



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

22 januari 2020*

„Beroep tot nietigverklaring – Intrekking van gecertificeerde CO₂-besparingen – Regeling betreffende eco-innovaties – Verordening (EG) nr. 443/2009 – Uitvoeringsverordening (EU) nr. 725/2011 – Niet voor beroep vatbare handeling – Voorbereidende maatregel – Niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-751/18,

Daimler AG, gevestigd te Stuttgart (Duitsland), vertegenwoordigd door N. Wimmer, C. Arhold en G. Ollinger, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland en A. Becker als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van brief Ares(2018)5413709 van de Commissie van 22 oktober 2018 ter kennisgeving van het niet-meetellen van de door eco-innovaties verkregen CO₂-besparingen die waren toegeschreven aan de met de hoogrendementsalternatoren van Bosch HED EL 7-150 en 175 plus uitgeruste voertuigen van Daimler AG,

geeft

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: V. Tomljenović (rapporteur), president, P. Škvařilová-Pelzl en I. Nömm, rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

* Procestaal: Duits.

Beschikking

Toepasselijke bepalingen

- 1 In het kader van de doelstelling van de Europese Unie om de emissies van koolstofdioxide (CO₂) van lichte voertuigen te verminderen en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt te waarborgen, hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie verordening (EG) nr. 443/2009 van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken (PB 2009, L 140, blz. 1) vastgesteld.
- 2 Om deze doelstelling te verwezenlijken bepaalt artikel 4 van verordening nr. 443/2009 dat elke fabrikant van personenauto's er voor het kalenderjaar dat begint op 1 januari 2012 en elk daaropvolgend kalenderjaar voor zorgt dat zijn gemiddelde specifieke CO₂-emissies niet hoger liggen dan zijn specifieke emissiedoelstelling die overeenkomstig bijlage I is vastgesteld of die, wanneer de fabrikant een afwijking krachtens artikel 11 van de verordening geniet, overeenkomstig die afwijking is vastgesteld.
- 3 De bepaling van de specifieke emissiedoelstellingen van een fabrikant gebeurt overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 443/2009 juncto bijlage I erbij. Verder registreren de lidstaten ter bepaling van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant de gegevens als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 443/2009 juncto bijlage II bij die verordening, in het bijzonder de CO₂-emissies, voor alle nieuwe personenauto's die in het voorafgaande jaar op hun grondgebied zijn geregistreerd, zoals bepaald in het kader van de typegoedkeuring van voertuigen en aangewezen in het certificaat van overeenstemming als bedoeld in artikel 18 van richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB 2007, L 263, blz. 1).
- 4 De Europese Commissie houdt deze gegevens bij in een openbaar register. Overeenkomstig artikel 8, lid 4, van verordening nr. 443/2009 maakt de Commissie tevens uiterlijk 30 juni van elk jaar voor elke fabrikant een voorlopige berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies, de specifieke emissiedoelstelling en het verschil tussen deze twee waarden tijdens het voorafgaande kalenderjaar en stelt zij deze fabrikanten in kennis van deze gegevens.
- 5 Na afloop van een termijn van drie maanden na deze inkennisstelling, waarbinnen fabrikanten eventuele fouten in de gegevens aan de Commissie kunnen meedelen, worden de voorlopig berekende gegevens, overeenkomstig artikel 8, lid 5, van verordening nr. 443/2009, uiterlijk 31 oktober van elk jaar door de Commissie bevestigd of gewijzigd. De definitieve gegevens worden door de Commissie vastgesteld in een formeel besluit en gepubliceerd in de vorm van de in artikel 10 van deze verordening bedoelde lijst, waarin voor elke fabrikant de doelstelling voor het voorafgaande kalenderjaar, de gemiddelde specifieke CO₂-emissies in het voorafgaande kalenderjaar en het verschil tussen deze twee waarden worden vermeld.
- 6 Liggen de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant hoger dan zijn doelstelling voor het desbetreffende jaar, dan legt de Commissie de in artikel 9 van verordening nr. 443/2009 bedoelde bijdrage voor overtollige emissies op. Bij de oplegging van deze bijdrage gaat de Commissie uit van de gegevens die overeenkomstig artikel 8, lid 5, van deze verordening zijn gedefinieerd en formeel zijn vastgesteld.
- 7 Behalve de bescherming van het milieu heeft de door verordening nr. 443/2009 vastgestelde beperking van CO₂-emissies van nieuwe personenauto's ook de goede werking van de interne markt tot doel en beoogt zij in het bijzonder investeringen in nieuwe technologieën te stimuleren. Ter bevordering van

de concurrentiekracht van de Europese auto-industrie op de lange termijn vermeldt de verordening daarom dat zij „actief eco-innovatie aan[moedigt] en [rekening] houdt [...] met toekomstige technologische ontwikkelingen” (zie overweging 13 van verordening nr. 443/2009).

- 8 Daarom bepaalt artikel 12 van verordening nr. 443/2009, dat betrekking heeft op eco-innovaties, dat er rekening wordt gehouden met CO₂-besparingen die worden gerealiseerd door gebruik van innoverende technologie. Bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant worden daartoe deze besparingen afgetrokken van de specifieke CO₂-emissies van voertuigen waarin deze technologieën worden gebruikt.
- 9 Hiertoe heeft de Commissie op 25 juli 2011 uitvoeringsverordening (EU) nr. 725/2011 tot vaststelling van een procedure voor de goedkeuring en certificering van innoverende technologieën ter beperking van de CO₂-emissies van personenauto's uit hoofde van verordening nr. 443/2009 (PB 2011, L 194, blz. 19) vastgesteld.
- 10 Om bij de bepaling van gemiddelde specifieke CO₂-emissies in aanmerking te komen voor een CO₂-besparing op basis van een eco-innovatie, kan een fabrikant de Commissie verzoeken om een innoverende technologie als eco-innovatie goed te keuren. Hiertoe moet hij een aanvraag voor de goedkeuring van een innoverende technologie als eco-innovatie indienen die de in artikel 4 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 genoemde elementen bevat. De Commissie beoordeelt het verzoek overeenkomstig artikel 10 van deze verordening en besluit in voorkomend geval tot goedkeuring van de innoverende technologie als eco-innovatie. In dit besluit wordt gespecificeerd welke informatie vereist is voor de certificering van de CO₂-besparingen overeenkomstig artikel 11 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, onder voorbehoud van de toepassing van de uitzonderingen op het recht op toegang van het publiek tot documenten die zijn genoemd in verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).
- 11 Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 kan een voertuigfabrikant die de uit een eco-innovatie voortvloeiende CO₂-besparingen in de zin van artikel 12 van verordening nr. 443/2009 wenst te gebruiken om in aanmerking te komen voor een verlaging van zijn gemiddelde specifieke CO₂-emissies teneinde aan zijn specifieke emissiedoelstelling te voldoen, onder verwijzing naar het besluit van de Commissie tot goedkeuring van een specifieke eco-innovatie, de nationale goedkeuringsinstantie, als bedoeld in richtlijn 2007/46, vervolgens verzoeken om certificering van de CO₂-besparingen die zijn verkregen door het gebruik van deze eco-innovatie in zijn voertuigen. De CO₂-besparingen, die worden gecertificeerd voor bepaalde voertuigtypen, worden vermeld in zowel de typegoedkeuringsdocumentatie, die wordt afgegeven door de nationale goedkeuringsinstantie, als het certificaat van overeenstemming van de betrokken voertuigen, dat wordt afgegeven door de fabrikant.
- 12 Aangaande de certificering van CO₂-besparingen door de nationale goedkeuringsinstanties en het meetellen van gecertificeerde CO₂-besparingen bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant, bepaalt artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 dat de Commissie de certificeringen op ad-hocbasis verifieert. De wijze waarop deze ad-hocverificatie gebeurt en de mogelijke gevolgen ervan, worden gedefinieerd in de leden 1 tot en met 3 van dit artikel.

Voorgeschiedenis van het geding en feiten na de instelling van het beroep

- 13 Op 30 januari 2015 heeft de Commissie uitvoeringsbesluit (EU) 2015/158 betreffende de goedkeuring van twee hoogrendementsalternatoren van Robert Bosch GmbH als innoverende technologieën ter beperking van de CO₂-emissies van personenauto's uit hoofde van verordening nr. 443/2009 (PB 2015, L 26, blz. 31) vastgesteld.

- 14 Verzoekster, Daimler AG, is een Duitse autofabrikant die bepaalde personenauto's uitrust met hoogrendementsalternatoren van Robert Bosch (hierna: „litigieuze eco-innovaties”).
- 15 Overeenkomstig artikel 11 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, betreffende de certificering van CO₂-besparingen die uit eco-innovaties voortvloeien, heeft verzoekster het Kraftfahrt-Bundesamt (Duits federaal bureau voor het motorvoertuigenverkeer; hierna: „KBA”) verzocht om certificering van de CO₂-besparingen die voortvloeiden uit het gebruik van de litigieuze eco-innovaties in bepaalde van haar voertuigen. Dit verzoek werd ingewilligd.
- 16 In de loop van 2017 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, betreffende de toetsing van certificeringen, de certificeringen van verzoeksters CO₂-besparingen die voortvloeiden uit het gebruik van de litigieuze eco-innovaties, op ad-hocbasis geverifieerd.
- 17 De Commissie constateerde dat de door het KBA gecertificeerde CO₂-besparingen veel groter waren dan de CO₂-besparingen die konden worden bepaald volgens de testmethode die is beschreven in artikel 1, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2015/158 juncto de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2013/341/EU van de Commissie van 27 juni 2013 betreffende de goedkeuring van de Valeo Efficient Generation Alternator als innoverende technologie ter beperking van de CO₂-emissies van personenauto's uit hoofde van verordening nr. 443/2009 (PB 2013, L 179, blz. 98).
- 18 Bij schrijven van 7 maart 2018 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van de geconstateerde afwijkingen en een termijn van zestig dagen vastgesteld, waarbinnen zij kon aantonen dat de gecertificeerde CO₂-besparingen correct waren.
- 19 Op 16 maart 2018 heeft verzoekster de ontvangst van de brief van 7 maart 2018 bevestigd en telefonisch overleg met de Commissie voorgesteld.
- 20 Op 6 april 2018 vond een eerste telefoongesprek plaats, waarin verzoekster haar voornemen te kennen gaf feiten aan te voeren die het verschil zouden verklaren dat de Commissie tijdens haar ad-hocverificatie had geconstateerd.
- 21 Na besprekingen tussen verzoekster en de fabrikant van de litigieuze eco-innovaties enerzijds en tussen verzoekster en de Commissie anderzijds, heeft de Commissie op 28 mei 2018 de balans opgemaakt van de situatie en verzoekster verzocht verdere opmerkingen en bepaalde documenten in te dienen.
- 22 Na verdere besprekingen tussen verzoekster en de Commissie vond op 24 juli 2018 een tweede telefonisch overleg plaats tussen verzoekster, de fabrikant van de litigieuze eco-innovaties en de Commissie, waarin uitvoerig van gedachten is gewisseld over de redenen voor het verschil tussen de gecertificeerde CO₂-besparingen en die welke de Commissie in het kader van haar ad-hocverificatie had aangetoond.
- 23 Bij brief Ares(2018)5413709 van 22 oktober 2018 ter kennisgeving van het niet-meetellen van de door eco-innovaties verkregen gecertificeerde CO₂-besparingen die waren toegeschreven aan de met de hoogrendementsalternatoren van Bosch HED EL 7-150 en 175 plus uitgeruste voertuigen van Daimler AG (hierna: „bestreden handeling”), heeft de Commissie verzoekster in wezen meegedeeld dat zij, na haar besprekingen met laatstgenoemde en met de fabrikant van de litigieuze eco-innovaties, tot de slotsom was gekomen dat de geconstateerde verschillen in de niveaus van de CO₂-besparingen toe te schrijven waren aan de verschillen in de gebruikte testmethoden. Bijgevolg heeft de Commissie verzoekster meegedeeld dat de gecertificeerde CO₂-besparingen uit hoofde van uitvoeringsbesluit 2015/158 niet konden worden meegeteld bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies die voor haar golden voor 2017. Ten slotte heeft de Commissie verzoekster verzocht de lijst van de betrokken voertuigen te controleren en haar binnen een maand na ontvangst van de genoemde brief op te hoogte te brengen van fouten of omissies.

- 24 Bij brief van 22 november 2018 heeft verzoekster de lijst van betrokken voertuigen bevestigd en de bevindingen van de Commissie in de bestreden handeling betwist.
- 25 Bij brief van 7 februari 2019 heeft de Commissie geantwoord op de opmerkingen die verzoekster in haar brief van 22 november 2018 had geformuleerd.
- 26 Voorts heeft de Commissie op 3 april 2019 uitvoeringsbesluit (EU) 2019/583 ter bevestiging of wijziging van de voorlopige berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies en de specifieke emissiedoelstellingen voor fabrikanten van personenauto's voor het kalenderjaar 2017 en voor bepaalde fabrikanten van de Volkswagengroep voor de kalenderjaren 2014, 2015 en 2016 overeenkomstig verordening nr. 443/2009 (PB 2019, L 100, blz. 66) vastgesteld. In overweging 13 van dit uitvoeringsbesluit staat te lezen dat de gecertificeerde CO₂-besparingen die aan de litigieuze eco-innovaties zijn toegekend en door verzoekster zijn gebruikt, niet in aanmerking mogen worden genomen voor de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van verzoekster.

Procedure en conclusies van partijen

- 27 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 december 2018, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 28 Bij op 18 maart 2019 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 29 Op 6 mei 2019 heeft verzoekster haar opmerkingen over die exceptie neergelegd.
- 30 In het verzoekschrift verzoekt verzoekster het Gerecht:
- de bestreden handeling nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 31 In de exceptie van niet-ontvankelijkheid verzoekt de Commissie het Gerecht:
- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 32 In haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid verzoekt verzoekster het Gerecht:
- de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;
 - de Commissie een nieuwe termijn te stellen voor het indienen van het verweerschrift.
- 33 In het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht (voormalige Zevende kamer) de Commissie verzocht om schriftelijk te antwoorden op drie vragen. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 34 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de zaak op grond van artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering opnieuw toegewezen aan de Tweede kamer.

In rechte

- 35 Krachtens artikel 130, leden 1 en 7, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht op verzoek van de verwerende partij uitspraak doen over de niet-ontvankelijkheid of onbevoegdheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan. Aangezien de Commissie in casu heeft verzocht om uitspraak te doen over de niet-ontvankelijkheid, besluit het Gerecht, dat zich voldoende voorgelicht acht door de stukken van het dossier, om uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.
- 36 Tot staving van de exceptie van niet-ontvankelijkheid stelt de Commissie in wezen, in de eerste plaats, dat de bestreden handeling geen bindende rechtsgevolgen voor verzoekster sorteert, zodat er bij gebreke van een bezwarend besluit geen geldig voorwerp van beroep in de zin van artikel 263 VWEU bestaat. In dit verband betoogt de Commissie in wezen dat enkel uitvoeringsbesluit 2019/583, waarbij zij de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van verzoekster voor het jaar 2017 juridisch bindend heeft vastgesteld, rechtsgevolgen heeft. In de tweede plaats stelt zij dat verzoekster geen procesbelang heeft, zelfs wanneer haar recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in aanmerking wordt genomen.
- 37 Verzoekster betwist de argumenten van de Commissie. Zij betoogt dat de bestreden handeling op zichzelf al rechtstreeks haar rechtspositie aantast, ongeacht uitvoeringsbesluit 2019/583. De Commissie heeft in de bestreden handeling namelijk al in beginsel en op juridisch bindende wijze verklaard dat de uit de litigieuze eco-innovaties voortvloeiende gecertificeerde CO₂-besparingen niet in aanmerking mogen worden genomen ten gunste van verzoekster. Bijgevolg kan verzoekster niet worden verzocht op te komen tegen de tenuitvoerlegging van dat besluit krachtens uitvoeringsbesluit 2019/583.
- 38 Volgens artikel 263 VWEU staat beroep tot nietigverklaring open tegen handelingen, andere dan aanbevelingen of adviezen, die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben.
- 39 Om uit te maken of een handeling vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring, moet op de inhoud van de handeling worden gelet en is de vorm waarin die handeling is gegoten, hierbij in beginsel zonder belang. Enkel maatregelen waarmee bindende rechtsgevolgen worden beoogd die de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, vormen handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring (arrest van 19 januari 2017, Commissie/Total en Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, punten 35 en 36).
- 40 Met name handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande interne procedure tot stand komen, zijn in beginsel slechts voor beroep vatbare handelingen wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen; hiertoe behoren voorlopige maatregelen ter voorbereiding van het definitieve besluit dus niet (arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 10, en 27 juni 1995, Guérin automobiles/Commissie, T-186/94, EU:T:1995:114, punt 39).
- 41 Het zou slechts anders zijn indien handelingen of besluiten die in de loop van de voorbereidende procedure tot stand zijn gekomen, zelf het einde markeren van een bijzondere procedure die onderscheiden is van die welke de instelling in staat moet stellen ten gronde te beslissen (arrest van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 11, en beschikking van 9 juni 2004, Camós Grau/Commissie, T-96/03, EU:T:2004:172, punt 30).
- 42 Voorts kan tegen een tussenhandeling geen beroep worden ingesteld indien het vaststaat dat de eventuele onrechtmatigheid daarvan kan worden aangevoerd tot staving van een beroep tegen het eindbesluit ter voorbereiding waarvan deze handeling is vastgesteld. Onder dergelijke omstandigheden waarborgt het beroep tegen het besluit waarmee de procedure wordt beëindigd voldoende rechtsbescherming (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P

en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 53; zie in die zin ook arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 12, en 24 juni 1986, AKZO Chemie en AKZO Chemie UK/Commissie (53/85, EU:C:1986:256, punt 19).

- 43 Derhalve moet worden nagegaan of de bestreden handeling de belangen van verzoekster aantast doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigt, en als zodanig een bezwarend besluit vormt.
- 44 Ter beantwoording van deze vraag moeten eerst het regelgevingskader waarvan de bestreden handeling deel uitmaakt en uitvoeringsbesluit 2019/583 worden geanalyseerd en moet daarna de inhoud van die handeling worden onderzocht.
- 45 Wat in de eerste plaats het regelgevingskader betreft, moet worden benadrukt dat het in casu gaat om de regeling inzake eco-innovaties die is neergelegd in artikel 12 van verordening nr. 443/2009 en afgebakend in uitvoeringsverordening nr. 725/2011.
- 46 Zoals in de punten 7 en 8 supra in herinnering is gebracht, stimuleert verordening nr. 443/2009 de ontwikkeling van eco-innovaties door in artikel 12 ervan te voorzien in de mogelijkheid voor de fabrikanten van een vermindering van hun gemiddelde specifieke CO₂-emissies wanneer zij hun voertuigen uitrusten met innoverende technologieën die CO₂-besparingen mogelijk maken. Het is dus een stimuleringsregeling die is opgezet om fabrikanten te begunstigen die in eco-innovatie investeren. Voorts bepaalt artikel 12, lid 2, van verordening nr. 443/2009 dat de Commissie, door middel van uitvoeringshandelingen, gedetailleerde bepalingen vaststelt voor een procedure om innoverende technologieën goed te keuren die CO₂-besparingen van personenauto's mogelijk maken.
- 47 In deze context is uitvoeringsverordening nr. 725/2011 vastgesteld. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat deze volgens artikel 1 ervan tot doel heeft de in artikel 12 van verordening nr. 443/2009 bedoelde procedure vast te stellen die moet worden gevolgd ten aanzien van de goedkeuringsaanvraag voor en de beoordeling, goedkeuring en certificering van innoverende technologieën die de CO₂-emissies van personenauto's beperken.
- 48 Bijgevolg zijn de procedure voor de goedkeuring van een innoverende technologie als eco-innovatie en die voor de certificering van CO₂-besparingen die voortvloeien uit eco-innovaties waarin uitvoeringsverordening nr. 725/2011 voorziet, onlosmakelijk verbonden met de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van fabrikanten zoals gedefinieerd door verordening nr. 443/2009. In dit verband zij erop gewezen dat de goedkeuring als eco-innovatie en de certificering van CO₂-besparingen die een fabrikant verkrijgt krachtens uitvoeringsverordening nr. 725/2011 geen ander doel nastreven dan de vermindering van de gemiddelde specifieke emissies van een fabrikant en niet worden gebruikt in een andere context dan die van verordening nr. 443/2009.
- 49 In deze zin moet erop worden gewezen dat de uitvoeringsbesluiten die door de Commissie worden vastgesteld na de goedkeuringsprocedure van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 zijn gebaseerd op artikel 12, lid 4, van verordening nr. 443/2009 en in hun titels uitdrukkelijk vermelden dat ze een technologie willen goedkeuren als innoverende technologie ter beperking van de CO₂-emissies van personenauto's.
- 50 Bijgevolg stelt uitvoeringsverordening nr. 725/2011 het wettelijke kader vast voor de regeling van eco-innovaties in de context van de toepassing van verordening nr. 443/2009, en meer specifiek voor de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van fabrikanten.
- 51 In de tweede plaats moet er, wat de inhoud van de bestreden handeling betreft, worden opgemerkt dat deze – zoals in de punten 16 tot en met 23 hierboven is vermeld – aan verzoekster is toegezonden na een verificatie op ad-hocbasis door de Commissie overeenkomstig artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011. Met deze handeling heeft de Commissie verzoekster in wezen meegedeeld dat zij, na haar besprekingen met verzoekster en de fabrikant van de litigieuze

eco-innovaties, tot de slotsom was gekomen dat de geconstateerde verschillen in de niveaus van de gecertificeerde CO₂-besparingen toe te schrijven waren aan de verschillen in de gebruikte testmethoden. Bijgevolg heeft de Commissie verzoekster meegedeeld dat de gecertificeerde CO₂-besparingen, gelet op uitvoeringsbesluit 2015/158, niet konden worden meegeteld bij de berekening van haar gemiddelde specifieke CO₂-emissies voor 2017. Tot slot heeft de Commissie verzoekster verzocht de lijst van de betrokken voertuigen te controleren en haar binnen een maand na ontvangst van genoemde handeling in kennis te stellen van fouten of omissies.

- 52 Verzoekster merkt op dat artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, waarop de bestreden handeling is gebaseerd, de Commissie de mogelijkheid biedt van een specifieke verificatieprocedure op ad-hocbasis en haar machtigt geen rekening te houden met gecertificeerde CO₂-besparingen bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant voor het volgende kalenderjaar. De bevoegdheid om een besluit te nemen over het niet-meetellen van de gecertificeerde besparingen vormt derhalve, in het licht van de algemene opzet van de wet, het eindpunt van de verificatieprocedure als bedoeld in artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, die verschilt van de procedure van artikel 12 van verordening nr. 443/2009. Bijgevolg moet de verwijzing door de Commissie in de bestreden handeling naar artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, samen met de verklaring dat de gecertificeerde CO₂-besparingen niet kunnen worden meegeteld, worden beschouwd als een besluit op basis van artikel 12, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, dat precies deze bevoegdheid aan de Commissie toekent.
- 53 Verzoekster benadrukt in het bijzonder dat, gelet op de context en de verwijzing naar artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011, de formulering „may not”, die is gebruikt in de vierde alinea van de bestreden handeling in de volzin „[a]s 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” ([b]ijgevolg stelt de Commissie u bij dezen in kennis van de aan eco-innovatie toe te schrijven CO₂-besparingen, welke onder verwijzing naar [uitvoeringsbesluit 2015/158] zijn gecertificeerd, die niet konden worden meegeteld bij de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van Daimler AG in 2017), moet worden begrepen als een principeverklaring en niet als louter een „kennisgeving” of de enkele mogelijkheid van een toekomstige maatregel.
- 54 Dit betoog kan echter niet worden gevolgd.
- 55 Dienaangaande moet er, in de eerste plaats, aan worden herinnerd dat artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 het volgende bepaalt:

„1. De Commissie zorgt ervoor dat de certificeringen en de CO₂-besparingen die aan individuele voertuigen worden toegeschreven, op ad-hocbasis worden geverifieerd.

Wanneer de Commissie constateert dat de gecertificeerde CO₂-besparingen afwijken van de besparingen die zij aan de hand van de desbetreffende testmethode of -methoden heeft geverifieerd, stelt zij de fabrikant van haar bevindingen in kennis.

De Commissie kan ook, wanneer zij constateert of erover wordt geïnformeerd dat er sprake is van afwijkingen of inconsistenties in de testmethode of de innoverende technologie ten opzichte van de informatie die zij in het kader van de aanvraag voor de goedkeuring van de innoverende technologie als eco-innovatie had ontvangen, dit melden aan de fabrikant.

De fabrikant kan de Commissie binnen zestig dagen na ontvangst van de kennisgeving informatie doen toekomen waaruit blijkt dat de gecertificeerde CO₂-besparingen nauwkeurig zijn. Op verzoek van de Commissie wordt het in artikel 7, lid 3, bedoelde rapport over de wisselwerking van de verschillende eco-innovaties toegezonden.

2. Wanneer de in lid 1 bedoelde informatie niet binnen de aangegeven termijn wordt verstrekt, of wanneer de Commissie constateert dat geen bevredigende informatie is verstrekt, kan zij besluiten om de gecertificeerde CO₂-besparingen niet meer mee te tellen bij de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van die fabrikant voor het volgende kalenderjaar.
3. Een fabrikant wiens gecertificeerde CO₂-besparingen niet meer meetellen, mag een nieuwe certificering van de betrokken voertuigen volgens de procedure van artikel 11 aanvragen, of, in voorkomend geval, een verzoek tot wijziging van het besluit in overeenstemming met artikel 12 bis indienen, dat wordt ondersteund door het bewijs dat nodig is om de deugdelijkheid van de testmethode en het niveau van de CO₂-besparingen door de innoverende technologie te bevestigen.”
- 56 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de Commissie in het kader van de bestreden handeling van 22 oktober 2018 in het licht van de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van verzoekster voor 2017 heeft meegedeeld dat zij op grond van haar verificaties met betrekking tot de besparingen die voortvloeiden uit de litigieuze eco-innovaties niet tot dezelfde resultaten kon komen als die welke door verzoekster waren opgegeven en dat zij de gecertificeerde CO₂-besparingen daarom niet zou meetellen.
- 57 Bovendien werd verzoekster bij de bestreden handeling weliswaar in kennis gesteld van de gevolgen van de constatering van de Commissie voor het jaar 2017, doch dit neemt niet weg dat, zoals ook blijkt uit de bestreden handeling, het enige gevolg waarin in casu is voorzien in geval van geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de CO₂-besparingen erin bestaat dat de Commissie de gecertificeerde CO₂-besparingen niet meetelt bij de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van de fabrikant.
- 58 De Commissie bepaalt dus met het oog op een dergelijke berekening of deze besparingen buiten beschouwing moeten worden gelaten. Zo bezien zijn gecertificeerde CO₂-besparingen gegevens, net als andere gegevens die door de lidstaten worden verzameld en doorgegeven aan de Commissie, overeenkomstig artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 443/2009. Zoals de Commissie heeft benadrukt in antwoord op een vraag die is gesteld in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang, vormt het onderzoek van de vraag of de CO₂-besparingen die voortvloeien uit het gebruik van eco-innovaties overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 443/2009 zijn meegeteld bij het bepalen van de emissieprestaties van een fabrikant, een integraal onderdeel van de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van de betrokken fabrikant, zoals bepaald in artikel 8 van verordening nr. 443/2009. Bijgevolg valt, zoals de Commissie heeft aangegeven, het besluit om de gecertificeerde CO₂-besparingen al dan niet mee te tellen noodzakelijkerwijs samen met de vaststelling van het in artikel 8, lid 5, van verordening nr. 443/2009 bedoelde besluit.
- 59 In deze zin omvat de in artikel 8 van verordening nr. 443/2009 bedoelde berekening zowel de bepaling van de gegevens die in aanmerking worden genomen als de toepassing van wiskundige formules op dergelijke gegevens, zodat er niet van kan worden uitgegaan dat de Commissie een besluit neemt over de in aanmerking te nemen gegevens en een ander afzonderlijk besluit over de berekening zelf. In die omstandigheden is de bestreden handeling, voor zover deze beoogt voornoemde besparingen niet mee te tellen, slechts een voorbereidende maatregel in de procedure die leidt tot de vaststelling, op basis van artikel 8 van verordening nr. 443/2009, van het besluit betreffende de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van een fabrikant.
- 60 Het feit dat uit de bestreden handeling inderdaad volgt dat de Commissie met betrekking tot de gecertificeerde CO₂-besparingen tot een slotsom was gekomen die de berekening van verzoeksters gemiddelde specifieke CO₂-emissies kon beïnvloeden, betekent echter niet dat dit een definitief besluit is dat is vastgesteld in het kader van een procedure die losstaat van die welke heeft geleid tot de vaststelling van uitvoeringsbesluit 2019/583. Uit het feit dat de bestreden handeling juist gewag maakt van de toekomstige berekening van verzoeksters gemiddelde specifieke CO₂-emissies, blijkt immers dat de bestreden handeling niet definitief is en slechts een fase vormt van de procedure die tot de

berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van verzoekster moet leiden. In deze zin moet eraan worden herinnerd dat artikel 8, lid 4, van verordening nr. 443/2009 bepaalt dat de Commissie elke fabrikant in kennis stelt van de hem betreffende voorlopige berekening, zodat deze overeenkomstig artikel 8, lid 5, van die verordening fouten in de gegevens die bij de berekening in aanmerking worden genomen aan de Commissie kan meedelen. De inkennisstelling van verzoekster via de bestreden handeling maakt dus deel uit van de dialoog die de Commissie en de fabrikanten zijn aangegaan met het oog op de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van deze laatsten.

- 61 In dit verband zij er overigens op gewezen dat de Commissie in de overwegingen 11 tot en met 13 van uitvoeringsbesluit 2019/583 melding heeft gemaakt van de ad-hocverificatie die zij had verricht met betrekking tot de door verzoekster toegepaste litigieuze eco-innovaties, van het resultaat van dit onderzoek, namelijk dat de gecertificeerde CO₂-besparingen van twee efficiënte alternatoren in bepaalde door verzoekster vervaardigde voertuigen niet waren bevestigd door de verificatie, en ten slotte van het gevolg van een dergelijke bevinding: de niet-inaanmerkingneming van deze gecertificeerde besparingen voor de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van verzoekster voor 2017, zijnde het onderwerp van genoemd uitvoeringsbesluit.
- 62 Ook al geeft de bestreden handeling het standpunt weer dat het directoraat-generaal Klimaat van de Commissie heeft ingenomen aan het einde van de in artikel 12 van verordening nr. 725/2011 bedoelde ad-hocverificatie van de certificeringen, dit bepaalt bovendien niet definitief het standpunt van de Commissie zelf. Alleen het standpunt dat de Commissie in uitvoeringsbesluit 2019/583 heeft ingenomen, kan de rechtspositie van haar geadresseerden of van een andere hierdoor rechtstreeks en individueel geraakt persoon, zoals verzoekster, aanzienlijk wijzigen (zie in die zin en naar analogie beschikking van 22 november 2007, Investire Partecipazioni/Commissie, T-418/05, niet gepubliceerd, EU:T:2007:354, punt 39).
- 63 Bijgevolg is de bestreden handeling, hoewel zij een beoordeling bevat betreffende de gecertificeerde CO₂-besparingen van verzoekster, niet het definitieve besluit. Het definitieve besluit is namelijk het besluit dat de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van de fabrikanten bevat, in dit geval uitvoeringsbesluit 2019/583, waarin het niet-meetellen van de gecertificeerde CO₂-besparingen concreet vorm krijgt. Uitvoeringsbesluit 2019/583 is daarom de enige maatregel die de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van de fabrikanten, inclusief verzoekster, duidelijk bepaalt en die derhalve gevolgen sorteert voor de rechtspositie van laatstgenoemde.
- 64 Dienaangaande zij opgemerkt dat verzoekster de mogelijke onrechtmatigheid van de bestreden handeling kan aanvoeren in het kader van een tegen uitvoeringsbesluit 2019/583 ingesteld beroep tot nietigverklaring, aangezien dat besluit specifiek verwijst naar de vaststellingen die de Commissie tijdens de ad-hocverificatie van de litigieuze certificeringen heeft geformuleerd.
- 65 Wat ten slotte, in de derde plaats, verzoeksters argument betreft dat de bestreden handeling een besluit vormt tot uitvoering van de aan de Commissie op grond van artikel 12, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 verleende bevoegdheden moet worden opgemerkt dat dit lid uitsluitend betrekking heeft op de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van de fabrikant voor het volgende kalenderjaar, terwijl de bestreden handeling betrekking heeft op de berekening van deze emissies voor 2017.
- 66 Zelfs indien de bestreden handeling gevolgen kan hebben voor de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van de fabrikant voor het volgende kalenderjaar, dat wil zeggen voor 2019, dan staat het verzoekster voorts hoe dan ook vrij om de mogelijke onrechtmatigheid ervan aan te voeren in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen het uitvoeringsbesluit waarbij de voorlopige berekening van haar gemiddelde specifieke CO₂-emissies voor dat jaar wordt bevestigd of gewijzigd.

- 67 Bijgevolg moet de bestreden handeling worden beschouwd als een voorbereidende maatregel in de procedure ter berekening van verzoeksters gemiddelde specifieke CO₂-emissies; zij kan derhalve geen voorwerp van een beroep tot nietigverklaring zijn.
- 68 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door de andere argumenten die verzoekster naar voren brengt om aan te tonen dat de bestreden handeling reeds gevolgen heeft gesorteerd die haar rechtspositie hebben aangetast.
- 69 In de eerste plaats betoogt verzoekster dat de bestreden handeling op zich reeds rechtstreeks haar rechtspositie aantast, en dit onafhankelijk van uitvoeringsbesluit 2019/583, aangezien zij niet langer het recht heeft de gecertificeerde CO₂-besparingen op te nemen in het certificaat van overeenstemming en dat het KBA niet langer gemachtigd is om de gecertificeerde CO₂-besparingen in haar voordeel in de typegoedkeuringsdocumentatie te vermelden.
- 70 In dit verband moet worden opgemerkt dat dergelijke gevolgen niet uitdrukkelijk zijn genoemd in artikel 12 van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 en noch noodzakelijkerwijs, noch automatisch voortvloeien uit de vaststellingen van de Commissie die leiden tot het niet-meetellen van gecertificeerde CO₂-besparingen bij de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van een fabrikant. Lid 3 van dit artikel, dat betrekking heeft op de acties die de fabrikant kan ondernemen in een dergelijke situatie, bepaalt namelijk dat deze fabrikant een nieuwe certificering kan aanvragen of kan verzoeken om wijziging van het goedkeuringsbesluit. In dit stadium is echter geen wijziging of herziening van de door de fabrikant afgegeven certificaten van overeenstemming en de door de nationale goedkeuringsinstantie verstrekte typegoedkeuringsdocumenten vereist. Ten slotte heeft de Commissie in antwoord op een vraag van het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang bevestigd dat de typegoedkeuringsdocumentatie en het certificaat van overeenstemming niet onjuist worden nadat er is vastgesteld dat de gecertificeerde CO₂-besparingen niet kunnen worden meegeteld bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant.
- 71 In de tweede plaats merkt verzoekster op dat het feit dat artikel 12, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 de fabrikant de mogelijkheid biedt om een nieuwe certificering aan te vragen, aantoont dat het besluit betreffende het niet-meetellen van de gecertificeerde CO₂-besparingen, juridisch bindend is.
- 72 Dit argument is niet relevant om te bepalen of de bestreden handeling al dan niet een voorbereidende maatregel is. De mogelijkheid die de fabrikant wordt geboden door artikel 12, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 725/2011 heeft namelijk hoe dan ook geen invloed op de berekening van zijn gemiddelde specifieke CO₂-emissies voor een jaar waarin de gecertificeerde CO₂-besparingen niet zijn meegeteld. Het feit dat er in dat artikel sprake is van een „fabrikant wiens gecertificeerde CO₂-besparingen niet meer meetellen” toont aan dat de mogelijkheid om een nieuwe certificering aan te vragen openstaat voor een fabrikant wiens situatie definitief is geworden, met andere woorden voor een fabrikant voor wie vaststaat dat de gecertificeerde CO₂-besparingen niet zijn meegeteld, wat, zoals is vermeld in de punten 58 en 63 supra, volgt uit het definitieve besluit met betrekking tot de berekening van de gemiddelde specifieke emissies van fabrikanten.
- 73 Wat, in de derde plaats, het argument van verzoekster betreft dat de bestreden handeling haar rechtspositie rechtstreeks aantast, aangezien zij haar voertuigen niet langer kan verkopen met een certificaat van overeenstemming waaruit de CO₂-besparingen blijken, zij erop gewezen dat, zoals in punt 70 supra is vastgesteld, het certificaat van overeenstemming niet onjuist wordt. Voorts zij erop gewezen dat zelfs indien, zoals verzoekster stelt, de certificering van de CO₂-besparingen een verkoopargument kan vormen in de huidige context waarin de consument steeds meer oog heeft voor de gevolgen van het gebruik van de auto voor het milieu, dit hoe dan ook niet betekent dat de intrekking van een dergelijke certificering vanuit dit perspectief kan worden beschouwd als een aantasting van de rechtspositie van verzoekster. Het feit dat een verkoopargument niet langer kan

worden gebruikt, kan immers niet worden beschouwd als het bewijs voor een inbreuk op een door verzoekster verworven recht. Bovendien blijft verzoekster vrij haar voertuigen te verkopen. Bijgevolg kan zij niet aanvoeren dat haar rechtspositie is aangetast.

- 74 In de vierde plaats voorzag de bestreden handeling volgens verzoekster in een voortzetting van de besprekingen tussen haar en de Commissie, maar enkel over de kwestie van de lijst van de betrokken voertuigen. De Commissie heeft dus de litigieuze materiële vraag betreffende het niet-meetellen van de gecertificeerde CO₂-besparingen definitief beslecht. Bij brief van 22 november 2018 heeft verzoekster uitdrukkelijk verzocht om intrekking van het vastgestelde besluit en heeft zij de eerdere uitwisseling van argumenten niet voortgezet.
- 75 Dienaangaande zij opgemerkt dat uit de bestreden handeling inderdaad blijkt dat de Commissie van verzoekster uitsluitend opmerkingen over de lijst van betrokken voertuigen verwachtte. De vijfde alinea van genoemde handeling verwijst naar mogelijke fouten of omissies in de lijst van betrokken voertuigen, hetgeen wordt bevestigd door het feit dat de slotsom van deze alinea in wezen is dat de lijst, bij gebreke van eventuele opmerkingen van verzoekster, als correct moet worden beschouwd. Maar ook al heeft de Commissie verzoekster alleen uitgenodigd om de lijst van betrokken voertuigen te controleren, toch blijft onverlet dat zij daarmee verzoekster heeft laten weten dat zij voornemens was de dialoog met haar te willen voortzetten. Niet alleen heeft verzoekster in haar brief van 22 november 2018 uiteengezet waarom zij het niet eens was met de slotsom van de Commissie met betrekking tot de verificaties van de gecertificeerde CO₂-besparingen die in casu aan de orde zijn, maar de Commissie heeft in haar brief van 7 februari 2019 ook geantwoord op de opmerkingen van verzoekster, wat aantoont dat de dialoog hierover met haar niet was afgesloten. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Commissie in de brief van 7 februari 2019 bij wijze van slotsom in wezen heeft aangegeven dat zij bezig was met de afronding van uitvoeringsbesluit 2019/583, waarin zij verklaarde van plan te zijn gedetailleerde redenen te geven voor het niet-meetellen van de gecertificeerde CO₂-besparingen.
- 76 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden handeling, zoals de Commissie heeft betoogd, een voorbereidende maatregel en derhalve geen voor beroep vatbare handeling is. Bij gebreke van een handeling die bezwarend is voor verzoekster, moet het beroep daarom niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 77 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 78 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in haar eigen kosten en in die van de Commissie te worden verwezen.

HET GERECHT (Tweede kamer)

beschikt:

- 1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**
- 2) **Daimler AG wordt verwezen in de kosten.**

Luxemburg, 22 januari 2020.

De griffier
E. Coulon

De president
V. Tomljenović