



Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 22 de enero de 2020 *

«Recurso de anulación — Retirada de reducciones certificadas de emisiones de CO₂ — Régimen de las ecoinnovaciones — Reglamento (CE) n.º 443/2009 — Reglamento de Ejecución (UE) n.º 725/2011 — Acto no impugnabile — Medida preparatoria — Inadmisibilidad»

En el asunto T-751/18,

Daimler AG, con domicilio social en Stuttgart (Alemania), representada por los Sres. N. Wimmer, C. Arhold y G. Ollinger, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J.-F. Brakeland y la Sra. A. Becker, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación del escrito Ares(2018) 5413709 de la Comisión, de 22 de octubre de 2018, por el que se notifica la retirada de las reducciones de emisiones de CO₂ propiciadas por ecoinnovaciones atribuidas a los vehículos de Daimler AG equipados con los alternadores de alta eficiencia Bosch HED EL 7-150 y 175 plus,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por la Sra. V. Tomljenović (Ponente), Presidenta, y la Sra. P. Škvařilová-Pelzl y el Sr. I. Nõmm, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta el siguiente

Auto

Marco jurídico

- 1 En el marco del objetivo establecido por la Unión Europea de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de los vehículos ligeros sin dejar de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron el Reglamento (CE)

* Lengua de procedimiento: alemán.

n.º 443/2009, de 23 de abril de 2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros (DO 2009, L 140, p. 1).

- 2 Para alcanzar dicho objetivo, el artículo 4 del Reglamento n.º 443/2009 establece que, respecto al año natural que empieza el 1 de enero de 2012 y cada uno de los años siguientes, cada fabricante de turismos garantizará que sus emisiones medias específicas de CO₂ no superan su objetivo de emisiones específicas determinado con arreglo al anexo I del citado Reglamento o, si se trata de un fabricante que disfruta de una excepción en virtud del artículo 11 de ese Reglamento, con arreglo a esa excepción.
- 3 La determinación del objetivo de emisiones específicas de un fabricante se lleva a cabo con arreglo al artículo 4 del Reglamento n.º 443/2009, en relación con el anexo I del citado Reglamento. Por otro lado, a efectos de la determinación de las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante, los Estados miembros deben identificar los datos a que se refiere el artículo 8 del Reglamento n.º 443/2009, en relación con el anexo II del citado Reglamento, en particular las emisiones de CO₂ para todos los turismos nuevos matriculados en su territorio durante el año anterior, como se determinan en el marco de la homologación por tipo de vehículos y se designan en el certificado de conformidad previsto en el artículo 18 de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva marco) (DO 2007, L 263, p. 1).
- 4 La Comisión Europea incorpora esos datos a un registro público. Con arreglo al artículo 8, apartado 4, del Reglamento n.º 443/2009, dicha institución ha de establecer también, para el 30 de junio de cada año, un cálculo provisional de las emisiones específicas medias de CO₂, del objetivo de emisiones específicas y de la divergencia entre esos dos valores durante el año natural anterior, para cada fabricante, y debe comunicar los datos a los citados fabricantes.
- 5 Al término de un plazo de tres meses a partir de esa notificación, durante el cual los fabricantes podrán comunicar cualquier eventual error, la Comisión confirmará o modificará los datos calculados provisionalmente a más tardar el 31 de octubre de cada año, con arreglo al artículo 8, apartado 5, del Reglamento n.º 443/2009. Aquella establecerá los datos finales en una decisión formal que publicará en forma de una lista, tal como establece el artículo 10 de dicho Reglamento, que indicará, para cada fabricante, el objetivo fijado para el año natural anterior, las emisiones específicas medias de CO₂ del año anterior y la divergencia entre ambos valores.
- 6 Si las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante superan su objetivo fijado para el mismo año natural, la Comisión impondrá el pago de la prima por exceso de emisiones prevista en el artículo 9 del Reglamento n.º 443/2009. Al recaudar esa prima, la Comisión se basará en los datos definidos y formalmente establecidos con arreglo al artículo 8, apartado 5, del citado Reglamento.
- 7 Junto con la protección del medio ambiente, la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos, prevista por el Reglamento n.º 443/2009, tiene como objetivo el buen funcionamiento del mercado interior y pretende, en particular, incentivar las inversiones en las nuevas tecnologías. Por tanto, para promover la competitividad a largo plazo de la industria automovilística europea, el Reglamento «promueve activamente la ecoinnovación y tiene en cuenta la evolución tecnológica en el futuro» (véase el considerando 13 del Reglamento n.º 443/2009).
- 8 En consecuencia, el artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009, relativo a la ecoinnovación, prevé que se tomen en consideración las reducciones de las emisiones de CO₂ propiciadas gracias a la utilización de tecnologías innovadoras. A tal efecto, al calcular las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante, aquellas se deducen de las emisiones específicas de CO₂ de los vehículos en los que se utilizan esas tecnologías.

- 9 A tal efecto, la Comisión adoptó, el 25 de julio de 2011, el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 725/2011, por el que se establece un procedimiento de aprobación y certificación de tecnologías innovadoras para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos, de conformidad con el Reglamento n.º 443/2009 (DO 2011, L 194, p. 19).
- 10 Para acogerse a una reducción de las emisiones de CO₂ basada en una tecnología innovadora en la determinación de las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante, este puede solicitar a la Comisión que apruebe una tecnología innovadora como ecoinnovación. Para ello, debe presentar una solicitud de tecnología innovadora como ecoinnovación que contenga los elementos enumerados en el artículo 4 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011. La Comisión procederá a la evaluación de la solicitud, con arreglo al artículo 10 de ese mismo Reglamento, y, en su caso, adoptará una decisión por la que apruebe la tecnología innovadora como ecoinnovación. Esa decisión habrá de precisar la información requerida para la certificación de las reducciones de las emisiones de CO₂ de conformidad con el artículo 11 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, sin perjuicio de la aplicación de las excepciones al derecho de acceso del público a los documentos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).
- 11 Un fabricante de vehículos que, para alcanzar su objetivo de emisiones específicas, desee acogerse a una reducción de sus emisiones específicas medias de CO₂ gracias a las reducciones de las emisiones de CO₂ resultantes de una ecoinnovación en el sentido del artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009 puede a continuación, haciendo referencia a la decisión de la Comisión relativa a la aprobación de una ecoinnovación concreta, solicitar a la autoridad nacional competente en materia de homologación, a la que se refiere la Directiva 2007/46, la certificación de las reducciones de CO₂ propiciadas por la utilización de esa ecoinnovación en sus vehículos, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011. Las reducciones de las emisiones de CO₂, que se certifican para los tipos de vehículos, se mencionarán a la vez en la documentación de homologación por tipo correspondiente, entregada por la autoridad nacional competente en materia de homologación, y en el certificado de conformidad de los vehículos de que se trate, emitido por el fabricante.
- 12 Por lo que respecta a la certificación de las reducciones de las emisiones de CO₂ realizada por las autoridades nacionales competentes en materia de homologación y a la toma en consideración de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ para determinar las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante, el Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 prevé, en su artículo 12, un examen de las certificaciones por la Comisión realizado de forma puntual. Las modalidades de esa verificación puntual y las eventuales consecuencias que pueden derivarse de esta se definen en los apartados 1 a 3 de ese artículo.

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

- 13 El 30 de enero de 2015, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2015/158, relativa a la aprobación de dos alternadores de alta eficiencia de Robert Bosch GmbH como tecnologías innovadoras para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos, de conformidad con el Reglamento n.º 443/2009 (DO 2015, L 26, p. 31).
- 14 La demandante, Daimler AG, es un fabricante automóvil alemán que equipa algunos turismos con alternadores de alta eficiencia de Robert Bosch (en lo sucesivo, «ecoinnovaciones controvertidas»).

- 15 Con arreglo al artículo 11 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, relativo a la certificación de las reducciones de las emisiones de CO₂ propiciadas por ecoinnovaciones, la demandante solicitó y obtuvo, por parte del Kraftfahrt-Bundesamt (KBA, Oficina Federal para la Circulación de los Vehículos de Motor, Alemania), la certificación de las reducciones de las emisiones de CO₂ propiciadas por la utilización de las ecoinnovaciones controvertidas en algunos de sus vehículos.
- 16 Durante el año 2017, la Comisión llevó a cabo, con arreglo al artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, relativo al examen de las certificaciones, un examen puntual de las certificaciones de las reducciones de las emisiones de CO₂ de la demandante propiciadas por la utilización de las ecoinnovaciones controvertidas.
- 17 La Comisión constató que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ por el KBA eran mucho más importantes que las reducciones de las emisiones de CO₂ que podían demostrarse aplicando el método de ensayo prescrito por el artículo 1, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2015/158, en relación con el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/341/UE de la Comisión, de 27 de junio de 2013, relativa a la aprobación del alternador de alta eficiencia de Valeo (Valeo Efficient Generation Alternator) como tecnología innovadora para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos de conformidad con el Reglamento n.º 443/2009 (DO 2013, L 179, p. 98).
- 18 Mediante escrito de 7 de marzo de 2018, la Comisión informó a la demandante de las divergencias constatadas y le señaló un plazo de 60 días para que aportara la prueba de que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ eran correctas.
- 19 El 16 de marzo de 2018, la demandante acusó recepción del escrito de 7 de marzo de 2018 y propuso un encuentro telefónico a la Comisión.
- 20 El 6 de abril de 2018, tuvo lugar una primera llamada telefónica, durante la cual la demandante indicó su intención de presentar hechos que permitirían explicar la diferencia constatada por la Comisión durante su examen puntual.
- 21 Tras algunos intercambios entre, por un lado, la demandante y el fabricante de las ecoinnovaciones controvertidas y, por otro lado, la demandante y la Comisión, esta última hizo balance de la situación, el 28 de mayo de 2018, y solicitó a la demandante que le presentara nuevas observaciones y algunos documentos.
- 22 A raíz de nuevos intercambios entre la demandante y la Comisión, tuvo lugar una segunda entrevista telefónica el 24 de julio de 2018 entre la demandante, el fabricante de las ecoinnovaciones controvertidas y la Comisión, durante la cual se discutieron profusamente las razones de las divergencias existentes entre las reducciones certificadas de emisiones de CO₂ y las demostradas por la Comisión en el marco de su examen puntual.
- 23 Mediante el escrito Ares(2018) 5413709, de 22 de octubre de 2018, por el que se notifica la retirada de las reducciones de emisiones de CO₂ propiciadas por ecoinnovaciones atribuidas a los vehículos de Daimler AG equipados con los alternadores de alta eficiencia Bosch HED EL 7-150 y 175 plus (en lo sucesivo, «acto impugnado»), la Comisión hizo saber a la demandante, en esencia, que, a raíz de sus intercambios con esta y el fabricante de las ecoinnovaciones controvertidas, había llegado a la conclusión de que las diferencias constatadas en los niveles de reducción de las emisiones de CO₂ se debían a los métodos de ensayo divergentes empleados. En consecuencia, la Comisión indicó a la demandante que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ por referencia a la Decisión de Ejecución 2015/158 no podían tenerse en cuenta para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ relativas a ella para el ejercicio 2017. Por último, la Comisión invitó a la demandante a comprobar la lista de los vehículos afectados y a notificarle cualquier error u omisión en un plazo de un mes a partir de la recepción del citado escrito.

- 24 Mediante escrito de 22 de noviembre de 2018, la demandante confirmó la lista de los vehículos afectados y rebatió las constataciones efectuadas por la Comisión en el acto impugnado.
- 25 Mediante escrito de 7 de febrero de 2019, la Comisión respondió a las observaciones formuladas por la demandante en su escrito de 22 de noviembre de 2018.
- 26 Por otro lado, la Comisión adoptó, el 3 de abril de 2019, la Decisión de Ejecución (UE) 2019/583, por la que se confirma o modifica el cálculo provisional de las emisiones medias específicas de CO₂ y los objetivos de emisiones específicas de los fabricantes de turismos correspondientes al año natural 2017 y de determinados fabricantes de la agrupación Volkswagen correspondientes a los años naturales 2014, 2015 y 2016, en aplicación del Reglamento n.º 443/2009 (DO 2019, L 100, p. 66). El considerando 13 de la citada Decisión de Ejecución indica que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ atribuidas a las ecoinnovaciones controvertidas y utilizadas por la demandante no deben tenerse en cuenta para el cálculo de sus emisiones específicas medias.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 27 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 21 de diciembre de 2018, la demandante interpuso el presente recurso.
- 28 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el 18 de marzo de 2019, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 29 La demandante presentó sus observaciones sobre dicha excepción el 6 de mayo de 2019.
- 30 En su demanda, la demandante solicita al Tribunal que:
- Anule el acto impugnado.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 31 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión solicita al Tribunal que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 32 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante solicita al Tribunal que:
- Desestime la excepción de inadmisibilidad.
 - Señale a la Comisión un nuevo plazo de presentación del escrito de contestación.
- 33 En el marco de las diligencias de organización del procedimiento, el Tribunal (anterior Sala Séptima) invitó a la Comisión a responder por escrito a tres preguntas. El Consejo dio cumplimiento al requerimiento en el plazo señalado.
- 34 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el presente asunto fue reatribuido a la Sala Segunda, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento.

Fundamentos de Derecho

- 35 Según el artículo 130, apartados 1 y 7, del Reglamento de Procedimiento, si la parte demandada lo solicita, el Tribunal puede decidir sobre la inadmisión o la incompetencia sin entrar en el fondo del asunto. En el presente caso, y dado que la Comisión ha solicitado que se decida sobre la inadmisión, el Tribunal, estimando que los documentos que obran en autos le proporcionan información suficiente, decide resolver sobre esta demanda sin continuar el procedimiento.
- 36 En apoyo de la excepción de inadmisibilidad, la Comisión alega, en esencia, en primer lugar, que el acto impugnado no produce efecto jurídico alguno vinculante contra la demandante, de modo que, a falta de acto lesivo, no existe ningún objeto de recurso válido en el sentido del artículo 263 TFUE. A este respecto, la Comisión sostiene, en esencia, que únicamente la Decisión de Ejecución 2019/583 mediante la cual dicha institución estableció de manera jurídicamente vinculante las emisiones específicas medias de CO₂ de la demandante para el ejercicio 2017 produce efectos jurídicos. En segundo lugar, alega que la demandante no posee ningún interés en ejercitar la acción, ni siquiera aunque se tuviese en cuenta su derecho a la tutela judicial efectiva, con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 37 La demandante rebate las alegaciones de la Comisión. Sostiene que el acto impugnado, en sí mismo, ya lesiona directamente su situación jurídica, con independencia de la Decisión de Ejecución 2019/583. A su juicio, en efecto, la Comisión ya se pronunció en principio y de manera jurídicamente vinculante en el acto impugnado acerca del hecho de que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ resultantes de las ecoinnovaciones controvertidas no debían tomarse en consideración en favor de la demandante. En consecuencia, entiende que no se la puede instar a que impugne la aplicación de esa decisión mediante la Decisión de Ejecución 2019/583.
- 38 Según el artículo 263 TFUE, cabe recurso de anulación contra los actos que no sean recomendaciones o dictámenes, destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.
- 39 Para determinar si un acto puede ser objeto de dicho recurso, es necesario centrarse en el contenido mismo de tal acto, siendo indiferente al respecto, en principio, la forma en que fue adoptado. En este sentido, únicamente constituyen actos o decisiones susceptibles de recurso de anulación las medidas que pretendan producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica (sentencia de 19 de enero de 2017, Comisión/Total y Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, apartados 35 y 36).
- 40 Más en concreto, cuando se trata de actos o decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases de un procedimiento interno, en principio, únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objeto es preparar la decisión final (sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 10, y de 27 de junio de 1995, Guérin automobiles/Comisión, T-186/94, EU:T:1995:114, apartado 39).
- 41 La situación solo sería diferente en el caso de que los actos o decisiones adoptados durante la fase preparatoria constituyesen ellos mismos la conclusión definitiva de un procedimiento especial, distinto del que debe permitir a la institución pronunciarse sobre el fondo (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 11, y auto de 9 de junio de 2004, Camós Grau/Comisión, T-96/03, EU:T:2004:172, apartado 30).
- 42 Por otra parte, un acto intermedio tampoco puede ser objeto de recurso cuando consta que la ilegalidad de que adolece dicho acto puede invocarse en apoyo de un recurso dirigido contra la decisión final de la que dicho acto constituye un acto de elaboración. En tales circunstancias, el recurso interpuesto contra la decisión que ponga fin al procedimiento garantizará una tutela judicial suficiente (sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P

y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 53; véanse también, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 12, y de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie y AKZO Chemie UK/Comisión, 53/85, EU:C:1986:256, apartado 19).

- 43 Por consiguiente, procede examinar si el acto impugnado afecta a los intereses de la demandante modificando de forma caracterizada su situación jurídica y si, como tal, constituye para ella un acto lesivo.
- 44 Para responder a esta cuestión, ha de analizarse, en primer lugar, el marco normativo en el que se inscriben el acto impugnado y la Decisión de Ejecución 2019/583 antes de examinar, en segundo lugar, la esencia del citado acto.
- 45 En primer lugar, por lo que respecta al marco normativo, procede señalar que en el presente asunto se trata del régimen de las ecoinnovaciones establecido por el artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009 y regulado por el Reglamento de Ejecución n.º 725/2011.
- 46 Como se ha recordado en los apartados 7 y 8 anteriores, el Reglamento n.º 443/2009 fomenta el desarrollo de la ecoinnovación estableciendo, en su artículo 12, la posibilidad de que los fabricantes obtengan una reducción de sus emisiones específicas medias de CO₂ cuando dotan a sus vehículos de tecnologías innovadoras que permiten la reducción de las emisiones de CO₂. Se trata, por tanto, de un régimen incentivador, puesto en marcha para favorecer a los fabricantes que invierten en la ecoinnovación. Por otra parte, el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009 prevé la adopción por la Comisión, mediante actos de ejecución, de disposiciones detalladas relativas a un procedimiento de aprobación de las tecnologías innovadoras que permiten reducir las emisiones de CO₂ de los turismos.
- 47 El Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 se adoptó en ese contexto. A este respecto, procede recordar que, según su artículo 1, el Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 tiene como objetivo establecer el procedimiento que debe seguirse para la solicitud, evaluación, aprobación y certificación de tecnologías innovadoras que reducen las emisiones de CO₂ de los turismos, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009.
- 48 En consecuencia, el procedimiento de aprobación de una tecnología innovadora como ecoinnovación y el de certificación de las reducciones de las emisiones de CO₂ propiciadas por las ecoinnovaciones previstas por el Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 están intrínsecamente relacionados con el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de los fabricantes tal como se define en el Reglamento n.º 443/2009. A este respecto, procede señalar que la aprobación como ecoinnovación y la certificación de las reducciones de las emisiones de CO₂ obtenida por un fabricante en virtud del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 no persiguen otro objetivo que reducir las emisiones específicas medias de un fabricante y no se utilizan en un contexto distinto al del Reglamento n.º 443/2009.
- 49 En este sentido, ha de indicarse que las decisiones de ejecución adoptadas por la Comisión a raíz del procedimiento de aprobación previsto por el Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 se basan en el artículo 12, apartado 4, del Reglamento n.º 443/2009 y mencionan expresamente en sus títulos que tienen como objetivo aprobar una tecnología como tecnología innovadora que permita reducir las emisiones de CO₂ de los turismos.
- 50 En consecuencia, el Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 establece el marco jurídico de las ecoinnovaciones en el contexto de la aplicación del Reglamento n.º 443/2009, y más concretamente para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de los fabricantes.

- 51 En segundo lugar, por lo que respecta a la esencia del acto impugnado, procede señalar que, como se ha recordado en los apartados 16 a 23 anteriores, este fue enviado a la demandante tras un examen puntual llevado a cabo por la Comisión con arreglo al artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011. Mediante ese acto, la Comisión informó a la demandante, en esencia, de que, a raíz de sus intercambios con esta y con el fabricante de las ecoinnovaciones controvertidas, había llegado a la conclusión de que las diferencias constatadas en los niveles de reducción de las emisiones de CO₂ se debían a los métodos de ensayo divergentes empleados. En consecuencia, la Comisión indicó a la demandante que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ por referencia a la Decisión de Ejecución 2015/158 no podían ser tenidas en cuenta para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ relativas a ella para el año 2017. Por último, la Comisión invitó a la demandante a verificar la lista de los vehículos afectados y a notificarle cualquier error u omisión en un plazo de un mes a partir de la recepción del citado acto.
- 52 La demandante señala que el artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, en el que se basa el acto impugnado, pone a disposición de la Comisión un procedimiento específico de verificación de forma puntual y le confiere la facultad de decidir no tener en cuenta las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante para el año natural siguiente. A su entender, la facultad de adoptar una decisión sobre la ausencia de consideración de las reducciones certificadas constituye, por tanto, habida cuenta de la sistemática general de la normativa, el punto final del procedimiento de verificación contemplado en el artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, que es distinto del previsto en el artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009. En consecuencia, a su juicio, la referencia de la Comisión en el acto impugnado al artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, junto con la declaración según la cual las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ no pueden tenerse en cuenta, debe considerarse una decisión adoptada sobre la base del artículo 12, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, que confiere precisamente esa facultad a la Comisión.
- 53 En particular, la demandante subraya que, habida cuenta de su contexto y de la referencia al artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, procede entender la expresión «may not», utilizada en el párrafo cuarto del acto impugnado en la frase «As a result, the Commission hereby notifies you of the eco-innovation CO₂ savings certified by reference to Implementing Decision (EU) 2015/158 that may not be taken into account for the calculation of the average specific emissions of Daimler AG in 2017» (En consecuencia, la Comisión les notifica por la presente las reducciones de emisiones de CO₂ propiciadas por ecoinnovaciones y certificadas por referencia a la Decisión de Ejecución (UE) 2015/158, que no pueden ser tenidas en cuenta para el cálculo de las emisiones específicas medias de Daimler AG en 2017), como una afirmación de principio y no como un mero «preaviso» o una simple posibilidad de una medida futura.
- 54 Sin embargo, no cabe acoger esta argumentación.
- 55 A este respecto, en primer lugar, procede recordar que el artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 dispone lo siguiente:

«1. La Comisión velará por que las certificaciones y las reducciones de las emisiones de CO₂ atribuidas a distintos vehículos se verifiquen de forma puntual.

Si la Comisión comprueba que existe una diferencia entre las reducciones de CO₂ certificadas y las reducciones que ha verificado por medio de la metodología o metodologías de ensayos pertinentes, informará de ello al fabricante.

La Comisión podrá también, cuando descubra o se le comuniquen desviaciones o incoherencias en la metodología de ensayo o en la tecnología innovadora en comparación con los datos que había recibido en el marco de la solicitud de aprobación de la tecnología innovadora como ecoinnovación, notificar tal extremo al fabricante.

El fabricante podrá presentar a la Comisión, en un plazo de 60 días tras la recepción de esa notificación, pruebas que demuestren la exactitud de las reducciones certificadas de CO₂. A solicitud de la Comisión, presentará el informe sobre la interacción de distintas ecoinnovaciones mencionado en el artículo 7, apartado 3.

2. Si en el plazo previsto no se presentan las pruebas a que se refiere el apartado 1, o si considera que las pruebas no son satisfactorias, la Comisión podrá decidir no tener en cuenta las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ en el cálculo de las emisiones medias específicas de ese fabricante para el año civil siguiente.

3. Un fabricante cuya reducción certificada de las emisiones de CO₂ deje de tenerse en cuenta podrá solicitar una nueva certificación de los vehículos afectados de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 11 o, en su caso, presentar una solicitud de modificación de la decisión de aprobación, de conformidad con el artículo 12 *bis*, que irá acompañada por las pruebas necesarias para confirmar la adecuación de la metodología de ensayo y el nivel de reducción de emisiones de CO₂ propiciado por la tecnología innovadora.»

56 En segundo lugar, procede señalar que, en el marco del acto impugnado, fechado el 22 de octubre de 2018, la Comisión tuvo en cuenta el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de la demandante correspondientes al año 2017 para declarar que sus verificaciones relativas a las reducciones relacionadas con las ecoinnovaciones controvertidas no le habían permitido llegar a los mismos resultados que los aducidos por la demandante y que, en consecuencia, se vería obligada a no tener en cuenta las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂.

57 Además, aunque el acto impugnado comunica a la demandante las consecuencias de las constataciones efectuadas por la Comisión para el año 2017, no es menos cierto que, como se desprende también del acto impugnado, la única consecuencia prevista en el presente asunto para el caso de insuficiencia constatada por lo que respecta a las reducciones de las emisiones de CO₂, es el hecho de que la Comisión descarte las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ para el cálculo de las emisiones específicas medias del constructor.

58 Por tanto, la Comisión se dispone a determinar si procede no tener en cuenta esas reducciones, con el objetivo de llevar a cabo ese cálculo. Desde ese punto de vista, las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ son datos, con el mismo valor que los demás datos recopilados y transmitidos por los Estados miembros a la Comisión, con arreglo al artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 443/2009. De este modo, como subrayó la Comisión en respuesta a una cuestión planteada por medio de una diligencia de ordenación del procedimiento, el examen de si la reducción de las emisiones de CO₂ resultante de la utilización de ecoinnovaciones fue tomada en consideración, con arreglo al artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009, durante la determinación de los resultados en materia de emisiones de un fabricante forma parte integrante del cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ del fabricante de que se trata, previsto en el artículo 8 del Reglamento n.º 443/2009. En consecuencia, como indicó la Comisión, la decisión de tomar o no en consideración las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ coincide necesariamente con la adopción de la decisión a que se refiere el artículo 8, apartado 5, del Reglamento n.º 443/2009.

59 En este sentido, el proceso de cálculo, previsto en el artículo 8 del Reglamento n.º 443/2009, implica al mismo tiempo la determinación de los datos que van a tenerse en cuenta y la aplicación de fórmulas matemáticas a esos datos, de modo que no puede considerarse que la Comisión adopta una decisión sobre los datos que deben tenerse en cuenta y otra decisión distinta sobre el propio cálculo. En estas circunstancias, el acto impugnado, en la medida en que prevé no tener en cuenta esas reducciones, es únicamente una medida preparatoria en el procedimiento que conduce a la adopción, sobre la base del artículo 8 del Reglamento n.º 443/2009, de la decisión sobre el cálculo de las emisiones específicas medias de un fabricante.

- 60 El hecho de que del acto impugnado resulte efectivamente que la Comisión había llegado a una conclusión acerca de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂, conclusión que podía influir en el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de la demandante, no implica, sin embargo, que se trate de una decisión definitiva, adoptada en el marco de un procedimiento distinto del que condujo a la adopción de la Decisión de Ejecución 2019/583. En efecto, el hecho de que el acto impugnado mencione precisamente el futuro cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de la demandante que habría de realizarse con posterioridad ilustra el carácter no definitivo del acto impugnado, que solo corresponde a una etapa del procedimiento que ha de conducir al cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de la demandante. En este sentido, debe recordarse que el artículo 8, apartado 4, del Reglamento n.º 443/2009 establece que la Comisión notificará a cada fabricante el cálculo provisional que le corresponda para que este pueda, con arreglo al artículo 8, apartado 5, del citado Reglamento, notificarle cualquier error en los datos que se hayan tenido en cuenta para el cálculo. De este modo, la comunicación hecha a la demandante por medio del acto impugnado se inscribe en el marco del diálogo abierto entre la Comisión y los fabricantes para el cálculo de sus emisiones específicas medias.
- 61 A este respecto, procede por otra parte señalar que, en los considerandos 11 a 13 de la Decisión de Ejecución 2019/583, la Comisión mencionó el examen puntual que llevó a cabo respecto de las ecoinnovaciones controvertidas utilizadas por la demandante, el resultado de ese examen, a saber, que no se habían confirmado las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ de dos alternadores de alta eficiencia instalados en algunos de los vehículos fabricados por la demandante, y por último la consecuencia de esa constatación: la exclusión de esas reducciones certificadas para el cálculo de las emisiones específicas medias de la demandante para el año 2017, objeto de la citada Decisión de Ejecución.
- 62 Por añadidura, aunque el acto impugnado expresa la postura a la que llegó la Dirección General de Acción por el Clima de la Comisión al término de la verificación puntual de las certificaciones, prevista en el artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, no fija definitivamente la posición de la propia Comisión. Únicamente la postura fijada por esta en la Decisión de Ejecución 2019/583 puede modificar de modo caracterizado la situación jurídica de sus destinatarios o de cualquier otra persona a la que afecte directa e individualmente, como la demandante (véase, en ese sentido y por analogía, el auto de 22 de noviembre de 2007, *Investire Partecipazioni/Comisión*, T-418/05, no publicado, EU:T:2007:354, apartado 39).
- 63 Por tanto, el acto impugnado, aunque contiene una apreciación relativa a las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ de la demandante, no constituye la decisión final, ya que esta es la que incluye el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de los fabricantes, en el presente caso, la Decisión de Ejecución 2019/583, en la que se plasma la ausencia de consideración de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂. Así pues, la Decisión de Ejecución 2019/583 es la única medida que determina claramente las emisiones específicas medias de CO₂ de los fabricantes, entre los que figura la demandante, y que, en consecuencia, producirá efectos en la situación jurídica de esta.
- 64 A este respecto, procede señalar que la demandante podrá invocar el carácter ilegal de que adolezca eventualmente el acto impugnado en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra la Decisión de Ejecución 2019/583, ya que esta se refiere precisamente a las conclusiones de la Comisión formuladas durante la verificación puntual de las certificaciones controvertidas.
- 65 Por último, en tercer lugar, por lo que respecta más concretamente a la alegación de la demandante basada en que el acto impugnado constituye una decisión que ejecuta las facultades conferidas a la Comisión sobre la base del artículo 12, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011, procede señalar que ese apartado se refiere exclusivamente al cálculo de las emisiones específicas medias del fabricante para el año natural siguiente, mientras que el acto impugnado versa sobre el cálculo de las citadas emisiones para el año 2017.

- 66 Además, y en cualquier caso, procede señalar que, incluso suponiendo que el acto impugnado pueda tener una incidencia en el cálculo de las emisiones específicas medias del fabricante para el año natural siguiente, a saber, para 2019, la demandante podrá invocar el carácter ilegal de que adolezca eventualmente en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra la decisión de ejecución que confirme o modifique el cálculo provisional de sus emisiones específicas medias de CO₂ para ese año.
- 67 En consecuencia, el acto impugnado debe considerarse una medida preparatoria en el procedimiento que pretende calcular las emisiones específicas medias de CO₂ de la demandante y, por tanto, no puede ser objeto de un recurso de anulación.
- 68 Las demás alegaciones formuladas por la demandante para demostrar que el acto impugnado ya ha producido efectos que han afectado a su situación jurídica no ponen en entredicho esta conclusión.
- 69 En primer lugar, la demandante sostiene que el acto impugnado ya afecta directamente, en sí mismo, a su situación jurídica, independientemente de la Decisión de Ejecución 2019/583, puesto que deja de tener derecho a hacer constar las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ en el certificado de conformidad y el KBA ya no está autorizado a mencionar las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ a su favor en la documentación de homologación de tipo.
- 70 A este respecto, procede señalar que esos efectos no están previstos expresamente en el artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 y no se desprenden necesaria ni automáticamente de la constatación de la Comisión que condujo a que no se tomaran en consideración las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ para el cálculo de las emisiones específicas medias de un fabricante. En efecto, el apartado 3 de ese artículo, relativo a las acciones que puede emprender el fabricante ante esa situación, prevé que el citado fabricante puede solicitar una nueva certificación o solicitar la modificación de la decisión de aprobación. No obstante, en esa fase no se requiere ninguna modificación o revisión de los certificados de conformidad expedidos por el fabricante ni de la documentación de homologación de tipo facilitada por la autoridad nacional competente en materia de homologación. Por último, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal por medio de una diligencia de ordenación del procedimiento, la Comisión confirmó que la documentación de tipo y el certificado de conformidad no se convertían en erróneos por haberse constatado que las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ no podían tomarse en consideración para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO₂ de un fabricante.
- 71 En segundo lugar, la demandante alega que el artículo 12, apartado 3, del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 prueba el carácter jurídicamente vinculante de la decisión relativa a la exclusión de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂, al invitar al fabricante a solicitar una nueva certificación.
- 72 Esa alegación resulta inoperante a efectos de determinar si el acto impugnado es o no una medida preparatoria. En efecto, la posibilidad que ofrece al fabricante el artículo 12, apartado 3, del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011 no afecta, en ningún caso, al proceso de cálculo de sus emisiones específicas medias de CO₂ para un año durante el cual no se han tenido en cuenta las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂. El hecho de que dicho artículo mencione al «fabricante cuya reducción certificada de las emisiones de CO₂ deje de tenerse en cuenta» demuestra que la posibilidad de solicitar una nueva certificación existe para el fabricante cuya situación está definitivamente establecida, dicho de otro modo, para aquel del que consta que no se han tenido en cuenta las reducciones de las emisiones de CO₂, extremo que, como se ha mencionado en los apartados 58 y 63 anteriores, resulta de la decisión final relativa al cálculo de las emisiones específicas medias de los fabricantes.

- 73 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de la demandante de que el acto impugnado afecta directamente a su situación jurídica en la medida en que pierde la posibilidad de vender sus vehículos con un certificado de conformidad que acredite la reducción de las emisiones de CO₂, procede señalar que, por un lado, como se ha indicado en el apartado 70 anterior, el certificado de conformidad no se convierte en erróneo. Por otro lado, en cualquier caso, incluso admitiendo que, como alega la demandante, la certificación de reducción de las emisiones de CO₂ pueda constituir un argumento de venta en el contexto actual en el que los consumidores prestan cada vez mayor atención al impacto de la utilización de vehículos ligeros sobre el medio ambiente, ello no significa que la retirada de esa certificación, desde ese punto de vista, pueda considerarse un efecto que incida en la situación jurídica de la demandante. En efecto, no puede considerarse que el hecho de no poder ya alegar un argumento de venta demuestre el menoscabo de un derecho adquirido por la demandante. Además, la demandante continúa siendo libre de vender sus vehículos. Por tanto, no puede alegar que su situación jurídica se haya visto afectada.
- 74 En cuarto lugar, según la demandante, el acto impugnado preveía la continuación del intercambio entre ella y la Comisión únicamente sobre la cuestión de la lista de los vehículos afectados. La Comisión puso fin por tanto a la cuestión de fondo controvertida relativa a la ausencia de consideración de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂. Mediante su escrito de 22 de noviembre de 2018, la demandante solicitó expresamente la retirada de la decisión que se adoptó y que no continuaba el intercambio anterior de alegaciones.
- 75 A este respecto, procede señalar que, efectivamente, del acto impugnado se desprende que la Comisión esperaba observaciones de la demandante únicamente sobre la lista de los vehículos afectados. En efecto, el quinto apartado del citado acto se refiere a errores u omisiones eventualmente contenidos en la lista de los vehículos afectados, extremo corroborado por el hecho de que la conclusión de ese apartado es, en esencia, que, a falta de cualquier observación por parte de la demandante, la lista se considera correcta. No obstante, si bien la Comisión solo invitó a la demandante a verificar la lista de los vehículos afectados, no es menos cierto que, al actuar de ese modo, anunciaba a la demandante su intención de continuar el diálogo con ella. Pues bien, no solo la demandante explicó, en su escrito de 22 de noviembre de 2018, las razones por las cuales estaba en desacuerdo con las conclusiones de la Comisión relativas a las verificaciones de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ de que se trata en el presente asunto, sino que la Comisión respondió, en su escrito de 7 de febrero de 2019, a las observaciones de la demandante, demostrando de ese modo que el diálogo con ella sobre este punto no estaba concluido. Por último, procede señalar que, en el escrito de 7 de febrero de 2019, la Comisión afirmó a modo de conclusión, en esencia, que estaba finalizando la Decisión de Ejecución 2019/583 en la que precisaba que preveía dar las razones pormenorizadas de la ausencia de consideración de las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂.
- 76 De la totalidad de las consideraciones anteriores resulta que, como ha sostenido la Comisión, el acto impugnado constituye una medida preparatoria y no es un acto contra el que quepa recurso. Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad del recurso, por no ser un acto lesivo para la demandante.

Costas

- 77 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 78 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

resuelve:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) Condenar en costas a Daimler AG.**

Dictado en Luxemburgo, a 22 de enero de 2020.

El Secretario
E. Coulon

La Presidenta
V. Tomljenović