



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

MICHAL BOBEK

esitatud 10. juunil 2021¹

Liidetud kohtuasjad C-177/19 P, C-178/19 P ja C-179/19 P

Saksamaa Liitvabariik

versus

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Euroopa Komisjon (C-177/19 P)

ja

Ungari

versus

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid,

Euroopa Komisjon (C-178/19 P)

ja

Euroopa Komisjon

versus

Ville de Paris,

Ville de Bruxelles,

Ayuntamiento de Madrid (C-179/19 P)

Apellatsioonkaebus – Keskkond – Määrus (EL) 2016/646 – Väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 6) saasteainete heide – Omavalitsusüksuse volitused piirata keskkonnakaitse valdkonnas teatavate sõidukite liiklemist – Kohalike üksuste kaebeõigus – Otsene puutumus – Üldkohaldatav akt, mis ei vaja rakendusmeetmeid – Komisjoni rakendusvolitused – Tegelikus liikluses tekkivate heitkoguste (RDE) katsete käigus tekkivate lämmastikoksiidide heitkoguste mitteületatavate (NTE) piirväärtuste kehtestamine – Saasteainete vastavustegurite kohaldamine – Osaline tühistamine – Tühistamise tagajärgede ajalise kehtivuse määratlemine

¹ Algkeel: inglise.

I. Sissejuhatus

1. Reaktsioonina tuntud skandaalile, mis puudutas teatavate diiselmootoriga sõidukite heitkoguste tegelikku taset, võttis Euroopa Komisjon 2016. aastal kasutusele tegelikus liikluses tekkivate heitkoguste (edaspidi „RDE“) katsemenetluse, et täiendada varasemat laborikatsete menetlust, mida inglise keeles nimetatakse „New European Driving Cycle“ (NEDC). Viimane oli ainus katsemenetlus, mida kasutati kuni selle ajani uute väikeste sõiduautode ja kommertsveokite tüübikinnituse puhul. Lisaks kehtestas komisjon ka lämmastikoksiidide (NO_x) heitkoguste piirväärtused, mida nendes RDE katsetes ei tohi ületada.

2. Üldkohus tegi 13. detsembril 2018 otsuse, millega rahuldas osaliselt Ville de Paris' (edaspidi „Pariisi linn“), Ville de Bruxelles'i (edaspidi „Brüsseli linn“) ja Ayuntamiento de Madridi (edaspidi „Madridi linn“) (edaspidi koos „vastustajad“) hagid ning tühistas osaliselt komisjoni määruse,² millega olid kehtestatud RDE katsete lämmastikoksiidide heitkoguste teatavad piirväärtused. Sisuliselt leidis Üldkohus, et nende piirväärtuste liiga kõrgele tasemele seadmisega muutis komisjon *de facto* liidu seadusandja kehtestatud Euro 6 standardit, milleks tal puudus volitus.³

3. Saksamaa Liitvabariik, Ungari ja komisjon (edaspidi koos „apellandid“) paluvad oma apellatsioonkaebustes Euroopa Kohtul Üldkohtu otsus tühistada. Neis apellatsioonkaebustes tõstatatakse mitu küsimust, millest ehk kaks on olulisemad kui teised. Esimene on menetlusõiguslikku laadi. See puudutab mõistet „otsene puutumus“ seoses liikmesriigi piirkondliku üksusega, kes soovib ELi õigusakti vaidlustada. Teine on sisulist laadi. Milline on komisjoni kaalutlusruum seoses volitusega muuta põhiakti vähemolulisi sätteid rakendusaktide vastuvõtmise teel?

II. Õiguslik ja faktiline taust

4. Enne kui uut sõidukimudelit saab Euroopa Liidus turustada, peab tootja esitama selle tüübikinnitusmenetluseks. Selle protsessi eesmärk on tõendada, et sõiduki prototüüp vastab kõigile liidu ohutus-, keskkonna- ja tootmisnõuetele (nagu on sätestatud peamistes õigusaktides ja muudes asjaomastes õigustloovates aktides).⁴

5. Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud peamine õigusakt oli Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. septembri 2007. aasta direktiiv 2007/46/EÜ, millega kehtestatakse raamistik mootorsõidukite ja nende haagiste ning selliste sõidukite jaoks mõeldud süsteemide, osade ja eraldi seadmestike kinnituse kohta (raamdirektiiv).⁵

6. Direktiivi 2007/46 artikli 4 lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid registreerivad, lubavad müüa või kasutusele võtta vaid selliseid sõidukeid, osasid ja eraldi seadmestikke, mis vastavad käesoleva direktiivi nõuetele.

² Komisjoni 20. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/646, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 692/2008 seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 6) heitega (ELT 2016, L 109, lk 1) (edaspidi „vaidlusalune määrus“).

³ Kohtuotsus Ville de Paris, Ville de Bruxelles ja Ayuntamiento de Madrid vs. komisjon (T-339/16, T-352/16 ja T-391/16, EU:T:2018:927) (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“).

⁴ Sõidukite tüübikinnitust käsitleva liidu õigusraamistiku kohta vt ka kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas CLCV jt (diiselmootorige katkestusseade) (C-693/18, EU:C:2020:323).

⁵ ELT 2007, L 263, lk 1. See direktiiv on tunnistatud nüüdseks kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrusega (EL) 2018/858 mootorsõidukite ja mootorsõidukite haagiste ning nende jaoks ette nähtud süsteemide, osade ja eraldi seadmestike tüübikinnituse ja turujärelevalve kohta, ning millega muudetakse määruseid (EÜ) nr 715/2007 ja (EÜ) nr 595/2009 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2007/46/EÜ (ELT 2018, L 151, lk 1).

Liikmesriigid ei keela, piira ega takista sõidukite, osade või eraldi seadmestike registreerimist, müüki, kasutuselevõtmist või teel liiklemist põhjustel, mis on seotud nende konstruktsiooni ja töötamise käesoleva direktiiviga hõlmatud aspektidega, kui need vastavad direktiivi nõuetele.“

7. Direktiivi 2007/46 IV lisa „Sõidukite EÜ tüübikinnituse nõuete loetelu“ sisaldab muu hulgas kohaldatavate õigustloovate aktide loetelu.

8. Seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 5 ja Euro 6) saasteainete heitkogustega oli asjakohane õigusakt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2007. aasta määrus (EÜ) nr 715/2007, mis käsitleb mootorsõidukite tüübikinnitust seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 5 ja Euro 6) heitmetega ning sõidukite remondi- ja hooldusteabe kättesaadavust.⁶ Selle määruse artikli 1 lõike 1 kohaselt kehtestatakse selle määrusega „ühised tehnilised nõuded mootorsõidukite ja nende varuosade, näiteks varusaastetõrjeseadmete tüübikinnitusele seoses nende heitmetega“.

9. Määruse nr 715/2007 artikli 5 lõikes 3 on sätestatud, et tüübikinnituseks kehtestatavad erimenetlused, katsed ja nõuded, mille eesmärk on muuta määruse vähemolulisi sätteid seda täiendades, võetakse vastu vastavalt kontrolliga regulatiivmenetlusele.⁷

10. Määruse nr 715/2007 artikkel 10 näeb muu hulgas ette, et sõiduautode ja reisijateveo sõidukite puhul kohaldatakse tüübikinnitusele Euro 5 standardi piirväärtusi alates 1. septembrist 2009 ning et alates 1. jaanuarist 2011 ei või enam registreerida, müüki panna ega kasutusele võtta uusi sõidukeid, mis ei vasta sellele standardile. Samuti on selles sätestatud, et Euro 6 standardi piirväärtusi kohaldatakse tüübikinnitusele alates 1. septembrist 2014 ning et alates 1. septembrist 2015 ei või enam registreerida, müüki panna ega kasutusele võtta uusi sõidukeid, mis ei vasta sellele standardile. Määruse nr 715/2007 I lisa tabelitega 1 ja 2 on näiteks kehtestatud lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtus diiselmootoriga väikese sõiduauto ja reisijateveo sõiduki puhul 180 mg/km Euro 5 standardi ja 80 mg/km Euro 6 standardi puhul.

11. Määruse nr 715/2007 artikli 14 lõige 3 kohustab komisjoni jälgima sama määruse artikli 5 lõikes 3 nimetatud menetlusi, katseid ja nõudeid, samuti heitkoguste mõõtmiseks kasutatavaid katsesükleid. Kui jälgimisel leitakse, et need ei ole enam piisavad või ei kajasta enam tegelikus liikluses tekkivaid heitkoguseid, tuleb neid selle sätte kohaselt kohandada nii, et need peegeldaksid piisavalt tegelikus liikluses tekkivaid heitkoguseid. Vajalikud meetmed, mille eesmärk on muuta kõnealuse määruse väheolulisi sätteid määrust täiendades, võetakse vastu kontrolliga regulatiivmenetluses.

12. Määruse nr 715/2007 artiklite 4 ja 5 rakendamiseks on vastu võetud komisjoni 18. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 692/2008.⁸ Määruse nr 692/2008 põhjenduses 2 on märgitud, et uued sõiduautod ja kergveokid peavad vastama uutele heitkoguste piirväärtustele ja et tehnilised

⁶ ELT 2007, L 171, lk 1. Seda praegugi kehtivat määrust on hiljem muudetud. Siin viidatakse tekstile, mis oli kohaldatav põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal.

⁷ Kontrolliga regulatiivmenetlus on sätestatud nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT 1999, L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124), (muudetud nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsusega 2006/512/EÜ (ELT 2006, L 200, lk 11)) artiklis 5a. Selle otsuse põhjenduse 7a kohaselt tuleb kontrolliga regulatiivmenetlust kasutada „üldmeetmete puhul, mille eesmärgiks on asutamislepingu artikliga 251 sätestatud korras vastuvõetud aktide vähemoluliste sätete muutmine, sealhulgas mõningaid selliseid sätteid välja jättes või uusi vähemolulisi sätteid juurde lisades. [...] Õigusakti olulisi sätteid võib muuta üksnes seaduseandja ise asutamislepingu alusel“.

⁸ Määrus, millega rakendatakse ja muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust nr 715/2007, mis käsitleb mootorsõidukite tüübikinnitust seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 5 ja Euro 6) heitmetega ning sõidukite remondi- ja hooldusteabe kättesaadavust (ELT 2008, L 199, lk 1). Seda praegugi kehtivat määrust on hiljem muudetud. Siin viidatakse tekstile, mis oli kohaldatav põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal.

nõuded jõustuvad kahes etapis: Euro 5 alates 1. septembrist 2009 ja Euro 6 alates 1. septembrist 2014. See määrus kehtestab seega Euro 5 ja Euro 6 spetsifikatsiooniga sõidukite tüübikinnituseks vajalikud nõuded.

13. Määruse nr 692/2008 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et EÜ tüübikinnitus antakse muu hulgas seoses saasteainete heitkogustega, kui tootja tõendab, et asjaomased sõidukid vastavad selle määruse erinevates lisades sätestatud katsemenetlustele. Sama määruse artikli 3 lõige 2 täpsustab sisuliselt, et sõltuvalt sõidukite omadustest tuleb nende suhtes teha I lisa joonisel I.2.4 nimetatud eri tüüpi katseid, mida omakorda kirjeldatakse erinevates lisades. Määruse artikli 3 lõikes 5 on sätestatud, et „[t]ootja peab võtma tehnilised meetmed, et tagada käesoleva määruse kohane heitgaaside ja kütuseaurude tõhus piiramine sõiduki tavapärastes kasutustingimustes kogu normaalse kasutusaja jooksul“.

14. Septembris 2015 sai alguse nn diislikandaal, kui Ameerika Ühendriikide keskkonnakaitseamet esitas Volkswagen AG-le ametliku süüdistuse USA heitenormide rikkumises. Seejärel möönis see autotootja, et tõepoolest oli paljudele diiselkütusel töötavatele sõidukitele kogu maailmas paigaldatud „katkestusseade“.⁹ See seade oli võimeline tuvastama, et sõidukit katsetatakse laboratooriumis, ja võis aktiveerida sõiduki heitekontrollisüsteemi, et täita lämmastikoksiidide heitenorme.¹⁰ Väljaspool laboritingimusi lülitas see seade aga heitekontrollisüsteemi välja, mis tähendab, et sõiduk tekitab heitkoguseid, mis ületavad USAs kehtivat lämmastikoksiidide piirväärtust. Seejärel selgus, et ka teised sama tootja ja mitme teise tootja sõidukid ei vastanud ELi õigusaktides sätestatud lämmastikoksiidide piirväärtustele.¹¹

15. ELi tasandil võeti nende asjaolude tõttu muude õigusaktide hulgas vastu komisjoni 10. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/427, millega muudetakse määrust nr 692/2008 seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 6) heitmetega.¹² Selle määrusega kehtestati RDE katsemenetlus. Selle uue katsemenetluse eesmärk on kajastada tegelikus liikluses tekkivate saasteainete heitkoguste taset paremini kui varem kasutatud katse, NEDC. Viimane hindas tüübikinnitusmenetluse käigus autode heitgaase üksnes standardsetes laboritingimustes.

16. Varsti pärast seda võttis komisjon vastu määruse 2016/646 – vaidlusaluse määruse –, mis on üks direktiivis 2007/46 ette nähtud tüübikinnitusmenetluse õigustloovatest aktidest. Vaidlusalune määrus täiendab RDE katsetele esitatavaid nõudeid, kehtestades lämmastikoksiidide heite suhtes mitteületatavad (NTE) piirväärtused. Need väärtused tulenevad saasteainete vastavustegurite kohaldamisest määruses nr 715/2007 Euro 6 standardi jaoks ette nähtud saasteaine heite piirväärtustele.¹³

17. Vaidlusaluse määrusega muudetakse määrust nr 692/2008 mitmes aspektis. Vaidlusaluse määruse artikli 1 punkt 2 asendab määruse nr 692/2008 artikli 3 lõike 10 kolmanda lõigu järgmise tekstiga: „Kolme aasta jooksul pärast määruse [nr 715/2007] artikli 10 lõikes 4 nimetatud kuupäevi ja nelja aasta jooksul pärast artikli 10 lõikes 5 nimetatud kuupäevi kohaldatakse järgmisi sätteid.“

⁹ Vt muu hulgas Euroopa Kontrollikoja teabedokument „The EU’s response to the „dieselgate“ scandal“, veebruar 2019, lk 12. Vt ka Bundesgerichtshofi (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim üldkohus) 25. mai 2020. aasta kohtuotsus VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, eelkõige punktid 16–19.

¹⁰ Mõiste „katkestusseade“ kohta vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus X (diiselmootorite katkestusseade) (C-693/18, EU:C:2020:1040), koos mitme poolelioleva kohtuasjaga, mis käsitlevad sarnaseid küsimusi, näiteks kohtuasi C-128/20, GSMB Invest (ELT 2020, C 271, lk 21); kohtuasi C-134/20, Volkswagen (ELT 2020, C 271, lk 21), või kohtuasi C-145/20, Porsche Inter Auto ja Volkswagen (ELT 2020, C 279, lk 20).

¹¹ Vt käesoleva ettepaneku 9. joonealune märkus, Euroopa Kontrollikoda, lk 18. Vt ka Euroopa Komisjon, Teadusuuringute Ühiskeskus, *Urban NO2 atlas*, 2019, punkt 1.

¹² ELT 2016, L 82, lk 1.

¹³ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 1.

18. Lisaks muudetakse vaidlusaluse määruse artikli 1 punktiga 6 ja selle II lisaga määruse nr 692/2008 IIIA lisa, lisades sellesse muu hulgas punktid 2.1.1–2.1.3. Punktis 2.1.1 on esitatud lämmastikoksiidide massi lõplik vastavustegur „1+marginaal“, kusjuures marginaal on 0,5. „Marginaal“ on määratletud kui „parameeter, millega võetakse arvesse PEMS-seadmete [kaasaskantavad heitemõõtesüsteemid (*portable emission measurement systems*)] kasutamisega kaasnevat täiendavat mõõtemääramatust, mida kontrollitakse kord aastas, ja mida PEMS-menetluse kvaliteedi paranedes või tehnika arenedes läbi vaadatakse“. Punkti 2.1.2 kohaselt võib erandina punkti 2.1.1 sätetest 5 aasta ja 4 kuu jooksul pärast määruse (EÜ) nr 715/2007 artikli 10 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kuupäevi ning tootja nõudmise korral kohaldada lämmastikoksiidide massi suhtes ajutist saasteaine vastavustegurit 2.1.

III. Vaidlustatud kohtuotsus

19. ELTL artikli 263 alusel esitatud hagidega palusid vastustajad Üldkohtul vaidlusalune määrus tühistada. Samuti palus Pariisi linn Üldkohtul mõista komisjonilt välja ühe euro suurune sümboolne kahjuhüvitis, et hüvitada talle selle määruse vastuvõtmisega tekitatud kahju.

20. Üldkohus tegi 13. detsembril 2018 vaidlustatud kohtuotsuse, millega rahuldati hagid osaliselt.

21. Üldkohus leidis, et vaidlusalune määrus on üldkohaldatav akt, mis puudutab vastustajaid otseselt ega vaja rakendusmeetmeid ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

22. Hagide sisu osas otsustas Üldkohus kõigepealt hinnata komisjoni pädevuse puudumist vaidlusaluse määruse vastuvõtmisel. Sellega seoses leidis Üldkohus, et määruse nr 715/2007 I lisas sätestatud Euro 6 sõidukite lämmastikoksiidide heitkoguste piirmäär kujutab endast selle määruse *olulist sätet*. Seetõttu ei saanud komisjon seda piirmäära komiteemenetluses kontrolliga regulatiivmenetluse kohaselt vastu võetud õigusaktiga muuta. Üldkohus leidis, et kehtestades vaidlusaluses määruses RDE katsetel järgitavad lämmastikoksiidide heite piirväärtused ja määrates kindlaks saasteainete vastavustegurid, komisjon tegelikult *muutis* nende heitkoguste piirväärtust Euro 6 standardi puhul.

23. Üldkohus järeldas sellest, et vaidlusaluse määruse vastuvõtmisega ületas komisjon talle määruse nr 715/2007 artikli 5 lõikega 3 antud volitusi ja rikkus seega sama määruse artikli 4 lõiget 1. Kohtuliku ökonoomia kaalutlustel ei uurinud Üldkohus teisi vastustajate esitatud väiteid ja argumente.

24. Selle alusel tühistas Üldkohus vaidlusaluse määruse II lisa punkti 2, kuna vastustajate esitatud argumendid puudutasid ainult seda osa, mida peeti ülejäänud õigusaktist lahutatavaks. Selleks et mitte kahjustada ei autotööstuse ega ka olemasolevatele õigusnormidele tuginenud tarbijate õiguspäraseid majanduslikke huve ning vältida õiguslikku vaakumit, kohaldas Üldkohus ELTL artiklit 264. Sellega seoses otsustas ta lugeda tühistatud sätte tagajärjed lõplikult tagasiulatuvalt ning samuti jätta need kehtima edasiulatuvalt asjaomaste õigusnormide muutmiseks vajalikuks ajavahemikuks, mis ei tohi olla pikem kui 12 kuud.

25. Lõpuks jättis Üldkohus rahuldamata Pariisi linna esitatud kahju hüvitamise hagi põhjendusel, et kahju ei ole tõendatud.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

26. Saksamaa Liitvabariik palub 22. veebruaril 2019 Euroopa Kohtusse esitatud apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus, jätta hagid rahuldamata ja mõista kohtukulud välja vastustajatelt;
- teise võimalusena muuta vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni punkti 3 nii, et tühistatud sätete tagajärjed säiliks kauem kui 12 kuud.

27. Ungari palub 22. veebruaril 2019 Euroopa Kohtusse esitatud apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus, jätta hagid rahuldamata ja mõista kohtukulud välja vastustajatelt;
- teise võimalusena tühistada kohtuotsuse resolutsioon osas, milles jäetakse tühistatud sätete tagajärjed kehtima kuni 12 kuuks, ning jätta kõnealused sätted jõusse kuni neid asendava uue õigusakti vastuvõtmiseni.

28. Komisjon palub 23. veebruaril 2019 Euroopa Kohtusse esitatud apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus, jätta hagid rahuldamata ja mõista kohtukulud välja vastustajatelt ning
- teise võimalusena tühistada vaidlustatud kohtuotsus, saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse ja otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.

29. Vastustajad paluvad Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebused rahuldamata ja mõista kohtukulud välja apellantidelt. Teise võimalusena paluvad nad Euroopa Kohtul saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse, et viimane saaks analüüsida neid tühistamisväiteid, mida esimeses menetluses ei uuritud.

30. Kohtuasjas C-177/19 P lubati Rumeenial, Slovaki Vabariigil ja Euroopa Autotootjate Ühendusel (edaspidi „ACEA“) astuda menetlusse Saksamaa Liitvabariigi nõuete toetuseks. Kohtuasjas C-178/19 P lubati ACEA-l astuda menetlusse Ungari nõuete toetuseks. Kohtuasjas C-179/19 P lubati ACEA-l astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

31. Pooled ja menetlusse astujad vastasid Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele.

32. Viienda koja presidendi 28. jaanuari 2021. aasta otsusega liideti need kolm kohtuasja kohtujuristi ettepaneku ja kohtuotsuse huvides.

V. Hinnang

33. Käsitlen käesolevas ettepanekus apellandi kõiki apellatsioonkaebuse väiteid järgmiselt.

34. Kõigepealt analüüsin vastustajate kaebeõigust puudutavaid põhjendusi ja argumente (A): kas vaidlustatud määrus puudutab neid otseselt (Ungari esimese väite teine osa ning Saksamaa esimene ja teine väide) (1) ja kas vaidlustatud määrus vajab rakendusmeetmeid vastustajate suhtes (Ungari esimese väite esimene osa) (2).

35. Seejärel käsitlen ma väiteid, mis puudutavad Üldkohtu sisulist hinnangut (B), analüüsides koos komisjoni ainsat väidet ja Saksamaa kolmandat väidet, mis mõlemad puudutavad komisjoni väidetavat pädevuse puudumist. Viimasena hindan põhjendusi, milles kritiseeritakse Üldkohtu poolt tema sisulistest hinnangutest lähtuvalt tehtud järeldusi (C): tühistamise ulatus (Saksamaa neljas väide) (1) ja tühistamise ajaline kehtivus (Saksamaa viies väide ja Ungari teine väide) (2).

A. Hagide vastuvõetavus: vastustajate kaebeõigus

1. Kas vastustajad on otseselt puudutatud

a) Poolte argumendid

36. Ungari esimese väite teises osas väidetakse, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et vaidlusalune määrus puudutab vastustajaid otseselt. Ungari väidab, et vaidlustatud määrus puudutas otseselt üksnes sõidukitootjaid ja riigisiseseid ametiasutusi, kelle ülesanne oli kontrollida vaidlusaluse määruse sätete järgimist. Eelkõige on Üldkohus Ungari arvates valesti tõlgendanud direktiivi 2007/46 artikli 4 lõiget 3, kuna see säte ei puuduta ega mõjuta riigisiseste ametiasutuste pädevuse teostamist liiklus- või keskkonnanäeskirjade valdkonnas. Sellel sätel on piiratum kohaldamisala. Selle eesmärk on tagada, et uued sõidukid vastaksid selles sätestatud tehnilistele kirjeldustele.

37. Sarnased argumendid on esitatud Saksamaa apellatsioonkaebuse esimeses väites. Mis tahes piirangud, millega vastustajad võivad liikluskontrolli valdkonnas oma reguleerimispädevuse teostamisel kokku puutuda, tulenevad muudest liidu õigusaktidest ja õigusnormidest, kuid mitte vaidlusalusest määrusest. Eelkõige tuleb direktiivi 2008/50/EÜ (välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta) alusel hinnata, kas piiratud liiklusega piirkondade loomine kohalike omavalitsusüksuste poolt on kooskõlas liidu õigusega.¹⁴ Vaidlusaluse määruse kohaldamisala ja mõju piirduvad mootorsõidukite tüübikinnituse standardite kehtestamisega.

38. Saksamaa teine apellatsioonkaebuse väide käsitleb ka Üldkohtu hinnangut selle kohta, kas vaidlusalune määrus puudutab vastustajaid otseselt. Selle väitega heidab Saksamaa Üldkohtule ette ebapiisavat põhjendamist selles küsimuses. Sisuliselt kritiseerib Saksamaa valitsus, keda selles küsimuses toetavad Slovaki valitsus ja ACEA, Üldkohut selle eest, et too lähtus vaidlusaluse määruse võimaliku mõju analüüsimisel vastustajatele direktiivi 2007/46 sätetest, mitte nimetatud määruse omadest.

b) Analüüs

39. Väljakujunenud kohtupraktikas tõdetakse, et „ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud tingimus, et hagi esemeks olev otsus peab füüsilist või juriidilist isikut otseselt puudutama, nõuab kahe kumulatiivse tingimuse täidetust, nimelt esiteks, et vaidlustatud meede avaldaks otsest mõju

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv (ELT 2008, L 152, lk 1).

isiku õiguslikule olukorrale, ja teiseks, et see ei jätaks meedet rakendama kohustatud adressaadile mingit kaalutusõigust – akti rakendamine on puhtalt automaatne ja tuleneb vaid liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme¹⁵.

40. See on taust, millest lähtudes ma apellantide argumente hindan. Olen seisukohal, et vaidlustatud kohtuotsuse põhjendused, mis puudutavad vastustajate otsest puutumust ELTL artikli 263 tähenduses, on piisavalt selged olemaks täiesti arusaadavad (1), kuid on tõepoolest ekslikud direktiivi 2007/46 artikli 4 lõike 3 ulatuse tõlgendamisel (2). Sellele vaatamata on olemas muud põhjused, mille tõttu vastustajad on otseselt puudutatud ELTL artikli 263 tähenduses (3).

1) Piisavad põhjendused

41. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et „kohtuotsuse põhjendusest peab selgelt ja ühemõtteliselt nähtuma Üldkohtu arutluskäik, et huvitatud isikutel oleks võimalik mõista tehtud otsuse põhjendusi ja Euroopa Kohus saaks teostada oma kohtulikku kontrolli“¹⁶.

42. Minu arvates on Üldkohus arusaadavalt selgitanud põhjenduskäiku, mida järgides jõudis ta järeldusele, et vaidlusalune määrus puudutab vastustajaid otseselt. Saksamaa väide vaidlustatud kohtuotsuse väidetava ebapiisava põhjendamise kohta tuleb seega tagasi lükata.

43. Üldkohus pühendas olulise osa vaidlustatud kohtuotsusest (punktid 41–84) selle hindamisele, kas vaidlusalusel määrusel oli otsene mõju vastustajate olukorrale. On tõsi, et Üldkohtu arutluskäik nendes lõikudes keskendub üldiselt direktiivi 2007/46 artikli 4 lõike 3 tähendusele ja sellest tulenevatele tagajärgedele. Siiski on tõsi ka see, et vaidlusaluse määruse väidetav mõju tuleneb selle koostoimest direktiivi 2007/46 nimetatud sättega. Sisuliselt leidis Üldkohus, et nagu vastustajad väitsid, tõstab vaidlusalune määrus *de facto* lämmastikoksiidide heitkoguste piirmäära sõidukite puhul, mis tuleb registreerida Euro 6 standardi alusel, samas kui direktiivi 2007/46 artikli 4 lõikega 3 on vastuolus see, kui liikmesriigid piiravad Euro 6 sõidukite „liiklemist“ keskkonnaga seotud põhjustel.

44. Põhjendamine on seega rahuldav: Üldkohus selgitas asjakohaselt, miks vaidlusalune määrus tema arvates muutis vastustajate õiguslikku olukorda ja miks oli see nii, ilma et oleks olnud vaja vastu võtta täiendavat sellekohast õigusakti.

45. Nii seisneb küsimus selles, kas see põhjenduskäik on veenev. Teisisõnu on põhirõhk sellel, kas see argument on sisuliselt põhjendatud: kas Üldkohus tõlgendas ja kohaldas õigesti direktiivi 2007/46 artikli 4 lõiget 3?

46. Selles osas ei saa ma Üldkohtu põhjenduskäiguga nõustuda.

¹⁵ Näiteks hiljutisemast ajast 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Scuola Elementare Maria Montessori vs. komisjon, komisjon vs. Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon vs. Ferracci* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁶ Vt paljude hulgas 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus *Euroopa Ombudsman vs. Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika).

2) Kas artikli 4 lõige 3 piirab linnade volitust piirata (Euro 6) sõidukite liiklemist?

47. Lühidalt, mis puudutab vastustajate otsest puutumust, siis tugines Üldkohus oma järelduses üheleainsale elemendile: direktiivi 2007/46 artikli 4 lõikele 3. Üldkohtu sõnul ei luba see säte liikmesriikide ametiasutustel keelata (või piirata) Euro 6 sõidukite liiklemist keskkonnaga seotud põhjustel.

48. Ma ei saa nõustuda direktiivi 2007/46 artikli 4 lõike 3 sellise tõlgendusega. Minu arvates reguleerib see säte üksnes tehnilisi *tootestandardeid*, mis tuleb kehtestada tüübikinnituse saamiseks sõiduki *esmise turuleviimise* ajal. See ei ole mõeldud ega ka võimeline takistama liikmesriike või nende kohalikke üksusi, nagu vastustajad, kehtestamast meetmeid, mis reguleerivad sõidukite *hilisemat kasutamist* ja nende liiklemist vastavatel territooriumidel, sealhulgas *keskkonnakaitsetel põhjustel*.

49. On tõsi, et Üldkohtu tõlgendus direktiivi 2007/46 artikli 4 lõikest 3 näib esmapilgul põhinevat selle sätte sõnastusel. Selle teises lõigus on nimelt sätestatud, et liikmesriigid ei keela muu hulgas „sõidukite [...] teel *liiklemist*“, kui need vastavad direktiivi nõuetele.¹⁷ Seega, kui sõiduk vastab Euro 6 standarditele, ei või liikmesriik ega liikmesriigi geograafiline osa, nagu piirkond või linn, selle liiklemist keelata. Kui liikmesriigi osa keelaks Euro 6 standardile vastavate sõidukite sisenemise selle riigi teatud piirkondadesse, näiteks selle riigi suurimatesse linnadesse või nende osadesse, võiks see sisuliselt kujutada endast piirangut või takistust „teel liiklemisele“ selles liikmesriigis.

50. Kui aga tõlgendada seda sätet tervikuna direktiivi kontekstis, arvestades liidu seadusandja taotletavat eesmärki ja võttes arvesse selle päritolu, näib selle tähendus olevat erinev ja selle ulatus piiratum kui Üldkohtu märgitu.

51. Esiteks saab direktiivi 2007/46 artikli 4 lõike 3 teise lõigu piiratud kohaldamisala ilmsiks siis, kui tõlgendada selles sisalduvat viidet sõidukite liiklemisele mitte eraldi, vaid koos ülejäänud sättega. Tervikuna näeb see lõik ette, et „[l]iikmesriigid ei keela, piira ega takista sõidukite, osade või eraldi seadmetike registreerimist, müüki, kasutuselevõtmist või teel liiklemist *põhjustel, mis on seotud nende konstruktsiooni ja töötamise käesoleva direktiiviga hõlmatud aspektidega*, kui need vastavad direktiivi nõuetele“.¹⁸ Seega võivad need alused, millest lähtudes liikmesriigid ei saa sõidukitele piiranguid seada, olla üksnes *seotud nende konstruktsiooni ja töötamisega* (ja mitte peamiselt keskkonna- või tervisemuredega) ning nende *esmise turuleviimisega* – st nende registreerimise, müügi, kasutuselevõtmise või teel liiklema asumisega (ja mitte nende hilisema kasutamise ja selle reguleerimisega).

52. Teiseks on direktiivi 2007/46 artikli 4 lõike 3 kahe lõigu vahel struktuurne seos. Hoolimata asjaolust, et ainult teine lõik sisaldab viidet „liiklemisele“, on nende kahe vahel selge paralleel. Nende sõnastus on teineteist täiendav: esimeses lõigus on sätestatud *positiivne* kohustus (liikmesriigid „registreerivad“ jne), samas kui teises lõigus on sätestatud *negatiivne* kohustus (liikmesriigid „ei keela“ jne).¹⁹ Mõlemad kohustused puudutavad siiski sama küsimust, nimelt selle tagamist, et liikmesriigid rakendaksid kogu ELi hõlmavat sõidukite tüübikinnitusmenetlust. Seega on nende kahe lõigu puhul tegemist justkui foto ja selle negatiiviga – nad kujutavad sama objekti,

¹⁷ Kohtujuristi kursiiv.

¹⁸ Kohtujuristi kursiiv.

¹⁹ Nii on see üldiselt enamikes direktiivi keeleversioonides, kaasa arvatud hispaania, inglise, itaalia, portugali, saksa, slovaki, soome ja tšehhi versioon.

kuid vastandtoonides. Seetõttu oleks sellises olukorras kummaline, kui teise lõigu kohaldamisala muutuks äkitselt palju laiemaks kui esimese lõigu oma, kuid just selline tagajärg Üldkohtu poolt kõnealusele sättele antud tõlgendusest tuleneks.

53. Kolmandaks näib, et Üldkohtu seisukohta ei toeta selle sätte kontekstuaalne ja teleoloogiline analüüs. Vaidlusaluse direktiivi *eesmärk* ja *esemeline kohaldamisala* on tõepoolest üsna spetsiifilised. Nagu nähtub direktiivi 2007/46 põhjendustest 1, 2 ja 22, on selle direktiivi eesmärk siseturu edendamine, kehtestades mootorsõidukite ja nende haagiste suhtes ühenduse tüübikinnitusmenetluse, mis põhineb täieliku ühtlustamise põhimõttel. Selleks kehtestab direktiiv – nagu on sätestatud selle artiklis 1 – ühtlustatud raamistiku, mis sisaldab haldusnorme ja üldisi tehnilisi nõudeid tüübikinnituse andmiseks kõigile selle reguleerimisalasse kuuluvatele uutele sõidukitele, nimetatud sõidukite süsteemidele, osadele ja eraldi seadmestikele, eesmärgiga hõlbustada nende registreerimist, müüki ja kasutuselevõtmist (tänapäeval) Euroopa Liidu piires.

54. Kuigi liidu seadusandja kehtestatud kõnealuste tehniliste nõuete eesmärk on muu hulgas tagada keskkonnakaitse kõrge tase,²⁰ on üsna selge, et vaidlusaluse õigusakti eesmärk ei ole reguleerida küsimusi, mis jäävad väljapoole selle artiklis 1 sätestatut.

55. Üldkohus möönis niipalju isegi, märkides, et „direktiivi põhieesmärk on uute mootorsõidukite turulelaskmine, st teatava kauba vaba liikumine liikmesriikide vahel, et [direktiivil] ei ole üldist eesmärki luua raamistikku nende sõidukite teel liiklemist reguleerivatele õigusaktidele, mille võtavad vastu liikmesriikide ametivõimud, ja [...] direktiiv ei kuulu liidu transpordi- või keskkonnapoliitika alla“.²¹

56. Üldkohus lisab aga kohtuotsuse järgmises punktis, et „[s]ee ei tähenda siiski, et ühelgi sätel, mis käsitleb uute mootorsõidukite teel liiklemist, ei oleks oma kohta direktiivis 2007/46. Sageli sisaldab direktiiv või eelnevast direktiivist tulenev direktiiv sätteid, mis ei teeni taotletavat põhieesmärki, vaid mis peavad tagama selle eesmärgi saavutamiseks vastu võetud sätete kasuliku mõju“. Olles selgitanud seda mõtet (võib-olla mitte kõige asjakohasema) riigihankedirektiivide näitega, märgib Üldkohus seejärel, et ta peaks eelistama „tõlgendust, mis tagab sätte kasuliku mõju“, ja leiab, et „teel liiklemise mainimisel puuduks kasulik mõju, kui sellel oleks[, nagu komisjon märgib,] sama ulatus või tähendus, mis sõidukite „registreerimisel, müügil ja kasutuselevõtmisel“.²²

57. Olen nõus, et direktiiv võiks põhimõtteliselt sisaldada sätteid, mille eesmärk on tagada selle kasulik mõju ja reguleerida selle põhieesmärki mittekuuluvaid küsimusi. Nõustun ka sellega, et kõnealusele liidu õigusnormile antav tõlgendus peaks vältima niipalju kui võimalik selle sätte teatavate osade muutumist ebatõhusaks või üleliigseks.

58. Samas on raske mõista, kuidas Üldkohus neid põhimõtteid käesolevas asjas kohaldas. Kui direktiivi 2007/46 artikli 4 lõikes 3 kasutatud fraasile „või teel liiklemist“ omistatakse tähendus, mille Üldkohus sellele andis, laieneks direktiivi kohaldamisala ja mõju *ipso facto* märkimisväärselt kaugemale selle pealkirjas, põhjendustes ja põhisätetes nimetatud sisust ja eesmärgist. Ühtäkki muudaks üksainus sõna ühes sättes direktiivi 2007/46 väga erinevaks õigusaktiks, mis reguleerib teataval määral sõidukite hilisemat *kasutamist* ja on seotud, seda küll kaudselt, liikluse reguleerimisega.

²⁰ Vt eelkõige direktiivi 2007/46 põhjendused 3 ja 4.

²¹ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 64.

²² Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 66.

59. Pealegi, kui tõlgendada artikli 4 lõiget 3 nii, oleks selle mõju keskkonnapoliitikale – eriti liikmesriikide võimele võidelda saastamise vastu – samuti üsna märkimisväärne. Nagu apellandid märgivad, on olemas konkreetne liidu õigusakt, mis käsitleb seda küsimust: direktiiv 2008/50 välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta.²³ Selle direktiivi artikkel 13 näeb ette, et liikmesriigid tagavad, et kõigis nende piirkondades ja linnastutes ei ületataks erinevate saasteainete piirtasemeid, sealhulgas lämmastikoksiidide osas. Artiklis 23 on sätestatud, et „[k]ui teatud piirkondades või linnastutes saasteainete tase välisõhus ületab mõnda piirtaset või sihtväärtust [...], peavad liikmesriigid tagama, et nende piirkondade ja linnastute jaoks on koostatud õhukvaliteedi kavad vastavate [...] piirtaseme või sihtväärtuse saavutamiseks“. Samas artiklis on täpsustatud, et need kavad võivad sisaldada lühiajalisi tegevuskavasid. Sellega seoses näeb direktiivi 2008/50 artikli 24 lõige 2 ette, et lühiajalised tegevuskavad võivad „sisaldada ka meetmeid mootorsõidukiliikluse [...] suhtes“.

60. Kui aga direktiivi 2007/46 artikli 4 lõiget 3 tuleks tõlgendada nii, et sellega on kehtestatud piirangud liikmesriikide õigusele reguleerida sõidukite liikumist, oleks nende kahe õigusakti vaheline koostoime pehmelt öeldes päris ebaselge. Oleks üllatav, kui kõnealused kaks õigusinstrumenti samal ajal koostanud liidu seadusandja ei oleks kehtestanud mõningaid nende omavahelist suhet käsitlevaid sätteid, kui need mõlemad aktid oleksid tõepoolest mõeldud liiklemise ja sõidukite kasutamise reguleerimiseks keskkonna- ja rahvatervisega seotud põhjustel.

61. Eeltoodut arvestades näib mulle, et vaatamata Üldkohtu vastupidisele kinnitusele²⁴ ei viinud ta läbi kõnealuse sätte kontekstipõhist ja teleoloogilist analüüsi. Ta ei tõlgendanud seda sätet, võttes arvesse direktiivi teisi sätteid, põhjendusi või pealkirja, millest ükski ei käsitle liikluse reguleerimist. Samuti ei võtnud Üldkohus kohaselt arvesse asjaolu, et viide sõidukite liiklemisele ei sisaldu: 1) määruse nr 715/2007 artikli 10 lõikes 5, mis kuulub samasse raamistikku; 2) määruse 2018/858 artikli 6 lõikes 4, millega tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiv 2007/46, ega 3) mis tahes muus samalaadises õigusaktis, mis on vastu võetud samas kontekstis ja sarnase eesmärgi saavutamiseks.²⁵

62. Neljandaks ei pööranud Üldkohus mingit tähelepanu *ajaloolistele* argumentidele. Kuigi see tõlgendusmeetod ei ole küll kindlasti kohustuslik, oleks see võinud anda väärtuslikke mõtteid, eelkõige arvestades komisjoni argumenti, et kõnealuse sätte teine lõik (mis sisaldab fraasi „või teel liiklemist“) oli tegelikult seadusandlikus menetluses hiline täiendus ega olnud mõeldud selle kohaldamisala laiendamiseks.²⁶ Komisjon selgitas, et direktiivi 2007/46 artikli 4 lõike 3 teine lõik on mõeldud üksnes kõrvalehoidmisvastase klauslina: pärast tüübikinnituse saamist ei või keelduda sõidukeid liiklusesse lubamast muude meetmete abil, mis kujutavad endast varjatud piiranguid.²⁷

²³ Vt käesoleva ettepaneku 14. joonealune märkus.

²⁴ Vt eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktid 67–69.

²⁵ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 47, milles viidatakse näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. veebruari 2013. aasta määrusele (EL) nr 167/2013 põllu- ja metsamajanduses kasutatavate sõidukite kinnituse ja turujärelevalve kohta (ELT 2013, L 60, lk 1).

²⁶ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 42.

²⁷ Mõiste „liiklemine“ lisamine olukordadele, kus sõidukit võib õiguspäraselt turule lasta (registreerimise, müügi ja kasutuselevõtmise kõrvale), võib olla põhjendatud seoses liikmesriikidega, kus sõiduk võidakse lubada seaduslikult liiklusse, ilma et seda oleks tingimata vaja enne ametlikult registreerida või müüa – vt ka liikmesriikide erinevaid regulatiivseid lähenemisviise mootorsõidukite kasutamisele kohustusliku tsiviilvastutuskindlustuse kontekstis minu ettepanekust kohtuasjas Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

63. See, mida võib järeldada ettevalmistavatest materjalidest, näib toetavat komisjoni argumente sätte tekkeloo ja eesmärgi kohta. Komisjoni ettepanek direktiivi kohta,²⁸ mis tõepoolest ei sisaldanud artikli 4 lõike 3 teist lõiku,²⁹ kinnitab, et kavandatud õigusakti peamine eesmärk oli konsolideerida ja ajakohastada *acquis*'d selles valdkonnas, laiendades seda teistele sõidukitüüpidele.³⁰ Uue õigusakti eesmärk ei olnud seega minna varasemate õigusaktide esemest kaugemale. See asjaolu näib oluline, kuna direktiiv 70/156/EMÜ, mille uuesti sõnastamist direktiiv 2007/46 endast kujutab, puudutas ainult sõidukitüübi tehnilisi omadusi ega puudutanud – nagu Euroopa Kohtul on olnud võimalus selgitada – ühtegi „muud liiklusega seotud tingimust, mida mootorsõidukite juhid peavad järgima“.³¹

64. Hilisemad dokumendid, mis pärinevad nimetatud institutsioonilt³² või teistelt liidu institutsioonidelt,³³ kinnitavad samuti, et kõnealust sätet muudeti menetluse üsna hilises staadiumis ja et muudatusel oli piiratud selgitamise eesmärk. Niipalju kui ma aru saan, ei nähtu ettevalmistavatest materjalidest mingit arutelu direktiivi esemelise kohaldamisala võimaliku laiendamise üle.³⁴

65. Kui teise lõigu eesmärk on vastavalt eeltoodule täiendada ja selgitada esimest lõiku, ei näe ma ka põhjust, miks selle sätte alternatiivne tõlgendus, mille esitasid komisjon, Saksamaa ja Ungari, võtaks talt kasuliku mõju, nagu märkis Üldkohus.³⁵

66. Viiendaks ei pea ma veenvamaks ka teisi argumente, millele Üldkohus tugines oma vaidlusaluse sätte tõlgenduses vaidlustatud kohtuotsuses. Üldkohus märkis, et „sellises täieliku ühtlustamise olukorras nagu sellest direktiivist tulenev olukord, ei saa [liikmesriikide ametiasutused] takistada *ühtlustamismõõnidega kehtestatud nõuetele vastava toote tavapärasest kasutamisest*, kahjustamata normide kasulikkude mõju – välja arvatud erijuhtudel“.³⁶

67. See on abstraktselt võttes kindlasti õige. Jällegi ei saa ma aga nõustuda tagajärgedega, mis peaksid Üldkohtu arvates sellest väitest käesoleval juhul tulenema. Kas see tähendab, et liikmesriigid ei või põhimõtteliselt kehtestada eeskirju, mis piiravad Euro 6 sõiduki (reisijate- ja/või kaubaveoks mõeldud sõiduki) kasutamist keskkonnaga seotud põhjustel? See ei saa ilmselt olla õige, nagu tunnistas ka Üldkohus ise, kui ta märkis, et liikmesriigid võivad endiselt korraldada autovabu päevi.³⁷ Kuid kuidas saab siis üks ja sama ühtlustamismeede lubada ja keelata sama liiki tegevust? Üldkohtu arutluskäigus näib olevat olemuslik vastuolu.

²⁸ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv mootorsõidukite ja nende haagiste ning selliste sõidukite jaoks mõeldud süsteemide, osade ja eraldi seadmetike kinnituse kohta (KOM(2003) 0418 (lõplik)).

²⁹ See säte sisaldas ainult seda, mis on nüüd artikli 4 lõike 3 esimene lõik, mis on sõnastatud järgmiselt: „Liikmesriigid registreerivad, lubavad müüa või kasutusele võtta vaid selliseid sõidukeid, osasid ja eraldi seadmetikke, mis vastavad käesoleva direktiivi nõuetele.“

³⁰ Vt näiteks komisjoni direktiivi ettepaneku seletuskiri (vt käesoleva ettepaneku 28. joonealune märkus), eelkõige lk 2–5, 7–9 ja 18.

³¹ 13. juuli 2006. aasta kohtuotsus Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468, punktid 17–20). Vt nõukogu 6. veebruari 1970. aasta direktiiv 70/156/EMÜ liikmesriikide mootorsõidukite ja nende haagiste tüübikinnitusega seotud õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1970, L 42, lk 1; ELT eriväljaanne 13/01, lk 44).

³² Vt näiteks komisjoni 12. detsembri 2006. aasta teatis Euroopa Parlamendile (KOM(2006) 809 (lõplik)), milles märgitakse, et enamik artikleid sõnastati ümber vaid selleks, et selgitada nende kohaldamisala või tähendust, ning et muudatusettepanekud, millega laiendatakse direktiivi reguleerimisala või „mis on seotud valdkondadega, mida käsitlevad juba muud ühenduse õigusaktid, et ära hoida õiguskindlus, [lühidalt tagasi]“.

³³ Vt näiteks nõukogu 11. detsembri 2006. aasta ühine seisukoht eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse raamistik mootorsõidukite ja nende haagiste ning selliste sõidukite jaoks mõeldud süsteemide, osade ja eraldi seadmetike kinnituse kohta (raamdirektiiv) (dokument 9911/3/06, REV 3 ADD 1), lk 7: artikli 4 lõike 3 muutmise eesmärk on „selgitada [liikmesriikide] keelde, piiranguid ja takistusi“.

³⁴ Võrdle minu ettepanekuga kohtuasjas Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punktid 60 ja 61).

³⁵ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 66.

³⁶ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 69 (kohtujuristi kursiiv).

³⁷ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 52.

68. Selle vasturääkivuse põhjuseks näib olevat arusaamatus seoses positiivset integratsiooni (ühtlustamine) ja negatiivset integratsiooni (vaba liikumise eeskirjad) käsitlevate liidu õigusnormide regulatiivse loogika ja toimega. Euroopa Kohtu praktikas on sarnane küsimus juba varem tekkinud ja seda analüüsiti ELTL artikli 34 seisukohast. Mõistagi lükkas Euroopa Kohus selles osas liiga piirava lähenemisviisi tagasi. Kohtuotsuses Mickelsson ja Roos (seoses jettidega) leidis Euroopa Kohus, et ainult sellised riigisisised õigusaktid, mille toime „seisneb [asjaomaste sõidukite] kasutajatele takistuste tegemises *nende toodete sobival ja sihtotstarbelisel kasutamisel või nende kasutamise ranges piiramises*“, kujutavad endast koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meetmeid ja seega peavad need olema nõuetekohaselt põhjendatud.³⁸ Samamoodi leidis Euroopa Kohus kohtuotsuses komisjon vs. Itaalia (mootorrataste järeldaagised), et Itaalia seadus, mis keelas mootorratastel vedada haagiseid, kujutas endast koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meedet, kuna see takistas nende toodete pääsu Itaalia turule.³⁹

69. Mõlemal juhul hinnati riigisiseseid meetmeid vaba liikumise eeskirjade alusel ja leiti, et need kujutavad endast samaväärse toimega meetmeid *üksnes juhul, kui* need muudavad asjaomase toote pääsu riigisisesele turule võimatuks või raskemaks, sest toodet ei ole võimalik kasutada või selle kasutamist on oluliselt vähendatud. Nendes kohtuasjades ei olnud aga tegemist ühtlustamisaktidega. Kuid ka käesolevates kohtuasjades ei ole olukord selles osas teistsugune: ühtlustamisakti(de)ga, millele vastustajad tuginevad, on ühtlustatud ainult sõidukite tüübikinnituse eeskirjad seoses sõidukite *esmise turuleviimisega*. Nendega ei reguleerita sõidukite *edasist kasutamist* (ja veelgi vähem nende osalemist kohalikus liikluses) ega selle reguleerimist keskkonna või rahvatervisega seotud põhjustel.

70. Seda arvestades on mulle üsna selge, et selline säte nagu direktiivi 2007/46 artikli 4 lõige 3 ei keela liikmesriikidel otsustamast, et teatud avalikes huvides (mis on seotud muu hulgas avaliku julgeoleku, rahvatervisega, liiklusohutuse või keskkonnakaitsega) võivad kõik sõidukid või ainult teatavat tüüpi sõidukid (st vähem saastavad või väiksemad sõidukid või need, mis kuuluvad elanikele või riigiasutustele jne) teataval ajal (pühapäeval, autovabal päeval, turupäeval, mõne kultuuri- või spordiürituse ajal jne) liikuda teatavatel aladel (linnakeskuses, rahvusparkides, maastiku- või militaaraladel, ehitusobjektidel jne). Täpsemalt ei näi miski selles sättes piiravat vastustajate õiguslikku pädevust kehtestada vähese heitega tsoone, mida liidu institutsioonid on järjekindlalt pidanud soodsaks nähtuseks.⁴⁰ Samamoodi võivad liikmesriigid samadel põhjustel piirata sõidukite teatavaid kasutusviise (kiiruse ületamine, loata parkimine, lastega sõitmine ilma nõuetekohase turvavarustusega jne).⁴¹

71. Seetõttu ei ole ELi tüübikinnitust käsitlevate õigusaktidega vastuolus kohalik regulatsioon, millega kehtestatakse piirangud sõidukite liiklusele teatavates konkreetsetes valdkondades, isegi kui selleks võidakse kasutada heite näitajaid, mis on Euro 6 standardiga võrreldes rangemad. Kui üldse, siis võib selle kooskõla liidu õigusega hinnata ELTL artikli 34 alusel kohtuotsustes Mickelsson ja Roos või komisjon vs. Itaalia esitatud kriteeriumi alusel. Siiski, kuigi teatud

³⁸ 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus (C-142/05, EU:C:2009:336, punkt 28).

³⁹ 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus (C-110/05, EU:C:2009:66, punktid 54–58). Vt samuti 20. märtsi 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-639/11, EU:C:2014:173, punkt 52).

⁴⁰ Vt näiteks Euroopa Komisjon, keskkonna peadirektoraat, *Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones*, 30. jaanuar 2014, ja Euroopa Parlament, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, *Study – Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions*, september 2018.

⁴¹ Vt analoogia alusel 13. juuli 2006. aasta kohtuotsus Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

riigisisene meede, mis puudutab hilisemat kasutamist, võib lõpuks olla käsitatav samaväärse toimega meetmena ELTL artikli 34 tähenduses,⁴² ei tähenda see kindlasti, et liidu õigus oleks sellesama küsimuse või valdkonna positiivselt ühtlustanud.

72. Kokkuvõttes leian, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et vaidlusalune määrus puudutab vastustajaid otseselt selle koostoimes direktiivi 2007/46 artikli 4 lõikega 3.

73. Vaidlustatud kohtuotsust ei ole siiski vaja tühistada, kuna minu arvates on muid põhjusi, miks vaidlusalune määrus puudutab vastustajaid otseselt ELTL artikli 263 tähenduses.

3) Vaidlusaluse määruse mõju vastustajate õiguslikule olukorrale

74. Selleks et liidu õigusakt puudutaks hagejat otseselt, peab see mõjutama tema enda *õiguslikku olukorda*. See tähendab sisuliselt seda, et kõnealune liidu akt peab muutma hagejate era- või avalik-õiguslikke õigusi ja kohustusi.⁴³

75. Mis puudutab kohalikke üksusi, siis tuleneb kohtupraktikast, et liidu õigusakt puudutab neid üksusi otseselt, kui neile on antud pädevus, mida nad teostavad asjaomase liikmesriigi põhiseadusliku süsteemi piires autonoomselt, ning liidu õigusakt takistab neil üksustel kasutamast seda pädevust vastavalt oma äranägemisele.⁴⁴

76. Kas seda arvestades takistab vaidlusalune määrus vastustajatel kasutamast oma (põhiseaduslikke) volitusi keskkonnakaitse valdkonnas ja liikluse reguleerimisel vastavalt oma äranägemisele?

77. Mõõnan, et käesolevas asjas ei ole vastus sellele küsimusele lihtne.

78. Ei ole kahtlust, et vaidlusalune määrus, mis lubab turustada sõidukeid, mis väidetavalt ei vasta teatavatele Euro 6 standarditele (mida võib nimetada „pseudo Euro 6“ sõidukiteks), võib muuta vastustaja õiguslikud kohustused saastamise vastu võitlemisel raskemaks. Nagu vastustajad on väitnud ja tõendanud, eristatakse liiklust käsitlevates kohalikes eeskirjades tavaliselt sõidukeid nende Euro-kategooria alusel.⁴⁵

79. Ent nagu on selgitatud käesoleva ettepaneku eelmises osas, ei saa vaidlusaluses määruses (või selle määrusega rakendatavas õigusaktis) midagi tõlgendada nii, et see keelaks õiguslikult vastustajatel eristada kohaliku liikluse reguleerimisel vähem ja rohkem saastavaid sõidukeid, olenemata sellest, millisesse Euro-kategooriasse nad kuuluvad. On selge, et kui riiklikud meetmed peaksid sel juhul tuginema muudele näitajatele kui Euro-kategooria, võib selliste meetmete rakendamine, seire ja jõustamine olla keerulisem. ELTL artikli 263 ranges tähenduses

⁴² Selles mõttes, et see *põhimõtteliselt* kuulub ELTL artikli 34 kohaldamisalasse, kuigi seda saab kindlasti põhjendada nii keskkonnakaitse kui ka rahvatervisega, kui see on proportsionaalne – vt 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus Mickelsson ja Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punktid 31–40) ja 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-110/05, EU:C:2009:66, punktid 59–69). Vt ka 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-28/09, EU:C:2011:854, punktid 125 ja 140).

⁴³ Üksikasjalikumalt ja koos täiendavate viidetega vt minu ettepanek kohtuasjas Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 46).

⁴⁴ Vt eelkõige 2. mai 2006. aasta kohtuotsus Regione Siciliana vs. komisjon (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punktid 23–32); 30. aprilli 1998. aasta kohtuotsus Vlaams Gewest vs. komisjon (T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 29) ja 23. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Diputación Foral de Guipúzcoa vs. komisjon (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, punkt 41).

⁴⁵ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 82.

ei ole see siiski oluline. See mõjutab vastustajate *faktilist olukorda*, mitte nende õiguslikku olukorda, ning see ei ole piisav, et nad muutuksid ELTL artikli 263 tähenduses otseselt puudutatuiks.⁴⁶

80. Samas ei arva ma, et otsese puutumuse analüüs võiks siin lõppeda. Kohtupraktikas kujundatud õiguslik kriteerium, mis käsitleb otsest mõju sellistele kohalikele või piirkondlikele üksustele nagu vastustajad, on see, kas vaidlusalune liidu akt takistab neil üksustel kasutamast oma autonoomseid volitusi *vastavalt oma äranägemisele*.⁴⁷

81. Mulle näib, et sellele sõnastusele lähenemiseks on erinevaid viise. Ühest küljest võiks ette kujutada eriti ranget tõlgendust, mille kohaselt esineb „otsene puutumus“ ainult siis, kui vaidlusalune liidu õigusakt muudab nende jaoks oma pädevuse teostamise *võimatuks*. Sellisel juhul saavad kohalikud üksused vaidlustada üksnes selliseid liidu õigusakte, mis nõuavad, et nad kas loobuksid täielikult oma volituste kasutamisest või kohustaksid neid volitusi kasutama väga spetsiifilisel viisil, võttes neilt sellega täielikult kaalutusõiguse. Teisest küljest on samuti võimalik helde tõlgendus, mille kohaselt piisab kaebeõiguse tekkimiseks üksnes *mõjust*, mis avaldub üksuste vabadusele kasutada oma autonoomseid volitusi. Sellisel juhul võivad kohalikud üksused vaidlustada ka sellise liidu õigusakti, mis mõjutab teataval määral neile riigisisese õigusega antud tegutsemisruumi.

82. Mina arvan, et ELTL artikli 263 kõige mõistlikum tõlgendus paikneb nendest kahest äärmusest võrdsel kaugusel.

83. On tõsi, et liidu kohtute välja töötatud kriteeriumi sõnastusest endast näib tulenevat üsna helde tõlgendus: takistatud peab olema nende üksuste poolt oma volituste kasutamine *vastavalt oma äranägemisele*. See kriteerium ei viita täielikule võimatusele ega igasuguse kaalutusõiguse minetamisele. Kriteeriumi sõnastusega näivad olevat hõlmatud *mis tahes* õiguspädevuse piirangud.

84. Samas oleks sellist kriteeriumi „lõtv“ tõlgendust raske ühitada Euroopa Kohtu üldise praktikaga ELTL artikli 263 kohta. See kohtupraktika nõuab eelkõige, et oleks võimalik tuvastada *otsene põhjuslik seos* vaidlustatud liidu akti ja hageja õigusliku olukorra muutumise vahel.⁴⁸ Lisaks on liidu kohtud täpsustanud, et ainuüksi asjaolust, et kohalikul üksusel on tema territooriumil majandus-, sotsiaal- või keskkonnaküsimustes pädeva organina *teatav pädevus* liidu üldkohaldatava aktiga reguleeritavas valdkonnas, ei piisa iseenesest selleks, et seda üksust saaks pidada „puudutatuks“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.⁴⁹

⁴⁶ Vt selle kohta 6. septembri 2011. aasta kohtumäärus Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (T-18/10, EU:T:2011:419, punkt 75).

⁴⁷ Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 75.

⁴⁸ Vt selle kohta 11. juuli 1984. aasta kohtuotsus Commune de Differdange jt vs. komisjon (222/83, EU:C:1984:266, punktid 10–12) ja 27. aprilli 1995. aasta kohtuotsus CCE Vittel vs. komisjon (T-12/93, EU:T:1995:78, punkt 58). Vt ka kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas A jt (C-158/14, EU:C:2016:734, punkt 78) ja minu ettepanek kohtuasjas Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 48).

⁴⁹ Vt 19. septembri 2006. aasta kohtumäärus Benkö jt vs. komisjon (T-122/05, EU:T:2006:262, punkt 64).

85. Seetõttu ma ei arva, et võimatust kasutada oma autonoomseid volitusi „vastavalt oma äranägemisele“ saaks praktikas taandada sellele, et neid volitusi ei ole üldse võimalik kasutada, kui seejuures ei jäetaks täielikult kõrvale olemasolevat kohtupraktikat. Lisaks haakuks ELTL artikli 263 kohast kohtusse pöördumise õigust käsitlev kohtupraktika sellisel juhul (jällegi) väga halvasti paljude teiste liidu õiguse valdkondadega, mis liiguvad täpselt vastupidises suunas.⁵⁰

86. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et Euroopa Kohtu kriteeriumi tuleks käsitada nii, et see annab kohalikele või piirkondlikele üksustele õiguse pöörduda kohtusse, kui on võimalik tuvastada *otsene põhjuslik seos* vaidlustatud liidu akti ja kohaliku üksuse *konkreetses autonoomse õiguspädevuse* teostamise vahel. See suhe eksisteerib siis, kui liidu õigusakt on *määrav tegur*, mis kas takistab kohalikel või piirkondlikel ametivõimudel oma volitusi üldse kasutamast või kohustab neid tegutsema, muutes samas märkimisväärselt viisi, kuidas nad saavad neid volitusi õiguspäraselt kasutada.

87. Kui see on nii, siis kas vastustajad vastavad sellele kriteeriumile?

88. Kuigi olukord on kõiki toimikust nähtuvaid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid arvestades tasavägine, kalduksin vastama sellele küsimusele kokkuvõttes jaatavalt. Vaidlustatud määrus mõjutab tõepoolest seda, kuidas vastustajad saavad õiguspäraselt kasutada oma erivolitusi keskkonnakaitse ja rahvatervise kaitse valdkonnas, kui nad tegelevad saastamise vastu võitlemise ja õhukvaliteedi asjakohaste standardite tagamisega, mida nad on õiguslikult kohustatud tegema.

89. Üldkohus on juba tuvastanud, et vastustajatel on põhiseaduslikul tasandil keskkonnakaitse ja liikluse reguleerimise valdkonnas *konkreetsed volitused*, ning näib, et apellandid seda ei vaidlusta. Sellega seoses lisaksin, et oma õiguskordades on vastustajatel selles osas isegi vastavad *õiguslikud kohustused*. Need on olulised asjaolud, kuna eristavad vastustajaid teistest liikmesriikide asutustest, keda vaidlustatud määrus võib puudutada üksnes kaudselt, kuivõrd nende teiste riigisiseste asutuste ülesanne on hoolitseda oma kodanike üldise heaolu eest. Seda enam eristavad need asjaolud vastustajaid kõigist liidus elavatest füüsilistest isikutest, kes – pelgalt saastatud õhu sissehingamise tõttu – võivad tunda end vaidlustatud määrusest puudutatult.

90. Põhiküsimuseks muutub seega see, kas vaidlustatud määrus mõjutab oluliselt seda, kuidas vastustajad neid volitusi oma õiguslike kohustuste täitmiseks kasutavad.

91. Esiteks on pooled ühel meelel selles, et riigisisese õiguse kohaselt vastutavad sellised kohalikud üksused nagu vastustajad mitmesuguste meetmete võtmise eest, et võidelda saastamise vastu ja tagada õhukvaliteedi teatud standardid eesmärgiga kaitsta kodanike tervist ja ohutust. Need meetmed võivad olla vajalikud – mis on selles kontekstis otsustava tähtsusega –, *et täita liidu õigusest tulenevaid kohustusi*, mis tulenevad näiteks direktiivi 2008/50 sätetest. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 59, kohustab nimetatud direktiiv liikmesriike järgima

⁵⁰ Vastupidi näiteks Euroopa Kohtu püüdele järgida tõhususe põhimõtet, mis on kohaldatav ka liidu õigusest tulenevatele õigustele tuginevate isikute õiguse suhtes pöörduda riigisisestesse kohtutesse, mis pidi algul tuginema „võimatusel“ – 16. detsembri 1976. aasta kohtuotsus Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5); hiljem laiendati seda nii, et see hõlmas „võimatust või ülemäära keerukust“ – 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 83); seejärel laiendati seda edasi täiendavate tõhusa kohtuliku kaitse elementidega vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklile 47 – 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 48) ning viimati laiendati seda veelgi enam ELL artikli 19 lõikega 1, millel on sama sisu nagu harta artiklil 47, kuid mis hõlmab ka olukordi, mis ei ole rangelt võttes liidu õigusega isegi traditsioonilises tähenduses hõlmatud – 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A. B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 143). Loomulikult on need küsimused siiski väga erinevad: üks puudutab tõhusat juurdepääsu liikmesriikide kohtutele liidu õigusel põhinevate individuaalsete õiguste võimalikuks kaitseks, teine aga ELTL artikli 263 alusel juurdepääsu liidu kohtutele liidu õigusel põhinevate individuaalsete õiguste võimalikuks kaitseks.

Euroopa õhukvaliteedi standardeid ja võtma selleks vastu õhukvaliteedi kavad (sealhulgas lühiajalised tegevuskavad) konkreetsete piirkondade ja linnastute jaoks, kus saasteained ületavad piirtasemeid.

92. Teiseks ei ole vaidlustatud ka seda, et suurtes Euroopa linnades, kelle hulka ka vastustajad kuuluvad, on mureks saaste, mis suures osas tekib sõidukite heitgaasidest. See kehtib eriti suurtes linnades peamiselt kohalikus tänavaliikluses tekkiva lämmastikoksiidide heite suhtes, mis ületab sageli tunduvalt kehtivaid õiguslikke piirväärtusi.⁵¹

93. Kolmandaks näitasid pärast nn diisliskandaali tehtud katsed, et *peaaegu kõik* Euro 5 ja Euro 6 kerged diiselmootoriga sõidukid ületasid märkimisväärselt kohaldatavaid lämmastikoksiidide piirnorme.⁵² Seetõttu ei ole nende standardite kehtestamine seni oluliselt parandanud lämmastikoksiidide heitega seotud olukorda.⁵³

94. Neljandaks on vaevalt vaieldav ka see, et kui liidu institutsioonid ei püüa tagada – nagu vastustajad väidavad – nende „omaenda“ õigusaktides sätestatud sõidukite saasteainete heidete piirnormide järgimist, läheb õhukvaliteeti tagavate meetmete võtmise kohustus loogiliselt üle liikmesriikide ametiasutustele. See kehtib eriti liikluse reguleerimise eest vastutavate riigisiseste asutuste suhtes, seda enam nende suhtes, kes tegutsevad kõige enam saastatud aladel. On selge, et need ametiasutused peavad tegutsema pigem varem kui hiljem, võttes arvesse kergsõidukite tavapärasest olusringi. Samuti kutsub komisjon – ja siin ei saa jätta tähele panemata teatavat irooniat – riigisiseseid ametiasutusi üles *tegutsema kiiresti ja jõuliselt* ning on hiljuti seadnud prioriteediks algatada rikkumismenetlused liikmesriikide vastu, kes ei järgi õhukvaliteedi kava.⁵⁴

95. Selleks peavad sellised riigisiseseid ametiasutused nagu vastustajad võtma teatavaid meetmeid, sealhulgas õhukvaliteedi kavade raames, mis juhul, kui liit oleks keelanud oma heitestandarditele mittevastavate sõidukite registreerimise ja müügi, oleksid väga tõenäoliselt olnud vähem piiravad või võib-olla isegi mittevajalikud. Seega piirab vaidlusalune määrus otseselt vastustajate võetavate meetmete valikut ja nende meetmete rakendamise viisi. Tegutsemisruum nii liidu kui ka riigisiseseist õigusest tulenevate õiguslike kohustuste täitmisel on märkimisväärselt piiratum, mistõttu nad on kohustatud selleks vajalikke ülesandeid erinevalt täitma.

96. Nagu eespool märgitud,⁵⁵ on linnadel või muudel piirkondlikel üksustel tehniliselt muidugi endiselt riigisiseseist õigusest tulenevad volitused reguleerida kohalikku liiklust keskkonna või rahvatervisega seotud põhjustel, olenemata sellest, kas „tõeline“ või „pseudo“ Euro 6 standard on nende poolt nõutaval viisil täidetud. Kui sellised asutused seda soovivad, võivad nad kehtestada Euro 6 sõidukite suhtes keelu või isegi kehtestada oma Euro 7 või Euro 8 standardid. Nad võivad endiselt otsustada, et kesklinna võivad siseneda ainult teatavad autod või et autoliiklus on lubatud ainult teatavatel aegadel või päevadel või on täiesti keelatud.

⁵¹ Vt muu hulgas Euroopa Komisjoni aruanne „Esimene puhta õhu poliitika aruanne“, COM(2018) 446 final/2, lk 2, ja teatis „Euroopa, mis kaitseb: puhas õhk kõigile“, COM(2018) 330 final, punkt 3.1.

⁵² Vt käesoleva ettepaneku 11. joonealune märkus.

⁵³ Vt muu hulgas Euroopa Parlamendi raport autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimise kohta (2016/2215(INI)), märts 2017, lk 26.

⁵⁴ Vt näiteks seoses lämmastikdioksiidide heitkoguste piirtasemetega 24. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (lämmastikdioksiidi piirtasemete ületamine) (C-636/18, EU:C:2019:900) ja 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (lämmastikdioksiidide piirväärtused) (C-635/18, ei avaldata, EU:C:2021:437). Seoses peenosakeste piirtasemete küsimusega vt 22. veebruari 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-336/16, EU:C:2018:94); 30. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rumeenia (C-638/18, ei avaldata, EU:C:2020:334) ja 10. novembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-644/18, EU:C:2020:895). Ei ole kahtlemata juhus, et enamik selle valdkonna kohtuasju puudutab suurimaid linnastuid vastavates liikmesriikides.

⁵⁵ Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku eelmises osas, eelkõige punktis 70.

97. See ei muuda aga asjaolu, et nende poolt oma õiguslike volituste ja kohustuste kasutamine on muutunud lõpmata keerulisemaks. Kohaliku liikluse mõistlik reguleerimine keskkonna ja rahvatervisega seotud põhjustel peab tuginema teatavatele laiematele ja standardsetele kriteeriumidele. Keegi ei taha tõenäoliselt tõsiselt väita, et iga suurlinn või -piirkond Euroopas peaks hakkama koostama oma nimekirja tema kesklinna lubatud sõidukitest ja rajama linnavärvate juurde heitemõõtepunkte. Kuid võimatus tugineda (sellel eesmärgil) kehtestatud liidu kategooriatele ja standarditele tähendab, et linnad peavad valima omaenda kriteeriumid, mis tekitavad kohalike elanike või teatavate elanikerühmade sotsiaalsete või rahaliste kuludega seoses täiendavaid vaidlusi, ning lõpuks võidakse hakata linna kohtusse kaebama diskrimineerimise ja/või juurdepääsu või vaba liikumise meelevaldse piiramise tõttu.⁵⁶

98. Kõigi nende (tõepoolest keeruliste) otsuste tegemise sugugi mitte kadestamisväärset ülesannet – ja nendega seotud võimalikku vastutust – kantakse lihtsalt edasi (liikmesriikidele ja nende) kohaliku omavalitsuse üksustele. Need võimud võivad olla seetõttu sunnitud võtma rangeid ja ebapopulaarseid meetmeid, et tagada liidu õiguse järgimine, just sel põhjusel, et komisjon on otsustanud aktsepteerida muid liidu õiguse rikkumisi.

99. Kui sellises olukorras väita, et vaidlustatud määrus mõjutab kohalike üksuste olukorda üksnes faktiliselt, mitte õiguslikult, oleks see äärmiselt formalistlik⁵⁷ või isegi lausa küüniline. Tegelikult avaldab komisjoni väidetav suutmatuse tagada lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtuste järgimine otsest ja märkimisväärset mõju sellele, kuidas sellised üksused nagu vastustajad saavad kasutada oma autonoomseid õiguslikke volitusi keskkonnakaitse ja liikluse reguleerimise valdkonnas.⁵⁸

100. Viimati nimetatud mõõtme puhul on mõju vastustajate seisukohale *õiguslik, mitte üksnes faktiline*. Olen täiesti teadlik, et õiguslike ja faktiliste asjaolude piiritlemine sellistel juhtudel nagu käesolev ei ole kaugeltki lihtne. Nagu kõik teisedki, on ka vastustajad faktiliselt puudutatud: nad peavad aktsepteerima liidu õigusakte faktidena ja oma edasiste meetmete lähtepunktina. Kuid *lisaks* eksisteerib siiski ka teatav õiguslik puutumus. Vaidlustatud määrus mõjutab otseselt seda, kuidas vastustajad oma seaduslikke õigusi ja kohustusi kasutavad.

101. Lihtne mõtteeksperiment võib aidata seda punkti illustreerida. Kui eeldada, et vastustajaid tuleb käsitada puudutatuina üksnes faktiliselt, mitte õiguslikult, siis keda sellised õigusaktid sellisel juhul õiguslikult puudutavad? Ungari valitsus pakkus, et õiguslikult võiksid olla puudutatud ainult sõidukitootjad ja need riigisisised ametiasutused, kelle ülesanne on kontrollida vaidlusaluse määruse sätete järgimist.⁵⁹ Kuid kui palju rohkem puudutab õiguslikult sõidukitootjat õigusakt, mida ta peab järgima, kui soovib turustada oma tooteid, mida ta alles

⁵⁶ Vt näitena selle kohta, kuidas teatavatel valiku- või juurdepääsukriteeriumidel seoses piiratud avalike hüvedega (nt eluasemepoliitika või autoga juurdepääs linnakeskustele) võivad olla teatud rühmade jaoks märkimisväärsed sotsiaalsed tagajärjed, minu ettepanek liidetud kohtuasjades *Cali Apartments ja HX* (C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:251, punktid 121–136).

⁵⁷ Vt selle kohta 17. jaanuari 1985. aasta kohtuotsus *Piraiki-Patraiki jt vs. komisjon* (11/82, EU:C:1985:18, punktid 6–10) ja 13. märtsi 2008. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

⁵⁸ Huvitaval kombel väitis Saksamaa valitsus ühes hiljutises liikmesriigi kohustuste rikkumise kohtuasjas, et lämmastikdioksiidide heitkoguste piirväärtuste ületamine Saksamaa teatavates piirkondades on omistatav peamiselt komisjonile, kuna juba mitu aastat ei ole see institutsioon suutnud tegutseda nii, et oleks tagatud vastavus määruse nr 715/2007 sätetele, mis puudutavad tegelikult liikluses tekkivaid heitkoguseid. Saksamaa valitsus kinnitas, et komisjoni tegevusetus on muutunud direktiivis 2008/50 sätestatud lämmastikdioksiidide piirväärtuste järgimise raskemaks, kui mitte lausa võimatuks. Vt 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Saksamaa* (lämmastikdioksiidide piirväärtused) (C-635/18, ei avaldata, EU:C:2021:437, punktid 22, 68, 73, 125 ja 126).

⁵⁹ Vt käesoleva ettepaneku punkt 36.

hakkab tootma?⁶⁰ Tootjal ei ole mingit seaduslikku õigust nõuda teatavaid standardeid või piirväärtusi sisaldavate õigusaktide vastuvõtmist. Seetõttu ei saa tema õiguslikku olukorda (olemasolevate õiguste ja kohustuste seisukohast) põhimõtteliselt mõjutada ükski tulevase eeskirju kehtestav uus õigusakt, kuna tal ei ole sellega seoses üldse mingit (tulevast) õigust. Sama kehtib veelgi enam liikmesriikide ametiasutuste kohta, kelle ülesanne on kontrollida vastavust liidu õigusaktides ette nähtud heitetasemetele. Millised oleksid sõidukite tüübikinnitusega tegeleva riikliku keskasutuse õigused või kohustused (eraldiselt liikmesriigist, kus ta oleks tõenäoliselt tavaline riigiasutus)? Mõlema nimetatud üksuse liigi puhul on uued piirväärtused, mida nad peavad tulevikus järgima (üks neist, tootes selle spetsifikatsiooni kohaselt sõidukeid, kui ta soovib saada neile tüübikinnitust, ja teine, hinnates vastavust selle spetsifikatsioonile), lihtsalt faktilised lähtekohad, omamata tegelikult mingit otsest ja vahetut mõju nende üksuste õiguslikule olukorrale.

102. Ma ei väida, et ma nõustuksin sellise reduktsionistliku seisukohaga. Eeltoodud argument illustreerib lihtsalt seda, et kui võtta omaks ekspansionistlik arusaam pelgalt faktilisest puutumusest, välistades mis tahes õigusliku puutumuse, loetaks vaevalt kunagi kedagi liidu õigusaktist õiguslikult puudutatuks.

103. Kui hagejad on liikmesriikide piirkondlikud üksused, siis on ELTL artikli 263 neljanda lõigu tasakaalustatud tõlgendamiseks veel ka kolm laiemat ja süsteemset põhjust. Kuna need kattuvad suures osas argumentidega, mis on juba esitatud selles küsimuses minu ettepanekus kohtuasjas Région de Bruxelles-Capitale,⁶¹ selgitan siin neid lühidalt.

104. Esiteks ei oleks ELTL artikli 263 *ülemäära* kitsendav kohaldamine kohalike üksuste suhtes ilmselt kooskõlas mõne põhiseadusliku aluspõhimõttega, eelkõige nendega, mis on sätestatud ELL artikli 4 lõigetes 2 ja 3.

105. Ühest küljest ei oleks lähenemisviis, mille kohaselt – kohtuliku kontrolli eesmärgil liidu tasandil – ei ole piirkondlike ja kohalike üksuste põhiseaduslikud rollid riigi tasandil asjakohased, kooskõlas ELL artikli 4 lõikega 2, mis nõuab, et liit austaks muu hulgas liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, „mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele“.

106. Teisest küljest näib riigi piirkondlike üksuste avatum õigus pöörduda liidu kohtutesse tulenevat loogiliselt (ja peaaegu vältimatult) arvukatest ja kaugeleulatuvatest kohustustest, mida liidu õigus nendele üksustele kehtestab. Nende hulka ei kuulu mitte ainult üldine kohustus kehtestada kõik meetmed, mis on vajalikud liidu õiguse rakendamiseks ja selle kohaldamise tagamiseks, ning hoiduda võtmast mis tahes meedet, mis võiks muuta liidu õiguse ebatõhusaks, vaid ka väga konkreetsed ja spetsiifilised kohustused üksikutes poliitikavaldkondades, mida näitlikustab ka käesolev kohtuasi. ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõte peab ilmselgelt olema mõlemasuunaline.⁶²

⁶⁰ Kattudes selles osas potentsiaalselt huvi puudumisega üldse midagi ette võtta – vt nt 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus Andechser Molkerei Scheitz vs. komisjon (C-682/13 P, ei avaldata, EU:C:2015:356, punkt 25) või 23. novembri 2017. aasta kohtuotsus Bionorica ja Diapharm vs. komisjon (C-596/15 P ja C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 85). Viimati nimetatud kohtuasjas (punkt 115) eitas Üldkohus põhjendatud huvi olemasolu hagejal, kes ei olnud veel hagiavalduse esitamise ajal asjaomast toodet vaidlustatud konkreetsetes õiguslikus režiimis tootnud, ning tunnistas hagi vastuvõetamatuks.

⁶¹ Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punktid 46–63 ja 129–147). On tõsi, et need argumendid ei veennud ilmselt Euroopa Kohut 3. detsembri 2020. aasta kohtuotsuse Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:978) lahenduse osas. Samas on tõsi ka see, et nimetatud kohtuotsuses Euroopa Kohus otseselt ega kaudselt ei vaidlustanud ega lükanud ümber ühtegi neist argumenditest.

⁶² Vt täpsemalt minu ettepanek kohtuasjas Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punkt 80).

107. Teiseks, kui jätta sellised üksused nagu vastustajad ilma võimalusest vaidlustada liidu õigusakte, mis mõjutavad märkimisväärselt teatavate selliste volituste kasutamist, mis on neile põhiseaduslikul tasandil antud, võib see viia asjaomaste stiimulite ja kontrolli osas millenigi, mida nimetaksin „põhiseaduslikult ebaterveks olukorraks“. Ei ole ju harukordne, et liidu delegeeritud õigusaktid või rakendusaktid on liidu institutsiooni ja asjaomase tegevusvaldkonna osapoolte või sidusrühmade vahel sõlmitud teatavat liiki (õiguslikult ette nähtud) kokkuleppe tulemus. Neil juhtudel võib kitsendav lähenemine mõistele „otsene puutumus“ tähendada, et ainus hagejate kategooria, kellel on (võib-olla) õigus pöörduda liidu kohtutesse, on needsamad asjaomase tegevusvaldkonna osapooled. See ei paku aga tõenäoliselt parimat stiimulit läbirääkimisteks asjaomaste sidusrühmadega ja tasakaalustatud seadusandlikku tulemust, kui selle tulemuse mittevaidlustamine sõltuks sisuliselt asjaomasele tegevusvaldkonnale meeldivate õigusaktide koostamisest.

108. Kolmandaks suhtun institutsioonilisel tasandil jätkuvalt kahtlusega kohtusüsteemi struktuuri ja seda struktuuri põlistavasse senisesse kohtupoliitikasse, milles piiratakse võimalust pöörduda otse liidu kohtute poole ja suunatakse liidu õigusaktide kehtivust puudutavad kohtuasjad riigisisestesse kohtutesse, kust need siis lõpuks mitu aastat hiljem eelotsusemenetluse kaudu Euroopa Kohtusse jõuavad.⁶³ Selline keerukas ja aeganõudev menetluste kombinatsioon on lihtsalt ebamõistlik, arvestades liidu kohtusüsteemi struktuuri viimast reformi, mis andis Üldkohtule vajalikud vahendid, et täita oma põhiseaduslikku rolli liidu esimese astme kohtuna, kes saab oma pädevuse piires teha täielikku kohtulikku kontrolli, analüüsides nii asjaomast õigust kui ka faktilisi asjaolusid.⁶⁴

109. Seda enam on see põhjendatud keerukate tehniliste valdkondadega seotud kohtuasjades, mille puhul ei pruugi ülesannete jaotus eelotsusemenetluses olla praktikas optimaalne. Ühest küljest ei ole tõenäoline, et liikmesriigi kohus, mõnikord isegi esimese astme kohus, kelle poole on pöördutud mõnevõrra erinevas küsimuses, annaks Euroopa Kohtus liidu õiguse tõlgendamiseks vajalikele küsimustele esialgse, üksikasjaliku, faktilise ja tehnilise hinnangu.⁶⁵ Teisest küljest ei ole Euroopa Kohtu ülesanne hinnata eelotsusemenetluses faktilisi asjaolusid. Seega valitseb oht, et üsna keerukat tehniliste küsimuste analüüsi, mis mõjutab liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse hindamise tulemusi, ei viida läbi menetluse kummaski etapis.⁶⁶

110. Eeltoodut arvestades ja vaatamata sellele, et Üldkohus rikkus sellega seoses õigusnormi, teen Euroopa Kohtule ettepaneku lükata Ungari esimese väite teine osa ning Saksamaa esimene ja teine väide tagasi. Vastustajatel on otsene puutumus.

⁶³ Nagu „diisliiskandaali“ puudutavad pooleliolevad kohtuasjad (vt käesoleva ettepaneku 10. joonealune märkus) näitavad, annab see küsimus ühel või teisel moel (liidu) kohtutele tööd veel aastateks.

⁶⁴ Vt minu ettepanek kohtuasjas Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punktid 137–147). Vt hiljuti ajast ka minu ettepanek kohtuasjas FBF (C-911/19, EU:C:2020:294, punkt 148).

⁶⁵ Vt näiteks 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800). Selles kohtuasjas tõi asjaolu, et M. Blaise ja teised isikud käisid Ariège'i departemangus (Prantsusmaa) asuvates kauplustes ja kahjustasid glüfosaati sisaldavate herbitsiidide kanistreid ja klaasvitriine, kaasa kriminaalmenetluse nende isikute suhtes, keda süüdistati teise isiku vara hävitamises või kahjustamises. Selle alusel ja pärast seda, kui Tribunal correctionnel de Foix (Foix' kriminaalkohus, Prantsusmaa), kes lahendas kohtuasja esimeses astmes, oli esitanud eelotsusetaotluse asjaomastele isikutele esitatud süüdistuste kohta, hindas Euroopa Kohus mitut üsna keerukat tehnilist küsimust, mis käsitlesid Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 309, lk 1) kehtivust seoses glüfosaadile kui toimeainele loa andmisega. Samal ajal ei saanud Üldkohus sama küsimust (glüfosaadi kui toimeaine kasutamise loa pikendamine) uurida seoses pealinna Brüsseli piirkonna poolt otse esitatud hagiga, kuna Brüsseli piirkonnal puudus otsene puutumus – 3. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Région de Bruxelles-Capitale vs. komisjon (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

⁶⁶ Veel ühe näitena vt 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Confédération paysanne jt (C-528/16, EU:C:2018:583), milles lähtuti mitmest tehnilisest faktilisest eeldusest, mis seejärel rahvusvahelise teadusüldsuse poolt vaidlustati. Nende probleemide (võib-olla neutraalsem) kokkuvõte on esitatud Euroopa Komisjoni juhtivate teadusnõustajate rühma 13. novembri 2018. aasta avalduses „A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive“. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2018 (Doi 10.2777/407732).

2. Kas vaidlustatud määrus vajab rakendusmeetmeid

a) Poolte argumentid

111. Ungari apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 40 esitatud Üldkohtu järeldust, et vaidlusalune määrus ei vajanud vastustajate suhtes *rakendusmeetmeid*. Sisuliselt on Ungari seisukohal, et vaidlustatud määrus iseenesest ei tekita õiguslikke tagajärgi ja et enne mis tahes õiguslike tagajärgede tekkimist tuleb riigisisel tasandil vastu võtta mitmesuguseid õigusakte.

b) Analüüs

112. See väide tuleb minu arvates tagasi lükata.

113. Kohtupraktikast tuleneb, et küsimust, kas üldkohaldatav akt vajab rakendusmeetmeid, tuleb hinnata hagi esitaja olukorra ja hagi eseme alusel.⁶⁷ Seega ei ole oluline, kas kõnealune akt vajab rakendusmeetmeid teiste isikute suhtes⁶⁸ ja kas vaidlustatud akti muud osad, mida hageja ei ole vaidlustanud, vajavad rakendusmeetmeid.⁶⁹ Selles kontekstis on määrava tähtsusega see, kas konkreetsed õiguslikud tagajärjed, mis muudavad hageja olukorda, ilmnevad tema suhtes vaidlusaluse liidu akti tõttu või liidu või asjaomase liikmesriigi muu akti tõttu.⁷⁰

114. Seda arvestades ning arvestades vastustajate seisukohta ja käesoleva menetluse eset, näib mulle, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta asus seisukohale, et vastustajate *konkreetsed* olukorda arvestades ei vajanud vaidlusalune määrus rakendusmeetmeid ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda lauseosa tähenduses.

115. Kui vaidlustatud määrus lubab „pseudo Euro 6“ sõidukitel saada tüübikinnituse, mis võimaldab neid sõidukeid turustada ja neil liikluses osaleda, on mõju vastustajate õiguslikule võimalusele kasutada oma volitusi vastavalt oma äranägemisele otsene ja vahetu. Vastustajate käte (kujundlikult öeldes) sidumiseks ei ole vaja ühtegi muud liidu ega liikmesriigi õigusakti. Teisisõnu esineb põhjuslik seos vastustajate poolt vaidlustatud liidu õigusnormide ja nende õigusliku seisundi muutmise vahel.

116. Oleks ebamõistlik ja kunstlik väita, et riikide piirkondlikud üksused peaksid ootama mis tahes „pseudo Euro 6“ sõidukite esimest tüübikinnitust, et vaidlustada see liikmesriigi kohtus, ja väita selle menetluse raames, et rakendatud liidu õigusnormid on kehtetud. Ükski selline rakendusakt ei oleks ilmselgelt vastu võetud „vastustajate suhtes“. Mis puudutab vastustajate poolt vaidlustatud õiguslikke tagajärgi (Euro 6 standardite kaudne või varjatud muutmine), siis on selge, et vaidlustatud liidu õigusakt on kohtujurist Cruz Villalóni sõnu kasutades „täielikult ja iseseisvalt rakendatav“.⁷¹

117. Seega tuleb Ungari apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa tagasi lükata.

⁶⁷ Vt eelkõige 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica vs. komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punktid 30 ja 31).

⁶⁸ Vt eelkõige 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori vs. komisjon, komisjon vs. Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon vs. Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punktid 63–65).

⁶⁹ Vt selle kohta 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica vs. komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 31).

⁷⁰ Vt eelkõige 13. märtsi 2018. aasta kohtuotsus European Union Copper Task Force vs. komisjon (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punktid 43–45) ja 18. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Internacional de Productos Metálicos vs. komisjon (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punktid 56 ja 57).

⁷¹ Kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punkt 32).

B. Sisuline hinnang: komisjoni pädevuse puudumine

a) Poolte argumendid

118. Apellatsioonkaebuse kolmandas väites väidab Saksamaa, et Üldkohus tõlgendas väärtalt määruse nr 715/2007 artikli 5 lõiget 3, jõudmaks järeldusele, et komisjonil ei olnud pädevust vaidlusalust määrust vastu võtta. Saksamaa väidab, et komisjonil on ulatuslik kaalutusõigus nii sätte „vähemoluliseks“ kvalifitseerimise kui ka sätte praktilise mõju osas. Kui seda kaalutusõigust nõuetekohaselt arvesse võetakse, tuleks RDE katsete kui selliste, nende katsete vastavusteguri ja üleminekueeskirjade kehtestamist käsitada vähemoluliste sätetena nimetatud määruse artikli 5 lõike 3 tähenduses.

119. Komisjoni apellatsioonkaebuse ainus väide puudutab samuti Üldkohtu järeldusi tema väidetava pädevuse puudumise kohta vaidlusaluse määruse vastuvõtmisel. Komisjon ei vaidle vastu sellele, et nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 118 märkis, on lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtused määruse nr 715/2007 olulised sätted. Komisjon leiab siiski, et neid sätteid ei ole muudetud. Sellega seoses on märkimisväärne, et Üldkohus viitab piirväärtuste „de facto“ muutmisele (vaidlustatud kohtuotsuse punktides 128, 137 ja 144), tunnistades samas, et õiguslikult ei ole neid piirväärtusi muudetud (selle kohtuotsuse punktis 150).

120. Komisjon märgib, et määrus nr 715/2007 ei sisaldanud konkreetseid sätteid selle kohta, kuidas tuleb heitkoguseid kontrollida. Komisjon leiab, et seega saab Üldkohus selle piirmäära kontrollimise meetodist ekslikult aru, pidades seda piirmäära muutmiseks. Kuna vanad, NEDC-laborikatsed ja uued RDE-katsed kehtivad kumulatiivselt, mistõttu sõiduk peab läbima tüübikinnituseks mõlemad, ei saa vaidlustatud määrus kaasa tuua kontrollimeetodite *halvenemist* ega järelikult selle piirväärtuse *de facto* muutmist.

121. Komisjon väidab ka, et Üldkohus pööras tõendamiskoormise ümber, nõudes komisjonilt valitud meetodite põhjendamist ja tühistades vaidlusaluse akti, kuna ta leidis, et komisjoni argumendid ei ole veenvad. Liidu akti tuleks aga põhimõtteliselt pidada kehtivaks ja selle õigusvastasust peaksid tõendama hagejad.

122. Sellega seoses rõhutab ACEA, et komisjoni kehtestatud koefitsiendid on vajalikud selleks, et võimaldada erinevate andmekogumite võrdlemist uute katsetega seotud tehnilise ja statistilise ebakindluse kontekstis.

b) Analüüs

123. Esimesena ei veena mind argumendid, mis puudutavad komisjoni väidetavat tegutsemisruumi selle kindlaksmääramisel, millised õigusakti sätted on olulised ja millised mitte. Esiteks on liidu seadusandja (käesoleval juhul nõukogu ja parlament) pädevuses määrata kindlaks aspektid, mille osas nad soovivad anda komisjonile delegeeritud või rakendusvolitused, ja aspektid,

mille osas nad seda ei soovi.⁷² Teiseks on „olulised“ ja „mitteolulised“ sätted õiguskategooriad ning seega on lõppastmes Euroopa Kohtu pädevuses neid tõlgendada ja kontrollida nende õiget kohaldamist konkreetset juhul.⁷³

124. Teisena ei arva ma samuti, et tõendamiskoormis oleks kuidagi ümber pööratud. Üldkohus kohaldas õiguslikult ja faktiliselt keerukas asjas lihtsalt tavapäraseid otsehagide tõendamiskoormise põhimõtteid. Kuna vastustajad olid esitanud *prima facie* usutavad argumendid, oli komisjoni kohustus vastustajate esitatud asjaoludele ja nende põhjal tehtud järeldustele sisuliselt ja üksikasjalikult vastu vaielda ja need ümber lükata.⁷⁴ Olles aga leidnud, et komisjoni vastuargumendid ei ole veenvad, jõudis Üldkohus järeldusele, et komisjon ei saanud ilma määruse nr 715/2007 I lisas sätestatud lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtusi *de facto* muutmata 1) kehtestada lämmastikoksiidide heitkoguste mitteületatavaid (NTE) väärtusi, mis saasteainete vastavustegurite tõttu on sellest piirmäärast suuremad, ega igal juhul 2) kehtestada sedavõrd suuri saasteainete vastavustegureid.

125. Kolmandana, eeltoodust edasi liikudes seisneb nende apellatsioonkaebuse väidete peamine küsimus selles, kas Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et komisjon muutis vaidlusaluse määrusega *de facto* põhiregulatsiooni olulisi sätteid.

126. Apellantide esitatud argumentide pinnalt ei näe ma sellist õigusnormi rikkumist.

127. Esiteks on määruses nr 715/2007 sätestatud lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtused kõigi tõendite põhjal selle õigusakti *olulised sätted*.⁷⁵ Samamoodi nagu Üldkohus, võttes arvesse selle liidu õigusakti sõnastust, konteksti ja eelkõige eesmärki, ei näe ma, kuidas oleks võimalik jõuda selles küsimuses teistsugusele järeldusele. Järelikult ei oleks komisjonil olnud õigust neid muuta, võttes vastu selliseid rakendusakte nagu vaidlusalune määrus. Pooled näivad selles küsimuses üksmeelel olevat.

128. Teiseks võib tõepoolest öelda, et sellised sätted nagu heitkoguste NTE-väärtused või saasteainete vastavustegurid on – eriti kui neid käsitleda eraldi – kõnealuse määruse mitteolulised sätted. Tegemist on puhtalt funktsionaalset ja instrumentaalset laadi tehniliste sätetega. Määruse nr 715/2007 põhjendusest 26, artikli 5 lõikest 3 ja artikli 14 lõikest 3 nähtub päris selgelt, et tüübikinnitusmenetlused ja -katsed on selle määruse mitteolulised sätted, mille komisjon võib seega vastu võtta kontrolliga regulatiivmenetluses.

129. Kolmandaks, eeltoodut arvestades ei järeldu sellest siiski, et komisjon ei võiks RDE-katsete teatavate parameetrite (nagu heitkoguste NTE-väärtuste või saasteainete vastavustegurite) kindlaksmääramisega kunagi mõjutada seda, mis on iseenesest oluline säte (lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtused). On alust arvata, et kui valitud kontrolliprotsess ja selleks kasutatud konkreetsed väärtused on liiga lebed ja ebatõhusad, siis on liidu seadusandja kehtestatud piirangut kas võimatu kontrollida või on sellest *de facto* mööda mindud ning seetõttu seda

⁷² Vt selle kohta 18. märtsi 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40): „liidu seadusandjal on kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kas anda komisjonile delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 alusel või rakenduspädevus ELTL artikli 291 lõike 2 alusel“. Vt ka 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 46).

⁷³ Vt selle kohta 5. septembri 2012. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 67) ja 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 47).

⁷⁴ Vt analoogia alusel 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtt) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 112 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁷⁵ Alusakti olulisteks säteteks on need, mille vastuvõtmiseks on vaja teha liidu seadusandja vastutusalasse kuuluvaid poliitilisi valikuid. Vt 11. mai 2017. aasta kohtuotsus Dyson vs. komisjon (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

praktikas sageli ei järgita. Seetõttu ei leia ma vähemalt teoreetiliselt viga Üldkohtu arutluskäigus, mille kohaselt liiga kõrgete parameetrite kehtestamine võib *de facto* viia lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtuste kaudse või varjatud muutmiseni.

130. Vastamine küsimusele, kas komisjoni valitud konkreetsete parameetrid töid käesoleva juhtumi konkreetseid asjaolusid arvestades kaasa lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtuste *de facto* muutmise või mitte, kujutab minu meelest endast keerulist faktiliste asjaolude hindamist. Sellisena ei saa Euroopa Kohus seda hindamist apellatsioonimenetluses kontrollida, välja arvatud juhul, kui apellandid väidavad (ja tõendavad), et esimese astme kohus on moonutanud talle esitatud faktilisi asjaolusid või tõendeid.⁷⁶ Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab moonutamine olema toimiku materjalidest nähtuvalt ilmne, ilma et oleks vaja fakte ja tõendeid uuesti hinnata.⁷⁷

131. Käesoleval juhul ei näe ma sellist moonutamist.

132. Ükski apellantidest ega menetlusse astujatest ei ole esitanud veenvaid argumente tõendamaks, et Üldkohus on mõistnud poolte esitatud fakte või tõlgendanud nende tõendeid *põhimõtteliselt* valesti. Vastupidi, Üldkohus jõudis järeldusele, mis ei ole mitte ainult võimalik, vaid seda näivad toetavat ka erinevad ametlikud dokumendid, mis on asjakohased ja millele pooled viitasid. Näiteks Euroopa Parlamendi raportis autotööstuses heitkoguste mõõtmise uurimise kohta jõuti järeldusele, et vastavustegur „tegelikult nõrgendab praegu kehtivaid heitenorme“, ei ole „tehnilisest seisukohast põhjendatud ega kajasta ilmset vajadust arendada uut tehnoloogiat“ ning seda võib pidada „*de facto* üldiseks erandiks kehtivatest heitkoguste piirväärtustest märkimisväärse aja jooksul“. ⁷⁸ Samuti on Euroopa Kontrollikoja hiljutises infodokumendis esitatud mõnede teadlaste seisukoht, mille kohaselt RDE-katsetele kehtestatud lämmastikoksiidide piirnormid näivad vähendavat nende testide tõhusust, ning märgitakse, et Ameerika Ühendriikides kehtivad tunduvalt madalamad piirnormid.⁷⁹

133. Seda arvestades on minu arvates arvestatav argument – kuna ta kujutab endast kriitikat Üldkohtu õigusliku põhjenduskäigu suhtes, mitte aga tema hinnangu suhtes faktiliste asjaolude asjakohastele elementidele – seotud asjaoluga, et Üldkohus jättis väidetavalt tähelepanuta nende kahe kriteeriumi kumuleeruva olemuse. Kuna sõiduki tüübikinnituse saamiseks peavad olema täidetud nii vanad katsed (laborikatsed – NEDC) kui ka uued katsed (tegelikud sõidutingimused – RDE), siis väidavad apellandid, et vaidlusalune määrus ei *muuda eelnevat olukorda*. Seega ei saanud olla tegemist oluliste sätete *de facto* muutmisega.

134. Sellega seoses tekib aga küsimus: milline on siin asjakohane „eelnev olukord“? Näib, et apellantidel on õigus, kui nad väidavad, et vaidlusalune määrus ei ole toonud ega saanud kaasa tuua eelneva olukorra halvenemist, kui seda eelnevat olukorda tuleb mõista nii, et see viitab tegelikule olukorrale 2016. aastal. Kui minu arusaam katsesüsteemist on õige, siis oleks vaidlusalune määrus loogiliselt pidanud tõepoolest parandama Euro 6 standardile vastavuse kontrollimist.

⁷⁶ Vt hiljuti näiteks 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos vs. komisjon (C-309/19 P, EU:C:2020:401, punkt 10 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁷⁷ Vt paljude hulgas 10. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Ertico – ITS Europe vs. komisjon (C-572/19 P, EU:C:2021:188, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁷⁸ Viidatud käesoleva ettepaneku 53. joonealuses märkuses, kokkuvõtte punktid 6 ja 9–11.

⁷⁹ ELi vastus diislikandaalile, vt käesoleva ettepaneku 9. joonealune märkus, lk 25.

135. Siiski ei saa asjaolu, et *faktilisest* seisukohast ei ole olukord muutunud (või on isegi paranenud), seada kahtluse alla Üldkohtu järel dust *õigusliku* olukorra õigusvastase muutmise kohta, mis peaks loogiliselt olema selle hindamise lähtepunktiks.

136. On tõsi, et selles küsimuses pidi komisjon väga tõenäoliselt meetmeid võtma. Määruse nr 715/2007 põhjenduse 15 ja artikli 14 lõike 3 kohaselt on komisjon kohustatud jälgima sama määruse artikli 5 lõikes 3 osutatud menetlusi, katseid ja nõudeid ning heitkoguste mõõtmiseks kasutatavaid katsesükleid. Nendes sätetes on märgitud, et kui läbivaatamise käigus tuvastatakse, et need ei ole enam piisavad või ei kajasta enam tegelikke heitkoguseid, tuleb neid kohandada nii, et need kajastaksid õigesti tegelikus liikluses tekkivaid heitkoguseid.

137. See ei muuda siiski tõsiasja, et nagu Üldkohus tõdes, on komisjon kehtestanud õigusakti, mis teatud ajavahemiku jooksul *lubas endiselt kõrvale kalduda* põhiregulatsioonis sätestatud lämmastikoksiidide heitkoguste piirväärtustest.

138. Teisisõnu on see, millisesse olukorda peaks pärast rikkumise tuvastamist tavaliselt tagasi pöörduma, kogu aeg eksisteerinud õigusliku nõude uuesti kehtima asumine. Argument, et komisjoni vaidlusalune määrus „ei halvendanud olukorda“, võib olla õige, arvestades *faktilist olukorda*, mis tollal valitses ja sai ilmsiks pärast diisliskandaali. Tõepoolest, kui mitu tol ajal turul olnud tootjat ja sõidukitüüpi tegelikult nõuetele ei vastanud ja mõned neist isegi märkimisväärselt, siis tuleb seadusandlikku algatust, mille eesmärk on sel ajal valitsenud tegelikes tingimustes järk-järgult tagada vähemalt teatav nõuetele vastavus, pidada süsteemi kui sellise ja selle tulevase toimimise parimatest huvidest lähtuvaks.

139. Siiski on tõsi, et selle protsessi teatud etapis, nagu Üldkohus tuvastas, lubas komisjon täiendavaid kõrvalekaldeid punktist, kuhu olukord oleks pidanud *õiguslikult otsekohe* tagasi pöörduma ning milleks on täielik vastavus juba olemasolevale, liidu seadusandja varem kehtestatud standardile, mida oleks tulnud kogu aeg järgida ja jõustada. See on õiguslikust seisukohast tõepoolest asjakohane „eelnev olukord“.

140. Seetõttu ei näe ma iseenesest midagi väära Üldkohtu järel dustes, et vaidlusaluse määruse vastuvõtmisega muutis komisjon õiguslikku olukorda, lubades sõnaselgelt heiteid üle liidu seadusandja kehtestatud piirväärtuste, kuivõrd need konkreet sed piirväärtused on olulised sät ted, mida komisjonil ei olnud õigust sisuliselt muuta pelgalt rakendusaktidega.

141. Seetõttu näib mulle, et ka selles küsimuses ei ole põhjust vaidlustatud kohtuotsust tühistada.

C. Üldkohtu järel duste tagajärjed

1. Tühistamise ulatus

142. Apellatsioonkaebuse neljandas väites väidab Saksamaa, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et vaidlusaluse määruse II lisa punkt 2 on ülejäänud õigusaktist *eraldatav*. Saksamaa väidab, et vaidlustatud kohtuotsuse põhjendusloogika kohaselt oleks Üldkohus pidanud tühistama ka vaidlusaluse määruse artikli 1 punkti 2, millega muudetakse määruse nr 692/2008 artikli 3 lõiget 10, kuna sellega määratakse kaudselt – nagu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 156 on märgitud – kindlaks ajahetk, millest alates RDE katseid ei tehta enam üksnes järelevalve eesmärgil.

143. Brüsseli linn esitab selle väite kohta vastuvõetamatuse vastuväite, väites, et Saksamaal puudub huvi vaidlusaluse määruse täieliku tühistamise vastu.

144. Tõepoolest ei ole kohe selge, mis oleks veel sellegi tühistamise eesmärk, kui struktuuri keskne osa on juba kõrvaldatud. Saksamaa valitsus võib siiski üldiselt olla seisukohal, et selle asemel, et kasutada tasakaalust väljas süsteemi (vana süsteem miinus saasteaine vastavustegur või madalam vastavustegur vastavalt komisjoni otsusele), oleks kasulikum või mõistlikum olnud kogu süsteem ümber kujundada. Kui see on nii, võib tal olla huvi määruse tühistamise vastu tervikuna. Seetõttu tuleb vastuvõetamatuse vastuväide tagasi lükata.

145. Kuid mis puudutab selle argumendi põhjendatust, siis leian, et see ei ole igal juhul põhjendatud.

146. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on liidu õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist nõutakse, on ülejäänud aktist eraldatavad. Euroopa Kohus on samuti otsustanud, et see eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muutub akti sisu.⁸⁰

147. Käesoleval juhul on probleemne osa, mille Üldkohus vaidlusaluses määruses tuvastas (vastavustegur), väga konkreetne. Seda koefitsienti kohaldatakse seni, kuni liidu seadusandja tunnistab selle kehtetuks tegelikkusele paremini vastava koefitsiendiga või otsustab sellest lihtsalt loobuda.

148. Saksamaa valitsus ei selgitanud, miks selle koefitsiendi kehtetuks tunnistamine või asendamine mõjutaks tingimata vaidlusaluse määrusega muudetud või rakendatud õigusliku raamistiku nõuetekohast toimimist. Üldkohus ei tuvastanud ühtegi põhimõttelist viga katsete ülesehituses, vaid üksnes nende jaoks kehtestatud NTE-piirväärtustes (tulenevalt vastavustegurist).

149. Samuti ei ole nimetatud valitsus selgitanud, mis täpselt oleks muutunud, kui Üldkohus oleks tühistanud ka vaidlusaluse määruse artikli 1 punkti 2.

150. Seetõttu leian, et ka see apellatsioonkaebuse väide tuleb tagasi lükata.

2. Tühistamise ajaline kehtivus

151. Oma apellatsioonkaebuse teises väites väidab Ungari, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta piiras tühistamise ajalist kehtivust mõistliku ajavahemikuga, mis ei ületa 12 kuud. Tema arvates on see maksimaalne tähtaeg liiga lühike, kuna praktikas ei ole liidu seadusandjal võimalik selle aja jooksul uut õigusakti vastu võtta.

152. Saksamaa apellatsioonkaebuse viiendas väites on esitatud väga sarnased argumendid. Saksamaa valitsus viitab Saksamaa autotööstuse hinnangutele selle kohta, kui palju Saksamaa ja teiste Euroopa tootjate autosid ei oleks enam võimalik müüa, viidates lisaks sellele, et Üldkohtu otsusega väidetavalt tekitatud võimalik õiguslünk võib sellest tuleneva õiguskindlusetuse tõttu kaasa tuua uute autode tootmise, tüübikinnitamise ja registreerimise täieliku peatumise.

⁸⁰ Vt 18. märtsi 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).

153. Need väited ei veena mind.

154. Lihtsalt öeldes on küsimus, mida apellandid paluvad Euroopa Kohtul käsitleda, järgmine: kas 12-kuuline tähtaeg on piisav, et liidu institutsioonid saaksid võtta uusi meetmeid, mis parandavad tuvastatud õigusnormi rikkumise ja tagavad põhiõigusaktis sätestatud standardite järgimise?

155. Mulle näib, et apellantide esitatud argumente arvestades peaks Euroopa Kohus sellele küsimusele vastamiseks viima *ex novo* läbi faktiliste asjaolude hindamise. Nimelt ei viita apellandid veale meetodites ja kriteeriumides, mida Üldkohus selle hinnangu andmisel kasutas (näiteks kohaldatud valed standardid, valemist välja jäetud teatavad asjakohased elemendid jne). Apellandid piirduvad väitega, et Üldkohus eksis oma üldises hinnangus. Sellega seoses ja sel põhjusel kahtlen ma, kas need väited on üldse vastuvõetavad.

156. Igal juhul ei viita apellandid ühelegi konkreetsele faktilisele ega õiguslikule asjaolule, mis võimaldaks asuda seisukohale, et 12-kuuline tähtaeg ei ole piisav selleks, et komisjon saaks vaidlusaluses määruses tuvastatud probleemide lahendamiseks oma rakendusvolituste alusel sekkuda.

157. Järelikult ei ole käesolevad apellatsioonkaebuse väited minu arvates vastuvõetavad ja need on igal juhul põhjendamatud.

VI. Kulud

158. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

159. Kuna vastustajad on kohtukulude hüvitamist nõudnud, peaksid need seega kandma apellandid.

160. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 140 lõigete 1 ja 3 alusel kannavad menetlusse astujad ise oma kohtukulud.

VII. Ettepanek

161. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- jätta apellatsioonkaebused rahuldamata;
- mõista Ville Paris', Ville de Bruxelles'i ja Ayuntamiento de Madridi kohtukulud seoses menetlusega Üldkohtus ja Euroopa Kohtus välja Saksamaa Liitvabariigilt, Ungarilt ja Euroopa Komisjonilt;
- jätta menetlusse astujate kohtukulud nende endi kanda.