



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAL BOBEK

10 päivänä kesäkuuta 2021¹

Yhdistetyt asiat C-177/19 P, C-178/19 P ja C-179/19 P

Saksan liittotasavalta

vastaan

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid ja

Euroopan komissio (C-177/19 P)

ja

Unkari

vastaan

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid ja

Euroopan komissio (C-178/19 P)

ja

Euroopan komissio

vastaan

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles ja

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

Muutoksenhaku – Ympäristö – Asetus (EU) 2016/646 – Kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöt (Euro 6) – Kunnallisen ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta rajoittaa tiettyjen ajoneuvojen käyttöä – Paikallisyksiköiden asiavaltuus – Kantajia suoraan koskeva toimi – Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä – Komission täytäntöönpanovalta – Päästöjen enimmäisarvojen (NTE) määrittäminen typen oksidien päästöille todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen (RDE) testausmenettelyssä – Epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant soveltaminen – Osittainen kumoaminen – Kumoamisen ajallisten vaikutusten rajoittaminen

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

I Johdanto

1. Tiettyjen dieselkäyttöisten ajoneuvojen tosiasiallisia päästöjä koskevan hyvin tunnetun skandaalin johdosta Euroopan komissio otti vuonna 2016 käyttöön todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen (real driving emissions, jäljempänä RDE) testausmenettelyn täydentämään aiempaa laboratoriomenettelyä eli uutta eurooppalaista ajosykliä (New European Driving Cycle, jäljempänä NEDC). Viimeksi mainittu oli ollut ainoa testausmenettely, jota siihen saakka oli käytetty uusien kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen tyyppihyväksynnässä. Lisäksi komissio vahvisti tyypin oksidien massan enimmäisarvot, joita näissä RDE-testeissä ei saa ylittää.

2. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi 13.12.2018 antamallaan tuomiolla osittain Ville de Paris'n (jäljempänä Pariisin kaupunki), Ville de Bruxelles'n (jäljempänä Brysselin kaupunki) ja Ayuntamiento de Madridin (jäljempänä Madridin kaupunki) nostamat kanteet ja kumosi osittain komission asetuksen, jossa RDE-testeille määritettiin tietyt arvot tyypin oksidipäästöjen osalta.² Unionin yleinen tuomioistuin lähinnä totesi, että määrittäessään nämä arvot liian korkeiksi komissio de facto muutti unionin lainsäätäjän säätämää Euro 6 -normia, mitä se ei ollut toimivaltainen tekemään.³

3. Saksan liittotasavalta, Unkari ja komissio (jäljempänä yhdessä valittajat) vaativat valituksissaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion. Näissä valituksissa tulee esille useita kysymyksiä, joista kaksi on ehkä muita tärkeämpiä. Ensimmäinen kysymys on luonteeltaan menettelyllinen. Se liittyy suoraan koskemisen käsitteeseen sellaisen jäsenvaltion alueellisen yksikön osalta, joka haluaa riitauttaa unionin toimen. Toinen kysymys on luonteeltaan aineellinen. Miten laaja liikkumavara komissiolla on, kun sille on annettu valtuudet muuttaa perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia antamalla täytäntöönpanolainsäädäntöä?

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

4. Ennen kuin uusi ajoneuvomalli voidaan saattaa markkinoille Euroopan unionissa, valmistajan on asetettava se tyyppihyväksyntämenettelyyn. Tässä menettelyssä on tarkoitus varmistaa, että ajoneuvon prototyyppi täyttää kaikki turvallisuutta, ympäristöä ja tuotantoa koskevat unionin vaatimukset (sellaisina kuin ne esitetään keskeisessä lainsäädännössä ja asian kannalta merkityksellisissä sääntelytoimissa).⁴

5. Tässä menettelyssä tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa ollut tärkein säädös oli puiteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/46/EY (puitedirektiivi).⁵

² Asetuksen (EY) N:o 692/2008 muuttamisesta kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta 20.4.2016 annettu komission asetus (EU) 2016/646 (EUVL 2016, L 109, s. 1) (jäljempänä riidanalainen asetus).

³ Tuomio Ville de Paris, Ville de Bruxelles ja Ayuntamiento de Madrid v. komissio (T-339/16, T-352/16 ja T-391/16, EU:T:2018:927; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

⁴ Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus CLCV ym. (Dieselmoottoreiden estolaite) (C-693/18, EU:C:2020:323), jossa havainnollistetaan ajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevaa unionin sääntelykehystä.

⁵ EUVL 2007, L 263, s. 1. Kyseinen direktiivi on nyt kumottu moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta, asetusten (EY) N:o 715/2007 ja (EY) N:o 595/2009 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/46/EY kumoamisesta 30.5.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/858 (EUVL 2018, L 151, s. 1).

6. Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltiot saavat rekisteröidä ainoastaan sellaiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt, jotka täyttävät tämän direktiivin vaatimukset, ja sallia ainoastaan näiden myynnin tai käyttöönoton.

Ne eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa tai käyttöä tiellä perusteiden, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt täyttävät tämän direktiivin vaatimukset.”

7. Direktiivin 2007/47 liitteeseen IV, jonka otsikko on ”Ajoneuvojen EY-tyyppihyväksyntää koskevat vaatimukset”, sisältyi muun muassa luettelo sovellettavista säädöksistä.

8. Kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta merkityksellinen sääntelytoimi oli moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 715/2007.⁶ Sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksella ”säädetään yhteiset tekniset vaatimukset, jotka koskevat moottoriajoneuvojen, jäljempänä ’ajoneuvot’, ja niiden varaosien, kuten pilaantumista rajoittavien laitteiden, tyyppihyväksyntää niiden päästöjen osalta”.

9. Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että tyyppihyväksyntää koskevat erityismenettelyt, -testit ja -vaatimukset, joilla muutetaan kyseisen asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti.⁷

10. Asetuksen N:o 715/2007 10 artiklassa säädetään muun muassa, että henkilöajoneuvojen ja henkilökuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen osalta Euro 5 -päästörajoja sovelletaan 1.9.2009 alkaen tyyppihyväksyntään ja että 1.1.2011 alkaen uusia ajoneuvoja, jotka eivät ole kyseisen normin mukaisia, ei voida enää rekisteröidä, myydä tai ottaa käyttöön. Siinä myös säädetään, että Euro 6 -päästörajoja sovelletaan 1.9.2014 alkaen tyyppihyväksyntään ja että 1.9.2015 alkaen uusia ajoneuvoja, jotka eivät ole kyseisen normin mukaisia, ei voida enää rekisteröidä, myydä tai ottaa käyttöön. Asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I olevista taulukoista 1 ja 2 ilmenee, että raja-arvo typen oksidien päästöille on dieselkäyttöisten henkilöajoneuvojen ja henkilökuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen ajoneuvoluokassa Euro 5 -normin osalta 180 mg/km ja Euro 6 -normin osalta 80 mg/km.

11. Asetuksen N:o 715/2007 14 artiklan 3 kohdan mukaan komissio seuraa saman asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä, testejä ja vaatimuksia sekä päästöjen mittaamisessa käytettäviä testisyklejä. Jos tämän johdosta havaitaan, että ne eivät enää ole

⁶ EUVL 2007, L 171, s. 1. Tätä asetusta on sittemmin muutettu, ja se on edelleen voimassa. Tässä esitetty asetuksen sanamuoto on se, jota sovellettiin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

⁷ Valvonnan käsittävä sääntelymenettely esitetään menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL 1999, L 184, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 17.7.2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/512/EY (EYVL 2006, L 200, s. 11), 5 a artiklassa. Kyseisen päätöksen johdanto-osan 7a perustelukappaleen mukaan valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä olisi noudatettava, ”kun on kyse laajakantoisista toimenpiteistä, joilla muutetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun säädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia. — Säädöksen keskeisiä osia voi muuttaa ainoastaan lainsäätäjä perustamissopimuksen nojalla”.

asianmukaisia tai eivät enää vastaa todellisia päästöjä, niitä mukautetaan kyseisen säännöksen mukaan vastaamaan tieliikenteessä ajamisesta todellisuudessa syntyviä päästöjä. Tarvittavat toimenpiteet, joilla muutetaan tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti.

12. Asetuksen N:o 715/2007 4 ja 5 artiklan täytäntöönpanemiseksi on annettu 18.7.2008 komission asetus (EY) N:o 692/2008.⁸ Asetuksen N:o 692/2008 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan uusien kevyiden ajoneuvojen on noudatettava uusia päästörajoja ja tekniset vaatimukset tulevat voimaan kahdessa vaiheessa siten, että Euro 5 tulee voimaan 1.9.2009 ja Euro 6 tulee voimaan 1.9.2014. Kyseisessä asetuksessa vahvistetaan siten Euro 5- ja Euro 6 -eritelmien mukaisten ajoneuvojen tyyppihyväksyntään tarvittavat vaatimukset.

13. Asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ajoneuville myönnetään EY-tyyppihyväksyntä muun muassa päästöjen osalta, jos valmistaja osoittaa, että kyseinen ajoneuvo läpäisee asetuksen eri liitteissä määritellyt testimenettelyt. Saman artiklan 2 kohdassa selvennetään lähinnä, että ominaisuuksistaan riippuen ajoneuvoille on tehtävä liitteen I kuvassa I.2.4 määriteltyjä erilaisia testejä, jotka itsessään kuvataan asetuksen eri liitteissä. Asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ”valmistajan on varmistettava teknisillä toimenpiteillä, että pakokaasu- ja haihtumispäästöjä rajoitetaan tehokkaasti tämän asetuksen mukaisesti ajoneuvon tavanomaisen elinkaaren ajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa”.

14. Syyskuussa 2015 alkoi niin sanottu dieselgate-skandaali, kun Yhdysvaltojen ympäristönsuojeluvirasto syytti virallisesti Volkswagen AG:tä Yhdysvaltojen päästönormien rikkomisesta. Kyseinen ajoneuvovalmistaja myönsi sen jälkeen, että useisiin dieselkäyttöisiin ajoneuvoihin oli asennettu ”estolaite” maailmanlaajuisesti.⁹ Kyseinen laite pystyi havaitsemaan, milloin ajoneuvoa testattiin laboratoriossa, ja aktivoimaan päästöjen valvontajärjestelmänsä typen oksidien päästönormien noudattamista varten.¹⁰ Muualla kuin laboratorio-olosuhteissa kyseinen laite kuitenkin sulki päästöjen valvontajärjestelmän, mikä tarkoitti sitä, että ajoneuvon päästöt ylittivät Yhdysvalloissa sallitun typen oksidien raja-arvon. Myöhemmin paljastui, että saman valmistajan ja useiden muiden valmistajien muut ajoneuvot eivät myöskään täyttäneet unionin lainsäädännössä määritettyä typen oksidien päästöraja-arvoa.¹¹

15. Tähän tilanteeseen reagoitiin unionissa antamalla lainsäädäntöä, muun muassa asetuksen (EY) N:o 692/2008 muuttamisesta kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta 10.3.2016 annettu komission asetus (EU) 2016/427.¹² Kyseisellä asetuksella otettiin käyttöön RDE-testausmenettely. Tämän uuden testausmenettelyn tarkoituksena on selvittää todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen todellinen taso paremmin kuin

⁸ Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 täytäntöönpanosta ja muuttamisesta annettu asetus (EUVL 2008, L 199, s. 1). Tätä asetusta on sittemmin muutettu, ja se on edelleen voimassa. Tässä esitetty asetuksen sanamuoto on se, jota sovellettiin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

⁹ Ks. mm. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen helmikuussa 2019 julkaisema asiakirja ”EU:n vastaus dieselgate-skandaaliin”, Aihekohtainen katsaus, s. 12. Ks. myös Bundesgerichtshofin (ylin tuomioistuin, Saksa) 25.5.2020 antama tuomio, asia VI ZR 252/19 (DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, etenkin 16–19 kohta), jossa tätä havainnollistetaan lähemmin.

¹⁰ Estolaitteen käsitteestä ks. tuomio 17.12.2020, X (Dieselmootoreiden estolaite) (C-693/18, EU:C:2020:1040); samankaltaisista kysymyksistä on parhaillaan vireillä useita muita asioita, esim. asia C-128/20, GSMB Invest (EUVL 2020, C 271, s. 21); asia C-134/20, Volkswagen (EUVL 2020, C 271, s. 21) ja asia C-145/20, Porsche Inter Auto ja Volkswagen (EUVL 2020, C 279, s. 20).

¹¹ Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen asiakirja, s. 18. Ks. myös European Commission, Joint Research Centre, *Urban NO2 Atlas*, 2019, 1 jakso.

¹² EUVL 2016, L 82, s. 1.

aiemmin käytetyssä testausmenettelyssä, NEDC:ssä. Viimeksi mainitussa ajoneuvojen pakokaasupäästöjä arvioitiin niiden tyyppihyväksyntämenettelyn kuluessa ainoastaan standardoiduissa laboratorio-olosuhteissa.

16. Pian sen jälkeen komissio antoi asetuksen N:o 2016/646 eli riidanalaisen asetuksen, joka on yksi direktiivissä 2007/46 säädetyt tyyppihyväksyntämenettelyn mukaisista sääntelytoimista. Riidanalaisessa asetuksessa täydennetään RDE-testejä koskevia vaatimuksia määrittämällä typen oksidien päästöille enimmäisarvot (NTE-arvo, not-to-exceed), joita ei saa ylittää testeissä. Nämä arvot perustuvat epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuihin (jäljempänä tunnusluvut), joita sovelletaan asetuksessa N:o 715/2007 Euro 6 -standardille asetettuihin päästörajoihin.¹³

17. Riidanalaisella asetuksella muutetaan asetusta N:o 692/2008 monessa suhteessa. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 alakohdassa etenkin korvataan asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 10 kohdan kolmas alakohta seuraavasti: ”Kunnes asetuksen [N:o 715/2007] 10 artiklan 4 kohdassa annetuista päivämääristä on kulunut kolme vuotta ja 10 artiklan 5 kohdassa annetuista päivämääristä neljä vuotta, sovelletaan seuraavia säännöksiä”.

18. Lisäksi riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 6 alakohdassa ja liitteessä II muutetaan asetuksen N:o 692/2008 liitettä III A muun muassa lisäämällä siihen 2.1.1–2.1.3 kohta. Liitteessä III A olevassa 2.1.1 kohdassa määritetään lopulliseksi vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuksi typen oksidien massalle ”1 + margin”, kun margin = 0,5. Tässä ”margin” on ”parametri, jolla otetaan huomioon PEMS-laitteiden [PEMS = kannettava päästöjenmittausjärjestelmä] myötä syntyvät uudet mittausepävarmuudet. Sitä tarkastellaan vuosittain uudelleen ja tarkistetaan, kun PEMS-menettelyn laatu paranee tai tekniikka kehittyy”. Samassa liitteessä olevassa 2.1.2 kohdassa säädetään, että poiketen siitä, mitä 2.1.1 kohdassa säädetään, voidaan viiden vuoden ja neljän kuukauden ajan asetuksen N:o 715/2007 10 artiklan 4 ja 5 kohdassa annetuista päivämääristä ja valmistajan pyynnöstä typen oksidien massan osalta voidaan soveltaa väliaikaista vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua CFpollutant 2,1.

III Valituksenalainen tuomio

19. SEUT 263 artiklan nojalla nostamissaan kanteissa muut osapuolet vaativat unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen asetuksen. Pariisin kaupunki myös vaati, että unionin yleinen tuomioistuin velvoittaa komission maksamaan yhden euron symbolisen summan korvauksena vahingosta, jota sille on aiheutunut riidanalaisen asetuksen antamisesta.

20. Unionin yleinen tuomioistuin antoi 13.12.2018 valituksenalaisen tuomion, jossa se hyväksyi kanteet osittain.

21. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että riidanalainen asetus on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi, joka koskee muita osapuolia suoraan eikä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

22. Kanteiden asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin päätti arvioida ensin kanneperusteita, joissa vedottiin siihen, ettei komissiolla ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että Euro 6 -ajoneuvoja koskeva typen oksidien päästöraja, sellaisena kuin se määritetään asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I, on

¹³ Ks. valituksenalaisen tuomion 1 kohta.

kyseisen asetuksen *keskeinen osa*. Komissio ei näin ollen voinut muuttaa tätä rajaa komitean toteuttamassa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä annetulla toimella. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että määritellessään riidanalaisessa asetuksessa RDE-testeissä noudatettavat typen oksidien päästöjen enimmäisarvot ja määrittäessään epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant komissio oli käytännössä *muuttanut* näiden päästöjen Euro 6 -standardin mukaisia rajoja.

23. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, että antaessaan riidanalaisen asetuksen komissio ylitti sille asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdassa annetun toimivallan ja näin ollen rikkoi saman asetuksen 4 artiklan 1 kohtaa. Prosessiekonomiaan liittyvistä syistä unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut muita kanneperusteita ja vastaajien esittämiä väitteitä.

24. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen asetuksen liitteessä II olevan 2 kohdan ottaen huomioon, että vastaajien esittämät väitteet koskivat ainoastaan kyseistä asetuksen osaa, joka voitiin erottaa riidanalaisen asetuksen muista säännöksistä. Jotta ei vaaranneta sekä ajoneuvoalan että olemassa olevaan lainsäädäntöön luottaneiden kuluttajien oikeutettuja taloudellisia intressejä ja jotta vältetään lainaukko, unionin yleinen tuomioistuin sovelsi SEUT 264 artiklaa. Se päätti näin ollen pitää kumotun säännöksen vaikutukset voimassa takautuvasti ja myös tulevaisuudessa enintään 12 kuukautta, kunnes on annettu uusi säännöstö.

25. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Pariisin kaupungin vahingonkorvausvaatimuksen sillä perusteella, ettei vahinkoa ollut näytetty toteen.

IV Menettely unionin tuomioistuimessa

26. Unionin tuomioistuimeen 22.2.2019 toimittamassaan valituksessa Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion, hylkää kanteet ja velvoittaa muut osapuolet korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- toissijaisesti muuttaa valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 3 kohtaa siten, että kumottujen säännösten vaikutukset pysytetään voimassa enimmäismääräajan, joka on pitempi kuin 12 kuukautta.

27. Unionin tuomioistuimeen 22.2.2019 toimittamassaan valituksessa Unkari vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion, hylkää kanteet ja velvoittaa muut osapuolet korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- toissijaisesti kumoaa kyseisen tuomion tuomiolauselman siltä osin kuin siinä määrätään, että kumotuilla säännöksillä on vaikutuksia enintään 12 kuukauden ajan, ja pysyttää kumotut säännökset nämä säännökset korvaavan uuden lainsäädännön antamiseen asti.

28. Unionin tuomioistuimeen 23.2.2019 toimittamassaan valituksessa komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion, hylkää kanteet ja velvoittaa muut osapuolet korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
- toissijaisesti kumoaa valituksenalaisen tuomion, palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen uudelleentarkastelua varten ja päättää, että oikeudenkäyntikuluista molemmissa oikeusasteissa päätetään myöhemmin.

29. Muut osapuolet puolestaan vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää valitukset ja velvoittaa valittajat korvaamaan niiden oikeudenkäyntikulut. Toissijaisesti ne vaativat, että unionin tuomioistuin palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä voi tutkia kumoamisperusteet, joita ei siellä tarkasteltu.

30. Asiassa C-177/19 P Romania, Slovakian tasavalta ja Euroopan autonvalmistajien yhdistys (European Automobile Manufacturers' Association, jäljempänä ACEA) hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Saksan liittotasavallan vaatimuksia. Asiassa C-178/19 P ACEA hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Unkarin vaatimuksia. Asiassa C-179/19 P ACEA hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

31. Osapuolet ja väliintulijat vastasivat unionin tuomioistuimen niille esittämiin kirjallisiin kysymyksiin.

32. Viidennen jaoston puheenjohtajan 28.1.2021 antamalla määräyksellä nämä kolme asiaa yhdistettiin ratkaisuehdotuksen esittämistä ja tuomion antamista varten.

V Arviointi

33. Tässä ratkaisuehdotuksessa kutakin valittajien esittämää valitusperustetta käsitellään seuraavasti.

34. Ensinnäkin tutkitaan muiden osapuolten asiavaltuutta koskevat perusteet ja väitteet (A): koskeeko riidanalainen asetus muita osapuolia suoraan (Unkarin ensimmäisen valitusperusteen toinen osa ja Saksan ensimmäinen ja toinen valitusperuste) (1) ja edellyttääkö riidanalainen asetus täytäntöönpanotoimenpiteitä muihin osapuoliin nähden (Unkarin ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa) (2).

35. Seuraavaksi tarkastelen valitusperusteita, jotka koskevat unionin yleisen tuomioistuimen tekemää aineellista arviointia (B) tutkimalla yhdessä komission ainoan valitusperusteen ja Saksan kolmannen valitusperusteen, jotka molemmat koskevat komission väitettyä toimivallan puuttumista. Lopuksi arvioin valitusperusteita, joissa arvostellaan unionin yleisen tuomioistuimen aineellisista toteamuksistaan tekemiä päätelmiä (C): kumoamisen laajuutta (Saksan neljäs valitusperuste) (1) ja kumoamisen ajallisia vaikutuksia (Saksan viides valitusperuste ja Unkarin toinen valitusperuste) (2).

A Kanteiden tutkittavaksi ottaminen: muiden osapuolten asiavaltuus

1. Koskeeko riidanalainen asetus muita osapuolia suoraan?

a) Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

36. Unkarin ensimmäisen valitusperusteen toinen osa koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki todetessaan, että riidanalainen asetus koskee muita osapuolia suoraan. Unkarin mukaan riidanalainen asetus koski suoraan ajoneuvovalmistajia ja kansallisia viranomaisia, joiden tehtävänä on ainoastaan tarkastaa riidanalaisen asetuksen säännösten noudattaminen. Unkari etenkin katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaa siltä osin kuin kyseinen säännös ei koske kansallisten viranomaisten toimivallan käyttöä liikenne- tai ympäristösäännösten alalla eikä vaikuta siihen. Mainitun säännöksen soveltamisala on suppeampi. Sillä pyritään varmistamaan, että uudet ajoneuvot ovat kyseisessä direktiivissä säädettyjen teknisten määräysten mukaisia.

37. Samankaltaisia väitteitä esitetään Saksan ensimmäisessä valitusperusteessa. Muiden osapuolten sääntelytoimivallan käyttöön liikenteen valvonnan alalla mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset ovat seurausta muista unionin oikeuden välineistä ja säännöksistä mutta eivät riidanalaisesta asetuksesta. Sen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, että paikallisviranomaiset ovat määrittäneet alueita, joilla liikennettä rajoitetaan, on etenkin arvioitava ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin 2008/50 /EY nojalla.¹⁴ Riidanalaisen asetuksen soveltamisala ja vaikutus rajoittuvat normien määrittämiseen moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnälle.

38. Saksan toinen valitusperuste koskee myös unionin yleisen tuomioistuimen sitä koskevaa arviointia, koskiko riidanalainen asetus muita osapuolia suoraan. Kyseisessä valitusperusteessa Saksa kuitenkin arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on väitetysti esittänyt riittämättömät perustelut tälle seikalle. Saksan hallitus – jota Slovakian hallitus ja ACEA tältä osin tukevat – lähinnä arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on perustanut tarkastelunsa, joka koskee riidanalaisen setuksen mahdollisia vaikutuksia muihin osapuoliin, direktiivin 2007/46 eikä riidanalaisen asetuksen säännöksiin.

b) Arviointi

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”kahden kriteerin on täytyttävä kumulatiivisesti sen edellytyksen osalta, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen on koskettava suoraan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista”.¹⁵

¹⁴ 21.5.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 152, s. 1).

¹⁵ Esim. äskettäin tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Tätä taustaa vasten tarkastelen seuraavaksi valittajien esittämiä väitteitä. Katson, että valituksenalaisen tuomion perustelut, joissa käsitellään SEUT 263 artiklassa tarkoitettua suoraan koskemista, ovat riittävän selkeät ollakseen täysin ymmärrettäviä (1) mutta että unionin yleinen tuomioistuin on todellakin tulkinnut virheellisesti direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan ulottuvuutta (2). On kuitenkin myös muita syitä, joiden perusteella riidanalainen asetus koskee muita osapuolia suoraan SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla (3).

1) Riittävät perustelut

41. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”tuomion perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmevä unionin yleisen tuomioistuimen päättely siten, että asianosaisille selviävät ratkaisun syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden”.¹⁶

42. Päätelmään, jonka mukaan riidanalainen asetus koskee muita osapuolia suoraan, johtanut unionin yleisen tuomioistuimen päättely selitetään mielestäni selkeästi. Näin ollen on hylättävä Saksan väite valituksenalaisen tuomion perustelujen riittämättömyydestä.

43. Unionin yleinen tuomioistuin käytti merkittävän osan valituksenalaisesta tuomiosta (41–84 kohta) sen arvioimiseen, vaikuttiko riidanalainen asetus suoraan muiden osapuolten asemaan. On totta, että unionin yleisen tuomioistuimen kyseisissä tuomion kohdissa esittämässä päättelyssä keskitytään suureksi osaksi direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan merkitykseen ja siihen liittyviin seurauksiin. On kuitenkin myös niin, että riidanalaisesta asetuksesta väitetysti aiheutuvat vaikutukset ovat seurausta asetuksen vuorovaikutuksesta direktiivin 2007/46 kyseisen säännöksen kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lähinnä, että kuten muut osapuolet ovat väittäneet, riidanalaisella asetuksella de facto nostetaan tyypin oksidien päästörajaa Euro 6 -normin mukaisesti rekisteröitäville ajoneuvoille, kun taas direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohta estää jäsenvaltioita rajoittamasta Euro 6 -ajoneuvojen ”käyttöä” ympäristönäkökohtien perusteella.

44. Perustelut ovat siten tyydyttävät: unionin yleinen tuomioistuin selitti asianmukaisesti, miksi sen näkemyksen mukaan riidanalaisella asetuksella muutettiin muiden osapuolten oikeusasemaa ja miksi näin tapahtui ilman, että tätä varten olisi ollut tarpeen antaa muita toimia.

45. Todellinen kysymys koskee kuitenkin sitä, ovatko nämä perustelut päteviä. Toisin sanoen ratkaiseva kysymys liittyy tämän väitteen perusteltavuuteen: tulkitsiko ja sovelsiko unionin yleinen tuomioistuin oikein direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaa?

46. Tältä osin en voi hyväksyä unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä.

2) Rajoitetaanko 4 artiklan 3 kohdalla kaupunkien toimivaltaa rajoittaa (Euro 6-) ajoneuvojen käyttöä?

47. Lyhyesti sanottuna tarkastellessaan sitä, koskeeko riidanalainen asetus muita osapuolia suoraan, unionin yleinen tuomioistuin perusti päätelmänsä yhteen ainoaan tekijään: direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaan. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kyseinen säännös estää jäsenvaltioiden viranomaisia kieltämästä (tai rajoittamasta) Euro 6 -ajoneuvojen käyttöä ympäristönäkökohtien perusteella.

¹⁶ Ks. mm. tuomio 4.4.2017, Euroopan oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48. Mielestäni direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaa ei voida tulkita tällä tavalla. Kyseisellä säännöksellä nähdäkseni ainoastaan säännellään teknisiä *tuotestandardeja*, jotka tyyppihyväksynnälle asetetaan ajankohtana. jona ajoneuvo *saatetaan alun perin* markkinoille. Sen tarkoituksena ei ole estää jäsenvaltioita tai niiden paikallisyksiköitä, kuten muita osapuolia, ottamasta käyttöön toimenpiteitä, joilla säännellään ajoneuvojen *myöhempää käyttöä* ja liikennettä asianomaisilla alueilla etenkin *ympäristönäkökohtien* perusteella, eikä se myöskään pysty estämään sitä.

49. Unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdasta vaikuttaa – ensi näkemältä – eittämättä perustuvan kyseisen säännöksen sanamuotoon. Sen toisessa alakohdassa nimittäin säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa kieltää muun muassa ”ajoneuvojen – *– käyttöä tiellä*”, jos ne täyttävät direktiivin vaatimukset.¹⁷ Jos ajoneuvo on Euro 6 -normien mukainen, jäsenvaltiot eivät siis voi kieltää sen käyttöä, eikä sitä voi kieltää myöskään jäsenvaltion maantieteellinen osa, kuten alue tai kaupunki. Jos jäsenvaltion osa kieltäisi Euro 6 -normin mukaisten ajoneuvojen pääsyn tietyille kyseisen valtion alueille, kuten sen suurimpiin kaupunkeihin tai niissä sijaitseville alueille, tämä voisi teknisesti ottaen merkitä rajoitusta tai estettä ”tiellä käytölle” kyseisessä jäsenvaltiossa.

50. Kun kyseistä säännöstä kuitenkin luetaan kokonaisuutena ja direktiivin asiayhteydessä siten, että otetaan huomioon unionin lainsäätäjän tavoittelema päämäärä ja direktiivin alkuperä, sen merkitys vaikuttaa kuitenkin olevan erilainen ja sen ulottuvuus suppeampi kuin unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt.

51. Ensinnäkin direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan suppea soveltamisala paljastuu, jos sen toiseen alakohtaan sisältyvää viittausta ajoneuvojen käyttöön ei lueta säännöksen muista osista irrallaan vaan yhdessä niiden kanssa. Kyseisen koko alakohdan mukaan jäsenvaltiot ”eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa tai käyttöä tiellä *perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin*, jos kyseiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt täyttävät tämän direktiivin vaatimukset”.¹⁸ Perusteet, jotka voivat estää jäsenvaltioiden toimet tältä osin, ovat siten ainoastaan sellaisia, jotka *liittyvät ajoneuvojen rakenteeseen ja toimintaan* (eivätkä ensisijaisesti ympäristö- tai terveystieteellisiä) ja ajoneuvojen saattamiseen markkinoille – niiden rekisteröintiin, myyntiin, käyttöönottoon tai käyttöön (eikä niiden myöhempään käyttöön tai sääntelyyn).

52. Toiseksi direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan kahden alakohdan välillä on rakenteellinen suhde. Vaikka ainoastaan toiseen alakohtaan sisältyy viittaus ”käyttöön”, näiden kahden alakohdan välillä on selkeä vastaavuus. Niiden sanamuoto vaikuttaa nimittäin täydentävän toisiaan: ensimmäisessä alakohdassa asetetaan *myönteinen* velvoite (jäsenvaltiot ”saavat ”), kun taas toisessa alakohdassa asetetaan *kielteinen* velvoite (jäsenvaltiot ”eivät saa”).¹⁹ Molemmat velvoitteet koskevat kuitenkin samaa asiaa, nimittäin sen varmistamista, että jäsenvaltiot toteuttavat unionin laajuisen menettelyn ajoneuvojen tyyppihyväksyntää varten. Nämä kaksi alakohtaa muistuttavatkin valokuvaa ja sen negatiivia: ne kuvaavat samaa kohdetta mutta päinvastaisissa väreissä. Siten olisi outoa, jos tällaisessa tilanteessa toisen alakohdan soveltamisala olisi yhtäkkiä paljon laajempi kuin ensimmäisen alakohdan – kuten unionin yleisen tuomioistuimen kyseisestä säännöksestä esittämästä tulkinnasta juuri seuraa.

¹⁷ Kursivointi tässä.

¹⁸ Kursivointi tässä.

¹⁹ Tämä koskee suurinta osaa kieliversioista, mukaan lukien espanjan, tšekin, saksan, englannin, italian, portugalin, slovakian ja suomen versiot.

53. Kolmanneksi direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan asiayhteyteen ja tarkoitukseen perustuva tarkastelu ei tue unionin yleisen tuomioistuimen näkemystä. Direktiivin *tavoite* ja *aineellinen soveltamisala* ovat nimittäin hyvin erityisiä. Kuten direktiivin 2007/46 johdanto-osan 1, 2 ja 22 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivillä pyritään edistämään sisämarkkinoita ottamalla käyttöön yhteisön hyväksyntämenettely, joka koskee moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää ja joka perustuu täydellisen yhdenmukaistamisen periaatteeseen. Tätä tarkoitusta varten direktiivissä luodaan – kuten sen 1 artiklassa säädetään – yhdenmukaistetut puitteet, joihin kuuluvat hallinnolliset säännökset ja tekniset vaatimukset, jotka koskevat kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien uusien ajoneuvojen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksyntää, jolloin tavoitteena on helpottaa niiden rekisteröintiä, myyntiä ja käyttöönottoa (nykyisessä) Euroopan unionissa.

54. Vaikka unionin lainsäätäjän asettamien teknisten vaatimusten tarkoituksena on muun muassa varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso,²⁰ on melko selvää, ettei kyseisellä välineellä ole tarkoitus säännellä muita kuin sen 1 artiklassa säädettyjä seikkoja.

55. Unionin yleinen tuomioistuin myönsikin tämän todetessaan, että ”kyseisen direktiivin olennainen tavoite on uusien moottoriajoneuvojen markkinoille saattaminen eli tiettyjen tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä, ettei sen tarkoituksena ole rajata yleisesti jäsenvaltioiden viranomaisten säätämiä liikennesäännöksiä, jotka koskevat näitä ajoneuvoja, ja ettei se kuulu unionin liikenne- tai ympäristöpolitiikan alaan”.²¹

56. Valituksenalaisen tuomion seuraavassa kohdassa unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin lisää, että ”tämä ei – – tarkoita, että kaikki uusien moottoriajoneuvojen tieliikenteeseen liittyvät direktiivin 2007/46 säännökset olisivat tarpeettomia. Direktiivissä tai jossakin toisessa tähän ensiksi mainittuun direktiiviin perustuvassa direktiivissä on usein säännöksiä, jotka eivät kuulu siinä asetetun keskeisen tavoitteen alaan, vaan joilla pyritään varmistamaan annettujen säännösten tehokas vaikutus tähän tavoitteeseen pääsemiseksi”. Havainnollistettuaan tätä seikkaa (ehkä ei täysin asiaankuuluvalla) esimerkillä julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että etusija on annettava ”tulkinnaalle, jolla voidaan varmistaa säännöksen tehokas vaikutus”, ja toteaa, että ”tiellä käyttöä koskevalla maininnalla ei olisi tehokasta vaikutusta, jos – kuten komissio väittää – sillä olisi sama ulottuvuus tai merkitys kuin ajoneuvojen rekisteröinnillä, myynnillä ja käyttöönotolla”.²²

57. Olen yhtä mieltä siitä, että direktiiviin voisi lähtökohtaisesti sisältyä säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan sen tehokas vaikutus, ja siinä voitaisiin tätä tarkoitusta varten säännellä seikkoja, jotka eivät kuulu sen ensisijaisen tavoitteen piiriin. Olen myös samaa mieltä siitä, että kyseisestä unionin oikeuden säännöksestä omaksuttavan tulkinnan ei pitäisi, mikäli mahdollista, tehdä säännöksen osia tehottomiksi tai tarpeettomiksi.

58. On kuitenkin vaikea ymmärtää tapaa, jolla unionin yleinen tuomioistuin sovelsi näitä periaatteita nyt käsiteltävissä asioissa. Jos direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaan sisältyville käsitteille ”tai käyttöä” annetaan merkitys, jonka unionin yleinen tuomioistuin on niille antanut, mainitun direktiivin ulottuvuutta ja vaikutusta ipso facto laajennettaisiin merkittävästi paljon sen otsikossa, johdanto-osan perustelukappaleissa ja säädösosassa esitettyä kohdetta ja tavoitetta

²⁰ Ks. erityisesti direktiivin 2007/46 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

²¹ Valituksenalaisen tuomion 64 kohta.

²² Valituksenalaisen tuomion 66 kohta.

pitemmälle. Yhteen ainoaan säännökseen sisältyvä yksi ainoa sana muuttaa yhtäkkiä direktiivin 2007/46 hyvin erilaiseksi välineeksi, jolla säännellään jossain määrin ajoneuvojen myöhempää käyttöä ja joka koskee, joskin epäsuorasti, liikenteen sääntelyä.

59. Lisäksi, jos 4 artiklan 3 kohtaa luetaan tällä tavalla, sillä olisi myös hyvin merkittävä vaikutus ympäristöpolitiikkaan – etenkin jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin torjua ilman pilaantumista. Kuten valittajat huomauttavat, tätä koskee yksi erityinen unionin väline: ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettu direktiivi 2008/50.²³ Kyseisen direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että eri epäpuhtauksien, muuan muassa typpidioksidin, raja-arvot eivät ylitä niiden alueilla ja taajamissa. Saman direktiivin 23 artiklassa säädetään, että ”jos ilman epäpuhtaustasot ylittävät raja-arvon tai tavoitearvon – – tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisille alueille tai taajamille laaditaan ilmanlaatusuunnitelmia – – raja-arvon tai tavoitearvon saavuttamiseksi”. Samassa artiklassa säädetään, että kyseiset suunnitelmat voivat sisältää lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmia. Tältä osin direktiivin 2008/50 24 artiklan 2 kohdassa säädetään, että lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmiin voi kuulua muun muassa ”moottoriajoneuvoliikenteeseen – – liittyviä toimenpiteitä”.

60. Jos direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaa kuitenkin tulkittaisiin siten, että sillä rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta säännellä ajoneuvojen käyttöä, näiden kahden välineen keskinäinen vuorovaikutus olisi – lievästi sanottuna – hyvin epäselvä. Olisi yllättävää, että unionin lainsäätäjä, joka oli laatinut nämä kaksi välinettä samanaikaisesti, ei olisi ottanut käyttöön säännöksiä, joissa selvennetään näiden kahden välineen keskinäistä suhdetta, jos niiden kummankin oli nimittäin tarkoitus koskea liikenteen ja ajoneuvojen käytön sääntelemistä ympäristöön ja kansanterveyteen liittyvistä syistä.

61. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että päinvastaisesta toteamuksesta²⁴ huolimatta unionin yleinen tuomioistuin ei tarkastellut kyseisen säännöksen asiayhteyteen perustuvaa ja teleologista tulkintaa. Se ei tarkastellut direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohtaa ottaen huomioon muut säännökset, johdanto-osan perustelukappaleet tai direktiivin otsikon, joista yksikään ei koske liikenteen sääntelyä. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään ottanut asianmukaisesti huomioon sitä, että viittausta ajoneuvojen käyttöön ei sisälly i) asetuksen N:o 715/2007 10 artiklan 5 kohtaan, joka kuuluu samaan lainsäädäntökehykseen; ii) asetuksen 2018/858, jolla kumottiin ja korvattiin direktiivi 2007/46, 6 artiklan 4 kohtaan eikä iii) mihinkään muuhun samassa yhteydessä ja samankaltaiseen tarkoitukseen annettuun samankaltaiseen välineeseen.²⁵

62. Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin ei kiinnittänyt huomiota *historiallisiin* näkökohtiin. Vaikka tämä tulkintamenetelmä ei suinkaan ole pakollinen, se olisi voinut tarjota arvokasta tietoa etenkin, kun otetaan huomioon komission väite, jonka mukaan direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta (johon käsite ”tai käyttöä” sisältyy) oli itse asiassa lainsäädäntömenettelyn myöhäisessä vaiheessa tehty lisäys eikä sitä ollut tarkoitettu laajentamaan säännöksen soveltamisalaa.²⁶ Komissio selitti, että direktiivin

²³ Ks. edellä alaviite 14.

²⁴ Ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 67–69 kohta.

²⁵ Ks. valituksenalaisen tuomion 47 kohta, jossa viitataan esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa käytettävien ajoneuvojen hyväksynnästä ja markkina-avalvonnasta 5.2.2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 167/2013 (EUVL 2013, L 60, s. 1).

²⁶ Ks. valituksenalaisen tuomion 42 kohta.

2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan oli tarkoitus olla vain kiertämisen ehkäisemistä koskeva säännös: sen jälkeen, kun ajoneuvot ovat saaneet laillisen tyyppihyväksynnän, niiden käyttöä ei voida estää muilla toimenpiteillä, jotka merkitsevät peiteltyjä rajoituksia.²⁷

63. Se, mitä valmisteluasiakirjoista voidaan päätellä, vaikuttaa tukevan komission väitteitä säännöksen syntyhistoriasta ja tarkoituksesta. Komission direktiiviehdotus²⁸ – jossa 4 artiklan 3 kohtaan ei sisältynyt toista alakohtaa²⁹ – vahvistaa, että ehdotetun välineen tarkoitus oli lähinnä konsolidoida ja ajantasaistaa tätä alaa koskevaa säännöstöä, samalla kun se ulotettiin koskemaan muita ajoneuvotyyppiejä.³⁰ Uuden välineen kohteen ei siten ollut tarkoitus olla aiempien välineiden kohdetta laajempi. Tämä seikka vaikuttaa tärkeältä siltä osin kuin direktiivi 70/156/ETY, joka direktiivillä 2007/29 laadittiin uudelleen, koski ainoastaan ajoneuvotyyppin teknisiä ominaisuuksia, eikä se sisältänyt – kuten yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus selventää – ”mitään sellaista tieliikennesääntöihin liittyvää, jota moottoriajoneuvojen kuljettajien pitäisi noudattaa”.³¹

64. Saman toimielimen³² tai muiden unionin toimielinten³³ myöhemmät asiakirjat myös vahvistavat, että säännöstä muutettiin lainsäädäntömenettelyn myöhemmässä vaiheessa ja että muutoksen tarkoituksena oli ainoastaan selventäminen. Valmisteluasiakirjoissa ei nähdäkseen ole viitteitä siitä, että direktiivin aineellisen soveltamisalan mahdollisesta laajentamisesta olisi käyty keskusteluja.³⁴

65. Jos, kuten on väitetty, toisen alakohdan tarkoituksena on täydentää ja selventää ensimmäistä alakohtaa, en myöskään näe, miksi komission, Saksan ja Unkarin esittämä vaihtoehtoinen tulkinta kyseisestä säännöksestä veisi säännökseltä tehokkaan vaikutuksen, kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi.³⁵

66. Viidenneksi en pidä sen vakuuttavampina myöskään muita perusteita, joihin unionin yleinen tuomioistuin perusti tulkintansa kyseisestä säännöksestä valituksenalaisessa tuomiossa. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”kyseinen säädös liittyy olennaisesti täydellisestä yhdenmukaistamisesta johtuvaan tilanteeseen, kuten tästä direktiivistä johtuva tilanne, – että

²⁷ ”Käytön” lisääminen tapauksiin, jolloin ajoneuvo voidaan saattaa laillisesti markkinoille (rekisteröinnin, myynnin tai käyttöönoton ohella), saattoi nimittäin olla ehkä perusteltua, kun otetaan huomioon jäsenvaltiot, joissa ajoneuvon laillinen käyttö voitaisiin sallia ilman, että se on ensin rekisteröitävä virallisesti tai myytävä – ks. jäsenvaltioiden erilaisista sääntelylähestymistavoista pakollisen moottoriajoneuvojen vastuuvakuutuksen yhteydessä lähemmin ratkaisuehdotukseni Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

²⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, komponenttien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksynnästä ja markkinavalvonnasta (KOM(2003) 418 lopullinen).

²⁹ Ehdotettuun säännökseen sisältyi ainoastaan 4 artiklan 3 kohdan nykyinen ensimmäinen alakohta, jonka sanamuoto oli seuraava: ”Jäsenvaltioiden on rekisteröitävä ainoastaan sellaiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt, jotka täyttävät tämän direktiivin vaatimukset, tai sallittava ainoastaan näiden myynti tai käyttöönotto.”

³⁰ Ks. esim. edellä alaviitteessä 27 mainitun komission direktiiviehdotuksen perustelut, erityisesti s. 2–5, 7–9 ja 18.

³¹ Tuomio 13.7.2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, 17–20 kohta). Ks. moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 6.2.1970 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1970, L 42, s. 1).

³² Ks. esim. 12.12.2006 annettu komission tiedonanto Euroopan parlamentille (KOM(2006) 809 lopullinen), jossa todetaan, että useimmat artiklat vain muotoiltiin uudelleen, jotta niiden soveltamisala tai merkitys olisi selvempi, ja että direktiivin soveltamisalaa laajentavat tarkistukset tai ”sellaiset tarkistukset, jotka liittyivät jo muilla yhteisön säädöksillä säänneltäviin aloihin, hylättiin”.

³³ Ks. esim. neuvoston 11.12.2006 vahvistama yhteinen kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle (”Puitedirektiivi”) (asiakirja 9911/3/06, REV 3 ADD 1), s. 7: tarkistetussa 4 artiklan 3 kohdassa ”selitetään [jäsenvaltioiden asettamien] kieltojen, rajoitusten tai estämisen rajat”.

³⁴ Vrt. ratkaisuehdotukseni Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, 60 ja 61 kohta).

³⁵ Valituksenalaisen tuomion 66 kohta.

jäsenvaltiot ja niiden viranomaiset eivät voi erityistapauksia lukuun ottamatta estää *käyttöä, johon yhdenmukaistamissäännöksissä asetettujen vaatimusten mukainen tuote on normaalisti tarkoitettu*, vaarantamatta viimeksi mainitun säännöksen tehokasta vaikutusta”.³⁶

67. Toteamus on teoriassa tietenkin oikea. En kuitenkaan voi edelleenkaan hyväksyä seurauksia, joita tästä toteamuksesta on unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan määrä seurata nyt käsiteltävissä asioissa. Tarkoittaako se, että jäsenvaltiot eivät voi lähtökohtaisesti antaa sääntöjä, joilla rajoitetaan Euro 6 -ajoneuvon (matkustajien ja/tai tavaroiden kuljettamiseen tarkoitettuna ajoneuvona) käyttöä ympäristönäkökohtien perusteella? Se ei voi mitenkään olla oikein, kuten unionin yleinen tuomioistuin itsekin myöntää todetessaan, että jäsenvaltiot voivat edelleen järjestää autottomia päiviä.³⁷ Miten yhdessä ja samassa yhdenmukaistamistoimessa voidaan sitten kuitenkin sallia ja kieltää samantyyppinen menettely? Unionin yleisen tuomioistuimen päättely vaikuttaa jo lähtökohtaisesti ristiriitaiselta.

68. Tämän ristiriitaisuuden taustalla vaikuttaa olevan sekaannus, joka liittyy positiivista yhdentymistä (yhdenmukaistamista) ja negatiivista yhdentymistä (vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen) koskevien unionin sääntöjen sääntelylogiikkaan ja vaikutuksiin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on nimittäin tullut aiemmin esille samankaltainen kysymys, jota tutkittiin SEUT 34 artiklan näkökulmasta. Unionin tuomioistuin on – ymmärrettävästi – hylännyt liian rajoittavan lähestymistavan tältä osin. Tuomiossa Mickelsson ja Roos (joka koski vesiskoottereita) todettiin, että ainoastaan kansalliset säännöt, jotka johtavat siihen, että ”[näiden ajoneuvojen] käyttäjiä estetään käyttämästä kyseisiä tuotteita *niille ominaisella tavalla tai niiden käyttöä rajoitetaan voimakkaasti*”, merkitsevät tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä, joten ne oli perusteltava asianmukaisesti.³⁸ Samaan tapaan tuomiossa komissio v. Italia (moottoripyörien perävaunut) katsottiin, että Italian lainsäädäntö, johon sisältyi kieltö vetää moottoripyörien perässä perävaunua, oli vaikutukseltaan vastaava toimenpide siltä osin kuin se esti näiden tuotteiden pääsyn Italian markkinoille.³⁹

69. Molemmissa tapauksissa kansallisia toimenpiteitä arvioitiin vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen kannalta ja ne todettiin vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi *vain, jos* ne tekivät kyseisen tuotteen pääsyn kansallisille markkinoille mahdolltomaksi tai vaikeammaksi, koska tuotetta ei voitu käyttää tai sen käyttöä oli rajoitettu merkittävästi. Kyseisissä asioissa ei eittämättä ollut kyse yhdenmukaistamisvälineestä. Nyt käsiteltävissä asioissa tilanne ei kuitenkaan ole tässä suhteessa erilainen: yhdenmukaistamisvälineellä (tai -välineillä), joihin muut osapuolet vetoavat, yhdenmukaistetaan ainoastaan ajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevia sääntöjä ajoneuvojen *ensimmäistä markkinoille saattamista* varten. Ne eivät koske ajoneuvojen *myöhempää käyttöä* (saati ajoneuvojen paikallista käyttöä) ja sen sääntelemistä ympäristöön tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

70. Tätä taustaa vasten on nähdäkseni hyvin selvää, että direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan kaltainen säännös ei estä jäsenvaltioita päättämästä, että jostakin yleistä etua koskevasta syystä (joka liittyy muun muassa yleiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen, tieliikenteen turvallisuuteen tai ympäristönsuojeluun) kaikkia ajoneuvoja tai ainoastaan joitain ajoneuvotyyppisiä (vähemmän saastuttavia tai pienempiä ajoneuvoja taikka asukkailla tai viranomaisille kuuluvia ajoneuvoja jne.) voidaan käyttää tietyillä alueilla (kaupungin keskustassa, kansallispuistoissa, maastossa,

³⁶ Valituksenalaisen tuomion 69 kohta (kursivointi tässä).

³⁷ Valituksenalaisen tuomion 52 kohta.

³⁸ Tuomio 4.6.2009, Mickelsson ja Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, 28 kohta).

³⁹ Tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, 54–58 kohta). Vastaavasti ks. myös tuomio 20.3.2014, komissio v. Puola (C-639/11, EU:C:2014:173, 52 kohta).

sotilasalueilla, rakennustyömailla jne.) yleisesti tai tietyinä ajankohtana (sunnuntaisin, autottomana päivänä tai kun järjestetään markkinat tai kulttuuri- tai urheilutapahtuma jne.). Kyseisellä säännöksellä ei etenkään näytetä rajoittavan muiden osapuolten laillista toimivaltaa määrittää vähäpäästöisiä vyöhykkeitä (low emissions zones) – ilmiö, johon unionin toimielimet ovat johdonmukaisesti suhtautuneet myönteisesti.⁴⁰ Jäsenvaltiot voivat samoin rajoittaa – samoista syistä – ajoneuvojen tiettyjä käyttötapoja (ylinopeus, luvaton pysäköinti, lasten kuljettaminen ilman asianmukaisia välineitä jne.).⁴¹

71. Paikallinen asetus, jolla otetaan käyttöön rajoituksia ajoneuvojen käytölle tietyillä alueilla, ei näin ollen ole tyyppihyväksyntää koskevan unionin lainsäädännön vastainen, vaikka siinä käytettäisiin mahdollisesti päästöparametrejä, jotka ovat tiukempia kuin Euro 6 -normissa käytetyt. Sen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa voitaisiin pikemminkin arvioida SEUT 34 artiklan kannalta tuomiossa Mickelsson ja Roos tai tuomiossa komissio v. Italia esitettyjen perusteiden mukaisesti. Vaikka ajoneuvojen myöhempää käyttöä koskeva tietty kansallinen toimenpide saattaa viime kädessä olla vaikutukseltaan vastaava toimenpide SEUT 34 artiklan nojalla,⁴² tämä ei kuitenkaan – kuten jälleen korostan – tarkoita sitä, että juuri samaa kysymystä tai alaa on yhdenmukaistettu unionin lainsäädännössä positiivisesti.

72. Yhteenvetona on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin teki nähdäkseni virheen katsoessaan, että riidanalainen asetus koski muita osapuolia suoraan sen ja direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan vuorovaikutuksen kautta.

73. Valituksenalaista tuomiota ei kuitenkaan tarvitse kumota, koska mielestäni on muita syitä, joiden perusteella riidanalainen asetus koskee muita osapuolia suoraan SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

3) Riidanalaisen asetuksen vaikutus muiden osapuolten oikeusasemaan

74. Unionin toimi koskee kantajaa suoraan, kun se vaikuttaa sen *oikeusasemaan*. Tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että kyseisen unionin toimen on muutettava kantajalla olevia, luonteeltaan yksityisiä tai julkisia, oikeuksia ja velvollisuuksia.⁴³

75. Kun tarkastellaan paikallisia yksiköitä, oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin toimi koskee paikallista yksikköä suoraan, kun sille on annettu toimivaltaa, jota käytetään itsenäisesti kyseisen jäsenvaltion kansallisen perustuslaillisen järjestelmän rajoissa, ja kun unionin toimi estää kyseistä yksikköä käyttämästä tätä toimivaltaa haluamallaan tavalla.⁴⁴

⁴⁰ Ks. esim. European Commission, DG Environment, Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones, 30.1.2014 ja European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions, syyskuu 2018.

⁴¹ Ks. analogisesti tuomio 13.7.2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

⁴² Tässä mielessä toimenpide kuuluisi *ylipäättään* SEUT 34 artiklan soveltamisalaan, vaikka se voikin olla edelleen perusteltu ympäristön ja/tai kansanterveyden suojelun näkökulmasta, jos se on oikeasuhteinen – ks. tuomio 4.6.2009, Mickelsson ja Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, 31–40 kohta) ja tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, 59–69 kohta). Ks. myös tuomio 21.12.2011, komissio v. Itävalta (C-28/09, EU:C:2011:854, 125 ja 140 kohta).

⁴³ Ks. tästä lähemmin ratkaisuehdotukseni Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁴ Ks. erityisesti tuomio 30.4.1998, Vlaams Gewest v. komissio (T-214/95, EU:T:1998:77, 29 kohta); tuomio 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa v. komissio (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, 41 kohta) ja tuomio 2.5.2006, Regione Siciliana v. komissio (C-417/04 P, EU:C:2006:282, 23–32 kohta).

76. Tätä taustaa vasten on pohdittava, estääkö riidanalainen asetus muita osapuolia käyttämästä (perustuslaillista) toimivaltaansa ympäristönsuojelun ja liikenteen sääntelyn aloilla parhaaksi katsomallaan tavalla.

77. Myönnän, että nyt käsiteltävissä asioissa vastaus tähän kysymykseen ei ole yksinkertainen.

78. On kiistatonta, että siltä osin kuin riidanalaisessa asetuksessa sallitaan sellaisten ajoneuvojen myynti, jotka eivät väitetysti ole tiettyjen Euro 6 -normien mukaisia (niistä voitaisiin käyttää nimitystä ”väärän Euro 6 -normin” mukaiset ajoneuvot), se voi vaikeuttaa ilman pilaantumisen torjuntaa koskevia muiden osapuolten oikeudellisia velvoitteita. Kuten muut osapuolet ovat väittäneet ja osoittaneet, paikallisissa liikennesäännöksissä ajoneuvot erotetaan tyypillisesti niiden Euro-luokan perusteella.⁴⁵

79. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa selitettiin, riidanalaisen asetuksen (tai lainsäädännön, joka sillä pannaan täytäntöön) ei kuitenkaan voida tulkita estävän laillisesti muita osapuolia erottelemasta vähemmän saastuttavia ja enemmän saastuttavia ajoneuvoja niiden Euro-luokasta riippumatta, kun ne sääntelevät paikallisliikennettä. Kansallisia toimenpiteitä voi varmasti olla vaikeampi panna täytäntöön ja seurata, ja niiden noudattamisen valvonta voi olla hankalampaa, sikäli kuin niissä olisi sitten tukeuduttava muihin parametreihin kuin Euro-luokkaan. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä SEUT 263 artiklan kannalta suppeasti ymmärrettynä. Tämä merkitsee vaikutusta muiden osapuolten *tosiasialliseen asemaan* eikä oikeusasemaan, mikä ei riitä siihen, että riidanalaisen asetuksen voitaisiin katsoa koskevan niitä suoraan SEUT 263 artiklassa tarkoitettulla tavalla.⁴⁶

80. Suoraan koskemisen arviointi ei kuitenkaan voi mielestäni päättyä tähän. Sitä, koskeeko toimi muiden osapuolten kaltaisia paikallisia tai alueellisia yksiköitä suoraan, arvioidaan oikeuskäytännössä sen perusteella, estääkö riitautettu unionin toimi näitä yksiköitä käyttämästä itsenäistä toimivaltaansa *parhaaksi katsomallaan tavalla*.⁴⁷

81. Tätä sanamuotoa on nähdäkseni mahdollista lähestyä eri tavoin. Yhtäältä sitä voitaisiin tulkita erityisen tiukasti siten, että kyse on ”suoraan koskemisesta” vain siltä osin kuin riitautettu unionin toimi tekee niiden toimivallan käyttämisen *mahdottomaksi*. Siinä tapauksessa paikalliset yksiköt voisivat riitauttaa ainoastaan unionin toimia, joissa niiden joko edellytetään pidättävän kokonaan toimivaltansa käyttämisestä tai velvoitetaan ne käyttämään sitä hyvin erityisellä tavalla, jolloin niille ei jää minkäänlaista vaihtoehtoa. Toisaalta sitä on myös mahdollista tulkita laajemmin siten, että pelkkä *vaikutus* yksiköiden vapauteen käyttää itsenäistä toimivaltaansa riittäisi asiavaltuuden saamiseen. Tässä skenaariossa paikalliset yksiköt voisivat riitauttaa unionin toimen, joka vaikuttaa jollain tavalla niiden kansallisen oikeuden mukaiseen liikkumavaraan.

82. SEUT 263 artiklanärkevin tulkinta on nähdäkseni näiden kahden ääripään välimaastossa.

83. Unionin tuomioistuinten kehittämän arviointiperusteen sanamuoto viittaa eittämättä melko laajaan tulkintaan: näitä yksiköitä estetään käyttämästä toimivaltaansa *parhaaksi katsomallaan tavalla*. Arviointiperusteessa ei viitata siihen, että harkintavallan käyttö olisi ehdottoman mahdotonta tai sitä ei olisi lainkaan. Sanamuotonsa perusteella arviointiperuste näyttää käsittävän niiden laillisen toimivallan käytön *kaikenlaisen rajoittamisen*.

⁴⁵ Ks. valituksenalaisen tuomion 82 kohta.

⁴⁶ Ks. vastaavasti määräys 6.9.2011, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (T-18/10, EU:T:2011:419, 75 kohta).

⁴⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohta.

84. Arviointiperusteen näin ”väljää” tulkintaa olisi kuitenkin vaikea sovittaa yhteen SEUT 263 artiklaa koskevan unionin tuomioistuimen yleisen oikeuskäytännön kanssa. Kyseisessä oikeuskäytännössä edellytetään muun muassa, että riitautetun unionin toimen ja kantajan oikeusaseman muuttumisen välillä voidaan todeta olevan *suora syy-seuraussuhde*.⁴⁸ Unionin tuomioistuimet ovat lisäksi selventäneet, että pelkästään se seikka, että paikallisyksiköllä on – alueensa taloudellisten, sosiaalisten tai ympäristöön liittyvien kysymysten osalta toimivaltaisena viranomaisena – *jonkinlaista toimivaltaa* asiassa, jota säännellään yleisesti sovellettavalla unionin toimella, ei voi itsessään riittää siihen, että tällaisen toimen voitaisiin katsoa ”koskevan” kyseistä yksikköä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla.⁴⁹

85. En siis katso, että mahdottomuus käyttää toimivaltaa ”parhaaksi katsomallaan tavalla” voidaan käytännössä pelkistää siten, että tämän toimivallan käyttö ei ole lainkaan mahdollista, sivuuttamatta täysin nykyistä oikeuskäytäntöä. Lisäksi tällaisessa tapauksessa SEUT 263 artiklan mukaista asiavaltuutta koskeva oikeuskäytäntö sopisi (jälleen) hyvin huonosti yhteen monien sellaisten unionin oikeuden alojen kanssa, joilla suuntaus on edelleen täysin päinvastainen.⁵⁰

86. Katsonkin, että unionin tuomioistuimen soveltamia arviointiperusteita olisi tulkittava siten, että niissä annetaan asiavaltuus paikallisille tai alueellisille yksiköille silloin, kun riitautetun unionin toimen ja paikallisen yksikön *tietyn itsenäisen oikeudellisen toimivallan käytön* välillä voidaan todeta *suora syy-seuraussuhde*. Tällainen suhde on olemassa, kun unionin toimi on *määräävä tekijä*, jossa joko estetään paikallis- tai alueviranomaisia käyttämästä toimivaltaansa lainkaan tai pakotetaan ne toimimaan, samalla kun sillä muutetaan merkittävästi tapaa, jolla ne voivat laillisesti käyttää tätä toimivaltaa.

87. Jos asia on näin, täyttävätkö muut osapuolet tämän edellytyksen?

88. Vaikka asiakirja-aineistoon sisältyvät kaikki oikeudelliset ja tosiseikkoja koskevat tekijät huomioon ottaen tilanne on eittämättä täpärä, olisin kaiken kaikkiaan taipuvainen vastaamaan tähän kysymykseen myöntävästi. Riidanalainen asetus vaikuttaa nimittäin tapaan, jolla muut osapuolet voivat laillisesti käyttää erityistä toimivaltaansa ympäristönsuojelun ja kansanterveyden suojelun aloilla torjuessaan ilman pilaantumista ja varmistaessaan asianmukaiset ilmanlaadun normit, kuten ne ovat oikeudellisesti velvollisia tekemään.

89. Unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut, että muilla osapuolilla on perustuslain nojalla *erityistä toimivaltaa* ympäristönsuojelun ja liikenteen sääntelyn aloilla, eivätkä valittajat vaikuta kiistävän sitä. Lisään tältä osin, että muilla osapuolilla on oikeusjärjestyksissään myös vastaavia *oikeudellisia velvoitteita*. Nämä ovat tärkeitä seikkoja siltä osin kuin ne erottavat muut osapuolet

⁴⁸ Ks. vastaavasti tuomio 11.7.1984, Commune de Differdange ym. v. komissio (222/83, EU:C:1984:266, 10–12 kohta) ja tuomio 27.4.1995, CCE Vittel v. komissio (T-12/93, EU:T:1995:78, 58 kohta). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus A ym. (C-158/14, EU:C:2016:734, 78 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 48 kohta).

⁴⁹ Ks. määräys 19.9.2006, Benkö ym. v. komissio (T-122/05, EU:T:2006:262, 64 kohta).

⁵⁰ Vertaa esimerkiksi, miten unionin tuomioistuin on pitänyt kiinni tehokkuusperiaatteesta, jota voidaan soveltaa myös yksityisten, jotka vetoavat unionin oikeuteen perustuviin oikeuksiinsa, mahdollisuuteen saattaa asiansa kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi; alun perin sitä sovellettiin tilanteissa, joissa oikeuksien käyttäminen oli ”mahdotonta” – tuomio 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, 5 kohta); myöhemmin sitä laajennettiin käsittämään tilanteet, joissa oikeuksien käyttäminen oli ”mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa” – tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 83 kohta); seuraavaksi sitä laajennettiin entisestään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa taattujen tehokkaiden oikeussuojakeinojen mukaisilla tekijöillä – tuomio 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, 48 kohta) ja äskettäin sitä laajennettiin vielä lisää SEU 19 artiklan 1 kohdalla, jonka sisältö on sama kuin perusoikeuskirjan 47 artiklassa mutta joka käsittää myös tilanteet, jotka eivät tarkasti ottaen edes kuulu unionin oikeuden alaan perinteisessä mielessä – tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Valitukset) (C-824/18, EU:C:2021:153, 143 kohta). Nämä ovat tietysti hyvin eri asioita – toinen koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja kansallisissa tuomioistuimissa yksityisen unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien suojaamiseksi ja toinen SEUT 263 artiklan mukaista mahdollisuutta saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi yksityisen unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien suojaamiseksi.

muista unionin kansallisista viranomaisista, joihin riidanalainen asetus voi vaikuttaa ainoastaan välillisesti, siinä määrin kuin näiden muiden kansallisten viranomaisten tehtävänä on huolehtia kansalaistensa yleisestä hyvinvoinnista. A fortiori nämä seikat erottavat muut osapuolet kaikista unionissa asuvista luonnollisista henkilöistä, jotka voivat kokea, että riidanalainen asetus vaikuttaa heihin – pelkästään siksi, että he hengittävät pilaantunutta ilmaa.

90. Keskeinen kysymys on siten se, vaikuttaako riidanalainen asetus merkittävästi tähän muiden osapuolten toimivaltaan, jota ne käyttävät voidakseen täyttää oikeudelliset velvoitteensa.

91. Ensinnäkin menettelyn osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kansallisen lainsäädännön mukaan muiden osapuolten kaltaiset paikalliset yksiköt vastaavat monien eri toimenpiteiden toteuttamisesta ilman epäpuhtauksien torjumiseksi ja tiettyjen ilmanlaatunormien takaamiseksi, jotta voidaan suojella kansalaisten terveyttä ja turvallisuutta. Nämä toimenpiteet voivat olla tarpeellisia – tämä on hyvin tärkeää nyt käsiteltävässä asiassa – *unionin oikeudesta*, kuten direktiivin 2008/50 säännöksistä, *johtuvien velvoitteiden noudattamiseksi*. Kuten edellä 59 kohdassa mainittiin, direktiivissä 2008/50 edellytetään, että jäsenvaltiot noudattavat eurooppalaisia ilmanlaatunormeja ja laativat tätä tarkoitusta varten ilmanlaatusuunnitelmia (myös lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmia) tietyille alueille ja taajamille, joiden osalta ilman epäpuhtauspitoisuudet ylittävät raja-arvot.

92. Toiseksi on myös kiistatonta, että muiden osapuolten kaltaisia suuria eurooppalaisia kaupunkeja kiusaavat ilman epäpuhtaudet, jotka ovat suureksi osaksi peräisin ajoneuvojen päästöistä. Tämä pätee etenkin suurten kaupunkien typen oksidien päästöihin, jotka ovat lähinnä peräisin paikallisesta tieliikenteestä ja ylittävät usein selvästi lainsäädännössä säädetty raja-arvot.⁵¹

93. Kolmanneksi ”dieselgate-skandaalin” jälkeen tehdyissä testeissä ilmeni, että *lähes kaikki* Euro 5- ja Euro 6 -luokan dieselkäyttöiset kevyet ajoneuvot ylittivät sovellettavat typen oksidien raja-arvot.⁵² Näiden normien käyttöönotto ei siten ole toistaiseksi parantanut tilannetta merkittävästi typen oksidien päästöjen osalta.⁵³

94. Neljänneksi voidaan tuskin myöskään kiistää sitä, että jos unionin toimielimet eivät pyri varmistamaan – kuten muut osapuolet väittävät – ”niiden omassa” lainsäädännössä ajoneuvojen epäpuhtauspäästöille asetettujen raja-arvojen noudattamista, velvoite toteuttaa toimenpiteitä ilmanlaadun varmistamiseksi siirtyy loogisesti jäsenvaltioiden viranomaisille. Tämä pätee etenkin kansallisiin viranomaisiin, jotka ovat vastuussa liikenteen sääntelystä, etenkin niillä alueilla toimiviin viranomaisiin, joilla epäpuhtauksia esiintyy eniten. Näiden viranomaisten on selvästikin toimittava pikemminkin ennemmin kuin myöhemmin, kun otetaan huomioon kevyiden ajoneuvojen tavanomainen elinkaari. Komissio myös – ja on mahdotonta välttyä huomaamasta tiettyä tähän liittyvää ironiaa – kehottaa kansallisia viranomaisia *toimimaan pikaisesti ja*

⁵¹ Ks. mm. komission kertomus – Ensimmäinen ilmanpuhtautta koskeva katsaus, COM(2018) 446 final/2, s. 2 ja komission tiedonanto – Suojeleva Eurooppa – puhdasta ilmaa kaikille, COM(2018) 330 final, 3.1 kohta.

⁵² Ks. edellä alaviite 11.

⁵³ Ks. mm. Euroopan parlamentin kertomus autoalan päästömittaauksia käsittelevästä tutkimuksesta (2016/2215(INI)), maaliskuu 2017, s. 26.

tinkimättömästi, ja se on äskettäin asettanut yhdeksi painopisteeksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät noudata ilmanlaatunormeja.⁵⁴

95. Tätä varten muiden osapuolten kaltaisten kansallisten viranomaisten on siten toteutettava tiettyjä toimenpiteitä myös ilmanlaatusuunnitelmien yhteydessä, ja ne olisivat todennäköisimmin olleet vähemmän rajoittavia ja ehkä jopa tarpeettomia, jos unioni olisi kieltänyt sellaisten ajoneuvojen rekisteröinnin ja myynnin, jotka eivät ole sen päästönormien mukaisia. Riidanalaisesta asetuksesta seuraa suoraan, että toimia, joita muut osapuolet toteuttavat, ja tapaa, jolla nämä toimet on pantava täytäntöön, koskeva muiden osapuolten valinnanvara pienenee pakostakin. Liikkumavara niiden sekä unionin että kansallisen oikeuden mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi on huomattavasti pienempi, minkä vuoksi niiden on hoidettava tämän edellyttämät tehtävät eri tavalla.

96. Kuten edellä on esitetty,⁵⁵ kaupungit tai muut alueelliset yksiköt säilyttävät edelleen teknisesti kansallisen lainsäädännön mukaisen toimivaltansa säännellä paikallisliikennettä parhaaksi katsomallaan tavalla ympäristöön tai kansanterveyteen liittyvistä syistä riippumatta siitä, täyttyykö ”oikea” tai ”väärä” Euro 6 -normi. Tällaiset viranomaiset voivat halutessaan hyväksyä Euro 6 -ajoneuvoja koskevia kieltoja tai jopa ottaa käyttöön omat Euro 7- tai Euro 8 -normit. Ne voivat edelleen päättää, että ainoastaan tietyt ajoneuvot saavat ajaa kaupungin keskustassa tai että ajoneuvoliikenne sallitaan ainoastaan tiettyinä ajankohtina tai viikonpäivinä tai että se kielletään kokonaan.

97. Tosiasia kuitenkin on, että niiden oikeudellisen toimivallan käyttäminen ja oikeudellisten velvoitteiden noudattaminen on tehty huomattavasti vaikeammaksi. Ympäristöön tai kansanterveyteen liittyvistä syistä tehtävän paikallisliikenteen perustellun sääntelyn on tukeuduttava laajempiin, yhdenmukaistettuihin perusteisiin. Kukaan tuskin väittää vakavissaan, että jokaisen suuren kaupungin tai alueen Euroopassa oli nyt alettava laatia omaa luetteloa ajoneuvoista, jotka saavat ajaa kaupungin keskustassa, ja että kaupunkien sisääntuloväylillä olisi rakennettava päästömittausasemia. Se, ettei (juuri tähän tarkoitukseen) voida tukeutua vakiintuneisiin EU:n luokkiin ja normeihin, tarkoittaa, että kaupunkien on valittava omat perusteensa, jotka aiheuttavat väistämättä uusia kiistoja niiden sosiaalisista tai taloudellisista kustannuksista paikallisille asukkaille tai tietyille asukasryhmille ja asettaa kaupungit viime kädessä alttiiksi mahdollisille riitautuksille, joita pannaan vireille syrjinnän ja/tai pääsyn tai vapaan liikkuvuuden mielivaltaisen rajoittamisen perusteella.⁵⁶

98. Epäkiitollinen tehtävä tehdä kaikki nämä (tosiaankin vaikeat) päätökset ja ratkoa niihin liittyvä mahdollinen korvausvastuu yksinkertaisesti siirretään (jäsenvaltioille ja niiden) paikallisviranomaisille. Nämä viranomaiset voivat siten joutua toteuttamaan ankaria ja epäsuosittuja toimenpiteitä varmistaa unionin oikeuden noudattamisen juuri siitä syystä, että komissio päätti sietää muita unionin oikeuden rikkomisia.

⁵⁴ Ks. esim. typpidioksidipäästöjen raja-arvoista tuomio 24.10.2019, komissio v. Ranska (Typpidioksidin raja-arvojen ylittyminen) (C-636/18, EU:C:2019:900) ja tuomio 3.6.2021, komissio v. Saksa (Raja-arvot – typpidioksidi) (C-635/18, ei julkaistu, EU:C:2021:437). PM₁₀-hiukkaspitoisuuksista ks. tuomio 22.2.2018, komissio v. Puola (C-336/16, EU:C:2018:94); tuomio 30.4.2020, komissio v. Romania (C-638/18, ei julkaistu, EU:C:2020:334) ja tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (C-644/18, EU:C:2020:895). Ei ole suinkaan sattumaa, että useimmat tapaukset tällä alalla koskevat suurimpia taajamia asianomaisissa jäsenvaltioissa.

⁵⁵ Kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa ja etenkin 70 kohdassa esitettiin.

⁵⁶ Toinen esimerkki siitä, miten tietyillä valinta- tai saatavuuskriteereillä rajallisten julkishyödykkeiden osalta (olipa kyse sitten asuntopolitiikasta tai ajoneuvojen pääsystä kaupunkien keskustoihin) saattaa olla merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia tiettyihin ryhmiin, ks. ratkaisuehdotukseni *Cali Apartments* ja *HX* (C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:251, 121–136 kohta).

99. Tällaisessa tilanteessa näkemys, jonka mukaan riidanalainen asetus vaikuttaa ainoastaan paikallisten yksiköiden tosiasialliseen asemaan eikä niiden oikeusasemaan, on erittäin kaavamainen,⁵⁷ ellei jopa kyyninen. Todellisuudessa se, ettei komissio ole väitetysti varmistanut tyyppien oksidien päästöjen raja-arvojen noudattamista, vaikuttaa väistämättä suoraan ja merkittävästi tapaan, jolla muiden osapuolten kaltaisten yksikköjen on käytettävä itsenäistä oikeudellista toimivaltaansa ympäristönsuojelun ja liikenteen sääntelyn aloilla.⁵⁸

100. Jälkimmäisessä ulottuvuudessa riidanalainen asetus vaikuttaa myös muiden osapuolten *oikeusasemaan eikä pelkästään tosiasialliseen asemaan*. Myönnän auliisti, että rajanveto sen välille, milloin vaikutus kohdistuu oikeusasemaan ja milloin tosiasialliseen asemaan, on nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa kaikkea muuta kuin yksinkertaista. Riidanalainen asetus vaikuttaa tietysti myös muiden osapuolten, aivan kuten kenen tahansa, tosiasialliseen asemaan: niiden on hyväksyttävä unionin lainsäädäntö tosiasiana ja lähtökohtana jatkotoimilleen. Riidanalainen asetus vaikuttaa kuitenkin *lisäksi* yhtä lailla niiden oikeusasemaan. Riidanalainen asetus vaikuttaa suoraan tapaan, jolla muut osapuolet käyttävät oikeudellisia oikeuksiaan ja velvoitteitaan.

101. Yksinkertainen ajatuskoe auttaa havainnollistamaan tätä seikkaa. Oletetaan, että riidanalaisen asetuksen katsotaan vaikuttavan pelkästään muiden osapuolten tosiasialliseen asemaan muttei oikeusasemaan. Kenen oikeusasemaan tällainen lainsäädäntö voisi sitten ylipäättään vaikuttaa? Unkarin hallitus esitti, että riidanalainen asetus voisi vaikuttaa ainoastaan ajoneuvovalmistajien ja kansallisten viranomaisien, joiden tehtävänä on arvioida riidanalaisen asetuksen säännösten noudattamista, oikeusasemaan.⁵⁹ Miten paljon enemmän lainsäädäntö, jota ajoneuvovalmistajan on noudatettava, jos se haluaa saattaa markkinoille tuotteitaan, joita ei ole vielä valmistettu, vaikuttaa tällaisen ajoneuvovalmistajan oikeusasemaan?⁶⁰ Valmistajalla ei ole minkäänlaista juridista oikeutta siihen, että annetaan tietynlaista, tiettyjä normeja tai arvoja sisältävää lainsäädäntöä. Uusi lainsäädäntö, jossa säädetään uusista säännöistä, ei siten voi lähtökohtaisesti vaikuttaa sen oikeusasemaan (nykyisten oikeuksien ja velvoitteiden kannalta), koska sillä ei alun perinkään ole (tulevaa) oikeudellista oikeutta tältä osin. Sama pätee a fortiori kansallisiin viranomaisiin, joiden tehtävänä on tarkastaa unionin lainsäädännön mukaisten päästöraja-arvojen noudattaminen. Mitä olisivat sellaiselle keskeiselle kansalliselle toimijalle, joka vastaa ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä, annetut oikeudelliset oikeudet tai velvoitteet (kun sitä tarkastellaan itsenäisenä jäsenvaltiosta, jonka pelkkä elin se todennäköisesti on)? Näiden molempien toimijoiden tapauksessa uudet arvot, joita niiden on tulevaisuudessa noudatettava (toisen valmistaessaan kyseisten vaatimusten mukaisia ajoneuvoja, jos se haluaa saada niille tyyppihyväksynnän, toisen arvioidessaan näiden vaatimusten noudattamista), ovat yksinkertaisesti tosiasiallisia lähtökohtia, mutta niillä ei todellisuudessa ole suoraa ja välitöntä vaikutusta niiden oikeusasemaan.

⁵⁷ Ks. vastaavasti tuomio 17.1.1985, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio (11/82, EU:C:1985:18, 6–10 kohta) ja tuomio 13.3.2008, komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ On kiinnostavaa, että hiljattaisessa jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä koskeneessa asiassa Saksa argumentoi, että se, että tietyillä alueilla Saksassa ylitetään tyyppioksidin raja-arvot, oli luettava keskeisesti komission syyksi, koska se oli jo vuosien ajan laiminlyönyt velvoitteensa toimia varmistaakseen asetuksen N:o 715/2007 säännösten noudattamisen siltä osin kuin on kyse päästöistä todellisissa ajo-olosuhteissa. Saksan hallitus väitti, että komission toimettomuus teki direktiivissä 2008/50 säädettyjen tyyppioksidin raja-arvojen noudattamisesta vaikeampaa, ellei jopa mahdotonta. Ks. tuomio 3.6.2021, komissio v. Saksa (Raja-arvot – tyyppioksidit) (C-635/18, ei julkaistu, EU:C:2021:437, 22, 68, 73, 125 ja 126 kohta).

⁵⁹ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

⁶⁰ Tässä ulottuvuudessa on mahdollisia päällekkäisyyksiä oikeussuojan tarpeen puuttumisen kanssa – ks. esim. tuomio 4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz v. komissio (C-682/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:356, 25 kohta) tai tuomio 23.11.2017, Bionorica ja Diapharm v. komissio (C-596/15 P ja C-597/15 P, EU:C:2017:886, 85 kohta). Jälkimmäisessä asiassa (tuomion 115 kohta) unionin tuomioistuin katsoi, että kantajalla, joka ei ollut kanteen nostamisajankohtana vielä valmistanut kyseistä tuotetta riitautetun säännösten mukaisesti, ei ollut oikeussuojan tarvetta, ja jätti kanteen tutkimatta.

102. En väitä allekirjoittavani näin yksinkertaistavaa näkemystä. Edellä esitetyn perusteen on tarkoitus vain havainnollistaa, että jos omaksutaan laajentava näkemys, jossa säädös vaikuttaa ainoastaan tosiasialliseen asemaan muttei oikeusasemaan, mikään unionin oikeuden toimenpide ei vaikuttaisi koskaan kenenkään oikeusasemaan.

103. On lisäksi kolme laajempaa, systeemistä syytä omaksua tasapainoinen tulkinta SEUT 263 artiklan neljännessä kohdasta, kun kantajat ovat jäsenvaltioiden alueellisia yksiköitä. Koska näissä syissä on paljon päällekkäisyyksiä niiden perusteiden kanssa, jotka esitin tästä seikasta jo ratkaisuehdotuksessani Région de Bruxelles-Capitale,⁶¹ voin tarkastella niitä lyhyesti.

104. Ensinnäkin SEUT 263 artiklan *liian* suppea soveltaminen paikallisiin yksiköihin nähden olisi tuskin joidenkin perussopimuksiin sisältyvien perusperiaatteiden, etenkin SEU 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistettujen periaatteiden, mukaista.

105. Yhtäältä lähestymistapa, jossa – unionin tasolla harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan kannalta – pidetään merkityksettöminä niitä perustuslaillisia tehtäviä, joita alueellisilla ja paikallisilla yksiköillä on kansallisella tasolla, sopisi huonosti yhteen SEU 4 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan unioni kunnioittaa muun muassa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, ”joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”.

106. Toisaalta jäsenvaltion alaisten yksiköiden laajempi mahdollisuus saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi vaikuttaa olevan looginen (ja lähes väistämätön) vastine niille lukuisille ja kauaskantoisille velvoitteille, joita unionin oikeudessa asetetaan näille yksiköille. Kyse ei ole vain yleisestä velvoitteesta toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen unionin oikeuden täytäntöön panemiseksi ja sen soveltamisen varmistamiseksi, ja pidättyä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka voisivat heikentää unionin oikeuden tehokkuutta, vaan myös hyvin konkreettisista ja erityisistä velvoitteista yksittäisillä politiikanaloilla, kuten nyt käsiteltävä asia myös havainnollistaa. SEU 4 artiklan 3 kohtaan kirjatun vilpittömän yhteistyön periaatteen on tietysti toimittava molempiin suuntiin.⁶²

107. Toiseksi, jos muiden osapuolten kaltaisilta yksiköiltä evätään mahdollisuus riitauttaa unionin toimia, jotka vaikuttavat merkittävästi sellaisen tietyn toimivallan käyttöön, jota niillä on perustuslain nojalla, tämä voisi johtaa kannustimien ja valvonnan kannalta tilanteeseen, jota minun on pakko kutsua ”perustuslaillisesti epäterveelliseksi”. Unionin delegoidut toimet ja täytäntöönpanotoimet ovat nimittäin usein seurausta jonkinlaisesta (lainsäädännössä edellytetystä) unionin toimielimen ja asianomaisten tuotannonalan tai sidosryhmien välisestä yhteisymmärryksestä. Näissä tapauksissa suppea lähestymistapa suoraan koskemisen käsitteeseen voi tarkoittaa sitä, että ainoat kantajat, joilla on (ehkä) asiavaltuus unionin tuomioistuimissa, ovat juuri kyseisen tuotannonalan edustajat. Tämä ei todennäköisesti kuitenkaan ole paras kannustin neuvotella asianomaisten sidosryhmien kanssa ja saavuttaa lainsäädäntömenettelyssä tasapainoinen lopputulos, jos se, ettei kyseistä lopputulosta tosiasiaa riitauteta, edellyttää sellaisen lainsäädännön laatimista, joka miellyttää asianomaista tuotannonalaa.

⁶¹ Ratkaisuehdotukseni Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 46–63 ja 129–147 kohta). On totta, etteivät nämä perusteet ilmeisestikään vakuuttaneet unionin tuomioistuinta, kun tarkastellaan sen ratkaisua tuomiossa 3.12.2020, Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (C-352/19 P, EU:C:2020:978). On kuitenkin myös niin, ettei unionin tuomioistuin ole suoraan tai välillisesti kiistänyt tai kumonnut mitään näistä perusteista tuomiossaan.

⁶² Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 80 kohta).

108. Kolmanneksi toimielintasolla olen edelleen ymmälläni tuomioistuinrakenteesta ja tätä rakennetta lujittavasta tuomioistuimen politiikasta, joissa se, että mahdollisuutta nostaa suora kanne unionin tuomioistuimissa rajoitetaan, ohjaa asiat, joissa on kyse unionin toimien pätevyydestä, kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, jotta nämä samat asiat päätyvät mahdollisesti useita vuosia myöhemmin unionin tuomioistuimeen ennakkoratkaisumenettelyn välityksellä.⁶³ Tämä monimutkainen ja aikaa vievä menettelyjen yhdistelmä on yksinkertaisesti kohtuuton, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuinjärjestelmän viimeisin uudistus, jossa unionin yleiselle tuomioistuimelle annettiin keinot, joita se tarvitsee voidakseen hoitaa perussopimusten mukaista tehtäväänsä Euroopan unionin ensimmäisen asteen tuomioistuimena, joka toimivaltansa rajoissa voi harjoittaa täysimääräistä laillisuusvalvontaa tutkimalla sekä oikeudellisia seikkoja että tosiseikkoja.⁶⁴

109. Kaikki tämä on sovellettavissa a fortiori tapauksiin, jotka koskevat monitahoisia, teknisiä aloja ja joiden ratkaisemiseksi tehtävien jakaminen ennakkoratkaisumenettelyssä ei ehkä ole kaikkein ihanteellisinta käytännössä. Yhtäältä kansallinen tuomioistuin, toisinaan jopa jokseenkin eri asiaa käsittelevä ensimmäisen asteen tuomioistuin, ei todennäköisesti tee alustavaa yksityiskohtaista, tosiseikkoja koskevaa ja teknistä arviointia kysymyksistä, jotka ovat merkityksellisiä unionin tuomioistuimessa tehtävän unionin oikeuden tulkinnan kannalta.⁶⁵ Toisaalta ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole arvioida tosiseikkoja. Tällä tavalla melko monitahoisten teknisten kysymysten, jotka vaikuttavat unionin oikeuden tulkinnan tai pätevyyden arvioinnin lopputulokseen, tutkiminen on vaarassa jäädä tekemättä kummassakin menettelyssä.⁶⁶

110. Edellä esitetyn perusteella, ja unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin tekemästä oikeudellisesta virheestä huolimatta, ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää Unkarin ensimmäisen valitusperusteen toisen osan ja Saksan ensimmäisen ja toisen valitusperusteen. Riidanalainen asetus koskee muita osapuolia suoraan.

⁶³ Kuten ”dieselgate-skandaalia” koskevat vireillä olevat asiat (ks. edellä alaviite 10) havainnollistavat, tämä asia työllistää (unionin) tuomioistuuja tavalla tai toisella todennäköisesti vielä vuosia.

⁶⁴ Ks. ratkaisuehdotuksessani *Région de Bruxelles-Capitale v. komissio* (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 137–147 kohta) esitetyt perustelut. Ks. myös äskettäin ratkaisuehdotukseni *FBF* (C-911/19, EU:C:2020:294, 148 kohta).

⁶⁵ Ks. esim. tuomio 1.10.2019, *Blaise ym.* (C-616/17, EU:C:2019:800). Kyseisessä asiassa se, että Blaise ja eräät muut henkilöt menivät Ariègen departementissa (Ranska) sijaitseviin myymälöihin ja vahingoittivat kanistereita, joissa oli glyfosaattia sisältäviä rikkakasvien torjunta-aineita, sekä lasivitriinejä johti rikosoikeudenkäynnin aloittamiseen näitä henkilöitä vastaan toiselle kuuluvan omaisuuden vahingoittamisesta tai pilaamisesta yksituumaisesti. Tämän perusteella ja sen jälkeen, kun ensimmäisenä oikeusasteena toiminut tribunal correctionnel de Foix (rikosasioiden tuomioistuin, Foix, Ranska) oli esittänyt ennakkoratkaisupyynnön kyseisiä henkilöitä vastaan nostetuista rikossyyteistä, unionin tuomioistuin arvioi useita melko monitahoisia teknisiä kysymyksiä, jotka koskivat kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 (EUVL 2009, L 309, s. 1) pätevyyttä glyfosaatin tehoaineeksi hyväksymisen yhteydessä. Unionin yleinen tuomioistuin ei voinut samanaikaisesti tutkia samaa asiaa (tehoaineen glyfosaatti hyväksynnän uusiminen) Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen nostaman suoran kanteen yhteydessä, koska viimeksi mainitulla ei ollut asiavaltuutta – tuomio 3.12.2020, *Région de Bruxelles-Capitale v. komissio* (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Toisena esimerkkinä ks. tuomio 25.7.2018, *Confédération paysanne ym.* (C-528/16, EU:C:2018:583), jossa esitettiin useita teknisiä, tosiseikkoihin perustuvia lähtöoletuksia, jotka on myöhemmin kyseenalaistettu kansainvälisessä tiedeyhteisössä. Ks. (ehkä neutraalimpi) yhteenveto näistä haasteista, *Statement by the Group of Chief Scientific Advisors (of the European Commission), A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018*. Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2018 (Doi 10.2777/407732).

2. Edellyttääkö riidanalainen asetus täytäntöönpanotoimenpiteitä?

a) Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

111. Unkarin ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa koskee valituksenalaisen tuomion 40 kohtaan sisältyvää unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan riidanalaisessa asetuksessa ei edellytetä mitään *täytäntöönpanotoimenpiteitä* muihin osapuoliin nähden. Unkari katsoo lähinnä, että riidanalainen asetus itsessään ei tuota oikeusvaikutuksia ja että kansallisella tasolla on toteutettava monenlaisia toimia ennen kuin sillä voi olla oikeusvaikutuksia.

b) Arviointi

112. Tämä valitusperuste on mielestäni hylättävä.

113. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että kysymystä siitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, olisi arvioitava ottamalla huomioon sen henkilön asema, joka on nostanut kanteen, sekä kanteen kohde.⁶⁷ Tämä tarkoittaa, että on merkityksetöntä, edellyttääkö kyseinen toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä muiden henkilöiden osalta⁶⁸ ja edellyttävätkö riitautetun toimen muut osat, joita kantaja ei ole riitauttanut, täytäntöönpanotoimenpiteitä.⁶⁹ Tässä yhteydessä ratkaisevaa on se, toteutuvatko nimenomaiset oikeudelliset vaikutukset, jotka muuttavat kantajan asemaa, siihen nähden riitautetun unionin toimen tai minkä tahansa muun unionin tai kyseisen jäsenvaltion toteuttaman toimen seurauksena.⁷⁰

114. Tätä taustaa vasten, ja kun otetaan huomioon muiden osapuolten asema ja tämän menettelyn kohde, vaikuttaa siltä, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt virhettä todetessaan, ettei riidanalaisessa asetuksessa edellytetä mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitetulla tavalla muiden osapuolten *erityisen* tilanteen osalta.

115. Jos katsotaan, että riidanalainen asetus mahdollistaa sen, että ”väärät Euro 6” -ajoneuvot saavat tyyppihyväksynnän, näiden ajoneuvojen myymisen ja siten niiden käytön, vaikutus muiden osapuolten oikeudelliseen mahdollisuuteen käyttää toimivaltaansa parhaaksi katsomallaan tavalla on suora ja välitön. Tämä ei edellytä, että mikään muu unionin tai kansallinen toimi (kuvaannollisesti) sitoo muita osapuolia. Muiden osapuolten riitauttamien unionin sääntöjen ja muiden osapuolten oikeusaseman muuttumisen välillä on toisin sanoen syy-seuraussuhde.

116. Olisi kohtuutonta ja keinotekoista väittää, että valtion alaisten yksiköiden olisi odotettava ensimmäistä ”väärän Euro 6” -ajoneuvon tyyppihyväksyntää riitauttaakseen tämän hyväksynnän kansallisessa tuomioistuimessa ja vedottava tämän menettelyn yhteydessä täytäntöönpanotavan unionin lainsäädännön pätemättömyyteen. Tällaiset täytäntöönpanotoimet eivät olisi – selvästikään – muihin osapuoliin ”nähden” toteutettuja toimia. Kun tarkastellaan muiden

⁶⁷ Ks. erityisesti tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30 ja 31 kohta).

⁶⁸ Ks. erityisesti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 63–65 kohta).

⁶⁹ Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 31 kohta).

⁷⁰ Ks. erityisesti tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio (C-384/16 P, EU:C:2018:176, 43–45 kohta) ja tuomio 18.10.2018, Internacional de Productos Metálicos v. komissio (C-145/17 P, EU:C:2018:839, 56 ja 57 kohta).

osapuolten riitauttamia oikeusvaikutuksia (Euro 6 -normien implisiittinen tai vaivihkainen muuttaminen), riitautettu unionin toimi on siten selvästi, julkisasiamies Cruz Villalónin sanoja lainatakseni, ”jo itsessään täysin toimiva (operatiivinen)”.⁷¹

117. Näin ollen Unkarin ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

B Aineellinen arviointi: komission toimivallan puuttuminen

a) Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

118. Kolmannessa valitusperusteessaan Saksa väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitisi virheellisesti asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohtaa päätellessään, ettei komissiolla ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta. Saksan mukaan komissiolla on laaja harkintavalta sekä säännöksen ”muuksi kuin keskeiseksi” luokittelun että säännöksen käytännön vaikutusten osalta. Kun tämä harkintavalta otetaan asianmukaisesti huomioon, itse RDE-testien, niissä käytettävän vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun ja siirtymäsäännösten käyttöönottoa olisi pidettävä Saksan mukaan kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuina asetuksen muina kuin keskeisinä osina.

119. Myös komission ainoa valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia, joiden mukaan sillä ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta. Komissio ei kiistä sitä, että kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa, typen oksidien päästöraajat ovat olennainen osa asetusta N:o 715/2007. Komissio kuitenkin katsoo, ettei tätä osaa ole muutettu. Se toteaa tältä osin, että unionin yleinen tuomioistuin viittaa (valituksenalaisen tuomion 128, 137 ja 144 kohdassa) päästörajojen muuttamiseen ”tosiasiallisesti”, samalla kun se myöntää (valituksenalaisen tuomion 150 kohdassa), ettei päästörajoja ole muutettu oikeudellisesti.

120. Komissio huomauttaa, ettei asetukseen N:o 715/2007 sisältynyt erityisiä säännöksiä siitä, miten päästöt on tarkastettava. Komission näkemyksen mukaan unionin yleinen tuomioistuin sekoittaa siten päästörajan todentamiseen käytettävän menetelmän kyseisen päästörajan muuttamiseen. Siltä osin kuin vanhoja laboratoriotestejä (NEDC) ja uusia RDE-testejä sovelletaan kumulatiivisesti, jolloin ajoneuvon on läpäistävä molemmat saadakseen tyyppihyväksynnän, riidanalainen asetus ei voi johtaa todentamismenetelmien *heikentymiseen* ja sen seurauksena päästörajan tosiasialliseen muuttamiseen.

121. Komissio myös väittää, että unionin yleinen tuomioistuin käänsi todistustaakan edellyttämällä, että komissio oikeuttaa valitut menetelmät, ja kumoamalla riitautetun säädöksen, koska komission perusteluja ei pidetty vakuuttavina. Kantajien tehtävä on osoittaa unionin toimen, jonka oletetaan lähtökohtaisesti olevan pätevä, lainvastaisuus.

122. Tässä yhteydessä ACEA korostaa, että komission käyttöönottamat kertoimet ovat tarpeen, jotta erilaisia tietoja voidaan verrata, kun otetaan huomioon uusiin testeihin liittyvät tekniset ja tilastolliset epävarmuustekijät.

⁷¹ Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, 32 kohta).

b) Arviointi

123. Ensinnäkään en ole vakuuttunut väitteistä, jotka koskevat komission väitettyä liikkumavaraa määrittää, mitkä säädöksen osat ovat keskeisiä ja mitkä eivät. On unionin lainsäätäjän (tässä tapauksessa neuvoston ja parlamentin) tehtävä määrittää näkökohdat, joiden osalta ne haluavat antaa komissiolle siirrettyä säädösvaltaa tai täytäntöönpanovaltaa, ja ne, joiden osalta ne eivät halua sitä antaa.⁷² Toiseksi ”keskeiset” ja ”muut kuin keskeiset” osat ovat oikeudellisia luokkia, ja siten on viime kädessä unionin tuomioistuimen tehtävä tulkita niitä ja varmistaa niiden oikea soveltaminen yksittäistapauksessa.⁷³

124. Toiseksi en myöskään katso, että todistustaakkaa on käännetty millään tavalla. Unionin yleinen tuomioistuin pelkästään sovelsi oikeudellisesti ja tosiseikoiltaan monitahoisessa asiassa tavanomaisia periaatteita, jotka koskevat todistustaakkaa suorissa kanteissa. Siltä osin kuin muut osapuolet olivat täyttäneet *fumus boni juris* -edellytyksen, oli komission tehtävä kiistää ja kumota, aineellisesti ja yksityiskohtaisesti, muiden osapuolten esittämät tiedot ja niistä tehtävät päätelmät.⁷⁴ Todettuaan, etteivät komission vastaväitteet olleet vakuuttavia, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei komissio voinut muuttamatta tosiasiallisesti asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I määritettyä typen oksidien päästörajaa i) määrittää typen oksidien päästöjen enimmäisarvoja, jotka ovat epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant vuoksi korkeampia kuin kyseinen päästöraja, ja joka tapauksessa ii) ottaa käyttöön epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant kaltaisia merkittäviä tekijöitä.

125. Kolmanneksi näiden huomautusten esittämisen jälkeen kyseisissä valitusperusteissa esille tuleva keskeinen kysymys on se, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisessa asetuksessa komissio muutti tosiasiallisesti sen lainsäädännön keskeistä osaa, joka sillä pannaan täytäntöön.

126. Kun otetaan huomioon valittajien esittämät väitteet, en havaitse tällaista virhettä.

127. Ensinnäkin asetuksessa N:o 715/2007 määritetty typen oksidien päästöjen raja-arvo on selvästikin kyseisen säädöksen *keskeinen osa*.⁷⁵ Unionin yleisen tuomioistuimen tapaan en näe, kun otetaan huomioon kyseisen unionin toimen sanamuoto, asiayhteys ja ennen kaikkea tarkoitus, miten tämän seikan osalta voitaisiin tulla toisenlaiseen lopputulokseen. Komissiolla ei siten olisi ollut oikeutta muuttaa sitä antamalla riidanalaisen asetuksen kaltaista täytäntöönpanolainsäädäntöä. Asianosaiset näyttävät olevan samaa mieltä tästä kysymyksestä.

128. Toiseksi voidaan nimittäin todeta, että päästöjen enimmäisarvojen tai epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun CFpollutant kaltaiset osat ovat lähtökohtaisesti – etenkin kun niitä tarkastellaan erikseen – asetuksen muita kuin keskeisiä osia. Ne ovat teknisiä osia, jotka ovat luonteeltaan pelkästään toiminnallisia ja välineellisiä. Asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan

⁷² Ks. vastaavasti tuomio 18.3.2014, komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 kohta): ”unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa silloin, kun se päättää antaa komissiolle SEUT 290 artiklan 1 kohdan nojalla siirretyn säädösvalan tai SEUT 291 artiklan 2 kohdan nojalla täytäntöönpanovalan”. Ks. myös tuomio 10.9.2015, parlamentti v. neuvosto (C-363/14, EU:C:2015:579, 46 kohta).

⁷³ Ks. vastaavasti tuomio 5.9.2012, parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 67 kohta) ja tuomio 10.9.2015, parlamentti v. neuvosto (C-363/14, EU:C:2015:579, 47 kohta).

⁷⁴ Ks. analogisesti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁷⁵ Perussäännösten keskeisiä osia ovat ne osat, joiden antaminen edellyttää unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä. Ks. tuomio 11.5.2017, Dyson v. komissio (C-44/16 P, EU:C:2017:357, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 perustelukappaleesta, 5 artiklan 3 kohdasta ja 14 artiklan 3 kohdasta seuraa selkeästi, että tyyppihyväksyntää koskevat menettelyt ja testit ovat kyseisen asetuksen muita kuin keskeisiä osia, joita komissio voi siten antaa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä.

129. Kolmanneksi edellä esitetyn perusteella tästä ei kuitenkaan seuraa, että vahvistamalla tiettyjä parametreja RDE-testejä varten (kuten päästöjen enimmäisarvot ja/tai CFpollutant) komissio ei voisi koskaan vaikuttaa siihen, mikä on itsessään keskeinen osa (typen oksidien päästöjen raja-arvo). On täysin selvää, että jos valittu tarkistamismenettely ja siinä käytettävät arvot ovat liian lieviä ja tehottomia, unionin lainsäätäjän määrittämää raja-arvoa on joko mahdotonta tarkistaa tai se tosiasiallisesti ylittyy eikä sitä näin ollen useinkaan noudateta käytännössä. En siten löydä ainakaan teoriassa virhettä unionin yleisen tuomioistuimen päätteystä, jonka mukaan liian korkeiden parametrien käyttäminen voisi tosiasiallisesti johtaa typen oksidien päästöjen raja-arvon välilliseen tai vaivihkaiseen muuttamiseen.

130. Siinä, johtivatko komission käyttämät nimenomaiset parametrit nyt käsiteltävän asian olosuhteet huomioon ottaen typen oksidien päästöjen raja-arvon tosiasialliseen muuttamiseen, on nähdäkseni kyse tosiseikkoja koskevasta monitahoisesta arvioinnista. Tämä arviointi ei siten kuulu unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin, elleivät valittajat väitä (ja osoita), että tosiseikat ja selvitysaineisto, joihin unionin yleinen tuomioistuin on viitannut, on otettu huomioon vääristyneellä tavalla.⁷⁶ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmevä asiakirja-aineistosta selvästi ilman, että tosiseikastoa ja selvitystä on tarpeen ryhtyä arvioimaan uudelleen.⁷⁷

131. En havaitse nyt käsiteltävässä asiassa tällaista vääristyneellä tavalla huomioon ottamista.

132. Yksikään valittajista tai väliintulijoista ei ole esittänyt vakuuttavaa väitettä sen osoittamiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on ymmärtänyt tosiseikat *perustavanlaatuisesti* väärin tai tulkinnut virheellisesti osapuolten esittämää selvitysaineistoa. Unionin yleinen tuomioistuin teki sitä vastoin päätelmän, joka on mahdollinen ja jolle näyttää lisäksi löytyvän tukea useista virallisista asiakirjoista, jotka ovat merkityksellisiä nyt käsiteltävän asian kannalta ja joihin asianosaiset viittasivat. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ”kertomuksessa autoalan päästömittauksia käsittelevästä tutkimuksesta” todettiin, että vaatimustenmukaisuuden tunnusluku ”käytännössä heikentää voimassa olevia päästönormeja”, ei ”ole myöskään perusteltavissa teknisesti tai perustu selkeään tarpeeseen kehittää uutta teknologiaa” ja että sitä ”voitaisiin tosiasiallisesti pitää huomattavan pitkäkestoisena yleispoikkeuksena sovellettavista päästörajoista”.⁷⁸ Samaan tapaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen äskettäisessä aihekohtaisessa katsauksessa viitataan joidenkin tutkijoiden näkemykseen, jonka mukaan RDE-testeille määritetyt typen oksidien päästöjen raja-arvot ovat heikentäneet näiden testien käyttöönoton vaikutusta, ja huomautetaan, että Yhdysvalloissa on käytössä paljon alhaisemmat raja-arvot.⁷⁹

133. Väite, jota olisi mielestäni kuitenkin syytä tarkastella – koska siinä arvostellaan unionin yleisen tuomioistuimen oikeudellista päätteystä eikä sitä, miten se on arvioinut asian kannalta merkityksellisiä tosiseikkoihin liittyviä tekijöitä –, koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin

⁷⁶ Ks. äskettäin esim. tuomio 28.5.2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos v. komissio (C-309/19 P, EU:C:2020:401, 10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁷⁷ Ks. mm. tuomio 10.3.2021, Ertico – ITS Europe v. komissio (C-572/19 P, EU:C:2021:188, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁷⁸ Mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 52 sekä 6 ja 9–11 kohdassa.

⁷⁹ EU:n vastaus dieselgate-skandaaliin, ks. edellä alaviite 9, s. 25.

jätti väitetysti huomiotta näiden kahden testin kumulatiivisen luonteen. Koska ajoneuvon on läpäistävä sekä vanhat testit (laboratoriotestaus – NEDC) että uudet testit (real driving conditions – RDE), jotta se voi saada tyyppihyväksynnän, valittajat väittävät, ettei riidanalaisella asetuksella *muuteta aiemmin vallinnutta tilannetta*. Sillä ei siten voida myöskään muuttaa tosiasiallisesti lainsäädäntöä, joka sillä pannaan täytäntöön.

134. Tästä herää kysymys: mikä on merkityksellinen ”aiemmin vallinnut tilanne” nyt tarkasteltavassa tapauksessa? Valittajat ovat nähäkseni oikeassa väittäessään, ettei riidanalaisella asetuksella ole muutettu eikä voitaisi muuttaa in peius aiemmin vallinnutta tilannetta, jos tämä aiemmin vallinnut tilanne ymmärretään siten, että sillä viitataan todelliseen asiointilaan vuonna 2016. Jos ymmärrän testausjärjestelmän oikein, riidanalaisen asetuksen olisi loogisesti pitänyt nimittäin parantaa Euro 6 -normin noudattamisen tarkistamista.

135. Se, että *tosiseikkojen* näkökulmasta tilanne ei ole muuttunut (tai on mahdollisesti ainoastaan parantunut), ei voi kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen *oikeudellisen* tilanteen lainvastaisesta muuttamisesta tekemää päätelmää, jonka olisi loogisesti oltava tämän arvioinnin lähtökohta.

136. Komissiolta eittämättä edellytettiin mitä luultavimmin toimia tässä asiassa. Asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan 15 perustelukappaleen ja 14 artiklan 3 kohdan mukaan komissio seuraa saman asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä, testejä ja vaatimuksia sekä päästöjen mittaamisessa käytettäviä testisyklejä. Kyseisissä säännöksissä todetaan, että jos tämän johdosta havaitaan, että ne eivät enää ole asianmukaisia tai eivät enää vastaa todellisia päästöjä, niitä mukautetaan vastaamaan tieliikenteessä ajamisesta todellisuudessa syntyviä päästöjä.

137. Tämä ei kuitenkaan vaikuta siihen, että kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi, komissio on antanut lainsäädäntöä, jossa *sallittiin edelleen poikkeamat* lainsäädännössä, joka riidanalaisella asetuksella pannaan täytäntöön, määritetystä typen oksidien päästöjen raja-arvosta tietyksi ajaksi.

138. Toisin sanoen se, mihin rikkomisen toteamisen jälkeen tilanteen on tavallisesti tarkoitus palata oikeudellisesti, on sellaisen oikeudellisen vaatimuksen asettaminen uudelleen, joka oli olemassa koko ajan. Väite, jonka mukaan komission riidanalaisella asetuksella ei ”pahennettu tilannetta”, voi hyvinkin pitää paikkansa sen *tosiasiallisen tilanteen* osalta, joka tuolloin vallitsi ja joka paljastui dieselgate-skandaalin jälkeen. Jos useat markkinoilla tuolloin olleet tuottajat ja ajoneuvotyyppit eivät nimittäin tosiasiallisesti noudattaneet säännöksiä – osan tapauksessa jopa huomattavassa määrin –, lainsäädäntöpyrkimyksiä, joiden tarkoituksena oli vähitellen varmistaa ainakin jonkinasteinen säännösten noudattaminen tuolloin vallinneissa todellisissa olosuhteissa, voidaan ainoastaan pitää itse järjestelmän etujen ja sen tulevan toiminnan mukaisena toimintana.

139. Tosiasia kuitenkin on, että tässä prosessissa, kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi, komissio salli uusia poikkeamia siitä, mihin tilanteen olisi *oikeudellisesti* pitänyt *välittömästi* palata: tilanteeseen, jossa noudatetaan täysimääräisesti jo olemassa olevaa normia – sellaisena kuin unionin lainsäätäjällä oli sen aiemmin säätänyt –, joka olisi pitänyt säilyttää ja jonka noudattamista olisi pitänyt valvoa koko ajan. Tämä on nimittäin oikeudellisesta näkökulmasta merkityksellinen ”aiemmin vallinnut tilanne”.

140. En siten näe mitään väärää sinänsä unionin yleisen tuomioistuimen päätelmässä, jonka mukaan antamalla riidanalaisen asetuksen komissio muutti oikeudellista tilannetta sallimalla nimenomaisesti unionin lainsäätäjän päättämän raja-arvon ylittävät päästöt ja jonka mukaan nämä raja-arvot olivat keskeinen osa, jota komissiolla ei ollut oikeutta tosiasiallisesti muuttaa pelkällä täytäntöönpanolainsäädännöllä.

141. Katson näin ollen, että valituksenalainen tuomio on pysytettävä myös tämän seikan osalta.

C Unionin yleisen tuomioistuimen toteamusten seuraukset

1. *Kumoamisen ulottuvuus*

142. Neljännessä valitusperusteessaan Saksa väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen katsoessaan, että riidanalaisen asetuksen liitteessä II oleva 2 kohta *voitiin erottaa* muusta välineestä. Saksa väittää, että valituksenalaisen tuomion päättelyn mukaisesti unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt myös kumota riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 alakohta, jolla muutetaan asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 10 alakohtaa, siltä osin kuin siinä vahvistetaan implisiittisesti – kuten valituksenalaisen tuomion 156 kohdassa todetaan – se, mistä alkaen RDE-testejä ei enää tehdä pelkästään seuranta varten.

143. Brysselin kaupunki esittää tätä valitusperustetta koskevan oikeudenkäyntiväitteen, jossa se väittää, ettei Saksalla ole intressiä riidanalaisen asetuksen kumoamiseen kokonaan.

144. Ei nimittäin ole suoraan selvää, mikä tarkoitus tällaisella kumoamisella olisi, jos rakenteen keskeinen osatekijä on jo poistettu. Yleisesti ottaen Saksan hallitus voisi kuitenkin ehkä katsoa, että toispuolisen järjestelmän (vanha järjestelmä miinus CFpollutant tai komission päättämä alhaisempi CF) sijasta olisi hyödyllisempää tai järkevämpää käyttää tarkistettua järjestelmää. Jos asia on todellakin näin, Saksan hallituksella voi olla intressi asetuksen kumoamiseen kokonaan. Tästä syystä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

145. Joka tapauksessa, kun tarkastellaan väitteen perusteltavuutta, se ei kuitenkaan ole nähdäkseni perusteltu.

146. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista. Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä.⁸⁰

147. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleisen tuomioistuimen riidanalaisessa asetuksessa yksilöimä ongelmallinen osatekijä (CF) on hyvin erityinen. Tätä kerrointa sovelletaan, kunnes unionin lainsäätävä kumoaa sen sellaisella, joka kuvastaa paremmin todellisuutta, tai päättää yksinkertaisesti luopua siitä.

⁸⁰ Ks. tuomio 18.3.2014, komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

148. Saksan hallitus ei selittänyt, miksi kyseisen kertoimen kumoaminen tai korvaaminen vaikuttaisi väistämättä lainsäädäntökehityksen, jota riidanalaisella asetuksella muutetaan tai joka sillä pannaan täytäntöön, moitteettomaan toimintaan. Unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin havainnut perustavanlaatuisia virhettä testien suunnittelussa vaan ainoastaan tähän tarkoitukseen määritetyissä päästöjen enimmäisarvoissa (CF:n vuoksi).

149. Saksan hallitus ei myöskään ole selittänyt, mikä tarkasti ottaen olisi muuttunut, jos unionin yleinen tuomioistuin olisi kumonnut myös riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan.

150. Katson näin ollen, että tämä valitusperuste on myös hylättävä.

2. Kumoamisen ajalliset vaikutukset

151. Toisessa valitusperusteessaan Unkari väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen rajoittaessaan kumoamisen ajalliset vaikutukset kohtuulliseen aikaan, joka ei saa ylittää kahtatoista kuukautta. Sen näkemyksen mukaan tämä enimmäisaika on liian lyhyt, koska unionin lainsäätäjän on käytännössä mahdotonta antaa uutta säännöstöä tässä ajassa.

152. Hyvin samankaltaisia väitteitä esitetään Saksan viidennessä valitusperusteessa. Saksan hallitus viittaa Saksan autoteollisuuden arvioihin siitä, miten monta saksalaisten ja muiden eurooppalaisten valmistajien autoa ei voitaisi enää myydä, ja esittää lisäksi, että unionin yleisen tuomioistuimen tuomion seurauksena väitetysti syntyvä mahdollinen lainaukko saattaisi johtaa uusien ajoneuvojen valmistuksen, hyväksymisen ja rekisteröinnin keskeytymiseen kokonaan oikeudellisen epävarmuuden takia.

153. En pidä näitä valitusperusteita vakuuttavina.

154. Yksinkertaistetusti kysymys, jota valittajat pyytävät unionin tuomioistuinta tarkastelemaan, on seuraava: onko 12 kuukauden ajanjakso riittävän pitkä siihen, että unionin toimielimet toteuttavat uusia toimenpiteitä, joilla korjataan havaittu virhe ja varmistetaan lainsäädännössä, joka riidanalaisella asetuksella pannaan täytäntöön, säädettyjen normien noudattaminen?

155. Valittajien esittämät väitteet huomioon ottaen vaikuttaa siltä, että tähän kysymykseen vastatakseen unionin tuomioistuimen olisi tutkittava tosiseikat ex novo. Valittajat eivät nimittäin väitä, että menetelmät ja perusteet, joita unionin yleinen tuomioistuin on käyttänyt tässä arvioinnissa, olisivat virheellisiä (kuten että olisi sovellettu vääriä normeja, jätetty tiettyjä merkityksellisiä tekijöitä pois yhtälöstä jne.). Valittajat pelkästään väittävät, että unionin yleisen tuomioistuimen yleinen arviointi oli virheellinen. Tältä osin ja tästä syystä epäilen, täyttävätkö nämä valitusperusteet edes tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

156. Valittajat eivät joka tapauksessa viittaa mihinkään tiettyyn tosiseikkokaan koskevaan tai oikeudelliseen tekijään, joka tukisi näkemystä siitä, että 12 kuukauden ajanjakso ei ole riittävä, jotta komissio voi täytäntöönpanovaltaansa käyttäen korjata riidanalaisessa asetuksessa havaitut ongelmat.

157. Katson näin ollen, ettei nyt tarkasteltavia valitusperusteita voida ottaa tutkittavaksi ja että ne ovat joka tapauksessa perusteettomia.

VI Oikeudenkäyntikulut

158. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

159. Koska muut osapuolet ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista, valittajat on siten velvoitettava korvaamaan nämä oikeudenkäyntikulut.

160. Kaikki väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti.

VII Ratkaisuehdotus

161. Ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää valitukset
- velvoittaa Saksan liittotasavallan, Unkarin ja Euroopan komission korvaamaan Pariisin kaupungin, Brysselin kaupungin ja Madridin kaupungin oikeudenkäyntikulut unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa
- velvoittaa kaikki väliintulijat vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.