Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 11. April 2018 [1]

Rechtssache C-668/16

Europäische Kommission
gegen

Bundesrepublik Deutschland

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 2007/46/EG – Verantwortlichkeit der nationalen Behörden – Maßnahmen in Bezug auf die Übereinstimmung der Fahrzeuge mit den technischen Anforderungen – Abwägung der Konformitätsabweichung gegen Sicherheitsrisiken – Pflichten des Herstellers – Sanktionen – Richtlinie 2006/40/EG – Grenzwert für Emissionen der Klimaanlagen von Kraftfahrzeugen – Umgehung der Richtlinie“

1. Im Rahmen der vorliegenden Rechtssache erhebt die Europäische Kommission auf der Grundlage von Art. 258 Abs. 2 AEUV Klage auf Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus einigen spezifischen Bestimmungen des vereinheitlichten Systems der Genehmigung von Fahrzeugen, insbesondere aus den Art. 12 und 30 sowie Art. 46 der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge [2] (im Folgenden: Rahmenrichtlinie), verstoßen hat. Außerdem macht die Kommission geltend, die Bundesrepublik Deutschland habe ein Verhalten gezeigt, das eine Umgehung der Richtlinie 2006/40/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Emissionen aus Klimaanlagen in Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG des Rates [3] (im Folgenden: Klimaanlagen-Richtlinie) darstelle.

2. Der Gerichtshof wird im vorliegenden Verfahren insbesondere über das Ermessen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der *Ex-post*-Kontrolle der Konformität von Fahrzeugen nach der Rahmenrichtlinie, über die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten gegen den Hersteller, der gegen seine Pflichten verstoßen hat, zu verhängen haben, sowie über die Tragweite des Begriffs „Fahrzeugtyp“ nach der Rahmenrichtlinie zu entscheiden haben.

1 Originalsprache: Italienisch.

2 ABl. 2007, L 263, S. 1. Bisher ist nur Art. 4 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie Gegenstand der Auslegung durch den Gerichtshof im Rahmen der Beurteilung der Begründetheit einer Vertragsverletzungsklage gewesen. Vgl. Urteile vom 20. März 2014, Kommission/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173), und vom 20. März 2014, Kommission/Litauen (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 ABl. 2006, L 161, S. 15.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Klimaanlagen-Richtlinie

3. Die Klimaanlagen-Richtlinie bestimmt in Art. 5 Abs. 4: „Mit Wirkung vom 1. Januar 2011 erteilen die Mitgliedstaaten keine EG-Typgenehmigung und keine Betriebserlaubnis mit einzelstaatlicher Geltung mehr für einen Fahrzeugtyp, dessen Klimaanlage darauf ausgelegt ist, fluorierte Treibhausgase mit einem GWP-Wert über 150 zu enthalten."

B. Rahmenrichtlinie

4. Im dritten Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie heißt es: „Die technischen Anforderungen für Systeme, Bauteile, selbstständige technische Einheiten und Fahrzeuge sollten in Rechtsakten harmonisiert und spezifiziert werden. Diese Rechtsakte sollten vor allem auf eine hohe Verkehrssicherheit, hohen Gesundheits- und Umweltschutz, rationelle Energienutzung und wirksamen Schutz gegen unbefugte Benutzung abzielen." Außerdem stellt Satz 1 des 14. Erwägungsgrundes der Rahmenrichtlinie Folgendes klar: „Mit den Rechtsvorschriften für die Genehmigung von Fahrzeugen soll in erster Linie sichergestellt werden, dass neue Fahrzeuge, Bauteile und selbstständige technische Einheiten, die in Verkehr gebracht werden, ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau bieten." Ihr 17. Erwägungsgrund hat folgenden Wortlaut: „Diese Richtlinie stellt eine Reihe spezifischer Sicherheitsanforderungen im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit dar … Daher müssen Vorschriften erlassen werden, um sicherzustellen, dass der Hersteller für den Fall ernster Risiken für Verbraucher, die von einem Fahrzeug aufgrund der Anwendung der vorliegenden Richtlinie oder der in Anhang IV aufgeführten Rechtsakte ausgehen, wirksame Schutzmaßnahmen getroffen hat, einschließlich des Rückrufs von Fahrzeugen. …"

5. Art. 3 Ziff. 17 definiert den Begriff „Typ eines Fahrzeugs" wie folgt: „Fahrzeuge einer bestimmten Fahrzeugklasse, die sich zumindest hinsichtlich der in Anhang II Teil B aufgeführten wesentlichen Merkmale nicht unterscheiden. Ein Fahrzeugtyp kann Varianten und Versionen im Sinne des Anhangs II Teil B umfassen".

6. Art. 4 Abs. 1 sieht vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … sicher[stellen], dass Hersteller, die eine Genehmigung beantragen, ihre Pflichten gemäß dieser Richtlinie erfüllen", und bestimmt sodann in den Abs. 2 und 3, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … eine Genehmigung für Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten nur [erteilen], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen", und dass „[d]ie Mitgliedstaaten … die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten nur [gestatten], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen".

7. Art. 6 Abs. 6 über die Verfahren für die Erteilung der EG-Typgenehmigung bestimmt: „Der Hersteller reicht den Antrag bei der Genehmigungsbehörde ein. Für ein und denselben Fahrzeugtyp kann nur ein einziger Antrag in nur einem einzigen Mitgliedstaat eingereicht werden. Für jeden zu genehmigenden Typ ist ein gesonderter Antrag einzureichen."

8. Art. 12 („Übereinstimmung der Produktion") sieht in Abs. 1 Folgendes vor: „Der Mitgliedstaat, der eine EG-Typgenehmigung erteilt, ergreift die notwendigen Maßnahmen nach Anhang X, um – erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten – zu überprüfen, ob geeignete Vorkehrungen getroffen wurden, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten mit dem genehmigten Typ übereinstimmen." Dieser Artikel bestimmt in Abs. 3: „Stellt ein Mitgliedstaat, der eine EG-Typgenehmigung erteilt hat, fest, dass die in Absatz 1 genannten Vorkehrungen nicht angewandt

werden, erheblich von den festgelegten Vorkehrungen und Kontrollplänen abweichen oder nicht mehr angewandt werden, obwohl die Produktion nicht eingestellt wurde, so ergreift dieser Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen – einschließlich des Entzugs der Typgenehmigung –, um sicherzustellen, dass das Verfahren zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion ordnungsgemäß eingehalten wird."

9. Art. 17 Abs. 1 bestimmt: „Eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge verliert ihre Gültigkeit in jedem der folgenden Fälle:

…

b) wenn die Produktion des genehmigten Fahrzeugs freiwillig endgültig eingestellt wird,

…"

10. Art. 29 Abs. 1 Satz 1 sieht Folgendes vor: „Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellen oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden, obwohl sie den für sie geltenden Anforderungen entsprechen oder ordnungsgemäß gekennzeichnet sind, so kann er die Zulassung solcher Fahrzeuge oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme solcher Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten in seinem Hoheitsgebiet für eine Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen."

11. In Art. 30 Abs. 1 heißt es: „Stellt der Mitgliedstaat, der eine EG-Typgenehmigung erteilt hat, fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten, die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder einem Genehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem Typ übereinstimmen, für den er die Genehmigung erteilt hat, so ergreift er die notwendigen Maßnahmen, einschließlich erforderlichenfalls eines Entzugs der Typgenehmigung, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten mit dem jeweils genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden. Die Genehmigungsbehörde dieses Mitgliedstaats unterrichtet die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten von den ergriffenen Maßnahmen."

12. Art. 32 bestimmt:

„(1) Muss ein Hersteller, dem eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erteilt wurde, bereits verkaufte, zugelassene oder in Betrieb genommene Fahrzeuge nach einem Rechtsakt oder nach der Richtlinie 2001/95/EG zurückrufen, weil von einem oder mehreren Systemen oder Bauteilen oder von einer oder mehreren selbstständigen technischen Einheiten, mit denen diese Fahrzeuge ausgerüstet sind, ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht, unabhängig davon, ob sie nach der vorliegenden Richtlinie ordnungsgemäß genehmigt sind, so teilt er dies unverzüglich der Genehmigungsbehörde mit, die die Genehmigung für die Fahrzeuge erteilt hat.

(2) Der Hersteller muss der Genehmigungsbehörde Abhilfemaßnahmen vorschlagen, die geeignet sind, das in Absatz 1 genannte Risiko zu beseitigen. Die Genehmigungsbehörde unterrichtet die Behörden der anderen Mitgliedstaaten unverzüglich über die vorgeschlagenen Maßnahmen.

…"

13. Art. 46 hat folgenden Wortlaut: „Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie, insbesondere gegen die in Artikel 31 vorgesehenen oder sich daraus ergebenden Verbote und die in Anhang IV Teil I aufgeführten Rechtsakte, anzuwenden sind, und ergreifen alle für ihre Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis zum 29. April 2009 sowie etwaige Änderungen so bald wie möglich mit."

C. Deutsches Recht

14. § 7 der EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (im Folgenden: EG-FGV) vom 3. Februar 2011 in der zuletzt durch Art. 4 der Verordnung vom 19. Oktober 2012 geänderten Fassung bestimmt: „Die EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erlischt, wenn neue Anforderungen eines für das genehmigte Fahrzeug geltenden Rechtsakts im Sinne des Artikels 3 Nummer 1 der Richtlinie 2007/46/EG für die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme neuer Fahrzeuge verbindlich werden und eine Änderung der Genehmigung nicht möglich ist. Sie erlischt auch bei endgültiger Einstellung der Produktion des genehmigten Typs eines Fahrzeugs. Der Hersteller hat die Einstellung der Produktion dem Kraftfahrt-Bundesamt [(im Folgenden: KBA)] mitzuteilen".

15. § 25 EG-FGV sieht vor:

„(1) Stellt das [KBA] fest, dass Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, kann es die erforderlichen Maßnahmen nach den für den jeweiligen Typ anwendbaren Richtlinien 2007/46/EG, 2002/24/EG und 2003/37/EG anordnen, um die Übereinstimmung der Produktion mit dem genehmigten Typ sicherzustellen.

(2) Das [KBA] kann zur Beseitigung aufgetretener Mängel und zur Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit auch bereits im Verkehr befindlicher Fahrzeuge, selbstständiger technischer Einheiten oder Bauteile nachträglich Nebenbestimmungen anordnen.

(3) Das [KBA] kann die Typgenehmigung ganz oder teilweise widerrufen oder zurücknehmen, insbesondere wenn festgestellt wird, dass

1. Fahrzeuge mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder selbstständige technische Einheiten oder Bauteile mit einer vorgeschriebenen Kennzeichnung nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen,

2. von Fahrzeugen, selbstständigen technischen Einheiten oder Bauteilen ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht,

3. der Hersteller nicht über ein wirksames System der Überwachung der Übereinstimmung der Produktion verfügt oder dieses System nicht in der vorgesehenen Weise anwendet

oder

4. der Inhaber der Typgenehmigung gegen die mit der Typgenehmigung verbundenen Auflagen verstößt."

II. Sachverhalt und Vorverfahren

16. Die Klimaanlagen-Richtlinie, die seit Juli 2006 in Kraft ist, sieht insbesondere vor, dass in den Klimaanlagen aller nach dem 1. Januar 2011 genehmigten Fahrzeugtypen ein Kältemittel mit einem Treibhauspotenzial von nicht mehr als 150 eingesetzt werden muss. Sie schreibt jedoch keine bestimmte Art von Kältemittel vor.

17. In diesem Kontext sind die europäischen Fahrzeughersteller im Jahr 2009 in einem internationalen Normungsprozess übereingekommen, die Kühlflüssigkeit mit der Bezeichnung R1234yf (im Folgenden: Kältemittel R1234yf) zu verwenden. Im Jahr 2012 entstanden aufgrund von Lieferengpässen bei dieser Kühlflüssigkeit aufgrund der Zerstörung der betreffenden Produktionsstätten durch den Tsunami von Fukushima Probleme für die tatsächliche Anwendung der Anforderungen nach der Klimaanlagen-Richtlinie. In Reaktion auf dieses Ereignis nahm die Kommission infolge der von den nationalen Behörden insoweit gestellten Ersuchen um Klarstellung eine Mitteilung an, in der sie die Mitgliedstaaten davon unterrichtete, dass sie zumindest so lange keine Vertragsverletzungsverfahren wegen mangelnder Richtlinienkonformität von Fahrzeugen einleiten werde, bis das Kältemittel R1234yf wieder verfügbar sei, diese Untätigkeit jedoch keinesfalls länger als bis zum 31. Dezember 2012 andauern werde [4]. Dies bedeutete, dass nach diesem Zeitpunkt die Hersteller die bis dahin verwendete Kühlflüssigkeit, nämlich diejenige mit der Bezeichnung R134a (im Folgenden: Kältemittel R134a), deren Treibhauspotenzial erheblich über dem Grenzwert der Klimaanlagen-Richtlinie lag, nicht mehr verwenden hätten können [5].

18. Anfang Januar 2013 normalisierten sich die Lieferbedingungen für das Kältemittel R1234yf.

19. Am 3. März 2011, 8. Juni 2011 und 18. Oktober 2012 genehmigte das KBA als zuständige deutsche Behörde für die Genehmigung von Fahrzeugen auf Antrag der Daimler AG (im Folgenden: Daimler) die neuen Fahrzeugtypen 246, 176 und 117. Da sie in den zeitlichen Anwendungsbereich der Klimaanlagen-Richtlinie fielen, hätten diese Typgenehmigungen nicht erteilt werden können, wenn die fraglichen Typen nicht das im Einklang mit dieser Richtlinie stehende Kältemittel (R1234yf) verwendet hätten.

20. In der Folge äußerte Daimler Zweifel in Bezug auf die Sicherheit der Verwendung des Kältemittels R1234yf in den Fahrzeugtypen 246, 176 und 117 und teilte mit, sie plane daher ab Januar 2013 anstelle des Kältemittels R1234yf das Kältemittel R134a einzusetzen. Daimler rief sodann im Herbst 2012 ca. 700 Fahrzeuge dieser Typen zurück und tauschte das Kältemittel R1234yf durch das Kältemittel R134a aus.

21. Im November 2012, kurz vor Ende des von der Kommission beschlossenen Moratoriums, ersuchten die deutschen Behörden die Kommission, die Nichtanwendung der Anforderungen nach der Klimaanlagen-Richtlinie um sechs Monate zu verlängern, da die Sicherheit des einzigen auf dem Markt erhältlichen und mit dieser Richtlinie vereinbaren Kältemittels erneut überprüft werden müsse.

22. Die Kommission forderte daraufhin alle Mitgliedstaaten auf, Informationen über die Einhaltung der Klimaanlagen-Richtlinie in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vorzulegen. In ihrer Antwort auf diese Aufforderung bestätigten die deutschen Behörden, dass ein einziger Hersteller mit einer deutschen Typgenehmigung (Daimler) Fahrzeuge produziere und verkaufe, die nicht mit den Anforderungen an ihre Typgenehmigung übereinstimmten.

23. Von Januar bis Juni 2013 vermarktete Daimler 133 713 Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117, die mit dem Kältemittel R134a betrieben wurden, obwohl diese Fahrzeugtypen nach dem 1. Januar 2011 genehmigt worden waren und daher ein mit den Bestimmungen der Klimaanlagen-Richtlinie vereinbares Kältemittel verwenden mussten.

4 Mitteilung der Kommission „Rupture d'approvisionnement d'un élément essentiel dans les systèmes de climatisation mobiles et son incidence sur l'application de la directive 2006/40/CE dans l'industrie automobile" [„Die Lieferengpässe bei einem wesentlichen Bestandteil mobiler Klimaanlagen und ihre Auswirkungen auf die Anwendung der Richtlinie 2006/40 in der Automobilindustrie"], C(2012) 2200 final.

5 Aus der Akte geht hervor, dass das Treibhauspotenzial dieses Kältemittels fast 3 000 beträgt, gegenüber dem in der Richtlinie festgelegten Grenzwert von 150.

24. Am 3. Januar 2013 wurde Daimler vom KBA aufgefordert, innerhalb einer Frist von 15 Tagen darzutun, welche Maßnahmen zur Wiederherstellung der Vereinbarkeit mit dieser Richtlinie ergriffen worden waren. Auf diese Aufforderung legte Daimler am 15. Januar 2013 einen Aktionsplan vor, mit dem bis zum 15. Juni 2013 eine technische Lösung für die Sicherheitsprobleme aufgrund der Verwendung des Kältemittels R1234yf in den eigenen Fahrzeugen gefunden werden sollte. Am 4. März 2013 ordnete das KBA sodann gegenüber Daimler an, die geeigneten Mittel zu ergreifen, um die Vereinbarkeit der Herstellung der Fahrzeugtypen 246, 176 und 117 mit der Klimaanlagen-Richtlinie wiederherzustellen. Für den Fall, dass Daimler nicht in diesem Sinne tätig werden sollte, drohte das KBA einen Entzug der Typgenehmigung zum 30. Juni 2013 an. Am 26. Juni 2013 teilte Daimler dem KBA mit, dass sie die Produktion der Typen 246, 176 und 117 endgültig eingestellt habe, da die Suche nach einer technischen Lösung zur Behebung der oben beschriebenen Sicherheitsprobleme keinen Erfolg gehabt habe.

25. In der Folge forderte das KBA Daimler zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 26. Juni 2013 wiederholt auf, für eine Wiederherstellung der Konformität der 133 713 in Verkehr gebrachten Fahrzeuge zu sorgen. Ende 2015 teilte Daimler dem KBA mit, die erforderlichen technischen Lösungen entwickelt zu haben. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass bis heute weder eine Konformität der angeführten Fahrzeuge mit der Klimaanlagen-Richtlinie hergestellt noch die Typgenehmigung entzogen worden sei.

26. Am 17. Mai 2013 gab das KBA einem Antrag von Daimler auf Erweiterung der Typgenehmigung 245G (mit komprimiertem Erdgas betriebenes Fahrzeug) um weitere Varianten der B-Klasse mit komprimiertem Erdgas statt. Da der Typ 245G ursprünglich im Jahr 2008 genehmigt worden war, fiel er nicht unter die Verpflichtung, ein mit der Klimaanlagen-Richtlinie vereinbares Kältemittel zu verwenden. Die Erweiterung dieser Typgenehmigung wurde sodann der Kommission mit Schreiben vom 22. Mai 2013 mitgeteilt. In der Folge gab das KBA am 3. Juni 2013 einer weiteren von Daimler beantragten Erweiterung dieser Typgenehmigung um einige Modelle der neuen B-Klasse, der A-Klasse und der CLA-Klasse statt.

27. Laut der Kommission hatten diese Anträge auf Erweiterung tatsächlich die Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117 zum Gegenstand, von denen Daimler behauptet habe, freiwillig die Produktion eingestellt zu haben. Nach Ansicht der Kommission hätten die vom KBA gewährten Erweiterungen des Typs 245G Daimler ermöglicht, weiterhin die angeführten Fahrzeugtypen herzustellen und in den Verkehr zu bringen, ohne dass Daimler verpflichtet gewesen wäre, diese mit dem Kältemittel auszustatten, das mit der Klimaanlagen-Richtlinie vereinbar sei.

28. Die Kommission richtete am 10. Juni 2013 ein Auskunftsersuchen und sodann am 27. Januar 2014 ein Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland. Dieses Schreiben beanstandete, dass es die deutschen Behörden zwischen Januar und Juni 2013 zugelassen hätten, dass 133 713 Fahrzeuge unter Verstoß gegen die maßgebliche Typgenehmigung hergestellt und in den Verkehr gebracht worden seien, dass sie es versäumt hätten, dem in Rede stehenden Hersteller Sanktionen aufzuerlegen, und dass die Klimaanlagen-Richtlinie umgangen worden sei.

29. Die Bundesrepublik Deutschland antwortete am 26. März 2014 auf das Aufforderungsschreiben. Hinsichtlich der fehlenden Übereinstimmung der Fahrzeuge mit den Anforderungen an ihre Typgenehmigung wies sie darauf hin, dass die zuständigen nationalen Behörden nach der Rahmenrichtlinie über einen Ermessensspielraum verfügten und dass außerdem das Erfordernis, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren, ihr auch nicht gestatte, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Des Weiteren bestehe aufgrund von Hinweisen von Daimler die Vermutung, dass die Verwendung des Kältemittels R1234yf eine Gefahr für die Sicherheit darstelle. Ihrer Ansicht nach habe im Übrigen die Konformitätsabweichung der Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117 nur geringfügige Auswirkungen auf den mit der Klimaanlagen-Richtlinie verfolgten Klimaschutz. Zum Vorwurf der Umgehung dieser Richtlinie vertrat die Bundesrepublik Deutschland hingegen die Auffassung, dass das KBA den Anträgen auf Erweiterung der Genehmigung für Typ 245G habe stattgeben müssen, da diese Behörde

über keinen Ermessensspielraum verfüge, wenn festgestellt worden sei, dass die von der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Bedingungen erfüllt seien. Außerdem hätten die Genehmigungen der Fahrzeugtypen 246, 176 und 117 die Gültigkeit verloren, als Daimler deren Produktion eingestellt habe.

30. Die Kommission übersandte sodann der Bundesrepublik Deutschland am 25. September 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die Vorwürfe aus dem Aufforderungsschreiben aufrechterhielt.

31. Die Bundesrepublik Deutschland antwortete mit Schreiben vom 25. November 2014, in dem sie sich im Wesentlichen auf dieselben Argumente wie in der Antwort auf das Aufforderungsschreiben stützte.

III. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

32. Am 22. Dezember 2016 hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Klagebeantwortung am 15. März 2017 eingereicht. Am 26. April 2017 und 12. Juni 2017 haben die Parteien sodann eine Erwiderung bzw. eine Gegenerwiderung eingereicht.

33. In der Sitzung vom 11. Januar 2018 haben die Kommission und die deutsche Regierung mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofs beantwortet.

34. Die Kommission beantragt die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland dreifach gegen ihre Verpflichtungen aus der Rahmenrichtlinie und der Klimaanlagen-Richtlinie verstoßen hat, i) indem sie es versäumt hat, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Übereinstimmung von Fahrzeugen der Typen 246, 176 und 117 mit ihren genehmigten Typen wiederherzustellen (Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie), ii) indem sie nicht die zur Durchführung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat (Art. 46 in Verbindung mit den Art. 5 und 18 der Rahmenrichtlinie) und iii) indem sie am 17. Mai 2013 einem Antrag von Daimler auf Erweiterung des bestehenden Fahrzeugtyps 245G um Fahrzeuge stattgegeben hat, für die zuvor bereits eine andere Typgenehmigung erteilt worden war, auf die die neuen Voraussetzungen der Klimaanlagen-Richtlinie anwendbar sind, was nach Auffassung der Kommission eine Umgehung dieser Richtlinie darstellt. Die Bundesrepublik Deutschland beantragt, die Klage der Kommission abzuweisen.

IV. Rechtliche Würdigung

A. Zum Verstoß gegen die Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie

1. Vorbringen der Parteien

35. In der Klage weist die Kommission zunächst darauf hin, dass nach Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang IV der Rahmenrichtlinie und Art. 5 Abs. 4 der Klimaanlagen-Richtlinie im vorliegenden Fall die Fahrzeugtypen 246, 176 und 117 die EG-Typgenehmigung nur unter der Voraussetzung hätten erhalten können, dass das Treibhausgaspotenzial des in ihrer Klimaanlage verwendeten Kältemittels nicht grösser sei als 150. Folglich hätten ab dem Zeitpunkt, zu dem die Produktion der Fahrzeuge dieser Typen auf die Verwendung eines Kältemittels mit einem höheren Treibhausgaspotenzial umgestellt worden sei, die neu hergestellten Fahrzeuge, die die Kommission auf 800 000 Stück im Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zur Erhebung der Klage schätzt[6], nicht mehr mit dem genehmigten

6 Diese Schätzung gründet sich auf die Verkaufszahlen der Typen 246, 176 und 117. Der Unterschied zur vorherigen Schätzung von 133 713 ergibt sich aus der Berücksichtigung auch der nach dem 26. Juni 2013 hergestellten und in den Verkehr gebrachten Fahrzeuge.

Typ übereingestimmt. Unter diesen Umständen sei das KBA verpflichtet gewesen, die Wiederherstellung dieser Übereinstimmung der Produktion und der fertiggestellten Neufahrzeuge sicherzustellen. Insbesondere habe diese Behörde zum einen dafür zu sorgen gehabt, dass in der Produktion kein Kältemittel mit einem Treibhausgaspotenzial von über 150 verwendet werde, und zum anderen sicherzustellen gehabt, dass die Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117, die unter Verwendung eines unzulässigen Kältemittels hergestellt und in den Verkehr gebracht worden seien, wieder mit einem Kältemittel ausgestattet würden, das mit den Anforderungen an ihren genehmigten Typ im Einklang stehe. Das KBA habe jedoch, obwohl es über diese Konformitätsabweichung unterrichtet worden sei, nicht die notwendigen Maßnahmen zu ihrer Behebung ergriffen; dieses Verhalten stelle einen Verstoß gegen die Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie dar[7]. Insbesondere habe das KBA nicht nur die Typgenehmigung nicht entzogen, sondern nicht einmal von einer der anderen zur Verfügung stehenden Maßnahmen, wie z. B. dem Rückruf und der Reparatur der betroffenen Fahrzeuge, Gebrauch gemacht. Die vom KBA tatsächlich geäußerte Androhung eines Entzugs der Genehmigung stelle sicher keine geeignete Maßnahme im Sinne der Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie dar.

36. Auf das Vorbringen der deutschen Behörden, dass das KBA aufgrund von Zweifeln hinsichtlich der Verwendung des Kältemittels R1234yf in den Fahrzeugtypen 246, 176 und 117 keine wirksameren Maßnahmen habe ergreifen können, erwidert die Kommission, dass die Rahmenrichtlinie keinen Ausnahme- oder Rechtfertigungstatbestand enthalte, dem zufolge die Mitgliedstaaten die Einhaltung der harmonisierten technischen Anforderungen bei Zweifeln an deren Geeignetheit außer Acht lassen könnten. Im Gegenteil bestehe nach dieser Richtlinie die unbedingte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einhaltung aller technischen Anforderungen an die Sicherheit und den Umweltschutz zu gewährleisten. Eine Ausnahme sei nur in dem in Art. 29 der Rahmenrichtlinie angeführten Fall vorgesehen.

37. In der Klagebeantwortung tritt die Bundesrepublik Deutschland zunächst dem Vorwurf eines Verstoßes gegen Art. 12 der Rahmenrichtlinie entgegen. Nach ihrer Auslegung betrifft die Überwachung, die diese Bestimmung impliziere, nicht die Übereinstimmung der Fahrzeuge selbst mit dem genehmigten Typ, sondern nur, ob abstrakt geeignete Vorkehrungen getroffen worden seien, die diese Konformität sicherstellten. Unter der Annahme, dass die Bundesrepublik Deutschland nur zur Überprüfung der Einhaltung der Qualitätskontrolle der Produktion durch Daimler verpflichtet gewesen sei, bestehe kein Anzeichen, dass diese Kontrolle nicht funktioniert habe, wobei die Beklagte die Auffassung zurückweist, dass im Vorliegen einer Konformitätsabweichung automatisch ein Verstoß gegen die Überwachung des Qualitätsmanagements liegen müsse.

38. Ebenso bestreitet die Bundesrepublik Deutschland den vorgeworfenen Verstoß gegen Art. 30 der Rahmenrichtlinie. Der Ausgangspunkt ihrer Erwägungen ist, dass diese Bestimmung den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ausdrücklich einen Ermessensspielraum einräume. Diese Behörden seien folglich im Fall einer Konformitätsabweichung nicht unmittelbar verpflichtet, die Typgenehmigung zu entziehen, sondern hätten vielmehr gestaffelt vorzugehen („ergreift er die notwendigen Maßnahmen“) und erst als *ultima ratio* („einschließlich erforderlichenfalls“) die Typgenehmigung zu entziehen. Zusammenfassend erfordert nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland der Wortlaut von Art. 30, dass das Tätigwerden der zuständigen Behörde mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehe. Aus diesem Grund könne dem KBA, das Daimler aufgefordert habe, ihm einen Aktionsplan mit Lösungsvorschlägen vorzulegen, und erst bei Nichtbefolgung innerhalb einer gesetzten Frist den Entzug der Typgenehmigung angedroht habe, kein Vorwurf gemacht werden. Der Entzug habe sodann nicht mehr angeordnet werden können, da Daimler die Produktion der fraglichen Fahrzeuge vor Ablauf dieser Frist eingestellt habe.

7 Die Konformitätsabweichung besteht laut der Kommission außerdem bis heute fort. Die Genehmigungen der Typen 246, 176 und 117 hätten nämlich nicht am 26. Juni 2013 ihre Gültigkeit verloren, da auch die Fahrzeuge, die Daimler nach diesem Zeitpunkt produziert habe, diesen Typen entsprochen hätten, obwohl der Typ 245G um diese Fahrzeuge erweitert worden sei.

39. Auf den Vorwurf der Kommission, das KBA habe zunächst Maßnahmen ergriffen, um die Gefahren durch die Verwendung des Kältemittels R1234yf zu analysieren, legt die Bundesrepublik Deutschland sodann dar, dass das KBA zu diesem Zeitpunkt nicht habe ausschließen können, dass eine ernste Gefahr für die Sicherheit im Sinne der Richtlinie 2001/95 bestehe. Insoweit enthalte die Rahmenrichtlinie keine Regelungen dazu, was mit bis zum Entzug der Typgenehmigung mit einer Konformitätsabweichung produzierten und in Verkehr gebrachten Fahrzeugen zu geschehen habe. Auch Art. 32, der den Rückruf von Fahrzeugen vorsehe, könne nicht herangezogen werden, da er nur für Fahrzeuge gelte, von denen „ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht …“. Im vorliegenden Fall habe der Konformitätsverstoß der Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117 allerdings keine Risikoerhöhung in Bezug auf die Verkehrssicherheit und die öffentliche Gesundheit bedeutet und nur einen marginalen, nicht messbaren Einfluss auf die Umwelt gehabt.

40. Im Licht der ihm vorliegenden Informationen habe das KBA sodann innerhalb der Grenzen seines Ermessens gehandelt, indem es eine Abwägung der mangelnden Konformität und der Sicherheitsrisiken unter strenger Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgenommen habe. Das KBA habe nämlich die potenziell gefährliche Situation untersucht und eigene Prüfungen durchgeführt, die, auch wenn sie die Notwendigkeit, aufgrund des Bestehens einer ernsten Gefahr im Sinne der Richtlinie 2001/95 unmittelbar einzugreifen, nicht bestätigt hätten, die Gefahr der Entflammung und von Fluorwasserstoffexpositionen gezeigt hätten. Nachdem Daimler den Einsatz des Kältemittels R1234yf in ihren Fahrzeugen ab dem 20. Oktober 2015 angekündigt habe, habe das KBA dieser Gesellschaft schriftlich Fragen zu den Sicherheitsmaßnahmen gestellt, die diesen Einsatz erlaubt hätten. Das KBA habe die erhaltenen Antworten als zufriedenstellend angesehen und im Dezember 2015 nachgefragt, ob die genannten Maßnahmen auch auf die 133 713 bereits in den Verkehr gebrachten Fahrzeuge angewandt werden könnten, um diese wieder in Übereinstimmung mit der Typgenehmigung zu bringen. In Anbetracht der Antworten von Daimler, in denen auf die Probleme bei der Entsorgung des Kältemittels und die erheblichen Risiken aufgrund des Erfordernisses, Veränderungen an sicherheitsempfindlichen Bauteilen vorzunehmen, hingewiesen worden sei, habe das KBA einen technischen Dienst beauftragt, die Durchführbarkeit der Umrüstungsmaßnahmen zu bewerten. Da der Letztere mitgeteilt habe, dass eine eindeutige Bewertung ohne ein aufwendiges Prüfverfahren nicht möglich sei, habe das KBA im Juli 2016 bei Daimler detaillierte Informationen zur Bewertungsmethodik und Risikoanalyse für die Werkstattumrüstung der betreffenden Fahrzeuge angefordert. Die technische Bewertung der von Daimler im September 2016 übermittelten Analysen sei noch nicht abgeschlossen. Nach Abschluss der Bewertung beabsichtige das KBA, im Fall einer negativen Einschätzung, eine Anordnung an Daimler zur Wiederherstellung der Konformität zu erlassen.

41. In der Erwiderung führt die Kommission zunächst aus, dass Art. 12 der Rahmenrichtlinie nicht bloß vorschreibe, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um eine Konformitätsabweichung in der Produktion festzustellen, sondern darauf abziele, die Konformität der Produktion zu wahren, indem bei tatsächlicher Feststellung von Konformitätsabweichungen die erforderlichen Maßnahmen ergriffen würden. Zu Art. 30 der Rahmenrichtlinie macht die Kommission geltend, dass die von der Beklagten vorgebrachten Verhältnismäßigkeitserwägungen nicht rechtfertigten, dass die Beklagte noch nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen habe, um gegenüber Daimler die Wiederherstellung der Konformität anzuordnen. Insbesondere überschreite der Umstand, dass die Bundesrepublik Deutschland noch keine Anordnung der Wiederherstellung der Konformität getroffen, sondern lediglich eine Anordnung geprüft habe, den von der Rahmenrichtlinie eingeräumten Ermessensspielraum.

42. Außerdem ließen die Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Einhaltung der harmonisierten technischen Anforderungen bei der Vornahme der zur Wiederherstellung der Konformität erforderlichen Maßnahmen. Insoweit widerspreche eine Abwägung der Auswirkungen der Konformitätsabweichung auf das Klima und der vermeintlichen Sicherheitsrisiken bei der Verwendung des nach der Klimaanlagen-Richtlinie zulässigen Kältemittels diesen Artikeln.

43. In ihrer Gegenerwiderung weist die Bundesrepublik Deutschland erneut darauf hin, dass die Entscheidung darüber, welche „notwendigen Maßnahmen" nach Art. 30 der Rahmenrichtlinie bei Nichtübereinstimmung zu treffen seien, notwendigerweise eine Abwägung aller Umstände des Einzelfalls beinhalte – einschließlich solcher, die die Sicherheit und die Gesundheit von Menschen beträfen. Im Wesentlichen habe das KBA sein Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt sowie angemessen und effektiv gehandelt.

2. Würdigung

44. Die Prüfung des ersten Klagegrundes erfordert meiner Ansicht nach einige kurze einleitende Bemerkungen, um den durch ein relativ hohes Maß an technischer Komplexität gekennzeichneten rechtlichen Rahmen zu erläutern, der den Hintergrund für den Rechtsstreit, mit dem der Gerichtshof befasst ist, bildet.

a) Vorbemerkungen

45. Die im vorliegenden Fall in Rede stehende Regelung ist Teil des Prozesses der Harmonisierung der nationalen Bestimmungen über die technischen Normen und die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, der von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den 60er Jahren mit dem Ziel der Umsetzung des freien Warenverkehrs im Automobilsektor eingeleitet wurde. Dazu wählte der europäische Gesetzgeber eine Methode, die in der Aufnahme aller technischen Normen betreffend die Zulassung, den Verkauf und das Inverkehrbringen der Fahrzeuge in einer Rahmenrichtlinie (ursprünglich die Richtlinie des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger[8], sodann ersetzt durch die derzeitige Rahmenrichtlinie), die durch eine Reihe von Rechtsakten (im Folgenden: Rechtsakte) ergänzt wird, auf die sich die Rahmenrichtlinie bezieht, besteht[9].

46. Die Einhaltung der harmonisierten technischen Normen wird von der Rahmenrichtlinie durch eine doppelte Kontrolle gewährleistet. Die erste erfolgt vor dem Produktionsbeginn (im Folgenden: *Ex-ante* -Kontrolle), während die zweite nach diesem Beginn stattfindet (im Folgenden: *Ex-post*-Kontrolle). Die *Ex-ante*-Kontrolle, die an einem repräsentativen Baumuster des betreffenden Fahrzeugs durchgeführt wird, besteht in der Überprüfung der Übereinstimmung dieses Baumusters mit den harmonisierten technischen Normen[10]. Wenn die Kontrolle zu einem positiven Ergebnis führt, stellen die Mitgliedstaaten eine EG-Typgenehmigung für den fraglichen Fahrzeugtyp aus, die die Funktion hat, dem Hersteller die Rechtssicherheit zu gewähren, dass alle Produkte, die mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, rechtmäßig vermarktet werden können. Da die Einhaltung der harmonisierten technischen Normen bereits bei der Typgenehmigung beurteilt und bescheinigt wird, beschränkt sich die *Ex-post*-Kontrolle auf die Übereinstimmung der Produktion und der neu hergestellten Fahrzeuge mit der Genehmigung für den betreffenden Fahrzeugtyp.

8 ABl. 1970, L 42, S. 1.

9 Vgl. die vollständige Auflistung in Anhang IV der Rahmenrichtlinie.

10 Diese Kontrolle wird von Art. 4 der Rahmenrichtlinie vorgeschrieben.

47. Der erste Klagegrund der Kommission in der vorliegenden Rechtssache bezieht sich ausschließlich auf die letztere Form der Kontrolle. Insbesondere rügt die Kommission die Untätigkeit der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Tatsache, dass Daimler, nachdem sie die Genehmigung der Typen 246, 176 und 117 erhalten habe, Fahrzeuge hergestellt habe, die nicht vollständig mit den für diese Typen geltenden harmonisierten technischen Normen übereingestimmt hätten, da sie gegen einen der Rechtsakte, nämlich die Klimaanlagen-Richtlinie, verstoßen hätten. Das KBA hätte nach Ansicht der Kommission auf diesen Verstoß von Daimler nach Art. 12 der Rahmenrichtlinie, um die Übereinstimmung der Produktion des betreffenden Herstellers mit dem genehmigten Typ wiederherzustellen, und nach Art. 30 dieser Richtlinie, um die Übereinstimmung der bereits hergestellten Fahrzeuge mit dem genehmigten Typ wiederherzustellen, reagieren müssen.

48. In Anbetracht der Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihren Schriftsätzen unterschiedliche Einwände in Bezug auf die zwei Bestimmungen, gegen die verstoßen worden sein soll, erhoben hat, halte ich es für angebracht, die Erörterungen zur Begründetheit des ersten Klagegrundes in zwei Teile zu gliedern.

b) Zur fehlenden Wiederherstellung der Übereinstimmung der Produktion

49. Art. 12 („Übereinstimmung der Produktion“) der Rahmenrichtlinie, dessen Inhalt in Anhang X dieser Richtlinie näher erläutert ist, erlegt den Mitgliedstaaten eine dreifache Verpflichtung auf.

50. Nach dem ersten Absatz ist der Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung verpflichtet, die „notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen, um zu überprüfen, ob der antragstellende Hersteller geeignete Vorkehrungen getroffen hat, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Diese Vorkehrungen bestehen nach Anhang X in einer Bewertung von Qualitätsmanagementsystemen („Anfangsbewertung“), nach den in der harmonisierten Norm ISO 10011 aus 1991 enthaltenen Anleitungen für die Planung und Durchführung der Bewertung[11], und in der Überprüfung des Genehmigungsgegenstands und der produktbezogenen Kontrollen („Vorkehrungen für die Übereinstimmung der Produkte“) nach Nr. 2.2 („Die EG-Typgenehmigungsbehörde eines Mitgliedstaats überzeugt sich bei jeder EG-Typgenehmigung in Abstimmung mit dem Hersteller davon, dass geeignete Vorkehrungen getroffen und Prüfverfahren schriftlich festgelegt wurden, damit in festgelegten Abständen durch Versuche oder Prüfungen … festgestellt werden kann, ob die gefertigten Produkte mit dem genehmigten Typ übereinstimmen“).

51. Nach dem zweiten Absatz hat der Mitgliedstaat nach der Erteilung der Genehmigung die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, sobald die Produktion angelaufen ist, um zu überprüfen, ob die Vorkehrungen nach Abs. 1 weiterhin angemessen sind und die Fahrzeuge weiterhin mit dem genehmigten Typ übereinstimmen.

52. Der dritte Absatz regelt den Fall, dass die in Abs. 1 genannten Vorkehrungen nicht angewandt werden, erheblich von den festgelegten abweichen oder nicht mehr angewandt werden, wobei der Mitgliedstaat in diesem Fall die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen hat – einschließlich des Entzugs der Typgenehmigung –, um sicherzustellen, dass das Verfahren zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion ordnungsgemäß eingehalten wird.

53. Das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland in der Klagebeantwortung betrifft nur Art. 12 Abs. 1. Insoweit macht die Beklagte geltend, dass sich die Natur der den Mitgliedstaaten von diesem Absatz auferlegten Verpflichtung von der in der Klage der Kommission dargelegten unterscheide. Insbesondere seien die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, sicherzustellen, dass keine Konformitätsabweichungen der hergestellten Fahrzeuge vorlägen, sondern nur, zu überprüfen, ob geeignete Vorkehrungen zur Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion getroffen worden

11 Vgl. Fn. 1 von Anhang X.

seien. Im vorliegenden Fall könne der Bundesrepublik Deutschland kein Vorwurf gemacht werden, da nicht nachgewiesen sei, dass das Qualitätsmanagement von Daimler nicht funktioniert habe. Vielmehr sei das KBA von Anfang an darüber informiert gewesen, dass eine Konformitätsabweichung bei den Fahrzeugen der Typen 246, 176 und 117 aufgrund der Verwendung des Kältemittels R134a anstelle des Kältemittels R1234yf bestehe.

54. Ich bezweifle nicht, dass der erste Absatz von Art. 12, einzeln betrachtet, in dem von der Bundesrepublik Deutschland dargelegten Sinn ausgelegt werden könnte. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass dieser, wie bereits ausgeführt, nur ein Teil des gesamten Systems der Kontrolle der Produktionskonformität nach Art. 12 ist.

55. Wenn man daher die fragliche Bestimmung in ihrer Gesamtheit prüft, ergibt sich klar, dass von den Mitgliedstaaten nicht nur der Erlass der geeigneten Maßnahmen zur *Überprüfung*[12] des Bestehens von Konformitätsabweichungen der Produktion, sondern der Erlass der erforderlichen Maßnahmen zur *Wiederherstellung*[13] der Konformität derselben verlangt wird.

56. Wie die Kommission in der Erwiderung kurz ausführt, wird dies hauptsächlich durch den Wortlaut von Art 12 Abs. 3 offensichtlich. Die einzige Voraussetzung für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach diesem Absatz, die „erforderlichen Maßnahmen" zu ergreifen, ist die Feststellung des Bestehens der oben angeführten Abweichung („[s]tellt … fest, dass die in Absatz 1 genannten Vorkehrungen nicht angewandt werden, erheblich von den festgelegten Vorkehrungen und Kontrollplänen abweichen oder nicht mehr angewandt werden"), da ihr Gegenstand zweifellos die effektive Wiederherstellung der Übereinstimmung der Produktion ist („sicherzustellen, dass das Verfahren zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion ordnungsgemäß eingehalten wird").

57. Vor diesem Hintergrund ist im vorliegenden Fall zweifellos vom Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 12 auszugehen. Die Nichtanwendung von geeigneten Vorkehrungen zur Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion der Fahrzeuge der genehmigten Typen 246, 176 und 117 durch Daimler ab dem 1. Januar 2013 hätte nämlich das KBA als zuständige Behörde veranlassen müssen, die notwendigen Maßnahmen zur Wiederherstellung dieser Übereinstimmung zu ergreifen.

58. Dem ersten Teil des ersten Vertragsverletzungsgrundes eines Verstoßes gegen Art. 12 der Rahmenrichtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland ist daher meines Erachtens stattzugeben.

c) Zur mangelnden Wiederherstellung der Übereinstimmung der bereits hergestellten Fahrzeuge

59. Art. 30 („Nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten") der Rahmenrichtlinie regelt den Fall, dass das System der Kontrolle der Übereinstimmung der Produktion nicht ausreichend funktioniert hat, mit der Folge, dass die vom Hersteller produzierten Fahrzeuge nicht mit ihrem genehmigten Typ übereinstimmen. In einem solchen Fall bestimmt dieser Artikel, dass der Mitgliedstaat, der die Typgenehmigung erteilt hat, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen hat, um die Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ wiederherzustellen, einschließlich eines Entzugs dieser Typgenehmigung.

60. Ich weise zunächst darauf hin, dass die Frage des Verstoßes gegen Art. 30 der Rahmenrichtlinie sich im vorliegenden Fall bezüglich der 133 713 Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117 stellt, die von Daimler vom 1. Januar bis zum 26. Juni 2013 hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden (oder laut der Kommission bezüglich der ca. 800 000 Fahrzeuge, die vom 1. Januar 2013 bis zum Zeitpunkt der Klage hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden), obwohl sie aufgrund der Verwendung des Kältemittels R134a anstelle des im Einklang mit der Klimaanlagen-Richtlinie stehenden Kältemittels

12 Hervorhebung nur hier.

13 Hervorhebung nur hier.

(R1234yf) nicht mit ihrer Typgenehmigung übereinstimmten. Der Grund für die fehlende Konformität dieser Fahrzeuge besteht darin, dass Daimler überzeugt gewesen sein soll und das KBA darüber unterrichtet hatte, dass die Verwendung des Kältemittels R1234yf eine ernste Gefahr für die Sicherheit darstelle.

61. Es ist zwischen den Parteien unstreitig, dass die Reaktion des KBA im Hinblick auf diese in den Nrn. 24 und 25 der vorliegenden Schlussanträge dargelegte Konformitätsabweichung nicht zum Erlass einer der Maßnahmen zur Wiederherstellung der Übereinstimmung führte, die von der deutschen Rechtsvorschrift zur Umsetzung von Art. 30 der Rahmenrichtlinie (§ 25 EG-FGV) vorgesehen sind, wie der Entzug der Typgenehmigung, der Rückruf und die Reparatur der betroffenen Fahrzeuge oder die Anordnung von Nebenbestimmungen. Im Gegenteil hat das KBA, nach einer ursprünglichen Androhung eines Entzugs der Typgenehmigung (mit einer Frist für die Wiederherstellung der fehlenden Übereinstimmung), lediglich Gespräche mit Daimler zur Prüfung der Möglichkeit geführt, technische Lösungen zu entwickeln, um die Verwendung des Kältemittels R1234yf in den betreffenden Fahrzeugen ohne Sicherheitsrisiken zu gestatten [14].

62. Diese Reaktion des KBA war laut der Bundesrepublik Deutschland durch das Erfordernis vorgegeben, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu handeln, das sich aus dem Wortlaut von Art. 30 der Rahmenrichtlinie selbst ergebe („notwendige Maßnahmen“). Unter den vorliegenden Umständen hätte der Entzug der Typgenehmigung, der von dieser Norm nicht jedenfalls vorgeschrieben werde („einschließlich erforderlichenfalls“), nach Ansicht der Beklagten in Anbetracht der relativ geringen Konformitätsabweichung in den Fahrzeugen der Typen 246, 176 und 117 eine unverhältnismäßige Reaktion dargestellt.

63. Um festzustellen, ob die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 30 der Rahmenrichtlinie verstoßen hat, ist zunächst zu prüfen, ob sie nach diesem Artikel über einen Ermessensspielraum verfügt und wie weit dieser Spielraum gegebenenfalls ist.

64. Zwar impliziert die allgemeine Bezugnahme auf „die *notwendigen Maßnahmen*[15] … um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge … mit dem jeweils genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden“, dass die fragliche Bestimmung den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Wahl der zu erlassenden Maßnahme einräumt, doch stimme ich der Kommission darin zu, dass dieser Spielraum diesen Behörden nicht gestattet, eine Wahl außerhalb der Bandbreite der *zur Wiederherstellung der Konformität geeigneten* [16] Maßnahmen zu treffen.

65. Dieses Ergebnis wird meines Erachtens durch zwei Haupterwägungen bestätigt.

66. Die erste betrifft den Wortlaut von Art. 30. Der Gerichtshof hat nämlich, wenngleich in anderem Zusammenhang als dem der in Rede stehenden Richtlinien, bereits klargestellt, dass die Verwendung des Ausdrucks „notwendige Maßnahmen“ ohne inhaltlich genaue Bezeichnung der zur Erreichung des festgelegten Zieles zu treffenden Maßnahmen, die im Übrigen in den Unionsrechtsakten gewiss nicht selten ist, den Mitgliedstaaten die Wahl der zu erlassenden Maßnahmen *nur aus denjenigen* erlaubt, *die das Erreichen des angeführten Ziels ermöglichen* [17].

14 Eine echte Anordnung zur Wiederherstellung der Konformität der fraglichen Fahrzeuge wurde hingegen erst am 23. März 2017 erlassen, d. h. ungefähr drei Monate nach der Erhebung der Klage durch die Kommission. Folglich ist sie für das vorliegende Verfahren nicht relevant.

15 Hervorhebung nur hier.

16 Hervorhebung nur hier.

17 Hervorhebung nur hier. Vgl. zu Art. 4 der Richtlinie 75/442/EG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle („Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können …“) Urteil vom 26. April 2007, Kommission/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, Rn. 37).

67. Die zweite, noch wichtigere Erwägung gründet sich auf den Umstand, dass, wie die Kommission zu Recht in ihrer Erwiderung ausgeführt hat, die Anerkennung eines weiteren Ermessensspielraums der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, der von der Erreichung des Ziels, die Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ wiederherzustellen, absähe, darauf hinausliefe, dem vereinheitlichten System der Typgenehmigung nach der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Rechtsakten *jede praktische Wirksamkeit*[18] zu nehmen. Das Bestehen eines solchen Ermessensspielraums würde nämlich bedeuten, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis hätten, bei Vorliegen einer Konformitätsabweichung zu bewerten, welche Bedeutung sie der Beachtung der fraglichen technischen Vorschrift im Licht der tatsächlichen Umstände beimessen, und folglich zu entscheiden, ob sie zur Wiederherstellung der Übereinstimmung der betreffenden Fahrzeuge mit dem genehmigten Typ tätig werden oder nicht. Eine Auslegung, nach der diesen nationalen Behörden die Entscheidung überlassen wird, welche technischen Vorschriften von den in den Rechtsakten enthaltenen beachtet werden müssen, würde jedoch die praktische Wirksamkeit des vereinheitlichten Systems der Typgenehmigung vereiteln, da diese praktische Wirksamkeit von der Beachtung *aller*[19] harmonisierten technischen Vorschriften abhängt, die in den in Anhang IV der Rahmenrichtlinie aufgelisteten Rechtsakten enthalten sind.

68. Zusammenfassend hat eine zutreffende Auslegung von Art. 30 der Rahmenrichtlinie, die sowohl den Wortlaut als auch die praktische Wirksamkeit dieser Vorschrift berücksichtigt, anzuerkennen, dass der Ermessensspielraum der nationalen Behörden nicht ungeachtet der Verpflichtung bestehen kann, das festgelegte Ergebnis, nämlich die Wiederherstellung der Übereinstimmung der betreffenden Fahrzeuge mit ihrem genehmigten Typ, zu erreichen.

69. Im vorliegenden Fall trifft es zwar zu, dass die Anordnung eines Entzugs der Typgenehmigung nicht als verpflichtend im Sinne der streitigen Vorschrift anzusehen war, jedoch steht auch fest, dass die nationalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 30 der Rahmenrichtlinie eine große Bandbreite von Maßnahmen vorsahen, die es gestattet hätten, die Übereinstimmung der betreffenden Fahrzeuge mit den genehmigten Typen 246, 176 und 117 wiederherzustellen (z. B. Rückruf und Reparatur der Fahrzeuge, Anordnung des Umstiegs auf das Kältemittel R1234yf als Nebenbestimmung). Unter diesen Umständen verpflichtete der Ausdruck „erforderliche Maßnahmen“ das KBA nicht, eine *spezifische Maßnahme* aus den vorgesehenen zu wählen, aber er verpflichtete es, *eine von ihnen*[20] zu wählen.

70. Das Vorbringen der Beklagten zur Notwendigkeit, das Erfordernis der Erreichung des Ziels der Wiederherstellung der Konformität durch die Umrüstung der betreffenden Fahrzeuge auf das Kältemittel R1234yf und die Sicherheitsrisiken aufgrund der Verwendung dieses Kältemittels in Fahrzeugen der Typen 246, 176 und 117 abzuwägen, kann meines Erachtens diese Schlussfolgerung nicht in Frage stellen. Mit anderen Worten kann die Nichterreichung des Ziels der Wiederherstellung der Übereinstimmung auch nicht durch die von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachte Notwendigkeit gerechtfertigt werden, Überprüfungen zu den genannten Sicherheitsrisiken vorzunehmen.

71. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Argumentation der Beklagten von der Prämisse der „Verschiedenheit“ der Erwägungen zur Sicherheit der Fahrzeuge von denjenigen nach den harmonisierten technischen Anforderungen gemäß den in Anhang IV aufgelisteten Rechtsakten ausgeht. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Vorbringen in der Gegenerwiderung, wonach die Argumentation der Kommission die „formale uneingeschränkte Einhaltung“ solcher technischer Anforderungen als wichtiger einstufe als den Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung.

72. Diese Prämisse ist meines Erachtens unzutreffend und führt zu einem entscheidenden Mangel der Argumentation der Beklagten.

18 Hervorhebung nur hier.

19 Hervorhebung nur hier.

20 Hervorhebungen nur hier.

73. Meines Erachtens steht nämlich außer Zweifel, dass die Wahrung der Sicherheit grundsätzlich mit der Erfüllung der technischen Anforderungen nach den Rechtsakten zusammenfällt. Dies geht ganz klar aus dem Wortlaut des dritten Erwägungsgrundes der Rahmenrichtlinie hervor, wonach die Rechtsakte auf eine hohe Verkehrssicherheit und hohen Gesundheitsschutz abzielen sollten. Diese Anforderungen, die durchaus keine bloß formalen Erfordernisse darstellen, deren Nichtbeachtung durch weitere Sicherheitsbedenken gerechtfertigt werden kann, präzisieren abschließend die Sicherheitsbedenken, die nach Auffassung des Unionsgesetzgebers insoweit zu berücksichtigen sind oder berücksichtigt werden können [21].

74. Wenn die Rechtsakte bereits das als angemessen angesehene Sicherheitsniveau festgelegt haben, können sich die Mitgliedstaaten gewiss nicht auf Sicherheitsgründe berufen, um die Nichteinhaltung der Bestimmungen dieser Rechtsakte zu rechtfertigen.

75. Folglich kann sich das KBA nicht auf die Notwendigkeit berufen, Überprüfungen der Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit der Verwendung des Kältemittels mit einem Treibhauspotenzial von weniger als 150 (R1234yf) durchzuführen, um zu rechtfertigen, dass es nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um die Nichtbeachtung der technischen Anforderung nach Art. 5 Abs. 4 der Klimaanlagen-Richtlinie, die zur Verwendung dieses Kältemittels verpflichtete, durch Daimler zu beheben. Daraus folgt zwangsläufig, dass das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland unter solchen Umständen einen Verstoß gegen Art. 30 der Rahmenrichtlinie darstellte.

76. Dieses Ergebnis wird meines Erachtens nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland in der Klagebeantwortung vorbringt, die Verwendung des Kältemittels R1234yf in den von Daimler produzierten Fahrzeugen könnte eine mit der Richtlinie 2001/95 unvereinbare Gefahrensituation schaffen.

77. Die Richtlinie 2001/95 ist nämlich meines Erachtens im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Dies ergibt sich klar aus der Bezugnahme im 17. Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie, wonach diese Richtlinie eine Reihe von „Sicherheitsanforderungen“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2001/95 vorsieht. Der letztere Artikel, der bestimmt, dass, „[wenn] für Produkte in Gemeinschaftsvorschriften spezifische Sicherheitsanforderungen festgelegt [sind], … diese Richtlinie *nur für Aspekte, Risiken oder Risikokategorien* [gilt], *die nicht unter diese Anforderungen fallen* [22]“, stuft die Richtlinie 2001/95 als eine *lex generalis* ein, die nur dann anwendbar sein kann, wenn die *lex specialis*, die die Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Rechtsakten darstellt, nicht anwendbar ist. Diese Rechtsakte enthalten jedoch eine technische Anforderung (oder, mit den Worten des 17. Erwägungsgrundes, eine Sicherheitsanforderung) betreffend die Verwendung des Kältemittels, nämlich Art. 5 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie, und sind daher anstelle der Richtlinie 2001/95 anwendbar [23].

78. Schließlich ist eine Klarstellung vorzunehmen.

79. Sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung haben die Parteien erörtert, wie das KBA hätte vorgehen müssen, um die von Daimler geäußerten Sicherheitsbedenken zu berücksichtigen, ohne gegen Art. 30 der Rahmenrichtlinie zu verstoßen.

21 Wie aus dem zweiten Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie hervorgeht, hat die Harmonisierung durch die Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Rechtsakten abschließenden Charakter („Im Interesse der Verwirklichung und des Funktionierens des Binnenmarktes der Gemeinschaft sollten die Genehmigungssysteme der Mitgliedstaaten durch ein gemeinschaftliches Genehmigungsverfahren ersetzt werden, das auf dem Grundsatz einer *vollständigen Harmonisierung* beruht“). Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. März 2014, Kommission/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, Rn. 34 und 35).

22 Hervorhebung nur hier.

23 Als Beispiel für eine Gefahr für die Sicherheit, auf die hingegen die Richtlinie 2001/95 und insbesondere der Begriff „sicheres Produkt“ nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b anwendbar wäre, hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung den Fall des nicht funktionierenden Gaspedals genannt. Da die Rechtsakte keine technischen Anforderungen in Bezug auf den Bau des Gaspedals enthalten, wäre in einer solchen Situation die Richtlinie 2001/95 anzuwenden.

80. In dieser Hinsicht stimme ich mit der Kommission darin überein, dass das KBA in diesem Fall nur von der den Mitgliedstaaten nach Art. 29 der Rahmenrichtlinie eingeräumten Befugnis Gebrauch machen hätte können.

81. Dieser Artikel in Kapitel XII („Schutzklauseln“) der Rahmenrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, die Risiken für die Sicherheit im Straßenverkehr, die öffentliche Gesundheit und die Umwelt aufgrund von Mängeln der einschlägigen Einzelrichtlinien oder mangelhafter Anwendung der darin enthaltenen technischen Anforderungen zu berücksichtigen, ohne ihnen jedoch einseitige Abweichungen von diesen technischen Anforderungen zu gestatten.

82. Insbesondere bestimmt er, dass die Mitgliedstaaten die Zulassung von Fahrzeugen oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme für eine Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen können, wenn i) die betreffenden Fahrzeuge den in den Einzelrichtlinien enthaltenen technischen Anforderungen entsprechen, ii) ein „erhebliches“ Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr, die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit besteht und iii) ein spezielles Unterrichtungsverfahren eingehalten wird, dass die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission einbezieht.

83. Selbst wenn die Bundesrepublik Deutschland sich auf seine Anwendung berufen hätte (was jedoch nicht der Fall ist), scheint jedenfalls klar zu sein, dass keine dieser Bedingungen im vorliegenden Fall als erfüllt angesehen werden könnte.

84. Ich bin daher der Ansicht, dass auch dem zweiten Teil des ersten Vertragsverletzungsgrundes stattzugeben ist.

B. Zum Verstoß gegen Art. 46 der Rahmenrichtlinie

1. Vorbringen der Parteien

85. In der Klage macht die Kommission geltend, Daimler habe gegen die Art. 5 und 18 der Rahmenrichtlinie verstoßen. Insoweit weist sie zunächst darauf hin, dass der Hersteller nach Art. 5 verpflichtet sei, für die konsistente Einhaltung der Anforderungen, die Voraussetzung für die Genehmigung der entsprechenden Fahrzeugtypen gewesen seien, Sorge zu tragen. Seit Januar 2013 seien jedoch die Typen 246, 176 und 117 nicht mehr in Übereinstimmung mit ihren genehmigten Typen produziert worden. Außerdem sehe Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang IX der Rahmenrichtlinie vor, dass der Hersteller einem fertigen Fahrzeug nur dann eine Übereinstimmungsbescheinigung beilege, wenn das fragliche Fahrzeug „in Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ hergestellt“ worden sei. Daraus folge, dass ein Hersteller keine Übereinstimmungsbescheinigung ausstellen dürfe, wenn die darin erklärte Übereinstimmung des betreffenden Fahrzeugs mit dem genehmigten Typ nicht gegeben sei. Da jedoch ab Januar 2013 die Fahrzeugtypen 246, 176 und 117 nicht mehr mit den genehmigten Typen übereingestimmt hätten, habe die Erklärung von Daimler in den Übereinstimmungsbescheinigungen für Fahrzeuge dieser Typen nicht der Realität entsprochen. Unter diesen Umständen bestimme Art. 46 der Rahmenrichtlinie, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet sei, für Verstöße der Hersteller gegen die Vorschriften dieser Richtlinie in seinem nationalen Recht „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Sanktionen festzulegen. Da das KBA keine Sanktion gegen Daimler verhängt habe, stelle diese Unterlassung einen Verstoß gegen Art. 46 der Rahmenrichtlinie dar.

86. In der Klagebeantwortung bestreitet die Bundesrepublik Deutschland einen Verstoß gegen Art. 46 der Rahmenrichtlinie. Insoweit könnten nämlich Sanktionen nur verhängt werden, wenn das KBA nach Abschluss der angeführten technischen Bewertung eine Anordnung erlasse und Daimler dieser Anordnung nicht nachkomme.

87. In der Erwiderung weist die Kommission dazu lediglich darauf hin, dass die Pflicht nach diesem Artikel, Sanktionen zu verhängen, unabhängig von einem Verstoß gegen die Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie gelte.

2. Würdigung

88. Der zweite der Bundesrepublik Deutschland vorgeworfene Verstoß betrifft die Verpflichtung, jeden Verstoß gegen die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie, und im vorliegenden Fall gegen die Art. 5 und 18, zu sanktionieren. Zusammenfassend verpflichten diese Bestimmungen den Hersteller, sicherzustellen, dass die Produktion seiner Fahrzeuge den technischen Anforderungen, deren Einhaltung die Voraussetzung für seine Typgenehmigung waren, konsistent einhält, und jedem in Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ hergestellten Fahrzeug eine Übereinstimmungsbescheinigung beizulegen.

89. Zunächst weise ich darauf hin, dass weder in der Klagebeantwortung noch in der Gegenerwiderung, die die Bundesrepublik Deutschland im Lauf des schriftlichen Verfahrens eingereicht hat, ansatzweise die Nichterfüllung der in den Art. 5 und 18 der Rahmenrichtlinie verankerten Verpflichtungen durch Daimler bestritten wird, wobei dieser Umstand im Übrigen eindeutig aus dem vorliegenden Sachverhalt hervorzugehen scheint. Vor diesem Hintergrund werde ich nicht weiter auf diesen Punkt eingehen und sofort prüfen, ob das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland als ein Verstoß gegen Art. 46 der Rahmenrichtlinie angesehen werden kann.

90. Insoweit erinnere ich daran, dass die Mitgliedstaaten nach dem ersten Teil dieser Bestimmung verpflichtet sind, in ihrem nationalen Recht Sanktionen festzulegen, die bei Verstößen gegen die Rahmenrichtlinie und gegen die Rechtsakte zu verhängen sind. Diese Verpflichtung wurde meines Erachtens von der Beklagten erfüllt, da § 37 EG-FGV vorsieht, dass die in Art. 46 der Rahmenrichtlinie angeführten Verstöße wie Verstöße gegen nationales Recht zu sanktionieren sind.

91. Bezüglich des zweiten Teils der Vorschrift, der den Mitgliedstaaten vorschreibt, alle für die Durchführung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, kann dies jedoch nicht festgestellt werden. Aus der Akte geht nämlich hervor, dass das KBA gegen den Hersteller Daimler im Hinblick auf den Verstoß gegen die Art. 5 und 18 der Rahmenrichtlinie *keine* Sanktion verhängte[24]. Eine solche Untätigkeit verstößt zweifellos gegen Art. 46 der Rahmenrichtlinie.

92. Das Verteidigungsvorbringen der Bundesrepublik Deutschland überzeugt mich nicht vom Gegenteil.

93. Nach diesem Vorbringen wären die von Art. 46 der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Sanktionen vom KBA erst nach Abschluss der technischen Bewertung der Risiken in Zusammenhang mit der Umrüstung der bereits hergestellten und in den Verkehr gebrachten Fahrzeuge, die die Konformitätsabweichung aufwiesen, auf das Kältemittel R1234yf verhängt worden, wenn eine Umrüstung dieser Fahrzeuge angeordnet und dieser Anordnung nicht nachgekommen worden wäre. Die Bundesrepublik Deutschland geht nämlich von der unzutreffenden Annahme aus, dass die Verletzung der Pflichten des Herstellers nach den Art. 5 und 18 der Rahmenrichtlinie nicht eigens zu sanktionieren sei, sondern nur als Folge der Tatsache, dass die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach den Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie erlassenen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Übereinstimmung nicht umgesetzt worden seien.

24 Hervorhebung nur hier. Aus diesem Grund ist es meines Erachtens offensichtlich nicht erforderlich, wie die Kommission in der Klageschrift auf die in der Rechtsprechung herausgearbeiteten Kriterien für die Feststellung hinzuweisen, ob die von den Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Unionsrecht verhängten Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

94. Im Gegenteil hat nämlich meines Erachtens die Verpflichtung nach Art. 46 der Rahmenrichtlinie, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen im Fall des Verstoßes gegen die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie zu verhängen, zweifellos *unabhängig*[25] von der Verpflichtung nach den Art. 12 und 30 der Rahmenrichtlinie, die Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ wiederherzustellen, zu gelten.

95. Bestätigt wird dies, wie die Kommission zu Recht in ihrer Erwiderung darlegt, durch den Umstand, dass mit Art. 46 innerhalb des von der Rahmenrichtlinie geschaffenen Systems andere Zwecke als mit den Art. 12 und 30 verfolgt werden. Während diese Artikel, die die Beachtung der in den Rechtsakten enthaltenen technischen Anforderungen gewährleisten sollen, die Erreichung der mit diesen Rechtsakten verfolgten Ziele, nämlich in erster Linie den Schutz der Sicherheit des Straßenverkehrs, der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt[26], bezwecken, dient Art. 46, der eine wirksame Anwendung des Systems der Typgenehmigung sicherstellt, in erster Linie dem Ziel der Schaffung und des Funktionierens eines Binnenmarkts mit fairem Wettbewerb zwischen den Herstellern[27].

96. Obwohl der vorliegende Fall zeigt, dass ihre kumulative Anwendung in Betracht kommt, wenn die Nichteinhaltung einer Bestimmung der Rahmenrichtlinie eine Konformitätsabweichung bewirkt, besteht gewiss kein Abhängigkeitsverhältnis zwischen einem Verstoß gegen die Art. 12 und 30 und einem Verstoß gegen Art. 46, so dass die vom letzteren Artikel vorgesehene Sanktionspflicht nur bei Verstößen gegen die Maßnahmen entstünde, die die Ersteren zur Wiederherstellung der Übereinstimmung vorschreiben.

97. Folglich hätte das KBA die Verletzung der Verpflichtungen von Daimler nach den Art. 5 und 18 der Rahmenrichtlinie durch die Verhängung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen ahnden müssen. Da die Bundesrepublik Deutschland einer solchen Sanktionspflicht nicht nachgekommen ist, ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass sie gegen Art. 46 der Rahmenrichtlinie verstoßen hat.

98. Dem zweiten Vertragsverletzungsgrund ist daher meines Erachtens vom Gerichtshof stattzugeben.

C. Zur Umgehung der Klimaanlagen-Richtlinie aufgrund der Erweiterung der Genehmigung des Typs 245G

1. Vorbringen der Parteien

99. In ihrer Klageschrift weist die Kommission zunächst unter Bezugnahme auf Art. 14 der Rahmenrichtlinie darauf hin, dass ein genehmigter Typ um andere Fahrzeuge erweitert werden könne, die sich von diesem Typ unterschieden, wenn die letzteren Fahrzeuge die rechtlichen Voraussetzungen erfüllten, die für die Erteilung der ursprünglichen Typgenehmigung gegolten hätten, und anhand der Merkmale des Anhangs II Teil B der Rahmenrichtlinie zu diesem Typ gezählt werden könnten. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall, in dem der Typ 245G, der zu einem Zeitpunkt genehmigt worden sei, zu dem die Klimaanlagen-Richtlinie noch nicht anwendbar gewesen sei, um Fahrzeuge erweitert worden sei, die als Typen 246, 176 und 117 genehmigt (und gebaut) worden seien, als die Richtlinie bereits anwendbar gewesen sei, nicht erfüllt. Dies sei nämlich keine Erweiterung im Sinne der Richtlinie, sondern ein als Erweiterung getarnter Austausch, und impliziere somit eine Umgehung des Unionsrechts. Dieses Ergebnis werde durch einige spezifische Bestimmungen der Rahmenrichtlinie und insbesondere durch Art. 6 Abs. 6, nach dem ein bereits genehmigter Typ nicht erneut genehmigt werden könne, durch Anhang II Punkt 7 und durch die

25 Hervorhebung nur hier.

26 Vgl. die im dritten Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie aufgeführten Ziele.

27 Vgl. das im zweiten Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie genannte Ziel.

Anhänge VII und IX, bestätigt. Diese Bestimmungen schlössen nämlich die Möglichkeit eines Austauschs der Typgenehmigung aus. Dazu betont die Kommission, dass der Zweck der Erweiterung sei, die Anpassung eines bestehenden Fahrzeugtyps an für Neufahrzeuge wegen technischer Neuerungen eingeführte neue Anforderungen zu erlauben, und nicht, die bestehenden Anforderungen an einen bestimmten Fahrzeugtyp anzupassen.

100. In der Klagebeantwortung bringt die Bundesrepublik Deutschland vor, dass durch die Erweiterung des bestehenden Typs 245G um Fahrzeuge, die bereits Typgenehmigungen erhalten hätten, auf die die Bestimmungen der Klimaanlagen-Richtlinie anwendbar seien, nämlich die Typgenehmigungen 246, 176 und 117, das KBA nicht beabsichtigt habe, diese Richtlinie zu umgehen. Außerdem sei die Produktion dieser Typen am 26. Juni 2013 endgültig eingestellt worden. Die vom Antrag auf Erweiterung des Typs 245G betroffenen Fahrzeuge seien daher als zu einem anderen Typ gehörig anzusehen als die Fahrzeuge, die als Typen 246, 176 und 117 genehmigt worden seien.

101. Jedenfalls verbiete die Klimaanlagen-Richtlinie nicht die Erweiterung einer älteren Typgenehmigung. Im Gegenteil sei die Verpflichtung für alle Fahrzeuge, den Anforderungen dieser Richtlinie zum Zeitpunkt ihrer Erstzulassung zu entsprechen, erst am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland weist außerdem darauf hin, dass die Erweiterung nach Art. 45 Abs. 5 der Rahmenrichtlinie ausdrücklich erlaubt sei. Schließlich trägt sie vor, dass Art. 6 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie kein absolutes Verbot des Austauschs der Typgenehmigung vorsehe.

102. In der Erwiderung bringt die Kommission vor, dass die Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117, die nach dem 26. Juni 2013 gebaut worden seien, technisch identisch mit denen seien, die vor diesem Zeitpunkt hergestellt worden seien. Der Umstand, dass diese Fahrzeuge ab dem 26. Juni 2013 auf eine andere Typgenehmigung verwiesen, sei daher eine rechtliche und keine tatsächliche Frage. Auf dieser Grundlage macht die Kommission geltend, dass die Beklagte nicht das Recht gehabt habe, dem Antrag von Daimler auf Erweiterung des Typs 245G stattzugeben, soweit dieser Antrag Fahrzeuge betroffen habe, die bereits zuvor als Typen 246, 176 und 117 genehmigt worden seien. Es habe daher gegen Art. 6 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie verstoßen, dem Antrag von Daimler stattzugeben.

2. Würdigung

103. Zusammengefasst betrifft der der Bundesrepublik Deutschland vorgeworfene dritte Verstoß die Umgehung der Klimaanlagen-Richtlinie, die nach Auffassung der Kommission dadurch bewirkt wurde, dass dem Antrag von Daimler betreffend die Erweiterung des Typs 245G, der im Jahr 2008 genehmigt worden sei und daher nicht unter die Verpflichtung zur Verwendung eines mit dieser Richtlinie vereinbaren Kältemittels falle, um Fahrzeuge, für die bereits andere Typgenehmigungen (246, 176 und 117) erteilt worden seien und für die danach die Klimaanlagen-Richtlinie gegolten habe, stattgegeben worden sei. Die Beklagte hält dem entgegen, dass die Herstellung von Fahrzeugen der Typen 246, 176 und 117 am 26. Juni 2013 freiwillig eingestellt worden sei.

104. Ich weise zunächst darauf hin, dass die Kommission im Klageantrag zum in Rede stehenden Klagegrund nicht angeführt hat, gegen welche spezifischen Bestimmungen des einheitlichen Typgenehmigungssystems verstoßen worden sein soll. Das Vorbringen der Kommission in ihren Schriftsätzen deutet jedoch darauf hin, dass die Rechtsgrundlage der gerügten Vertragsverletzung die Unvereinbarkeit des Umstands, dass dem Erweiterungsantrag von Daimler stattgegeben wurde, mit i) dem von der Rahmenrichtlinie vorgegebenen System der *Ex-post*-Kontrolle sowie ii) dem von ihr verfolgten Ziel ist. Ich werde daher nacheinander diese beiden Teile des in Rede stehenden Vertragsverletzungsgrundes prüfen.

105. Im Rahmen des ersten Teils weist die Kommission darauf hin, dass die Modalitäten der *Ex-post* -Kontrolle, die eine auf die Übereinstimmung des Fahrzeugs mit dem genehmigten Typ beschränkte Überprüfung umfasse, zwingend erforderten, dass die einzelnen Fahrzeuge genau ihren genehmigten Typen entsprächen und die Letzteren im Einklang mit den technischen Anforderungen stünden, die zum Zeitpunkt ihrer Genehmigung gälten. Aus diesem Grund sähen die Bestimmungen über die Typgenehmigung erstens vor, dass ein bereits genehmigter Typ nicht erneut genehmigt werden könne (Art. 6 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie)[28]. Zweitens sähen sie vor, dass jedem genehmigten Typ eine unverwechselbare Identifikationsnummer zugeordnet werde, die einen Hinweis auf die zum Zeitpunkt der Genehmigung geltende Rechtslage enthalte (Anhang II Punkt 7 und Anhang VII der Rahmenrichtlinie), und dass jedem vermarkteten Fahrzeug eine Übereinstimmungsbescheinigung beigelegt werde, die ebenfalls eine Information über diese Rechtslage enthalte (Anhang X der Rahmenrichtlinie). Daraus folge, dass das System der *Ex-post*-Kontrolle nach der Rahmenrichtlinie, insbesondere nach den Art. 12 und 30, ein implizites „Verbot des Austauschs der Typgenehmigung" enthalte, gegen das dadurch verstoßen worden sei, dass den Anträgen von Daimler durch das KBA stattgeben worden sei.

106. Die Auslegung der Kommission, die die Letztere zu dem Schluss führt, dass die von Daimler beantragte Erweiterung des Typs 245G im Widerspruch zu den grundlegenden Normen des Systems der *Ex-post*-Kontrolle und insbesondere zu Art. 6 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie stehe, weil für die unter diese Richtlinie fallenden Fahrzeuge zuvor bereits andere Typgenehmigungen erteilt worden seien, überzeugt mich nicht.

107. Darüber hinaus widerspricht sie meiner Ansicht nach dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 6.

108. Zwar kann nach der einschlägigen Stelle dieser Bestimmung nur ein einziger Antrag auf Typgenehmigung vom Hersteller eingereicht werden, jedoch stellt sie auch klar, dass dieses Verbot sich jeweils auf „ein und denselben Fahrzeugtyp" bezieht. Folglich kann die Schlussfolgerung der Kommission nur geteilt werden, wenn nachgewiesen wird, dass die von der Erweiterung des genehmigten Typs 245G betroffenen Fahrzeuge in Bezug auf die Kriterien in Anhang II Teil B der Rahmenrichtlinie mit den zuvor als 246, 176 und 117 genehmigten Typen vollkommen identisch sind. Nur in diesem Fall könnte man nämlich, wie die Kommission, schließen, dass der Erweiterungsantrag von Daimler einen Fahrzeugtyp betrifft, dem bereits zuvor eine Typgenehmigung erteilt worden war, und dass daher die Entscheidung des KBA, diesem Antrag stattzugeben, Art. 6 Abs. 6 der Rahmenrichtlinie widerspricht.

109. Die soeben dargelegte Frage war Gegenstand ausführlicher Erörterungen der Parteien, insbesondere in der mündlichen Verhandlung.

110. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass, da es sich um eine grundlegende Frage handelt, um über die Begründetheit des vorliegenden Vertragsverletzungsgrundes zu entscheiden, die Beweislast, dass die Fahrzeuge mit den Identifikationsnummern 246, 176 und 117 unter denselben Typ fallen wie die vom Antrag auf Genehmigung des Typs 245G betroffenen bei der Kommission liegt, die dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern hat, anhand deren er das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann[29].

111. Ich werde nun erläutern, warum die Kommission meines Erachtens diesen Beweis nicht erbracht hat.

28 In der Erwiderung stellt die Kommission den Inhalt dieses Artikels etwas anders dar, indem sie ausführt, dieser verpflichte die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass für die von der Erweiterung betroffenen Fahrzeuge noch keine Typgenehmigung beantragt worden sei. Dieser Umstand kann jedoch die nachstehenden Überlegungen der vorliegenden Schlussanträge nicht entkräften.

29 Vgl. insbesondere Urteil vom 27. Januar 2011, Kommission/Luxemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, Rn. 49).

112. Die Schlussfolgerung der Kommission, dass die Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117 vollkommen identisch mit denjenigen seien, die vom Antrag auf Erweiterung der Genehmigung des Typs 245G betroffen seien, scheint sich auf die völlige Identität der jeweiligen Handelsnamen und Modelle zu gründen. Ein solcher Nachweis ist nicht ausreichend. Zwar sind die „wesentliche[n] Bau- und Konstruktionsmerkmale" eines Fahrzeugs eines der drei wesentlichen Merkmale des Begriffs „Typ" für die Fahrzeugklasse M1[30] im Sinne von Anhang II Teil B der Rahmenrichtlinie, gemeinsam mit dem „Hersteller" und der „Typbezeichnung des Herstellers". Wie jedoch die Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage zahlreicher europäischer Beispiele für Fahrzeuge mit identischen oder nahezu identischen Konstruktionsmerkmalen, die aber als unterschiedliche Typen genehmigt wurden, vorbringt, hat der Unionsgesetzgeber mit der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Regelung beabsichtigt, der „Typbezeichnung des Herstellers" *entscheidende Bedeutung*[31] für die Bestimmung des Umfangs eines Typs zu übertragen. Daraus folgt, dass auch in dem Fall, in dem die als Typen 246, 176 und 117 genehmigten Fahrzeuge mit den von der Erweiterung des Typs 245G betroffenen vollkommen identisch sein sollten, der Umstand, dass Daimler für diese *unterschiedliche* Typbezeichnungen verwendet hat, als hinreichend anzusehen ist, um im Licht der damals geltenden Regelung davon auszugehen, dass es sich um *unterschiedliche* Fahrzeugtypen handelt[32].

113. Das, was diese Regelung zwangsläufig impliziert, verschafft dem Hersteller zweifellos einen sicheren Ermessensspielraum. Gerade deshalb hat die Verordnung Nr. 678/2011 der Kommission vom 14. Juli 2011 zur Ersetzung des Anhangs II und zur Änderung der Anhänge IV, IX und XI der Rahmenrichtlinie aus der Aufzählung der wesentlichen Merkmale für den Begriff „Typ" die „Typbezeichnung des Herstellers" entfernt[33].

114. Es ist daher im Einklang mit der Auffassung der Bundesrepublik Deutschland davon auszugehen, dass die auf den vorliegenden Fall anwendbare Regelung dem Hersteller tatsächlich die Befugnis einräumt, über die Tragweite des Begriffs „Typ" zu entscheiden.

115. Im Licht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass die Kommission nicht hinreichend nachgewiesen hat, dass die Fahrzeuge, die als Typen 246, 176 und 117 genehmigt wurden, mit den vom Antrag auf Erweiterung des Typs 245G betroffenen identisch sind, und dass folglich die Entscheidung des KBA, diesen Anträgen stattzugeben, im Widerspruch zum System der *Ex-post*-Kontrolle nach der Rahmenrichtlinie und insbesondere zum Verbot des Austauschs der Typgenehmigung nach Art. 6 Abs. 6 steht.

116. Im Rahmen des zweiten Teils des vorliegenden Klagegrundes macht die Kommission geltend, dass die Entscheidung, dem Antrag von Daimler auf Erweiterung der Typgenehmigung stattzugeben, mit den Zielen der Rahmenrichtlinie und insbesondere mit demjenigen, sicherzustellen, dass neue Fahrzeuge ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau bieten, unvereinbar sei. Die wirksame Einhaltung der Vorschriften, die die Beachtung dieses Schutzniveaus gewährleisten sollten, nämlich derjenigen, die in den in Anhang IV der Rahmenrichtlinie aufgelisteten Rechtsakten enthalten seien, wäre nämlich laut der Kommission beeinträchtigt, wenn die in Rede stehende Richtlinie eine

30 Die Fahrzeugklasse M1 ist diejenige, zu der die Fahrzeuge gehören, die Gegenstand der Anträge auf Erweiterung des Typs 245G sind. Nach Anhang II Teil A der Rahmenrichtlinie, der die Fahrzeugklassen definiert, bezeichnet diese Klasse „[f]ür die Personenbeförderung ausgelegte und gebaute Kraftfahrzeuge mit höchstens acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz".

31 Hervorhebung nur hier.

32 Hervorhebung nur hier.

33 Es ist klarzustellen, dass die neue Fassung von Anhang II nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar ist, in dem der Typ, für den ein Erweiterungsantrag gestellt wurde, im Jahr 2008 genehmigt worden war, da Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 678/2011 unmissverständlich bestimmt, dass die Verordnung nur für die ab dem 29. Oktober 2012 genehmigten Fahrzeugtypen gilt. Zur Präzisierung des hier bereits Ausgeführten weise ich darauf hin, dass nach der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung von Anhang II ein „Typ" Fahrzeuge umfasst, die sich zumindest hinsichtlich des Herstellers, der Typbezeichnung des Herstellers, der wesentlichen Bau- und Konstruktionsmerkmale von Fahrgestell/Bodengruppe (offensichtliche und grundlegende Unterschiede) und der Antriebsmaschine (Verbrennungsmotor/Elektromotor/Hybridantrieb) nicht unterscheiden. Die derzeit geltende, durch die Verordnung Nr. 678/2011 geänderte Fassung bestimmt hingegen, dass ein Fahrzeug-„Typ" sich aus Fahrzeugen zusammensetzt, die den Firmennamen des Herstellers sowie die Konstruktion und Montage der wesentlichen Teile der Aufbaustruktur (falls es sich um einen selbsttragenden Aufbau handelt) gemeinsam haben.

Erweiterung eines Typs, für den technische Anforderungen gälten, die ein niedrigeres Sicherheits- und Umweltschutzniveau böten als diejenigen, die auf den Typ anwendbar seien, zu dem bestimmte Fahrzeuge aufgrund einer zuvor erteilten Typgenehmigung gehörten, um diese Fahrzeuge erlauben würde.

117. Dazu schicke ich voraus, dass meines Erachtens die die Sicherheit und den Umweltschutz betreffenden Ziele der Rahmenrichtlinie einer Entscheidung, den Anträgen auf Erweiterung des Typs 245G stattzugeben, nur dann entgegenstehen können, wenn dieses Ergebnis durch Umstände gestützt wird, die aus den Bestimmungen der Richtlinie selbst oder den betreffenden Rechtsakten ableitbar sind. Darüber hinaus kann vernünftigerweise angenommen werden, dass der Unionsgesetzgeber bei der Regelung der durch ein hohes Maß an technischer Komplexität gekennzeichneten Bereiche, wie dem vorliegenden, die wesentlichen Aspekte durch spezifische und genaue Bestimmungen regelt.

118. Es stellt sich daher die Frage, ob die Bestimmungen über die Erweiterung der Typgenehmigung (in der Rahmenrichtlinie) oder diejenigen zur Umsetzung der technischen Anforderung betreffend die Verwendung eines Kältemittels mit einem Treibhauspotenzial von weniger als 150 (in der Klimaanlagen-Richtlinie) dahin auszulegen sind, dass die Entscheidung, dem Antrag auf Erweiterung der Genehmigung des Typs 245G auf Fahrzeuge stattzugeben, die bereits als Typen 246, 176 und 117 genehmigt worden waren, mit den Zielen der Sicherheit und des Umweltschutzes nach der Rahmenrichtlinie vereinbar ist. Mit anderen Worten ist zu prüfen, ob die Letztere nicht nur einen Fortschritt, sondern auch einen *vorübergehenden Rückschritt*[34] bei der Erreichung dieser Ziele zulassen kann.

119. Meines Erachtens ist diese Frage zu bejahen.

120. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Vorschriften über die Erweiterung der Typgenehmigung, die in Art. 14 der Rahmenrichtlinie definiert wird, zur allgemeineren Regelung in Kapitel V dieser Richtlinie gehört und Anwendung findet, wenn die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten beschließen, dass die Änderungen an Fahrzeugen eines genehmigten Typs nach der Erteilung der Typgenehmigung nicht rechtfertigen, dass eine neue EG-Typgenehmigung zu erteilen ist[35]. Diese Änderungen führen zu einer „Erweiterung“, wenn zusätzlich zu der bloßen Änderung der Angaben in den Beschreibungsunterlagen neue Kontrollen oder Prüfungen erforderlich sind, eine der Angaben im Typgenehmigungsbogen geändert wurde und neue harmonisierte technische Anforderungen, die für den fraglichen genehmigten Fahrzeugtyp gelten, in Kraft treten.

121. Aus dem Wortlaut von Art. 14 geht klar hervor, dass die Erweiterung der Typgenehmigung ein vereinfachtes Verfahren ist, das die Rahmenrichtlinie typischerweise dann gestattet, wenn es erforderlich ist, auf das Inkrafttreten neuer, für die betreffenden Fahrzeuge geltender technischer Anforderungen zu reagieren. Hingegen ergibt sich weder aus Art. 14 noch aus einer anderen Vorschrift des vereinheitlichten Systems, dass, wie die Kommission wiederholt ausgeführt hat, die beantragte Erweiterung unter dem Gesichtspunkt der Erreichung der Ziele der Rahmenrichtlinie betreffend die Sicherheit und den Umweltschutz durch einen *technischen Fortschritt vorherbestimmt*[36] sein müsse.

34 Hervorhebung nur hier.

35 Vgl. Art. 13 der Rahmenrichtlinie.

36 Hervorhebung nur hier.

122. Die Kommission kann daher nicht mit Erfolg geltend machen, dass sich die Feststellung der Unvereinbarkeit eines Antrags auf Erweiterung wie die von Daimler beim KBA eingereichten mit der Rahmenrichtlinie allein auf den Umstand zu gründen habe, dass den Fahrzeugen zuvor Typgenehmigungen wie die den Typen 246, 176 und 117 entsprechenden gewährt worden seien, die durch die Anwendung der technischen Anforderung betreffend die Verwendung eines Kältemittels mit einem niedrigen Treibhauspotenzial ein höheres Maß an Sicherheit und Umweltschutz gewährleistet hätten.

123. Zur weiteren Stützung dieser Schlussfolgerung scheint mir der Hinweis erforderlich, dass die Klimaanlagen-Richtlinie zur Erreichung des Ziels des Umweltschutzes durch die Beschränkung der Emissionen der fluorierten Treibhausgase einen *schrittweisen Ansatz*[37] verfolgt. Neben dem Verbot für die Mitgliedstaaten, ab dem 1. Januar 2011 neue Typgenehmigungen für Fahrzeuge zu erteilen, die ein Kältemittel mit einem Treibhausgaspotenzial von über 150 enthalten, sieht sie nämlich ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten die Zulassung von Fahrzeugen, die das mit dieser Bestimmung unvereinbare Kältemittel enthalten, erst ab dem 1. Januar 2017 verweigern können[38]. Die Einführung dieses Übergangszeitraums bedingt daher, dass die Fahrzeuge, die zu einem vor dem 1. Januar 2011 genehmigten Typ gehören, bis zum 1. Januar 2017 ein mit der Klimaanlagen-Richtlinie unvereinbares Kältemittel verwenden durften.

124. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Daimler, wenn sie nicht zuvor die Typgenehmigungen der betreffenden Fahrzeuge, die den Typen 246, 176 und 117 entsprachen, beantragt hätte, aufgrund dieses Übergangszeitraums durch die nachfolgende Einreichung von Anträgen auf Erweiterung der Genehmigung des Typs 245G mit einem mit den geltenden technischen Anforderungen unvereinbaren Kältemittel bis zum 1. Januar 2017 hätte erlangen können. Wenn ein solches Vorgehen, das offensichtlich nachteilige Auswirkungen auf die Ziele der Sicherheit und des Umweltschutzes hat, nach der Klimaanlagen-Richtlinie zulässig ist, steht meines Erachtens außer Zweifel, dass nicht davon auszugehen ist, dass die Entscheidung, dem Antrag auf Erweiterung der Genehmigung des Typs 245G im vorliegenden Fall stattzugeben, dessen nachteilige Auswirkung auf diese Ziele vergleichbar oder sogar geringer wäre, diesen Zielen, wie die Kommission vorbringt, zuwiderliefen.

125. Der Umstand, dass der Antrag auf Erweiterung der Typgenehmigung, dem das KBA stattgab, einen vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rahmenrichtlinie (29. April 2009)[39] genehmigten Typ betraf, beweist sicher nicht das Gegenteil, da nach Art. 45 Abs. 5 dieser Richtlinie durch ihr Inkrafttreten weder eine Typgenehmigung ungültig wird, die vor dem 29. April 2009 erteilt wurde, *noch die Erweiterung einer solchen Typgenehmigung ausgeschlossen wird*[40].

126. Außerdem ist insoweit darauf hinzuweisen, dass es gerade Fälle wie der vorliegende sind, die die Kommission veranlasst haben, wie von dieser in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich eingeräumt, im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2016 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge[41] vorzusehen, dass die Typgenehmigungen höchstens für eine Frist von fünf Jahren ohne die Möglichkeit einer Verlängerung erteilt werden[42]. Diese Bestimmung würde es nämlich erlauben, die Missbräuche der Regelung auf dem Gebiet der Typgenehmigung zu vermeiden, die in

37 Hervorhebung nur hier.

38 Vgl. Art. 5 Abs. 5 der Rahmenrichtlinie.

39 Dieses Datum ergibt sich aus Art. 45 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang XIX der Rahmenrichtlinie.

40 Hervorhebung nur hier.

41 COM(2016) 31 final.

42 Vgl. Art. 33 des Vorschlags.

bestimmten Fällen vom Hersteller durch wiederholte Anträge auf Erweiterung einer bestimmten Typgenehmigung oder durch Anträge auf Erweiterung, die mit der Absicht gestellt werden, die Anwendung neuer technischer Anforderungen zu vermeiden, die ein höheres Maß an Sicherheit oder Umweltschutz bedingen, begangen werden können.

127. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, dass die Entscheidung des KBA, dem Antrag auf Erweiterung des Typs 245G um Fahrzeuge, die bereits zuvor als Typen 246, 176 und 117 genehmigt worden waren, stattzugeben, auch nicht im Widerspruch zu den von der Rahmenrichtlinie verfolgten Zielen der Sicherheit und des Umweltschutzes steht.

128. Ich bin daher der Ansicht, dass der dritte Vertragsverletzungsgrund vom Gerichtshof zurückzuweisen ist.

V. Ergebnis

129. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

– Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 12 und 30 der Richtlinie 2007/46/EG verstoßen, indem sie es versäumt hat, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Übereinstimmung der Fahrzeuge der Typen 246, 176 und 117 mit ihren genehmigten Typen wiederherzustellen.

– Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 46 der Richtlinie 2007/46 verstoßen, indem sie es versäumt hat, die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Sanktionen für den von Daimler begangenen Verstoß gegen die Art. 5 und 18 der Richtlinie zu treffen.

– Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

– Die Bundesrepublik Deutschland trägt zwei Drittel der Kosten der Europäischen Kommission und zwei Drittel ihrer eigenen Kosten. Die Kommission trägt ein Drittel der Kosten der Bundesrepublik Deutschland und ein Drittel ihrer eigenen Kosten.