



Zbiór Orzeczeń

SPOSTANOWIENIE SĄDU (druga izba)

z dnia 22 stycznia 2020 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Cofnięcie poświadczonych oszczędności CO₂ – System ekoinnowacji – Rozporządzenie (WE) nr 443/2009 – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 725/2011 – Akt niepodlegający zaskarżeniu – Środek przygotowawczy – Niedopuszczalność

W sprawie T-751/18

Daimler AG, z siedzibą w Stuttgarcie (Niemcy), którą reprezentują adwokaci N. Wimmer, C. Arhold i G. Ollinger,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentują J.F. Brakeland i A. Becker, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności pisma Komisji Ares(2018) 5413709 z dnia 22 października 2018 r. informującego o cofnięciu oszczędności CO₂ wynikających z zastosowania ekoinnowacji, przypisanych do pojazdów Daimler AG wyposażonych w wysokosprawne alternatory Bosch HED EL 7-150 i 175 plus,

SĄD (druga izba),

w składzie: V. Tomljenović (sprawozdawczyni), prezes, P. Škvařilová-Pelzl i I. Nömm, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

Postanowienie

Ramy prawne

- 1 W ramach unijnego celu zakładającego zmniejszenie emisji dwutlenku węgla (CO₂) z lekkich pojazdów, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia

* Język postępowania: niemiecki.

2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych (Dz.U. 2009, L 140, s. 1).

- 2 Aby osiągnąć ten cel, art. 4 rozporządzenia nr 443/2009 stanowi, że w roku kalendarzowym rozpoczynającym się dnia 1 stycznia 2012 r. i w każdym kolejnym roku kalendarzowym każdy producent samochodów osobowych zapewnia, aby jego średni indywidualny poziom emisji CO₂ nie przekraczał docelowego indywidualnego poziomu emisji określonego zgodnie z załącznikiem I lub, w przypadku gdy producentowi przyznano odstępstwo na mocy art. 11, zgodnie z takim odstępstwem.
- 3 Określenia docelowego indywidualnego poziomu emisji dokonuje się zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 443/2009 w związku z załącznikiem I do tego rozporządzenia. Ponadto do celów określenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producenta państwa członkowskie wskazują dane, o których mowa w art. 8 rozporządzenia nr 443/2009 w związku z załącznikiem II do wspomnianego rozporządzenia, w szczególności emisje CO₂ w odniesieniu do wszystkich nowych samochodów osobowych zarejestrowanych na ich terytorium w poprzednim roku, określonych w ramach homologacji typu pojazdów i oznaczonych w świadectwie zgodności przewidzianym w art. 18 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2007, L 263, s. 1).
- 4 Komisja Europejska wprowadza te dane do rejestru publicznego. Zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 443/2009 do dnia 30 czerwca każdego roku Komisja wstępnie ustala również dla każdego producenta tymczasowe obliczenie średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂, docelowego indywidualnego poziomu emisji i różnicy między tymi dwiema wartościami w poprzednim roku kalendarzowym oraz przekazuje te dane rzeczonym producentom.
- 5 Po upływie trzech miesięcy od daty tego powiadomienia, w trakcie których producenci mogą zgłaszać wszelkie ewentualne błędy, Komisja potwierdza lub zmienia wstępnie obliczone dane najpóźniej do dnia 31 października każdego roku, zgodnie z art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 443/2009. Ustala ona ostateczne dane w formalnej decyzji i publikuje ją w formie wykazu, o którym mowa w art. 10 wspomnianego rozporządzenia, który wskazuje, dla każdego producenta, docelowy poziom emisji CO₂ ustalony dla poprzedniego roku kalendarzowego, średni indywidualny poziom emisji CO₂ w poprzednim roku oraz różnicę między tymi dwiema wartościami.
- 6 Jeżeli średni indywidualny poziom emisji CO₂ producenta przekracza jego docelowy poziom ustalony w odniesieniu do tego samego roku kalendarzowego, Komisja nakłada wymóg uiszczenia opłaty z tytułu przekroczenia poziomu emisji przewidzianej w art. 9 rozporządzenia nr 443/2009. Przy pobieraniu tej premii Komisja opiera się na danych określonych i formalnie ustalonych zgodnie z art. 8 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia.
- 7 Oprócz ochrony środowiska, przewidziane w rozporządzeniu nr 443/2009 zmniejszenie emisji CO₂ pochodzących z nowych samochodów osobowych służy właściwemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, a w szczególności dotyczy zachęcania do inwestowania w nowe technologie. W związku z tym, w celu promowania długoterminowej konkurencyjności europejskiego przemysłu motoryzacyjnego, rozporządzenie „aktywnie wspiera innowacje ekologiczne i uwzględnia rozwój technologii w przyszłości” (zob. motyw 13 rozporządzenia nr 443/2009).
- 8 W konsekwencji art. 12 rozporządzenia nr 443/2009 dotyczący innowacji ekologicznych stanowi, że należy uwzględnić ograniczenie emisji CO₂ osiągnięte dzięki zastosowaniu technologii innowacyjnych. W tym celu są one odliczane od indywidualnego poziomu emisji CO₂ pojazdów, w których technologie te są stosowane przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producenta.

- 9 W tym celu w dniu 25 lipca 2011 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 725/2011 ustanawiające procedurę zatwierdzania i poświadczania technologii innowacyjnych umożliwiających zmniejszenie emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych na podstawie rozporządzenia nr 443/2009 (Dz.U. 2011, L 194, s. 19).
- 10 Aby skorzystać z oszczędności emisji CO₂ opartej na innowacyjnej technologii przy określaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producenta, producent ten może zwrócić się do Komisji o zatwierdzenie technologii innowacyjnej jako ekoinnowacji. W tym celu powinien on złożyć wniosek o zatwierdzenie technologii innowacyjnej jako ekoinnowacji, zawierający elementy wymienione w art. 4 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011. Komisja dokona oceny wniosku zgodnie z art. 10 tego rozporządzenia i ewentualnie wyda decyzję o zatwierdzeniu technologii innowacyjnej jako ekoinnowacji. Decyzja ta zawiera informacje niezbędne do poświadczenia oszczędności CO₂ zgodnie z art. 11 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, z zastrzeżeniem stosowania wyjątków od prawa publicznego dostępu do dokumentów przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).
- 11 Producent pojazdów, który w celu osiągnięcia docelowego indywidualnego poziomu emisji pragnie skorzystać ze zmniejszenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ poprzez oszczędności emisji CO₂ wynikające z ekoinnowacji w rozumieniu art. 12 rozporządzenia nr 443/2009, może następnie, powołując się na decyzję Komisji w sprawie zatwierdzenia konkretnej ekoinnowacji, zwrócić się do krajowego organu udzielającego homologacji, o którym mowa w dyrektywie 2007/46, o poświadczenie oszczędności emisji CO₂ osiągniętej dzięki zastosowaniu tej ekoinnowacji w swoich pojazdach zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011. Oszczędności emisji CO₂, które są poświadczone dla typów pojazdów, są wymienione zarówno w odpowiedniej dokumentacji homologacji typu wydanej przez krajowy organ udzielający homologacji, jak i w świadectwie zgodności danych pojazdów wydanym przez producenta.
- 12 W odniesieniu do poświadczenia oszczędności emisji CO₂ dokonywanego przez krajowe organy udzielające homologacji oraz uwzględnienia poświadczonych oszczędności emisji CO₂ w celu określenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producenta w art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 przewidziano doraźną weryfikację świadectw dokonywaną przez Komisję. Sposoby przeprowadzenia tej weryfikacji i ewentualne konsekwencje mogące z tego wynikać są określone w ust. 1–3 tego artykułu.

Okoliczności powstania sporu i okoliczności mające miejsce po wniesieniu skargi

- 13 W dniu 30 stycznia 2015 r. Komisja wydała decyzję wykonawczą (UE) 2015/158 w sprawie zatwierdzenia dwóch wysokosprawnych alternatorów Robert Bosch GmbH jako technologii innowacyjnych umożliwiających redukcję emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 (Dz.U. 2015, L 26, s. 31).
- 14 Skarżąca, Daimler AG, jest niemieckim producentem samochodów osobowych, który wyposaża niektóre samochody osobowe w wysokosprawne alternatory Roberta Boscha (zwane dalej „spornymi ekoinnowacjami”).
- 15 Zgodnie z art. 11 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 dotyczącym poświadczenia oszczędności CO₂ wynikających z zastosowania ekoinnowacji skarżąca złożyła wniosek do Kraftfahrt-Bundesamt (KBA, federalnego urzędu ds. ruchu pojazdów silnikowych, Niemcy) o poświadczenie oszczędności CO₂ wynikających z zastosowania spornych ekoinnowacji w niektórych swych pojazdach i poświadczenie to uzyskała.

- 16 W 2017 r. Komisja zgodnie z art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 dotyczącym weryfikacji świadectw dokonała doraźnej weryfikacji świadectw oszczędności CO₂ skarżące wynikających z zastosowania spornych eko-innowacji.
- 17 Komisja stwierdziła, że poświadczone przez KBA oszczędności CO₂ były znacznie istotniejsze niż oszczędności CO₂, które można wykazać, stosując metodę testów przewidzianą w art. 1 ust. 3 decyzji wykonawczej 2015/158 w związku z załącznikiem do decyzji wykonawczej Komisji 2013/341/UE z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia wysokosprawnego alternatora Valeo („Valeo Efficient Generation Alternator”) jako technologii innowacyjnej umożliwiającej zmniejszenie emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 (Dz.U. 2013, L 179, s. 98).
- 18 Pismem z dnia 7 marca 2018 r. Komisja powiadomiła skarżącą o stwierdzonych rozbieżnościach i wyznaczyła jej termin 60 dni na przedstawienie dowodu, że poświadczone oszczędności CO₂ były prawidłowe.
- 19 W dniu 16 marca 2018 r. skarżąca potwierdziła odbiór pisma z dnia 7 marca 2018 r. i zaproponowała Komisji umówienie się na rozmowę telefoniczną.
- 20 W dniu 6 kwietnia 2018 r. przeprowadzono pierwszą rozmowę telefoniczną, w trakcie której skarżąca wyraziła zamiar przedstawienia okoliczności faktycznych umożliwiających wyjaśnienie różnicy stwierdzonej przez Komisję przy doraźnej weryfikacji.
- 21 Po rozmowach między skarżącą i producentem spornych eko-innowacji z jednej strony, a skarżącą i Komisją z drugiej strony, Komisja dokonała oceny sytuacji w dniu 28 maja 2018 r. i wezwała skarżącą, by przedstawiła jej dalsze uwagi i określone dokumenty.
- 22 W następstwie dalszej wymiany poglądów między skarżącą a Komisją w dniu 24 lipca 2018 r. przeprowadzono drugą rozmowę telefoniczną między skarżącą, producentem spornych eko-innowacji i Komisją, w trakcie której szczegółowo omówiono przyczyny rozbieżności między poświadczonymi oszczędnościami CO₂ a oszczędnościami wykazanymi przez Komisję w ramach doraźnej weryfikacji.
- 23 Pismem Ares(2018) 5413709 z dnia 22 października 2018 r., informującym o cofnięciu oszczędności CO₂ wynikających z zastosowania eko-innowacji, przypisanych do pojazdów Daimler AG wyposażonych w wysokosprawne alternatory Bosch HED EL 7-150 i 175 plus (zwanym dalej „zaskarżonym aktem”) Komisja zasadniczo poinformowała skarżącą, że w następstwie wymiany informacji ze skarżącą i producentem spornych eko-innowacji doszła do wniosku, iż różnice stwierdzone w poziomach oszczędności CO₂ wynikały z rozbieżnych stosowanych metod badawczych. W związku z tym Komisja poinformowała skarżącą, że oszczędności CO₂ poświadczone poprzez odesłanie do decyzji wykonawczej 2015/158 nie mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu dotyczącego skarżącej średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ w odniesieniu do roku 2017. Wreszcie Komisja wezwała skarżącą do sprawdzenia wykazu danych pojazdów i powiadomienia jej o wszelkich błędach lub przeoczeniach w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania wspomnianego pisma.
- 24 Pismem z dnia 22 listopada 2018 r. skarżąca potwierdziła wykaz danych pojazdów i zakwestionowała ustalenia Komisji zawarte w zaskarżonym akcie.
- 25 Pismem z dnia 7 lutego 2019 r. Komisja odpowiedziała na uwagi przedstawione przez skarżącą w piśmie z dnia 22 listopada 2018 r.
- 26 Ponadto w dniu 3 kwietnia 2019 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2019/583 potwierdzającą lub zmieniającą wstępne obliczenia średnich indywidualnych poziomów emisji CO₂ oraz docelowych indywidualnych poziomów emisji dla producentów samochodów osobowych w roku kalendarzowym 2017 oraz dla niektórych producentów należących do grupy Volkswagena w latach kalendarzowych

2014, 2015 i 2016 zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 (Dz.U. 2019, L 100, s. 66). W motywie 13 tej decyzji wykonawczej wskazano, że poświadczonych oszczędności CO₂ przypisywanych spornym eko innowacjom i zastosowanych przez skarżącą nie należy uwzględniać przy obliczaniu dotyczącego jej średniego indywidualnego poziomu emisji.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 grudnia 2018 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 28 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 marca 2019 r. Komisja podniosła na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem zarzut niedopuszczalności.
- 29 Skarżąca złożyła uwagi w przedmiocie tego zarzutu w dniu 6 maja 2019 r.
- 30 W skardze skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 31 Podnosząc zarzut niedopuszczalności, Komisja wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 32 W uwagach dotyczących zarzutu niedopuszczalności skarżąca wnosi do Sądu o:
- oddalenie zarzutu niedopuszczalności;
 - wyznaczenie Komisji nowego terminu do przedstawienia odpowiedzi na skargę.
- 33 W ramach środków organizacji postępowania Sąd (dawna siódma izba) wezwał Komisję do udzielenia odpowiedzi na piśmie na trzy pytania. Komisja zastosowała się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.
- 34 Z uwagi na zmianę składu izb Sądu zgodnie z art. 27 § 5 regulaminu postępowania niniejsza sprawa została ponownie przydzielona drugiej izbie.

Co do prawa

- 35 Zgodnie z art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania, jeżeli strona pozwana o to wnosi, Sąd może wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty. W niniejszej sprawie, skoro Komisja wniosła o wydanie orzeczenia w przedmiocie niedopuszczalności, Sąd, uznając, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, postanowił wydać orzeczenie bez kontynuowania postępowania.
- 36 Na poparcie zarzutu niedopuszczalności Komisja podnosi zasadniczo, po pierwsze, że zaskarżony akt nie wywołuje żadnych wiążących skutków prawnych wobec skarżącej, w związku z czym w braku aktu niekorzystnego dla skarżącej nie istnieje żaden skuteczny przedmiot skargi w rozumieniu art. 263 TFUE. W tym względzie Komisja utrzymuje zasadniczo, że jedynie decyzja wykonawcza 2019/583, w drodze której w sposób prawnie wiążący ustaliła ona średni indywidualny poziom emisji

CO₂ skarżącej w odniesieniu do roku 2017, wywołuje skutki prawne. Po drugie, podnosi ona, że skarżąca nie ma żadnego interesu prawnego, nawet jeśli zostałoby uwzględnione jej prawo do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

- 37 Skarżąca kwestionuje argumenty Komisji. Podnosi ona, że zaskarżony akt już sam w sobie bezpośrednio wpływa na jej sytuację prawną, niezależnie od decyzji wykonawczej 2019/583. Komisja wypowiedziała się już bowiem co do zasady i w sposób prawnie wiążący w zaskarżonym akcie co do faktu, że poświadczonych oszczędności CO₂ wynikających ze spornych eko-innowacji nie należy uwzględniać na korzyść skarżącej. W związku z tym nie można żądać od skarżącej kwestionowania wykonania tej decyzji na podstawie decyzji wykonawczej 2019/583.
- 38 Zgodnie z art. 263 TFUE ze skargi o stwierdzenie nieważności można skorzystać w odniesieniu do aktów, innych niż zalecenia i opinie, zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich.
- 39 W celu ustalenia, czy akt może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, należy przeanalizować samą treść tego aktu, natomiast forma, w jakiej go wydano, jest co do zasady obojętna. W tym zakresie aktami lub decyzjami, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, są wyłącznie środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy strony skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej (wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Komisja/Total i Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, pkt 35, 36).
- 40 W szczególności w przypadku aktów prawnych lub decyzji, których przygotowanie następuje na kilku etapach postępowania wewnętrznego, aktami zaskarżalnymi są jedynie te akty, które ustalają ostateczne stanowisko instytucji na koniec tego postępowania, z wyłączeniem aktów tymczasowych, które służą przygotowaniu wydania decyzji końcowej (wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 10; z dnia 27 czerwca 1995 r., Guérin automobiles/Komisja, T-186/94, EU:T:1995:114, pkt 39).
- 41 Byłoby inaczej, gdyby akty lub decyzje wydane w trakcie postępowania przygotowawczego stanowiły same w sobie ostateczne zakończenie specjalnego postępowania, odrębnego od tego, które powinno umożliwić instytucji wydanie rozstrzygnięcia co do istoty (wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 11; postanowienie z dnia 9 czerwca 2004 r., Camós Grau/Komisja, T-96/03, EU:T:2004:172, pkt 30).
- 42 Podobnie akt pośredni nie może być zaskarżony, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką jest on dotknięty, może być także powołana na poparcie skargi skierowanej przeciwko decyzji końcowej, względem której akt stanowi akt przygotowawczy. W takich okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 53; zob. również podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 12; z dnia 24 czerwca 1986 r., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisja, 53/85, EU:C:1986:256, pkt 19).
- 43 Należy zatem zbadać, czy zaskarżony akt wpływa na interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej i jako taki stanowi akt niekorzystny dla niej.
- 44 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie w pierwszej kolejności należy przeanalizować ramy regulacyjne, w jakie wpisują się zaskarżony akt i decyzja wykonawcza 2019/583 przed zbadaniem w drugiej kolejności istoty rzeczonego aktu.
- 45 Po pierwsze, jeżeli chodzi o ramy regulacyjne, należy podkreślić, że niniejsza sprawa dotyczy systemu eko-innowacji ustanowionego w art. 12 rozporządzenia nr 443/2009 i uregulowanego rozporządzeniem wykonawczym nr 725/2011.

- 46 Jak przypomniano w pkt 7 i 8 powyżej, rozporządzenie nr 443/2009 służy wspomaganie rozwoju ekoinnowacji poprzez ustanowienie w art. 12 możliwości uzyskania przez producentów zmniejszenia ich średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂, jeżeli wyposażą oni swoje pojazdy w innowacyjne technologie umożliwiające zmniejszenie emisji CO₂. Chodzi zatem o system motywacyjny ustanowiony w celu wspierania producentów, którzy inwestują w ekoinnowacje. W art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 443/2009 przewidziano ponadto przyjęcie przez Komisję w drodze aktów wykonawczych szczegółowych przepisów dotyczących procedury zatwierdzania technologii innowacyjnych umożliwiających zmniejszenie emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych.
- 47 W powyższym kontekście przyjęto rozporządzenie wykonawcze nr 725/2011. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 jego celem jest ustanowienie procedury składania wniosków oraz oceny, zatwierdzania i poświadczania technologii innowacyjnych zmniejszających emisje CO₂ pochodzące z samochodów osobowych na podstawie art. 12 rozporządzenia nr 443/2009.
- 48 Procedura zatwierdzania technologii innowacyjnej jako ekoinnowacji oraz procedura poświadczania oszczędności CO₂ wynikających z zastosowania ekoinnowacji przewidziane w rozporządzeniu wykonawczym nr 725/2011 są zatem nierozdzielnie związane z określonym w rozporządzeniu nr 443/2009 obliczaniem średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producentów. W tym względzie należy zauważyć, że zatwierdzenie jako ekoinnowacji i poświadczanie oszczędności CO₂ uzyskane przez producenta na podstawie rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 nie służą realizacji innego celu niż zmniejszenie średniego indywidualnego poziomu emisji producenta i nie są wykorzystywane w kontekście odmiennym niż określony w rozporządzeniu nr 443/2009.
- 49 W tym znaczeniu należy zauważyć, że decyzje wykonawcze przyjęte przez Komisję w następstwie procedury zatwierdzenia przewidzianej w rozporządzeniu wykonawczym nr 725/2011 są oparte na art. 12 ust. 4 rozporządzenia nr 443/2009 i wyraźnie wskazano w ich tytułach, że dotyczą zatwierdzenia technologii jako technologii innowacyjnych umożliwiających redukcję emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych.
- 50 Rozporządzenie wykonawcze nr 725/2011 ustanawia zatem ramy prawne systemu ekoinnowacji w kontekście stosowania rozporządzenia nr 443/2009, a w szczególności przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producentów.
- 51 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o istotę zaskarżonego aktu, należy zauważyć, że – jak przypomniano w pkt 16–23 powyżej – został on przekazany skarżącej po zakończeniu doraźnej weryfikacji dokonanej przez Komisję zgodnie z art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011. W drodze tego aktu Komisja zasadniczo powiadomiła skarżącą, że w następstwie wymiany informacji ze skarżącą i producentem spornych ekoinnowacji doszła do wniosku, iż różnice stwierdzone w poziomach oszczędności CO₂ wynikały z rozbieżnych stosowanych metod badawczych. W związku z tym Komisja poinformowała skarżącą, że oszczędności CO₂ poświadczone poprzez odesłanie do decyzji wykonawczej 2015/158 nie mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu dotyczącego skarżącej średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ w odniesieniu do roku 2017. Wreszcie Komisja wezwała skarżącą do sprawdzenia wykazu danych pojazdów i do powiadomienia jej o wszelkich błędach lub przeoczeniach w terminie jednego miesiąca od otrzymania wspomnianego aktu.
- 52 Skarżąca zauważa, że w art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, na którym opiera się zaskarżony akt, umożliwiono Komisji korzystanie ze szczególnej, doraźnej procedury weryfikacyjnej i przyznano jej uprawnienia do podjęcia decyzji o nieuwzględnieniu poświadczonych oszczędności CO₂ przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ producenta na kolejny rok kalendarzowy. Uprawnienie do wydania decyzji w sprawie nieuwzględnienia poświadczonych oszczędności stanowi zatem w świetle ogólnej systematyki prawa końcowy punkt procedury weryfikacji określonej w art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, odrębnej od procedury przewidzianej w art. 12 rozporządzenia nr 443/2009. W związku z tym dokonane przez Komisję

w zaskarżonym akcie odesłanie do art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 w związku z oświadczeniem, że nie można uwzględnić poświadczonych oszczędności CO₂, należy uznać za decyzję wydaną na podstawie art. 12 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, który przyznaje Komisji właśnie takie uprawnienia.

53 Skarżąca w szczególności podkreśla, że biorąc pod uwagę kontekst i odesłanie do art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, wyrażenie „may not” użyte w ust. 4 zaskarżonego aktu w zdaniu „As a result, the Commission hereby notifies you of the eco-innovation CO₂ savings certified by reference to Implementing Decision (EU) 2015/158 that may not be taken into account for the calculation of the average specific emissions of Daimler AG in 2017” (W konsekwencji Komisja niniejszym powiadamia Państwa o oszczędnościach CO₂ wynikających z zastosowania ekoinnowacji i poświadczonych poprzez odesłanie do decyzji wykonawczej (UE) 2015/158, które nie mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ Daimlera AG w 2017 r.), należy rozumieć jako potwierdzenie zasady, a nie tylko jako zwykłe „zawiadomienie” lub zwykłą możliwość zastosowania środka w przyszłości.

54 Jednakże argument ten nie może zostać uwzględniony.

55 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 stanowi, co następuje:

„1. Komisja zapewnia doraźną weryfikację świadectw i oszczędności CO₂ przypisanych do poszczególnych pojazdów.

W przypadku gdy Komisja stwierdzi różnicę między poświadczonymi oszczędnościami [CO₂] a oszczędnościami, które zweryfikowała przy pomocy stosownych metodologii testów, powiadamia o swoich wnioskach producenta.

Komisja może również powiadomić producenta, w przypadku gdy stwierdzi odstępstwa lub niezgodności w metodologii testów lub w technologii innowacyjnej stojące w sprzeczności z informacjami, które otrzymała we wniosku o zatwierdzenie technologii innowacyjnej jako ekoinnowacji lub zostanie o takich odstępstwach lub niezgodnościach poinformowana.

Producent może w ciągu 60 dni od daty otrzymania powiadomienia przedstawić Komisji dowody na poparcie prawidłowości poświadczonych oszczędności CO₂. Na wniosek Komisji przedstawia się sprawozdanie dotyczące wzajemnego oddziaływania różnych ekoinnowacji, o którym mowa w art. 7 ust. 3.

2. Jeśli dowody, o których mowa w ust. 1, nie zostaną przedstawione w wyznaczonym terminie lub jeśli Komisja uzna, że są one niewystarczające, Komisja może nie uwzględnić poświadczonych oszczędności CO₂ przy obliczaniu średniej wartości emisji producenta na kolejny rok kalendarzowy.

3. Producent, którego poświadczone oszczędności CO₂ nie są już uwzględniane, może złożyć wniosek o ponowne poświadczenie przedmiotowych pojazdów zgodnie z procedurą określoną w art. 11 lub może, w stosownych przypadkach, wnieść o zmianę decyzji o zatwierdzeniu zgodnie z art. 12a, przedstawiając dowody wymagane w celu potwierdzenia stosowności metodologii testów oraz poziomu oszczędności CO₂ osiągniętego dzięki zastosowaniu technologii innowacyjnej”.

56 Po drugie, należy zauważyć, że w kontekście zaskarżonego aktu z dnia 22 października 2018 r. to właśnie w świetle obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ skarżącej w odniesieniu do roku 2017 Komisja wskazała, że dokonane przez nią weryfikacje dotyczące oszczędności związanych ze spornymi ekoinnowacjami nie pozwoliły jej osiągnąć takich samych wyników jak przedstawione przez skarżącą i że w związku z tym jest ona zobowiązana do nieuwzględnienia poświadczonych oszczędności CO₂.

- 57 Ponadto, o ile w zaskarżonym akcie poinformowano skarżącą o skutkach ustaleń dokonanych przez Komisję w odniesieniu do roku 2017, o tyle, jak wynika również z zaskarżonego aktu, jedynym skutkiem przewidzianym w niniejszej sprawie w przypadku stwierdzonych braków, jeśli chodzi o oszczędności CO₂, jest fakt pominięcia przez Komisję poświadczonych oszczędności CO₂ przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji producenta.
- 58 A zatem to właśnie w celu dokonania takiego obliczenia Komisja ustali, czy rzeczzone oszczędności nie powinny zostać uwzględnione. Z tej perspektywy poświadczone oszczędności CO₂ są danymi, podobnie jak inne dane gromadzone i przekazywane Komisji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 443/2009. Tym samym, jak podkreśliła Komisja w odpowiedzi na pytanie zadane w ramach środka organizacji postępowania, analiza kwestii, czy oszczędności CO₂ wynikające ze stosowania ekoinnowacji uwzględniono zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 443/2009 przy określaniu wyników w zakresie emisji producenta, stanowi nieodłączny element określonego w art. 8 rozporządzenia nr 443/2009 obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ danego producenta. W związku z tym, jak wskazała Komisja, decyzja w sprawie uwzględnienia lub nieuwzględnienia poświadczonych oszczędności CO₂ koniecznie pokrywa się z wydaniem decyzji, o której mowa w art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 443/2009.
- 59 W tym względzie określony w art. 8 rozporządzenia nr 443/2009 proces obliczania oznacza zarówno określenie danych, które zostaną uwzględnione, jak i zastosowanie wzorów matematycznych do takich danych, wobec czego nie można uznać, że Komisja wydaje decyzję w sprawie danych, które należy uwzględnić, oraz inną odrębną decyzję w sprawie samego obliczenia. W tych okolicznościach zaskarżony akt w zakresie, w jakim przewidziano w nim, by nie uwzględnić rzeczonych oszczędności, stanowi jedynie środek przygotowawczy w postępowaniu prowadzącym do wydania na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 443/2009 decyzji w sprawie obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji producenta.
- 60 Okoliczność, że z zaskarżonego aktu rzeczywiście wynika, iż Komisja dokonała ustalenia dotyczącego poświadczonych oszczędności CO₂, co mogło mieć wpływ na obliczenie średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ skarżącej, nie oznacza jednak, że jest to decyzja ostateczna, wydana w ramach procedury odrębnej niż procedura prowadząca do wydania decyzji wykonawczej 2019/583. Okoliczność, że zaskarżony akt odnosi się dokładnie do przyszłego obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ skarżącej, które miało nastąpić, świadczy o nieostatecznym charakterze zaskarżonego aktu, który odpowiada jedynie etapowi postępowania prowadzącego do obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ skarżącej. W tym względzie należy przypomnieć, że art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 443/2009 stanowi, iż Komisja powiadamia każdego producenta o wyniku wstępnego obliczenia, którego dokonała dla tego producenta, tak aby mógł on zgodnie z art. 8 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia powiadomić ją o wszelkich błędach w danych uwzględnionych w obliczeniach. W ten sposób powiadomienie skarżącej w drodze zaskarżonego aktu wpisuje się w ramy dialogu między Komisją a producentami przy obliczaniu ich średniego indywidualnego poziomu emisji.
- 61 W tym względzie należy ponadto podkreślić, że w motywach 11–13 decyzji wykonawczej 2019/583 Komisja wspomniała o doraźnej weryfikacji, którą przeprowadziła w odniesieniu do spornych ekoinnowacji stosowanych przez skarżącą, o wyniku tej weryfikacji, a mianowicie, iż poświadczone oszczędności CO₂ wynikające z zastosowania dwóch wysokosprawnych alternatorów w niektórych pojazdach wyprodukowanych przez skarżącą nie zostały potwierdzone, i wreszcie o skutku tego stwierdzenia: będącym przedmiotem rzeczony decyzji wykonawczej o nieuwzględnieniu tych poświadczonych oszczędności przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji skarżącej w odniesieniu do 2017 r.
- 62 Ponadto, chociaż w zaskarżonym akcie wyrażono stanowisko, które Dyrekcja Generalna Komisji ds. Działów w dziedzinie Klimatu wypracowała na koniec doraźnej weryfikacji świadectw, o której mowa w art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, to nie określono w nim w sposób ostateczny

stanowiska Komisji. Jedynie stanowisko określone przez Komisję w decyzji wykonawczej 2019/583 może doprowadzić do istotnej zmiany sytuacji prawnej jej adresatów lub jakiejkolwiek innej osoby, której ta decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie, takiej jak skarżąca (zob. podobnie i analogicznie postanowienie z dnia 22 listopada 2007 r., *Investire Partecipazioni/Komisja*, T-418/05, niepublikowane, EU:T:2007:354, pkt 39).

- 63 W związku z powyższym zaskarżony akt, mimo że zawiera ocenę dotyczącą poświadczonych oszczędności CO₂ skarżącej, nie jest jednak decyzją ostateczną, ponieważ ta ostatnia, w niniejszym przypadku decyzja wykonawcza 2019/583, w której odzwierciedlono nieuwzględnienie poświadczonych oszczędności CO₂, obejmuje obliczenie średnich indywidualnych emisji CO₂ producentów. A zatem to decyzja wykonawcza 2019/583 jest jedynym środkiem wyraźnie określającym średnie indywidualne emisje CO₂ producentów, w tym skarżącej, który w związku z tym będzie miał wpływ na sytuację prawną skarżącej.
- 64 W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca będzie mogła się powołać na ewentualną niezgodność z prawem zaskarżonego aktu w skardze o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2019/583, ponieważ w decyzji tej dokonano wyraźnego odesłania do ustaleń Komisji sformułowanych podczas doraźnej weryfikacji spornych świadectw.
- 65 Wreszcie, po trzecie, w szczególności w odniesieniu do argumentu skarżącej, że zaskarżony akt stanowi decyzję w sprawie wykonania uprawnień przyznanych Komisji na podstawie art. 12 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011, należy zauważyć, że ustęp ten dotyczy wyłącznie obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji producenta w następnym roku kalendarzowym, podczas gdy zaskarżony akt dotyczy obliczenia wspomnianego poziomu emisji w roku 2017.
- 66 Ponadto w każdym wypadku należy zauważyć, że nawet jeśli zaskarżony akt może mieć wpływ na obliczenie średniego indywidualnego poziomu emisji producenta na następny rok kalendarzowy, tj. na 2019, skarżąca nadal będzie mogła powołać się na ewentualną niezgodność z prawem zaskarżonego aktu w skardze o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej potwierdzającej lub zmieniającej wstępne obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ w tym roku.
- 67 W związku z tym zaskarżony akt należy uznać za środek przygotowawczy w ramach postępowania w sprawie obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ skarżącej, a zatem nie może on być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 68 Wniosku tego nie mogą podważyć inne argumenty przedłożone przez skarżącą w celu wykazania, że zaskarżony akt wywarł już skutki, które miały wpływ na jej sytuację prawną.
- 69 Po pierwsze, skarżąca podnosi, że zaskarżony akt już sam w sobie bezpośrednio wpływa na jej sytuację prawną, niezależnie od decyzji wykonawczej 2019/583, ponieważ skarżąca nie jest już uprawniona do umieszczania poświadczonych oszczędności CO₂ w świadectwie zgodności, a KBA nie jest już uprawniona do umieszczania poświadczonych oszczędności CO₂ na korzyść skarżącej w dokumentacji homologacji typu.
- 70 W tym względzie należy zauważyć, że takie skutki nie są wyraźnie określone w art. 12 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 i nie wynikają koniecznie lub automatycznie z dokonanego przez Komisję ustalenia prowadzącego do nieuwzględnienia poświadczonych oszczędności CO₂ przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji producenta. Ustęp 3 tego artykułu, odnoszący się do działań, jakie producent może podjąć w takiej sytuacji, stanowi, że wspomniany producent może albo złożyć wniosek o ponowne poświadczenie, albo złożyć wniosek o zmianę decyzji o zatwierdzeniu. Jednakże nie jest na tym etapie wymagana żadna zmiana lub korekta świadectw zgodności wydanych przez producenta i dokumentacji homologacji typu przedstawionej przez organ krajowy udzielający homologacji. Wreszcie w odpowiedzi na pytanie Sądu zadane w ramach środka organizacji

postępowania Komisja potwierdziła, że dokumentacja typu oraz świadectwo zgodności nie stają się nieprawidłowe, ponieważ stwierdzono, że poświadczonych oszczędności CO₂ nie można będzie uwzględnić przy obliczaniu średnich indywidualnych emisji CO₂ producenta.

- 71 Po drugie, skarżąca zauważa, że art. 12 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 ze względu na wezwanie producenta do złożenia wniosku o ponowne poświadczenie, świadczy o prawnie wiążącym charakterze decyzji dotyczącej nieuwzględnienia poświadczonych oszczędności CO₂.
- 72 Argument ten jest bezskuteczny do celów ustalenia, czy zaskarżony akt jest środkiem przygotowawczym. Możliwość oferowana producentowi w art. 12 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego nr 725/2011 nie ma bowiem w żadnym wypadku wpływu na proces obliczania jego średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ w odniesieniu do roku, w którym nie uwzględniono poświadczonych oszczędności CO₂. Fakt, że wspomniany artykuł odnosi się do „[p]roducent[a], którego poświadczone oszczędności CO₂ nie są już uwzględniane”, wskazuje, iż możliwość ubiegania się o ponowne poświadczenie jest dostępna dla producenta, którego sytuacja jest ostatecznie ukształtowana, czyli dla tego, co do którego jest pewne, że poświadczone oszczędności CO₂ nie zostały uwzględnione, co, jak wspomniano w pkt 58 i 63 powyżej, wynika z ostatecznej decyzji w sprawie obliczenia średniego indywidualnego poziomu emisji producentów.
- 73 Po trzecie, w odniesieniu do argumentu skarżącej, że zaskarżony akt ma bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, ponieważ nie może już ona sprzedawać swoich pojazdów ze świadectwem zgodności potwierdzającym oszczędności CO₂, należy zauważyć, iż z jednej strony, jak stwierdzono w pkt 70 powyżej, świadectwo zgodności nie staje się nieprawidłowe. Z drugiej strony w każdym wypadku nawet przy założeniu, że, jak twierdzi skarżąca, poświadczenie oszczędności CO₂ może stanowić argument przemawiający za sprzedażą w obecnym kontekście, w którym konsumenci coraz bardziej zwracają uwagę na wpływ używania lekkich pojazdów na środowisko naturalne, nie oznacza to, że cofnięcie takiego poświadczenia z tej perspektywy można uznać za skutek mający wpływ na sytuację prawną skarżącej. Okoliczność, że skarżąca nie może już powoływać się na argument dotyczący sprzedaży, nie może bowiem zostać uznana za dowód naruszenia prawa, które skarżąca nabyła. Ponadto skarżąca zachowuje prawo sprzedaży swoich pojazdów. Nie może ona zatem twierdzić, że jej sytuacja prawna uległa zmianie.
- 74 Po czwarte, zdaniem skarżącej, w zaskarżonym akcie przewidziano kontynuowanie wymiany informacji między nią a Komisją jedynie w kwestii wykazu danych pojazdów. Komisja uznała zatem sporną merytoryczną kwestię dotyczącą nieuwzględnienia poświadczonych oszczędności CO₂ za zakończoną. Pismem z dnia 22 listopada 2018 r. skarżąca wyraźnie zażądała cofnięcia wydanej decyzji i nie kontynuowała wcześniejszej wymiany argumentów.
- 75 W tym względzie należy zauważyć, że z zaskarżonego aktu rzeczywiście wynika, że Komisja oczekiwała od skarżącej jedynie uwag dotyczących wykazu danych pojazdów. Ustęp 5 wspomnianego aktu odnosi się bowiem do ewentualnych błędów lub pominieć w wykazie danych pojazdów, co znajduje potwierdzenie w fakcie, że w ustępie tym stwierdzono co do istoty, że w przypadku braku uwag ze strony skarżącej wykaz ten zostanie uznany za prawidłowy. Jednakże, nawet jeśli Komisja wezwała skarżącą jedynie do sprawdzenia wykazu danych pojazdów, nie zmienia to faktu, że czyniąc to, poinformowała skarżącą o zamiarze kontynuowania z nią dialogu. Otóż skarżąca nie tylko wyjaśniła w piśmie z dnia 22 listopada 2018 r., z jakiego powodu nie zgodziła się z ustaleniami Komisji dotyczącymi weryfikacji poświadczonych oszczędności CO₂ rozpatrywanych w niniejszej sprawie, ale Komisja odpowiedziała na uwagi skarżącej w piśmie z dnia 7 lutego 2019 r., wskazując w ten sposób, że dialog ze skarżącą na ten temat nie został zakończony. Wreszcie należy zauważyć, że w piśmie z dnia 7 lutego 2019 r. Komisja tytułem podsumowania wskazała co do istoty, że jest w trakcie finalizowania decyzji wykonawczej 2019/583, w której wyjaśnia, że zamierza szczegółowo uzasadnić nieuwzględnienie poświadczonych oszczędności CO₂.

- 76 Z powyższego wynika, że, jak utrzymywała Komisja, zaskarżony akt stanowi środek przygotowawczy, a zatem nie jest aktem podlegającym zaskarżeniu. W braku aktu niekorzystnego dla skarżącej skargę należy więc odrzucić jako niedopuszczalną.

W przedmiocie kosztów

- 77 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 78 Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, zgodnie z żądaniem tej ostatniej.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

postanawia, co następuje:

- 1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**
- 2) Daimler AG zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 22 stycznia 2020 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
V. Tomljenović