



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu yhdeksäs jaosto)

13 päivänä joulukuuta 2018*

Ympäristö – Asetus (EU) 2016/646 – Kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöt (Euro 6) – Päästöjen enimmäisarvojen (NTE) määrittäminen typen oksidien päästöille todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen (RDE) testausmenettelyssä – Kumoamiskanne – Kunnallisen ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta rajoittaa määrättyjen ajoneuvojen käyttöä – Kantajia suoraan koskeva toimi – Tutkittavaksi ottaminen – Komission toimivallan puuttuminen – Ylempien oikeussääntöjen noudattaminen – Kumoamisen ajallisten vaikutusten mukauttaminen – Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu – Väitteiden mukaan imagolle ja maineelle aiheutuneen vahingon korvaaminen

Yhdistetyissä asioissa T-339/16, T-352/16 ja T-391/16,

Ville de Paris (Ranska), edustajanaan asianajaja J. Assous,

kantajana asiassa T-339/16,

Ville de Bruxelles (Belgia), edustajinaan asianajajat M. Uyttendaele ja S. Kaisergruber,

kantajana asiassa T-352/16, ja

Ayuntamiento de Madrid (Espanja), edustajanaan asianajaja F. Zunzunegui Pastor,

kantajana asiassa T-391/16,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinä A. C. Becker, E. Sanfrutos Cano ja J.-F. Brakeland,

vastaajana,

joissa on kyse yhtäältä SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota asetuksen (EY) N:o 692/2008 muuttamisesta kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta 20.4.2016 annettu asetus (EU) 2016/646 (EUVL 2016, L 109, s. 1) ja toisaalta SEUT 268 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta sen vahingon korvaamisesta, jota Ville de Paris katsoo itselleen aiheutuneen saman asetuksen antamisesta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni sekä tuomarit L. Madise (esittelevä tuomari) R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk ja C. Mac Eochaidh,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Marescaux,

* Oikeudenkäyntikielet: espanja ja ranska.

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 17.5.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Asetuksen (EY) N:o 692/2008 muuttamisesta kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta 20.4.2016 annetulla asetuksella (EU) 2016/646 (EUVL 2016, L 109, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus) täydennetään vaatimuksia, jotka koskevat kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen mittaamiseksi suoritettavia testejä (jäljempänä RDE-testit) uusien ajoneuvojen markkinoille saattamista koskevaa lupaa edeltävissä menettelyissä. Näiden testien tarkoituksena on selvittää todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen taso laboratoriotestejä paremmin. Riidanalaisessa asetuksessa komissio on määrittänyt erityisesti typen oksidien päästöille enimmäisarvot (NTE-arvo, not-to-exceed), joita ei saa ylittää RDE-testeissä ja jotka perustuvat epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuihin CFpollutant, joita sovelletaan moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 715/2007 (EUVL 2007, L 171, s. 1) Euro 6 -standardille asetettuihin päästörajoihin. Kantajat eli ville de Paris (jäljempänä Pariisin kaupunki), ville de Bruxelles (jäljempänä Brysselin kaupunki) ja ayuntamiento de Madrid (jäljempänä Madridin kaupunki) vaativat riidanalaisen asetuksen kumoamista, koska ne katsovat, ettei Euroopan komissio voinut ottaa käyttöön vahvistettuja typen oksidien päästöjen enimmäisarvoja, jotka ylittävät Euro 6 -normin mukaiset päästörajat. Komissio riitauttaa kantajien kumoamiskanteen sekä tutkittavaksi ottamisen että aineelliset perusteet. Lisäksi Pariisin kaupunki vaatii yhden euron symbolista summaa korvauksena vahingosta, jota sille sen mukaan aiheutui riidanalaisen asetuksen takia, mutta komissio katsoo, että tämäkin kanne on jätettävä tutkimatta perusteettomana.

Asioiden tausta

- 2 Puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (puitedirektiivi) 2007/46/EY (EUVL 2007, L 263, s. 1), joka perustuu useiden eri säädösten konsolidointiin, säädetään, että järjestelmiin, osiin, erillisiin teknisiin yksiköihin ja ajoneuvoihin sovellettavat tekniset vaatimukset on yhdenmukaistettava ja määritettävä ”säädöksissä”, joilla pyritään ensisijaisesti varmistamaan liikenneturvallisuuden, terveyden suojelun, ympäristönsuojelun, energiatehokkuuden ja luvattoman käytön estämisen korkea taso. Kyseisen direktiivin säännöksissä otetaan käyttöön kaikkia ajoneuvoluokkia koskeva tyyppihyväksyntäjärjestelmä. Tässä yhteydessä on todettava – kuten tämän direktiivin 3 artiklasta ilmenee – että myöntäessään ajoneuvolle EY-tyyppihyväksynnän jäsenvaltio varmentaa, että ajoneuvo täyttää sitä koskevat hallinnolliset säännökset ja tekniset vaatimukset, joista on säädetty tässä direktiivissä ja yhdessä sen liitteistä luetelluissa säädöksissä. Saman direktiivin mukaan näillä säädöksillä voidaan tarkoittaa muun muassa muita erityisdirektiivejä tai -asetuksia, joista kukin koskee jotakin erityisnäkökohtaa.
- 3 Kuten kyseisen direktiivin liitteestä IV ilmenee, EY-tyyppihyväksynnän myöntäminen ajoneuvolle edellyttää sen täyttävien vaatimukset, joita on asetettu kymmenien eri säädösten säännöksissä, jotka koskevat esimerkiksi palovaaran ehkäisyä, ohjauslaitteita, jarruja tai nyt käsiteltävien asioiden osalta epäpuhtauspäästöjä. Tätä viimeistä näkökohtaa koskeva säädös on kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen osalta asetus N:o 715/2007.

- 4 Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa ”kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen – rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa tai käyttöä tiellä perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot – täyttävät tämän direktiivin vaatimukset”.
- 5 Asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan perustelukappaleiden perusteella on mahdollista ymmärtää sen asiayhteys. Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa, jossa viitataan moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 6.2.1970 annettuun neuvoston asetukseen 70/156/ETY (EYVL 1970, L 42, s. 1), joka on korvattu direktiivillä 2007/46, muistutetaan, että kyseinen asetus on yksi niistä säädöksistä, joita sovelletaan viimeksi mainitussa direktiivissä säädetyn tyyppihyväksyntämenettelyn mukaisesti. Saman asetuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan asetuksella edistetään lisäksi komission vuonna 2001 käynnistämän Puhdasta ilmaa Eurooppaan -ohjelman täytäntöönpanoa, ja ohjelman teemakohtaisen strategian mukaan liikenteen alan (ilma-, meri- ja maaliikenne), kotitalouksien ja energia-alan, maatalouden ja teollisuuden päästöjä on saatava vähennettyä edelleen, jotta unionin ilmanlaatua koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa, ja ajoneuvoja koskevat Euro 5- ja Euro 6 -standardit ovat yksi niistä toimenpiteistä, joilla pyritään vähentämään hiukkaspäästöjen ja typen oksidien ja hiilivedyn kaltaisten otsonia muodostavien yhdisteiden päästöjen määrää. Kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa täsmennetään vielä, että dieselkäyttöisistä ajoneuvoista peräisin olevia typen oksidien päästöjä on vähennettävä huomattavasti pyrittäessä saavuttamaan Euro 6 -vaiheessa tiukat raja-arvot luopumatta kuitenkaan eduista, joita dieselmootorit tarjoavat polttoaineen kulutuksen sekä hiilivetyjen ja hiilimonoksidin päästöjen osalta, mutta että on kuitenkin päätettävä välivaiheesta typpioksidipäästöjen vähentämisessä (Euro 5 -vaihe), jotta ajoneuvojen valmistajilla on mahdollisuus pitkäjänteiseen suunnitteluun.
- 6 Asetuksen N:o 715/2007 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Tyyppihyväksyntä”, säädetään muun muassa henkilöajoneuvojen ja henkilökuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen osalta, että Euro 5 -standardin päästörajoja sovelletaan 1.9.2009 alkaen tyyppihyväksynnän osalta, että 1.1.2011 alkaen kielletään sellaisten uusien ajoneuvojen rekisteröinti, myynti ja käyttöönotto, jotka eivät ole kyseisen standardin mukaisia, että Euro 6 -standardin päästörajoja sovelletaan 1.9.2014 alkaen tyyppihyväksynnän osalta ja että 1.9.2015 alkaen uusia ajoneuvoja, jotka eivät ole tämän standardin mukaisia, ei enää voida rekisteröidä, myydä eikä ottaa käyttöön. Asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I olevissa taulukoissa 1 ja 2 vahvistetaan esimerkiksi dieselkäyttöisten henkilöajoneuvojen tai henkilökuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen typen oksidien päästörajaksi Euro 5 -standardin osalta 180 mg/km ja Euro 6 -standardin osalta 80 mg/km.
- 7 Asetuksen N:o 715/2007 4 artiklan, jonka otsikko on ”Valmistajan velvollisuudet”, 1 kohdassa velvoitetaan ajoneuvovalmistajat hyväksyttämään kaikki unionissa tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti rekisteröitäviksi, myytäviksi tai käyttöön otettaviksi tarkoitetut uudet ajoneuvot, erityisesti tämän asetuksen liitteessä I tarkoitettuja päästörajoja noudattaen. Saman artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että ajoneuvovalmistajien on varmistettava pakokaasupäästöjen ja haihtumispäästöjen rajoittaminen tehokkaasti ajoneuvojen tavanomaisen elinkaaren ajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa. Tältä osin täsmennetään, että vaatimustenmukaisuuden noudattamista koskevat toimenpiteet tarkistetaan enintään viiden vuoden tai 100 000 kilometrin kuluttua. Saman kohdan kolmannen alakohdan mukaan ”käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuus on tarkastettava erityisesti pakokaasupäästöjen osalta [edellä mainitussa] liitteessä – vahvistettuihin päästörajoihin [nähdessä]” ja että ”komissio arvioi testimenetelmiä uudelleen haihtumispäästöjen ja matalissa ympäristön lämpötiloissa esiintyvien päästöjen rajoittamisen tehostamiseksi”. Saman artiklan 4 kohdassa säädetään erityisesti, että edellä mainittujen säännösten soveltamista koskevat erityismenettelyt ja -vaatimukset säädetään saman asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä, joka nykyisin vastaa yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011

annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (EUVL 2011, L 55, s. 13) 5 artiklassa kuvattua tarkastelumenettelyksi kutsuttua komiteamenettelyä, noudattaen viimeksi mainitun asetuksen 13 artiklan nojalla.

- 8 Asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan, jonka otsikko on ”Vaatimukset ja testit”, 1 kohdassa säädetään aluksi, että ”valmistajan on varustettava ajoneuvot siten, että – – ajoneuvo on tavanomaisessa käytössä tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukainen”. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään sen jälkeen, että erityistilanteita lukuun ottamatta päästöjenrajoitusjärjestelmien tehokkuutta vähentävien estolaitteiden käyttö on kielletty. Lopuksi kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä kohdassa määritelty tyyppihyväksyntää koskevat erityismenettelyt, -testit ja -vaatimukset, samoin kuin 2 kohdan soveltamista koskevat vaatimukset, joilla muutetaan tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun [menettelyn] mukaisesti. Tähän kuuluvat seuraavia seikkoja koskevien vaatimusten vahvistaminen:

- a) pakokaasupäästöt, myös testisyklit, päästöt matalissa ympäristön lämpötiloissa, päästöt joutokäynnillä, savun tiheys sekä jälkikäsitteilyjärjestelmien moitteeton toiminta ja regenerointi;

--

- c) OBD-järjestelmät ja pilaantumista rajoittavien laitteiden käytönaikainen tehokkuus;

- d) pilaantumista rajoittavien laitteiden kestävyys, korvaavat pilaantumista rajoittavat laitteet, käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuus, tuotannon vaatimustenmukaisuus ja ajokelpoisuus;

--”

- 9 Mainittu menettely, jota tarkoitetaan asetuksen N:o 715/2007 15 artiklan 3 kohdassa, vastaa menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn päätöksen 1999/468/EY (EYVL 1999, L 184, s. 23), jonka vaikutukset pysyvät asetuksen N:o 182/2011 12 artiklan mukaisesti voimassa niiden säädösten osalta, joissa kyseiseen päätökseen viitataan, 5 a artiklassa säädettyä komitean toteuttamaa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä.

- 10 Asetuksen N:o 715/2007 14 artiklan 3 kohdassa säädetään puolestaan seuraavaa:

”Komissio seuraa 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä, testejä ja vaatimuksia sekä päästöjen mittaamisessa käytettäviä testisyklejä. Jos tämän johdosta havaitaan, että ne eivät enää ole asianmukaisia tai eivät enää vastaa todellisia päästöjä, niitä mukautetaan vastaamaan tieliikenteessä ajamisesta todellisuudessa syntyviä päästöjä. Tarvittavat toimenpiteet, joilla muutetaan tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä, hyväksytään 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti.”

- 11 Asetuksen N:o 715/2007 täytäntöönpanosta 18.7.2008 annettu asetus (EY) N:o 692/2008 (EUVL 2008, L 199, s. 1) annettiin erityisesti ensiksi mainitun asetuksen 4 ja 5 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Asetuksen N:o 692/2008 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, että uusien kevyiden ajoneuvojen on noudatettava uusia päästörajoja ja että tekniset vaatimukset tulevat voimaan kahdessa vaiheessa (Euro 5 tulee voimaan 1.9.2009 ja Euro 6 puolestaan 1.9.2014) ja että asetuksessa on tarkoitus vahvistaa Euro 5- ja Euro 6 -eritelmien mukaisten ajoneuvojen tyyppihyväksyntään tarvittavat vaatimukset. Saman asetuksen johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen mukaan asetuksessa säädetty toimenpiteet ovat yhdenmukaisia direktiivin 2007/46 40 artiklassa mainitun moottoriajoneuvoja käsittelevän teknisen komitean lausunnon kanssa.

- 12 Asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EY-tyyppihyväksyntä myönnetään muun muassa päästöjen osalta, jos valmistaja osoittaa, että ajoneuvo läpäisee kyseisen asetuksen liitteissä III–VIII, X–XII, XIV, XVI ja XX määritellyt testimenettelyt. Saman asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään lähinnä, että ajoneuvoille on niiden ominaisuuksien mukaan tehtävä liitteen I kuvassa 1.2.4 määriteltyjä erilaisia testejä, jotka on puolestaan kuvattu eri liitteissä. Esimerkiksi tyyppi 1 -testi kuuluu liitteen III, jonka otsikko on ”Keskimääräisten pakokaasupäästöjen tarkastus tavanomaisissa ympäristöoloissa”, soveltamisalaan ja tyyppi 4 -testi liitteen VI, jonka otsikko on ”Haihtumispäästöjen määrittäminen”, soveltamisalaan. Tämän asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa muistutetaan, että ”valmistajan on varmistettava teknisillä toimenpiteillä, että pakokaasu- ja haihtumispäästöjä rajoitetaan tehokkaasti tämän asetuksen mukaisesti ajoneuvon tavanomaisen elinkaaren ajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa”.
- 13 Erilaisten tutkimusten ja tiedotusvälineissä käsiteltyjen tapausten osoitettua, etteivät suoritettut tyyppi 1 -testit kuvastaneet todellista päästötasoa todellisissa tieliikenneolosuhteissa, komissio muutti asetusta N:o 692/2008 täydentämällä sitä asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdan perusteella, toisin sanoen noudattaen päätöksen 1999/468 5 a artiklassa säädettyä komitean toteuttamaa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä, joka mainitaan edellä 9 kohdassa. Tätä varten se antoi riidanalaisen asetuksen. Sen johdanto-osan kolmannelta kymmenenteen perustelukappaleesta todetaan muun muassa seuraavaa:

”Komissio on tehnyt asetuksessa [N:o 692/2008] vahvistetuista tyyppihyväksyntään sovellettavista menettelyistä, testeistä ja vaatimuksista seikkaperäisen analyysin omien tutkimustensa ja ulkoisten tietojen perusteella ja havainnut, että Euro 5- tai Euro 6 -vaatimusten mukaisten ajoneuvojen ajamisesta tieliikenteessä todellisuudessa syntyvät päästöt ylittävät merkittävästi ne päästöt, jotka on mitattu säännösten mukaisen uuden eurooppalaisen ajosyklin (NEDC)[, jota sovelletaan tyyppi 1 -testeissä,] mukaisesti, etenkin dieselajoneuvojen typen oksidien päästöjen osalta.

--

Asetuksen [N:o 715/2007] 3 artiklan 10 kohdassa määritellyt ’estolaitteet’, joilla vähennetään päästöjenrajoituksen tasoa, ovat kiellettyjä. Viimeaikaiset tapahtumat ovat tuoneet esiin tarpeen vahvistaa täytäntöönpanon valvontaa tältä osin --

--

Komissio perusti tammikuussa 2011 kaikkia asianomaisia sidosryhmiä edustavan työryhmän, jonka tehtävänä oli kehittää todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen (RDE) testausmenettely, joka vastaa paremmin ajossa mitattuja päästöjä. Sitä varten on seikkaperäisten teknisten keskustelujen jälkeen noudatettu asetuksessa [N:o 715/2007] ehdotettua vaihtoehtoa eli kannettavien päästöjenmittausjärjestelmien (PEMS) käyttöä ja päästöjen enimmäisarvojen (NTE) käyttöä.

--

[Todellisissa ajo-olosuhteissa suoritettavat] RDE-testausmenetelmät otettiin käyttöön [asetuksen -- N:o 692/2008 muuttamisesta kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta 10.3.2016 annetulla komission asetuksella (EU) 2016/427 (EUVL 2016, L 82, s. 1)]. Nyt on tarpeen vahvistaa määrälliset RDE-vaatimukset, joilla rajoitetaan pakokaasupäästöjä kaikissa tavanomaisissa käyttöolosuhteissa asetuksessa [N:o 715/2007] vahvistettujen päästörajojen mukaisesti. Tätä varten olisi otettava huomioon mittausmenettelyihin liittyvät tilastolliset ja tekniset epävarmuustekijät.

Jotta valmistajat voisivat asteittain mukautua RDE-sääntöihin, lopulliset määrälliset RDE-vaatimukset olisi otettava käyttöön kahdessa perättäisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa, jota alettaisiin soveltaa neljän vuoden kuluttua päivä määrästä, jolloin Euro 6 -päästörajat tulevat pakollisiksi, olisi sovellettava vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua 2,1. Toisen vaiheen olisi seurattava yksi vuosi ja

neljä kuukautta ensimmäisen vaiheen jälkeen, ja silloin olisi edellytettävä asetuksessa – N:o 715/2007 vahvistetun tyyppien oksidien päästörajan 80 mg/km täysimääräistä noudattamista soveltaen lisäksi marginaalia, jolla otetaan huomioon myös kannettavien päästöjen mittausjärjestelmien (PEMS) soveltamiseen liittyvät mittausepävarmuudet.”

- 14 Kuten riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmannesta kymmenenteen perustelukappaleesta ilmenee, testausmenettely ajoneuvojen päästöjen todentamiseksi todellisissa ajo-olosuhteissa on otettu aikaisemmin käyttöön asetuksella 2016/427. Tätä varten asetusta N:o 692/2008 täydennettiin liitteellä III A, jonka otsikko on ”Todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen todentaminen” ja jossa kuvaillaan ylimääräinen nk. tyyppin 1 A- tai RDE-testausmenettely, jolla mitataan todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvät pakokaasupäästöt kannettavalla päästöjenmittausjärjestelmällä (jäljempänä PEMS-järjestelmä). Asetuksen 2016/427 mukaan kyseisen liitteen 2.1 kohdassa esitetyn periaatteen nojalla RDE-testin tulosta pidetään asetuksen N:o 715/2007 säännösten mukaisena, jos tämän testin päästöt eivät ajoneuvon tavanomaisen käyttöajan aikana ylitä seuraavasti laskettuja enimmäisarvoja: ”NTEepäpuhtaus = CFepäpuhtaus × EURO-6, jossa EURO-6 on [ajoneuvon ominaisuudet huomioon ottaen asetuksessa N:o 715/2007 (mainitun asetuksen liitteen I taulukossa 2, kuten edellä 6 kohdassa todettiin) säädetty merkityksellinen päästöraja ja jossa] CFepäpuhtaus [on] vastaavan epäpuhtauden [osalta käytetty] vaatimustenmukaisuuden tunnusluku”. Asetuksen 2016/427 säännösten mukaan RDE-testi suoritettaisiin uusien tyyppihyväksyntien osalta vasta sitten, kun vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen arvot on vahvistettu, mutta pelkästään seurantaan varten (asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 10 kohta, sellaisena kuin se ilmenee asetuksesta 2016/427).
- 15 Riidanalaisen asetuksen antamisessa oli tässä yhteydessä ja kantajien esittämiin väitteisiin liittyvien näkökohtien osalta kyse yhtäältä lähinnä määrääjän asettamisesta sille ajanjaksolle, jonka aikana RDE-testejä voitiin käyttää pelkästään seurantaan varten vahvistamalla päästöjen enimmäisarvojen soveltamispäivämäärät uusien autojen tyyppihyväksynnän myöntämistä tai epäämistä ja sen jälkeen niiden rekisteröintiä, myyntiä ja käyttöön ottamista varten tehtävissä testeissä (esim. 1.9.2017 alkaen henkilöajoneuvoille ja henkilökuljetuksiin tarkoitetuille ajoneuvoille voidaan myöntää tyyppihyväksyntä vain, jos RDE-testin tulos on varma, ja 1.9.2019 alkaen näiden luokkien uusia ajoneuvoja ei voida enää rekisteröidä, myydä tai ottaa käyttöön, ellei kyseinen ajoneuvotyyppi ole läpäissyt tällaista testiä), ja toisaalta epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun CFpollutant vahvistamisesta tyyppien oksidien osalta (ei tässä vaiheessa muiden epäpuhtauksien osalta). Tältä osin kyseisen tunnusluvun arvoksi määritettiin 2,1 siten, että valmistajat soveltavat sitä kahden vuoden ja neljän kuukauden siirtymäajan ajan siitä päivästä, jolloin tyyppihyväksynnän myöntäminen ajoneuvolle edellyttää sen täyttävän näissä testeissä asetetut vaatimukset, ja vuoden ja neljän kuukauden siirtymäajan ajan siitä päivästä, jolloin uusien ajoneuvojen rekisteröinti, myynti ja käyttöönotto edellyttävät näissä testeissä asetettujen vaatimusten täyttämistä. Tyyppien oksidien tavanomaiseksi eli nk. lopulliseksi epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuksi CFpollutant on määritetty 1,5.
- 16 Siten esimerkiksi dieselkäyttöisille henkilöajoneuvoille tai henkilökuljetuksiin tarkoitetuille ajoneuvoille määritetty tyyppien oksidien päästöjen enimmäisarvo RDE-tyyppihyväksyntätesteissä on 168 mg/km 1.9.2017–31.12.2019, sen jälkeen 120 mg/km 1.1.2020 alkaen, jotta saavutetaan Euro 6 -standardin mukaiseksi päästörajaksi määritetty 80 mg/km, kuten asetuksen N:o 692/2008, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 3 artiklan 10 kohdan kolmannesta alakohdasta ja liitteessä III A olevasta 2.1., 2.1.1 ja 2.1.2 kohdasta yhdessä luettuina ilmenee. Nämä ovat ne kantajien riitauttamat riidanalaisen asetuksen säännökset, joissa määritetään tyyppien oksidien päästöjen osalta epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun CFpollutant arvot ja niistä johtuvat päästöjen enimmäisarvot.
- 17 Alan sääntelykehiksessä on myös otettava huomioon yleisemmällä tasolla ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY (EUVL 2008, L 152, s. 1). Kuten tämän direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa todetaan, sen tavoitteena on muun muassa ilmanlaadun ylläpitäminen sellaisenaan silloin kun se on hyvä, ja muissa tapauksissa sen parantaminen. Siinä määritellään raja-arvoja, tavoitearvoja, kriittisiä tasoja, varoitus-, tiedotus- tai

arviointikynnyksiä sekä muita tietoja muun muassa typpidioksidin kaltaisten ilmanlaatuun vaikuttavien epäpuhtauksien osalta. Siinä säädetään, että jäsenvaltiot jakavat alueensa alueisiin ilmanlaadun arviointia ja hallintaa varten ja että taajama voi muodostaa tällaisen alueen.

- 18 Muiden ilmanlaadun hallintaa koskevien säännösten lisäksi direktiivin 2008/50 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, etteivät eri epäpuhtauksille, kuten typpidioksidille, vahvistetut raja-arvot ylity niiden alueilla ja taajamissa. Sen 23 artiklassa säädetään, että ”jos ilman epäpuhtaustasot ylittävät raja-arvon tai tavoitearvon – tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisille alueille tai taajamille laaditaan ilmanlaatusuunnitelmia – raja-arvon tai tavoitearvon saavuttamiseksi”. Samassa artiklassa täsmennetään, että näihin suunnitelmiin voi sisältyä lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmia. Tältä osin saman direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”– lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmissa voidaan tapauksen mukaan määrätä tehokkaista valvontatoimista ja tarvittaessa sellaisten toimintojen keskeyttämisestä, jotka lisäävät riskiä, että kyseiset raja-arvot tai tavoitearvot taikka varoituskynnykset ylittyvät. Näihin toimintasuunnitelmiin voi kuulua moottoriajoneuvoliikenteeseen – liittyviä toimenpiteitä.”

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

- 19 Pariisin kaupunki nosti kanteen 26.6. (asia T-339/16), Brysselin kaupunki 29.6. (asia T-352/16) ja Madridin kaupunki 19.7.2016 (asia T-391/16).
- 20 Komissio esitti 28.9., 23.9. ja 5.10.2016 toimittamillaan erillisillä asiakirjoilla kanteita vastaan unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohtaan perustuvia oikeudenkäyntiväitteitä ja pyysi unionin yleistä tuomioistuinta ratkaisemaan pääasian käsittelyä aloittamatta.
- 21 Pariisin kaupunki esitti huomautuksensa komission esittämistä oikeudenkäyntiväitteistä 15.11., Brysselin kaupunki 16.11. ja Madridin kaupunki 15.11.2016.
- 22 Unionin yleinen tuomioistuin liitti 20.3.2017 antamallaan määräyksellä komission esittämät oikeudenkäyntiväitteet aineelliseen kysymykseen.
- 23 Komissio jätti vastineensa 2.5.2017.
- 24 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti 16.5.2017 osapuolia ottamaan vastauksissaan kantaa siihen, miten direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan säännökset voisivat vaikuttaa kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamiseen.
- 25 Pariisin kaupunki, Brysselin kaupunki ja Madridin kaupunki jättivät 28.6.2017 kantajan vastauksensa, jotka sisälsivät unionin yleisen tuomioistuimen pyytämän kannanoton.
- 26 Komissio jätti 15.9.2017 vastaajan vastauksensa, jotka sisälsivät unionin yleisen tuomioistuimen pyytämän kannanoton.
- 27 Unionin yleinen tuomioistuin päätti 6.3.2018 täysistunnossa tekemällään päätöksellä siirtää asiat laajennetun yhdeksännen jaoston käsiteltäväksi.
- 28 Asiat T-339/16, T-352/16 ja T-391/16 yhdistettiin unionin yleisen tuomioistuimen laajennetun yhdeksännen jaoston puheenjohtajan 10.4.2018 tekemällä päätöksellä käsittelyn suullista vaihetta ja käsittelyn päätteeksi annettavaa ratkaisua varten.

- 29 Pariisin kaupungin, Brysselin kaupungin ja komission lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin kuultiin 17.5.2018 pidetyssä istunnossa. Madridin kaupunki ei osallistunut istuntoon.
- 30 Pariisin kaupunki vaatii
- hylkäämään komission oikeudenkäyntiväitteen, unionin yleistä tuomioistuinta ottamaan tutkittavaksi sen kumoamisvaatimuksen ja vahingonkorvausvaatimuksen sekä määräämään komission antamaan lausuntonsa asiassa
 - kumoamaan riidanalaisen asetuksen
 - velvoittamaan komission maksamaan yhden euron symbolisen summan korvauksena vahingosta, jota sille on aiheutunut tällaisen asetuksen antamisesta
 - velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 31 Brysselin kaupunki vaatii
- ottamaan sen kanteen tutkittavaksi ja toteamaan, että se on perusteltu
 - kumoamaan riidanalaisen asetuksen
 - velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 32 Madridin kaupunki vaatii unionin yleistä tuomioistuinta
- hylkäämään komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen
 - ottamaan sen kanteen tutkittavaksi ja tutkimaan sen asiasisällön sekä arvioimaan ja hyväksymään kumoamisperusteet, joihin se vetoaa kannekirjelmässä
 - toteamaan riidanalaisen asetuksen kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta mitättömäksi ja vaikutuksettomaksi
 - velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 33 Komissio vaatii
- jättämään kanteet kokonaan tutkimatta aloittamatta pääasian käsittelyä
 - vaihtoehtoisesti Pariisin kaupungin ja Brysselin kaupungin kanteiden osalta hylkäämään kumoamiskanteet ja Pariisin kaupungin vahingonkorvauskanteen perusteettomina
 - toissijaisesti Madridin kaupungin kanteen osalta hylkäämään sen perusteettomana
 - velvoittamaan kantajat korvaamaan tässä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kumoamiskanteet

Kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottaminen

- 34 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi – – nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.
- 35 Tässä tapauksessa osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamista on arvioitava SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn kolmannen tapauksen eli sellaisen sääntelytoimen kannalta, joka koskee kantajaa suoraan eikä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Osapuolet katsovat myös kummankin tässä määräyksessä tarkoitettun seikan osalta yksimielisesti, että riidanalainen asetus on sääntelytoimi ja ettei se edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Ne ovat eri mieltä ainoastaan siitä, koskeeko riidanalainen asetus kantajia suoraan, minkä komissio kiistää, kun taas kantajat väittävät asian olevan niin, koska ne katsovat asetuksen rajoittavan niiden toimivaltaa säännellä ajoneuvoliikennettä ilman epäpuhtauksien torjuntatoimien yhteydessä.
- 36 Koska kanteiden tutkittavaksi ottaminen on kuitenkin oikeusjärjestyksen perusteita koskeva kysymys, joka ei ole asianosaisten määräysvallassa, on joka tapauksessa ensin ratkaistava nimenomaisesti se, onko riidanalainen asetus SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä (ks. vastaavasti tuomio 23.4.1986, *Les Verts v. parlamentti*, 294/83, EU:C:1986:166, 19 kohta).
- 37 Oikeuskäytännön mukaan tällaisen sääntelytoimen määritelmän täyttävät muut yleisesti sovellettavat toimet kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät toimet eli muut kuin ne toimet, jotka hyväksytään SEUT 294 artiklassa kuvatussa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tai SEUT 289 artiklan 2 kohdassa määritellyssä erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa Euroopan parlamentti hyväksyy toimen Euroopan unionin neuvoston osallistuessa menettelyyn tai päinvastoin (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, *Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 51–61 kohta).
- 38 Komission riidanalainen asetus perustuu asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohtaan, eli se on annettu komitean toteuttaman valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn, josta säädetään päätöksen 1999/468 5 a artiklassa, mukaisesti, kuten edellä 9 kohdassa on todettu. Kyseessä ei siis ole lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä toimi. Asetuksena kyseinen toimi myös pätee yleisesti, kuten SEUT 288 artiklassa määrätään. Sitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään (ks. vastaavasti tuomio 2.2.1988, *Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio*, 67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, 15 kohta). Kyseessä on siis selvästi SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi.
- 39 Sen osalta, edellyttääkö riidanalainen asetus täytäntöönpanotoimenpiteitä, on muistettava, että sen varmistamiseksi, edellyttääkö riidanalainen sääntelytoimi tällaisia toimenpiteitä, jotta voidaan arvioida SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan perusteella tällaisesta toimesta nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, on kiinnitettävä huomiota sen henkilön asemaan, joka on nostanut kanteen, sekä kanteen kohteeseen (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, *Telefónica v. komissio*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30 ja 31 kohta).
- 40 Näyttää kuitenkin siltä, ettei riidanalaisessa asetuksessa edellytetä mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä kantajiin nähden, jotta se sisältyisi niihin sovellettavaan oikeusjärjestykseen, vaikka se edellyttääkin muihin henkilöihin nähden lukuisia täytäntöönpanopäätöksiä, joiden johdosta esimerkiksi myönnetään

ajoneuvolle tyyppihyväksyntä tai rekisteröinti taikka evätään se näiden säännösten perusteella. Näitä pelkkiä täytäntöönpanopäätöksiä ei pidä sekoittaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettuihin täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Jos nimittäin kaikkia täytäntöönpanopäätöksiä, muun muassa niitä, jotka ovat rankaisevia tai kielteisiä ja joiden tarkoituksena on määrätä seuraamuksia sääntelytoimen noudattamatta jättämisestä, olisi myös pidettävä täytäntöönpanotoimenpiteinä, EUT-sopimuksen 263 artiklan neljänteen kohtaan sisällytetty kolmas vaihtoehto jäisi usein ilman soveltamisalaa, vaikka sen avulla pyritään nimenomaisesti välttämään se, että yksityisten oikeussubjektien olisi aiheutettava heihin kohdistuvia rankaisevia tai kielteisiä toimenpiteitä varmistaakseen tämän sääntelytoimen laillisuusvalvonnan ennakkoratkaisumenettelyssä, kuten muun muassa 19.12.2013 annetussa tuomiossa Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 kohta) korostetaan.

- 41 Sen osalta, koskeeko riidanalainen asetus kantajia suoraan, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos riitautetulla toimella on välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan eikä se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin oikeuteen eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista, tämä toimi koskee SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla kantajaa suoraan (tuomio 5.5.1998, Dreyfus v. komissio, C-386/96 P, EU:C:1998:193, 43 kohta ja tuomio 17.9.2009, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, 48 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 13.5.1971, International Fruit Company ym. v. komissio, 41/70–44/70, EU:C:1971:53, 23–29 kohta). Tämä arvio ei ole muuttunut sen jälkeen, kun Lissabonin sopimus, jossa otettiin käyttöön SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettujen luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden asiavaltuuden vahvistamista koskeva kolmas vaihtoehto, tuli voimaan 1.12.2009 (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2011, Microban International ja Microban (Europe) v. komissio, T-262/10, EU:T:2011:623, 32 kohta ja tuomio 7.7.2015, Federcoopesca ym. v. komissio, T-312/14, EU:T:2015:472, 32 kohta).
- 42 Tässä tapauksessa komissio väittää muun muassa, ettei riidanalainen asetus vaikuta millään tavalla kantajien toimivaltaan säännellä ajoneuvoliikennettä ilman epäpuhtauksien vähentämistarkoituksessa, eikä se siis vaikuta niiden oikeusasemaan, toisin kuin ne väittävät. Se väittää tältä osin, ettei tällä asetuksella muuteta millään tavalla Euro-standardeihin perustuvia typen oksidien päästörajoja, joihin kantajat viittaavat tarvittaessa sen kansallisen lainsäädännön nojalla, joka koskee yksityiskohtaisia sääntöjä ajoneuvoliikenteen rajoittamiseksi ajoneuvojen päästöjen perusteella, eikä etenäkään tällä hetkellä uusiin ajoneuvoihin sovellettavia Euro 6 -standardin mukaisia päästörajoja. Se, että kansallista lainsäädäntöä on annettu ja ettei edellä mainitun standardin mukaisia rajoja ole muutettu, ovat molemmat osoituksia siitä, ettei kyseinen asetus koske kantajia suoraan. Komissio huomauttaa tältä osin Brysselin kaupungin myöntävän, ettei sama asetus ole esteenä autottomia päiviä koskevien päätösten tekemiselle. Sen säännöksissä asetetaan RDE-testeissä mitattuja pakokaasupäästöjä koskevia velvoitteita ainoastaan ajoneuvovalmistajille. Koska kantajat eivät osallistu näihin testausmenettelyihin eivätkä yleisemminkään ajoneuvojen tyyppihyväksyntämenettelyihin, kyseinen asetus ei komission mukaan vaikuta millään tavalla niiden oikeusasemaan.
- 43 Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan "[jäsenvaltiot] eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa tai käyttöä tiellä perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt täyttävät tämän direktiivin vaatimukset", ja tämän säännöksen mahdollisesta vaikutuksesta tässä yhteydessä komissio toteaa seuraavaa.
- 44 Aluksi esittämässään teleologisessa tarkastelussa komissio korostaa, että direktiivin 2007/46, samoin kuin koko moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevan aikaisemman tai nykyisen unionin lainsäädännön, oikeusperusta on SEUT 114 artikla tai EUT-sopimusta edeltäneiden perussopimusten vastaavat artiklat. Kyseisen artiklan aiheena ovat sen mukaan "sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten

lähentämiseksi”. Tällaisen oikeusperustan nojalla ei ole mahdollista puuttua liikenne- tai ympäristöpolitiikkaan, ja direktiivillä 2007/46 ja sitä edeltäneillä direktiiveillä pyritään lähinnä helpottamaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien ajoneuvojen markkinoille saattamista kussakin jäsenvaltiossa, jotta vältetään ajoneuvojen erilaisista myynti- ja tarkastusvaatimuksista johtuva sisämarkkinoiden pirstaloituminen, sillä komission mukaan näitä vaatimuksia sovelletaan edelleen yhdenmukaistamisvälineiden puuttumisen takia. Näiden välineiden soveltamisala ei kuitenkaan ole tätä laajempi. Niiden tarkoituksena ei etenkään ole millään tavalla rajoittaa jäsenvaltioiden viranomaisten valvontavaltuuksia, jotka koskevat ajoneuvojen käyttöä liikenteessä.

- 45 Komissio viittaa tältä osin direktiivien 70/156 ja 2007/46 johdanto-osien eri perustelukappaleisiin sekä direktiiviehdotukseensa, jolla korvataan direktiivi 2007/46. Se korostaa myös, että nämä yhdenmukaistamisvälineet koskevat ainoastaan uusien ajoneuvotyyppien hyväksyntää ja uusien ajoneuvojen käyttöönottoa, mutta ei jo käytössä olevien ajoneuvojen liikennettä. Sen mukaan on niin, että jos direktiivin 2007/46 ja siitä johdettujen sääntelytoimien katsotaan rajoittavan liikenteen sääntelyä koskevaa jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaa, niillä ei enää olisi mitään toimivaltaa tällä alalla, koska kyseessä olisi täydellinen yhdenmukaistaminen, mikä osoittaa tällaisen absurdin tulkinnan virheellisyyden. Vaikka unioni ottaisi tieliikenteen alalla käyttöön SEUT 91 tai SEUT 192 artiklaan perustuvia yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, kuten kuorma-autojen yhdenmukaiset nopeusrajoitukset kaupunkialueilla, parantaakseen liikenneturvallisuutta tai suojellakseen ympäristön laatua ja ihmisten terveyttä, tällaiset toimenpiteet saattaisivat olla ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa.
- 46 Seuraavaksi esittämässään asiayhteyttä koskevassa tarkastelussa komissio väittää, ettei direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa käytetyllä ilmauksella ”käyttöä tiellä” ole itsenäistä merkitystä vaan että sen on ymmärrettävä kuuluvan samaan ryhmään tässä säännöksessä mainittujen ilmausten ”rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa” kanssa.
- 47 Komissio huomauttaa, että maa- ja metsätaloudessa käytettävien ajoneuvojen hyväksynnästä ja markkinaavalvonnasta 5.2.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 167/2013 (EUVL 2013, L 60, s. 1), joka myös perustuu SEUT 114 artiklaan, vastaavassa säännöksessä todetaan, että ”jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen – markkinoille saattamista, rekisteröintiä tai käyttöönottoa perustein, jotka liittyvät tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluviin niiden rakennetta ja toimintaa koskeviin seikkoihin, jos ne täyttävät tämän asetuksen vaatimukset”, eikä siinä mainita mahdollisia kieltoja, rajoituksia tai esteitä, jotka liittyvät näiden ajoneuvojen käyttöön tiellä. Se korostaa tältä osin, että saman asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”tällä asetuksella ei olisi vaikutettava kansallisen tason tai unionin tason toimenpiteisiin, jotka koskevat maa- ja metsätaloudessa käytettävien ajoneuvojen käyttöä tieliikenteessä, kuten erityiset ajokorttivaatimukset, enimmäisnopeuden rajoittaminen tai toimenpiteet, joilla säännellään tiettyjen teiden käyttöä”. Se esittää samansuuntaisia toteamuksia kaksi- ja kolmipyöräisten ajoneuvojen ja nelipyöräisten ajoneuvojen hyväksynnästä ja markkinaavalvonnasta 15.1.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 168/2013 (EUVL 2013, L 60, s. 52) ja liikkuviin työkoneisiin tarkoitettujen polttomoottoreiden kaasu- ja hiukkaspäästöjen raja-arvoihin ja tyyppihyväksyntään liittyvistä vaatimuksista, asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) N:o 167/2013 muuttamisesta ja direktiivin 97/68/EY muuttamisesta ja kumoamisesta 14.9.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1628 (EUVL 2016, L 252, s. 53) osalta.
- 48 Komission mukaan direktiivin 2007/46 lainsäädäntöhistoria vahvistaa sen, ettei sen 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa käytetyllä ilmauksella ”käyttöä tiellä” ole itsenäistä merkitystä. Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa tämän säännöksen versio oli seuraavanlainen: ”Jäsenvaltioiden on rekisteröitävä ainoastaan sellaiset ajoneuvot –, jotka täyttävät tämän direktiivin vaatimukset, tai sallittava ainoastaan näiden myynti tai käyttöönotto.” Tätä säännöstä muutettiin ehdotuksesta käydyssä lainsäädäntökeskustelussa seuraavin komission muutetussa ehdotuksessa esitetyin perustein: ”Sen varmistamiseksi, että ajoneuvojen myynnin, rekisteröinnin ja/tai käyttöönoton jälkeen asetetut ajoneuvojen valmistusta ja toimintaa koskevat kansalliset vaatimukset eivät ole etusijalla suhteessa

tässä direktiivissä ja erillisissä säädöksissä vahvistettuihin moottoriajoneuvojen hyväksyntää koskeviin säännöksiin, 4 artiklan 3 kohtaan on lisätty vapaata liikkumista koskeva lauseke.” Näin ollen lisäämällä ilmaus ”käyttöä tiellä” ei komission mukaan pyritty laajentamaan valmisteilla olevan lainsäädännön soveltamisalaa vaan estämään kiellon kiertäminen, jotta jäsenvaltiot eivät voisi estää tämän lainsäädännön mukaisten uusien ajoneuvojen markkinoille saattamista, rekisteröintiä tai käyttöönottoa. Samantyyppinen kiertämisen ehkäisemistä koskeva säännös sisältyi komission mukaan jo direktiiviin 70/156, jossa viitattiin ajoneuvojen tiellä käytön sijasta niiden käyttöön. Komissio toteaa, että ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä ja hyväksymisestä sekä tieliikennelain muuttamisesta 30.4.2009 tehdyn Ranskan tasavallan pääministerin päätöksen nro 2009-497 (décret du Premier ministre français n° 2009-497, du 30 avril 2009, relatif aux réceptions et homologations des véhicules et modifiant le code de la route; JORF 3.5.2009, s. 7472), jolla direktiivi 2007/46 saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, 9 §:ssä ei vastaavien Saksan ja Alankomaiden säännösten tavoin mainita ajoneuvojen ”käyttöä tiellä” vaan niiden ”liikkeeseen laskeminen”, joka on markkinoille pääsyyn liittyvä ilmaus.

- 49 Lisäksi ilmanlaadusta annetussa direktiivissä 2008/50, jonka olennaiset osat on palautettu mieliin edellä 17 kohdassa, annetaan jäsenvaltioille vapaus toteuttaa ilman pilaantumisen torjuntatoimenpiteitä. Kyseisessä direktiivissä säädettyihin lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmiin voi kuulua etenkin moottoriajoneuvoliikenteeseen liittyviä toimenpiteitä, mikä osoittaa, että direktiivi 2007/46 ja siitä johdetut sääntelytoimet eivät millään tavalla rajoita jäsenvaltioiden viranomaisten toimia tällä alalla.
- 50 On muistutettava ensinnäkin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että se, että unionin toimi estää julkisoikeudellista yhteisöä käyttämästä toimivaltuuksiaan haluamallaan tavalla, vaikuttaa suoraan sen oikeusasemaan ja että näin ollen tämä toimi koskee sitä suoraan. Näin on esimerkiksi katsottu alueviranomaisten myöntämiä julkisia tukia koskevissa asioissa (ks. vastaavasti tuomio 8.3.1988, Exécutif régional wallon ja Glaverbel v. komissio, 62/87 ja 72/87, EU:C:1988:132, 6 ja 8 kohta; tuomio 30.4.1998, Vlaamse Gewest v. komissio, T-214/95, EU:T:1998:77, 29 kohta ja tuomio 26.11.2015, Comunidad Autónoma del País Vasco ja Itelazpi v. komissio, T-462/13, EU:T:2015:902, 34 kohta). Näin katsottiin myös asiassa, joka koski maatalousalaan liittyviä velvoitteita ja tullimaksuja, joita tulevilta jäsenvaltioilta peritään ennen niiden unioniin liittymistä maataloustuotteista (ks. vastaavasti tuomio 10.6.2009, Puola v. komissio, T-257/04, EU:T:2009:182, 56–58 kohta). Unionin toimi koskee kuitenkin sitäkin suuremmalla syyllä suoraan alueviranomaisista, kun se vaikuttaa sen sääntelyvaltaan (tässä tapauksessa ajoneuvoliikenteen sääntelyn alalla) eikä pelkästään sen toimivaltaan tehdä yksittäistapausta koskevia päätöksiä ennalta määritellyssä asiayhteydessä.
- 51 Käsiteltävässä asiassa ilmenee seuraavaksi, että riidanalainen asetus ei tosiasiallisesti voi vaikuttaa tiettyntyyppisiin ajoneuvoliikennettä koskeviin säännöksiin, joita jäsenvaltioiden viranomaiset voivat antaa, etenkin niihin, jotka kuuluvat alueviranomaisien toimivaltaan, riippumatta siitä, ovatko ne muiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten mukaisia.
- 52 Tältä osin on todettava, että – kuten direktiivin 2007/46, johon riidanalainen asetus liittyy, 4 artiklan 3 kohdassa säädetään – ”[jäsenvaltiot] eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa tai käyttöä tiellä perusteiden, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot, osat tai erilliset tekniset yksiköt täyttävät tämän direktiivin vaatimukset”. Ainoastaan säännökset, joissa niiden soveltamisalaa määriteltäessä otetaan huomioon tämän direktiivin säännösten, sen sääntelytoimien ja niistä johdettujen toimien soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen rakennetta ja toimintaa koskevat näkökohdat, voivat olla unionin oikeuden säännösten ja määräysten vastaisia. Tämä ei päde sellaisiin liikenteen alaa koskeviin säännöksiin, jotka koskevat kaikkia ajoneuvoja tai tiettyä muihin arviointiperusteisiin nähden määriteltäviä ajoneuvoluokkaa (esim. yli 3,5 tonnin painoiset ajoneuvot yleensä), koska näiden säännösten soveltamisalaa ei ole määriteltä direktiivin, sen sääntelytoimien ja niistä johdettujen toimien soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen rakennetta ja toimintaa koskevien näkökohtien suhteen. Tältä osin näillä unionin toimilla ei ole vaikutusta etenkin useimpiin tieliikennelain säännöksiin tai sen mukaisesti annettuihin säännöksiin eikä kaikkia ajoneuvoja koskeviin liikennettä rajoittaviin toimenpiteisiin, kuten niihin,

joilla perustetaan jalankulkuvyöhykkeitä tai otetaan käyttöön autottomia päiviä tai vuoroittainen liikenne epäpuhtauksien määrän ollessa huipussaan. Komissio on siten perustellusti huomauttanut, että Brysselin kaupunki saattoi riidanalainen asetus huomioon ottaen vapaasti ottaa käyttöön autottomia päiviä.

- 53 Samoin jäsenvaltion viranomainen voi direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa rikkomatta nykyään määrätä liikennettä koskevia rajoituksia asetuksen N:o 715/2007 soveltamisalaan kuuluvien ja enintään Euro 5 -standardin vaatimukset täyttävien ajoneuvoluokkien päästötasojen perusteella, koska kyseinen standardi ja sitä edeltävät Euro-standardit, joiden pohjalta tätä direktiiviä sovelletaan, eivät ole enää voimassa. Kuten edellä 6 kohdassa nimittäin todettiin, Euro 6 -standardia sovelletaan kyseisen asetuksen 10 artiklan mukaisesti 1.9.2014 alkaen uusien henkilöajoneuvojen ja henkilökuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen tyyppihyväksyntään ja 1.9.2015 alkaen näiden ajoneuvojen rekisteröintiin sekä myynti- ja käyttöönottolupiin siten, että näiden päivämäärien välillä on vuosi useimpien kevyiden hyötyajoneuvojen tapauksessa, kun taas raskaat hyötyajoneuvot kuuluvat toisen asetuksen soveltamisalaan. Tältä osin voidaan huomauttaa, että 21.12.2011 annetussa tuomiossa komissio v. Itävalta (C-28/09, EU:C:2011:854) unionin tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio, joka oli ilman epäpuhtauksien torjumiseksi jo kieltänyt enintään johonkin aikaisempaan Euro-luokkaan kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikenteen, olisi näitä sääntöjä noudattaakseen voinut sen sijaan, että sääti raskaisiin tavarankuljetusajoneuvoihin niiden Euro-luokasta riippumatta sovellettavan alakohdaisen liikennöintikiellon, joka on EY:n perustamissopimuksen määräysten vastainen, ainoastaan ulottaa alkuperäisen kiellon koskemaan alun perin tarkoitettua luokkaa seuraavaan Euro-luokkaan kuuluvia raskaita tavarankuljetusajoneuvoja.
- 54 Sitä vastoin siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden viranomaisten antamista liikennettä koskevista säännöksistä, joissa asetetaan päästömääriin perustuvia liikennerajoituksia asetuksen N:o 715/2007 soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvoluokkien Euro 6 -standardin mukaisille tai RDE-testien päästöjen enimmäisarvot alittaville ajoneuvoille, tilanne on erilainen, koska tätä standardia varten tai näiden arvojen nojalla määritellyt päästörajat ovat voimassa sovellettaessa direktiiviä 2007/46.
- 55 Tosin liikennettä koskevien säännösten käyttöönotto kuuluu myös kansallisesta oikeudesta johtuvaan toimivaltaan, kuten komissio käsiteltävässä asiassa korostaa, vaikka jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaisten viranomaisten intressissä voi olla antaa näitä säännöksiä myös siksi, että ne täyttäisivät niille direktiivin 2008/50 perusteella kuuluvat ilmanlaadun varmistamista koskevat velvoitteet siinäkin tapauksessa, että näissä säännöksissä säädettyjen rajoitusten soveltamisalan määrittämiseen käytetään tarvittaessa Euro-standardeja.
- 56 On siis selvitettävä, rikkovatko jäsenvaltioiden viranomaisten antamat liikennettä koskevat säännökset, siltä osin kuin ne koskevat edellä 54 kohdassa tarkoitettuja ajoneuvoja, puolestaan direktiivin 2007/46 säännöksiä, erityisesti sen 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa.
- 57 Tältä osin on muistettava, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, 12 kohta ja tuomio 19.7.2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, 12 kohta). Tältä osin viitataan vuorollaan sananmukaiseen, asiayhteyteen perustuvaan (eli systemaattiseen) ja teleologiseen tulkintaan.
- 58 Edellä 55 kohdassa mainittu kansalliseen oikeuteen perustuva toimivalta rajataan direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sanamuodon valossa siten, että se estää jäsenvaltioiden viranomaisia rajoittamasta tällä alalla voimassa olevat unionin vaatimukset täyttävien ajoneuvojen liikennettä päästötasojen perusteella, koska tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa ”kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen – – käyttöä tiellä perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot – – täyttävät tämän direktiivin vaatimukset”.

- 59 Tarkemmin ottaen direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sananmukaisen tulkinnan mukaan jäsenvaltion viranomainen, erityisesti alueviranomainen, ei voisi määrätä ajoneuvojen päästötasoihin perustuvia liikennerajoituksia asetuksen N:o 715/2007 soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvoluokkien Euro 6 -standardin mukaisille ajoneuvoille, koska kyseinen standardi on voimassa ja koska tällaiset ajoneuvot täyttävät näin ollen kyseisestä direktiivistä johtuvat vaatimukset. Samoin koska riidanalaisessa asetuksessa määritellään tyyppien oksidien päästöjen enimmäisarvot, joita ei voida ylittää RDE-testeissä, tällainen viranomainen ei voi määrätä ajoneuvojen päästötasoihin perustuvia liikennerajoituksia sellaisten asetuksen N:o 715/2007 soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvoluokkien ajoneuvoille, joiden päästöt ovat näissä testeissä mitattujen päästöjen enimmäisarvojen mukaisia. On muistettava, että näitä testejä ja rajoja sovelletaan sitovasti 1.9.2017 alkaen, kuten edellä 15 kohdassa on todettu.
- 60 On kuitenkin tutkittava, asettavatko väitteet, joita komissio esittää direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan teleologisen ja asiayhteyteen perustuvan tulkinnan pohjalta, kyseenalaiseksi tämän tulkinnan.
- 61 Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan teleologisen tulkinnan osalta komissio väittää lähinnä, että tämän direktiivin sekä sen sääntelytoimien ja niistä johdettujen toimien tavoitteena on ainoastaan varmistaa, että näiden tekstien yhdenmukaistettujen vaatimusten mukaiset uudet ajoneuvot voidaan saattaa esteettä markkinoille jäsenvaltioissa sisämarkkinaperiaatteiden mukaisesti.
- 62 Tämä väite on itsessään perusteltu, mutta se ei ole omiaan asettamaan kyseenalaiseksi edellä 59 kohdassa esitettyä direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sananmukaista tulkintaa.
- 63 Direktiivin 2007/46 oikeusperusta on EY 95 artikla (jonka aineelliset määräykset otettiin SEUT 114 artiklaan). EY 95 artiklassa viitataan selvästi EY 14 artiklassa (jonka säännökset on puolestaan otettu olennaisilta osin SEUT 26 artiklaan) määrättyjen tavoitteiden toteuttamiseen, toisin sanoen siihen, että toteutetaan sisämarkkinat (EY 14 artiklan 1 kohta), jotka ”käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan [EY-sopimuksen] määräysten mukaisesti” (EY 14 artiklan 2 kohta). Unioni ei myöskään voi – kuten komissio väittää – tämän oikeusperustan nojalla yhdenmukaistaa tavaroiden ja palvelujen alaa kokonaan sisämarkkinoiden toteuttamisen perusteella. EY 95 artiklassa mahdollistettiin ”sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi”, ja 5.10.2000 annetussa tuomiossa Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 83 kohta), johon komissio vetoaa, todettiin, ettei kyseisessä määräyksessä annettu unionin lainsäätäjälle yleistuoimivaltaa sisämarkkinoista säätämiseksi. Kuten kyseisen tuomion 84 ja 85 kohdassa lähinnä todetaan, EY 95 artiklaan perustuva toimivalta rajoittuu tilanteisiin, joissa on tosiasiallisesti vähennettävä esteitä, jotka haittaavat kyseessä olevien tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä.
- 64 Tässä tapauksessa direktiivin 2007/46 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että ”yhteisön sisämarkkinoiden luomisen ja niiden toiminnan vuoksi on syytä korvata jäsenvaltioiden hyväksyntäjärjestelmät yhteisön hyväksyntämenettelyllä, joka perustuu täydellisen yhdenmukaistamisen periaatteeseen”. Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään, että direktiivissä ”luodaan yhdenmukaistetut puitteet, joihin kuuluvat hallinnolliset säännökset ja tekniset vaatimukset, jotka koskevat kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien uusien ajoneuvojen – – hyväksyntää, jolloin tavoitteena on helpottaa niiden rekisteröintiä, myyntiä ja käyttöönottoa [unionissa]”. Pitää siis paikkansa, että kyseisen direktiivin olennainen tavoite on uusien moottoriajoneuvojen markkinoille saattaminen eli tiettyjen tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä, ettei sen tarkoituksena ole rajata yleisesti jäsenvaltioiden viranomaisten säätämiä liikennesäännöksiä, jotka koskevat näitä ajoneuvoja, ja ettei se kuulu unionin liikenne- tai ympäristöpolitiikan alaan, vaikka siihen onkin tältä osin sisällytettävä EY 95 artiklassa asetettu vaatimus suojelun korkeasta tasosta.

- 65 Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki uusien moottoriajoneuvojen tieliikenteeseen liittyvät direktiivin 2007/46 säännökset olisivat tarpeettomia. Direktiivissä tai jossakin toisessa tähän ensiksi mainittuun direktiiviin perustuvassa direktiivissä on usein säännöksiä, jotka eivät kuulu siinä asetetun keskeisen tavoitteen alaan, vaan joilla pyritään varmistamaan annettujen säännösten tehokas vaikutus tähän tavoitteeseen pääsemiseksi. Siten julkisia hankintoja koskevien direktiivien tavoitteena on helpottaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta julkisten hankintojen alalla. Kyseisen tavoitteen eli näiden direktiivien tehokkaan vaikutuksen saavuttamiseksi erityisdirektiiveissä on kuitenkin annettu säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan, että hankintaviranomaisten ja -yksiköiden päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja etenkin niin nopeasti kuin mahdollista, vaikka julkisia hankintoja koskevien direktiivien tavoitteena ei suinkaan ollut eri jäsenvaltioiden oikeussuojakeinojen yhdenmukaistaminen (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2009, komissio v. Ranska, C-327/08, ei julkaistu, EU:C:2009:371, 2–9 kohta). Samoin tietopalvelujen (lehdistö, radio, televisio, internet) vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi annetuissa direktiiveissä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tupakkatuotteiden mainontakieltojen yhdenmukaistamista koskevia säännöksiä, joiden tavoitteena on kansanterveyden suojeleminen (ks. vastaavasti tuomio 12.12.2006, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 3–11 kohta).
- 66 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on myös todettu, että kun unionin oikeuden säännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, etusija on annettava tulkinnalle, jolla voidaan varmistaa säännöksen tehokas vaikutus (tuomio 6.10.1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, 12 ja 13 kohta; tuomio 22.9.1988, Land de Sarre ym., 187/87, EU:C:1988:439, 19 kohta ja tuomio 24.2.2000, komissio v. Ranska, C-434/97, EU:C:2000:98, 21 kohta). Tiellä käyttöä koskevalla maininnalla ei olisi tehokasta vaikutusta, jos – kuten komissio väittää – sillä olisi sama ulottuvuus tai merkitys kuin ajoneuvojen rekisteröinnillä, myynnillä ja käyttöönnotolla.
- 67 Siksi asetuksen 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan säännöksen ei voida etenkään teleologista lähestymistapaa sovellettaessa tulkita rajoittuvan tarkoittamaan lähinnä sitä, että kyseisen direktiivin vaatimusten mukaisen uuden moottoriajoneuvon uudella omistajalla on oikeus ostaa, rekisteröidä ja ottaa ajoneuvo käyttöön ja lähteä ajamaan riippumatta siitä, mitä sen jälkeen tapahtuu. Se heikentäisi tämän direktiivin tehokasta vaikutusta, koska pelko siitä, ettei sellaisia ajoneuvoja, joita asia mahdollisesti koskee, voida käyttää normaalisti, estäisi niiden markkinoille saattamisen. Jos esimerkiksi kuljettaja, joka käyttää ajoneuvoa mennäkseen Pariisiin (Ranska), Brysseliin (Belgia) tai Madridiin (Espanja), havaitsisi, että kantajat aikovat kieltää koko alueellaan tai jossakin sen osassa sellaisten ajoneuvojen käytön, joiden päästöt eivät ole Euro 6 -päästörajojen mukaiset RDE-testeissä, vaikka näiden ajoneuvojen päästöt alittaisivatkin päästöjen enimmäisarvot, kyseinen kuljettaja voisi tässä tapauksessa luopua uuden bensiini- tai dieselkäyttöisen ajoneuvon ostamisesta. Ongelma saisi vielä laajemmat mittasuhteet, jos lukuisat alueviranomaiset toteuttaisivat unionissa samankaltaisen toimenpiteen torjuakseen ilman pilaantumista, kuten istunnossa korostettiin. Asiahyteyttä koskevissa perusteluissaan komissio toteaa, että tiellä käyttöä koskevan maininnan sisällyttäminen tähän alakohtaan vastaa kiellon kiertämisen estävän säännöksen lisäämistä siihen, jotta turvataan kyseisten ajoneuvojen esteetön markkinoille saattaminen.
- 68 Komissio totesi istunnossa myös, että olisi epä johdonmukaista katsoa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset voi rajoittaa ilman pilaantumisen torjumista koskevien uusimpien vaatimusten mukaisten ajoneuvojen liikennettä niiden päästötasoihin liittyvin perustein ja että ne voisivat rajoittaa ajoneuvojen käyttöä sellaisten seikkojen perusteella, joita ei oteta huomioon direktiivissä 2007/46, tai rajoittaa sellaisten vanhempien ajoneuvojen käyttöä, jotka olivat markkinoille saatettaessa täysin päästörajoituksia koskevien vaatimusten mukaisia. Tähän väitteeseen on vastattava, että on päinvastoin teleologiselta kannalta johdonmukaista yhtäältä, ettei kysymys liikennerajoituksista, jotka on säädetty direktiivin säännöksissä käsitellyistä teknisistä näkökohdista riippumattomin perustein, kuulu direktiivin soveltamisalaan (ks. edellä 52 kohta), ja toisaalta, ettei myöskään kysymys niiden ajoneuvojen käytöstä, jotka eivät ole sen säännösten nojalla tällä hetkellä voimassa olevien vaatimusten mukaisia, vaikka ne mahdollisesti olivat markkinoille saattamishetkellään tuolloin voimassa olleiden samankaltaisten vaatimusten mukaisia, kuulu sen soveltamisalaan. Lähtökohtaisesti nämä ajoneuvot

ovat joko uusia ajoneuvoja, joita ei kuitenkaan enää voida normaalisti saattaa markkinoille unionissa, tai käytettyjä ajoneuvoja, esimerkiksi uusia tai käytettyjä ajoneuvoja, jotka ovat Euro 5- mutta eivät Euro 6 -standardin mukaisia. Kummatkaan niistä eivät kuulu direktiivissä säädetyn, unionissa kaupan pidettäviä uusia moottoriajoneuvoja koskevan suojan piiriin. Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan teleologinen tulkinta vastaa tässä kohdin myös tämän säännöksen sananmukaista tulkintaa.

69 Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan asiayhteyteen perustuvan tulkinnan osalta komissio väittää, ettei tähän säännökseen sisältyvää kieltoa rajoittaa käyttöä tiellä esiinny enää muun tyyppisiä kuin kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvia ajoneuvoja tai koneita koskevien säädösten säännöksissä ja että kyseinen kielto lisättiin viimeksi mainittuun direktiiviin vasta siitä käydyssä lainsäädäntökeskustelussa, mikä osoittaa, että sen ulottuvuus rajoittuu ajoneuvojen rekisteröintiin, myyntiin ja käyttöönottoon. Tämä perustelu ei kuitenkaan vaikuta lainkaan itsenäiseltä siihen nähden, mitä komissio on väittänyt tämän säännöksen teleologisesta tulkinnasta. Säädöksessä esitetty nimenomainen toteamus siitä, että tässä säädöksessä asetettujen vaatimusten mukaisten ajoneuvojen tiellä käyttöä ei pidä rajoittaa edellä mainituissa olosuhteissa ja se, että toisessa säädöksessä mainitaan tiellä käytön sijasta pelkkä käyttö ja että muissa säädöksissä ei ole tehty vielä mitään täsmennyksiä, ei muuta mitenkään sitä seikkaa, että kyseinen säädös liittyy olennaisesti täydellisestä yhdenmukaistamisesta johtuvaan tilanteeseen, kuten tästä direktiivistä johtuva tilanne, ja että jäsenvaltiot ja niiden viranomaiset eivät voi erityistapauksia lukuun ottamatta estää käyttöä, johon yhdenmukaistamisäännöksissä asetettujen vaatimusten mukainen tuote on normaalisti tarkoitettu, vaarantamatta viimeksi mainitun säännöksen tehokasta vaikutusta.

70 Tämä periaate ei tosin vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vedota SEUT 114 artiklan 4 kohdan ja sitä seuraavien kohtien määräyksiin, joiden nojalla yhdenmukaistamistoimenpiteistä voidaan tietyn edellytyksin poiketa muun muassa terveyden ja ympäristön suojeluun liittyvistä syistä. Poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa vain komission välittömässä ja tiiviissä valvonnassa, joten tämän mahdollisuuden takia ei voida katsoa, ettei yhdenmukaistamistoimenpide vaikuta jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten toimivaltuuksiin.

71 Istunnossa vedottiin myös direktiivin 2007/46 8 artiklan 3 kohtaan ja 29 artiklaan, joista ensiksi mainitussa säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio katsoo, että ajoneuvon – – tyyppi, joka täyttää asetetut vaatimukset, muodostaa silti vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle tai vahingoittaa vakavasti ympäristöä tai kansanterveyttä, se voi kieltäytyä myöntämästä EY-tyyppihyväksyntää. Tässä tapauksessa jäsenvaltion on viipymättä lähetettävä muille jäsenvaltioille ja komissiolle yksityiskohtaiset tiedot, joissa selostetaan päätöksen syyt ja esitetään todisteet, joihin jäsenvaltion käsitys perustuu.” ja viimeksi mainitussa seuraavaa:

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

Tässä tapauksessa kyseisen jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava tästä valmistajalle, muille jäsenvaltioille ja komissiolle – –

[Tästä seuraava menettely johtaa joko säädöksen muuttamiseen tai toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on parantaa sen noudattamista].”

72 Sen lisäksi, että direktiivin 2007/46 8 artiklan 3 kohdasta ja 29 artiklasta voidaan esittää vastaavia huomautuksia kuin SEUT 114 artiklan 4 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista, kyseisten säännösten perusteella voidaan kuitenkin lähinnä vain evätä EY-tyyppihyväksyntä, mikä estää kokonaan kyseessä

olevan ajoneuvotyyppin kaupan pitämisen, tai tarkastella säädöstä uudelleen, ja nämä viimeksi mainitut toimenpiteet poikkeavat huomattavasti kantajien alueilleen suunnittelemista kohdennetuista liikennerajoituksista.

- 73 Myöskään muilla komission esittämillä väitteillä ei voida kumota direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sananmukaisesta ja teleologisesta tulkinnasta tehtyjä päätelmiä.
- 74 Se, että direktiivissä 2008/50 velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteitä ilman pilaantumisen torjumiseksi erityisesti tässä direktiivissä säädettyjen lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmien mukaisesti, ei vapauta jäsenvaltioita niiden velvollisuuksista, jotka perustuvat muihin unionin oikeussääntöihin (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, komissio v. Itävalta, C-28/09, EU:C:2011:854, 111 kohta). Todettakoon myös, että vain siinä tapauksessa, että direktiiviin 2008/50 perustuvien ilman pilaantumisen torjumiseen tarkoitettujen tehokkaiden ajoneuvoliikenteen rajoittamistoimenpiteiden toteuttamisesta tulisi direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sananmukaisen ja teleologisen tulkinnan takia mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa, kyseiset tulkinnat voidaan asettaa kyseenalaiseksi tämän säännöksen asiayhteyteen perustuvan tulkinnan nojalla. Kuten kuitenkin edellä 52 ja 53 kohdassa on todettu, jäsenvaltiolle ja niiden viranomaisille jää toimivalta toteuttaa liikennettä rajoittavia toimenpiteitä, jotka koskevat kaikkia ajoneuvoja tai tiettyjä hyvin yleisin perustein määriteltyjä ajoneuvoluokkia, tai jotka on kohdennettu sellaisiin ajoneuvoihin, jotka eivät enää kuulu direktiivin 2007/46 voimassa olevien säännösten, sen sääntelytoimien tai niistä johtuvien toimien soveltamisalaan. Erityisesti on todettava, että vaikka tämän säännöksen sananmukainen ja teleologinen tulkinta rajoittavat tosiasiallisesti jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten toimivaltaa toteuttaa liikenteen rajoittamista koskevia kohdennettuja toimenpiteitä, jotka koskevat viimeksi mainitun direktiivin, sen sääntelytoimien ja niistä johtuvien toimien voimassa olevien vaatimusten mukaisia ajoneuvoja (esim. rajoitus, joka koskee RDE-testeissä Euro 6 -standardin mukaiset päästörajat ylittäviä ajoneuvoja, joiden päästöt jäävät kuitenkin alle enimmäisarvojen), se jättää kuitenkin niille huomattavan liikkumavaran toteuttaa toimenpiteitä, joilla edistetään direktiivissä 2008/50 asetettujen tavoitteiden toteuttamista, vaikka nämä toimenpiteet eivät kyseisten viranomaisten näkökulmasta olisikaan kaikkein tarkoituksenmukaisimpia (esim. yleinen rajoitus tai enintään Euro 5 -standardin mukaisia ajoneuvoja koskevat rajoitukset).
- 75 Sitä, että tietyissä jäsenvaltioissa direktiivin 2007/46 täytäntöönpanotoimenpiteissä mainitaan ”käyttöönotto” eikä ”käyttö tiellä”, ei käsiteltävässä asiassa voida ottaa huomioon kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan tulkinnassa. Oikeuskäytännössä on nimittäin useita kertoja todettu, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstyylillä tavoiteltu päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vaikka toisinaan on myös katsottu, että vaikei tällaista nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen olisi, unionin oikeuden soveltaminen voi edellyttää viittaamista jäsenvaltioiden oikeuteen, kun unionin oikeudessa tai yleisissä periaatteissa ei ole mitään sellaista, jonka avulla unionin tuomioistuimet voisivat täsmentää kyseisen unionin oikeuden säännöksen sisältöä ja ulottuvuutta itsenäisellä tulkinnalla (tuomio 18.12.1992, Díaz García v. parlamentti, T-43/90, EU:T:1992:120, 36 kohta), näin ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa, kuten edellä esitetystä analyysistä ilmenee.
- 76 Direktiivin 2007/46 – ja erityisesti sen 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan – sananmukainen, teleologinen ja asiayhteyteen perustuva tulkinta ovat siis samansuuntaisia, eli niiden mukaan kyseinen säännös estää tosiasiallisesti jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia kieltämästä, rajoittamasta tai estämästä ajoneuvojen käyttöä tiellä perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot täyttävät direktiivin vaatimukset, jättämättä niille lainkaan harkintavaltaa, mikä tarkoittaa, että riidanalaisen asetuksen antamisen takia kantajat eivät voi, kuten ne väittävät, tosiasiallisesti rajoittaa sellaisen

kohdennetun toimenpiteen yhteydessä, jossa otetaan huomioon ajoneuvojen päästötasot, niiden ajoneuvojen käyttöä, joiden RDE-testeissä mitatut päästöt eivät ole Euro 6 -standardissa määritettyjen typen oksidien päästörajojen mukaiset mutta jotka kuitenkin tässä tapauksessa noudattavat kyseisessä asetuksessa määritettyjä typen oksidien päästöjen enimmäisarvoja, jotka ovat ensiksi mainittuja päästörajoja korkeammat.

- 77 Pariisin kaupunki ja Brysselin kaupunki ovat tältä osin todenneet istunnossa, että kansallinen hallintotuomioistuim, jossa esimerkiksi tyytymätön kuljettaja nostaa kanteen jostakin niiden toimesta, jolla rajoitetaan edellä 76 kohdassa mainituin edellytyksin ajoneuvoliikennettä, kumoaa varmasti tällaisen toimen sillä perusteella, että se on ristiriidassa direktiivin 2007/46 ja riidanalaisen asetuksen kanssa.
- 78 Ennakoimatta mahdollisia jäsenvaltioiden tuomioistuinten ratkaisuja on nimittäin muistettava, että Euroopan yhdentymisen kannalta olennainen tavoite varmistaa direktiivien tehokas vaikutus on synnyttänyt teorian sellaisten niiden säännösten, joilla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, joihin ne voivat vedota viranomaisiin nähden, välittömästä oikeusvaikutuksesta (tuomio 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, 12 kohta). Direktiivin 2007/46 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa ”kieltää, rajoittaa tai estää ajoneuvojen – rekisteröintiä, myyntiä, käyttöönottoa tai käyttöä tiellä perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluiin ajoneuvon rakennetta ja toimintaa koskeviin näkökohtiin, jos kyseiset ajoneuvot – täyttävät tämän direktiivin vaatimukset” on omiaan antamaan oikeuksia yksityisille, koska se on ehdoton, selkeä ja täsmällinen, vaikka komissio onkin voinut pohtia sen ulottuvuutta (ks. vastaavasti tuomio 6.10.1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, 9 kohta ja tuomio 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, 14 kohta). On myös muistettava, että SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan asetukset pätevät yleisesti, ovat kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisinaan kaikissa jäsenvaltioissa, ja yksityiset voivat siis vedota niihin.
- 79 Myöskään Belgian kuningaskunta, Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta eivät ole suojassa SEUT 258 tai SEUT 259 artiklan perusteella nostetulta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevalta kanteelta, jos jokin kantajista toteuttaisi edellä 77 kohdassa mainitut toimet. Jäsenvaltiot ovat nimittäin tällä perusteella vastuussa kaikista unionin oikeuden rikkomisista, joihin niiden viranomaiset syyllistyvät (tuomio 5.5.1970, komissio v. Belgia, 77/69, EU:C:1970:34, 15 kohta). Yleensä jäsenvaltiot toteuttavat SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen, ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Tämä periaate koskee kaikkia jäsenvaltion viranomaisia riippumatta siitä, onko kyse valtion keskushallinnosta, osavaltion viranomaisista vai muista alueviranomaisista (ks. vastaavasti tuomio 12.6.1990, Saksa v. komissio, C-8/88, EU:C:1990:241, 13 kohta ja tuomio 13.4.2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, 69 kohta). Tämän periaatteen mukaisesti kantajien olisi siis itse pidätyttävä toteuttamasta edellä 76 kohdassa kuvattuja liikennettä rajoittavia toimenpiteitä.
- 80 Myös kantajien toimivaltaa on todellisuudessa rajoitettu edellä 76 kohdassa mainitulla tavalla.
- 81 Tältä osin kantajat ovat paitsi osoittaneet, että niillä oli kansallisen oikeuden nojalla toimivalta suojella ympäristöä ja terveyttä, erityisesti torjua ilman pilaantumista, mukaan lukien toimivalta rajoittaa ajoneuvoliikennettä tässä tarkoituksessa. Komissio ei kiistä tätä.
- 82 Kantajat ovat myös antaneet esimerkkejä jo toteuttamistaan toimenpiteistä. Pariisin kaupunki on muun muassa perustanut kahdella peräkkäisellä pormestarin ja poliisiprefektin määräyksellä koko sen keskusta-alueen koskevan rajoitetun liikenteen alueen, jossa kiellettiin ensin 1.9.2015 ja sen jälkeen 1.7.2017 arkisin klo 8–20 erityisiä poikkeuksia lukuun ottamatta sellaisten ajoneuvojen käyttö, jotka eivät täytä tietyn Euro-standardin – esimerkiksi tuolloin dieselkäyttöisten henkilöautojen tapauksessa Euro 3 -standardin – vaatimuksia. Vuonna 2020 ajoneuvon käytölle asetettu vähimmäisstandardi on

Euro 5 -standardi, ja kyseisen kaupungin ilmasto- ja energiasuunnitelman mukaan dieselkäyttöisten ajoneuvojen käyttö aiotaan kieltää vuonna 2024 ja bensiinikäyttöisten vuonna 2030, kuten asiakirja-aineistosta ilmenee. Brysselin kaupunki on perustanut keskustaan laajan jalankulkualueen ja, kuten jo mainittiin, ottanut käyttöön autottomia päiviä. Madridin kaupunki on vuosina 2015 ja 2016 annetuilla ympäristö- ja liikkuvuusviranomaisen määräyksillä rajoittanut liikennettä niinä kausina, jolloin ilma on saastuneimmillaan, sekä määrännyt vuosiksi 2011–2015 laaditussa ilmanlaatusuunnitelmassa ja sen pöytäkirjassa toimenpiteistä, joita kaupunki toteuttaa typen oksidien päästöjen ollessa korkeimmillaan.

- 83 Kantajat ovat myös joko toimittaneet erilaisia alueensa ilmanlaatuun liittyviä asiakirjoja tai tutkimuksia, joiden mukaan epäpuhdistusotot ovat huolestuttavia (huolimatta typen oksidien päästöjen vähentymisestä Pariisissa ja Madridissa noin kymmenen vuoden ajan) tai antaneet selvityksen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevista menettelyistä, joita komissio on käynnistänyt Belgian kuningaskuntaa, Espanjan kuningaskuntaa ja Ranskan tasavaltaa vastaan direktiivin 2008/50 noudattamatta jättämisen takia, myös siltä osin kuin on kyse typen oksidien päästötasoista, joiden osalta komissio on Brysselin kaupungin kirjelmien liitteenä olevassa lehdistötiedotteessa korostanut, että ”suurin osa päästöistä o[li] peräisin yleensä tieliikenteestä ja erityisesti dieselkäyttöisistä autoista”. Käsiteltävien asioiden 17.5.2018 pidetyssä suullisessa pääkäsittelyssä Pariisin kaupungin edustaja lisäsi – muiden sitä kiistämättä – että komissio ilmoitti samana päivänä annetussa lehdistötiedotteessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka oli nostettu useita jäsenvaltioita vastaan unionin tuomioistuimessa niiden ylitettyä kyseisessä direktiivissä typpidioksidin pitoisuudelle ilmassa säädetty raja-arvot, muun muassa Ranskan tasavaltaa vastaan erityisesti Pariisissa ilmenneiden liian korkeiden pitoisuuksien takia nostetusta kanteesta (tiedote IP/18/3450).
- 84 Edellä tarkastelluista oikeudellisista seikoista ja olosuhteista, jotka koskevat muun muassa kantajien toimivaltaa rajoittaa ajoneuvoliikennettä ilmanlaadun suojelemiseksi sekä niiden tapaa käyttää tätä toimivaltaa, ilmenee, että riidanalaisen asetuksen on osoitettu vaikuttavan kantajien oikeusasemaan ja että näin ollen kyseinen asetus koskee niitä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla suoraan. Koska riidanalainen asetus on lisäksi samassa määräyksessä tarkoitettu sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, kuten edellä 38 ja 40 kohdassa on todettu, tästä seuraa, että Pariisin kaupungin, Brysselin kaupungin ja Madridin kaupungin nostamat kumoamiskanteet on otettava tutkittavaksi ja että komission esittämät oikeudenkäyntiväitteet on hylättävä.

Kumoamiskannetta koskeva asiakysymys

- 85 Kantajat esittävät kanneperusteita, joiden mukaan komissiolta puuttuu toimivalta antaa niiden arvostelema riidanalaisen asetuksen säännöksiä, sekä kanneperusteita, jotka koskevat unionin oikeussääntöjen aineellista rikkomista, ja nämä perusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: ne koskevat asetuksen N:o 715/2007 säännöksiä ja yleisemmin ilmanlaadun varmistamiseen vaikuttavia johdetun oikeuden säädöksiä, EU- ja EUT-sopimusten sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräyksiä ja vielä lopuksi erilaisia oikeusperiaatteita. Lisäksi kantajat väittävät, että komissio on käyttänyt harkintavaltaa väärin antaessaan riidanalaisen asetuksen.

– Komission toimivallan puuttumista koskevat kanneperusteet

- 86 Kuten edellä 7 ja 8 kohdasta ilmenee, asetuksessa N:o 715/2007 säädetään, että komissiolla on toimivalta toteuttaa erilaisia täytäntöönpanotoimia sen säännösten soveltamiseksi niiden menettelyjen yhteydessä, joista säädetään nykyisin asetuksessa N:o 182/2011. Tässä tapauksessa riidanalaisen asetuksen viittauskappaleissa viitataan nimenomaisesti asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan komissio on määritellyt tyyppihyväksyntää koskevat erityismenettelyt, -testit ja -vaatimukset noudattaen valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä, joka puolestaan on kuvattu päätöksen 1999/468, jonka vaikutukset pysyvät asetuksen N:o 182/2011 12 artiklan mukaisesti voimassa niiden säädösten osalta, joissa kyseiseen päätökseen viitataan, 5 a artiklassa.

- 87 Kantajien mukaan edellytykset, joiden perusteella komissio voi täydentää asetuksen N:o 715/2007 säännöksiä valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn yhteydessä, eivät täyty. Ne väittävät muun muassa seuraavaa.
- 88 Kantajat korostavat, että päätöksen 1999/468 7 a artiklan mukaan ”valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä olisi noudatettava, kun on kyse laajakantoisista toimenpiteistä, joilla muutetaan [parlamentin ja neuvoston yhdessä antaman] säädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia, [mutta] säädöksen keskeisiä osia voi muuttaa ainoastaan lainsäätäjä perustamissopimuksen nojalla”. Brysselin kaupunki lisää, että asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa esitetään samankaltainen arvio, kun siinä todetaan, että ”komissiolle olisi erityisesti siirrettävä toimivalta ottaa liitteessä I käyttöön hiukkasmääriin perustuvia päästörajoja sekä kalibroida uudelleen mainitussa liitteessä asetettuja hiukkasten massaan perustuvia päästörajoja” ja että ”koska nämä toimenpiteet ovat laajakantoisia ja niillä muutetaan tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia, ne olisi hyväksyttävä [tämän päätöksen] 5 a artiklassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen”. Madridin kaupunki mainitsee puolestaan vastaavasti saman asetuksen johdanto-osan 26 perustelukappaleen, jossa todetaan, että ”komissiolle olisi myös siirrettävä toimivalta vahvistaa tyyppihyväksyntää koskevia erityisiä menettelyjä, testejä ja vaatimuksia, tarkistettu pienhiukkasten mittausten menettely sekä hiukkasmäärin perustuva päästöarvo, ja hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat estolaitteiden käyttöä, ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuutta ja päästöjen mittaamiseen käytettyjä testisyklejä” ja että ”koska mainitut toimenpiteet ovat laajakantoisia ja niillä täydennetään tätä asetusta lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia, ne olisi hyväksyttävä [tämän päätöksen] 5 a artiklassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen”.
- 89 Kantajat korostavat valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn sekä parlamentin ja neuvoston säädöksen antamiseen johtavan lainsäädäntömenettelyn eroja ja väittävät, että ottaessaan RDE-testeissä käyttöön typen oksidien päästöjen enimmäisarvot, jotka kaiken lisäksi ylittävät asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I näille päästöille Euro 6 -standardin osalta määritetyt rajat, vaikka näitä rajoja oli siihen saakka jatkuvasti korjattu alaspäin, komissio muutti tämän asetuksen keskeisiä osia, vaikkei sillä ollut siihen toimivaltaa. Brysselin kaupunki täsmentää, ettei se kiistä sitä, että komissiolla on asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdan nojalla toimivalta määritellä uusia testejä. Se ei siis riitauta asetuksia N:o 692/2008 ja 2016/427 ennen riidanalaisen asetuksen säännösten sisällyttämistä niihin. Sitä vastoin se riitauttaa sen, että riidanalaisella asetuksella otetaan käyttöön typen oksidien päästöjen uusia määrällisiä rajoituksia, jotka eivät ole niin tiukkoja kuin parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I säädetyt rajoitukset. Näillä uusilla rajoituksilla, jotka perustuvat epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun CFpollutant määrittelyyn riidanalaisessa asetuksessa, poistetaan kyseisessä liitteessä olevien Euro 6 -standardin mukaisten rajojen tehokas vaikutus. Koska käytettyjä epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant voidaan komission mukaan perustella RDE-testeissä saatujen tietojen ja laboratoriotesteissä saatujen tietojen välillä todetuilla poikkeamilla, ensiksi mainitun testityypin osalta sovellettavien rajojen höllentäminen tarkoittaisi luopumista asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I määritetyistä Euro 6 -päästörajoista.
- 90 Pariisin kaupunki ja Madridin kaupunki lisäävät, että näin tehdessään komissio on rikkonut olennaisia menettelymääräyksiä. Niiden mukaan nimittäin lainsäätäjien – erityisesti parlamentin – tavanomainen toiminta olisi antanut menettelylliset takeet ja olisi väistämättä vaikuttanut annettavan säädöksen sisältöön, johon olisi ainakin tehty lukuisia tarkistuksia.
- 91 Komissio palauttaa aluksi mieliin riidanalaisen asetuksen lainsäädäntö- ja sääntely-ympäristön ja pyrkii osoittamaan, että – toisin kuin kantajat väittävät – kyseisellä asetuksella edistetään Euroopan kansalaisten terveyden ja ympäristön parempaa suojelua.

- 92 Komission mukaan uuden ajoneuvon tyyppihyväksyntämenettely on seuraavanlainen. Valmistaja esittelee prototyypin toimivaltaisille viranomaisille, joiden on varmistettava, että se täyttää direktiivin 2007/46 liitteessä IV luetellut edellytykset, muun muassa asetuksesta N:o 715/2007 johtuvat edellytykset päästöjen osalta. Ajoneuvotyyppin hyväksymisen jälkeen valmistaja aloittaa sen teollisen valmistuksen, ja jokaisen kaupan pidetyn ajoneuvon on oltava hyväksytyn tyyppin mukainen.
- 93 Komissio korostaa, että asetuksen N:o 715/2007 liitettä I, johon sisältyvät Euro 5- ja Euro 6 -standardeille määritellyt päästörajat, erityisesti typen oksideja koskevat päästörajat, ei koskaan ole muutettu ja että se ”kuuluu edelleen sellaisenaan unionin oikeuteen”.
- 94 Komissio toteaa myös, että asetuksessa N:o 715/2007 ei määritellä sen liitteessä I vahvistettujen päästörajojen noudattamisen valvontaan käytettävää menettelyä, vaikka sen 5 artiklan 2 kohtaan sisältyy kuitenkin sääntö, jolla kielletään lueteltuja poikkeustapauksia lukuun ottamatta sellaisten estolaitteiden käyttö, jotka voivat väristää päästömittauksia.
- 95 Komission mukaan toimivalta määrittää tyyppihyväksyntää koskevat erityismenettelyt, -testit ja -vaatimukset täydentämällä asetusta N:o 715/2007 ja muuttamalla sen muita kuin keskeisiä osia kuuluu itsessään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn alaan, kuten saman asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa todetaan. Se katsoo lisäksi, että asetuksen 14 artiklan 3 kohdassa se veloitetaan huolehtimaan myös näiden menettelyjen, testien ja vaatimusten sekä päästöjen mittaamiseen käytettävien testisykliä myöhemmästä seurannasta ja valtuutetaan samoin edellytyksin huolehtimaan niiden mukauttamisesta, jos ne eivät enää ole tarkoituksenmukaisia tai vastaa tieliikenteessä ajamisesta todellisuudessa syntyviä päästöjä.
- 96 Komissio toteaa, että tässä yhteydessä se on antanut asetuksen N:o 692/2008 muun muassa ottaakseen käyttöön kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen testausmenettelyt ja hyväksynyt uudeksi eurooppalaiseksi ajosykliksi (englanniksi New European Driving Cycle, NEDC) nimitetyn laboratoriotestityypin, joka vastaa tuolloin käytettävissä ollutta tekniikkaa (edellä 12 kohdassa mainittu tyyppi 1 -testi). Se katsoo, että – kuten asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan – unionin lainsäätäjä oli tietoinen siitä, etteivät tämän tyyppiset testit välttämättä ole tarkoituksenmukaisia eivätkä heijasta todellisuudessa syntyviä päästöjä, ja velvoitti sen nimenomaisesti tutkimaan, oliko ne saatettava ajan tasalle tai korvattava.
- 97 Komissio väittää, että sen toiminnassa on sen jälkeen ollut kaksi päälinjaa, kuten ilmenee sen kevyiden ajoneuvojen päästöjä (Euro 5 ja Euro 6) sekä ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuutta koskevan yhteisön lainsäädännön soveltamisesta ja kehittämisestä antaman tiedonannon (EUVL 2008, C 182, s. 17) 10 kohdasta.
- 98 Yhtäältä komissio toteaa olleensa YK:n talous- ja sosiaalineuvostossa (ECOSOC) mukana suunnittelemassa uudentyypistä laboratoriotestiä nimeltä kansainvälinen yhdenmukaistettu kevyiden hyötyajoneuvojen testausmenettely (englanniksi Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure, WLTP), joka kuvastaa todellisuudessa syntyviä päästöjä paljon NEDC-testiä paremmin. Tässä yhteydessä NEDC-testi korvattiin WLTP-menettelyllä asetuksen N:o 715/2007 täydentämisestä, direktiivin 2007/46, asetuksen N:o 692/2008 ja komission asetuksen (EU) N:o 1230/2012 muuttamisesta ja asetuksen N:o 692/2008 kumoamisesta 1.6.2017 annetulla komission asetuksella (EU) 2017/1151 (EUVL 2017, L 175, s. 1).
- 99 Toiseksi komissio väittää kehittäneensä todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvien päästöjen mittausten menettelyn ottamalla kehitystyöhön mukaan kaikki asianomaiset toimijat, mukaan lukien tietyt ympäristönsuojelujärjestöt. Tämä menettely otettiin unionin lainsäädännössä käyttöön kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen osalta maaliskuussa 2016 asetuksen N:o 692/2008 muuttamisesta annetulla komission asetuksella 2016/427. Päästöjen enimmäisarvojen käsite otettiin siis komission mukaan käyttöön asetuksella 2016/427, ei riidanalaisella asetuksella. Samankaltainen menettely oli otettu käyttöön vuodesta 2011 raskaiden hyötyajoneuvojen osalta.

- 100 Komission mukaan laboratoriotestit ja RDE-testit täydentävät toisiaan. Laboratoriotesteistä saadaan enemmän tietoja, kun taas RDE-testien keston ja monipuolisten toteuttamisedellytysten ansiosta voidaan havaita sellaiset mahdolliset toistuvat yhteensopimattomuudet laboratoriotestien tulosten kanssa, jotka voivat paljastaa ajoneuvovalmistajien laboratoriotesteissä käyttämät estolaitteet, jotka vääristävät testituloksia suhteessa ajoneuvon tavanomaisesta käyttötilanteesta saataviin tuloksiin. Siksi asetuksessa 2016/427 säädetään komission mukaan, että myös päästöjen enimmäisarvojen määrittämistä edeltävällä siirtymäkaudella, joka alkoi 20.4.2016, RDE-testejä oli tehtävä ”seurantaa varten”.
- 101 Komissio selittää vielä lähinnä, että RDE-testien validoimiseksi toteutettavien ajomatkojen vaihtelevat olosuhteet aiheuttavat PEMS-järjestelmien käytön tavoin tilastollisia ja teknisiä epävarmuustekijöitä, joilla voidaan perustella typen oksidien Euro 6 -päästörajoihin sovellettavien epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant käyttöönotto, jotta vältetään näiden rajojen noudattamista koskevat virheelliset tulokset kyseisissä testeissä sekä niiden seurauksena tyyppihyväksynnän epääminen lainvastaisesti. Istunnossa komissio väittikin, että Virossa kesäiltapäivänä ja Luxemburgissa varhaisena talviaamuna samalla ajoneuvolla tehty RDE-testit saattoivat antaa huomattavan erilaisia tuloksia, kun otetaan huomioon varsin erilaiset olosuhteet. Samoin RDE-testien puolestatoista kahteen tuntiin vaihteleva kesto voi komission mukaan vaikuttaa niiden tuloksiin. Yhdistämällä PEMS-mittauksista saatavat kolme tulosta voidaan komission mukaan määrittää typen oksidien päästöjen massa kilometriä kohti, mutta kuhunkin näistä mittaustuloksista liittyy tietynasteinen epävarmuus. Lisäksi PEMS-järjestelmien säädöt voivat muuttua testin aikana. Epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant on komission mukaan säädetty asetuksessa 2016/427 näiden epävarmuustekijöiden huomioon ottamiseksi, vaikka tunnuslukujen arvoja ei ollutkaan siinä vielä määritetty. Raskaiden hyötyajoneuvojen osalta tällaiset tunnusluvut oli jo vahvistettu aikaisemmissa säädöksissä.
- 102 Riidanalaisen asetuksen, joka tuli voimaan 15.5.2016, antaminen muutti komission mukaan RDE-testien oikeudellista ulottuvuutta, koska tällainen testi, jonka tulos ei anna varmuutta niiden päästöjen enimmäisarvojen suhteen, jotka nykyisin vahvistetaan määrittämällä epäpuhtauksien vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant, johtaa näiden rajojen soveltamispäivämääristä alkaen kyseessä olevan ajoneuvon tyyppihyväksynnän ehdottomaan epäämiseen. Komissio muistuttaa, että sidosryhmien kanssa useiden vuosien ajan pidetyistä kuulemisista ja asetuksen 2016/427 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa esitetyistä toteamuksista ilmenee, että päästöjen enimmäisarvoille ja typen oksideja koskeville epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluville CFpollutant vahvistettiin kaksi peräkkäistä käyttöönottovaihetta. Siten valmistajan pyynnöstä sovellettavaksi väliaikaiseksi epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuksi CFpollutant asetettiin kaudella 1.9.2017–31.12.2019 henkilöajoneuvojen tyyppihyväksynnän osalta 2,1. Tavanomaiseksi eli lopulliseksi epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuksi CFpollutant, joka on kaikille pakollinen, asetettiin puolestaan 1.1.2020 alkaen 1,5.
- 103 Komissio täsmentää, että tavanomainen eli lopullinen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluku CFpollutant on 1 korotettuna teknisellä epävarmuusmarginaalilla 0,5 sillä perusteella, että on otettava huomioon nykyisten PEMS-järjestelmien suoritustaso. Komission mukaan tätä epävarmuusmarginaalia tarkastellaan uudelleen vuosittain, ja sitä tarkistetaan mittausten laadun parantumisen mukaan. Se katsoo, että pyynnöstä käytettävää väliaikaista epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua CFpollutant 2,1 voidaan perustella paitsi kyseisellä teknisellä epävarmuusmarginaalilla myös RDE-testeissä käytettäviin erilaisiin mahdollisiin ajomatkoihin liittyvällä tilastollisella epävarmuudella. Komission mukaan yhteinen tutkimuskeskus (JRC) määrittä mallinnuksen perusteella kyseisen luvun vaihteluväliksi 1,6–2,2 ottaen huomioon sen, ettei riidanalaista asetusta valmisteltaessa vielä ollut saatu riittävästi kokemusta. Komission mukaan tilastollisen epävarmuuden olisi ”vähennyttävä sitä mukaan kuin uusille ajoneuvotyypeille siirrytään tekemään pakollisia RDE[-testejä]”, samoin kuin teknisen epävarmuuden PEMS-järjestelmiin tehtyjen parannusten ansiosta.

Parhaillaan käsiteltävässä ehdotuksessa muutosasetukseksi tekninen epävarmuusmarginaali on komission mukaan alennettu 0,43:een, ja tavanomainen eli lopullinen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluku CFpollutant on siis 1,43.

- 104 Komissio päätelee riidanalaisen asetuksen antamiseen liittyvistä oikeudellisista ja historiallisista seikoista, ettei siinä millään tavalla anneta ”lupaa saastuttua” tai heikennetä ympäristönsuojelun tasoa vaan päinvastoin vahvistetaan ilman pilaantumisen oikeudellisia torjuntakeinoja estämällä kielletyillä estolaitteilla varustettujen ajoneuvojen tyyppihyväksyntä.
- 105 Vastatakseen tarkemmin kantajien esittämiin kanneperusteisiin, joiden mukaan komissiolta puuttuu toimivalta antaa riidanalainen asetus, komissio väittää aluksi, etteivät säädösten johdanto-osan perustelukappaleet ole säännöksiä, joihin nähden tämän asetuksen laillisuutta voidaan valvoa.
- 106 Komissio muistuttaa seuraavaksi, että riidanalainen asetus annettiin asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdan perusteella. Se palauttaa mieliin sen antamisen menettelyn kulun komitean toteuttaman valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn yhteydessä ja korostaa, etteivät parlamentti ja neuvosto ole vastustaneet hanketta.
- 107 Komissio kiistää muuttaneensa riidanalaisella asetuksella asetuksen N:o 715/2007 olennaisia osia, tässä tapauksessa kyseisen asetuksen liitteessä I määritettyjä Euro 6 -päästörajoja, kuten kantajat väittävät. Se myöntää tältä osin, että asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohta ei anna sille mahdollisuutta muuttaa tai korvata saman asetuksen liitteessä I mainittuja rajoja.
- 108 Yhtäältä kuitenkin asetuksen N:o 715/2007 liitteeseen I sisältyviä rajoja voidaan sen mukaan soveltaa täysimääräisesti laboratoriotesteissä, jotka ovat asianomaisten ajoneuvojen tyyppihyväksyntäjärjestelmän perusta ja joita ei voida korvata epäluotettavammilla, epätäydellisemmällä ja eri teknologiaan perustuvilla RDE-testeillä.
- 109 Toisaalta asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I asetettuja rajoja voidaan komission mukaan soveltaa myös RDE-testien osalta, eivätkä epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant sen mukaan muuta näitä rajoja vaan mahdollistavat vain edellä 101 ja 102 kohdassa mainituista tilastolliseen ja tekniseen epävarmuuteen liittyvistä syistä RDE-testien tulosten vertaamisen laboratoriotestien tuloksiin estolaitteiden havaitsemiseksi. Edellä kuvatulla tavalla järjestetty laboratoriotestejä täydentävä RDE-testimenettely ei siis sen mukaan muuta kyseisen asetuksen olennaisia osia vaan päinvastoin varmistaa niiden paremman noudattaminen. Edellä esitetyn perusteella komissio kiistää erityisesti Brysselin kaupungin vastauskirjelmässään esittämään väitteen, jonka mukaan epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant soveltamalla saadut päästöjen enimmäisarvot poistavat liitteessä I asetettujen Euro 6 -päästörajojen tehokkaan vaikutuksen.
- 110 Pariisin kaupungin ja Madridin kaupungin väitteistä, joilla ne pyrkivät osoittamaan komission rikkoneen olennaisia menettelymääräyksiä, komissio katsoo, että koska sillä oli toimivalta antaa riidanalainen asetus, niin noudattaessaan tätä varten säädettyä menettelyä eli komitean toteuttamaa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä se on väistämättä noudattanut olennaisia menettelymääräyksiä. Se palauttaa tältä osin mieliin riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneen menettelyn ja korostaa, ettei parlamentin enemmistö vastustanut hanketta, mikä on voimassa olevat säännöt huomioon ottaen riittävä peruste jatkaa menettelyä kyseisen enemmistön niukkuudesta huolimatta.
- 111 Komissio toteaa lopuksi väitteistä, jotka koskevat noudatetun menettelyn avoimuuden puutetta, että unionin tuomioistuimet ovat tunnustaneet lainsäätäjän mahdollisuuden valtuuttaa komissio muuttamaan tai täydentämään perussäädöksen säännöksiä täytäntöönpanosäännöksillä, jotka eivät koske säädöksen olennaisia osia (tuomio 17.12.1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115), ja

että tämä mahdollisuus on nykyisin vahvistettu SEUT 290 ja SEUT 291 artiklassa. Komission mukaan käsiteltävässä asiassa RDE-testien käyttöönotto on joka tapauksessa tehty julkisten kuulemisten ja asiantuntijalausuntojen perusteella.

- 112 On todettava, että – kuten riidanalaisen asetuksen viittauskappaleet osoittavat – komissio on antanut sen asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdan perusteella. Tämän säännöksen nojalla komissio voi – kuten edellä 8 kohdassa on todettu – määrittää ajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevat erityismenettelyt, -testit ja -vaatimukset muun muassa pakokaasupäästöjen ja estolaitteiden osalta muuttamalla asetuksen N:o 715/2007 muita kuin keskeisiä osia täydentämällä sitä tarvittaessa.
- 113 Vaikka riidanalaisen asetuksen viittauskappaleissa ei viitatakaan edellä 10 kohdassa lainattuun asetuksen N:o 715/2007 14 artiklan 3 kohtaan, joka koskee lähinnä saman asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa käsiteltyjen seikkojen kehitystä, se on myös otettava huomioon. Riidanalaisen asetuksen johdosta RDE-testien onnistumisesta tulee nimittäin uusi ajoneuvon tyyppihyväksyntää koskeva vaatimus, toisin sanoen sillä pyritään saavuttamaan tavoite mukauttaa tätä tyyppihyväksyntää edeltävät testit ”vastaamaan tieliikenteessä ajamisesta todellisuudessa syntyviä päästöjä”, kuten kyseisen asetuksen 14 artiklan 3 kohdassa säädetään.
- 114 Molempien säännösten eli sekä asetuksen N:o 715/2007 5 artiklan 3 kohdan että sen 14 artiklan 3 kohdan mukaan komission on siis toimittava päätöksen 1999/468 5 a artiklassa määritellyn valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti, kuten edellä 9 kohdassa on todettu. Kyseisen päätöksen 7 a artiklassa, johon kantajat vetoavat ja jossa määritetään tarkemmin saman päätöksen 5 a artiklan ulottuvuus, todetaan – kuten edellä 88 kohdassa on täsmennetty – että valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä on noudatettava, ”kun on kyse laajakantoisista toimenpiteistä, joilla muutetaan [EY 251] artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun säädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia[, mutta että] säädöksen keskeisiä osia voi muuttaa ainoastaan lainsäätäjän perustamissopimuksen nojalla”.
- 115 Koska kantajat väittivät komission muuttaneen riidanalaisella asetuksella asetuksen N:o 715/2007 keskeisen osan eli kyseisen asetuksen liitteessä I typen oksideille määritetyt Euro 6 -päästörajat, on ensimmäiseksi ratkaistava, ovatko nämä rajat kyseisen asetuksen keskeinen osa, jota komissio ei voi muuttaa saman asetuksen 5 artiklan 3 kohdan ja 14 artiklan 3 kohdan, luettuina yhdessä päätöksen 1999/468 5 a artiklan kanssa, perusteella. Asian ollessa näin on tutkittava toinen kysymys, jossa tiedustellaan, onko komissio muuttanut näitä Euro 6 -standardille määritettyjä päästörajoja määritellesään riidanalaisessa asetuksessa RDE-testeissä noudatettavat typen oksidien päästöjen enimmäisarvot ja määrittäessään epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant.
- 116 Ensimmäisestä kysymyksestä voidaan asiayhteyttä koskevalta ja teleologiselta kannalta todeta, että asetuksen N:o 715/2007 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan ”tässä asetuksessa annetaan ajoneuvojen päästöjä koskevat perussäännökset, mutta teknisistä eritelmistä säädetään komiteamenettelyjen mukaisesti hyväksyttävin täytäntöönpanotoimin”. Kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaksi, että ”liikenteen alan – –, kotitalouksien ja energia-alan, maatalouden ja teollisuuden päästöjä on saatava vähennettyä edelleen, jotta Euroopan unionin ilmanlaatua koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa”, että ”ajoneuvojen päästöjen vähentämistä olisi tässä yhteydessä pidettävä kattavan strategian yhtenä osana” ja että ”Euro 5- ja Euro 6 -standardi ovat yksi näistä toimenpiteistä, joilla pyritään vähentämään hiukkaspäästöjen ja typen oksidien ja hiilivedyn kaltaisten otsonia muodostavien yhdisteiden päästöjen määrää”. Kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa täsmennetään, että ”Euroopan unionin ilmanlaatua koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvia pyrkimyksiä ajoneuvojen päästöjen vähentämiseksi”, että ”siksi alan edustajien olisi saatava selkeää tietoa tulevista päästörajoista” ja että ”tähän asetukseen sisältyy siksi Euro 5 -standardin lisäksi päästöjen raja-arvoja koskeva Euro 6 -standardi”. Saman asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa lisätään, että

”erityisesti dieselkäyttöisistä ajoneuvoista peräisin olevien typpioksidipäästöjen huomattava vähentäminen on tarpeen ilmanlaadun parantamiseksi ja saastepäästöjä koskevien raja-arvojen noudattamiseksi” ja että ”siksi on välttämätöntä saavuttaa Euro 6 -vaiheessa tiukat raja-arvot – –”.

- 117 Lisäksi on otettava huomioon Asetuksen N:o 715/2007 seuraavat säännökset. Sen 1 artiklassa täsmennetään, että ”tällä asetuksella säädetään yhteiset tekniset vaatimukset, jotka koskevat moottoriajoneuvojen – – tyyppihyväksyntää niiden päästöjen osalta”. Sen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”valmistajan on osoitettava, että kaikki yhteisössä myydyt, rekisteröidyt tai käyttöön otetut uudet ajoneuvot on tyyppihyväksytty tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti” ja että ”nämä velvollisuudet sisältävät liitteessä I [asetettujen päästörajojen] ja 5 artiklassa [tarkoitettujen täytäntöönpanotoimien] noudattamisen”. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”valmistajan toteuttamalla teknisillä toimenpiteillä on lisäksi voitava varmistaa, että pakokaasupäästöjä ja haihtumispäästöjä rajoitetaan tämän asetuksen mukaisesti tehokkaasti ajoneuvojen tavanomaisen elinkaaren ajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa” ja että ”käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuus on tarkastettava erityisesti pakokaasupäästöjen osalta vertailemalla niitä liitteessä I vahvistettuihin päästörajoihin”. Asetuksen 10 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot samassa artiklassa eri ajoneuvoluokittain vahvistetun aikataulun mukaisesti epäämään uusien ajoneuvojen tyyppihyväksyntä tai rekisteröinti, myynti ja käyttöönotto, jos ajoneuvo ”ei ole tämän asetuksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden ja erityisesti liitteessä I – – säädettyjen [Euro 5 tai Euro 6] -päästöraja-arvojen mukainen”.
- 118 Edellä 116 ja 117 kohdassa lainatuista johdanto-osan perustelukappaleista ja säännöksistä ilmenee, että Euro 6 -standardille asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I määritetyt typen oksidien päästörajat ovat selvästi olennainen – jopa keskeinen – osa kyseistä asetusta, koska kaikkien mainitun asetuksen säännösten tavoitteena on varmistaa näiden rajojen noudattaminen yhdessä muiden muita päästöjä koskevien rajoitusten kanssa ajoneuvojen tavanomaisen käyttöajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa, ja että typen oksidien päästörajat on määritelty asetuksessa (liitteessä I, joka kuuluu siihen olennaisena osana), että parlamentti ja neuvosto ovat heti aluksi määritelleet nämä rajat ja että missään asetuksen säännöksessä ei nimenomaisesti valtuuteta komissiota muuttamaan niitä täytäntöönpanovaltansa nojalla.
- 119 Sitä vastoin hiukkasmaisista epäpuhtauksista, jotka on asetuksen N:o 715/2007 3 artiklan 5 kohdassa määritelty muiksi kuin kaasumaisiksi pakokaasujen ainesosiksi, todetaan saman asetuksen 14 artiklan 2 kohdassa, että komission on sen jälkeen, kun Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission hiukkasmittausohjelma on saatu päätökseen ja viimeistään Euro 6 -vaiheen voimaan tullessa ”kalibroitava uudelleen” liitteessä I vahvistetut hiukkasten massa- ja pitoisuusrajat perustuvat raja-arvot ja otettava kyseisessä liitteessä käyttöön hiukkasten määrään perustuvat raja-arvot. Se, ettei samanlaista säännöstä ole annettu typen oksidien raja-arvoista, osoittaa, ettei parlamentin ja neuvoston tarkoituksena ole ollut antaa komissiolle toimivaltaa niiden muuttamiseen. Hiukkasmaisia epäpuhtauksia koskevan säännöksen poikkeusluonne vahvistetaan myös muissa kyseisen asetuksen 14 artiklan säännöksissä eli sen 4 ja 5 kohdassa, joiden mukaan komission on annettava ehdotuksia parlamentille ja neuvostolle, mikäli muille epäpuhtauksille asetetaan päästörajoja tai hiilimonoksidin ja hiilivetyjen pakokaasupäästöille asetettuja rajoja muutetaan kylmäkäynnistystestin jälkeen. Näin ollen raja-arvojen määrittäminen niiden ajoneuvojen päästöille, joita tämä asetus koskee, kuten typen oksidien päästöille, tai näiden päästörajojen muuttaminen kuuluu hiukkasmaisia epäpuhtauksia lukuun ottamatta parlamentin ja neuvoston toimivaltaan.
- 120 Asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I määritetyt typen oksidien Euro 6 -päästörajat ovat näin ollen kyseisen asetuksen keskeinen osa, jota komissio ei voi muuttaa komitean toteuttamassa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä, minkä komissio itsekin myöntää, kuten edellä 107 kohdassa on todettu.

- 121 Toisesta kysymyksestä komissio väittää, että koska se on riidanalaisessa asetuksessa määritellyt RDE-testeissä noudatettavat typen oksidien päästöjen enimmäisarvot määrittämällä epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant, se ei ole muuttanut asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritettyjä Euro 6 -päästörajoja. Muistutan, että riidanalaisessa asetuksessa typen oksideille vahvistetut epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant ovat asianomaisen ajoneuvovalmistajan pyynnöstä 2,1 siirtymäkaudella, joka päättyy ajoneuvoluokan ja pyydettyjen toimien mukaan 31.12.2019 ja 31.12.2021 välisenä aikana, ja tavallisesti 1,5. Käyttämällä Euro 6 -päästörajoja kertoimena saadaan tulokseksi päästöjen enimmäisarvot. Komissio väittää lähinnä, että Euro 6 -standardin mukaisia typen oksidien päästörajoja sovelletaan edelleen paitsi laboratoriotesteissä nyt myös RDE-testeissä ja että epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut ovat vain tilastollisia ja teknisiä korjausvälineitä.
- 122 Tältä osin on heti aluksi todettava, että asetuksen N:o 715/2007 4 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta, jonka mukaan ”valmistajan toteuttamilla teknisillä toimenpiteillä on – – voitava varmistaa, että pakokaasupäästöjä ja haihtumispäästöjä rajoitetaan tämän asetuksen mukaisesti tehokkaasti ajoneuvojen tavanomaisen elinkaaren ajan tavanomaisissa käyttöolosuhteissa”, ilmenee, että kyseisen asetuksen liitteessä I typen oksideille määritettyjä Euro 6 -päästörajoja on noudatettava todellisissa ajo-olosuhteissa ja näin ollen tyyppihyväksyntää edeltävissä virallisissa testeissä, jotka suoritetaan todellisissa ajo-olosuhteissa. Komissio ei kiistä tätä, koska se väittää asian olevan näin.
- 123 Vaikka komission väite, jonka mukaan asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille vahvistettuja Euro 6 -päästörajoja voidaan edelleen täysimääräisesti soveltaa laboratoriotesteissä, pitääkin tältä osin paikkansa, sillä ei ole merkitystä, koska näitä rajoja on noudatettava myös RDE-testeissä. Edellä 108 kohdassa esitetyn väitteen, jonka mukaan laboratoriotestit ovat ajoneuvojen päästörajoitusten perusta, on todettava olevan ristiriidassa sen nimenomaisen seikan kanssa, että näiden testien olosuhteet poikkeavat liiaksi todellisista ajo-olosuhteista, jotta pelkästään niiden avulla voitaisiin varmistaa asetuksessa säädettyjen ajoneuvojen päästöjä koskevien sääntöjen noudattaminen, kuten jo tämän asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa ennakoitiin ja kuten todetaan nimenomaisesti asetuksen 2016/427, jolla RDE-testit sisällytettiin lainsäädäntöön, johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa, samoin kuin riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa. Vaikka laboratoriotesteissä saadaan hyvin yksityiskohtaisia ja hyödyllisiä tietoja ajoneuvojen toiminnasta, erityisesti sen jälkeen, kun NEDC-testit korvattiin WLTP-testeillä, ne eivät jätä RDE-testejä toissijaiseen asemaan.
- 124 Tältä osin on todettava, että vaikka RDE-testeihin liittyy erityisiä velvoitteita, etenkin tiettyjen epävarmuusmarginaalien hallintavelvoite, kuten komissio selittää, ne on suunniteltu antamaan laboratoriotestejä parempi käsitys ajoneuvojen tavanomaisista käyttöolosuhteista, kuten edellä 123 kohdassa mainituissa asetuksen 2016/427 ja riidanalaisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan. Erityisesti asetuksen 2016/427 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan sen työn tavoitteena, jonka tuloksena tässä asetuksessa määritetyt RDE-testit syntyivät, oli ”kehittää [RDE- testausmenettely], joka vastaa paremmin ajossa mitattuja päästöjä”.
- 125 RDE-testien merkitys on myös kasvanut sen jälkeen, kun niiden oikeudellista ulottuvuutta muutettiin riidanalaisella asetuksella, jonka mukaan – kuten komissio on todennut – näitä testejä ei enää kyseisessä asetuksessa määritettyjen typen oksidien päästöjen enimmäisarvojen soveltamispäivämääristä lähtien tehdä vain ”seurantaa varten”, vaan niiden tulosten perusteella on mahdollista myöntää kyseessä oleville ajoneuvoille tyyppihyväksyntä ja sen seurauksena rekisteröidä, myydä, ottaa käyttöön ja käyttää niitä tieliikenteessä.
- 126 Näin ollen se, että samaan aikaan on olemassa laboratoriotestejä ja RDE-testejä, ei vaikuta millään tavalla velvollisuuteen noudattaa asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritettyjä Euro 6 -päästörajoja todellisissa ajo-olosuhteissa ja näin ollen RDE-testeissä.

- 127 Tässä tilanteessa sitä, että komissio asettaa itse epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuihin CFpollutant perustuvia typen oksidien enimmäisarvoja, joita ei saa ylittää RDE-testeissä ja jotka ylittävät asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I näille päästöille määritetyt Euro 6 -standardin mukaiset rajat, ei voida hyväksyä asiaan sovellettavan oikeuden nykytilassa.
- 128 Sen seurauksena asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritettyjä Euro 6 -päästörajoja nimittäin tosiasiallisesti muutetaan RDE-testien osalta, vaikka näitä rajoja on sovellettava niissä, kuten edellä 122 kohdasta ilmenee.
- 129 Tältä osin on korostettava, että järjestelmä, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön typen oksidien Euro 6 -päästörajoihin sovellettava kerroin (epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluku CFpollutant), muuttaa väistämättä itse standardia, toisin kuin järjestelmä, jossa otetaan huomioon mittauslaitteiden suorituskyky ja mahdolliset virheet tekemällä korjauksia mittauksiin, mutta ei noudatettaviin rajoihin. Jos nimittäin hyväksytyjen mittausten virhemarginaalit ovat riittävän kapeat, viimeksi mainitun tyyppisen järjestelmän avulla voidaan kohtuullisen luotettavasti varmistaa rajojen noudattaminen.
- 130 Koska kuitenkin asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritettyjen Euro 6 -päästörajojen muuttaminen tarkoittaa – kuten edellä 120 kohdassa todettiin – kyseisen asetuksen olennaisen osan muuttamista, komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä tällaista muutosta sen käyttäessä sille kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdan ja 14 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa täytäntöönpanovaltaa komitean toteuttamassa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä.
- 131 Tätä päätelmää ei horjuta se, että epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuista CFpollutant ja typen oksidien päästöjen enimmäisarvoista säädettiin asetuksessa 2016/427, josta ei ole nostettu kumoamiskannetta. Yhtäältä tällä asetuksella, joka myös on komission antama, ei voida estää soveltamasta edellä 112–120 kohdassa tarkasteltuja asetuksen N:o 715/2007 säännöksiä, jotka määrittävät komission täytäntöönpanovallan laajuuden asiassa, ja toisaalta juuri riidanalaisen asetuksen johdosta RDE-testeissä sovelletaan typen oksidien päästöjen osalta Euro 6 -päästörajat ylittäviä päästöjen enimmäisarvoja kyseisen standardin mukaisten rajojen sijasta, joten ajoneuvon hyväksytyksi tai hylätyksi tuleminen testissä määritetään näiden sitovien arvojen perusteella.
- 132 Komission toimivallan puuttumista koskevat kanneperusteet on siis hyväksyttävä siltä osin kuin ne koskevat riidanalaisessa asetuksessa vahvistettuja epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant, joihin typen oksidien päästöjen enimmäisarvot perustuvat.
- 133 Toissijaisesti on todettava, että jos oletetaan – toisin kuin edellä on katsottu – että komissio voisi kuitenkin vahvistaa epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant ottaakseen huomioon tietyt epävarmuustekijät, on täsmennettävä, ettei se kuitenkaan missään tapauksessa voinut vahvistaa riidanalaisessa asetuksessa säädettyjä tasoja täytäntöönpanovaltansa rajoissa. Näiden tasojen perusteella ei voida kohtuullisen luotettavasti tarkistaa asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritettyjen Euro 6 -päästörajojen noudattamista RDE-testeissä, vaikka niihin on sovellettava näitä rajoja, kun otetaan huomioon se, mitä edellä 122 kohdassa on todettu.
- 134 Kun nimittäin otetaan huomioon vahvistettujen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant erittäin korkeat arvot – 2,1 ja 1,5 – RDE-testeissä mitatut typen oksidien päästötasot voivat vastaavasti ylittää jopa yli kaksinkertaisesti tai puolitoistakertaisesti asetuksessa N:o 715/2007 näille päästöille määritetyt Euro 6 -päästörajat ilman, että testitulos katsotaan hylätyksi. Kantajien antaman esimerkin mukaisesti tämä mahdollistaa sen, että dieselkäyttöinen henkilöajoneuvo, jonka typen oksidien päästöraja on Euro 6 -standardin nojalla 80 mg/km, voi läpäistä RDE-testin, jos sen päästöt alittavat 168 mg/km siirtymäkaudella ja 120 mg/km sen jälkeen. Muistutan, että Euro 5 -standardin mukaiseksi rajaksi määritettiin 180 mg/km saman ajoneuvotyyppin osalta.

- 135 Vaikka katsottaisiin, että kaikki komission antamat selvitykset teknisistä ja tilastollisista epävarmuusmarginaaleista, joilla riidanalaisessa asetuksessa vahvistettuja epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant voidaan sen mukaan perustella, pitävät paikkansa, niihin perustuvien tyyppien oksidien päästöjen enimmäisarvojen perusteella ei voida riittävän luotettavasti tarkistaa, ovatko RDE-testissä mitatut käytetyn auton päästöt asetuksessa N:o 715/2007 näille päästöille määritettyjen Euro 6 -päästörajojen mukaiset.
- 136 Vaikka sovellettaisiin pelkästään tavanomaista eli lopullista epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua CFpollutant 1,5, joka selittyy teknisellä epävarmuusmarginaalilla 0,5 eli 50 prosenttia, on todettava, että 50 prosentin virhemarginaali on puolet oletetusta mittaustuloksesta ja että jos tämä marginaali muunnetaan mittauslaitteen lukemaan suhteutetuksi todelliseksi virhemarginaaliksi, päädytään 33 prosentin marginaaliin (myönnetään, että mittaustulos 120 mg/km voi todellisuudessa vastata lukemaa 80 mg/km eli kolmannesta pienempiä päästöjä kuin mittauksessa). Tämä tarkoittaa, ettei RDE-testin perusteella voida määrittää, ovatko testatun ajoneuvon päästöt näiden rajojen mukaiset tai edes lähellä niitä. Kun siis otetaan huomioon tällainen tunnusluku, on todettava, että jos dieselkäyttöisen henkilöajoneuvon tyyppien oksidien päästötaso RDE-testissä PEMS-laitteella mitattuna on 120 mg/km, se voi tarkoittaa seuraavia kolmea asiaa: joko mittauslaitteen tulokset pitävät paikkansa ja ajoneuvon tyyppien oksidien päästöt ovat todellakin 120 mg/km eli puolitoista kertaa enemmän kuin Euro 6 -standardin mukainen sallittu taso tai mittauslaite voi todellisuudessa tehdä mittausvirheitä, joiden suuruusluokka vastaa komission ilmoittamaa teknistä epävarmuusmarginaalia, mikä voi tarkoittaa, että ajoneuvon tyyppien oksidien päästöt ovat tosiasiasa vain 80 mg/km eli täysin standardin mukaiset, tai päinvastoin, jos laite mittaa liian alhaisia lukemia, ajoneuvon tyyppien oksidien päästöt ovat tosiasiasa 160 mg/km eli kaksi kertaa yli kyseisessä standardissa sallitun tason. Toisin kuin komissio istunnossa unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa totesi, mikään ei takaa, että liikaa päästöjä aiheuttava ajoneuvo, joka on teknisen epävarmuusmarginaalin ansiosta läpäissyt RDE-testausvaiheen, hylättäisiin laboratoriotesteissä. Mikään ei esimerkiksi takaa, että dieselkäyttöinen henkilöauto, jonka päästötasoksi on mitattu 100 mg/km RDE-testissä ja jonka todelliset tyyppien oksidien päästöt ovat tätä tasoa tai suuremmat kyseisen testin aikana, antaisi laboratoriotesteissä tulokseksi yli 80 mg/km ylittäviä tyyppien oksidien päästölukemia. Jos laboratoriotestit olisivat näin luotettavia, RDE-testit olisivat lisäksi tarpeettomia. Edellä eriteltyjä ongelmia ilmenee sitäkin suuremmalla syyllä käytettäessä epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua CFpollutant 2,1.
- 137 Näin ollen riidanalaisessa asetuksessa säädettyjen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant arvoihin perustuvan epävarmuustekijän suuruuden perusteella ei missään tapauksessa voida – toisin kuin komissio väittää – soveltaa asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I tyyppien oksideille määritettyjä Euro 6 -päästörajoja, kun otetaan huomioon mahdolliset erittäin suuret poikkeamat näiden rajojen ja testeissä syntyneiden tyyppien oksidien todellisten päästöjen välillä, vaikka näiden päästöjen enimmäisarvoja ei ylitettäisikään PEMS-mittauksissa. Epävarmuustekijän suuruus aiheuttaa siten tosiasiasa näiden rajojen muuttumiseen kyseisten testien osalta, vaikka tällaisia rajoja on asetuksen N:o 715/2007 säännösten mukaan noudatettava todellisissa ajo-olosuhteissa ja näin ollen tyyppihyväksyntää edeltävissä virallisissa testeissä, jotka suoritetaan todellisissa ajo-olosuhteissa, kuten edellä 122 kohdassa on todettu. Komissio on siis myös näiden syiden takia ylittänyt tältä osin toimivaltansa rajat, kuten edellä 132 kohdassa on todettu.
- 138 Niistä selvityksistä, joita komissio esitti perustellakseen erityisesti väliaikaista epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua 2,1 tilastollisella epävarmuusmarginaalilla 0,6, joka lisätään tavanomaisen eli lopullisen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun CFpollutant osalta vahvistettuun tekniseen epävarmuusmarginaaliin 0,5, voidaan vielä toissijaisemmin todeta, etteivät ne ole uskottavia sen tavoitteen valossa, johon komissio ilmoitti pyrkivänsä varmistaakseen asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I tyyppien oksideille määritettyjen Euro 6 -päästörajojen noudattamisen RDE-testeissä.

- 139 Tässä yhteydessä 60 prosentin väliaikainen tilastollinen epävarmuusmarginaali liittyy komission mukaan erilaisiin mahdollisiin ajomatkoihin, joita testikuljettajat voivat tehdä. On varmaa, että eri kuljettajat, joille annetaan tehtäväksi ajaa tieliikenteessä samaa ajoneuvoa tietyn ajan, saavat hyvin erilaisia tuloksia ajotavastaan, käyttämästään tiestä ja liikenneolosuhteista riippuen, ellei heille anneta erityisiä ohjeita tätä tehtävää varten. Yleensä kuitenkin mahdolliset tilastovääristymät tai tilastolliset epävarmuustekijät (vaara siitä, etteivät tulokset ole edustavia todelliseen kokonaistilanteeseen nähden) saadaan korjattua otoksen tai kokeiden edustavuutta (käsiteltävässä asiassa testin edustavuus) tai suoritettujen kokeiden määrää (käsiteltävässä asiassa testien määrä) koskevilla toimilla sen sijaan, että todettaisiin tuloksiin voivan liittyä 60 prosentin virhemarginaali. Määrittämällä ajoneuvon todelliseen keskimääräiseen käyttöön nähden riittävän edustava ajomatka (ajoneuvon käyttö maantie-, kaupunki- tai moottoritieajossa ja liikenneolosuhteet) ja ”keskimääräinen” ajotapa voidaan välttää tällaiseen käyttöön liittyvät merkittävät virheet. Istunnossa komissio mainitsi lisäksi itse useita asetuksen N:o 692/2008 liitteeseen III A, jossa määritellään RDE-testien olosuhteet, perustuvia samansuuntaisia seikkoja: siten kolmen ajomatkatyyppin – maantie-, kaupunki- ja moottoritieajo – keston on oltava suunnilleen tasapainossa, testit on tehtävä arkipäivänä vähintään 700 metrin korkeudessa ja nopeuksien on pysyttävä ennalta asetetuissa rajoissa. Näissä olosuhteissa ajomatkan puolentoista ja kahden tunnin välillä satunnaisesti vaihtelevan kokonaisajan, jonka tarkoituksena on estää mahdollisen estolaitteen toiminta tai sen tekeminen toimintakyvyttömäksi tietyllä hetkellä, ei pitäisi tuottaa kovin merkittävästi erilaisia tuloksia testien tosiasiallisen keston mukaan.
- 140 Vaikka onkin lisäksi mahdollista – kuten komissio istunnossa totesi – että ajomatka Virossa kesäiltapäivänä antaa ”parempia” tuloksia kuin ajomatka Luxemburgissa talviaamuna, yhtäältä liitteen III A sisällön pitäisi taata, etteivät kyseiset kaksi ajomatkaa voi olla ominaisuuksiltaan liian erilaiset (liian kylmän ilman tai liian ruuhkaisen tien kaltaisissa ääriolosuhteissa tehty testi hylätään), ja toisaalta asetuksessa N:o 715/2007, jossa määritetään typen oksidien Euro 6 -päästöraja-arvot, ei säädetä, että nämä rajat olisivat korkeammat Luxemburgissa kuin Virossa. Niitä on noudatettava kaikkialla unionissa ylärajoina. RDE-testien tavoitteena on nimenomaisesti varmistaa, että tähän tulokseen päästään muissa kuin ääriolosuhteissa, jotka ovat ajoneuvon todelliseen käyttöön nähden edustavia myös Luxemburgissa.
- 141 Kuten komissio lisäksi istunnossa vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen vakuutti, samalle ajoneuvotyyppille ei pidä tehdä kokonaista RDE-testisarjaa, jonka tulokset yhdistetään, jotta ne olisivat tilastollisesti edustavia. Toinen testi voidaan tosin tehdä, jos ensimmäisen testin aikana ilmenee jokin erityisolosuhte, samoin kuin RDE-tyyppihyväksyntätesti sekä sen jälkeen myöhemmin muita lisätestejä, joilla pyritään varmistamaan, että ajoneuvon typen oksidien päästöt pysyvät säädettyissä rajoissa koko sen käyttöajan ajan (näitä ajoneuvon käytönaikaista vaatimuksenmukaisuutta koskevia testejä ei vielä tehdä). RDE-testejä tehdään niiden monimutkaisuuden ja kalleuden takia myös nk. testiperheinä, joissa voidaan testata useita toisiaan lähellä olevia ajoneuvotyyppieitä, jotka valmistaja on luokitellut kuuluvaksi samaan ”perheeseen” ja joista testeihin valitaan oikeastaan vain tietyt ajoneuvotyyppit, kuten asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 10 kohdan toisessa alakohdassa, luettuna yhdessä sen liitteessä III A olevan lisäyksen 7 kanssa, säädetään. Käytännössä näillä edellytyksillä enintään muutamille samaan perheeseen kuuluville ajoneuvoille tehdään samanaikaisesti RDE-testejä, mutta samalle ajoneuvolle, ajoneuvotyyppille tai edes ajoneuvotyyppiperheelle ei tehdä koko RDE-testisarjaa, jonka perusteella määritettäisiin tavallaan tilastollinen ”keskiarvo”. Jokaisen testatun ajoneuvon on ajoneuvoperheeseen kuuluvien eri ajoneuvotyyppien ainoana edustajana läpäistävä RDE-testi, jotta koko ajoneuvoperheen, johon se kuuluu, katsottaisiin läpäisseen onnistuneesti RDE-testit, kuten edellä mainitussa lisäyksessä 7 olevista 4.1.1 ja 4.1.2 kohdasta ilmenee. Tämä vahvistaa myös sen, että Euro-standardeille määritellyt päästörajat eivät ole arvoja, jotka olisi saavutettava yleisen lähestymistavan puitteissa, vaan kunkin ajoneuvon päästöjen on oltava kyseisten rajojen mukaiset.
- 142 Kaiken edellä esitetyn johdosta unionin yleinen tuomioistuin epäilee, että komission olisi perusteltua vedota mahdollisiin tilastollisiin virheisiin. Komission esiin tuomat seikat vaikuttavat kyseenalaistavan sen, voiko RDE-testi vastata todellisia ajo-olosuhteita tieliikenteessä. Vaikka unionin yleinen

tuomioistuin ei pyri toimimaan teknisenä asiantuntijana, se kuitenkin huomauttaa, että RDE-testejä on kehitelty pitkään, koska komissio toteaa kirjelmässään, että niitä koskevat työt aloitettiin tammikuussa 2011, että samantyyppisiä toiminnallisia testejä on tehty samasta vuodesta lähtien raskaille hyötyajoneuvoille ja että näitä testejä on tehty pelkästään seurantaan varten asetuksen N:o 715/2007 kohteena oleville ajoneuvoille vain 20.4.2016–1.9.2017 eli asetuksen 2016/427 voimaantulopäivästä tiettyjen ajoneuvojen tyyppihyväksynnöissä sovellettavien typen oksidien päästöjen enimmäismäärien ensimmäiseen tosiasialliseen soveltamispäivään saakka. Näin ollen olisi yllättävää, ettei komissiolla olisi ollut aikaa tämentää ja standardoida riittävästi RDE-testejä, jotta ne olisivat edustavia todellisiin ajo-olosuhteisiin nähden ja jotta vältettäisiin tässä yhteydessä niiden tuloksiin liittyvä 60 prosentin epävarmuus. Asetuksen 2016/427, jolla on lisätty asetukseen N:o 692/2008 liite III A, erityisesti sen 4 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä sen 11 lisäystä, joita on noin 120 sivun verran EUR-Lex-tietokannasta online-muodossa löytyvässä konsolidoidussa toisinnossa, keskeiset kohdat sisältävät erittäin tarkan kuvauksen RDE-testien sisällöstä ja niiden toteutustavasta. On muutenkin todettava, että vaikka samaan ajoneuvoperheeseen kuuluvien useiden ajoneuvotyyppien RDE-testien tuloksiin jääkin vaihtelua tai vaikka saman ajoneuvon kahdessa eri testissä olisi tällaista vaihtelua, se kuuluu tämän tyyppisen testin luonteeseen.

- 143 Koska näyttää siltä, ettei väliaikaiseen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuun CFpollutant 2,1 liittyvää 60 prosentin epävarmuusmarginaalia voida perustella tilastollisilla ongelmilla, joihin komissio vetoaa, se ei siis missään tapauksessa ole osoittanut, että tämän väliaikaisen tunnusluvun avulla voitaisiin varmistaa asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritettyjen Euro 6 -päästörajojen noudattaminen RDE-testeissä.
- 144 Edellä 138–143 kohdassa esitetyistä syistä on siis vieläkin toissijaisemmin vahvistettava, että käyttöön otettu väliaikainen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluku CFpollutant 2,1 johtaa tosiasiallisesti näiden rajojen muuttumiseen RDE-testien osalta, vaikka tällaisia rajoja on asetuksen N:o 715/2007 säännösten mukaan noudatettava todellisissa ajo-olosuhteissa ja näin ollen tyyppihyväksyntää edeltävissä virallisissa testeissä, jotka suoritetaan todellisissa ajo-olosuhteissa, kuten edellä 122 kohdassa on todettu. Komissio on siis myös näiden syiden takia ylittänyt tältä osin toimivaltansa rajat, kuten edellä 132 kohdassa on todettu.
- 145 Sitä vastoin kanneperusteita, jotka koskevat komission toimivallan puuttumista, ei ole perusteltu suhteessa riidanalaisen asetuksen muihin näkökohtiin, joita kantajat eivät myöskään yleisesti ottaen kritisoi. Ne voidaan siis ottaa tutkittavaksi näitä muita näkökohtia koskevilta osin vain, jos ne eivät ole erotettavissa riidanalaisessa asetuksessa vahvistetuista epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuista CFpollutant. Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä tutkittaessa unionin yleisen tuomioistuimen määräämän kumoamisen ulottuvuutta.

– *Kantajien esittämät muut kanneperusteet*

- 146 Kuten edellä 85 kohdassa todettiin, kantajat ovat myös esittäneet kanneperusteita, jotka koskevat erilaisten unionin oikeussääntöjen aineellista rikkomista, ja väittäneet, että komissio käytti väärin harkintavaltaansa.
- 147 Kaikilla näillä kanneperusteilla pyritään komission toimivallan puuttumista koskevien perusteiden tavoin pelkästään kyseenalaistamaan riidanalaisessa asetuksessa vahvistetut epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant ja niistä johtuvat typen oksidien päästöjen enimmäisarvot. Muiden riidanalaisen asetuksen näkökohtien osalta näiden kanneperusteiden perusteltavuus riippuu siis myös eri säännösten erotettavuudesta.

- 148 Siltä osin kuin on kyse riidanalaisessa asetuksessa vahvistettujen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant ja niistä johtuvien typen oksidien päästöjen enimmäisarvojen kyseenalaistamisesta voidaan huomauttaa, että sen toteaminen, ettei komissiolla ole toimivaltaa vahvistaa näitä tunnuslukuja, kun otetaan huomioon sen asetukseen N:o 715/2007 perustuvan täytäntöönpanovallan rajat, tarkoittaa väistämättä sen rikkoneen kyseistä asetusta.
- 149 Tältä osin kaikki kolme kantajaa vetoavat asetuksen N:o 715/2007 liitteen I rikkomiseen. Tämä liite mainitaan kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan liitteessä ilmoitettujen päästörajojen noudattaminen on pakollista. Ne väittävät, että komissio rikkoi mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohtaa määrittäessään riidanalaisessa asetuksessa epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant, joiden tuloksena RDE-testeissä mitatut typen oksidien päästöjen enimmäisarvot ylittivät kyseisessä liitteessä näille päästöille asetetut Euro 6 -päästörajat. Edellä 122–144 kohdassa komission toimivallan puuttumista koskevien kanneperusteiden tarkastelun yhteydessä tehdyn analyysin perusteella voidaan päätellä, että komissio todellakin muutti RDE-testien osalta typen oksidien päästörajoja, vaikka näitä rajoja on sovellettava todellisissa ajo-olosuhteissa, etenkin näissä testeissä. Tältä osin komissio on väistämättä jättänyt huomiotta asetuksen N:o 715/2007 liitteessä I typen oksideille määritetyt Euro 6 -päästörajat ja näin ollen rikkonut saman asetuksen 4 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan näiden rajojen noudattaminen on pakollista.
- 150 Tosin komissio on pääasiaa koskevassa puolustuksessaan myös väittänyt, ettei asetuksessa N:o 715/2007 typen oksideille määritetyissä Euro 6 -päästörajoissa ollut tapahtunut mitään oikeudellista muutosta ja että kantajat vetosivat vain konkreettisiin tai käytännön muutoksiin. Näitä rajoja ei ole tässä liitteessä tosiaankaan muutettu oikeudellisesti, mutta juuri siksi on lainvastaista jättää ne huomiotta RDE-testien osalta, kun se johtuu konkreettisesti tai käytännössä siitä, että niiden sijasta sovelletaan riidanalaisessa asetuksessa vahvistettuihin epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuihin CFpollutant perustuvia korkeampia typen oksidien päästöjen enimmäisarvoja.
- 151 Asetuksen N:o 715/2007 rikkominen voidaan siis myös vahvistaa.
- 152 Kun otetaan huomioon tuomioistuimen edellä 132, 137, 144 ja 151 kohdassa tekemät päätelmät, muita kanneperusteita ja väitteitä ei ole tarpeen tutkia muilta osin.

– *Kumoamisen ulottuvuus*

- 153 Komissio vetoaa siihen, että kantajien väitteet koskevat vain riidanalaisen asetuksen liitteessä II olevaa 2 kohtaa, jossa määritetään lopullisten ja väliaikaisten epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant arvo typen oksidien osalta. Komission mukaan tässä liitteessä itsessään muutetaan asetuksen N:o 692/2008 liitettä III A, jossa säädetään RDE-testejä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Komissio perustelee siis kumoamiskanteiden tutkimatta jättämistä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdalla, jonka mukaan perusteiden tueksi on esitettävä perusteluja, siltä osin kuin kanteet on nostettu riidanalaisen asetuksen muista säännöksistä, jotka voidaan erottaa riitautetuista säännöksistä. Pariisin kaupunki ja Madridin kaupunki vastaavat tähän, että riidanalaisen asetuksen liitteessä II olevan 2 kohdan kumoaminen johtaisi siihen, että tämä asetus menettäisi kaikki oikeudelliset perusteensa tai syynsä, mikä oikeuttaisi kumoamaan sen kokonaan.
- 154 Käsiteltävässä asiassa on ratkaistava suoraan se, voidaanko riidanalaisen asetuksen eri säännökset erottaa toisistaan, toisin sanoen varmistettava, johtaako riidanalaisessa asetuksessa typen oksideille vahvistettujen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen lainvastaisuus automaattisesti sen muiden sellaisten säännösten kumoamiseen, joita ei voida erottaa niistä (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104 ja 105 kohta). Komissio puolestaan väittää, että muut riidanalaisen asetuksen säännökset kuin ne, jossa nämä tunnusluvut vahvistetaan, voidaan erottaa viimeksi mainituista säännöksistä.

- 155 Säännös, jossa vahvistetaan kyseiset tunnusluvut ja joka on kumottava, sisältyy komission mukaan riidanalaisen asetuksen liitteessä II olevaan 2 kohtaan, jossa muutetaan asetuksen N:o 692/2008 liitettä III A lisäämällä siihen muun muassa 2.1 kohdan jälkeen uudet 2.1.1 ja 2.1.2 kohta, joissa lopullisen ja väliaikaisen vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun typen oksidien massaa koskeviksi arvoiksi ilmoitetaan ensiksi mainitun osalta "1 + margin, margin = 0,5" ja jälkimmäisen osalta "2,1" ja joissa määritetään vaatimustenmukaisuuden väliaikaisen tunnusluvun mahdollinen käyttöaika. Riidanalaisen asetuksen liitteessä II olevassa 2 kohdassa lisätään myös asetuksen N:o 692/2008 liitteeseen III A uusi 2.1.3 kohta, joka koskee päästöjen enimmäisarvojen laskentaan käytettyä siirtofunktiota, jonka arvoksi on toistaiseksi määritetty 1 ja joka ei siis tällä hetkellä vaikuta laskentaan ja jota kantajat eivät myöskään ole kritisoineet. Asetuksen N:o 692/2008 liitteessä III A oleva 2.1.3 kohta voidaan siis erottaa sen 2.1.1 ja 2.1.2 kohdasta, erityisesti typen oksideille määritettyjen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant arvosta, joka niissä on mainittu, eikä riidanalaisen asetuksen liitteessä II olevaa 2 kohtaa ole syytä kumota siltä osin kuin siinä lisätään tämä säännös.
- 156 Lisäksi riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 ja 3 kohta, joilla muutetaan asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 10 kohtaa, liittyvät varmuudella typen oksidien epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant määrittämiseen. Kyseisessä kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään nimittäin seuraavaa: "kunnes asetuksen [N:o 715/2007] 10 artiklan 4 kohdassa annetuista päivämääristä on kulunut kolme vuotta ja 10 artiklan 5 kohdassa annetuista päivämääristä neljä vuotta [eli esimerkiksi 31.8.2017 saakka henkilöajoneuvojen tyyppihyväksynnän osalta ja 31.8.2019 saakka yksittäisen käyttöönoton osalta], sovelletaan seuraavia säännöksiä: a) Liitteessä III A olevan 2.1 kohdan vaatimuksia ei sovelleta [kyse on vaatimuksista, joissa esitetään päästöjen enimmäisarvojen laskentakaava ja määrätään, ettei kyseisiä arvoja saa ylittää RDE-testeissä]". Tässä säännöksessä vahvistetaan sitä vastoin se, mistä alkaen epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant – muun muassa kantajien kritisioimia tunnuslukuja – sovelletaan RDE-testeissä, toisin sanoen, mistä alkaen näitä testejä ei enää tehdä pelkästään seurantaan varten. Tämä säännös voi kuitenkin koskea typen oksidien lisäksi muita epäpuhtauksia, joille epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant on määritetty kyseisten oksidien tunnuslukujen jälkeen, kuten pienhiukkasten osalta on tehty. Sen kumoaminen ei myöskään ole tarpeen, koska arvosteltuja typen oksidien vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant ei enää sovelleta. Tämän osoittaa jo pelkästään se, ettei arvoa ole sisällytetty asetuksen N:o 692/2008 liitteessä III olevan 2.1.1 ja 2.1.2 kohdan taulukoihin, joissa esitetään lopullisten ja väliaikaisten epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 ja 3 kohta, joilla muutetaan asetuksen N:o 692/2008 3 artiklan 10 kohdan kolmatta alakohtaa, voidaan siten erottaa viimeksi mainitun asetuksen liitteessä III olevassa 2.1.1 ja 2.1.2 kohdassa mainitusta typen oksidien epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen CFpollutant arvosta, eikä sitä siis ole syytä kumota.
- 157 Muut riidanalaisen asetuksen säännökset, joiden tavoitteena on lähinnä täydentää tai muuttaa asetuksen N:o 692/2008 liitettä III A RDE-testien olosuhteiden tarkentamiseksi, säilyttävät edelleen tarkoituksensa, toisin kuin Pariisin kaupunki ja Madridin kaupunki väittävät, vaikka riidanalaisessa asetuksessa vahvistetut typen oksidien epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant kumotaan. Erityisesti näitä testejä varten säädetty menettely, jota ei ole arvosteltu, voi jäädä kokonaisuudessaan käyttöön riippumatta muille epäpuhtauksille määritetyistä epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvuista CFpollutant. Lisäksi on niin, että vaikka riidanalaisessa asetuksessa typen oksideille määritetyt epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut CFpollutant kumotaan tänä päivänä, asetuksen 2017/1154 antamisen jälkeen määritettyjä hiukkasmääriä koskevia epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja CFpollutant on sovellettava RDE-testejä varten säädettyssä menettelyssä.
- 158 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaisen asetuksen liitteessä II oleva 2 kohta on kumottava pelkästään siltä osin kuin siinä määritetään asetuksen N:o 692/2008 liitteessä III A olevassa 2.1.1 ja 2.1.2 kohdassa typen oksidien massan osalta lopulliset ja väliaikaiset epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden

tunnusluvun CFpollutant arvot. Edellä esitetystä seuraa myös, että – kuten edellä 145 ja 147 kohdassa on todettu – eri kanneperusteet on hylättävä siltä osin kuin ne koskevat riidanalaisen asetuksen muita säännöksiä, eikä komission tässä yhteydessä esittämää kysymystä tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä näin ollen ole tarpeen ratkaista (ks. vastaavasti tuomio 26.2.2002, neuvosto v. Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 52 kohta).

- 159 Komission korostettua istunnossa, että asetus N:o 692/2008, jota on muutettu muun muassa riidanalaisella asetuksella, korvattiin asetuksella 2017/1151, unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa, että kumotun säännöksen antaneen toimielimen on kumoamistuomion noudattamiseksi ja pannakseen sen kaikilta osin täytäntöön poistettava kyseinen säännös antamistaan myöhemmistä säädöksistä, joihin se on otettu, ja jätettävä se pois tulevista säädöksistä ottaen huomioon paitsi tuomion tuomiolauselman myös sen tarpeellisuutta tukena siihen johtaneet perustelut (ks. vastaavasti tuomio 26.4.1988, Asteris ym. v. komissio, 97/86, 99/86, 193/86 ja 215/86, EU:C:1988:199, 26–31 kohta).

– *Kumoamisen ajalliset vaikutukset*

- 160 SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaan unionin tuomioistuimet toteavat tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa, miltä osin mitättömäksi julistetun säädöksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. Tätä määräystä on tulkittu muun muassa siten, että sen ansiosta kumotun toimen vaikutukset on mahdollista pysyttää kohtuullisen ajan voimassa oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä tai syistä, joilla pyritään välttämään unionin esimerkiksi ympäristönsuojelun tai kansanterveyden alalla toteuttamien tai tukemien politiikoiden täytäntöönpanon keskeytyminen tai heikkeneminen (ks. vastaavasti tuomio 25.2.1999, parlamentti v. neuvosto, C-164/97 ja C-165/97, EU:C:1999:99, 22–24 kohta ja tuomio 16.4.2015, parlamentti v. neuvosto, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, 72–74 kohta).
- 161 Unionin yleisen tuomioistuimen tiedusteltua istunnossa Pariisin kaupungilta ja Brysselin kaupungilta mahdollisesti määräämänsä kumoamisen ajallisten vaikutusten mukauttamisesta, ne totesivat suhtautuvansa siihen kielteisesti todetessaan lähinnä, että vaikka RDE-testeissä ei tiettyinä aikoina olisi käytössä niissä noudatettavaa typen oksidien päästöjen enimmäisarvoa, kun otetaan huomioon se, että vaatimuksia on tarkoitus tiukentaa tältä osin lähitulevaisuudessa, ajoneuvovalmistajat eivät käyttäisi tätä hyväkseen hyväksymällä nykyistä enemmän typen oksidien päästöjä aiheuttavia ajoneuvoja, koska tämä ei ole niiden valmistusmenetelmien takia mahdollista ajoittain. Brysselin kaupunki lisäsi suhtautuvansa erityisen kielteisesti tulevien vaikutusten rajoittamiseen. Komissio puolestaan vastasi, että kumoamisen vaikutusten mukauttamisella olisi merkitystä ainoastaan, jos unionin yleinen tuomioistuin katsoisi pääasiassa, että parlamentin ja neuvoston olisi pitänyt antaa säännökset, joita kantajat ovat arvostelleet.
- 162 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että pelkkä arvosteltujen säännösten kumoaminen taannehtivasti voisi aiheuttaa kahdentyyppisiä ongelmia. Ensinnäkin ”takautuvasti”, toisin sanoen sen ajankohdan, josta lähtien RDE-testejä ei enää ole tehty pelkästään ”seuranta varten” (esim. 1.9.2017 henkilöajoneuvojen ja henkilökuljetuksiin tarkoitettujen ajoneuvojen tyyppihyväksynnän osalta), ja sen ajankohdan, jolloin tämän tuomion vaikutukset tulevat voimaan, kun otetaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toinen kohta, välisenä aikana vallitsee oikeudellinen epävarmuus kyseisellä ajanjaksolla ajoneuvoille myönnettyjen hyväksyntöjen tai niiden hyväksyntöjen, joita on vastustettu, epäämisten pätevyydestä. Epäpuhtauden vaatimustenmukaisuuden tunnusluvun CFpollutant puuttuminen typen oksidien osalta voitaisiin nimittäin tulkita joko siten, ettei kyseisissä testeissä ole asetettu tältä osin mitään päästöjen enimmäisarvoa, tai päinvastoin tulkita sen merkitsevän, että Euro 6 -standardin mukaisia rajoja on sovellettava sellaisinaan. Sama oikeudellinen epävarmuus jatkuu tulevaisuudessa, toisin sanoen sen ajankohdan, jolloin tämän tuomion vaikutukset tulevat voimaan ja sen ajankohdan, jolloin komissio tai parlamentti ja neuvosto ovat tarvittaessa tehneet siitä johtopäätöksiä täsmentämällä näiden testien tapauksessa sovellettavaa sääntöä, välisenä aikana. Jos ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä vastaavat viranomaiset asettavat etusijalle tulkinnan, jonka mukaan kyseisen ajanjakson aikana ei ole käytössä typen oksidien enimmäispäästörajoja, joita ei voida

ylittää samojen testien tapauksessa, tämä voi johtaa hyväksynnän myöntämiseen niille ajoneuvoille, jotka tältäkin osin ylittävät riidanalaisessa asetuksessa säädetyt typen oksidien päästöjen enimmäisarvot, ja tällä alalla asetettujen ympäristönsuojeluun ja terveyteen liittyvien tavoitteiden heikkenemiseen.

- 163 Kumoamisen ajallisten vaikutusten puuttuminen voisi näin ollen samanaikaisesti vaarantaa sekä sovellettavaa lainsäädäntöä noudattavan ajoneuvoalan – mahdollisesti tämän lainsäädännön mukaisia ajoneuvoja hankkineiden kuluttajien – oikeutetut taloudelliset intressit että unionin ympäristö- ja terveyspolitiikat. On siis syytä määrätä yhtäältä, että kumotun säännöksen vaikutukset ovat edellä 162 kohdassa tarkoitettulla tavalla takautuvasti pysyviä ja että ne pidetään voimassa tulevaisuudessa kohtuullisen ajan, jotta asiaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan mukauttaa, ja ettei tämä aika saa ylittää kahtatoista kuukautta tämän tuomion voimaantulosta, toisin sanoen, kun otetaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toinen kohta, tätä tuomiota koskevan muutoksenhakumääräajan päättymisestä, jos siihen ei haeta muutosta, tai päinvastaisessa tapauksessa valituksen hylkäämisestä.

Pariisin kaupungin vahingonkorvausvaatimus

- 164 Kuten edellä 30 kohdassa todettiin, Pariisin kaupunki vaatii Euroopan komissiota maksamaan yhden euron symbolisen summan korvauksena vahingosta, jota se katsoo itselleen aiheutuneen riidanalaisen asetuksen antamisesta. Tämä vaatimus perustuu SEUT 340 artiklan toiseen kohtaan, jonka mukaan ”sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä – – aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti”. Pariisin kaupunki vetoaa tältä osin tämän asetuksen lainvastaisuuteen, joka sen mukaan on seurausta kyseistä asetusta ylemmänasteisten oikeussääntöjen ilmeisestä rikkomisesta, todellisesta ja varmasta vahingosta, joka johtuu niiden toimenpiteiden kustannuksista, joita se katsoo olevansa velvollinen toteuttamaan kompensoidakseen moottoriajoneuvojen päästöjen lisääntymisen, siitä, että Pariisin houkuttelevuus matkailukohteena on vähentynyt ja siitä, etteivät sen asukkailleen kohdentamat tiedotustoimet päästöjen aiheuttamista riskeistä enää ole yhtä tehokkaita, sekä lisäksi komission toiminnan ja kyseisen vahingon välisestä suorasta syy-yhteydestä. Sen korvausvaatimus rajoittuu kuitenkin yhden euron symboliseen summaan, jolla voidaan korvata sen imagolle ja legitimiydelle ympäristötoimien alalla aiheutunut vahinko.
- 165 Komissio riitauttaa Pariisin kaupungin vahingonkorvauskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset muun muassa siksi, ettei se ole esittänyt vakavasti otettavia perusteluja niiden vahinkojen, joita se väittää itselleen aiheutuneen, todenperäisyyden eikä riidanalaisen asetuksen antamisen ja kyseisen vahingon välisen syy-yhteyden tueksi.
- 166 Unionin tuomioistuimilla on kuitenkin toimivalta pitää siinä vireille pannun asian olosuhteissa hyvän oikeudenkäytön perusteella oikeutettuna kanteen hylkäämistä lausumatta sitä vastaan esitetystä oikeudenkäyntiväitteestä (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2015, Fresh Del Monte Produce v. komissio ja komissio v. Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P ja C-294/13 P, EU:C:2015:416, 193 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 167 Tässä tapauksessa yksistään imagolle ja legitimiydelle aiheutunutta vahinkoa, josta Pariisin kaupunki vaatii yhden euron symbolista korvausta, ei ole mitenkään näytetty toteen. Mikään seikka ei nimittäin tue sitä, että Pariisin houkuttelevuus matkailukohteena olisi vähentynyt tai että asukkaille päästöjen aiheuttamista riskeistä suunnatuissa tiedotustoimissa olisi kantajan mainitsemia ongelmia, jotka voisivat vastata imagolle ja legitimiydelle aiheutunutta vahinkoa. Mikään seikka ei myöskään tue sitä, että tällaiset tilanteet – vaikka ne näytettäisiin toteen – johtuisivat siitä, että komissio on antanut riidanalaisen asetuksen.

- 168 Lisäksi on todettu, että maineelle aiheutuneen aineettoman vahingon taustalla olevan toimen kumoaminen voi olosuhteiden perusteella olla riittävä korvaus vahingosta (ks. vastaavasti tuomio 30.5.2017, *Safa Nicu Sepahan v. neuvosto*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 47–49 kohta ja tuomio 7.10.2015, *European Dynamics Luxembourg ym. v. SMHV*, T-299/11, EU:T:2015:757, 155 kohta).
- 169 Näin ollen imagolle ja legitiimiydelle aiheutunut vahinko, johon Pariisin kaupunki vetoaa, voidaan joka tapauksessa erityisen hyvin korvata symbolisesti ja riittävällä tavalla pelkästään kumoamalla sen riitauttama asetus.
- 170 Näin ollen Pariisin kaupungin vahingonkorvausvaatimus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 171 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin yleinen tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omista kuluistaan ja se veloitetaan korvaamaan suhteellinen osuus vastapuolen kuluista, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.
- 172 Koska osa vaatimuksista on ratkaistu vastapuolten hyväksi, komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on lisäksi veloitettava korvaamaan puolet kantajien oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) Asetuksen (EY) N:o 692/2008 muuttamisesta kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 6) osalta 20.4.2016 annetun komission asetuksen (EU) 2016/646 liitteessä II oleva 2 kohta kumotaan siltä osin kuin siinä määritetään asetuksen (EY) N:o 715/2007 täytäntöönpanosta 18.7.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 692/2008 liitteessä III A olevassa 2.1.1 ja 2.1.2 kohdassa esitetty epäpuhtauden lopullinen vaatimustenmukaisuuden tunnusluku CFpollutant ja epäpuhtauden väliaikainen vaatimustenmukaisuuden tunnusluku CFpollutant typen oksidien massalle.
- 2) Kanteet hylätään muilta osin.
- 3) Tämän tuomiolauselman 1 kohdassa kumotun säännöksen vaikutukset pidetään voimassa siihen saakka, kunnes kohtuullisessa ajassa on annettu uusi säännöstö, jolla nämä säännökset korvataan, ja tämä aika ei voi ylittää 12:tä kuukautta tämän tuomion voimaantulosta laskettuna.
- 4) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan puolet Pariisin kaupungin, Brysselin kaupungin ja Madridin kaupungin oikeudenkäyntikuluista.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä joulukuuta 2018.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asioiden tausta	2
Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset	7
Oikeudellinen arviointi	9
Kumoamiskanteet	9
Kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottaminen	9
Kumoamiskannetta koskeva asiakysymys	19
– Komission toimivallan puuttumista koskevat kanneperusteet	19
– Kantajien esittämät muut kanneperusteet	30
– Kumoamisen ulottuvuus	31
– Kumoamisen ajalliset vaikutukset	33
Pariisin kaupungin vahingonkorvausvaatimus	34
Oikeudenkäyntikulut	35