CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 11 april 2018 [1]

Zaak C-668/16

Europese Commissie
tegen

Bondsrepubliek Duitsland

„Niet-nakoming – Richtlijn 2007/46/EG – Verantwoordelijkheden van de nationale autoriteiten – Maatregelen inzake de overeenstemming van voertuigen met de technische voorschriften – Afweging tussen niet-overeenstemming en veiligheidsrisico's – Verplichtingen van de fabrikant – Sancties – Richtlijn 2006/40/EG – Grens voor de emissies van klimaatregelingsapparatuur in motorvoertuigen – Omzeiling van de richtlijn"

1. In de onderhavige zaak heeft de Europese Commissie op grond van artikel 258, tweede alinea, VWEU bij het Hof beroep ingesteld tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens enkele specifieke bepalingen van het geharmoniseerde goedkeuringssysteem voor voertuigen, te weten de artikelen 12, 30 en 46 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 [2] (hierna: „kaderrichtlijn"). Daarnaast voert de Commissie aan dat een bepaalde handelswijze van de Bondsrepubliek Duitsland kan worden aangemerkt als omzeiling van richtlijn 2006/40/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende emissies van klimaatregelingsapparatuur in motorvoertuigen en houdende wijziging van richtlijn 70/156/EEG van de Raad [3] (hierna: „richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur").

2. Meer in het bijzonder wordt het Hof verzocht uitspraak te doen over de beoordelingsmarge die de lidstaten is toegekend in het kader van het bij de kaderrichtlijn ingevoerde systeem voor controle achteraf van de overeenstemming van voertuigen, over de sancties die de lidstaten moeten opleggen aan de fabrikant die zijn verplichtingen niet is nagekomen, en over de draagwijdte van het begrip „voertuigtype" als bedoeld in de kaderrichtlijn.

1 Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 PB 2007, L 263, blz. 1. Tot nu toe heeft het Hof alleen van artikel 4, lid 3, van de kaderrichtlijn uitlegging gegeven, en wel in het kader van de beoordeling van de gegrondheid van een beroep wegens niet-nakoming. Zie arresten van 20 maart 2014, Commissie/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173), en 20 maart 2014, Commissie/Litouwen (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 PB 2006, L 161, blz. 15.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur

3. De richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur bepaalt in artikel 5, lid 4, dat „[m]et ingang van 1 januari 2011 [...] de lidstaten geen EG-typegoedkeuring of nationale typegoedkeuring meer [mogen] verlenen voor een voertuigtype met een klimaatregelingssysteem dat ontworpen is om gefluoreerde broeikasgassen te bevatten met een aardopwarmingsvermogen van meer dan 150."

B. Kaderrichtlijn

4. In overweging 3 van de kaderrichtlijn wordt verklaard dat „[d]e technische voorschriften voor systemen, onderdelen, technische eenheden en voertuigen moeten worden geharmoniseerd en in regelgevingen gespecificeerd. Deze regelgevingen moeten er in de eerste plaats op zijn gericht een hoog niveau van verkeersveiligheid, gezondheidsbescherming, milieubescherming, energie-efficiëntie en beveiliging tegen ongeoorloofd gebruik te waarborgen." In de eerste volzin van overweging 14 van de kaderrichtlijn wordt vervolgens verduidelijkt dat „[h]et hoofddoel van wetgeving inzake goedkeuring van voertuigen [...] ervoor te zorgen is dat nieuwe voertuigen, onderdelen en technische eenheden die op de markt worden gebracht een hoog niveau van veiligheid en milieubescherming bieden". Blijkens overweging 17 van de kaderrichtlijn bevat „[d]eze richtlijn [...] een reeks specifieke veiligheidsvoorschriften als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (hierna: ‚richtlijn 2001/95'). Daarom is het van belang bepalingen vast te stellen om te waarborgen dat wanneer een voertuig voor consumenten een ernstig risico vormt als gevolg van de toepassing van deze richtlijn of de regelgevingen in bijlage IV, de producent doeltreffende beschermingsmaatregelen heeft genomen, inclusief het terugroepen van voertuigen [...]."

5. Artikel 3 definieert in punt 17 het begrip „voertuigtype" als „alle tot een categorie behorende voertuigen die ten minste op de in bijlage II, deel B, vermelde essentiële punten identiek zijn. Een voertuigtype kan varianten en uitvoeringen zoals omschreven in bijlage II, deel B, omvatten."

6. Artikel 4 bepaalt in lid 1 dat „[d]e lidstaten [...] erop [toezien] dat fabrikanten die een goedkeuring aanvragen, hun verplichtingen krachtens deze richtlijn nakomen", en specificeert vervolgens in lid 2 dat „[d]e lidstaten [...] alleen goedkeuring [verlenen] aan voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen", en in lid 3 dat „[d]e lidstaten [...] alleen [toestaan] dat voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, worden geregistreerd, verkocht of in het verkeer gebracht".

7. Artikel 6, lid 6, over de te volgen procedures voor de EG-typegoedkeuring, bepaalt: „De fabrikant dient de aanvraag bij de goedkeuringsinstantie in. Voor een bepaald voertuigtype mag slechts in één lidstaat één aanvraag worden ingediend. Voor ieder goed te keuren type wordt een afzonderlijke aanvraag ingediend."

8. Artikel 12, over maatregelen inzake de overeenstemming van de productie, bepaalt in lid 1: „De lidstaat die een EG-typegoedkeuring verleent, neemt met betrekking tot die goedkeuring de nodige maatregelen overeenkomstig bijlage X om, zo nodig in samenwerking met de goedkeuringsinstanties van de overige lidstaten, te verifiëren of afdoende maatregelen zijn genomen om te waarborgen dat de voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden in productie in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type." Lid 3 van dit artikel luidt als volgt: „Indien een lidstaat die een EG-typegoedkeuring heeft verleend, vaststelt dat de in lid 1 bedoelde regelingen niet worden

toegepast, aanzienlijk afwijken van de overeengekomen regelingen en controleplannen of niet meer worden toegepast, zonder dat de productie is stopgezet, neemt hij de nodige maatregelen, die kunnen gaan tot intrekking van de typegoedkeuring, om ervoor te zorgen dat de procedure voor de overeenstemming van de productie correct wordt nageleefd."

9. Artikel 17 bepaalt in lid 1 dat „[e]en EG-typegoedkeuring voor een voertuig [...] haar geldigheid [verliest] indien:

[...]

b) de productie van het goedgekeurde voertuig vrijwillig definitief wordt stopgezet;

[...]."

10. Artikel 29, lid 1, eerste volzin, luidt: „Indien een lidstaat van oordeel is dat nieuwe voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden, ook al voldoen zij aan de toepasselijke voorschriften of zijn zij naar behoren gemerkt, een ernstig gevaar betekenen voor de verkeersveiligheid, dan wel het milieu of de volksgezondheid ernstig schaden, mag die lidstaat gedurende een periode van maximaal zes maanden weigeren deze voertuigen te registreren of de verkoop of het in het verkeer brengen van deze voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden op zijn grondgebied toe te staan."

11. In artikel 30, lid 1, staat te lezen: „Indien een lidstaat die een EG-typegoedkeuring heeft verleend, van oordeel is dat nieuwe voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden die van een certificaat van overeenstemming of een goedkeuringsmerk zijn voorzien, niet in overeenstemming zijn met het door hem goedgekeurde type, neemt hij de nodige maatregelen, die waar nodig kunnen gaan tot intrekking van de typegoedkeuring, om de voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden in productie in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde type. De goedkeuringsinstantie van deze lidstaat stelt de goedkeuringsinstanties van de overige lidstaten in kennis van de genomen maatregelen."

12. Artikel 32 bepaalt:

„1. Wanneer een fabrikant aan wie een EG-typegoedkeuring voor een voertuig is verleend, overeenkomstig de bepalingen van een regelgevingsinstrument of krachtens richtlijn 2001/95/EG, reeds verkochte, geregistreerde of in het verkeer gebrachte voertuigen moet terugroepen omdat een of meer op het voertuig gemonteerde, al dan niet overeenkomstig deze richtlijn goedgekeurde systemen, onderdelen of technische eenheden een ernstig gevaar voor de verkeersveiligheid, de volksgezondheid of het milieu betekenen, stelt hij de goedkeuringsinstantie die de typegoedkeuring aan het voertuig heeft verleend, hiervan onmiddellijk in kennis.

2. De fabrikant stelt de goedkeuringsinstantie een reeks maatregelen voor om het in lid 1 bedoelde gevaar te neutraliseren. De goedkeuringsinstantie deelt de voorgestelde maatregelen onmiddellijk aan de instanties van de andere lidstaten mee.

[...]."

13. Artikel 46 luidt: „De lidstaten stellen de sancties vast die van toepassing zijn in geval van overtreding van de bepalingen van deze richtlijn, met name van de verbodsbepalingen in of als gevolg van artikel 31, en van de in bijlage IV, deel I, vermelde regelgevingen en zij treffen alle maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van die sancties. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk 29 april 2009 in kennis van de desbetreffende bepalingen en delen haar alle latere wijzigingen zo spoedig mogelijk mee."

C. Duits recht

14. § 7 van de EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (EG-verordening inzake de goedkeuring van voertuigen; hierna: „EG-FGV") van 3 februari 2011, zoals laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de verordening van 19 oktober 2012, bepaalt dat „[e]en EG-typegoedkeuring vervalt wanneer voor de registratie, verkoop of het in het verkeer brengen van nieuwe voertuigen als bedoeld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2007/46/EG nieuwe voorschriften van een regelgeving in werking treden, en de goedkeuring niet dienovereenkomstig kan worden bijgewerkt. Zij vervalt eveneens wanneer de productie van het goedgekeurde voertuig vrijwillig definitief wordt stopgezet. De fabrikant dient van de stopzetting van de productie kennis te geven aan het Kraftfahrt-Bundesamt (federale dienst voor motorvoertuigen; hierna: ‚KBA')."

15. § 25 EG-FGV luidt:

„(1) Indien het KBA vaststelt dat de voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden niet in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type, kan het de vereiste maatregelen nemen overeenkomstig de op dat type toepasselijke richtlijnen 2007/46/EG, 2002/24/EG en 2003/37/EG, om overeenstemming van de productie met het goedgekeurde type te garanderen.

(2) Het KBA kan, om tekortkomingen te verhelpen en overeenstemming met de voorschriften van de reeds in het verkeer gebrachte voertuigen, onderdelen of technische eenheden te garanderen, achteraf aanvullende voorschriften opleggen.

(3) Het KBA kan de goedkeuring volledig dan wel gedeeltelijk intrekken of herroepen, inzonderheid wanneer wordt vastgesteld dat

1. voertuigen met een certificaat van overeenstemming of zelfstandige technische eenheden of onderdelen met een voorgeschreven kenmerk niet in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type,

2. voertuigen, zelfstandige technische eenheden of onderdelen een aanzienlijk risico voor de verkeersveiligheid, de volksgezondheid en het milieu met zich brengen,

3. de fabrikant geen doeltreffend systeem heeft om toezicht op de overeenstemming van de productie te houden, of dit systeem niet op de voorgeschreven wijze gebruikt,

of

4. de houder van de typegoedkeuring de aan de typegoedkeuring verbonden verplichtingen niet nakomt."

II. Feiten en precontentieuze procedure

16. De richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur, die in juli 2006 in werking is getreden, bepaalt uitdrukkelijk dat klimaatregelingssystemen van alle na 1 januari 2011 goedgekeurde voertuigtypen een koelmiddel met een aardopwarmingsvermogen van niet meer dan 150 moeten gebruiken. Zij schrijft evenwel geen specifiek type koelmiddel voor.

17. In deze context zijn de Europese voertuigfabrikanten tijdens de procedure van internationale normalisatie die in 2009 heeft plaatsgevonden, overeengekomen om een koelmiddel met de referentiecode R1234yf te gebruiken (hierna: „koelmiddel R1234yf"). Toen de toelevering van dit koelmiddel in 2012 stilviel omdat de productielocaties door de tsunami van Fukushima waren verwoest, werd het lastig om de voorschriften van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur

daadwerkelijk toe te passen. Als reactie op dit voorval heeft de Commissie, naar aanleiding van verzoeken van de nationale autoriteiten om ophelderingen over dit punt, een mededeling uitgevaardigd waarbij zij de lidstaten informeerde dat zij geen inbreukprocedure wegens niet-overeenstemming van de voertuigen met de richtlijn zou inleiden, althans niet zolang het koelmiddel R1234yf niet opnieuw verkrijgbaar was, maar dat dit moratorium in geen geval tot na 31 december 2012 zou duren. [4] Dit betekende dat de fabrikanten na deze datum niet langer gebruik konden maken van het koelmiddel dat zij tot dan toe hadden gebruikt, te weten het middel met de referentiecode R134a (hierna: „koelmiddel R134a"), waarvan het aardopwarmingsvermogen ver boven de limiet van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur lag. [5]

18. Begin januari 2013 werd de toelevering van het koelmiddel R1234yf weer genormaliseerd.

19. Op 3 maart 2011, 8 juni 2011 en 18 oktober 2012 heeft het KBA, als Duitse bevoegde autoriteit voor de typegoedkeuring van voertuigen, de nieuwe voertuigtypen 246, 176 en 117 op aanvraag van de vennootschap Daimler AG (hierna: „Daimler") goedgekeurd. Aangezien de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur rationae temporis op deze typen van toepassing was, konden deze typegoedkeuringen uitsluitend worden verleend indien de betrokken typen het koelmiddel gebruikten dat aan de richtlijnvereisten voldeed (R1234yf).

20. Daimler heeft vervolgens twijfels geuit over de veiligheid van het gebruik van koelmiddel R1234yf in de typen 246, 176 en 117, en daarom te kennen gegeven dat zij voornemens was om met ingang van januari 2013 koelmiddel R134a in plaats van koelmiddel R1234yf te gebruiken. In het voorjaar van 2012 heeft deze vennootschap vervolgens ongeveer 700 voertuigen van deze typen teruggeroepen en koelmiddel R1234yf vervangen door koelmiddel R134a.

21. In november 2012, vlak voordat het moratorium van de Commissie ten einde liep, hebben de Duitse autoriteiten haar verzocht om het tijdvak waarin de voorschriften van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur niet werden toegepast, met zes maanden te verlengen omdat opnieuw moest worden geverifieerd of het enige koelmiddel op de markt dat aan de richtlijnvereisten voldeed wel veilig was.

22. De Commissie heeft vervolgens alle lidstaten verzocht om informatie te verstrekken over de naleving van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur op hun grondgebied. In hun reactie op dit verzoek hebben de Duitse autoriteiten bevestigd dat slechts één fabrikant met een Duitse goedkeuring (Daimler) voertuigen produceerde en verkocht die niet in overeenstemming met de voorschriften voor hun typegoedkeuring waren.

23. Van januari tot juni 2013 heeft Daimler 133 713 voertuigen van het type 246, 176 en 117 verkocht die het koelmiddel R134a gebruikten, hoewel deze typen na 1 januari 2011 waren goedgekeurd en derhalve een koelmiddel moesten gebruiken dat aan de vereisten van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur voldoet.

24. Op 3 januari 2013 werd Daimler door het KBA verzocht om binnen 15 dagen kenbaar te maken welke maatregelen zij had genomen om overeenstemming met deze richtlijn te herstellen. In antwoord op dit verzoek heeft Daimler op 15 januari 2013 een actieplan gepresenteerd waarmee werd beoogd om vóór 15 juni 2013 een technische oplossing te vinden voor de veiligheidsproblemen als gevolg van het gebruik van het koelmiddel R1234yf in haar voertuigen. Op 4 maart 2013 heeft het KBA Daimler vervolgens opgedragen om passende maatregelen te nemen teneinde de productie van

4 Communication de la Commission „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" C(2012)2200 final [Mededeling aan de Commissie „Onderbreking van de toelevering van een essentieel element in mobiele klimaatregelingsapparatuur en de impact daarvan op de toepassing van richtlijn 2006/40/EG in de autoindustrie" C(2012)2200 final].

5 Uit het zaakdossier blijkt dat het aardopwarmingsvermogen van dit koelmiddel bijna 3000 is, terwijl in de richtlijn een limiet van 150 is vastgesteld.

de typen 246, 176 en 117 weer in overeenstemming met de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur te brengen. Het KBA dreigde dat indien Daimler dit bevel niet opvolgde, de typegoedkeuringen met ingang van 30 juni 2013 zouden worden ingetrokken. Op 26 juni 2013 deelde Daimler het KBA mee dat zij de productie van de typen 246, 176 en 117 definitief had stopgezet, aangezien het onderzoek naar een technische oplossing voor de bovengenoemde veiligheidsproblemen geen resultaat had opgeleverd.

25. Het KBA heeft Daimler tussen 1 januari 2013 en 26 juni 2013 meermaals verzocht om de 133 713 reeds in de handel gebrachte voertuigen in overeenstemming te brengen. Eind 2015 heeft Daimler het KBA geïnformeerd dat zij de noodzakelijke technische oplossingen had ontwikkeld. De Commissie wijst er evenwel op dat deze voertuigen tot op heden niet in overeenstemming met de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur zijn gebracht en dat evenmin de typegoedkeuring is ingetrokken.

26. Op 17 mei 2013 heeft het KBA de aanvraag van Daimler om de goedkeuring voor voertuigtype 245G (op gecomprimeerd aardgas rijdende voertuigen) uit te breiden naar nieuwe varianten van de op gecomprimeerd aardgas rijdende Klasse B, ingewilligd. Aangezien het voertuigtype 245G oorspronkelijk in 2008 was goedgekeurd, hoefde het geen koelmiddel te gebruiken dat aan de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur voldoet. De uitbreiding van de goedkeuring van dit type is vervolgens bij brief van 22 mei 2013 meegedeeld aan de Commissie. Vervolgens heeft het KBA op 3 juni 2013 nog een aanvraag van Daimler tot uitbreiding van dezelfde typegoedkeuring naar enkele modellen van de nieuwe Klasse B, de Klasse A en de Klasse CLA ingewilligd.

27. Volgens de Commissie hadden de bovengenoemde aanvragen tot uitbreiding in werkelijkheid betrekking op de typen 246, 176 en 117, waarvan Daimler naar eigen zeggen de productie vrijwillig had stopgezet. In de optiek van de Commissie kan Daimler de voornoemde typen voertuigen, dankzij de door het KBA goedgekeurde uitbreidingen van het type 245G, blijven produceren en in de handel brengen zonder hen te hoeven voorzien van een koelmiddel dat aan de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur voldoet.

28. De Commissie heeft de Bondsrepubliek Duitsland op 10 juni 2013 een toelichtingsbrief gestuurd, gevolgd door een aanmaningsbrief op 27 januari 2014. In deze laatste brief werd de Duitse autoriteiten verweten te hebben toegestaan dat er van januari tot en met juni 2013 133 713 voertuigen in strijd met de voorschriften voor de betrokken typegoedkeuring zijn gebouwd en in de handel zijn gebracht, dat zij aan de betrokken fabrikant geen sancties hebben opgelegd, en dat zij de toepassing van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur hebben omzeild.

29. De Bondsrepubliek Duitsland heeft de aanmaningsbrief op 26 maart 2014 beantwoord. Aangaande de grief dat de voertuigen niet aan de voorschriften voor hun typegoedkeuring voldeden, herinnerde zij eraan dat de bevoegde nationale autoriteiten een discretionaire bevoegdheid hebben als bedoeld in de kaderrichtlijn, en betoogde zij eveneens dat omdat het evenredigheidsbeginsel moest worden geëerbiedigd, geen concrete maatregelen konden worden genomen. Voorts legde de Bondsrepubliek Duitsland uit dat uit de door Daimler verstrekte gegevens bleek dat het gebruik van het koelmiddel R1234yf een veiligheidsrisico inhield. Volgens haar had de niet-overeenstemming van de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 overigens een slechts beperkte impact op de door de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur nagestreefde doelstelling van klimaatbescherming. Wat daarentegen de beweerde omzeiling van deze richtlijn betreft, betoogde de Bondsrepubliek Duitsland dat het KBA de aanvragen tot uitbreiding van de goedkeuring voor het type 245G had moeten inwilligen omdat deze autoriteit geen beoordelingsmarge heeft als eenmaal is vastgesteld dat aan de voorwaarden van de kaderrichtlijn is voldaan. Bovendien moest in aanmerking worden genomen dat de goedkeuringen van de typen 246, 176 en 117 hun geldigheid hadden verloren op het moment waarop Daimler de productie ervan had stopgezet.

30. De Commissie heeft de Bondsrepubliek Duitsland vervolgens op 25 september 2014 een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij de in de aanmaningsbrief uiteengezette grieven bevestigde.

31. De Bondsrepubliek Duitsland heeft geantwoord bij brief van 25 november 2014, waarin zij hoofdzakelijk dezelfde argumenten aanvoerde als in haar antwoord op de aanmaningsbrief.

III. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

32. Op 22 december 2016 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. De Bondsrepubliek Duitsland heeft op 15 maart 2017 haar verweerschrift ingediend. Partijen hebben vervolgens op respectievelijk 26 april 2017 en 12 juni 2017 een memorie van repliek en dupliek ingediend.

33. Ter terechtzitting op 11 januari 2018 hebben de Commissie en de Duitse regering hun standpunt mondeling toegelicht en de vragen van het Hof beantwoord.

34. De Commissie verzoekt het Hof om vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de kaderrichtlijn en de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur op haar rustende verplichtingen op drie punten niet is nagekomen: (i) door niet de nodige maatregelen te nemen om overeenstemming van de voertuigen 246, 176 en 117 met de goedgekeurde typen te herstellen (artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn); (ii) door niet de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de toepassing van de sancties (de artikelen 46 junctis de artikelen 5 en 18 van de kaderrichtlijn), en (iii) door inwilliging op 17 mei 2013 een door Daimler ingediende aanvraag voor de uitbreiding van de goedkeuring van het voertuigtype 245G naar voertuigen waaraan reeds een andere typegoedkeuring was verleend en waarvoor de nieuwe voorschriften van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur gelden, waardoor deze richtlijn volgens de Commissie wordt omzeild. De Bondsrepubliek Duitsland concludeert tot verwerping van het beroep.

IV. Juridische beoordeling

A. Schending van de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn

1. Argumenten van partijen

35. In haar beroep herinnert de Commissie om te beginnen eraan dat artikel 4, lid 2, en bijlage IV bij de kaderrichtlijn, en artikel 5, lid 4, van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur, in onderlinge samenhang gelezen, erop duiden dat in casu de voertuigentypen 246, 176 en 117 slechts een EG-typegoedkeuring konden krijgen onder voorwaarde dat het in hun klimaatregelingsapparatuur gebruikte koelmiddel een aardopwarmingsvermogen heeft van niet meer dan 150. Vanaf het tijdstip waarop bij de productie van voertuigen van deze typen is overgestapt op een koelmiddel met een hoger aardopwarmingsvermogen, zijn de nieuwe voertuigen – waarvan er volgens de Commissie in de periode van 1 januari 2013 tot de datum van instelling van het beroep 800 000 zijn gebouwd [6] – derhalve niet langer in overeenstemming met het goedgekeurde type. In deze omstandigheden had het KBA volgens de Commissie moeten garanderen dat de productie en de nieuw gebouwde voertuigen weer in overeenstemming met het goedgekeurde type werden gebracht. Zo had deze autoriteit in de eerste plaats moeten garanderen dat het in de productie gebruikte koelmiddel een aardopwarmingsvermogen had van niet meer dan 150, en in de tweede plaats ervoor moeten zorgen dat de voertuigen van de typen 246, 176 en 117, die werden gebouwd en in de handel gebracht met een

6 Deze schatting is gebaseerd op het verkoopvolume van de typen 246, 176 en 117. Het verschil ten opzichte van de eerdere schatting van 133 713 wordt verklaard doordat ook de na 26 juni 2013 gebouwde en in de handel gebrachte voertuigen in aanmerking zijn genomen.

niet-toegestaan koelmiddel, weer werden voorzien van een koelmiddel dat aan de voorschriften voor hun goedgekeurde type voldoet. Het KBA werd van de niet-overeenstemming op de hoogte gesteld, maar nam niet de nodige maatregelen om dit gebrek te verhelpen, een handelswijze die volgens de Commissie als schending van de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn kan worden aangemerkt.[7] Meer in het bijzonder wijst de Commissie erop dat het KBA niet alleen de typegoedkeuring niet heeft ingetrokken, maar ook geen gebruik heeft gemaakt van de beschikbare alternatieven, zoals het terugroepen en repareren van de betrokken voertuigen. De dreiging die het KBA daadwerkelijk heeft geuit om de typegoedkeuring in te trekken vormt uiteraard geen passende maatregel in de zin van de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn.

36. In antwoord op het argument van de Duitse autoriteiten dat het KBA geen doeltreffendere maatregelen kon nemen wegens de twijfel die over het gebruik van het koelmiddel R1234yf in de voertuigtypen 246, 176 en 117 is gerezen, merkt de Commissie op dat de kaderrichtlijn geen uitzonderingen of rechtvaardigingen bevat op grond waarvan de lidstaten van de geharmoniseerde technische voorschriften kunnen afwijken indien er twijfel bestaat over de passendheid van deze voorschriften. Integendeel, deze richtlijn legt de lidstaten de onvoorwaardelijke verplichting op te garanderen dat alle technische voorschriften betreffende veiligheid en milieubescherming worden nageleefd. Alleen artikel 29 van de kaderrichtlijn voorziet in een afwijking.

37. In haar verweerschrift betwist de Bondsrepubliek Duitsland om te beginnen dat artikel 12 van de kaderrichtlijn is geschonden. Volgens haar uitlegging wordt met de verificatie in de zin van deze bepaling niet gecontroleerd of de voertuigen met het goedgekeurde type overeenstemmen, maar louter nagegaan of er maatregelen bestaan die in abstracte zin een dergelijke overeenstemming kunnen garanderen. Indien ervan wordt uitgegaan dat de Bondsrepubliek Duitsland slechts diende na te gaan of Daimler de kwaliteitscontrole van de productie heeft uitgevoerd, is er volgens verweerster geen enkel bewijs dat deze controle niet heeft gefunctioneerd; daarmee wijst zij de stelling af dat een tekortkoming bij de verificatie van het kwaliteitscontrolesysteem een automatisch gevolg is van een niet-overeenstemming.

38. Op dezelfde wijze betwist de Bondsrepubliek Duitsland dat artikel 30 van de kaderrichtlijn is geschonden. Bij haar redenering gaat zij ervan uit dat deze regeling de bevoegde autoriteiten van de lidstaten uitdrukkelijk een discretionaire bevoegdheid verleent. In geval van niet-overeenstemming zouden deze autoriteiten derhalve niet onmiddellijk verplicht zijn om de typegoedkeuring in te trekken, maar juist progressieve maatregelen moeten nemen („neemt [...] de nodige maatregelen") en pas als laatste de typegoedkeuring moeten intrekken („die waar nodig kunnen gaan tot"). Kortom, volgens de Bondsrepubliek Duitsland eist de formulering van artikel 30 dat de bevoegde autoriteit bij haar optreden het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt. Om deze reden kan het KBA niets worden verweten, aangezien het KBA Daimler had gevraagd om een actieplan met voorstellen om het probleem op te lossen, en daarbij dreigde de typegoedkeuring in te trekken indien dit plan niet binnen de vastgestelde termijn was ingediend. Intrekking had nooit kunnen worden bevolen, gezien het feit dat Daimler de productie had stopgezet voordat deze termijn was verstreken.

39. In haar antwoord op het verwijt van de Commissie aan het adres van het KBA dat deze autoriteit in eerste instantie maatregelen had genomen die tot doel hadden de risico's als gevolg van het gebruik van het koelmiddel R1234yf te analyseren, wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat het KBA op dat specifieke moment niet kon uitsluiten dat er een ernstig risico voor de veiligheid in de zin van richtlijn 2001/95 bestond. In dit verband wijst verweerster erop dat de kaderrichtlijn niet regelt wat er tot de intrekking van de typegoedkeuring moet gebeuren met voertuigen die niet in overeenstemming met de voorschriften zijn gebouwd en in de handel gebracht. Artikel 32 over het terugroepen van de voertuigen kan evenmin worden ingeroepen, aangezien deze bepaling uitsluitend van toepassing is op

7 De voertuigen zijn volgens de Commissie nog steeds niet in overeenstemming. De goedkeuring van de typen 246, 176 en 117 is op 26 juni 2013 namelijk niet ongeldig geworden, aangezien ook de voertuigen die Daimler na deze datum heeft gebouwd met de bovengenoemde typen overeenkomen, ook al is het type 245G naar deze voertuigen uitgebreid.

voertuigen die „een ernstig gevaar voor de verkeersveiligheid, de volksgezondheid of het milieu betekenen". In de onderhavige situatie bracht de niet-overeenstemming van de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 volgens de Bondsrepubliek Duitsland immers geen groter risico voor de verkeersveiligheid en de volksgezondheid met zich, en had zij slechts een marginale, onmeetbare impact op het milieu.

40. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland heeft het KBA, in het licht van de gegevens waarover deze autoriteit beschikte, vervolgens binnen de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid gehandeld door met volledige eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel een afweging tussen de niet-overeenstemming en de veiligheidsrisico's te maken. Het KBA had de potentieel gevaarlijke situatie immers bestudeerd en zelf controles uitgevoerd, die weliswaar niet bevestigden dat snel moest worden opgetreden omdat er een ernstig risico in de zin van richtlijn 2001/95 bestond, maar wel aantoonden dat er een risico op ontbranding en blootstelling aan waterstoffluoride bestond. Nadat Daimler had aangekondigd dat zij in haar voertuigen met ingang van 20 oktober 2015 het koelmiddel R1234yf zou gaan gebruiken, heeft het KBA deze vennootschap vervolgens schriftelijke vragen gesteld over de veiligheidsmaatregelen die een dergelijk gebruik mogelijk zouden hebben gemaakt. Het KBA was tevreden met de antwoorden die het ontving, en heeft in december 2015 gevraagd of de betrokken maatregelen ook konden worden toegepast op de 133 713 voertuigen die reeds in de handel waren gebracht, teneinde hen met de typegoedkeuring in overeenstemming te brengen. Gezien de antwoorden van Daimler, waaruit bleek hoe problematisch de verwijdering van het koelmiddel was en welke aanzienlijke veiligheidsrisico's de noodzakelijke wijziging van gevoelige onderdelen met zich bracht, gaf het KBA een technische dienst de opdracht om te beoordelen of de toepassing van de omzettingsmaatregelen haalbaar was. Na door deze dienst te zijn geïnformeerd dat een duidelijke beoordeling zonder ingewikkelde controleprocedure niet mogelijk was, heeft het KBA in juli 2016 bij Daimler gedetailleerde informatie opgevraagd over de beoordelingsmethode en de analyse van de risico's voor het omzetten van de betrokken voertuigen in de werkplaats. De technische beoordeling van de analyses die Daimler in september 2016 heeft toegestuurd, is nog niet voltooid. Zodra deze beoordeling is afgerond, zal het KBA, in geval van een negatief resultaat, Daimler bevelen de voertuigen met de voorschriften in overeenstemming te brengen.

41. In haar repliek stelt de Commissie om te beginnen dat artikel 12 van de kaderrichtlijn niet simpelweg voorschrijft dat passende maatregelen worden genomen om eventuele niet-overeenstemming van de productie vast te stellen, maar beoogt de overeenstemming van de productie te waarborgen, door te garanderen dat indien dergelijke tekortkomingen in de overeenstemmingen inderdaad worden vastgesteld, de nodige maatregelen worden genomen. Ten aanzien van artikel 30 van de kaderrichtlijn betoogt de Commissie dat de overwegingen van verweerster over de evenredigheid niet rechtvaardigen dat zij nog niet de nodige maatregelen heeft genomen om Daimler ertoe te verplichten de overeenstemming te herstellen. Meer in het bijzonder is de Bondsrepubliek Duitsland volgens de Commissie, doordat zij nog niet heeft bevolen de overeenstemming te herstellen – aangezien zij enkel heeft overwogen een bevel uit te vaardigen – de haar bij de kaderrichtlijn toegekende discretionaire bevoegdheid te buiten gegaan.

42. Voorts merkt de Commissie op dat de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn de lidstaten bij de vaststelling van de voor herstel van de overeenstemming nodige maatregelen geen enkele beoordelingsmarge laten ten aanzien van de naleving van de geharmoniseerde technische voorschriften. In deze optiek is de afweging tussen de gevolgen van de niet-overeenstemming voor het klimaat en de veiligheidsrisico's die het gebruik van het met de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur verenigbare koelmiddel beweerdelijk met zich brengt, volgens de Commissie in strijd met de genoemde artikelen.

43. In haar dupliek voert de Bondsrepubliek Duitsland nogmaals aan dat de keuze van de „nodige maatregelen" die overeenkomstig artikel 30 van de kaderrichtlijn in geval van niet-overeenstemming vereist zijn, noodzakelijkerwijs inhoudt dat een afweging tussen alle omstandigheden van de specifieke situatie moet worden gemaakt, ook die betreffende de veiligheid en de volksgezondheid. Kortom, volgens verweerster heeft het KBA zijn discretionaire bevoegdheid correct uitgeoefend, en passend en doeltreffend gehandeld.

2. Beoordeling

44. Bij het onderzoek van het eerste middel passen mijns inziens enige inleidende opmerkingen om de juridische context – van een hoog technisch gehalte – te illustreren, die de achtergrond van het aan het Hof voorgelegde geding vormt.

a) Inleidende opmerkingen

45. De in casu aan de orde zijnde regelgeving moet worden bezien in de context van de harmonisatie van de nationale regelingen op het gebied van technische standaards en de goedkeuring van motorvoertuigen, een proces dat de Europese Economische Gemeenschap in de jaren 60 heeft opgestart om vrij verkeer van goederen in de autosector te bewerkstelligen. Met dit oogmerk heeft de Europese wetgever een methode vastgesteld die inhoudt dat alle technische normen betreffende de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen van voertuigen worden opgenomen in een kaderrichtlijn (aanvankelijk richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan [8], die later door de huidige kaderrichtlijn is vervangen), die wordt aangevuld met een reeks regelgevingen (hierna: „regelgevingen"), waarnaar in de kaderrichtlijn wordt verwezen [9].

46. De richtlijn garandeert de naleving van de technische voorschriften door middel van een dubbele controle. De eerste controle vindt plaats voordat met de productie wordt begonnen (hierna: „controle vooraf"), terwijl de tweede wordt uitgevoerd nadat de productie is gestart (hierna: „controle achteraf"). Met de controle vooraf, die wordt uitgevoerd op een representatief prototype van het betrokken voertuig, wordt nagegaan of dit prototype in overeenstemming is met de geharmoniseerde technische normen. [10] Indien deze controle met succes is verricht, geven de lidstaten voor het betrokken type voertuig een EG-typegoedkeuring af, die dient om de fabrikant de juridische zekerheid te geven dat alle producten die in overeenstemming met het goedgekeurde type zijn, rechtmatig in de handel kunnen worden gebracht. Aangezien de naleving van de geharmoniseerde technische voorschriften reeds bij de typegoedkeuring is beoordeeld en gecertificeerd, wordt bij de controle achteraf uitsluitend de overeenstemming van de productie en de nieuwe voertuigen met de typegoedkeuring van het betreffende voertuig geverifieerd.

47. Het eerste middel van de Commissie in de onderhavige zaak betreft uitsluitend deze laatste vorm van controle. Zo verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland geen actie te hebben ondernomen tegen het feit dat Daimler, nadat zij de goedkeuringen voor de typen 246, 176 en 117 had verkregen, voertuigen heeft geproduceerd die niet volledig in overeenstemming waren met de op deze typen toepasselijke geharmoniseerde technische normen, aangezien zij in strijd zijn met een van de regelgevingen, namelijk de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur. Tegen deze schending

8 PB 1970, L 42, blz. 1.

9 Zie limitatieve lijst in bijlage IV bij de kaderrichtlijn.

10 Deze controle is geregeld in artikel 4 van de kaderrichtlijn.

door Daimler had het KBA volgens de Commissie overeenkomstig artikel 12 van de kaderrichtlijn moeten optreden om de productie van de betrokken fabrikant weer in overeenstemming met de typegoedkeuring te brengen, en overeenkomstig artikel 30 van deze richtlijn om de overeenstemming van de reeds gebouwde voertuigen met de typegoedkeuring te herstellen.

48. Gezien het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland in haar memories tegen elk van de twee bepalingen die beweerdelijk zijn geschonden, afzonderlijke argumenten heeft aangevoerd, behandel ik het eerste middel inhoudelijk in twee delen.

b) Overeenstemming van de productie niet hersteld

49. Artikel 12 van de kaderrichtlijn („Maatregelen inzake de overeenstemming van de productie"), waarvan de inhoud nader is uiteengezet in bijlage X bij deze richtlijn, legt de lidstaten drie verplichtingen op.

50. Het eerste lid bepaalt dat de lidstaat gehouden is om bij de verlening van de typegoedkeuring de „nodige maatregelen" te nemen om te verifiëren of de aanvrager afdoende maatregelen heeft genomen om te waarborgen dat de voertuigen in productie in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type. Deze maatregelen bestaan ingevolge bijlage X in de beoordeling van de kwaliteitbewakingssystemen („eerste beoordeling") overeenkomstig de aanwijzingen voor de planning van en de werkwijze bij de beoordeling, die te vinden zijn in de geharmoniseerde norm ISO 10011 van 1991[11], en de verificatie van het goedgekeurde object en productgerelateerde controles („maatregelen betreffende de overeenstemming van de productie") overeenkomstig punt 2.2 („De EG-typegoedkeuringsinstantie van een lidstaat verifieert [...] of er behoorlijke afspraken en gedocumenteerde plannen zijn, die bij elke goedkeuring in overleg met de fabrikant moeten worden opgesteld, om op gezette tijden die tests of bijbehorende controles uit te voeren die nodig zijn om na te gaan of er nog steeds overeenstemming is met het goedgekeurde type").

51. Het tweede lid bepaalt dat de lidstaat na de verlening van de typegoedkeuring de nodige maatregelen neemt om te verifiëren of, als de productie eenmaal is gestart, de in lid 1 bedoelde maatregelen nog steeds afdoende zijn en of de voertuigen nog steeds in overeenstemming met het goedgekeurde type zijn.

52. Het derde lid regelt de situatie waarin de in lid 1 bedoelde regelingen niet zijn toegepast, aanzienlijk afwijken van de overeengekomen regelingen of niet meer worden toegepast, met de precisering dat de lidstaat in dat geval de nodige maatregelen neemt, die kunnen gaan tot intrekking van de typegoedkeuring, om ervoor te zorgen dat de procedure voor de overeenstemming van de productie correct wordt nageleefd.

53. De argumenten van de Bondsrepubliek Duitsland in haar dupliek betreffen uitsluitend het eerste lid van artikel 12. Dienaangaande betoogt verweerster dat de verplichting die de lidstaten op grond van dit lid is opgelegd een andere aard heeft dan is beschreven in het beroep van de Commissie. Zo zijn de lidstaten niet gehouden om te garanderen dat de voertuigen in productie niet van de typegoedkeuring afwijken, maar moeten zij slechts verifiëren of er maatregelen zijn genomen die de overeenstemming van de productie kunnen garanderen. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland kan haar in de onderhavige zaak niets worden verweten, aangezien er geen enkel bewijs is dat de kwaliteitscontrole van Daimler niet heeft gefunctioneerd. Integendeel, het KBA wist van begin af aan dat de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 niet in overeenstemming waren omdat het koelmiddel R134a in plaats van het koelmiddel R1234yf werd gebruikt.

11 Zie voetnoot 1 van bijlage X.

54. Het lijdt geen twijfel dat het eerste lid van artikel 12, op zichzelf beschouwd, kan worden uitgelegd zoals de Bondsrepubliek Duitsland heeft gedaan. Toch kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat dit lid, zoals hierboven uiteengezet, slechts een onderdeel is van een complex controlesysteem voor de overeenstemming van de productie dat in artikel 12 is vastgesteld.

55. Als dit artikel in zijn geheel wordt onderzocht, blijkt duidelijk dat niet van de lidstaten wordt gevraagd om simpelweg passende maatregelen te nemen om afwijkingen van de overeenstemming van de productie *vast te stellen* [12], maar om de nodige maatregelen te nemen om de overeenstemming daarvan te *herstellen* [13].

56. Zoals de Commissie in haar repliek heeft aangestipt, is het belangrijkste bewijs daarvan te vinden in artikel 12, lid 3. Opdat de lidstaten overeenkomstig deze bepaling verplicht zijn om de „nodige maatregelen" te nemen wordt louter verondersteld dat er inderdaad sprake is van de voornoemde afwijking („[i]ndien een lidstaat [...] vaststelt dat de in lid 1 bedoelde regelingen niet worden toegepast, aanzienlijk afwijken van de overeengekomen regelingen en controleplannen of niet meer worden toegepast, zonder dat de productie is stopgezet, neemt hij de nodige maatregelen, die kunnen gaan tot intrekking van de typegoedkeuring, om ervoor te zorgen dat de procedure voor de overeenstemming van de productie correct wordt nageleefd").

57. Gelet op het bovenstaande lijdt het geen twijfel dat artikel 12 in de onderhavige zaak is geschonden. Het feit dat Daimler sinds 1 januari 2013 geen afdoende maatregelen heeft genomen om de overeenstemming van de productie met de typegoedkeuring van de typen 246, 176 en 117 te garanderen, had het KBA ertoe moeten aanzetten om als bevoegde autoriteit de nodige maatregelen te nemen om de voornoemde overeenstemming te herstellen.

58. Het eerste onderdeel van het eerste middel inzake schending van artikel 12 van de kaderrichtlijn door de Bondsrepubliek Duitsland dient daarom naar mijn oordeel te worden toegewezen.

c) Overeenstemming van de reeds gebouwde voertuigen niet hersteld

59. Artikel 30 van de kaderrichtlijn („Voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden die niet in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type") regelt de situatie waarin het controlesysteem voor de overeenstemming van de productie niet goed heeft gefunctioneerd, met als gevolg dat de door de fabrikant geproduceerde voertuigen niet in overeenstemming met hun typegoedkeuring blijken te zijn. Volgens dit artikel moet de lidstaat die de typegoedkeuring heeft verleend in dat geval de nodige maatregelen nemen om de voertuigen in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde type, welke maatregelen kunnen gaan tot intrekking van de typegoedkeuring.

60. Om te beginnen herinner ik eraan dat de vraag over de schending van artikel 30 van de kaderrichtlijn in de onderhavige zaak rijst met betrekking tot de 133 713 voertuigen van de typen 246, 176 en 117 die Daimler tussen 1 januari en 26 juni 2013 heeft gebouwd en in de handel gebracht (of, volgens de Commissie, de ongeveer 800 000 voertuigen die vanaf 1 januari 2013 tot aan de datum van het beroep zijn gebouwd en in de handel gebracht), ondanks dat zij niet in overeenstemming met hun typegoedkeuring waren omdat in plaats van het met de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur verenigbare koelmiddel (R1234yf) het koelmiddel R134a werd gebruikt. Deze voertuigen waren niet in overeenstemming omdat Daimler ervan was overtuigd, en het KBA daarvan op de hoogte had gesteld, dat het gebruik van het koelmiddel R1234yf een ernstig veiligheidsrisico met zich bracht.

12 Cursivering van mij.

13 Cursivering van mij.

61. Partijen zijn het erover eens dat de – in de punten 24 en 25 van deze conclusie beschreven – reactie van het KBA ten aanzien van deze niet-overeenstemming niet heeft geleid tot enige maatregelen om de overeenstemming te herstellen (zoals voorzien in het artikel 25 EG-FGV, de Duitse regeling waarbij artikel 30 van de kaderrichtlijn is omgezet), bijvoorbeeld de intrekking van de typegoedkeuring, het terugroepen en repareren van de betrokken voertuigen, of het opleggen van aanvullende voorschriften. Integendeel, na een aanvankelijke dreiging dat de typegoedkeuring zou worden ingetrokken (met een termijn om de niet-overeenstemming te herstellen), is het KBA enkel een dialoog met Daimler aangegaan om na te gaan of er technische oplossingen konden worden ontwikkeld opdat in de betrokken voertuigen het koelmiddel R1234yf zonder veiligheidsrisico's gebruikt kon worden. [14]

62. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland reageerde het KBA op deze wijze omdat zij moest handelen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, dat uit de bewoordingen van artikel 30 van de kaderrichtlijn voortvloeit („nodige maatregelen"). In de onderhavige situatie zou volgens verweerster intrekking van de typegoedkeuring, die deze bepaling in elk geval niet verplicht stelde, („die waar nodig kunnen gaan tot"), een onevenredige reactie zijn geweest, aangezien de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 relatief licht van de typegoedkeuring afweken.

63. Om vast te stellen of de Bondsrepubliek de verplichtingen die krachtens artikel 30 van de kaderrichtlijn op haar rusten niet is nagekomen, moet in de eerste plaats worden vastgesteld of zij uit hoofde van dit artikel een beoordelingsmarge heeft, en indien daar inderdaad sprake van is, hoe groot deze marge is.

64. De algemene verwijzing naar „*nodige maatregelen*[[15]] [...] om de voertuigen in productie opnieuw in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde type" impliceert weliswaar dat de onderzochte bepaling de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een beoordelingsmarge toekent bij de keuze van de te nemen maatregel, maar toch ben ik het met de Commissie eens dat deze marge de genoemde autoriteiten niet toelaat om te kiezen buiten het scala aan maatregelen *waarmee de overeenstemming kan worden hersteld* [16].

65. Deze conclusie wordt mijns inziens gesteund door twee belangrijke opmerkingen.

66. De eerste betreft de bewoordingen van artikel 30. Het Hof heeft namelijk verduidelijkt – weliswaar in andere contexten dan die van de richtlijnen die in casu aan de orde zijn – dat indien de woorden „nodige maatregelen" worden gebruikt zonder dat wordt gespecificeerd wat de te nemen maatregelen om het vastgestelde doel te bereiken precies inhouden (hetgeen bij de redactie van wetgevende handelingen van de Unie overigens niet zelden voorkomt), de lidstaten kunnen kiezen uit díe maatregelen *die het mogelijk maken om het voornoemde doel te bereiken*. [17]

67. De tweede, belangrijkere opmerking is gebaseerd op het feit, waarop de Commissie in haar repliek terecht heeft gewezen, dat indien aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een ruimere marge wordt toegekend die los staat van het bereiken van het doel de overeenstemming met de typegoedkeuring te herstellen, het geharmoniseerde goedkeuringssysteem dat wordt gevormd door de combinatie van de bepalingen van de kaderrichtlijn en de regelgevingen *volledig zou worden uitgehold* [18]. Het bestaan van een dergelijke beoordelingsmarge impliceert namelijk dat de bevoegde

14 Een echt bevel om de niet-overeenstemming van de betrokken voertuigen te herstellen werd daarentegen pas op 23 maart 2017 gegeven, dat wil zeggen, drie maanden nadat de Commissie beroep had ingesteld. Dit bevel is derhalve niet relevant voor de onderhavige zaak.

15 Cursivering van mij.

16 Cursivering van mij.

17 Cursivering van mij. Zie, in dit verband artikel 4 van richtlijn 75/442/EG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen („De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben [...]"), en arrest van 26 april 2007, Commissie/Italië (C-135/05, EU:C:2007:250, punt 37).

18 Cursivering van mij.

nationale autoriteiten iedere keer dat zij met een niet-overeenstemming worden geconfronteerd, in het licht van de feitelijke omstandigheden kunnen beoordelen welk belang zij toekennen aan de naleving van het betrokken technische voorschrift, en derhalve kunnen beslissen om al dan niet op te treden om de betrokken voertuigen weer in overeenstemming met de typegoedkeuring te brengen. Een uitlegging die tot gevolg heeft dat aan de nationale autoriteiten de beslissing wordt overgelaten over welke van de technische voorschriften in de regelgevingen moeten worden nageleefd, zou elk nuttig effect van het geharmoniseerde goedkeuringssysteem teniet doen, aangezien dit nuttig effect afhangt van de naleving van *alle*[19] geharmoniseerde technische voorschriften in bijlage IV bij de kaderrichtlijn.

68. Kortom, een juiste uitlegging van artikel 30 van de kaderrichtlijn, die rekening houdt met zowel de bewoordingen als het nuttige effect van deze bepaling, moet erkennen dat de beoordelingsmarge die aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten niet los kan worden gezien van de verplichting het vastgestelde resultaat te bereiken, dat wil zeggen dat de betrokken voertuigen weer in overeenstemming met hun typegoedkeuringen worden gebracht.

69. In de onderhavige zaak hoeft de intrekking van de typegoedkeuring weliswaar niet verplicht te worden geacht in de zin van de onderzochte bepaling, maar het is evenzeer onbetwist dat de nationale bepalingen waarbij artikel 30 van de kaderrichtlijn is omgezet een breed scala aan maatregelen boden om de betrokken voertuigen weer in overeenstemming met de goedgekeurde typen 246, 176 en 117 te brengen (bijvoorbeeld, het terugroepen en repareren van de voertuigen, als aanvullend voorschrift de verplichting opleggen dat wordt overgegaan op het koelmiddel R1234yf). In deze omstandigheden verplichtte de bewoordingen „nodige maatregelen" het KBA niet om uit de gegeven maatregelen *één specifieke maatregel* te kiezen, maar wel om *een daarvan* te kiezen.[20]

70. Deze conclusie kan mijns inziens niet ter discussie worden gesteld door de argumenten van verweerster dat een afweging moet worden gemaakt tussen het vereiste dat het doel van herstel van overeenstemming wordt bereikt door de betrokken voertuigen om te schakelen naar het koelmiddel R1234yf, en de veiligheidsrisico's die het gebruik van dit koelmiddel met zich brengt in de voertuigen van het type 246, 176 en 117. Met andere woorden, indien het doel de overeenstemming te herstellen niet wordt bereikt, kan dit evenmin worden gerechtvaardigd door de noodzaak waarnaar de Bondsrepubliek Duitsland verwijst dat controles ten aanzien van de voornoemde veiligheidsrisico's worden uitgevoerd.

71. In dit verband merk ik op dat de redenering van verweerster uitgaat van de veronderstelling dat de overwegingen betreffende de veiligheid van de voertuigen los staan van die betreffende de geharmoniseerde technische voorschriften als bedoeld in de regelgevingen in bijlage IV. Dit kan met name worden afgeleid uit de stelling in haar dupliek dat de argumenten van de Commissie de „onbeperkte formele eerbiediging" van deze technische voorschriften boven de bescherming van de gezondheid en het leven van personen stelt.

72. Deze veronderstelling is mijns inziens onjuist en ontkracht de argumentering van verweerster derhalve volledig.

73. Volgens mij lijdt het immers geen twijfel dat de waarborging van de veiligheid in beginsel samenvalt met de naleving van de technische voorschriften in de regelgevingen. Dit blijkt heel duidelijk uit de lezing van overweging 3 van de kaderrichtlijn, waar staat dat deze regelgevingen erop moeten zijn gericht een hoog niveau van verkeersveiligheid en gezondheidsbescherming te

19 Cursivering van mij.

20 Cursivering van mij.

waarborgen. Deze voorschriften vormen geenszins louter formele vereisten waarvan de niet-naleving kan worden gerechtvaardigd door bijkomende bezorgdheden over de veiligheid; integendeel, zij geven uitputtend uitdrukking aan de bezorgdheden over de veiligheid waarmee volgens de Uniewetgever in dit verband rekening moet of kan worden gehouden. [21]

74. Indien in de regelgevingen reeds het passend geachte veiligheidsniveau is vastgesteld, kunnen de lidstaten natuurlijk geen op de veiligheid gebaseerde middelen aanvoeren om te rechtvaardigen dat bepalingen van deze regelgevingen niet in acht zijn genomen.

75. Daarom kan het KBA ter rechtvaardiging dat zij niet de nodige maatregelen heeft genomen om de niet-naleving door Daimler van het technische voorschrift in artikel 5, lid 4, van de richtlijn inzake klimaatregelingssystemen volgens welke dit koelmiddel moest worden gebruikt, ongedaan te maken, niet aanvoeren dat de veiligheidsrisico's in verband met het gebruik van het koelmiddel met een aardopwarmingsvermogen van minder dan 150 (R1234yf) moeten worden geverifieerd. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat het gedrag van de Bondsrepubliek Duitsland in deze omstandigheden in strijd is met artikel 30 van de kaderrichtlijn.

76. Deze conclusie verandert mijns inziens niet door het argument van de Bondsrepubliek Duitsland in haar verweerschrift dat het gebruik van het koelmiddel R1234yf in door Daimler gebouwde producten een risicosituatie met zich zou kunnen brengen die niet verenigbaar is met richtlijn 2001/95/EG.

77. Naar mijn mening is richtlijn 2001/95 namelijk niet op de onderhavige zaak van toepassing. Dit kan duidelijk worden afgeleid uit de verwijzing in overweging 17 van de kaderrichtlijn, volgens welke deze richtlijn een reeks specifieke „veiligheidsvoorschriften" als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2001/95/EG bevat. Door te bepalen: „Ten aanzien van producten waarvoor krachtens de communautaire wetgeving specifieke veiligheidsvoorschriften gelden, is deze richtlijn *alleen van toepassing wat de aspecten risico's en risicocategorieën betreft die niet onder die voorschriften vallen*" [22], kwalificeert dit laatste artikel richtlijn 2001/95 als een lex generalis die alleen toepassing kan vinden indien de lex specialis, die wordt gevormd door de kaderrichtlijn en de regelgevingen, in onderlinge samenhang gelezen, niet van toepassing is. Deze regelgevingen bevatten evenwel een technisch voorschrift (of, om de bewoordingen van overweging 17 te gebruiken, een „veiligheidsvereiste") met betrekking tot het gebruik van het koelmiddel, te weten artikel 5, lid 4, van de kaderrichtlijn, en zijn derhalve in plaats van richtlijn 2001/95 van toepassing. [23]

78. Tot slot een precisering.

79. Zowel in de schriftelijke fase van de procedure als tijdens de mondelinge behandeling hebben partijen erover gediscussieerd hoe het KBA rekening had kunnen houden met de bezorgdheden van Daimler over de veiligheid zonder in strijd met artikel 30 van de kaderrichtlijn te handelen.

80. Dienaangaande ben ik het met de Commissie eens dat het KBA in dat geval uitsluitend gebruik had kunnen maken van de bevoegdheid die de lidstaten krachtens artikel 29 van de kaderrichtlijn is verleend.

21 Zoals blijkt uit overweging 2 van de kaderrichtlijn, heeft de harmonisatie die door de combinatie van de kaderrichtlijn met de regelgevingen tot stand is gebracht een uitputtend karakter („Voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt is het dienstig de nationale goedkeuringssystemen te vervangen door een communautaire goedkeuringsprocedure op basis van het beginsel van *volledige harmonisatie*"). Zie in deze zin arrest van 20 maart 2014, Commissie/Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, punten 34-35).

22 Cursivering van mij.

23 Als veiligheidsrisico waarop richtlijn 2001/95 wel van toepassing zou zijn, en met name het begrip „veilig product" als bedoeld in artikel 2, lid 1, onder b), heeft de Commissie ter terechtzitting het voorbeeld genoemd van het gaspedaal dat niet werkt. Aangezien de regelgevingen geen technische voorschriften bevatten met betrekking tot de vervaardiging van gaspedalen, zou in een dergelijke situatie richtlijn 2001/95 van toepassing zijn.

81. Op grond van dit artikel, dat in hoofdstuk XII van de kaderrichtlijn („Vrijwaringsclausules") staat, kunnen de lidstaten rekening houden met een gevaar voor de verkeersveiligheid, de volksgezondheid of het milieu wegens tekortkomingen in de betrokken bijzondere richtlijnen of de onjuiste toepassing van de daarin vervatte technische voorschriften, doch is het hun niet toegestaan om eenzijdig ontheffing van de voornoemde technische voorschriften te verlenen.

82. Meer in het bijzonder bepaalt dit artikel dat de lidstaten gedurende een periode van maximaal zes maanden mogen weigeren deze voertuigen te registreren of de verkoop of het in het verkeer brengen van deze voertuigen toe te staan, indien (i) de betrokken voertuigen in overeenstemming zijn met de in de bijzondere richtlijnen vastgestelde technische voorschriften, (ii) er een „ernstig" gevaar voor de verkeersveiligheid bestaat, en (iii) een bijzondere waarschuwingsprocedure is gevolgd waarbij zowel de andere lidstaten als de Commissie betrokken zijn.

83. Hoe dan ook, zelfs als de Bondsrepubliek Duitsland dit artikel had ingeroepen (wat niet het geval is), dan was in de onderhavige zaak klaarblijkelijk aan geen van de voorwaarden daarvoor voldaan.

84. Daarom ben ik van oordeel dat ook het tweede onderdeel van het eerste middel moet worden toegewezen.

B. Schending van artikel 46 van de kaderrichtlijn

1. Argumenten van partijen

85. In haar beroep voert de Commissie aan dat Daimler de artikelen 5 en 18 van de kaderrichtlijn heeft geschonden. In dit verband herinnert zij om te beginnen eraan dat de fabrikant ingevolge artikel 5 dient te garanderen dat de voorschriften die aan de typegoedkeuring van de betrokken voertuigen ten grondslag liggen, blijvend worden nageleefd. De typen 246, 176 en 117 zijn evenwel sinds januari 2013 niet meer in overeenstemming met hun typegoedkeuring. Voorts herinnert de Commissie eraan dat volgens artikel 18, lid 1, gelezen in samenhang met bijlage IX bij de kaderrichtlijn, de fabrikant voor een voltooid voertuig slechts een certificaat van overeenstemming afgeeft indien het betrokken voertuig „in overeenstemming met het goedgekeurde type is gebouwd". Hieruit volgt volgens de Commissie dat een fabrikant geen certificaat van overeenstemming kan afgeven indien het betrokken voertuig niet overeenstemt met de typegoedkeuring zoals die uit het certificaat blijkt. Aangezien de voertuigen van het type 246, 176 en 117 sinds januari 2013 niet meer in overeenstemming met hun typegoedkeuring waren, kwam de verklaring van Daimler in het certificaat van overeenstemming dat voor de voertuigen van deze typen was afgegeven, niet langer met de werkelijkheid overeen. In deze omstandigheden wijst de Commissie erop dat volgens artikel 46 van de kaderrichtlijn elke lidstaat in zijn nationale wetgeving doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties dient vast te stellen, die worden opgelegd indien de fabrikanten de bepalingen van deze richtlijn niet naleven. Aangezien het KBA volgens de Commissie geen enkele sanctiemaatregel tegen Daimler heeft genomen, vormt dit verzuim schending van artikel 46 van de kaderrichtlijn.

86. In haar verweer betwist de Bondsrepubliek Duitsland dat artikel 46 van de kaderrichtlijn is geschonden. In dit verband verduidelijkt zij dat de sancties slechts kunnen worden opgelegd indien het KBA na afloop van de voormelde technische beoordeling een bevel uitvaardigt en Daimler dit bevel niet opvolgt.

87. Dienaangaande merkt de Commissie in haar repliek enkel op dat de in dit artikel vervatte verplichting om sancties op te leggen van toepassing is ongeacht of de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn zijn geschonden.

2. Beoordeling

88. De tweede schending die de Bondsrepubliek Duitsland wordt verweten, betreft de verplichting om een sanctie op te leggen voor een willekeurige inbreuk op de bepalingen van de kaderrichtlijn, in casu de artikelen 5 en 18. Kort gezegd verplichten deze artikelen de fabrikant respectievelijk om te garanderen dat de productie van zijn voertuigen in overeenstemming blijft met de technische voorschriften waarvan de naleving aan de betrokken typegoedkeuring ten grondslag ligt, en om een certificaat van overeenstemming af te geven voor elk voertuig dat in overeenstemming met de typegoedkeuring is gebouwd.

89. Om te beginnen merk ik op dat noch in het verweerschrift, noch in de memorie van dupliek die de Bondsrepubliek Duitsland tijdens de schriftelijke procedure heeft ingediend, wordt betwist dat Daimler de verplichtingen van de artikelen 5 en 18 van de kaderrichtlijn niet is nagekomen, welke omstandigheid overigens onmiskenbaar uit het feitelijke kader van de onderhavige zaak blijkt. Gelet op het bovenstaande zal ik niet nader op dit punt ingaan en onmiddellijk overgaan tot de beoordeling of de handelwijze van de Bondsrepubliek Duitsland in strijd met artikel 46 van de kaderrichtlijn kan worden geacht.

90. In dit verband herinner ik eraan dat de lidstaten volgens het eerste deel van deze bepaling gehouden zijn om sancties vast te stellen die van toepassing zijn in geval van niet-naleving van de bepalingen van deze richtlijn en de regelgevingen. Verweerster is deze verplichting naar mijn mening nagekomen, aangezien § 37 EG-FGV bepaalt dat de in artikel 46 van de kaderrichtlijn genoemde schendingen moeten worden bestraft als schendingen van nationaal recht.

91. Dit ligt anders voor het tweede deel van dit artikel, dat de lidstaten verplicht om alle maatregelen te treffen die nodig zijn voor de toepassing van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Uit het procesdossier blijkt namelijk dat het KBA aan Daimler voor de schending van de artikelen 5 en 18 van de kaderrichtlijn *geen enkele* sanctie heeft opgelegd.[24] Dit uitblijven van maatregelen is zonder meer in strijd met artikel 46 van de kaderrichtlijn.

92. De ter verdediging aangevoerde argumenten van de Bondsrepubliek Duitsland overtuigen mij niet van het tegendeel.

93. Volgens deze argumenten zou het KBA de in artikel 46 van de kaderrichtlijn genoemde sancties pas hebben toegepast na afloop van de technische beoordeling van de risico's in verband met de omschakeling naar het koelmiddel R1234yf voor de reeds gebouwde en in de handel gebrachte voertuigen die niet in overeenstemming waren, ingeval een bevel tot omschakeling naar dit koelmiddel voor de voornoemde voertuigen was uitgevaardigd en niet was nageleefd. De Bondsrepubliek Duitsland gaat namelijk uit van de onjuiste veronderstelling dat de niet-nakoming van de verplichtingen die ingevolge de artikelen 5 en 18 van de kaderrichtlijn op de fabrikant rusten, niet als zodanig moet worden bestraft, maar uitsluitend omdat de maatregelen tot herstel van de overeenstemming die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten overeenkomstig de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn hebben genomen, niet ten uitvoer zijn gebracht.

94. Mijns inziens lijdt het daarentegen geen twijfel dat de verplichting van artikel 46 van de kaderrichtlijn om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen ingeval de bepalingen van de kaderrichtlijn niet worden nageleefd, geldt *los van*[25] de verplichting van de artikelen 12 en 30 van de kaderrichtlijn om de overeenstemming met de typegoedkeuring te herstellen.

24 Cursivering van mij. Om deze reden lijkt het mij evident dat niet hoeft te worden verwezen, zoals de Commissie in haar beroep doet, naar de in de rechtspraak ontwikkelde criteria om vast te stellen of de door de lidstaten opgelegde sancties voor schendingen van het Unierecht een doeltreffend, evenredig en afschrikkend karakter hebben.

25 Cursivering van mij.

95. Zoals de Commissie in haar repliek terecht opmerkt, wordt dit bevestigd door het feit dat artikel 46, binnen het door de kaderrichtlijn tot stand gebrachte systeem, andere doelen nastreeft dan de artikelen 12 en 30. Terwijl deze laatstgenoemde artikelen, die dienen om de nakoming van de technische voorschriften in de regelgevingen te beschermen, functioneel zijn voor het bereiken van de door de regelgevingen nagestreefde doelen – hoofdzakelijk de bescherming van de verkeersveiligheid, de volksgezondheid en het milieu [26] –, dient artikel 46, door een doeltreffende toepassing van het goedkeuringssysteem te garanderen, hoofdzakelijk voor de totstandbrenging en de werking van een interne markt die wordt gekenmerkt door eerlijke mededinging tussen fabrikanten [27].

96. Hoewel de onderhavige zaak aantoont dat deze artikelen cumulatief kunnen worden toegepast indien de niet-nakoming van een bepaling van de richtlijn tot niet-overeenstemming leidt, kan beslist niet worden betoogd dat schending van de artikelen 12 en 30 en schending van artikel 46 zodanig van elkaar afhankelijk zijn dat de verplichting van het laatstgenoemde artikel om sancties op te leggen slechts ontstaat indien de door de eerste twee artikelen voorgeschreven maatregelen om de overeenstemming te herstellen niet worden nagekomen.

97. Het KBA had derhalve de niet-nakoming van de verplichtingen die ingevolge de artikelen 5 en 18 van de kaderrichtlijn op Daimler rustten, moeten bestraffen door doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen. Aangezien deze verplichting om sancties op te leggen niet is nagekomen, luidt de conclusie dat de Bondsrepubliek Duitsland in strijd met artikel 46 van de kaderrichtlijn heeft gehandeld.

98. Het tweede middel moet naar mijn mening derhalve door het Hof worden toegewezen.

C. Ontwijking van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur door uitbreiding van de typegoedkeuring 245G

1. Argumenten van partijen

99. In haar beroep brengt de Commissie om te beginnen in herinnering, onder verwijzing naar artikel 14 van de kaderrichtlijn, dat een typegoedkeuring kan worden uitgebreid naar andere voertuigen die van dit type verschillen, indien deze voertuigen voldoen aan de juridische vereisten die voor de afgifte van de oorspronkelijke typegoedkeuring golden en kunnen worden geacht onder dit type te vallen op grond van de criteria in bijlage II, deel B, van de kaderrichtlijn. Aan deze vereisten is volgens de Commissie niet voldaan in de onderhavige zaak, waarin het type 245G, dat is goedgekeurd op een tijdstip waarop de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur nog niet van toepassing was, is uitgebreid naar de voertuigen die als de typen 246, 176 en 117 zijn goedgekeurd (en gebouwd) op een tijdstip waarop deze richtlijn reeds van toepassing was. Dit is derhalve geen uitbreiding als bedoeld in de richtlijn, maar een vervanging van de typegoedkeuring onder het mom van een uitbreiding, en houdt derhalve een omzeiling van het Unierecht in. Deze conclusie wordt volgens de Commissie bevestigd door de lezing van enkele specifieke bepalingen van de kaderrichtlijn, en met name artikel 6, lid 6 – dat bepaalt dat een reeds goedgekeurd type geen voorwerp van een verdere goedkeuring kan zijn –, bijlage II, punt 7, en de bijlagen VII en IX. Deze regelingen sluiten namelijk uit dat een goedkeuring kan worden vervangen. In dit verband wijst de Commissie erop dat uitbreiding dient om een bestaand voertuigtype aan nieuwe voorschriften voor nieuwe voertuigen te kunnen aanpassen omdat technische innovaties hebben plaatsgevonden, en niet om de voor een bepaald voertuigtype geldende voorschriften aan te passen.

26 Zie de doelstellingen in overweging 3 van de kaderrichtlijn.

27 Zie de doelstelling in overweging 2 van de kaderrichtlijn.

100. In haar dupliek betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat het KBA, door toe te staan dat het reeds bestaande type 245G werd uitgebreid naar voertuigen waarvoor reeds een typegoedkeuring is verleend en waarop de voorschriften van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur van toepassing is, te weten de typen 246, 176 en 117, niet de bedoeling had de richtlijn te omzeilen. Bovendien was de productie van de bovengenoemde typen volgens de Bondsrepubliek Duitsland op 26 juni 2013 definitief stopgezet. De voertuigen waarop de uitbreiding van het type 245G betrekking had, moesten derhalve worden geacht tot een ander type te behoren dan de voertuigen die als typen 246, 176 en 117 waren goedgekeurd.

101. Verweerster benadrukt in elk geval dat de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur niet verbiedt dat een eerdere goedkeuring wordt uitgebreid. Integendeel, de verplichting dat alle voertuigen wanneer zij voor het eerst worden geregistreerd aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, geldt pas met ingang van 1 januari 2017. Bovendien wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat uitbreiding uitdrukkelijk is toegestaan door artikel 45, lid 5, van de kaderrichtlijn. Tot slot betoogt zij dat artikel 6, lid 6, van de kaderrichtlijn geen absoluut verbod op vervanging van de typegoedkeuring inhoudt.

102. In haar repliek stelt de Commissie dat de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 die na 26 juni 2013 zijn gebouwd, in technisch opzicht identiek zijn aan de voertuigen die vóór deze datum zijn gebouwd. Het feit dat deze voertuigen met ingang van 26 juni 2013 een andere goedkeuring hebben, zou derhalve een juridische, en geen feitelijke kwestie zijn. Op grond van deze veronderstelling betoogt de Commissie dat verweerster geen recht had om de aanvraag van Daimler tot uitbreiding van het type 245G in te willigen, aangezien zij voertuigen betrof die reeds eerder als de typen 246, 176 en 117 waren goedgekeurd. De inwilliging van de aanvraag van Daimler is volgens de Commissie derhalve in strijd met artikel 6, lid 6, van de kaderrichtlijn.

2. Beoordeling

103. Kort gezegd betreft de derde schending die de Bondsrepubliek Duitsland wordt verweten, de omzeiling van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur, waarvan volgens de Commissie sprake is door de inwilliging van de aanvraag van Daimler tot uitbreiding van het type 245G – dat in 2008 is goedgekeurd, en waarvoor de verplichting om een met deze richtlijn verenigbaar koelmiddel te gebruiken derhalve niet geldt – naar voertuigen waarvoor reeds andere typegoedkeuringen waren verleend (246, 176 en 117), en waarop op grond van deze goedkeuringen de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur van toepassing is. Verweerster bestrijdt de stelling van de Commissie door aan te voeren dat de productie van de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 reeds op 26 juni 2013 vrijwillig was stopgezet.

104. Om te beginnen merk ik op dat de Commissie in het petitum van haar verzoekschrift ten aanzien van dit punt niet heeft aangegeven welke bepalingen van het geharmoniseerde goedkeuringssysteem volgens haar precies zijn geschonden. Uit de argumenten van de Commissie in haar memories kan evenwel worden afgeleid dat de rechtsgrond van de beweerde niet-nakoming is dat de inwilliging van de aanvraag van Daimler niet verenigbaar is met (i) het systeem van controle achteraf dat door de kaderrichtlijn tot stand is gebracht, en (ii) het door deze richtlijn nagestreefde doel. Ik zal deze twee onderdelen van het middel achtereenvolgens analyseren.

105. Met het eerste onderdeel stelt de Commissie dat de wijze van controle achteraf, waarbij uitsluitend wordt geverifieerd of het voertuig met de typegoedkeuring overeenstemt, noodzakelijkerwijs vereist dat de afzonderlijke voertuigen exact met hun goedgekeurde typen overeenstemmen, en dat deze typen in overeenstemming zijn met de technische voorschriften die op het tijdstip van hun goedkeuring golden. Om deze reden bepalen de goedkeuringsregels in de eerste plaats dat voor een reeds goedgekeurd type geen nieuwe goedkeuring kan worden verleend (artikel 6,

lid 6, van de kaderrichtlijn).[28] In de tweede plaats bepalen zij dat aan elke typegoedkeuring een identificatienummer wordt toegekend dat de juridische situatie op het tijdstip van goedkeuring aangeeft, dat niet mag worden verward (bijlage II, punt 7, en bijlage VII bij de kaderrichtlijn), en dat bij elk in de handel gebracht voertuig een certificaat van overeenstemming wordt afgegeven dat eveneens informatie over de voornoemde juridisch situatie bevat (bijlage X bij de kaderrichtlijn). Hieruit volgt volgens de Commissie dat het systeem van controle achteraf dat in de kaderrichtlijn is beschreven, met name in de artikelen 12 en 30, een impliciet „verbod van vervanging van de goedkeuring" bevat, waarop inbreuk is gemaakt doordat het KBA de aanvragen van Daimler heeft ingewilligd.

106. De uitlegging van de Commissie – op grond waarvan zij tot de conclusie komt dat de door Daimler aangevraagde uitbreiding van het type 245G in strijd is met de basisregels van het systeem van controle achteraf, en met name met artikel 6, lid 6, van de kaderrichtlijn, omdat voor de voertuigen waarop deze regels betrekking hebben reeds eerder andere goedkeuringen zijn afgegeven – overtuigt mij niet.

107. Mijns inziens wordt deze uitlegging ook tegengesproken door de bewoordingen van artikel 6, lid 6.

108. Volgens het toepasselijke deel van deze bepaling kan de fabrikant weliswaar slechts één aanvraag tot goedkeuring indienen, doch het verduidelijkt eveneens dat dit verbod betrekking heeft op een „bepaald voertuigtype". Daarom kan de conclusie van de Commissie slechts worden gedeeld indien is aangetoond dat de voertuigen waarop de uitbreiding van de typegoedkeuring 245G betrekking heeft, volledig identiek zijn, volgens de criteria in bijlage II, onder B, van de kaderrichtlijn, aan de voertuigen die eerder zijn goedgekeurd als de typen 246, 176 en 117. Alleen dan kan immers worden afgeleid, zoals de Commissie doet, dat de aanvraag van Daimler tot uitbreiding betrekking heeft op een *voertuigtype* waarvoor reeds eerder een goedkeuring is verleend, en de inwilliging daarvan door het KBA derhalve in strijd is met artikel 6, lid 6, van de kaderrichtlijn.

109. Over de zojuist beschreven vraag hebben partijen hevig gediscussieerd, met name tijdens de terechtzitting.

110. In dit verband moet eerst in herinnering worden gebracht dat aangezien dit een fundamentele vraag is voor de beslissing over de gegrondheid van dit middel, het aan de Commissie staat om te bewijzen dat de voertuigen met de identificatienummers 246, 176 en 117 onder hetzelfde type vallen als dat waarop de aanvraag tot goedkeuring van het type 245G betrekking heeft, door het Hof de informatie te verschaffen die het nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een dergelijke niet-nakoming.[29]

111. Ik zal nu toelichten waarom de Commissie dit bewijs naar mijn mening niet heeft geleverd.

112. De conclusie van de Commissie dat de voertuigen die tot de typen 246, 176 en 117 behoren, volledig identiek zijn aan die waarop de aanvraag tot uitbreiding van de goedkeuring van het type 245G betrekking heeft, lijkt te zijn gebaseerd op het feit dat de respectievelijke handelsnamen en modellen volstrekt identiek zijn. Deze evidentie volstaat niet. De „essentiële aspecten van de constructie en het ontwerp" van een voertuig zijn immers één van de drie essentiële aspecten van het begrip „type" voor de voertuigcategorie M1[30] als bedoeld in bijlage II, deel B, van de kaderrichtlijn,

28 In haar repliek geeft de Commissie de inhoud van dit artikel in enigszins andere bewoordingen weer, door te stellen dat het de lidstaten verplicht om te garanderen dat voor de voertuigen waarop de uitbreiding betrekking heeft, niet eerder goedkeuring is aangevraagd. Dit aspect kan evenwel geen afbreuk doen aan de redenering verderop in deze conclusie.

29 Zie inzonderheid arrest van 27 januari 2011, Commissie/Luxemburg (C-490/09, EU:C:2011:34, punt 49).

30 M1 is de categorie waartoe de voertuigen behoren waarvoor uitbreiding van het type 245G is aangevraagd. Overeenkomstig bijlage II, deel A, bij de kaderrichtlijn, waarin de voertuigcategorieën zijn gedefinieerd, betreft deze categorie „voor het vervoer van personen ontworpen en gebouwde voertuigen met ten hoogste acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend".

naast de „fabrikant" en de „typeaanduiding van de fabrikant". Zoals de Bondsrepubliek Duitsland betoogt op grond van talrijke voorbeelden in de Europese context van voertuigen met (vrijwel) identieke constructiekenmerken die toch zijn goedgekeurd als verschillende typen, had de Uniewetgever met de regeling die gold ten tijde van de feiten van dit geding evenwel de bedoeling om aan de „typeaanduiding van de fabrikant" een *doorslaggevende waarde*[31] te geven bij de vaststelling van de geldigheid van een type. Hieruit volgt dat ook indien de voertuigen die als de typen 246, 176 en 117 zijn goedgekeurd volledig identiek blijken te zijn aan de typen waarvoor de uitbreiding van het type 245G is aangevraagd, het feit dat Daimler voor deze voertuigen *andere* typeaanduidingen heeft gebruikt, moet worden geacht te volstaan om in het licht van de eerder toepasselijke regeling te concluderen dat het om *verschillende*[32] voertuigtypen gaat.

113. Het lijdt geen twijfel dat de noodzakelijke implicaties van deze regeling de fabrikant een zekere beoordelingsmarge toekennen. Dat is precies de reden waarom in verordening (EU) nr. 678/2011 van de Commissie van 14 juli 2011 tot vervanging van bijlage II en tot wijziging van de bijlagen IV, IX en XI bij de kaderrichtlijn (hierna: „verordening 678/2011") het begrip „typeaanduiding van de fabrikant" uit de lijst met essentiële kenmerken van het begrip „type" is verwijderd.[33]

114. Daarom moet worden geoordeeld, zoals de Bondsrepubliek Duitsland betoogt, dat de op het onderhavige geding toepasselijke regeling de fabrikant feitelijk de mogelijkheid toekent om te beslissen over de reikwijdte van het begrip „type".

115. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat de Commissie niet toereikend heeft aangetoond dat de als typen 246, 176 en 117 goedgekeurde voertuigen identiek zijn aan die waarvoor uitbreiding van het type 245G is aangevraagd, en dat de inwilliging van deze aanvragen door het KBA daardoor in strijd is met het systeem van controle achteraf van de kaderrichtlijn, en met name met het verbod van vervanging van de goedkeuring als bedoeld in artikel 6, lid 6.

116. Met het tweede onderdeel van dit middel stelt de Commissie dat de inwilliging van Daimlers aanvraag tot uitbreiding van de goedkeuring niet verenigbaar is met de doelstellingen van de kaderrichtlijn, en met name met de doelstelling dat ervoor moet worden gezorgd dat nieuwe voertuigen een hoog niveau van veiligheid en milieubescherming bieden. De werkelijke naleving van de voorschriften waarmee dit niveau van bescherming moet worden gewaarborgd – te weten die in de regelgevingen in bijlage IV bij de kaderrichtlijn – zou volgens de Commissie in het gedrang komen indien deze richtlijn uitbreiding zou toestaan naar bepaalde voertuigen van een type waarvoor technische voorschriften gelden die een lagere bescherming van de veiligheid en het milieu bieden dan die welke van toepassing zijn op het type waaronder de voornoemde voertuigen vielen op grond van een eerdere goedkeuring.

117. In dit verband stel ik voorop dat de doelstellingen van de kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en de milieubescherming zich naar mijn mening uitsluitend tegen de inwilliging van aanvragen tot uitbreiding van het type 245G kunnen verzetten indien deze conclusie wordt geschraagd door elementen die uit deze richtlijn of de bijbehorende regelgevingen kunnen worden afgeleid. Daarbij kan overigens redelijkerwijs worden verondersteld dat de Europese wetgever bij het reguleren van onderwerpen met een hoog technisch gehalte als in de onderhavige zaak aan de orde zijn, de fundamentele aspecten daarvan regelt in specifieke en gedetailleerde voorschriften.

31 Cursivering van mij.

32 Cursivering van mij.

33 De nieuwe versie van bijlage II is evenwel niet van toepassing op de onderhavige zaak, waarin het type waarvoor uitbreiding is aangevraagd in 2008 is goedgekeurd: artikel 3, lid 1, van verordening nr. 678/2011 bepaalt ondubbelzinnig dat de verordening uitsluitend van toepassing is op de voertuigtypen waarvoor na 29 oktober 2012 goedkeuring is verleend. In aanvulling op wat reeds in de tekst van deze conclusie is uiteengezet, preciseer ik dat volgens de versie van bijlage II die op de onderhavige zaak van toepassing is, een „type" de voertuigen omvat die onderling geen verschillen vertonen wat betreft de fabrikant, de typeaanduiding van de fabrikant, essentiële aspecten van de constructie en het ontwerp: chassis/bodemplaat (duidelijke en fundamentele verschillen), motor (verbranding/elektrisch/hybride). De huidige versie, zoals gewijzigd bij verordening nr. 678/2011, bepaalt daarentegen dat een „voertuigtype" bestaat uit voertuigen die de bedrijfsnaam van de fabrikant, het ontwerp en de assemblage van de essentiële delen van de carrosseriestructuur (in het geval van een zelfdragende carrosserie) gemeen hebben.

118. Daarom moet men zich eerst afvragen of de bepalingen op het gebied van uitbreiding van de goedkeuring (in de kaderrichtlijn) of die tot uitvoering van de technische voorschriften betreffende het gebruik van een koelmiddel met een aardopwarmingsvermogen van minder dan 150 (in de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur) aldus moeten worden uitgelegd dat de inwilliging van de aanvraag tot uitbreiding van de goedkeuring van het type 245G naar voertuigen waarvoor reeds goedkeuring is verleend als type 246, 176 en 117, verenigbaar is met de doelstellingen van veiligheid en milieubescherming van de kaderrichtlijn. Met andere woorden, geverifieerd moet worden of de kaderrichtlijn bij het nastreven van deze doeleinden niet alleen een verbetering, maar ook een *tijdelijke verslechtering*[34] kan toelaten.

119. Naar mijn mening moet deze vraag bevestigend worden beantwoord.

120. In de eerste plaats herinner ik eraan dat de bepalingen betreffende de uitbreiding van de typegoedkeuring, zoals gedefinieerd in artikel 14 van de kaderrichtlijn, in de meest algemene regeling te vinden zijn, te weten hoofdstuk V van de kaderrichtlijn, dat altijd van toepassing is wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaten beslissen dat wijzigingen aan voertuigen die onder een goedgekeurd type vallen nadat deze goedkeuring is verleend, niet rechtvaardigen dat een nieuwe goedkeuring wordt aangevraagd.[35] De voornoemde wijzigingen leiden tot een „uitbreiding" wanneer er, naast de loutere wijziging van de gegevens in het informatiepakket, aanvullende inspecties of tests noodzakelijk zijn, enig gegeven op het EG-goedkeuringscertificaat is gewijzigd, en nieuwe technische voorschriften in werking treden die op de betrokken goedgekeurde voertuigen van toepassing zijn.

121. Uit de bewoordingen van artikel 14 blijkt duidelijk dat de uitbreiding van de goedkeuring een vereenvoudigde procedure is die volgens de kaderrichtlijn doorgaans is toegestaan wanneer het nodig is om te reageren op de inwerkingtreding van nieuwe technische voorschriften die op de betrokken voertuigen van toepassing zijn. Noch uit artikel 14, noch uit enige andere bepaling van het geharmoniseerde systeem blijkt evenwel dat, zoals de Commissie meermaals heeft gesteld, met de uitbreiding *een technische vooruitgang wordt nagestreefd*[36] om de doelstellingen van de kaderrichtlijn met betrekking tot de veiligheid en milieubescherming te bereiken.

122. De Commissie kan derhalve niet met recht stellen dat het oordeel dat de inwilliging van een aanvraag tot uitbreiding als Daimler bij het KBA heeft ingediend niet verenigbaar is met de kaderrichtlijn, uitsluitend gebaseerd moet zijn op de omstandigheid dat voor de voertuigen reeds een typegoedkeuring was verleend, te weten die voor de typen 246, 176 en 117, die door de toepassing van het technische voorschrift dat een koelmiddel met een laag aardopwarmingsvermogen wordt gebruikt, een grotere veiligheid en milieubescherming garandeert.

123. Ter nadere onderbouwing van deze conclusie moet mijns inziens in herinnering worden gebracht dat de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur om de doelstelling van milieubescherming door beperking van gefluoreerde broeikasgassen te bereiken, een *gefaseerde benadering*[37] hanteert. Deze richtlijn verbiedt de lidstaten niet alleen om met ingang van 1 januari 2011 nieuwe typegoedkeuringen te verlenen voor voertuigen met een koelmiddel met een aardopwarmingsvermogen van meer dan 150, maar bepaalt ook uitdrukkelijk dat de lidstaten de registratie van voertuigen met een koelmiddel dat niet verenigbaar is met de voornoemde bepaling pas vanaf 1 januari 2017 mogen weigeren.[38] De invoering van deze overgangsperiode brengt met zich dat voor de voertuigen die onder een typegoedkeuring van vóór 1 januari 2011 vallen, tot 1 januari 2017 een koelmiddel kon worden gebruikt dat onverenigbaar is met de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur.

34 Cursivering van mij.

35 Zie artikel 13 van de kaderrichtlijn.

36 Cursivering van mij.

37 Cursivering van mij.

38 Zie artikel 5, lid 5, van de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur.

124. Uit het bovenstaande volgt dat indien Daimler niet eerder goedkeuring voor de betrokken voertuigen van de typen 246, 176 en 117 had aangevraagd, zij op grond van de voornoemde overgangsperiode door middel van latere aanvragen uitbreiding van het type 245G had kunnen verkrijgen – dat een met de geldende technische voorschriften onverenigbaar koelmiddel gebruikt – tot aan 1 januari 2017. Indien dit gedrag, dat duidelijk afbreuk doet aan de doelstellingen van veiligheid en milieubescherming, volgens de richtlijn betreffende klimaatregelingsapparatuur is toegestaan, lijdt het mijns inziens geen twijfel dat de inwilliging van de aanvraag tot uitbreiding van de goedkeuring van het type 245G – dat voor de genoemde doelstellingen dezelfde of zelfs minder nadelige gevolgen zou hebben – in de onderhavige zaak niet daarmee in strijd moet worden geacht, anders dan de Commissie beweert.

125. Het tegendeel wordt zeker niet bewezen door het feit dat de aanvraag tot uitbreiding van de typegoedkeuring die het KBA heeft ontvangen, een type betrof dat vóór de datum van inwerkingtreding van de kaderrichtlijn (29 april 2009) is goedgekeurd [39], aangezien de inwerkingtreding daarvan volgens artikel 45, lid 5, van de kaderrichtlijn niet leidt tot ongeldigheid van een typegoedkeuring die vóór 29 april 2009 is verleend, *en evenmin belet dat een dergelijke goedkeuring wordt uitgebreid* [40].

126. In dit verband merk ik overigens op dat juist situaties als die welke in casu aan de orde zijn, de Commissie ertoe hebben bewogen om, zoals zij ter terechtzitting uitdrukkelijk heeft toegegeven, in het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2016 inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd [41] te bepalen dat typegoedkeuringen ten hoogste vijf jaar geldig blijven, zonder mogelijkheid van verlenging [42]. Deze bepaling kan namelijk misbruik van de regelgeving op het gebied van typegoedkeuringen voorkomen, waarvan in bepaalde situaties sprake kan zijn indien de fabrikant herhaaldelijk aanvragen tot uitbreiding van een bepaalde typegoedkeuring indient, of aanvragen tot uitbreiding indient om te vermijden dat nieuwe technische voorschriften die een hoger niveau van veiligheid of milieubescherming met zich brengen worden toegepast.

127. Kortom, ik ben van mening dat de inwilliging van de aanvraag tot uitbreiding van het type 245G naar voertuigen die het KBA reeds eerder had goedgekeurd als type 246, 176 en 117, evenmin in strijd moet worden geacht met de door de kaderrichtlijn nagestreefde doelstellingen van veiligheid en milieubescherming.

128. Daarom stel ik mij op het standpunt dat het derde middel door het Hof moet worden afgewezen.

V. Conclusie

129. Gelet op het bovenstaande, geef ik het Hof derhalve in overweging om te verklaren wat volgt:

„– De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 en 30 van richtlijn 2007/46/EG door niet de nodige maatregelen te nemen om de overeenstemming van de voertuigen van de typen 246, 176 en 117 met hun goedgekeurde typen te herstellen.

39 Deze datum valt af te leiden uit artikel 45, lid 1, van en bijlage XIX bij de kaderrichtlijn, in onderlinge samenhang gelezen.

40 Cursivering van mij.

41 COM(2016) 31 final.

42 Zie artikel 33 van het voorstel.

– De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 46 van richtlijn 2007/46/EG door niet de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de toepassing van de sancties wegens schending door Daimler van de artikelen 5 en 18 van deze richtlijn.

– Het beroep wordt verworpen voor het overige.

– De Bondsrepubliek Duitsland wordt in twee derde van de kosten van de Europese Commissie en in twee derde van haar eigen kosten verwezen. De Commissie wordt in een derde van de kosten van de Bondsrepubliek Duitsland, en in een derde van haar eigen kosten verwezen."