156/ETY muuttamisesta 17.5.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/40/EY [3] (jäljempänä ilmastointijärjestelmädirektiivi).

2. Kanteessa unionin tuomioistuinta pyydetään erityisesti ottamaan kantaa siihen, millainen harkintavalta jäsenvaltioilla on puitedirektiivissä säädetyssä ajoneuvojen vaatimustenmukaisuuden jälkikäteisvalvontaan perustuvassa järjestelmässä, millaisia seuraamuksia jäsenvaltioiden on säädettävä velvoitteitaan rikkoneille valmistajille ja mikä on puitedirektiivissä määritellyn ajoneuvotyypin käsitteen ulottuvuus.

1 Alkuperäinen kieli: italia.

2 EUVL 2007, L 263, s. 1. Unionin tuomioistuin on aiemmin tulkinnut ainoastaan puitedirektiivin 4 artiklan 3 kohtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkimisen yhteydessä. Ks. tuomio 20.3.2014, komissio v. Puola (C-639/11, EU:C:2014:173) ja tuomio 20.3.2014, komissio v. Liettua (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 EUVL 2006, L 161, s. 12.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Ilmastointijärjestelmädirektiivi*

3. Ilmastointijärjestelmädirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot eivät saa enää 1 päivästä tammikuuta 2011 alkaen antaa EY-tyyppihyväksyntää tai kansallista tyyppihyväksyntää sellaisella ilmastointijärjestelmällä varustetulle ajoneuvotyypille, joka on suunniteltu sisältämään fluorattuja kasvihuonekaasuja, joiden lämmitysvaikutus on yli 150.”

### *B Puitedirektiivi*

4. Puitedirektiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa säädetään seuraavaa: ”Järjestelmiin, osiin, erillisiin teknisiin yksiköihin ja ajoneuvoihin sovellettavat tekniset vaatimukset olisi yhdenmukaistettava ja määritettävä säädöksissä. Näillä säädöksillä olisi ensisijaisesti pyrittävä varmistamaan liikenneturvallisuuden, terveyden suojelun, ympäristönsuojelun, energiatehokkuuden ja luvattoman käytön estämisen korkea taso.” Direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä selvennetään lisäksi seuraavaa: ”Ajoneuvojen hyväksyntää koskevan lainsäädännön päätarkoituksena on varmistaa, että markkinoille saatetut uudet ajoneuvot, osat ja erilliset tekniset yksiköt ovat turvallisuuden sekä ympäristönsuojelun kannalta korkeatasoisia.” Johdanto-osan 17 perustelukappaleen sanamuoto puolestaan on seuraava: ”Tässä direktiivissä on joukko sellaisia erityisiä turvallisuusvaatimuksia, joita tarkoitetaan yleisestä tuoteturvallisuudesta 3 päivänä joulukuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/95/EY (jäljempänä direktiivi 2001/95) 1 artiklan 2 kohdassa. Tästä syystä on tärkeää antaa säännökset sen varmistamiseksi, että jos ajoneuvo aiheuttaa kuluttajille tämän direktiivin tai liitteessä IV lueteltujen säädösten mukaisesti vakavana pidettävän vaaran, valmistaja on toteuttanut tehokkaita suojatoimenpiteitä, joihin voi kuulua ajoneuvon vetäminen pois markkinoilta – –.”

5. Puitedirektiivin 3 artiklan 17 alakohdassa ”ajoneuvotyypin” määritellään tarkoittavan ”tietyn luokan, liitteessä II olevassa B osassa tarkoitettujen olennaisten piirteiden osalta samanlaisia ajoneuvoja. Ajoneuvotyyppi voi sisältää variantteja ja versioita liitteessä II olevan B osan määritelmien mukaisesti”.

6. Puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hyväksyntää hakevat valmistajat täyttävät tämän direktiivin mukaiset velvoitteensa”; sitä seuraavissa 2 ja 3 kohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltiot saavat hyväksyä ainoastaan sellaiset ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt, jotka täyttävät tämän direktiivin vaatimukset”, ja että ”jäsenvaltiot saavat rekisteröidä ainoastaan sellaiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt, jotka täyttävät tämän direktiivin vaatimukset, ja sallia ainoastaan näiden myynnin tai käyttöönoton”.

7. EY-tyyppihyväksyntämenettelyjä koskevan 6 artiklan 6 kohdan sanamuoto on seuraava: ”Valmistajan on toimitettava hakemus hyväksyntäviranomaiselle. Kustakin ajoneuvotyypistä voidaan jättää ainoastaan yksi hakemus, ja se voidaan jättää ainoastaan yhteen jäsenvaltioon. Jokaisesta hyväksyttäväksi haetusta tyypistä on toimitettava erillinen hakemus.”

8. Tuotannon vaatimustenmukaisuutta koskevia järjestelyjä käsittelevän 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”EY-tyyppihyväksynnän myöntävän jäsenvaltion on toteutettava liitteen X mukaiset tarvittavat toimenpiteet, joilla tarkastetaan, tarvittaessa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden hyväksyntäviranomaisten kanssa, että valmistettavien ajoneuvojen, järjestelmien, osien tai erillisten teknisten yksiköiden yhdenmukaisuus hyväksytyn tyypin kanssa varmistetaan riittävin järjestelyin.” Saman artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jos EY-tyyppihyväksynnän myöntänyt jäsenvaltio toteaa, että 1 kohdassa tarkoitettuja järjestelyjä ei sovelleta, ne poikkeavat merkittävästi sovituista

järjestelyistä ja valvontasuunnitelmista tai niiden soveltaminen on lopetettu, vaikka tuotantoa ei ole keskeytetty, kyseisen jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, tyyppihyväksynnän peruuttaminen mukaan luettuna, sen varmistamiseksi, että tuotannon vaatimustenmukaisuusmenettelyä noudatetaan asianmukaisesti.”

9. Puitedirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Ajoneuvon EY-tyyppihyväksynnän voimassaolo lakkaa, kun

– –

b) hyväksytyn ajoneuvon tuotanto lopetetaan vapaaehtoisesti pysyvästi;

– –”.

10. Puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa: ”Jos jäsenvaltio katsoo, että vaikka uudet ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt ovat sovellettavien vaatimusten mukaisia tai asianmukaisesti merkittyjä, ne muodostavat silti vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle tai vahingoittavat vakavasti ympäristöä tai kansanterveyttä, se voi enintään kuuden kuukauden ajaksi kieltäytyä rekisteröimästä tällaisia ajoneuvoja tai sallimasta tällaisten ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden myyntiä tai käyttöönottoa alueellaan.”

11. Puitedirektiivin 30 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava: ”Jos EY-tyyppihyväksynnän myöntänyt jäsenvaltio katsoo, että vaatimustenmukaisuustodistuksella tai hyväksyntämerkillä varustetut uudet ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt eivät ole sen hyväksymän tyypin mukaisia, sen on toteutettava aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että valmistetut ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt saadaan hyväksytyn tyypin mukaisiksi; tällainen toimenpide voi tarvittaessa olla myös tyyppihyväksynnän peruuttaminen. Kyseisen jäsenvaltion hyväksyntäviranomaisen on ilmoitettava muiden jäsenvaltioiden hyväksyntäviranomaisille toteutetut toimenpiteet.”

12. Puitedirektiivin 32 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos valmistajan, jolle on myönnetty ajoneuvon EY-tyyppihyväksyntä, on jonkin säädöksen tai direktiivin 2001/95/EY säännösten nojalla vedettävä jo myytyjä, rekisteröityjä tai käyttöön otettuja ajoneuvoja pois markkinoilta sen vuoksi, että yksi tai useampi ajoneuvoon asennettu järjestelmä, osa tai erillinen tekninen yksikkö siitä riippumatta, onko se tämän direktiivin nojalla asianmukaisesti hyväksytty, aiheuttaa vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle, kansanterveydelle tai ympäristönsuojelulle, valmistajan on välittömästi ilmoitettava tästä ajoneuvon hyväksynnän myöntäneelle viranomaiselle.

2. Valmistajan on ehdotettava hyväksyntäviranomaiselle korjaavia toimia, joilla 1 kohdassa tarkoitettu vaara voidaan poistaa. Hyväksyntäviranomaisen on toimitettava ehdotetut toimenpiteet jäsenvaltioiden viranomaisille tiedoksi viipymättä.

– –”

13. Puitedirektiivin 46 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin ja erityisesti 31 artiklaan sisältyvien tai siitä aiheutuvien kieltojen sekä liitteessä IV olevassa I osassa lueteltujen säädösten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, ja niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöön panemiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on annettava nämä säännökset tiedoksi komissiolle viimeistään 29 päivänä huhtikuuta 2009 ja ilmoitettava mahdollisimman nopeasti niihin myöhemmin mahdollisesti tehtävistä muutoksista.”

### *C Saksan lainsäädäntö*

14. Saksassa ajoneuvon EY-tyyppihyväksynnästä 3.2.2011 annetun asetuksen (EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung, jäljempänä EG-FGV) 7 §:ssä, sellaisena kuin se on 19.10.2012 annetun asetuksen 4 §:llä viimeksi muutettuna, säädetään seuraavaa: ”Ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntä lakkaa, kun direktiivin 2007/46/EY 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetussa säädöksessä säädetyt uudet vaatimukset tulevat uusien ajoneuvojen rekisteröintiä, myyntiä tai käyttöönottoa varten pakollisiksi eikä tyyppihyväksyntää ole mahdollista päivittää. Se lakkaa myös silloin, jos hyväksytyn ajoneuvotyypin valmistus lopetetaan pysyvästi. Valmistajan on ilmoitettava valmistuksen lopettamisesta Kraftfahrt-Bundesamtille (liittovaltion moottoriajoneuvovirasto, jäljempänä KBA).”

15. EG-FGV:n 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jos [KBA] katsoo, etteivät ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt ole hyväksytyn tyypin mukaisia, se voi ryhtyä kulloiseenkin tyyppiin sovellettavien direktiivien 2007/46/EY, 2002/24/EY ja 2003/37/EY mukaisiin tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että valmistus on hyväksytyn tyypin mukaista.

(2) Puutteiden korjaamiseksi ja jo käyttöön otettujen ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden vaatimustenmukaisuuden takaamiseksi [KBA] voi antaa jälkikäteen liitännäissäännöksiä.

(3) [KBA] voi peruuttaa tyyppihyväksynnän kokonaan tai osittain erityisesti silloin, jos se katsoo, että

1. vaatimustenmukaisuustodistuksella varustettu ajoneuvo taikka osa tai erillinen tekninen yksikkö, jolle on säädetty nimitys, ei ole hyväksytyn tyypin mukainen

2. ajoneuvo taikka osa tai erillinen tekninen yksikkö aiheuttaa huomattavan vaaran liikenneturvallisuudelle, kansanterveydelle ja ympäristönsuojelulle

3. valmistajalla ei ole käytössään tehokasta järjestelmää valmistuksen vaatimustenmukaisuuden valvomiseksi tai se ei käytä sitä tarkoitetulla tavalla

tai

4. tyyppihyväksynnän haltija ei noudata tyyppihyväksyntään liittyviä ehtoja.”

## II Asiaa koskevat tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

16. Ilmastointijärjestelmädirektiivissä, joka tuli voimaan heinäkuussa 2006, säädetään muun muassa, että kaikentyyppisissä ajoneuvoissa, jotka ovat saaneet tyyppihyväksynnän myöhemmin kuin 1.1.2011, on käytettävä kylmäainetta, jonka lämmitysvaikutus on enintään 150. Siinä ei kuitenkaan velvoiteta käyttämään tietynlaista kylmäainetta.

17. Tässä tilanteessa eurooppalaiset ajoneuvovalmistajat sopivat vuonna 2009 käydyssä kansainvälisessä standardointimenettelyssä R1234yf-viitteellä merkityn kylmäaineen (jäljempänä R1234yf-kylmäaine) käytöstä. Vuonna 2012 kyseisen kylmäaineen toimitukset keskeytyivät Fukushiman tsunamin aiheuttaman tuotantolaitosten tuhoutumisen vuoksi. Sen seurauksena ilmastointijärjestelmädirektiivin vaatimusten tosiasiallinen soveltaminen vaikeutui. Komissio vastasi tapahtuneeseen ja kansallisten viranomaisten aiheesta esittämiin selvennyspyyntöihin julkaisemalla tiedonannon, jossa se ilmoitti jäsenvaltioille, ettei se aloittaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä ajoneuvon vaatimustenvastaisuuden perusteella ainakaan ennen kuin R1234yf-kylmäainetta olisi jälleen saatavilla; samalla se kuitenkin täsmensi, että tällainen toimenpiteistä pidättäytyminen päättyisi

kuitenkin viimeistään 31.12.2012.[4] Tämä merkitsi sitä, että kyseisen ajankohdan jälkeen valmistajat eivät enää voisi käyttää siihen asti käyttämäänsä kylmäainetta, jonka viite oli R134a (jäljempänä R134a-kylmäaine) ja jonka lämmitysvaikutus oli huomattavasti ilmastointijärjestelmädirektiivissä säädettyä raja-arvoa suurempi.[5]

18. Tammikuun 2013 alussa R1234yf-kylmäaineen toimitusolosuhteet palasivat normaaleiksi.

19. Ajoneuvojen tyyppihyväksynnän osalta toimivaltainen saksalaisviranomainen KBA myönsi 3.3.2011, 8.6.2011 ja 18.10.2012 Daimler AG -yhtiön (jäljempänä Daimler) pyynnöstä tyyppihyväksynnän uusille ajoneuvotyypeille 246, 176 ja 117. Koska kyseiset hyväksynnät kuuluivat ilmastointijärjestelmädirektiivin ajalliseen soveltamisalaan, niitä ei olisi voitu myöntää, ellei kyseisissä tyypeissä olisi käytetty direktiivin vaatimusten mukaista kylmäainetta (R1234yf).

20. Daimler esitti sittemmin epäilyjä R1234yf-kylmäaineen käytön turvallisuudesta tyypeissä 246, 176 ja 117 ja ilmaisi siksi aikomuksensa käyttää tammikuusta 2013 lähtien R134a-kylmäainetta R1234yf-kylmäaineen asemesta. Syksyllä 2012 yhtiö veti pois markkinoilta noin 700 kyseisiin tyyppeihin kuuluvaa ajoneuvoa ja vaihtoi niissä R1234yf-kylmäaineen R134a-kylmäaineeseen.

21. Marraskuussa 2012, vähän ennen komission asettaman lykkäyksen päättymistä, Saksan viranomaiset pyysivät komissiota pidentämään kuudella kuukaudella ajanjaksoa, jona ilmastointijärjestelmädirektiivin vaatimuksia ei sovellettaisi. Pyyntöä perusteltiin tarpeella varmistaa uudelleen ainoan markkinoilla saatavilla olleen, kyseisen direktiivin kanssa yhteensopivan kylmäaineen turvallisuus.

22. Komissio pyysi näin ollen kaikkia jäsenvaltioita toimittamaan tietoa ilmastointijärjestelmädirektiivin noudattamisesta niiden alueilla. Vastauksessaan tähän pyyntöön Saksan viranomaiset vahvistivat, että vain yksi saksalaisen tyyppihyväksynnän saanut valmistaja (Daimler) valmisti ja myi ajoneuvoja, jotka eivät olleet tyyppihyväksyntää koskevien vaatimusten mukaisia.

23. Vuoden 2013 tammikuun ja kesäkuun välisenä aikana Daimler myi kaikkiaan 133 713 tyyppeihin 246, 176 ja 117 kuuluvaa ajoneuvoa, joissa käytettiin R134a-kylmäainetta, vaikka kyseisille tyypeille oli myönnetty tyyppihyväksyntä 1.1.2011 jälkeen ja niissä oli siten käytettävä ilmastointijärjestelmädirektiivin säännösten mukaista kylmäainetta.

24. KBA kehotti 3.1.2013 Daimleria ilmoittamaan 15 päivän kuluessa, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt noudattaakseen jälleen direktiivin vaatimuksia. Daimler vastasi pyyntöön 15.1.2013 esittämällä toimintasuunnitelman, jonka tavoitteena oli löytää 15.6.2013 mennessä tekninen ratkaisu R1234yf-kylmäaineen käytöstä Daimlerin ajoneuvoissa aiheutuviin turvallisuusongelmiin. KBA määräsi 4.3.2013 Daimlerin ryhtymään asianmukaisiin toimiin tyyppien 246, 176 ja 117 valmistuksen saattamiseksi jälleen ilmastointijärjestelmädirektiivin vaatimusten mukaiseksi. Muussa tapauksessa KBA uhkasi peruuttaa tyyppihyväksynnän 30.6.2013 alkavin vaikutuksin. Daimler ilmoitti KBA:lle 26.6.2013 luopuneensa lopullisesti tyyppien 246, 176 ja 117 valmistuksesta, koska teknistä ratkaisua edellä kuvattujen turvallisuusongelmien selvittämiseksi ei ollut löydetty.

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 (Komission tiedonanto "Liikkuvien ilmastointijärjestelmien kannalta olennaisen osatekijän toimitusten keskeytyminen ja sen vaikutus direktiivin 2006/40/EY soveltamiseen autoteollisuudessa" C(2012) 2200 final).

5 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että kyseisen kylmäaineen lämmitysvaikutus on lähes 3 000, kun direktiivissä säädetty raja-arvo on 150.

25. Tämän jälkeen 1.1.2013 ja 26.6.2013 välisenä aikana KBA kehotti Daimleria toistuvasti saattamaan myydyt 133 713 ajoneuvoa jälleen vaatimusten mukaisiksi. Vuoden 2015 lopussa Daimler ilmoitti KBA:lle kehittäneensä tarvittavat tekniset ratkaisut. Komissio huomauttaa kuitenkin, ettei edellä mainittuja ajoneuvoja ole tähän päivään mennessä saatettu jälleen ilmastointijärjestelmädirektiivin vaatimusten mukaisiksi eikä tyyppihyväksyntää ole peruutettu.

26. KBA hyväksyi 17.5.2013 Daimlerin pyynnön laajentaa hyväksyttyä ajoneuvotyyppiä 245G (paineistetulla maakaasulla toimiva ajoneuvo) niin, että se kattaisi myös uudet, paineistettua maakaasua käyttävät B-luokan variantit. Tyyppi 245G oli alun perin hyväksytty vuonna 2008, joten velvollisuus käyttää ilmastointijärjestelmädirektiivin kanssa yhteensopivaa kylmäainetta ei koskenut sitä. Kyseisen tyypin tyyppihyväksynnän laajentamisesta ilmoitettiin komissiolle 22.5.2013 päivätyllä kirjeellä. Sittemmin KBA hyväksyi 3.6.2013 toisenkin Daimlerin esittämän pyynnön, joka koski saman hyväksytyn tyypin laajentamista kattamaan eräät uuden B-luokan, A-luokan ja CLA-luokan mallit.

27. Komission mukaan mainitut laajennuspyynnöt koskivat todellisuudessa tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvoja, joiden tuotannon Daimler oli ilmoittanut vapaaehtoisesti lopettaneensa. Komission näkemyksen mukaan Daimler saattoi KBA:n myöntämien tyypin 245G laajennusten ansiosta jatkaa edellä mainitun tyyppisten ajoneuvojen tuotantoa ja myyntiä ilman, että Daimleria velvoitettiin käyttämään niissä ilmastointijärjestelmädirektiivin kanssa yhteensopivaa kylmäainetta.

28. Komissio lähetti Saksan liittotasavallalle selvityspyynnön 10.6.2013 ja virallisen huomautuksen 27.1.2014. Viimeksi mainitussa huomautuksessa katsottiin, että Saksan viranomaiset olivat sallineet sen, että tammikuun ja kesäkuun 2013 välisenä aikana valmistettiin ja myytiin 133 713 asianomaisen tyyppihyväksynnän vaatimusten vastaista ajoneuvoa, jättäneet määräämättä kyseiselle valmistajalle seuraamuksia ja kiertäneet ilmastointijärjestelmädirektiivin soveltamista.

29. Saksan liittotasavalta vastasi viralliseen huomautukseen 26.3.2014. Ajoneuvojen tyyppihyväksynnän vaatimustenvastaisuutta koskevan väitteen osalta Saksa muistutti, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on puitedirektiivin mukaan harkintavaltaa; lisäksi se katsoi, että tarve noudattaa suhteellisuusperiaatetta esti sitä ryhtymästä konkreettisiin toimiin. Lisäksi Saksan liittotasavalta selitti, että Daimlerin toimittamien seikkojen perusteella oli aihetta olettaa, että R1234yf-kylmäaineen käyttö muodostaisi turvallisuusriskin. Sitä paitsi se katsoi, että tyypin 246, 176 ja 117 ajoneuvojen vaatimustenvastaisuuden vaikutus ilmastointijärjestelmädirektiivillä tavoiteltuun ilmastonsuojelun päämäärään oli vain vähäinen. Direktiivin kiertämistä koskevaan väitteeseen Saksan liittotasavalta vastasi, että KBA:n oli täytynyt hyväksyä tyypin 245G tyyppihyväksynnän laajentamista koskevat pyynnöt sillä perusteella, ettei kyseisellä viranomaisella ollut harkintavaltaa sen jälkeen, kun oli todettu, että puitedirektiivissä säädetyt edellytykset täyttyivät. Lisäksi oli otettava huomioon, että tyyppien 246, 176 ja 117 hyväksyntien voimassaolo oli lakannut, kun Daimler oli lopettanut niiden tuotannon.

30. Komissio osoitti Saksan liittotasavallalle 25.9.2014 perustellun lausunnon, jossa se vahvisti virallisessa huomautuksessa esitetyt väitteet.

31. Saksan liittotasavalta vastasi 25.11.2014 päivätyllä kirjeellä, jossa se toisti samat argumentit, jotka se oli esittänyt viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa.

## III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

32. Komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen 22.12.2016. Saksan liittotasavalta jätti vastineensa 15.3.2017. Asianosaiset jättivät vastauskirjelmänsä 26.4.2017 ja 12.6.2017.

33. Komissio ja Saksan hallitus esittivät 11.1.2018 pidetyssä istunnossa suulliset lausumansa ja vastasivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin.

34. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta on rikkonut puitedirektiivin ja ilmastointijärjestelmädirektiivin mukaisia velvoitteitaan kolmella tavalla: i) jättämällä toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet ajoneuvotyyppien 246, 176 ja 117 saattamiseksi jälleen yhdenmukaisiksi hyväksyttyjen tyyppiensä kanssa (puitedirektiivin 12 ja 30 artikla), ii) jättämällä toteuttamatta seuraamusten soveltamiseksi tarvittavat toimenpiteet (puitedirektiivin 46 artikla, luettuna yhdessä 5 ja 18 artiklan kanssa) ja iii) hyväksymällä 17.5.2013 Daimlerin pyynnön laajentaa ajoneuvotyypin 245G tyyppihyväksyntä ajoneuvoihin, joille oli jo myönnetty sellainen toinen tyyppihyväksyntä, johon sovelletaan ilmastointijärjestelmädirektiivin uusia vaatimuksia, mikä komission mukaan merkitsee kyseisen direktiivin kiertämistä. Saksan liittotasavalta vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään komission kanteen.

## IV Oikeudellinen arviointi

### *A Puitedirektiivin 12 ja 30 artiklan rikkominen*

#### *1 Asianosaisten lausumat*

35. Kanteessaan komissio muistuttaa ensinnäkin, että kun puitedirektiivin 4 artiklan 2 kohtaa ja liitettä IV sekä ilmastointijärjestelmädirektiivin 5 artiklan 4 kohtaa luetaan yhdessä, ne viittaavat siihen, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa ajoneuvotyypit 246, 176 ja 117 olisivat voineet saada EY-tyyppihyväksynnän ainoastaan edellyttäen, että niiden ilmastointijärjestelmissä käytetyn kylmäaineen lämmitysvaikutus olisi enintään 150. Näin ollen on niin, että kun kyseisiin tyyppeihin kuuluvien ajoneuvojen tuotannossa siirryttiin käyttämään kylmäainetta, jonka lämmitysvaikutus oli suurempi, valmistetut uudet ajoneuvot (joita komission arvion mukaan valmistettiin tammikuun 1. päivän 2013 ja kanteen nostamisen [6] välisenä aikana 800 000 kappaletta) eivät olleet enää hyväksytyn tyypin mukaisia. Näissä olosuhteissa KBA:n olisi komission mukaan pitänyt varmistaa, että tuotanto ja valmistetut uudet ajoneuvot olisi saatettu jälleen hyväksytyn tyypin mukaisiksi. Sen olisi muun muassa pitänyt varmistaa ensinnäkin, että tuotannossa käytetyn kylmäaineen lämmitysvaikutus oli enintään 150, ja toiseksi, että tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvoissa, joiden valmistuksessa ja myynnissä oli käytetty kylmäainetta, jolle ei ollut lupaa, ryhdyttäisiin jälleen käyttämään hyväksytyn tyypin vaatimusten mukaista kylmäainetta. KBA ei kuitenkaan ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä asian korjaamiseksi, vaikka se oli saanut tiedon vaatimustenvastaisuudesta: tällä tavoin toimimalla se oli komission mukaan rikkonut puitedirektiivin 12 ja 30 artiklaa. [7] Komissio korostaa erityisesti sitä, että sen lisäksi, ettei KBA peruuttanut tyyppihyväksyntää, se ei myöskään käyttänyt mitään tarjolla olleista vaihtoehdoista, kuten kyseisten ajoneuvojen vetämistä pois markkinoilta ja korjaamista. KBA:n esittämä uhkaus tyyppihyväksynnän peruuttamisesta ei selvästikään ollut puitedirektiivin 12 ja 30 artiklan mukainen asianmukainen toimenpide.

36. Saksan viranomaisten väitteeseen, jonka mukaan KBA ei voinut ryhtyä tehokkaampiin toimenpiteisiin R1234yf-kylmäaineen käyttöä tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvoissa koskevien epäilyjen osalta, komissio vastasi huomauttamalla, ettei puitedirektiivissä säädetä poikkeusperusteista tai seikoista, joiden perusteella jäsenvaltiot voisivat jättää noudattamatta yhdenmukaistettuja teknisiä vaatimuksia siinä tapauksessa, että niiden soveltuvuus on epävarmaa. Päinvastoin direktiivissä jäsenvaltioille asetetaan ehdoton velvollisuus varmistaa, että kaikkia turvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevia teknisiä vaatimuksia noudatetaan. Poikkeuksesta säädetään ainoastaan puitedirektiivin 29 artiklassa tarkoitetussa tapauksessa.

6 Arvio perustuu tyyppien 246, 176 ja 117 myyntimääriin. Ero aiempaan arvioon, jonka mukaan määrä oli 133 713, johtuu siitä, että huomioon on otettu myös 26.6.2013 jälkeen valmistetut ja myydyt ajoneuvot.

7 Vaatimustenvastaisuus on sitä paitsi komission mukaan edelleen ajankohtainen. Tyyppien 246, 176 ja 117 hyväksynnän voimassaolo ei nimittäin sen mukaan lakannut 26.6.2013, kun otetaan huomioon, että myös Daimlerin kyseisen päivän jälkeen valmistamat ajoneuvot vastasivat näitä tyyppejä, vaikka tyyppi 245G olikin laajennettu koskemaan niitä.

37. Vastineessaan Saksan liittotasavalta kiistää ensinnäkin puitedirektiivin 12 artiklan väitetyn rikkomisen. Sen tulkinnan mukaan artiklassa edellytetty tarkastaminen ei tarkoita sen tarkastamista, ovatko itse ajoneuvot hyväksytyn tyypin mukaisia, vaan ainoastaan sen tarkastamista, ovatko vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi abstraktisti soveltuvat toimenpiteet ylipäänsä olemassa. Jos oletetaan, että Saksan liittotasavalta oli velvollinen tarkastamaan ainoastaan sen, noudattiko Daimler tuotannon laadunvalvontaa, vastaaja itsekin katsoo, ettei mikään viittaa siihen, ettei tällainen valvonta olisi toiminut, ja hylkää siten väitteen siitä, että vaatimustenvastaisuus merkitsee automaattisesti laadunvalvontajärjestelmän tarkastamisen laiminlyöntiä.

38. Saksan liittotasavalta kiistää myös väitteen puitedirektiivin 30 artiklan rikkomisesta. Sen näkemyksen lähtökohtana on, että kyseisessä artiklassa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille annetaan nimenomaisesti harkintavaltaa. Näin ollen kyseiset viranomaiset eivät vaatimustenvastaisuuden yhteydessä olisi välittömästi velvollisia peruuttamaan tyyppihyväksyntää, vaan niiden tulisi päinvastoin toimia vaiheittain (”toteutettava vaadittavat toimet”) ja toteuttaa peruuttaminen vasta viimeisenä vaihtoehtona (”tarvittaessa”). Tiivistetysti voidaan todeta, että Saksan liittotasavallan mukaan 30 artiklan sanamuoto edellyttää, että toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tämän vuoksi KBA ei sen mukaan ole toiminut moitittavasti, kun se pyysi Daimleria toimittamaan KBA:lle toimintasuunnitelman, jossa esitettäisiin ehdotuksia ongelman ratkaisemiseksi, ja uhkasi peruuttaa tyyppihyväksynnän ainoastaan siinä tapauksessa, ettei näin olisi asetetun määräajan kuluessa tehty. Peruutusta ei sen mukaan sittemmin voitu määrätä, koska Daimler lopetti kyseisten ajoneuvojen valmistuksen ennen määräajan päättymistä.

39. Vastauksessaan komission väitteeseen, jonka mukaan KBA oli ensin ryhtynyt toimenpiteisiin R1234yf-kylmäaineen käytöstä aiheutuvien riskien selvittämiseksi, Saksan liittotasavalta korostaa, ettei KBA tuolloin voinut sulkea pois direktiivissä 2001/95 tarkoitetun turvallisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran mahdollisuutta. Tältä osin vastaaja huomauttaa, ettei puitedirektiivissä säännellä sitä, mitä tyyppihyväksynnän peruuttamista edeltävänä aikana valmistetuille ja myydyille vaatimustenvastaisille ajoneuvoille tapahtuu. Myöskään ajoneuvojen markkinoilta pois vetämistä koskevaan 32 artiklaan ei voida vedota, koska sitä sovelletaan ainoastaan ajoneuvoihin, jotka aiheuttavat ”vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle, kansanterveydelle tai ympäristönsuojelulle”. Kyseisissä olosuhteissa tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvojen vaatimustenvastaisuus ei nimittäin Saksan liittotasavallan mukaan aiheuttanut aiempaa suurempaa vaaraa liikenneturvallisuudelle eikä kansanterveydelle, ja vaikutus ympäristöön oli sekin ainoastaan vähäinen eikä mitattavissa oleva.

40. Saksan liittotasavallan mukaan KBA toimi käytettävissään olleiden tietojen perusteella harkintavaltansa rajoissa ja punnitsi vaatimustenvastaisuutta ja turvallisuudelle aiheutuvaa vaaraa täysin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. KBA nimittäin selvitti mahdollisesti vaarallista tilannetta ja teki omat tarkastuksensa, jotka eivät tosin vahvistaneet tarvetta toimia nopeasti direktiivissä 2001/95 tarkoitetun vakavan vaaran vuoksi mutta joissa ilmeni kuitenkin leimahdusvaara ja fluorivedylle altistumisen vaara. Kun Daimler sittemmin ilmoitti, että se ryhtyisi 20.10.2015 lähtien käyttämään ajoneuvoissaan R1234yf-kylmäainetta, KBA esitti Daimlerille kirjallisesti kysymyksiä turvatoimista, joiden perusteella kyseinen käyttö olisi ollut sallittua. KBA oli tyytyväinen saamiinsa vastauksiin ja tiedusteli joulukuussa 2015, voitiinko kyseisiä toimia soveltaa myös jo myytyihin 133 713 ajoneuvoon niiden saattamiseksi jälleen tyyppihyväksynnän mukaisiksi. Kun Daimler toi vastauksissaan esiin kylmäaineen poistamiseen liittyvät ongelmat ja huomattavat riskit, joita osien muuttamistarve olisi turvallisuuden kannalta aiheuttanut, KBA antoi teknisen alan yritykselle toimeksiannon arvioida muuntotoimenpiteiden toteuttamiskelpoisuuden. Kun kyseinen yritys totesi, ettei yksiselitteistä arviota ollut mahdollista tehdä ilman monimutkaista tarkastusmenettelyä, KBA pyysi heinäkuussa 2016 Daimlerilta yksityiskohtaisia tietoja kyseisten ajoneuvojen tehtaalla tapahtuvaan muuntamiseen liittyvästä arviointimenetelmästä ja riskianalyysista. Daimlerin syyskuussa 2016 toimittamien analyysien tekninen arvio ei ole vielä valmistunut. Jos arvio on valmistuessaan negatiivinen, KBA:n tarkoituksena on velvoittaa Daimler saattamaan tuotantonsa jälleen vaatimustenmukaiseksi.

41. Vastauskirjelmässään komissio toteaa ensinnäkin, ettei puitedirektiivin 12 artiklassa ainoastaan velvoiteta toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä mahdollisen tuotannon vaatimustenvastaisuuden toteamiseksi vaan sillä pyritään turvaamaan tuotannon vaatimustenmukaisuus varmistamalla tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen siinä tapauksessa, että vaatimustenmukaisuudessa tosiasiassa todetaan puutteita. Puitedirektiivin 30 artiklasta komissio toteaa, etteivät vastaajan esittämät suhteellisuusperiaatetta koskevat näkökohdat oikeuta sitä, ettei vastaaja edelleenkään ole ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin velvoittaakseen Daimlerin saattamaan tuotantonsa jälleen vaatimustenmukaiseksi. Tarkemmin sanottuna se, ettei Saksan liittotasavalta edelleenkään ole antanut vaatimustenmukaisuuden palauttamista koskevaa määräystä vaan on ainoastaan harkinnut sellaisen antamista, ylittää komission mukaan puitedirektiivin mukaisen harkintavallan.

42. Komissio huomauttaa lisäksi, etteivät puitedirektiivin 12 ja 30 artikla jätä jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa yhdenmukaistettujen teknisten vaatimusten noudattamisessa niiden ryhtyessä tarvittaviin toimenpiteisiin tuotannon saattamiseksi jälleen vaatimustenmukaiseksi. Tästä näkökulmasta vaatimustenvastaisuuden ilmastovaikutusten ja ilmastointijärjestelmädirektiivin mukaisen kylmäaineen käytöstä turvallisuudelle oletetusti aiheutuvan vaaran välinen punninta on komission näkemyksen mukaan ristiriidassa kyseisten artiklojen kanssa.

43. Vastauksessaan Saksan liittotasavalta toistaa näkemyksensä, jonka mukaan puitedirektiivin 30 artiklassa tarkoitetut, vaatimustenvastaisuuden yhteydessä toteutettavat ”aiheelliset toimenpiteet” edellyttävät välttämättä kaikkien kyseisen yksittäistapauksen olosuhteiden punnintaa, turvallisuutta ja ihmisten terveyttä koskevat näkökohdat mukaan luettuina. Sen mukaan KBA on käyttänyt harkintavaltaansa oikein ja toiminut asianmukaisesti ja tehokkaasti.

### *2 Arviointi*

44. Ensimmäisen kanneperusteen tarkastelu edellyttää nähdäkseni eräitä lyhyitä alustavia huomioita, jotka valaisevat tämän unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi saatetun, luonteeltaan huomattavan teknisen oikeusriidan oikeudellista taustaa.

#### *a) Alustavat toteamukset*

45. Nyt tarkasteltavan asian kohteena oleva sääntely liittyy Euroopan talousyhteisön 1960-luvulla käynnistämään menettelyyn teknisiä standardeja ja moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntämenettelyjä koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaistamiseksi. Menettelyn tavoitteena on ollut tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen autoteollisuuden alalla. Tätä varten unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön menettelytavan, jossa kaikki ajoneuvojen rekisteröintiä, myyntiä ja markkinoille saattamista koskevat tekniset standardit sisällytetään puitedirektiiviin (alun perin moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 6.2.1970 annettu neuvoston direktiivi,[8] joka on sittemmin korvattu nykyisellä puitedirektiivillä), jota on täydennetty lukuisilla säädöksillä (jäljempänä säädökset), joihin puitedirektiivissä viitataan.[9]

46. Yhdenmukaistettujen teknisten standardien noudattaminen varmistetaan puitedirektiivissä kaksinkertaisella valvonnalla. Valvontaa suoritetaan sekä ennen tuotannon alkamista (jäljempänä etukäteisvalvonta) että tuotannon alkamisen jälkeen (jäljempänä jälkikäteisvalvonta). Etukäteisvalvonnassa, jonka kohteena on asianomaista ajoneuvoa edustava prototyyppi, tarkastetaan, että kyseinen prototyyppi on yhdenmukaistettujen teknisten vaatimusten mukainen.[10] Jos valvonnan tulos on myönteinen, jäsenvaltiot myöntävät kyseiselle ajoneuvotyypille EY-tyyppihyväksynnän, jonka

8 EYVL 1970, L 42, s. 1.

9 Ks. puitedirektiivin liitteessä IV oleva tyhjentävä luettelo.

10 Tästä valvonnasta säädetään puitedirektiivin 4 artiklassa.

tehtävänä on antaa valmistajalle oikeudellinen varmuus siitä, että kaikkia hyväksytyn tyypin mukaisia tuotteita voidaan laillisesti saattaa markkinoille. Koska yhdenmukaistettujen teknisten vaatimusten mukaisuutta on tyyppihyväksynnän yhteydessä jo arvioitu ja siitä on annettu todistus, jälkikäteisvalvonta rajoittuu ainoastaan asianomaisen ajoneuvotyypin tyyppihyväksyntään perustuvan tuotannon ja valmistettujen uusien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuuteen.

47. Komission nyt tarkasteltavassa asiassa esittämä ensimmäinen kanneperuste koskee yksinomaan viimeksi mainittua valvonnan muotoa. Tarkemmin sanottuna komission moitteen mukaan Saksan liittotasavalta ei ole puuttunut siihen, että Daimler, joka oli saanut hyväksynnän tyypeille 246, 176 ja 117, oli valmistanut ajoneuvoja, jotka yhden säädöksen, nimittäin ilmastointijärjestelmädirektiivin, vastaisina eivät olleet täysin kyseisiin tyyppeihin sovellettavien yhdenmukaistettujen teknisten vaatimusten mukaisia. Komission mukaan KBA:n olisi puitedirektiivin 12 artiklan mukaisesti pitänyt reagoida tähän rikkomiseen kyseisen valmistajan tuotannon saattamiseksi jälleen yhdenmukaiseksi hyväksytyn tyypin kanssa ja saman direktiivin 30 artiklan mukaisesti jo valmistettujen ajoneuvojen saattamiseksi yhdenmukaisiksi hyväksytyn tyypin kanssa.

48. Koska Saksan liittotasavalta on omassa kirjelmässään esittänyt kummastakin väitetysti rikotusta artiklasta erillisiä vastaväitteitä, katson aiheelliseksi jakaa ensimmäisen kanneperusteen käsittelyn kahteen osaan.

*b) Tuotannon jälleen yhdenmukaiseksi saattamisen laiminlyöminen*

49. Puitedirektiivin 12 artiklassa (”Tuotannon vaatimustenmukaisuutta koskevat järjestelyt”), jonka sisältöä on selvitetty yksityiskohtaisemmin direktiivin liitteessä X, jäsenvaltioille asetetaan kolmitahoinen velvoite.

50. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tyyppihyväksynnän myöntäessään toteutettava ”tarvittavat toimenpiteet”, joilla tarkastetaan, että hyväksyntää hakenut valmistaja varmistaa riittävin järjestelyin valmistettavien ajoneuvojen yhdenmukaisuuden hyväksytyn tyypin kanssa. Liitteen X mukaan kyseiset toimenpiteet koostuvat laatujärjestelmien arvioinnista (”alkuarviointi”) yhdenmukaistettuun standardiin ISO 10011:1991[11] sisältyvien arvioinnin suunnittelua ja toteuttamista koskevien suuntaviivojen mukaisesti sekä tyyppihyväksynnän kohteen tarkistuksesta ja tuotteita koskevista tarkastuksista (”tuotannon vaatimustenmukaisuus”) 2.2 kohdan mukaisesti (”jäsenvaltion EY-tyyppihyväksyntäviranomaisen on varmistettava, että voimassa on riittävät määräykset ja kirjalliset valvontasuunnitelmat, joista sovitaan valmistajan kanssa kunkin hyväksynnän osalta, jotta voidaan suorittaa määrävälein testit tai niihin liittyvät tarkastukset, joilla tarkistetaan, että ajoneuvo, järjestelmä, osa tai erillinen tekninen yksikkö on edelleen hyväksytyn tyypin mukainen”).

51. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on hyväksynnän myöntämisen jälkeen toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla tarkastetaan, että 1 kohdassa tarkoitetut järjestelyt ovat tuotannon käynnistyttyä edelleen riittävät ja että valmistettavat ajoneuvot ovat edelleen hyväksytyn tyypin mukaisia.

52. Artiklan 3 kohdassa säädetään tilanteesta, jossa 1 kohdassa tarkoitettuja järjestelyjä ei sovelleta, ne poikkeavat merkittävästi sovituista järjestelyistä ja valvontasuunnitelmista tai niiden soveltaminen on lopetettu. Tämän artiklan mukaan kyseisen jäsenvaltion on tällöin toteutettava tarvittavat toimenpiteet, tyyppihyväksynnän peruuttaminen mukaan luettuna, sen varmistamiseksi, että tuotannon vaatimustenmukaisuusmenettelyä noudatetaan asianmukaisesti.

11 Ks. liitteessä X oleva alaviite 1.

53. Saksan liittotasavallan vastineessaan esittämät väitteet koskevat ainoastaan 12 artiklan 1 kohtaa. Siitä vastaaja esittää, että jäsenvaltioille kyseisessä kohdassa asetetun velvoitteen luonne poikkeaa komission kanteessa esitetystä. Vastaajan mukaan jäsenvaltiot eivät muun muassa ole velvollisia varmistamaan, ettei valmistettujen ajoneuvojen vaatimustenmukaisuudessa ole puutteita, vaan ainoastaan tarkistamaan soveltuvien toimenpiteiden olemassaolon tuotannon vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi. Saksan liittotasavallan näkemyksen mukaan sitä ei nyt tarkasteltavassa tapauksessa voida moittia mistään, koska sen mukaan ei ole näyttöä siitä, ettei Daimlerin laadunvalvonta olisi toiminut. Päinvastoin KBA:lle ilmoitettiin alusta lähtien tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvoissa havaitusta vaatimustenvastaisuudesta, joka johtui R134a-kylmäaineen käytöstä R1234yf-kylmäaineen asemesta.

54. En epäile, että 12 artiklan 1 kohtaa voidaan erikseen tarkasteltuna tulkita Saksan liittotasavallan esittämällä tavalla. Ei kuitenkaan voida jättää huomiotta sitä, että se kuuluu – kuten hiukan edempänä juuri todettiin – vain yhtenä osana 12 artiklassa määriteltyyn kokonaiseen tuotannon vaatimustenmukaisuuden valvontajärjestelmään.

55. Jos kyseistä säännöstä siis tarkastellaan kokonaisuudessaan, käy selvästi ilmi, ettei jäsenvaltioilta edellytetä pelkästään ryhtymistä riittäviin toimenpiteisiin tuotannon vaatimustenmukaisuudessa ilmenevien poikkeamien *toteamiseksi* [12] vaan myös ryhtymistä tarvittaviin toimenpiteisiin tuotannon *saattamiseksi jälleen* [13] vaatimustenmukaiseksi.

56. Kuten komissio vastauksessaan lyhyesti huomautti, tästä on osoituksena erityisesti 12 artiklan 3 kohta. Edellä mainittujen poikkeamien toteaminen liittyy jäsenvaltioille kyseisessä kohdassa asetettuun tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä koskevaan velvollisuuteen pelkkänä lähtöoletuksena (”jos – – toteaa, että kohdassa 1 tarkoitettuja järjestelyjä ei sovelleta, ne poikkeavat merkittävästi sovituista järjestelyistä ja valvontasuunnitelmista tai niiden soveltaminen on lopetettu”), mutta kohdan varsinaisena aiheena on kiistatta tuotannon saattaminen tehokkaasti jälleen vaatimustenmukaiseksi (”sen varmistamiseksi, että tuotannon vaatimustenmukaisuusmenettelyä noudatetaan asianmukaisesti”).

57. Tämän perusteella on selvää, että nyt tarkasteltavassa asiassa 12 artiklaa on rikottu. Kun Daimler nimittäin ei 1.1.2013 lähtien toteuttanut riittäviä järjestelyjä hyväksyttyjen tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvojen tuotannon vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi, KBA:n olisi toimivaltaisena viranomaisena pitänyt ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin vaatimustenmukaisuuden palauttamiseksi.

58. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan Saksan liittotasavalta on rikkonut puitedirektiivin 12 artiklaa, on näin ollen mielestäni hyväksyttävä.

*c) Jo valmistettujen ajoneuvojen vaatimustenmukaisiksi saattamatta jättäminen*

59. Puitedirektiivin 30 artiklassa (”Ajoneuvot, järjestelmät, osat tai erilliset tekniset yksiköt, jotka eivät ole hyväksytyn tyypin mukaisia”) säädetään tilanteesta, jossa tuotannon vaatimustenmukaisuuden valvontajärjestelmä ei ole toiminut asianmukaisesti eivätkä valmistajan tuottamat ajoneuvot tämän seurauksena ole niitä vastaavan hyväksytyn tyypin mukaisia. Tällaisessa tilanteessa tyyppihyväksynnän myöntäneen jäsenvaltion on kyseisen artiklan mukaan toteutettava aiheelliset toimenpiteet, jotta ajoneuvot saadaan jälleen hyväksytyn tyypin mukaisiksi; tällainen toimenpide voi olla myös tyyppihyväksynnän peruuttaminen.

12 Kursivointi tässä.

13 Kursivointi tässä.

60. Muistutan ensinnäkin, että nyt tarkasteltavassa asiassa puitedirektiivin 30 artiklan rikkomista koskeva kysymys perustuu 133 713:een tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvoon, jotka Daimler valmisti ja saattoi markkinoille 1.1.–26.6.2013 (tai komission näkemyksen mukaan noin 800 000 ajoneuvoon, jotka valmistettiin ja saatettiin markkinoille 1.1.2013 ja kanteen vireilletulopäivän välisenä aikana) huolimatta siitä, etteivät ajoneuvot olleet tyyppihyväksynnän mukaisia, koska niissä käytettiin ilmastointijärjestelmädirektiivin kanssa yhteensopivan kylmäaineen (R1234yf) asemesta R134a-kylmäainetta. Ajoneuvojen vaatimustenvastaisuuden syynä oli se, että – kuten Daimler oli KBA:lle ilmoittanut – Daimlerin käsityksen mukaan R1234yf-kylmäaineen käyttö olisi aiheuttanut vakavan turvallisuusriskin.

61. Osapuolten kesken on riidatonta, etteivät edellä tämän ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohdassa esitetyt toimet, joihin KBA tämän vaatimustenvastaisuuden vuoksi ryhtyi, johtaneet minkään sellaisen vaatimustenmukaisuuden palauttamiseen tarkoitetun toimenpiteen toteuttamiseen, josta säädetään puitedirektiivin 30 artiklan täytäntöön panemiseksi annetussa kansallisessa säännöksessä (EG-FGV:n 25 §), kuten tyyppihyväksynnän peruuttamiseen, kyseisten ajoneuvojen vetämiseen pois markkinoilta tai korjaamiseen tai liitännäismääräysten antamiseen. Päinvastoin uhattuaan ensin peruuttaa tyyppihyväksynnän (ja asetettuaan määräajan vaatimustenvastaisuuden korjaamiseksi) KBA tyytyi ainoastaan käymään Daimlerin kanssa keskusteluja sen selvittämiseksi, oliko mahdollista kehittää teknisiä ratkaisuja, joiden avulla kyseisissä ajoneuvoissa olisi mahdollista käyttää R1234yf-kylmäainetta ilman turvallisuusriskejä. [14]

62. Saksan liittotasavallan mukaan se, että KBA toimi asiassa tällä tavoin, johtui tarpeesta toimia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, kuten puitedirektiivin 30 artiklan sanamuoto Saksan liittotasavallan mukaan edellyttää (”aiheelliset toimenpiteet”). Kyseisissä olosuhteissa tyyppihyväksynnän peruuttaminen, jota kyseinen säännös ei edellyttänyt (”tarvittaessa”), olisi vastaajan mukaan ollut suhteeton toimenpide, kun huomioon otetaan, että tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvojen vaatimustenvastaisuus oli suhteellisen vähäinen.

63. Sen määrittämiseksi, rikkoiko Saksan liittotasavalta sille puitedirektiivin 30 artiklassa asetettuja velvoitteita, on ensinnäkin selvitettävä, oliko sillä kyseisen artiklan nojalla harkintavaltaa ja jos oli, mikä tämän harkintavallan laajuus oli.

64. Vaikka yleisen viittauksen *”aiheellisiin toimenpiteisiin”*, [15] joilla varmistetaan, että valmistetut ajoneuvot ”saadaan hyväksytyn tyypin mukaisiksi”, voidaan katsoa viittaavan siihen, että kyseisellä säännöksellä jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille jätetään harkintavaltaa toteutettavien toimenpiteiden valinnassa, olen yhtä mieltä komission kanssa siitä, ettei tällainen harkintavalta anna viranomaisille oikeutta tehdä valintaansa muusta kuin *vaatimustenmukaisuuden palauttamiseen soveltuvien* [16] toimenpiteiden joukosta.

65. Tätä johtopäätöstä tukee mielestäni kaksi tärkeää huomiota.

14 Varsinainen määräys kyseisten ajoneuvojen saattamisesta jälleen vaatimustenmukaisiksi sen sijaan annettiin vasta 23.3.2017 eli noin kolme kuukautta sen jälkeen, kun komissio oli pannut kanteen vireille. Sillä ei näin ollen ole tämän oikeudenkäynnin kannalta merkitystä.

15 Kursivointi tässä.

16 Kursivointi tässä.

66. Ensimmäinen koskee 30 artiklan sanamuotoa. Unionin tuomioistuin on – vaikkakin muussa kuin nyt tarkasteltavien direktiivien yhteydessä – jo selventänyt, että jos käytetään sellaista ilmaisua kuin ”aiheelliset toimenpiteet” (tai tarvittavat toimenpiteet) (joka ei sitä paitsi ole suinkaan harvinainen unionin säädösteksteissä) ilman, että sen yhteydessä tarkemmin täsmennetään, millaisia toteutettavien toimenpiteiden on asetetun päämäärän saavuttamiseksi käytännössä sisällöltään oltava, tämä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden valita toteutettavan toimenpiteen *ainoastaan kyseisen tavoitteen saavuttamisen mahdollistavien toimenpiteiden joukost*a.[17]

67. Toinen, vielä tärkeämpi huomio perustuu seikkaan, jonka komissio aivan oikein nosti vastauskirjelmässään esiin: jos jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille myönnettäisiin laajempi harkintavalta, joka olisi riippumaton hyväksytyn tyypin mukaiseksi saamista koskevan tavoitteen saavuttamisesta, se merkitsisi, että yhdenmukaistettu hyväksyntäjärjestelmä, joka määritellään puitedirektiivissä ja muissa säädöksissä, kun niitä luetaan yhdessä, menettäisi *kokonaan tehokkaan vaikutuksensa*.[18] Tällaisen harkintavallan olemassaolosta nimittäin seuraisi, että aina, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset havaitsisivat vaatimustenvastaisuuden, niillä olisi mahdollisuus arvioida, minkä merkityksen ne antavat kyseisen teknisen vaatimuksen noudattamiselle kulloistenkin tosiseikkojen perusteella, ja päättää sen myötä, ryhtyvätkö ne toimiin kyseisten ajoneuvojen saamiseksi hyväksytyn tyypin mukaisiksi. Tulkinta, jonka seurauksena kansalliset viranomaiset saisivat oikeuden päättää, mitä säädöksissä mainittuja teknisiä vaatimuksia täytyy noudattaa, tekisi kuitenkin tyhjäksi yhdenmukaistetun hyväksyntäjärjestelmän tehokkaan vaikutuksen, kun otetaan huomioon, että tehokas vaikutus edellyttää *kaikkien*[19] puitedirektiivin liitteessä IV lueteltuihin säädöksiin sisältyvien yhdenmukaistettujen teknisten vaatimusten noudattamista.

68. Tiivistetysti sanottuna puitedirektiivin 30 artiklan asianmukaisessa tulkinnassa, jossa otetaan huomioon sekä artiklan sanamuoto että sen tehokas vaikutus, on tunnustettava se, ettei kansallisille viranomaisille annettu harkintavalta voi olla riippumaton asetetun päämäärän saavuttamista koskevasta velvollisuudesta eli siitä, että kyseiset ajoneuvot on saatava jälleen hyväksytyn tyypin mukaisiksi.

69. Vaikka nyt tarkasteltavassa tapauksessa onkin totta, ettei tyyppihyväksynnän peruuttaminen ollut nyt tarkasteltavan säännöksen mukaisesti pakollista, on yhtä lailla riidatonta, että puitedirektiivin 30 artiklan kansalliset täytäntöönpanosäännökset tarjosivat laajan valikoiman toimenpiteitä, joilla kyseiset ajoneuvot olisi voitu saada jälleen hyväksyttyjen tyyppien 246, 176 ja 117 mukaisiksi (esimerkiksi ajoneuvojen vetäminen pois markkinoilta ja niiden korjaaminen taikka liitännäinen määräys, jolla valmistaja olisi velvoitettu siirtymään R1234yf-kylmäaineen käyttöön). Näissä olosuhteissa sanamuoto ”aiheelliset toimenpiteet” ei velvoittanut KBA:ta valitsemaan säädettyjen toimenpiteiden joukosta *tiettyä yksittäistä toimenpidettä* mutta velvoitti kyllä sen valitsemaan *jonkin niistä*.[20]

70. Vastaajan väitteet siitä, että sillä oli tarve tasapainottaa keskenään yhtäältä vaatimus saavuttaa ajoneuvojen saattamista jälleen vaatimustenmukaisiksi koskeva tavoite (eli ajoneuvojen muuntaminen niin, että niissä käytetään R1234yf-kylmäainetta) ja toisaalta kyseisen kylmäaineen käytöstä tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvoissa aiheutuneet turvallisuusriskit, eivät mielestäni voi horjuttaa edellä esitettyä johtopäätöstä. Toisin sanoen sitä, ettei tavoitetta saattaa ajoneuvot jälleen vaatimustenmukaisiksi saavutettu, ei voida perustella myöskään Saksan liittotasavallan mainitsemalla tarpeella toteuttaa edellä mainittuja turvallisuusriskejä koskevia selvityksiä.

17 Kursivointi tässä. Ks. jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan osalta (”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle – –”) 26.4.2007 annettu tuomio komissio v. Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, 37 kohta).

18 Kursivointi tässä.

19 Kursivointi tässä.

20 Kursivoinnit tässä.

71. Tältä osin huomautan, että vastaajan päättelyn lähtökohtana on ajoneuvojen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien ”erilaisuus” liitteessä IV lueteltuihin säädöksiin sisältyvien yhdenmukaistettujen teknisten vaatimusten mukaisiin näkökohtiin verrattuna. Tämä käy ilmi erityisesti vastineessa esitetystä väitteestä, jonka mukaan komissio asettaa argumenteissaan kyseisten teknisten vaatimusten ”rajoittamattoman muodollisen noudattamisen” ihmisten terveyden ja elämän suojelun edelle.

72. Tämä lähtökohta on mielestäni virheellinen ja heikentää siten ratkaisevasti vastaajan perusteluja.

73. Minusta näyttää nimittäin selvältä, että pääsääntöisesti turvallisuuden varmistaminen *käy yksiin* säädöksissä annettujen teknisten vaatimusten täyttämisen kanssa. Tämä käy täysin selvästi ilmi, kun luetaan puitedirektiivin johdanto-osan kolmatta perustelukappaletta, jonka mukaan säädöksillä on ensisijaisesti pyrittävä varmistamaan liikenneturvallisuuden ja terveyden suojelun korkea taso. Mainitut vaatimukset eivät suinkaan ole pelkkiä muodollisia vaatimuksia, joiden noudattamatta jättäminen voidaan perustella muilla turvallisuutta koskevilla huolenaiheilla, vaan niissä tiivistyvät tyhjentävästi ne turvallisuutta koskevat huolenaiheet, jotka unionin lainsäätäjän mukaan on otettava tai voidaan ottaa huomioon. [21]

74. Jos säädöksissä on jo määritetty asianmukaiseksi katsottu turvallisuuden taso, on selvää, etteivät jäsenvaltiot voi perustella kyseisten säädösten määräysten noudattamatta jättämistä turvallisuuteen perustuvilla syillä.

75. Näin ollen KBA ei voi vedota tarpeeseen selvittää lämmitysvaikutukseltaan 150:tä pienemmän kylmäaineen (R1234yf) käyttöön liittyviä turvallisuusriskejä perustellakseen sitä, ettei se ole ryhtynyt aiheellisiin toimenpiteisiin sen korjaamiseksi, ettei Daimler ole noudattanut teknistä vaatimusta, joka velvoittaa käyttämään kyseisenlaista ilmastointijärjestelmädirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa mainittua kylmäainetta. Tästä seuraa välttämättä, että Saksan liittotasavallan toiminta kyseisessä tilanteessa on ollut puitedirektiivin 30 artiklan vastaista.

76. Mielestäni tätä johtopäätöstä ei muuta Saksan liittotasavallan vastineessaan esittämä väite, jonka mukaan R1234yf-kylmäaineen käyttö Daimlerin valmistamissa ajoneuvoissa oli omiaan aiheuttamaan direktiivin 2001/95 vastaisen vaaratilanteen.

77. Katson nimittäin, ettei direktiiviä 2001/95 voida soveltaa nyt tarkasteltavaan asiaan. Tämä käy selvästi ilmi puitedirektiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleesta, jonka mukaan direktiivissä säädetään joukko ”turvallisuusvaatimuksia”, joita tarkoitetaan direktiivin 2001/95 1 artiklan 2 kohdassa. Kyseisessä kohdassa säädetään, että ”kun kyseessä ovat tuotteet, joihin sovelletaan yhteisön lainsäädännössä asetettuja erityisiä turvallisuusvaatimuksia, tätä direktiiviä sovelletaan *ainoastaan niihin seikkoihin ja vaaroihin tai vaaraluokkiin, joita kyseiset vaatimukset eivät koske*”; [22] näin ollen direktiivi 2001/95 on katsottava yleissäädökseksi, jota voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun puitedirektiivin ja siinä mainittujen säädösten yhdessä luettuina muodostamaa erityissäädöstä ei sovelleta. Viimeksi mainittuihin sisältyy kuitenkin tekninen vaatimus (tai johdanto-osan 17 perustelukappaleen sanamuodon mukaisesti turvallisuusvaatimus), joka koskee kylmäaineen käyttöä, nimittäin ilmastointijärjestelmädirektiivin 5 artiklan 4 kohta, joten niitä sovelletaan direktiivin 2001/95 asemesta. [23]

78. Lopuksi on tehtävä täsmennys.

21 Kuten puitedirektiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, puitedirektiivillä ja säädöksillä yhdessä toteutettu yhdenmukaistaminen on luonteeltaan tyhjentävä (”Yhteisön sisämarkkinoiden luomisen ja niiden toiminnan vuoksi on syytä korvata jäsenvaltioiden hyväksyntäjärjestelmät yhteisön hyväksyntämenettelyllä, joka perustuu *täydellisen yhdenmukaistamisen* periaatteeseen”). Ks. vastaavasti tuomio 20.3.2014, komissio v. Puola (C-639/11, EU:C:2014:173, 34 ja 35 kohta).

22 Kursivointi tässä.

23 Istunnossa komissio mainitsi toimimattoman kaasupolkimen esimerkkinä turvallisuusriskistä, johon direktiivin 2001/95 säännöksiä ja erityisesti sen 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua ”turvallisen tuotteen” käsitettä sen sijaan sovellettaisiin. Säädöksissä ei ole teknisiä vaatimuksia, jotka koskevat kaasupolkimen valmistamista, joten tällaiseen tilanteeseen sovellettaisiin direktiiviä 2001/95.

79. Sekä asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa että istunnossa osapuolet väittelivät siitä, miten KBA:n olisi pitänyt toimia, jotta se olisi ottanut huomioon Daimlerin ilmaiseman huolen turvallisuudesta rikkomatta kuitenkaan puitedirektiivin 30 artiklaa.

80. Tältä osin olen komission kanssa yhtä mieltä siitä, että tällaisessa tilanteessa KBA olisi voinut nojautua ainoastaan puitedirektiivin 29 artiklassa jäsenvaltioille säädettyyn oikeuteen.

81. Kyseisessä artiklassa, joka sisältyy direktiivin XII lukuun (”Suojalausekkeet”), jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus ottaa huomioon liikenneturvallisuudelle, kansanterveydelle ja ympäristölle aiheutuvat vaarat, jotka johtuvat asiaa koskevissa säädöksissä olevista puutteista tai asiaa koskevien vaatimusten virheellisestä soveltamisesta; siinä ei kuitenkaan anneta jäsenvaltioille oikeutta poiketa yksipuolisesti edellä mainituista teknisistä vaatimuksista.

82. Siinä muun muassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat enintään kuuden kuukauden ajaksi kieltäytyä rekisteröimästä ajoneuvoja tai sallimasta niiden myyntiä tai käyttöönottoa alueellaan, jos i) kyseiset ajoneuvot ovat erityisissä direktiiveissä säädettyjen teknisten vaatimusten mukaisia ja ii) muodostavat vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle tai vahingoittavat vakavasti ympäristöä tai kansanterveyttä ja jos iii) noudatetaan erityistä ilmoitusmenettelyä, johon osallistuvat sekä muut jäsenvaltiot että komissio.

83. Joka tapauksessa – vaikka Saksan liittotasavalta olisi vedonnut tämän artiklan soveltamiseen (mitä se ei tehnyt) – vaikuttaa ilmeiseltä, ettei minkään edellä mainituista edellytyksistä voida katsoa täyttyvän nyt tarkastellussa tapauksessa.

84. Näin ollen katson, että myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hyväksyttävä.

### *B Puitedirektiivin 46 artiklan rikkominen*

#### *1 Asianosaisten lausumat*

85. Kanteessaan komissio katsoo Daimlerin rikkoneen puitedirektiivin 5 ja 18 artiklaa. Tältä osin se muistuttaa ensinnäkin, että 5 artiklan mukaan valmistajan velvollisuus on varmistaa, että asianomaisten ajoneuvojen tyyppihyväksynnän perusteina olevia vaatimuksia noudatetaan kestävällä tavalla. Tammikuusta 2013 lähtien tyyppejä 246, 176 ja 117 ei kuitenkaan valmistettu enää niiden tyyppihyväksynnän mukaisina. Lisäksi komissio muistuttaa, että puitedirektiivin 18 artiklan 1 kohta ja liite IX yhdessä luettuina edellyttävät, että valmistaja toimittaa vaatimustenmukaisuustodistuksen valmiille ajoneuvolle vasta siinä tapauksessa, että ajoneuvo on ”valmistettu hyväksytyn ajoneuvotyypin mukaisesti”. Komission mukaan tästä seuraa, ettei valmistaja voi toimittaa vaatimustenmukaisuustodistusta, ellei kyseinen ajoneuvo ole todistuksessa esitetyn mukaisesti hyväksytyn tyypin mukainen. Kun otetaan huomioon, että tammikuusta 2013 lähtien tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvot eivät enää olleet hyväksytyn tyypin mukaisia, Daimlerin ilmoitus, joka kävi ilmi kyseisten tyyppien ajoneuvoille myönnetyistä vaatimustenmukaisuustodistuksista, ei kuitenkaan vastannut todellisuutta. Tässä yhteydessä komissio muistuttaa, että puitedirektiivin 46 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on omassa lainsäädännössään säädettävä ”tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat” seuraamukset, joita sovelletaan, elleivät valmistajat noudata kyseisen direktiivin säännöksiä. Kun otetaan huomioon, ettei KBA komission näkemyksen mukaan ryhtynyt mihinkään seuraamustoimiin Daimleria vastaan, tässä laiminlyönnissä on kyse puitedirektiivin 46 artiklan rikkomisesta.

86. Vastineessaan Saksan liittotasavalta kiistää puitedirektiivin 46 artiklan rikkomisen. Tältä osin se selventää, että seuraamuksia voidaan määrätä vasta siinä tapauksessa, että KBA antaa edellä mainitun teknisen arvioinnin päätteeksi määräyksen eikä Daimler noudata sitä.

87. Vastauskirjelmässään komissio tyytyy tältä osin korostamaan, että kyseisen artiklan mukaista velvollisuutta määrätä seuraamuksia sovelletaan puitedirektiivin 12 ja 30 artiklan rikkomisesta riippumatta.

*2 Arviointi*

88. Toiseksi Saksan liittotasavallan väitetään laiminlyöneen velvoitettaan määrätä seuraamuksia minkä tahansa puitedirektiivin säännöksen, nyt tarkasteltavassa tapauksessa 5 ja 18 artiklan, rikkomisesta. Ensin mainitussa artiklassa valmistajalle asetetaan lyhyesti sanottuna velvollisuus varmistaa, että sen ajoneuvojen valmistus on kestävällä tavalla niiden teknisten vaatimusten mukaista, joiden noudattamiseen sen tyyppihyväksyntä perustuu, ja jälkimmäisessä artiklassa sille asetetaan velvollisuus toimittaa jokaiselle hyväksytyn ajoneuvotyypin mukaisesti valmistetulle ajoneuvolle vaatimustenmukaisuustodistus.

89. Huomautan ensinnäkin, ettei Saksan liittotasavallan asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa jättämissä vastinekirjelmässä eikä vastauskirjelmässä millään tavalla kiistetä sitä, että Daimler on laiminlyönyt puitedirektiivin 5 ja 18 artiklan mukaiset velvoitteensa; tämä vaikuttaa sitä paitsi käyvän yksiselitteisesti ilmi myös nyt tarkasteltavan asian tosiseikoista. Näin ollen en käsittele tätä seikkaa tämän pidemmin vaan siirryn suoraan arvioimaan kysymystä siitä, voidaanko Saksan liittotasavallan toiminta katsoa puitedirektiivin 46 artiklan rikkomiseksi.

90. Tältä osin muistutan, että kyseisen artiklan ensimmäisen osan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisessa lainsäädännössään seuraamuksista, joita puitedirektiivin säännösten ja siinä lueteltujen säädösten laiminlyöntiin sovelletaan. Näkemykseni mukaan vastaaja on täyttänyt tämän velvollisuuden, kun otetaan huomioon, että EG-FGV:n 37 §:ssä säädetään, että puitedirektiivin 46 artiklassa tarkoitettuihin rikkomuksiin on sovellettava seuraamuksia siten kuin kyse olisi kansallisen oikeuden rikkomuksista.

91. Samaa ei kuitenkaan voi sanoa artiklan toisesta osasta, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten täytäntöön panemiseksi. Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy nimittäin ilmi, ettei KBA määrännyt Daimlerille *mitään* seuraamusta puitedirektiivin 5 ja 18 artiklan rikkomisesta.[24] Tällaisessa laiminlyönnissä on kiistatta kyse puitedirektiivin 46 artiklan rikkomisesta.

92. Saksan liittotasavallan puolustuksekseen esittämät perustelut eivät vakuuta minua siitä, ettei näin olisi.

93. Kyseisten perustelujen mukaan KBA olisi määrännyt puitedirektiivin 46 artiklan mukaiset seuraamukset vasta sitten, kun olisi saatu päätökseen tekninen arviointi riskeistä, joita olisi liittynyt jo valmistettujen ja myytyjen vaatimustenvastaisten ajoneuvojen muuntamiseen käyttämään R1234yf-kylmäainetta, mikäli kyseisten ajoneuvojen muuntamista koskeva määräys olisi annettu eikä sitä olisi noudatettu. Saksan liittotasavalta lähtee nimittäin siitä virheellisestä oletuksesta, että puitedirektiivin 5 ja 18 artiklassa valmistajalle asetettujen velvoitteiden laiminlyönnistä ei tulisi määrätä seuraamuksia itsenäisesti vaan ainoastaan seurauksena siitä, ettei jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteitä, joilla vaatimustenmukaisuus puitedirektiivin 12 ja 30 artiklan mukaisesti pyritään palauttamaan, ole noudatettu.

24 Tästä syystä on mielestäni ilmeistä, että – toisin kuin komissio kanteessaan tekee – ei ole tarpeellista viitata oikeuskäytännössä muotoutuneisiin perusteisiin sen selvittämiseksi, ovatko jäsenvaltioiden unionin oikeuden rikkomuksista määräämät seuraamukset luonteeltaan tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

94. Mielestäni vaikuttaa päinvastoin kiistattomalta, että puitedirektiivin 46 artiklassa säädettyä velvollisuutta soveltaa puitedirektiivin säännösten rikkomiseen tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia on sovellettava *riippumatta*[25] puitedirektiivin 12 ja 30 artiklassa säädetystä velvollisuudesta saattaa ajoneuvo hyväksytyn tyypin mukaiseksi.

95. Tämän vahvistaa – kuten komissio vastauskirjelmässään aivan oikein toteaa – se, että puitedirektiivillä perustetussa järjestelmässä 46 artiklalla tavoitellaan eri päämääriä kuin 12 ja 30 artiklalla. Kun viimeksi mainittujen artiklojen – jotka on säädetty direktiivissä mainittuihin säädöksiin sisältyvien teknisten vaatimusten noudattamisen tueksi – tarkoituksena on saavuttaa tavoitteet, joihin kyseisillä artikloilla pyritään, eli ensisijaisesti liikenneturvallisuus, kansanterveyden suojelu ja ympäristönsuojelu,[26] 46 artiklan – jolla varmistetaan tyyppihyväksyntäjärjestelmän tehokas soveltaminen – tavoitteena on pääasiassa sellaisten sisämarkkinoiden luominen ja niiden toiminta, joille on ominaista valmistajien välinen rehellinen kilpailu.[27]

96. Vaikka nyt tarkasteltava asia osoittaa, että mainittujen artiklojen yhtäaikainen soveltaminen on mahdollista siinä tapauksessa, että jonkin puitedirektiivin säännöksen noudattamatta jättäminen johtaa vaatimustenvastaisuuteen, on selvää, ettei voida väittää, että 12 ja 30 artiklan rikkomisen ja 46 artiklan rikkomisen välillä olisi riippuvuussuhde niin, että viimeksi mainitussa säädetty seuraamusvelvollisuus koskisi ainoastaan tilanteita, joissa ensin mainituissa artikloissa säädettyjä toimenpiteitä ei ole toteutettu vaatimustenmukaisuuden palauttamiseksi.

97. Näin ollen KBA:n olisi pitänyt puuttua Daimleria koskevien, puitedirektiivin 5 ja 18 artiklassa asetettujen velvollisuuksien laiminlyöntiin soveltamalla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Koska se kuitenkin laiminlöi tätä seuraamuksia koskevaa velvollisuuttaan, Saksan liittotasavallan on todettava rikkoneen puitedirektiivin 46 artiklaa.

98. Mielestäni unionin tuomioistuimen on näin ollen hyväksyttävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva toinen kanneperuste.

### *C Ilmastointijärjestelmädirektiivin kiertäminen laajentamalla tyypin 245G tyyppihyväksyntää*

#### *1 Asianosaisten lausumat*

99. Kanteessaan komissio viittaa ensinnäkin puitedirektiivin 14 artiklaan ja muistuttaa, että hyväksytty tyyppi voidaan laajentaa muihin, kyseisestä tyypistä poikkeaviin ajoneuvoihin, jos nämä ajoneuvot täyttävät ne oikeudelliset ehdot, jotka olivat alkuperäisen tyyppihyväksynnän myöntämisen edellytyksenä, ja jos niiden voidaan katsoa kuuluvan kyseiseen tyyppiin puitedirektiivin liitteessä II olevassa B osassa tarkoitettujen kriteerien perusteella. Komission mukaan nämä ehdot eivät täyty nyt tarkasteltavassa tapauksessa, jossa tyyppi 245G, joka oli hyväksytty ajankohtana, jolloin ilmastointijärjestelmädirektiivi ei vielä ollut tullut sovellettavaksi, ulotettiin ajoneuvoihin, jotka oli hyväksytty (ja valmistettu) tyyppeihin 246, 176 ja 117 kuuluvina ajoneuvoina ajankohtana, jolloin direktiivi oli jo tullut sovellettavaksi. Tässä ei nimittäin komission mukaan ole kyse direktiivissä tarkoitetusta laajennuksesta vaan tyyppihyväksynnän korvaamisesta laajentamisen varjolla, jolloin kyse on siis unionin lainsäädännön kiertämisestä. Komissio katsoo, että tämän johtopäätöksen vahvistavat tietyt puitedirektiivin säännökset ja erityisesti sen 6 artiklan 6 kohta, jonka mukaan jo hyväksyttyä tyyppiä ei voida hyväksyä uudelleen, liitteessä II oleva 7 kohta ja liitteet VII ja IX. Komission mukaan mainitut säännökset sulkevat pois tyyppihyväksynnän korvaamisen mahdollisuuden. Tässä yhteydessä

25 Kursivointi tässä.

26 Ks. puitedirektiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa mainitut tavoitteet.

27 Ks. puitedirektiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa mainittu tavoite.

komissio korostaa, että laajennuksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että olemassa oleva ajoneuvotyyppi voidaan mukauttaa uusia ajoneuvoja varten teknisten innovaatioiden myötä käyttöön otettuihin uusiin vaatimuksiin – ei sen sijaan sitä, että voimassa olevat vaatimukset mukautetaan tiettyyn ajoneuvotyyppiin.

100. Vastineessaan Saksan liittotasavalta esittää, että kun KBA hyväksyi olemassa olleen tyypin 245G laajentamisen ajoneuvoihin, joille oli jo myönnetty tyyppihyväksynnät, joihin sovellettiin ilmastointijärjestelmädirektiivin vaatimuksia, nimittäin tyyppihyväksynnät 246, 176 ja 117, KBA:n tarkoituksena ei ollut kyseisen direktiivin kiertäminen. Saksan liittotasavallan mukaan mainittujen tyyppien tuotanto sitä paitsi lopetettiin pysyvästi 26.6.2013. Tyypin 245G laajennushakemuksen kohteena olevien ajoneuvojen oli siten katsottava kuuluvan eri tyyppiin kuin tyyppien 246, 176 ja 117 mukaisina hyväksytyt ajoneuvot.

101. Vastaaja korostaa joka tapauksessa sitä, ettei ilmastointijärjestelmädirektiivissä kielletä aiemman tyyppihyväksynnän laajentamista. Päinvastoin vaatimus, jonka mukaan kaikkien ajoneuvojen tuli noudattaa kyseisen direktiivin määräyksiä niiden ensimmäisen rekisteröinnin ajankohtana, tuli voimaan vasta 1.1.2017. Saksan liittotasavalta korostaa lisäksi sitä, että laajentaminen nimenomaisesti sallitaan puitedirektiivin 45 artiklan 5 kohdassa. Se esittää myös, ettei puitedirektiivin 6 artiklan 6 kohdassa säädetä ehdotonta tyyppihyväksynnän korvaamisen kieltoa.

102. Vastauskirjelmässään komissio katsoo, että myöhemmin kuin 26.6.2013 valmistetut tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvot ovat teknisesti samanlaisia kuin ennen kyseistä ajankohtaa valmistetut ajoneuvot. Se, että kyseisillä ajoneuvoilla on 26.6.2013 lähtien erilainen tyyppihyväksyntä, on komission mukaan näin ollen asia, joka liittyy oikeudellisiin seikkoihin eikä tosiseikkoihin. Tästä lähtökohdasta komissio esittää, ettei vastaajalla ollut oikeutta hyväksyä Daimlerin hakemusta, joka koski tyypin 245G laajentamista, koska hakemus koski ajoneuvoja, joille oli jo aiemmin myönnetty hyväksyntä tyyppien 246, 176 ja 117 mukaisina. Komission mukaan Daimlerin hakemuksen hyväksyminen oli näin ollen puitedirektiivin 6 artiklan 6 kohdan vastaista.

*2 Arviointi*

103. Lyhyesti sanottuna Saksan liittotasavallan väitetään kolmanneksi kiertäneen ilmastointijärjestelmädirektiiviä. Komission mukaan Saksa kiersi direktiiviä hyväksyessään Daimlerin hakemukset tyypin 245G laajentamisesta; kyseinen tyyppi oli hyväksytty vuonna 2008, eikä siihen siten sovellettu velvollisuutta käyttää ilmastointijärjestelmädirektiivin kanssa yhteensopivaa kylmäainetta. Hakemuksen mukaan tyyppi oli tarkoitus laajentaa koskemaan ajoneuvoja, joille oli jo myönnetty toiset tyyppihyväksynnät (246, 176 ja 117) ja joihin kyseisten hyväksyntien perusteella sovellettiin ilmastointijärjestelmädirektiiviä. Vastaaja kiistää komission väitteen ilmoittamalla, että tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvojen valmistus oli lopetettu vapaaehtoisesti 26.6.2013.

104. Huomautan ensinnäkin, ettei komission kannevaatimuksessa ole nyt tarkasteltavan kanneperusteen osalta ilmoitettu, mitä nimenomaisia yhdenmukaistetun hyväksyntäjärjestelmän säännöksiä komissio olettaa rikotun. Komission kirjelmässä esitettyjen perustelujen nojalla on kuitenkin aihetta katsoa, että väitetyn rikkomuksen oikeudellisena perusteena on se, ettei Daimlerin laajennushakemuksen hyväksyminen sovi yhteen i) puitedirektiivissä säädetyn jälkikäteisvalvontajärjestelmän eikä ii) puitedirektiivillä tavoitellun päämäärän kanssa. Tarkastelen siksi kumpaakin näistä kanneperusteen osista erikseen.

105. Ensimmäisessä osassa komissio huomauttaa, että jälkikäteisvalvonnan toteutustavat, joissa rajoitutaan tarkastamaan, onko ajoneuvo hyväksytyn tyypin mukainen, edellyttävät välttämättä, että yksittäiset ajoneuvot ovat täsmälleen hyväksyttyjen tyyppiensä mukaisia ja että nämä tyypit puolestaan vastaavat niitä teknisiä vaatimuksia, jotka olivat voimassa tyyppihyväksynnän myöntämishetkellä. Komission mukaan tyyppihyväksyntää koskevissa säännöksissä säädetään tästä syystä ensinnäkin, ettei

aiemmin hyväksytylle tyypille voida myöntää uutta tyyppihyväksyntää (puitedirektiivin 6 artiklan 6 kohta).[28] Toiseksi niissä komission mukaan säädetään, että kullekin hyväksytylle tyypille on annettava valmistenumero, joka ilmaisee voimassa olleen oikeudellisen tilanteen tyyppihyväksynnän myöntämishetkellä ja joka ei saa olla epäselvä (puitedirektiivin liitteessä II oleva 7 kohta ja liite VII), ja että jokaisen markkinoille saatetun ajoneuvon mukana on toimitettava vaatimustenmukaisuustodistus, joka niin ikään sisältää tietoa edellä mainitusta oikeudellisesta tilanteesta (puitedirektiivin liite X). Komission mukaan tästä seuraa, että puitedirektiivissä, etenkin sen 12 ja 30 artiklassa, määritettyyn jälkikäteisvalvontajärjestelmään sisältyy hiljainen ”tyyppihyväksynnän korvaamiskielto”, jota KBA rikkoi hyväksymällä Daimlerin hakemukset.

106. En ole vakuuttunut komission tulkinnasta, jonka nojalla komissio katsoo, että Daimlerin hakema tyypin 245G laajennus on ristiriidassa jälkikäteisvalvontajärjestelmän perussäännösten, erityisesti puitedirektiivin 6 artiklan 6 kohdan, kanssa sillä perusteella, että laajennuksen kohteena olleille ajoneuvoille oli aiemmin myönnetty muita tyyppihyväksyntiä.

107. Tällainen tulkinta on sitä paitsi nähdäkseni kyseisen 6 artiklan 6 kohdan sanamuodon vastainen.

108. Vaikka kyseisessä säännöksessä nimittäin mainitaankin, että valmistaja voi jättää ainoastaan yhden hyväksyntähakemuksen, siinä selvennetään myös, että rajoitus koskee ”kutakin ajoneuvotyyppiä”. Näin ollen komission johtopäätös voidaan hyväksyä vain siinä tapauksessa, että näytetään toteen, että ajoneuvot, joita hyväksytyn tyypin 245G laajennus koskee, ovat puitedirektiivin liitteessä II olevassa B osassa tarkoitettujen kriteerien osalta täysin samanlaisia kuin ajoneuvot, jotka oli aiemmin hyväksytty tyyppien 246, 176 ja 117 mukaisiksi. Ainoastaan siinä tapauksessa voitaisiin nimittäin komission tavoin katsoa, että Daimlerin laajennushakemus koskee sellaista *ajoneuvotyyppiä*, joka oli jo aiemmin saanut tyyppihyväksynnän, jolloin se, että KBA hyväksyy tällaisen hakemuksen, olisi puitedirektiivin 6 artiklan 6 kohdan vastaista.

109. Asianosaiset kävivät edellä kuvatusta kysymyksestä vilkasta keskustelua erityisesti istunnossa.

110. Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että koska kyseessä on tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanneperusteen hyväksymisen kannalta keskeinen kysymys, todistustaakka siitä, että valmistenumeroilla 246, 176 ja 117 merkityt ajoneuvot kuuluvat samaan tyyppiin kuin ne, joita tyypin 245G hyväksyntähakemus koskee, on komissiolla, jonka on esitettävä unionin tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta.[29]

111. Seuraavaksi esitän, millä perusteella katson, ettei komissio ole näyttänyt tätä toteen todistustaakkansa mukaisesti.

112. Komission johtopäätös, jonka mukaan tyyppeihin 246, 176 ja 117 kuuluvat ajoneuvot ovat täysin samanlaisia kuin ne, joita tyypin 245G hyväksynnän laajentamista koskeva hakemus koskee, vaikuttaa perustuvan siihen, että vastaavat kauppanimet ja mallit ovat kaikissa tapauksissa täsmälleen samat. Tämä ei kuitenkaan riitä todisteeksi. On totta, että ajoneuvon ”rakenteen ja suunnittelun olennaiset osat” ovat puitedirektiivin liitteessä II olevan B osan mukaan M1-luokan ajoneuvojen osalta yksi ”tyypin” kolmesta olennaisesta ominaisuudesta[30] ”valmistajan” ja ”valmistajan tyyppinimityksen” lisäksi. Saksan liittotasavalta on kuitenkin esittänyt lukuisia Eurooppaa koskevia esimerkkejä, joissa on kyse ajoneuvoista, jotka ovat rakenneominaisuuksiltaan samanlaisia tai lähes samanlaisia mutta jotka on

28 Vastauksessaan komissio esittää kyseisen artiklan sisällön hieman eri tavalla: se näet väittää, että artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, ettei millekään ajoneuvolle, jota laajennus koskee, ole aiemmin haettu tyyppihyväksyntää. Tämä seikka ei kuitenkaan heikennä jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa esitettyjä perusteluja.

29 Ks. mm. tuomio 27.1.2011, komissio v. Luxemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, 49 kohta).

30 M1-luokka on se, johon tyypin 245G laajennushakemuksen kohteena olevat ajoneuvot kuuluvat. Puitedirektiivin liitteessä II olevassa A osassa, jossa ajoneuvoluokat määritellään, kyseiseen luokkaan sisällytetään ”matkustajien kuljettamista varten suunnitellut ja rakennetut ajoneuvot, joissa on kuljettajan istuimen lisäksi istuimet enintään kahdeksalle matkustajalle”.

hyväksytty eri tyyppeinä; kuten Saksan liittotasavalta näillä esimerkeillään haluaa osoittaa, unionin lainsäätäjä on tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleella lainsäädännöllä halunnut antaa ilmaisulle ”valmistajan tyyppinimitys” *ratkaisevan merkityksen*[31] yksittäisen tyypin ulottuvuuden määrittämisessä. Tästä seuraa, että siinäkin tapauksessa, että tyyppeinä 246, 176 ja 117 hyväksytyt ajoneuvot olisivat täysin samanlaisia kuin ne, joita tyypin 245G laajennus koskee, sitä tosiseikkaa, että Daimler käytti niiden tapauksessa *eri* tyyppinimityksiä, on pidettävä tapahtuma-aikaan sovellettavan lainsäädännön valossa riittävänä perusteena johtopäätökselle, jonka mukaan kyse on *eri*[32] ajoneuvotyypeistä.

113. On selvää, että kyseisestä sääntelystä seuraa välttämättä, että valmistajalle jätetään tiettyä harkintavaltaa. Juuri tästä syystä puitedirektiivin liitteen II korvaamisesta ja liitteiden IV, IX ja XI muuttamisesta 14.7.2011 annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 678/2011 (jäljempänä asetus N:o 678/2011) tyypin olennaisten ominaisuuksien luettelosta poistettiin ”valmistajan tyyppinimitys”.[33]

114. Näin ollen on siis Saksan liittotasavallan tavoin katsottava, että nyt tarkasteltavaan asiaan sovellettavassa lainsäädännössä valmistajalle jätetään tosiasiallisesti vapaus ratkaista tyypin käsitteen ulottuvuus.

115. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei komissio ole riittävällä tavalla näyttänyt toteen, että tyyppeinä 246, 176 ja 117 hyväksytyt ajoneuvot olisivat samanlaisia kuin ne, joita tyypin 245G laajennushakemus koskee, ja että se, että KBA hyväksyi kyseiset hakemukset, olisi näin ollen ollut ristiriidassa puitedirektiivissä säädetyn jälkikäteisvalvontajärjestelmän kanssa, erityisesti 6 artiklan 6 kohdassa säädetyn tyyppihyväksynnän korvaamiskiellon kanssa.

116. Saman kanneperusteen toisessa osassa komissio väittää, että Daimlerin tyyppihyväksynnän laajennushakemuksen hyväksyminen on ristiriidassa puitedirektiivin tavoitteiden kanssa, erityisesti siltä osin kuin kyse on uusien ajoneuvojen korkeatasoisuuden varmistamisesta turvallisuuden ja ympäristönsuojelun kannalta. Komissio nimittäin katsoo, että tämän suojelun tason turvaamiseksi annettujen määräysten – eli puitedirektiivin liitteessä IV lueteltuihin säädöksiin sisältyvien määräysten – tehokas noudattaminen vaarantuisi, jos kyseisellä direktiivillä sallittaisiin hyväksynnän laajentaminen tiettyihin sellaisen tyypin ajoneuvoihin, johon sovellettavista teknisistä vaatimuksista johtuva turvallisuuden ja ympäristönsuojelun taso olisi alhaisempi kuin taso, joka saavutetaan siihen tyyppiin, johon mainitut ajoneuvot aikaisemman hyväksynnän perusteella kuuluivat, sovellettavilla vaatimuksilla.

117. Tältä osin totean aluksi, että nähdäkseni puitedirektiivin turvallisuutta ja ympäristön suojelua koskevat tavoitteet voivat olla tyypin 245G laajentamista koskevan hakemuksen hyväksymisen esteenä ainoastaan siinä tapauksessa, että tällaisen johtopäätöksen tueksi voidaan esittää seikkoja, jotka perustuvat direktiivin tai siihen liittyvien säädösten säännöksiin. On sitä paitsi perusteltua olettaa, että kun unionin lainsäätäjä sääntelee nyt tarkasteltavan kaltaisia erittäin teknisiä aihealueita, se sääntelee keskeisiä näkökohtia nimenomaisilla ja täsmällisillä säännöksillä.

118. Näin ollen onkin syytä pohtia, onko tyyppihyväksynnän laajentamista koskevia säännöksiä (puitedirektiivissä) tai lämmitysvaikutukseltaan 150:tä pienemmän kylmäaineen käyttöä koskevan teknisen vaatimuksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä (ilmastointijärjestelmädirektiivissä) tulkittava siten, että tyypin 245G hyväksynnän laajentamista ajoneuvoihin, jotka on jo hyväksytty

31 Kursivointi tässä.

32 Kursivointi tässä.

33 On syytä täsmentää, että liitteen II uutta versiota ei sovelleta nyt tarkasteltavaan tapaukseen, jossa laajennushakemuksen kohteena oleva tyyppi oli hyväksytty vuonna 2008, koska asetuksen N:o 678/2011 3 artiklan 1 kohdassa säädetään yksiselitteisesti, että asetusta sovelletaan ainoastaan 29.10.2012 ja sen jälkeen hyväksyttyihin ajoneuvotyyppeihin. Tarkennuksena siihen, mitä tekstissä on jo todettu, täsmennän, että liitteen II nyt tarkasteltavan asian tosiseikkoihin sovellettavan version mukaan ”tyypillä” tarkoitetaan ajoneuvoja, jotka ovat samanlaisia ainakin valmistajan, valmistajan tyyppinimityksen sekä rakenteen ja suunnittelun olennaisten osien, nimittäin alustan/pohjalevyn (selvät ja olennaiset erot) ja moottorin (polttomoottori/sähkömoottori/hybridi), osalta. Nykyisessä versiossa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 678/2011, sen sijaan säädetään, että ajoneuvotyypillä tarkoitetaan ajoneuvoja, jotka ovat samanlaisia valmistajan toiminimen sekä (kun kyse on itsekantavasta korista) korirakenteen olennaisten osien suunnittelun ja kokoonpanon puolesta.

tyyppien 246, 176 ja 117 mukaisiksi, koskevan hakemuksen hyväksyminen sopii yhteen puitedirektiivin turvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden kanssa. Toisin sanoen on selvitettävä, voidaanko puitedirektiivillä sallia edistymisen lisäksi myös *tilapäinen perääntyminen*[34] mainittuihin tavoitteisiin pyrkimisessä.

119. Tähän kysymykseen on nähdäkseni vastattava myöntävästi.

120. Muistutan ensinnäkin, että puitedirektiivin 14 artiklassa määriteltyä tyyppihyväksynnän laajentamista koskevat säännökset ovat osa yleisempää sääntelyä, joka sisältyy saman direktiivin V lukuun; kyseistä lukua sovelletaan aina, kun jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset päättävät, etteivät hyväksyttyyn tyyppiin kuuluviin ajoneuvoihin hyväksynnän myöntämisen jälkeen tehdyt muutokset anna aihetta uuteen tyyppihyväksyntään.[35] Edellä mainituista muutoksista seuraa ”laajennus”, jos hyväksyntäasiakirjoihin merkittyjen tietojen muuttamisen lisäksi vaaditaan lisätarkastuksia tai uusia testejä, jos jokin tyyppihyväksyntätodistuksen sisältämä tieto on muuttunut ja jos voimaan tulee hyväksyttyyn ajoneuvotyyppiin sovellettavia uusia teknisiä vaatimuksia.

121. Direktiivin 14 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että tyyppihyväksynnän laajennus on yksinkertaistettu menettely, johon puitedirektiivissä annetaan tyypillisesti mahdollisuus siinä tapauksessa, että asianomaisiin ajoneuvoihin sovellettavien uusien teknisten vaatimusten voimaantuloon on tarpeen vastata. Sen sijaan 14 artiklasta tai mistään muustakaan yhdenmukaistetun järjestelmän säännöksestä ei käy ilmi, että – kuten komissio on useita kertoja toistanut – haetun laajennuksen tulisi *perustua tekniikan kehitykseen*[36] niin, että sillä pyrittäisiin saavuttamaan turvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevat puitedirektiivin tavoitteet.

122. Komissio ei siis voi pätevästi väittää, että Daimlerin KBA:lle esittämien hakemusten kaltaisen laajennushakemuksen hyväksymisen on katsottava olevan ristiriidassa puitedirektiivin kanssa pelkästään sillä perusteella, että kyseisille ajoneuvoille oli aiemmin myönnetty tyyppien 246, 176 ja 117 mukaiset tyyppihyväksynnät, joissa lämmitysvaikutukseltaan matalamman kylmäaineen käyttöä koskevaa teknistä vaatimusta soveltamalla taattiin korkeampi turvallisuuden ja ympäristönsuojelun taso.

123. Tämän johtopäätöksen tueksi on nähdäkseni lisäksi tarpeen muistuttaa, että ilmastointijärjestelmädirektiivissä, jonka tavoitteena on suojella ympäristöä rajoittamalla fluorattujen kasvihuonekaasujen päästöjä, on omaksuttu *asteittainen lähestymistapa*.[37] Siinä jäsenvaltioita kielletään 1.1.2011 lähtien myöntämästä uusia tyyppihyväksyntöjä ajoneuvoille, jotka on varustettu kylmäaineella, jonka lämmitysvaikutus on yli 150, mutta sen lisäksi siinä nimenomaisesti säädetään, että jäsenvaltiot voivat evätä rekisteröinnin edellä mainitun säännöksen vastaisella kylmäaineella varustetuilta ajoneuvoilta *vasta 1.1.2017 alkaen*.[38] Edellä mainitusta siirtymäajasta seuraa siis, että 1.1.2017 saakka ajoneuvoissa, jotka kuuluivat aiemmin kuin 1.1.2011 hyväksyttyyn tyyppiin, oli oikeus käyttää kylmäainetta, joka ei ollut ilmastointijärjestelmädirektiivin vaatimusten mukaista.

124. Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että jos Daimler olisi aluksi jättänyt hakematta tyyppihyväksyntää asianomaisille ajoneuvoille, jotka vastasivat tyyppejä 246, 176 ja 117, se olisi edellä mainitun siirtymäajan ansiosta voinut myöhemmillä hakemuksilla saada laajennuksen tyypin 245G hyväksynnälle, johon sisältyi voimassa olleiden teknisten vaatimusten vastaisen kylmäaineen käyttö, 1.1.2017 saakka. Jos ilmastointijärjestelmädirektiivi sallii tällaisen toiminnan, johon liittyy

34 Kursivointi tässä.

35 Ks. puitedirektiivin 13 artikla.

36 Kursivointi tässä.

37 Kursivointi tässä.

38 Ks. ilmastointijärjestelmädirektiivin 5 artiklan 5 kohta.

turvallisuuden ja ympäristönsuojelun tavoitteisiin nähden ilmeisiä haitallisia vaikutuksia, on mielestäni selvää, ettei nyt tarkasteltavassa tapauksessa tyypin 245G hyväksynnän laajennushakemuksen hyväksymisen, jonka haitallinen vaikutus kyseisiin tavoitteisiin olisi vastaavanlainen tai jopa vähäisempi, tule katsoa olevan ristiriidassa niiden kanssa, kuten komissio väittää.

125. Tätä tukee myös se seikka, että KBA:n hyväksymä tyyppihyväksynnän laajennushakemus koski tyyppiä, joka oli hyväksytty ennen puitedirektiivin voimaantulopäivää (29.4.2009):[39] puitedirektiivin 45 artiklan 5 kohdan mukaanhan direktiivin voimaantulo ei mitätöi ennen 29.4.2009 myönnettyjä tyyppihyväksyntiä *eikä estä tällaisten hyväksyntien laajentamista*.[40]

126. Tältä osin huomautan lisäksi, että juuri nyt tarkasteltavan kaltaiset tapaukset ovat – kuten komissio itsekin istunnossa nimenomaisesti myönsi – saaneet komission 27.1.2016 annetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta[41] ehdottamaan, että tyyppihyväksynnät myönnetään enintään viiden vuoden ajaksi eikä niiden voimassaoloaikaa voida jatkaa.[42] Tällaisen säännöksen ansiosta voitaisiin nimittäin välttää tyyppihyväksyntää koskevan sääntelyn käyttäminen väärin niin, että valmistajat voivat joissakin tapauksissa esittää toistuvia tiettyä tyyppihyväksyntää koskevia laajennushakemuksia tai laajennushakemuksia, joiden tarkoituksena on välttyä soveltamasta uusia teknisiä vaatimuksia, jotka nostavat turvallisuuden ja ympäristönsuojelun tasoa.

127. Johtopäätöksenäni katson, että se, että KBA hyväksyi pyynnön, joka koski tyypin 245G laajentamista ajoneuvoihin, jotka oli aiemmin hyväksytty tyyppeihin 246, 176 ja 117 kuuluvina ajoneuvoina, ei ole ristiriidassa myöskään puitedirektiivissä asetettujen turvallisuuden ja ympäristönsuojelun tavoitteiden kanssa.

128. Näin ollen katson, että unionin tuomioistuimen on hylättävä kolmas jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanneperuste.

## V Ratkaisuehdotus

129. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

– Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2007/46/EY 12 ja 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on jättänyt toteuttamatta aiheelliset toimenpiteet, jotta tyyppien 246, 176 ja 117 ajoneuvot saataisiin jälleen hyväksyttyjen tyyppiensä mukaisiksi.

– Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut puitedirektiivin 46 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on jättänyt toteuttamatta aiheelliset toimenpiteet seuraamusten täytäntöön panemiseksi Daimlerin rikottua direktiivin 5 ja 18 artiklaa.

– Kanne hylätään muilta osin.

– Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan kaksi kolmasosaa komission oikeudenkäyntikuluista, ja se määrätään vastaamaan kahdesta kolmasosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan. Komissio korvaa yhden kolmasosan Saksan liittotasavallan oikeudenkäyntikuluista, ja se määrätään vastaamaan yhdestä kolmasosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan.

39 Kyseinen päivämäärä on pääteltävissä puitedirektiivin 45 artiklan 1 kohdasta luettuna yhdessä saman direktiivin liitteen XIX kanssa.

40 Kursivointi tässä.

41 COM(2016) 31 final.

42 Ks. asetusehdotuksen 33 artikla.