Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 12 listopada 2026 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (UE) 2023/851 – Wzmocnienie norm emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych – Artykuł 1 pkt 1 lit. a) i b) – Zmiana rozporządzenia (UE) 2019/631 – Podstawa prawna rozporządzenia 2023/851 – Ustalenie – Uwzględnienie skutków tego rozporządzenia – Artykuł 192 ust. 1 TFUE – Artykuł 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE – Środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię – Dobrobyt narodów Unii Europejskiej – Wspieranie sprawiedliwości społecznej, zrównoważonego rozwoju gospodarczego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi – Wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i zwalczania wykluczenia społecznego – Niedyskryminacja ze względu na majątek – Zasada proporcjonalności – Prawidłowość oceny skutków rozporządzenia nr 2023/851

W sprawie C-444/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 17 lipca 2023 r.,

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali W.D. Kuzmienko oraz L. Taïeb, w charakterze pełnomocników,

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali początkowo R. Boucquey, A. Maceroni, M. Moore oraz A. Sikora-Kalėda, w charakterze pełnomocników, następnie R. Boucquey, A. Maceroni oraz M. Moore, w charakterze pełnomocników, a wreszcie A. Maceroni, M. Moore oraz K. Pleśniak, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

Komisję Europejską, którą reprezentowali B. De Meester, D. Milanowska, M. Owsiany-Hornung oraz K. Talabér-Ritz, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: polski.

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezeska izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, Z. Csehi, M. Gavalec (sprawozdawca) i F. Schalin, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzeczniczki generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii (Dz.U. 2023, L 110, s. 5) (zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

2 W dniu 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku (Stany Zjednoczone) przyjęto Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1771, s. 107, zwaną dalej „UNFCCC”), której art. 3, zatytułowany „Zasady”, stanowi w ust. 1:

„Strony powinny chronić system klimatyczny dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń ludzkości, opierając się na zasadach sprawiedliwości i zgodnie z ich wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami. Stosownie do tego Państwa-Strony rozwinięte powinny objąć przewodnictwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian”.

3 Porozumienie paryskie, przyjęte w dniu 12 grudnia 2015 r. na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. 2016, L 282, s. 4, zwane dalej „porozumieniem paryskim”), zostało zatwierdzone w imieniu Unii Europejskiej decyzją Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. (Dz.U. 2016, L 282, s. 1).

4 Artykuł 2 ust. 2 tego porozumienia przewiduje:

„Niniejsze Porozumienie będzie wdrażane w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych”.

Prawo Unii

Traktat UE

5 Artykuł 3 TUE w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. Celem Unii [Europejskiej] jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów.

[…]

3. Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera postęp naukowo-techniczny.

Zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka.

Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi.

[…]”.

6 Artykuł 5 TUE w ust. 4 stanowi:

„Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.

Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

7 Artykuł 6 ust. 1 TUE stanowi:

„Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

[…]”.

Traktat FUE

8 Artykuł 9 TFUE przewiduje:

„Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

9 Artykuł 11 TFUE ma następujące brzmienie:

„Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”.

10 Zgodnie z brzmieniem art. 191 ust. 2 i 3 TFUE:

„2. Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«.

W tym kontekście środki harmonizujące odpowiadające wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala państwom członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem, środków tymczasowych, podlegających unijnej procedurze kontrolnej.

3. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia:

– dostępne dane naukowo-techniczne,

– warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii,

– potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania,

– gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów”.

11 Artykuł 192 ust. 1 i ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE ma następujące brzmienie:

„1. Parlament Europejski i [Rada Unii Europejskiej], stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z [Europejskim] Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz [Europejskim] Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię.

2. Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 114, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwala:

[…]

c) środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię”.

Karta

12 Artykuł 21 Karty stanowi w ust. 1:

„Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

Rozporządzenie (UE) 2018/1999

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. 2018, L 328, s. 1), po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. (Dz.U. 2021, L 243, s. 1) zawiera, w wersji mającej zastosowanie do niniejszej sprawy, art. 4 i 5, zatytułowane, odpowiednio, „Krajowe założenia, cele i wkłady w pięciu wymiarach unii energetycznej” oraz „Procedura określania wkładu państw członkowskich w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych”.

Dyrektywa (UE) 2018/2001

14 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. 2018, L 328, s. 82) zawiera art. 3, zatytułowany „Wiążący ogólny cel unijny na 2030 r.”, którego ust. 1 i 5 przewidują:

„1. Państwa członkowskie wspólnie zapewniają, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. wynosił co najmniej 32 % […].

[…]

5. Komisja wspiera duże ambicje państw członkowskich, wprowadzając ramy umożliwiające zwiększone wykorzystanie funduszy unijnych – w tym dodatkowych funduszy na rzecz ułatwienia sprawiedliwego przejścia regionów o wysokich emisjach dwutlenku węgla na zwiększone wykorzystywanie energii odnawialnej – a w szczególności instrumentów finansowych […]”.

Rozporządzenie (UE) 2019/631

15 Motywy 3, 4, 17, 27 i 51 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 r. określającego normy emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i

(UE) nr 510/2011 (Dz.U. 2019, L 111, s. 13), zmienionego rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2021/1961 z dnia 5 sierpnia 2021 r. (Dz.U. 2021, L 400, s. 14) (zwanego dalej „rozporządzeniem 2019/631”), stanowią:

„(3) Porozumienie paryskie określa między innymi cel długoterminowy zgodny z celem utrzymania światowego średniego wzrostu temperatury znacznie poniżej 2 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz do kontynuowania wysiłków na rzecz utrzymania tego wzrostu na poziomie 1,5 °C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Najnowsze ustalenia naukowe przedstawione przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) w jego sprawozdaniu specjalnym dotyczącym skutków globalnego ocieplenia o 1,5 °C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz związanych z nimi globalnych szlaków emisji gazów cieplarnianych jednoznacznie potwierdzają negatywne skutki zmiany klimatu. W sprawozdaniu specjalnym stwierdza się, że redukcja emisji we wszystkich sektorach ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia globalnego ocieplenia.

(4) Aby przyczynić się do realizacji celów porozumienia paryskiego, należy przyspieszyć przemianę całego sektora transportu w kierunku zerowych emisji […], aby doprowadzić do przejścia na zerowe emisje gazów cieplarnianych netto do 2050 r. Pochodzące z transportu emisje zanieczyszczeń powietrza, które znacząco szkodzą zdrowiu i środowisku, również muszą zostać niezwłocznie drastycznie zmniejszone. Emisje z pojazdów z konwencjonalnymi silnikami spalinowymi będą musiały ulec dalszemu zmniejszeniu po 2020 r. Do 2030 r. pojazdy bezemisyjne i niskoemisyjne będą musiały zostać wprowadzone i zyskać znaczący udział w rynku. Po roku 2030 konieczne będzie dalsze zmniejszenie emisji [dwutlenku węgla (CO_2)] z samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych.

[…]

(17) Należy zatem ustanowić poziomy redukcji emisji na lata 2025 i 2030 dla unijnych parków nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych w całej Unii, z uwzględnieniem czasu odnowienia parku pojazdów oraz konieczności przyczynienia się sektora transportu drogowego do osiągnięcia celów na 2030 r. w zakresie klimatu i energii. Zastosowanie podejścia »krok po kroku« stanowi również wyraźny i wczesny sygnał dla przemysłu motoryzacyjnego, aby nie opóźniać wprowadzania na rynek energooszczędnych technologii oraz pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych.

[…]

(27) Cele niniejszego rozporządzenia mają być realizowane, między innymi, poprzez tworzenie zachęt dla przemysłu motoryzacyjnego do inwestowania w nowe technologie. Niniejsze rozporządzenie aktywnie wspiera innowacje ekologiczne […].

[…]

(51) W 2024 r. będzie miał miejsce przegląd postępów osiągniętych w ramach rozporządzenia [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013] i dyrektywy 2003/87/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32)]. Należy zatem dokonać kompleksowego przeglądu skuteczności niniejszego rozporządzenia w 2023 r., aby umożliwić skoordynowaną i spójną ocenę środków wprowadzonych na mocy wszystkich tych instrumentów. W ramach tego przeglądu w 2023 r. Komisja powinna również określić jasną ścieżkę dalszej redukcji emisji CO_2 z samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych po 2030 r., aby znacząco przyczynić się do osiągnięcia długoterminowego celu określonego w porozumieniu paryskim. W stosownych przypadkach sprawozdaniu z przeglądu powinien towarzyszyć wniosek dotyczący zmiany niniejszego rozporządzenia".

16 Artykuł 1 rozporządzenia 2019/631, zatytułowany „Przedmiot i cele", stanowi w ust. 4 i 5:

„4. Od dnia 1 stycznia 2025 r. zastosowanie mają następujące docelowe poziomy emisji dla unijnego parku pojazdów:

a) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych samochodów osobowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 15 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część A pkt 6.1.1;

b) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych lekkich pojazdów użytkowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 15 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część B pkt 6.1.1.

5. Od dnia 1 stycznia 2030 r. zastosowanie mają następujące docelowe poziomy emisji dla unijnego parku pojazdów:

a) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych samochodów osobowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 37,5 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część A pkt 6.1.2;

b) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych lekkich pojazdów użytkowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 31 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część B pkt 6.1.2".

Europejskie prawo o klimacie

17 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. 2021, L 243, s. 1) zawiera art. 2, zatytułowany „Cel neutralności klimatycznej", którego ust. 1 ma następujące brzmienie:

„Emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w całej Unii uregulowane przez prawo Unii należy zrównoważyć w Unii najpóźniej do 2050 r., tym samym zmniejszając emisje do poziomu zero netto w tym terminie, a następnie Unia powinna dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji".

18 Artykuł 4 europejskiego prawa o klimacie, zatytułowany „Pośrednie cele klimatyczne Unii", stanowi w ust. 1:

„Aby osiągnąć cel neutralności klimatycznej określony w art. 2 ust. 1, wiążącym celem Unii w zakresie klimatu na 2030 r. jest ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych (emisje po odliczeniu pochłaniania) w Unii do roku 2030 o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r.

W trakcie realizacji celu, o którym mowa w akapicie pierwszym, odpowiednie instytucje Unii i państwa członkowskie priorytetowo traktują szybkie i przewidywalne redukcje emisji, a jednocześnie zwiększają pochłanianie przez naturalne pochłaniacze.

[…]".

Zaskarżone rozporządzenie

19 Motywy 1–3, 7, 9, 10, 12–15, 17, 20–22 zaskarżonego rozporządzenia mają następujące brzmienie:

„(1) Porozumienie paryskie […] weszło w życie w dniu 4 listopada 2016 r. Strony porozumienia paryskiego uzgodniły, że ograniczą wzrost średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmą wysiłki mające na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego. To zobowiązanie zostało wzmocnione przez przyjęcie na mocy UNFCCC paktu klimatycznego z Glasgow w dniu 13 listopada 2021 r., w którym Konferencja Stron UNFCCC, służąca jako spotkanie stron porozumienia paryskiego, uznała, że ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C pozwoliłoby zmniejszyć skutki zmiany klimatu o wiele bardziej niż ograniczenie wzrostu temperatury do 2 °C, oraz postanowiła kontynuować działania na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C.

(2) Stawienie czoła wyzwaniom związanym z klimatem i środowiskiem oraz osiągnięcie celów porozumienia paryskiego stanowią sedno komunikatu Komisji z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (zwanego dalej »Europejskim Zielonym Ładem«) […].

(3) Europejski Zielony Ład łączy w sobie kompleksowy zestaw wzajemnie wzmacniających się środków i inicjatyw służących osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r., a ponadto określono w nim nową strategię na rzecz wzrostu skoncentrowaną na przekształceniu Unii w sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, obejmującej dynamiczne sektory przemysłu, które w ramach odnośnego segmentu utrzymują czołową pozycję na świecie i stanowią siłę napędową światowej innowacyjności, oferując zarazem jakościowe miejsca pracy zapewniające wysokie wynagrodzenia w Unii. Celem strategii jest również ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. […] transformacja ta w różny sposób wpłynie na poszczególne regiony Unii, w szczególności na regiony z trudnościami strukturalnymi, regiony peryferyjne i regiony najbardziej oddalone. Należy zatem zagwarantować, że transformacja będzie przebiegać w sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu sposób, tak by nikt nie został pominięty.

[…]

(7) W ramach transformacji cyfrowej i ekologicznej należy uwzględnić również znaczenie wymiaru społecznego, by zapewnić mobilność przystępną cenowo i dostępną dla wszystkich, w szczególności dla osób dojeżdżających do pracy, które nie mają dostępu do wysokiej jakości transportu publicznego lub innych rozwiązań w zakresie mobilności. Oczekuje się, że ambitniejsze normy emisji CO_2 dla samochodów osobowych i dla lekkich pojazdów użytkowych przyspieszą wprowadzanie pojazdów bezemisyjnych, zwiększą ich przystępność cenową i zwiększą tempo obniżania emisyjności we wszystkich segmentach rynku wtórnego, co przyniesie większe korzyści konsumentom o niższych i średnich dochodach. Przy przyjmowaniu tych norm należy też uwzględnić istotne skutki gospodarcze i społeczne cyfrowych i ekologicznych transformacji oraz potrzebę ochrony zatrudnienia i zachowania konkurencyjności unijnego przemysłu.

[…]

(9) Aby zredukować emisje netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r., należy zaostrzyć wymogi w zakresie redukcji określone w rozporządzeniu [2019/631] w odniesieniu zarówno do samochodów osobowych, jak i lekkich pojazdów użytkowych. Należy również wyznaczyć jasną ścieżkę dalszych redukcji po 2030 r., aby przyczynić się do osiągnięcia celu polegającego na neutralności klimatycznej do 2050 r. Bez podjęcia ambitnych działań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu drogowego konieczne byłyby większe redukcje emisji w innych sektorach, w tym w sektorach, w których obniżenie emisyjności jest trudniejsze.

(10) Zaostrzone wymogi dotyczące redukcji emisji CO_2 powinny zachęcać do wprowadzania na rynek unijny coraz większej liczby pojazdów bezemisyjnych, przynosząc jednocześnie korzyści konsumentom i obywatelom w postaci lepszej jakości powietrza, poprawy bezpieczeństwa energetycznego i efektywności energetycznej oraz powiązanej z nią oszczędności energii, a także zapewniając, aby łańcuch wartości w przemyśle motoryzacyjnym mógł nadal charakteryzować się innowacyjnością. W kontekście globalnym również unijny łańcuch wartości w przemyśle motoryzacyjnym musi odgrywać wiodącą rolę w trwającym przechodzeniu na mobilność bezemisyjną. Zaostrzone normy redukcji emisji CO_2 są neutralne pod względem technologicznym, jeśli chodzi o osiągnięcie wyznaczonych w nich docelowych poziomów emisji dla parku pojazdów. Docelowy zerowy poziom emisji dla parku pojazdów można osiągnąć za pomocą szeregu różnych dostępnych dziś i w przyszłości technologii. Pojazdy bezemisyjne obejmują obecnie pojazdy elektryczne o napędzie akumulatorowym, pojazdy zasilane wodorowymi ogniwami paliwowymi i inne pojazdy napędzane wodorem, a wciąż prowadzone są prace nad kolejnymi innowacyjnymi technologiami […].

[…]

(12) W związku z tym należy określić nowe, zwiększone cele w zakresie redukcji emisji CO_2 zarówno dla nowych samochodów osobowych, jak i nowych lekkich pojazdów użytkowych począwszy od 2030 r. Cele te należy określić na poziomie, który zostanie odczytany jako wyraźny sygnał do przyspieszenia wprowadzania pojazdów bezemisyjnych na rynek unijny oraz do stymulowania innowacji w dziedzinie technologii bezemisyjnych w sposób racjonalny pod względem kosztów.

(13) Innowacje technologiczne są niezbędnym warunkiem obniżenia emisyjności mobilności w Unii i w związku z tym należy je wspierać. Na innowacje w ekosystemie mobilności dostępne są już znaczne środki finansowe za pośrednictwem rozmaitych unijnych instrumentów finansowania, w szczególności programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa« ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 [z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającym program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa« oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylającym rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013 (Dz.U. 2021, L 170, s. 1)], Programu InvestEU ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/523 [z dnia 24 marca 2021 r. ustanawiającym Program InvestEU i zmieniającym rozporządzenie (UE) 2015/1017 (Dz.U. 2021, L 107, s. 30)], Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, funduszu innowacyjnego ustanowionego dyrektywą [2003/87] i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 [z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. 2021, L 57, s. 17)]. Unia i państwa członkowskie nie powinny ustawać w wysiłkach na rzecz wspierania publicznych i prywatnych inwestycji w europejskie badania naukowe i innowacje w sektorze motoryzacyjnym, w tym poprzez inicjatywy promujące synergię w sektorze motoryzacyjnym, takie jak europejski sojusz na rzecz baterii. Działania te, wraz z jasnymi sygnałami regulacyjnymi, będą wspierać decyzje inwestycyjne podejmowane przez producentów i zachęcać do nich, pozwolą utrzymać Europie wiodącą pozycję technologiczną w tym sektorze, pomogą rozwijać w Unii doskonałość przemysłową w zakresie technologii przyszłości oraz zapewnią długoterminową zrównoważoność i konkurencyjność unijnej bazy przemysłowej.

(14) Poziomom docelowym określonym w zmienionych normach emisji CO_2 powinna towarzyszyć unijna strategia mająca na celu sprostanie wyzwaniom związanym ze zwiększeniem skali produkcji pojazdów bezemisyjnych i powiązanych technologii, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych państw członkowskich, a także wyzwaniom związanym z potrzebą podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników sektora oraz dywersyfikacji gospodarczej i restrukturyzacji działalności, przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu zatrudnienia w sektorze motoryzacyjnym w Unii. Szczególną uwagę należy zwrócić na wpływ, jaki transformacja ta będzie wywierać na mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w całym łańcuchu dostaw w przemyśle motoryzacyjnym oraz na te regiony i społeczności, które ucierpiały w wyniku transformacji i mogą być bardziej narażone ze względu na obecność rozbudowanego przemysłu motoryzacyjnego. W stosownych przypadkach należy rozważyć, czy nie udzielić wsparcia finansowego na poziomie Unii i państw członkowskich w celu przyciągnięcia inwestycji prywatnych, w tym wykorzystując Europejski Fundusz Społeczny Plus ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 [z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającym Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylającym rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. 2021, L 231, s. 21)], Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 [z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz.U. 2021, L 231, s. 1)], fundusz innowacyjny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz inne instrumenty wieloletnich ram finansowych określonych w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) 2020/2093 [z dnia 17 grudnia 2020 r. określającym wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027

(Dz.U. 2020, L 433, s. 11)] i Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ustanowiony rozporządzeniem Rady (UE) 2020/2094 [z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiającym Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. 2020, L 433, s. 23)], zgodnie z zasadami pomocy państwa, a także inne dostępne instrumenty finansowe, np. oferowane przez Europejski Bank Inwestycyjny.

[…]

(15) Aby zidentyfikować wszelkie luki w finansowaniu na rzecz zapewnienia sprawiedliwej transformacji w łańcuchu dostaw w przemyśle motoryzacyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i regionów, które najbardziej ucierpiały wskutek transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, Komisja, do dnia 31 grudnia 2025 r., w dniu przedłożenia pierwszego sprawozdania z postępów i w oparciu o trwające inicjatywy, takie jak ścieżka transformacji dla ekosystemu mobilności i inicjatywa Komitetu Regionów – sojusz na rzecz regionów motoryzacyjnych, we współpracy z państwami członkowskimi, regionami i władzami lokalnymi i wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, powinna przedstawić sprawozdanie zawierające analizę identyfikującą takie luki w finansowaniu. W stosownych przypadkach do sprawozdania tego należy dołączyć wnioski dotyczące odpowiednich środków finansowych dla zaradzenia zidentyfikowanym potrzebom.

[…]

(17) Aby chronić środowisko i zdrowie obywateli we wszystkich państwach członkowskich, należy również obniżyć emisyjność istniejącego parku pojazdów. Rynek pojazdów używanych stwarza ryzyko przenoszenia emisji CO_2 i zanieczyszczenia powietrza do słabiej rozwiniętych gospodarczo regionów Unii. Aby przyspieszyć redukcję emisji z istniejącego parku pojazdów i transformację w kierunku transportu bezemisyjnego, ogromne znaczenie ma zachęcanie do konwersji pojazdów napędzanych silnikiem spalinowym wewnętrznego spalania na napęd elektryczny oparty na akumulatorach lub ogniwach paliwowych, w tym poprzez ocenę sposobów ułatwiania wprowadzania takich rozwiązań w państwach członkowskich.

[…]

(20) Docelowym poziomom emisji dla unijnego parku pojazdów musi towarzyszyć rozwój infrastruktury ładowania i tankowania, który ma być określony w rozporządzeniu w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych i w przekształceniu dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2010/31/UE [z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. 2010, L 153, s. 13)]. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma kontynuowanie i zwiększanie inwestycji w rozwój niezbędnej infrastruktury. Równocześnie niesłychanie istotne jest szybkie upowszechnienie energii odnawialnej, tak jak to przewiduje dyrektywa [2018/2001].

(21) Aby producenci mogli w sposób racjonalny pod względem kosztów poradzić sobie z przejściem na pojazdy bezemisyjne w sposób, który wesprze ich konkurencyjność i przygotuje grunt pod dalsze innowacje, należy im zapewnić odpowiednią elastyczność, która pozwoli im stopniowo dostosować ich parki pojazdów. Należy zatem dalej stosować podejście polegające na zmniejszaniu poziomów docelowych co pięć lat.

(22) W związku z bardziej rygorystycznymi docelowymi poziomami emisji dla unijnego parku pojazdów od 2030 r. producenci będą musieli wprowadzać na rynek unijny znacznie więcej pojazdów bezemisyjnych […]”.

20 Artykuł 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi w pkt 1 i 12:

„W rozporządzeniu [2019/631] wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 wprowadza się następujące zmiany:
   a) w ust. 5 wprowadza się następujące zmiany:
      (i) w lit. a) liczbę »37,5 %« zastępuje się liczbą »55 %«;
      (ii) w lit. b) liczbę »31 %« zastępuje się liczbą »50 %«;
   b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

      »5a. Od dnia 1 stycznia 2035 r. zastosowanie mają następujące docelowe poziomy emisji dla unijnego parku pojazdów:
      a) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych samochodów osobowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 100 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część A pkt 6.1.3;
      b) w odniesieniu do średniego poziomu emisji parku nowych lekkich pojazdów użytkowych docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów równy 100 % redukcji docelowego poziomu w 2021 r. ustalony zgodnie z załącznikiem I część B pkt 6.1.3«;

[…]

12) dodaje się artykuł w brzmieniu:

»Artykuł 14a

Sprawozdanie z postępów

1. Do dnia 31 grudnia 2025 r., a następnie co dwa lata, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z postępów w zakresie dążenia do bezemisyjnej mobilności drogowej. Sprawozdanie ma w szczególności na celu monitorowanie i ocenę konieczności wprowadzenia ewentualnych dodatkowych środków w celu ułatwienia sprawiedliwej transformacji, w tym środków o charakterze finansowym.

[…]

3. W dniu przedłożenia pierwszego sprawozdania z postępów, o którym mowa w ust. 1, Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi i wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, przedkłada także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie zawierające analizę określającą wszelkie luki w finansowaniu na rzecz zapewnienia sprawiedliwej transformacji w łańcuchu dostaw w przemyśle motoryzacyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i regionów, które najbardziej ucierpiały wskutek transformacji. W stosownych przypadkach do sprawozdania dołącza się wnioski dotyczące odpowiednich środków finansowych dla zaradzenia zidentyfikowanym potrzebom«”.

Rozporządzenie (UE) 2023/1804

21 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylenia dyrektywy 2014/94/UE (Dz.U. 2023, L 234, s. 1):

„Niniejsze rozporządzenie określa obowiązkowe krajowe wartości docelowe dotyczące rozmieszczenia wystarczającej infrastruktury paliw alternatywnych w Unii dla pojazdów drogowych, pociągów, statków i samolotów podczas postoju […]".

22 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wartości docelowe dotyczące infrastruktury ładowania [przeznaczonej dla elektrycznych pojazdów lekkich]", przewiduje w ust. 1 i 4:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby na ich terytorium ogólnodostępne stacje ładowania przeznaczone dla elektrycznych pojazdów lekkich były rozmieszczane w sposób proporcjonalny do upowszechnienia elektrycznych pojazdów lekkich i zapewniały tym pojazdom wystarczającą moc wyjściową.

W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby na koniec każdego roku począwszy od roku 2024, łącznie zostały spełnione następujące wartości docelowe dotyczące mocy wyjściowej:

[…]

4. Państwa członkowskie zapewniają minimalne pokrycie ogólnodostępnymi punktami ładowania przeznaczonymi dla elektrycznych pojazdów lekkich w sieci drogowej na swoim terytorium.

W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby:

a) wzdłuż drogowej sieci bazowej [transeuropejskiej sieci transportowej] ogólnodostępne strefy ładowania przeznaczone dla elektrycznych pojazdów lekkich i spełniające poniższe wymogi zostały rozmieszczone w każdym kierunku jazdy tak, aby maksymalna odległość między tymi strefami wynosiła 60 km:

[…]".

Porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa

23 Punkt 12 Porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. 2016, L 123, s. 1, zwanego dalej „porozumieniem w sprawie lepszego stanowienia prawa"), zawarty w rozdziale III tego porozumienia, zatytułowanym „Narzędzia lepszego stanowienia prawa", ma następujące brzmienie:

„Trzy Instytucje zgadzają się, że ocena skutków przyczynia się pozytywnie do poprawy jakości ustawodawstwa Unii.

Ocena skutków jest narzędziem wspomagającym trzy Instytucje w podejmowaniu opartych na gruntownej wiedzy decyzji, a nie substytutem decyzji politycznych w ramach demokratycznego procesu decyzyjnego. Ocena skutków nie może powodować nieuzasadnionych opóźnień w procesie stanowienia prawa lub wpływać na możliwość proponowania zmian przez współustawodawców.

Ocena skutków powinna odnosić się do istnienia, skali i konsekwencji danego problemu oraz do kwestii, czy działanie Unii jest konieczne. Powinna ona określać rozwiązania alternatywne oraz, na ile to możliwe, wskazywać na potencjalne krótko- i długoterminowe koszty i korzyści, a przy tym oceniać skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne w sposób zintegrowany i wyważony za pomocą analiz jakościowych i ilościowych. Zasady pomocniczości i proporcjonalności, a także prawa podstawowe powinny być w pełni poszanowane. Ocena skutków powinna odnosić się także, na ile to możliwe, do »kosztu braku współdziałania na poziomie europejskim« i do wpływu poszczególnych opcji na konkurencyjność i obciążenia administracyjne, ze zwróceniem szczególnej uwagi na [małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)] (zgodnie z zasadą »najpierw myśl na małą skalę«), aspekty cyfrowe i oddziaływanie terytorialne. Ocena skutków powinna opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach i być proporcjonalna, jeśli chodzi o jej zakres i punkt ciężkości”.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

24 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości;

– tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 1 lit. b) tego rozporządzenia; oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

25 Parlament wnosi do Trybunału o:

– oddalenie skargi; oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

26 Rada wnosi do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej; oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

27 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2023 r. Komisja została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Parlamentu i Rady.

W przedmiocie skargi

28 Na poparcie skargi Rzeczpospolita Polska podnosi cztery zarzuty, dotyczące naruszenia, po pierwsze, art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, po drugie, art. 3 ust. 1 i 3 TUE, art. 9 TFUE i art. 6 ust. 1 TUE odczytywanych w związku z art. 21 Karty, po trzecie, zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 5 ust. 4 TUE, interpretowanym w związku z art. 191 ust. 2 TFUE, oraz po czwarte, z jednej strony obowiązku przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków zaskarżonego rozporządzenia, a z drugiej strony art. 191 ust. 3 TFUE.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE

Argumentacja stron

29 W zarzucie pierwszym Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie powinno było zostać przyjęte nie na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, lecz na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, zgodnie z którym na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej we wskazanym art. 192 ust. 1 Rada, stanowiąc jednomyślnie, uchwala środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i strukturę jego zaopatrzenia w energię.

30 W pierwszej kolejności utrzymuje ona, że rozporządzenie to znacząco wpływa na swobodę określania przez państwa członkowskie struktury ich zaopatrzenia w energię, w związku z czym należało je oprzeć na art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, zgodnie z zasadą lex specialis, gdyż w przeciwnym razie przepis ten pozostałby martwą literą. W przeciwnym wypadku do tego, aby art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE nie miał zastosowania, wystarczyłoby, że prawodawca Unii stanąłby na stanowisku, iż dany akt nie ma na celu wpłynięcia znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Tymczasem w powiązaniu z innymi rozwiązaniami przyjętymi w ramach pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55” wpływ zaskarżonego rozporządzenia na strukturę zaopatrzenia tego państwa członkowskiego w energię nie jest incydentalny czy pomijalny.

31 Ponadto, jak wynika w szczególności z motywów 10, 12, 17 i 20–22 tego rozporządzenia, określenie zaostrzonych norm redukcji emisji CO_2 ma głównie na celu umożliwienie wprowadzenia na rynek Unii coraz większej liczby pojazdów bezemisyjnych, a także przyspieszenie redukcji emisji pochodzących z istniejącego parku pojazdów i transformacji w kierunku transportu bezemisyjnego.

32 Artykuł 1 pkt 1 lit. b) wspomnianego rozporządzenia ma charakter zakłócający, ponieważ prowadzi de facto do wyeliminowania technologii silników spalinowych. Podczas gdy art. 1 ust. 4 i 5 rozporządzenia 2019/631 przewidywał stopniowe zmniejszanie docelowych poziomów emisji CO_2 z redukcji o 15 % w 2025 r. do redukcji o 37,5 % w 2030 r. dla floty nowych samochodów osobowych i z redukcji o 15 % w 2025 r. do redukcji o 31 % w 2030 r. w odniesieniu do parku lekkich pojazdów użytkowych, zaskarżone rozporządzenie całkowicie zakazuje tych emisji w odniesieniu do tych dwóch kategorii pojazdów począwszy od 2035 r.

33 Ponieważ rozporządzenie to przewiduje zatem wykorzystanie do zasilania pojazdów wyłącznie bezemisyjnych źródeł energii, jego bezpośrednią konsekwencją będzie zwiększenie zużycia energii elektrycznej, co potwierdza dokument roboczy służb Komisji z dnia 14 lipca 2021 r., zatytułowany

„Ocena skutków, część 1, towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych i nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii" (zwany dalej „oceną skutków"), poprzez podkreślenie okoliczności, że udział zużycia energii elektrycznej przez samochody osobowe i lekkie pojazdy użytkowe w całkowitym zużyciu energii elektrycznej w całej Unii, który w 2015 r. był zerowy, powinien osiągnąć ponad 10 % w 2040 r. (wykres 12, s. 44 tej analizy). Tymczasem taki dodatkowy popyt na energię elektryczną wymagałby zwiększenia jej produkcji lub jej importu w celu zastąpienia energii uzyskiwanej w silnikach spalinowych.

34 Rzeczpospolita Polska kwestionuje fakt, że popyt na energię zmniejszy się ze względu na wzrost efektywności silników elektrycznych. W ocenie skutków wskazano wprawdzie, że ma dojść do redukcji zużycia energii na skutek wymiany floty. Dotyczyć to będzie jednak jedynie osób zamożniejszych. Nie można racjonalnie zakładać, że taka zmiana nastąpi również w Polsce, a jeśli ona nastąpi, to nie w takim samym stopniu jak w bogatszych państwach członkowskich.

35 Ponadto zaskarżone rozporządzenie nie wpisuje się w ramy ustanowione wcześniej w rozporządzeniu 2019/631, które zostało przyjęte na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE. Uznanie, że akt zmieniający inny akt prawny Unii musi koniecznie opierać się na tej samej podstawie prawnej co zmieniany przez niego akt, oznaczałoby, że zmiany wprowadzone do tego aktu mogłyby opierać się na pierwotnej podstawie prawnej, niezależnie od celu i treści wprowadzonych zmian. Unia Europejska uzyskałaby tym samym ogólne i nieograniczone kompetencje regulacyjne, które mogłyby być wykorzystywane w dowolnym celu, co byłoby sprzeczne z zasadą kompetencji powierzonych. Rzeczpospolita Polska podnosi ponadto, że poszczególne elementy pakietu „Gotowi na 55" przyjmowano w oparciu o różne podstawy prawne.

36 Wreszcie owo państwo członkowskie podkreśla, że choć niewątpliwie adekwatność podstawy prawnej wybranej w momencie przyjęcia aktu nie może zależeć od późniejszej analizy ewentualnych skutków faktycznych, z których ostatecznie zdano sobie sprawę po jego wejściu w życie, to jednak prawodawca Unii nie może zostać zwolniony z ciążącego na nim obowiązku dokładnego i wszechstronnego zbadania skutków aktów, które zamierza przyjąć.

37 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że ustalenie celu redukcji emisji CO_2 o 100 % na 2035 r. po to, aby przyczynić się do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do 2050 r., jest nieproporcjonalne. Redukcja emisji powinna następować stopniowo i proporcjonalnie. Mało prawdopodobny jest scenariusz, że do 2035 r. zostaną wprowadzone nowe innowacyjne technologie i że będą one na tyle dojrzałe, aby zastąpić silnik spalinowy.

38 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska kwestionuje tezę, że zmniejszenie tempa redukcji emisji CO_2 w sektorze transportu nie może zostać zbilansowane zwiększeniem tempa redukcji emisji w innych sektorach.

39 Parlament i Rada, popierane przez Komisję, uważają, że zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

40 W zarzucie pierwszym Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie należało przyjąć na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE i że narusza ono w istocie zasadę proporcjonalności.

41 Co się tyczy twierdzenia, że zaskarżone rozporządzenie powinno było zostać oparte na art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, należy przypomnieć, że wybór art. 192 ust. 2 TFUE jako podstawy prawnej aktu opiera się na tych samych czynnikach co te, które są stale brane pod uwagę przez Trybunał w jego orzecznictwie (wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 37–39).

42 Otóż Trybunał wielokrotnie orzekał, po pierwsze, że wybór podstawy prawnej aktu nie może być uzależniony wyłącznie od przekonań instytucji co do realizowanego celu, lecz musi opierać się na obiektywnych przesłankach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, takich jak cel i treść danego aktu (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, pkt 11; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, pkt 54; a także z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 121).

43 W tym względzie należy wskazać, że gdyby wybór podstawy prawnej aktu prawnego zależał od oceny jego prawdopodobnego oddziaływania, która ze swej natury ma charakter spekulacyjny, jedynie analiza a posteriori pozwoliłaby na poznanie rzeczywistych i konkretnych skutków takiego środka. Ocena ta nie może zatem w żadnym wypadku stanowić czynnika obiektywnego, który mógłby zostać poddany kontroli sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 41).

44 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że ważność aktu prawa Unii nie może zależeć od późniejszych ocen dotyczących stopnia jego skuteczności [wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r., Schroeder, 40/72, EU:C:1973:14, pkt 14; z dnia 5 października 1994 r., Crispoltoni i in., C-133/93, C-300/93 i C-362/93, EU:C:1994:364, pkt 43; a także z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 84].

45 Wynika z tego, że ocena przewidywanego skutku aktu Unii dla polityki energetycznej państwa członkowskiego może być brana pod uwagę wyłącznie w ramach oceny celu lub treści tego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 42).

46 Po drugie, wybór podstawy prawnej aktu może również opierać się na kontekście, w jaki się on wpisuje, ponieważ kontekst ten może rzucić światło na cel realizowany przez ten akt (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-656/11, EU:C:2014:97, pkt 50; z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 32; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 39; a także z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 122).

47 W tym względzie należy dokonać rozróżnienia między aktem analogicznym do wcześniejszego aktu a aktem, który zmienia wcześniej istniejący akt. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że analiza podstawy prawnej zaskarżonej decyzji powinna zostać przeprowadzona w sposób autonomiczny, uwzględniając jego własny cel i treść, a nie to, jaką podstawę prawną przyjęto wydając inne akty prawne Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy (wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Parlament i Rada, C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 55; a także z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 49). Natomiast w przypadku aktu zmieniającego istniejące przepisy należy również uwzględnić, w celu określenia jego podstawy prawnej, istniejące przepisy, które on zmienia, a w szczególności ich cel i treść

(wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 42; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 40).

48 Po trzecie, jeżeli analiza danego aktu Unii wykaże, że wyznaczono mu kilka celów lub ma on kilka elementów składowych i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy pozostałe są jedynie pomocnicze lub mają jedynie niezwykle ograniczony zakres, wówczas podstawę prawną do przyjęcia tego aktu należy ustalić zgodnie z tym głównym celem lub elementem składowym (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 lutego 1999 r., Parlament/Rada, C-42/97, EU:C:1999:81, pkt 39, 40; z dnia 8 grudnia 2020 r., Węgry/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 38; a także z dnia 21 marca 2024 r., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, pkt 47).

49 Po czwarte, przyjęcie szerokiej wykładni art. 192 ust. 2 akapit pierwszy TFUE mogłoby sprawić, że stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, mającej charakter wyjątku przewidzianego w traktacie FUE, stałoby się regułą. Tymczasem zgodnie z zasadą ścisłej wykładni wyjątków art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu Unii jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 44–46).

50 W niniejszej sprawie zaskarżone rozporządzenie zmienia rozporządzenie 2019/631, w szczególności poprzez dodanie do niego nowych przepisów, w związku z czym to wcześniejsze rozporządzenie tworzy kontekst prawny tego późniejszego. W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 47 niniejszego wyroku, podstawa prawna, na której należało oprzeć zaskarżone rozporządzenie, powinna zostać określona z uwzględnieniem zarówno kontekstu, jaki stanowi rozporządzenie 2019/631, jak i uregulowań wynikających ze zmian wprowadzonych do niego przez zaskarżone rozporządzenie.

51 Motywy 1–3, 9, 12 i 13 tego rozporządzenia świadczą o tym, że rozporządzenie to realizuje ten sam cel co rozporządzenie 2019/631, a mianowicie zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych netto w 2030 r. w porównaniu z poziomami osiągniętymi w 1990 r. w objętym tymi rozporządzeniami sektorze transportu, w celu osiągnięcia zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto w Unii do 2050 r., z myślą o realizacji celów porozumienia paryskiego.

52 W sposób spójny z motywami 3 i 4 rozporządzenia 2019/631 w motywach 1–3 zaskarżonego rozporządzenia wskazano bowiem, że aby ograniczyć wzrost średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz aby kontynuować wysiłki mające na celu ograniczenie tego wzrostu do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego, Unia wprowadziła kompleksowy zestaw środków i inicjatyw, w który wpisuje się rozporządzenie 2019/631, którego celem jest osiągnięcie zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto w Unii do 2050 r.

53 W szczególności w motywie 1 zaskarżonego rozporządzenia wskazano, że podjęte przez Unię w ramach porozumienia paryskiego zobowiązanie do przeciwdziałania zmianie klimatu, które uzasadniało przyjęcie rozporządzenia 2019/631, jak podkreślono w jego motywie 3, „zostało wzmocnione poprzez przyjęcie na mocy UNFCCC paktu klimatycznego z Glasgow w dniu 13 listopada 2021 r.”.

54 W motywie 9 zaskarżonego rozporządzenia podkreślono również konieczność zaostrzenia wymogów dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych określonych w rozporządzeniu 2019/631 dla samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. W motywie tym wskazano ponadto, że „[n]ależy również wyznaczyć jasną ścieżkę dalszych redukcji po 2030 r., aby przyczynić się do osiągnięcia celu polegającego na neutralności klimatycznej do 2050 r.”.

55 Motyw 12 zaskarżonego rozporządzenia, w którym stwierdzono, że „należy określić nowe, zwiększone cele w zakresie redukcji emisji CO_2 zarówno dla nowych samochodów osobowych, jak i nowych lekkich pojazdów użytkowych począwszy od 2030 r. [i że cele te] należy określić na poziomie, który zostanie odczytany jako wyraźny sygnał do przyspieszenia wprowadzania pojazdów bezemisyjnych na rynek unijny oraz do stymulowania innowacji w dziedzinie technologii bezemisyjnych w sposób racjonalny pod względem kosztów”, jest również zgodny z zamysłem rozporządzenia 2019/631. Już w motywie 17 tego rozporządzenia wskazano bowiem, że przyjęte w nim „podejści[e] »krok po kroku« stanowi […] wyraźny i wczesny sygnał dla przemysłu motoryzacyjnego, aby nie opóźniać wprowadzania na rynek energooszczędnych technologii oraz pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych”.

56 Ponadto, tak samo jak we wspomnianym rozporządzeniu, które – jak wskazano w jego motywie 27 – miało na celu aktywne wspieranie innowacji ekologicznych, w motywie 13 zaskarżonego rozporządzenia podkreślono, że „[i]nnowacje technologiczne są niezbędnym warunkiem obniżenia emisyjności mobilności w Unii i w związku z tym należy je wspierać”.

57 Ponadto w motywie 51 rozporządzenia 2019/631 wspomniano, że skuteczność tego rozporządzenia zostanie zbadana w sposób kompleksowy w 2023 r., co powinno umożliwić Komisji „określ[enie] jasn[ej] ścieżk[i] dalszej redukcji emisji CO_2 z samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych po 2030 r., aby znacząco przyczynić się do osiągnięcia długoterminowego celu określonego w porozumieniu paryskim” oraz że „[w] stosownych przypadkach sprawozdaniu z przeglądu powinien towarzyszyć wniosek dotyczący zmiany [tego] rozporządzenia”. W związku z tym od chwili przyjęcia rozporządzenia 2019/631 prawodawca Unii brał pod uwagę możliwość jego zmiany w celu poprawy jego skuteczności.

58 Tymczasem właśnie to jest celem zaskarżonego rozporządzenia. Wpisuje się ono w aktualny kontekst, jaki tworzą, po pierwsze, szybkie nasilanie się zmian klimatu, a po drugie, przyjęcie europejskiego prawa o klimacie, którego art. 4 ust. 1 ustanawia wiążący cel redukcji w Unii emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. i którego art. 2 ust. 1 przewiduje, że emisje te zostaną w Unii zredukowane do poziomu zerowego najpóźniej do 2050 r.

59 W związku z tym w zaskarżonym rozporządzeniu wielokrotnie podkreśla się, w szczególności w motywach 7 i 12, konieczność zmniejszenia emisji pochodzących z nowych samochodów osobowych i nowych pojazdów użytkowych. W tym kontekście i zgodnie z celami rozporządzenia 2019/631 art. 1 pkt 1 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia zmienia art. 1 ust. 5 rozporządzenia 2019/631, podwyższając od dnia 1 stycznia 2030 r. z 37,5 % do 55 % cel redukcji średnich emisji dla parku nowych samochodów osobowych i z 31 % do 50 % i cel redukcji średnich emisji parku nowych lekkich pojazdów użytkowych. Artykuł 1 pkt 1 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia dodaje z kolei do art. 1 rozporządzenia 2019/631 ust. 5a, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2035 r. średnie emisje parku nowych samochodów osobowych i parku nowych pojazdów użytkowych powinny zostać zmniejszone o 100 %.

60 Wydaje się zatem, że zaskarżone rozporządzenie zmierza do realizacji celów porozumienia paryskiego i wpisuje się w kontekst regulacyjny rozporządzenia 2019/631, dążąc do sprostania wyzwaniom klimatycznym i środowiskowym, przed którymi stoi Unia.

61 Ponadto prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania rozporządzenia 2019/631 do wszelkich zmian okoliczności lub rozwoju wiedzy, a to z uwagi na ciążące na nim zadanie dbałości o ochronę zapisanych w traktatach interesów ogólnych, w tym ochrony środowiska [zob. podobnie wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 77; z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 55, 56; a także z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 266, 1426].

62 Ponadto, jak przypomniano w pkt 49 niniejszego wyroku, zgodnie z zasadą ścisłej wykładni wyjątków art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu Unii jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wpłynięcie znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

63 W tym względzie należy stwierdzić, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia, jako takie i przede wszystkim, nie mają na celu przyjęcia środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Wywierają one co najwyżej pośrednie i dodatkowe skutki dla ogólnej struktury zaopatrzenia w energię w państwach członkowskich (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., Parlament/Rada, C-42/97, EU:C:1999:81, pkt 63).

64 Wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenie nie może być oparte na art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE.

65 Co się tyczy argumentu, zgodnie z którym prawodawca Unii na etapie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia nie zbadał w sposób wystarczająco precyzyjny i wyczerpujący skutków projektowanych środków, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 45 niniejszego wyroku ocena oczekiwanego wpływu aktu Unii na politykę energetyczną państwa członkowskiego może zostać uwzględniona jedynie w ramach oceny celu lub treści tego aktu. Argument ten nie może zatem zostać oceniony samodzielnie.

66 Wreszcie należy stwierdzić, że argumenty oparte na twierdzeniu, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę proporcjonalności, są bezskuteczne w ramach tego zarzutu. Naruszenie tej zasady nie może bowiem podważyć wyboru podstawy prawnej tego rozporządzenia.

67 W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy Rzeczypospolitej Polskiej należy oddalić jako w części bezskuteczny, a w części bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 1 i 3 TUE, art. 9 TFUE oraz art. 6 ust. 1 TUE odczytywanych w związku z art. 21 ust. 1 Karty

Argumentacja stron

68 W zarzucie drugim Rzeczpospolita Polska twierdzi, że ustalając w art. 1 pkt 1 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia docelowe poziomy emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych, prawodawca Unii naruszył ustanowiony w art. 3 ust. 1 i 3 TUE obowiązek wspierania dobrobytu narodów Unii i sprawiedliwości społecznej, działania na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz wspierania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi. Naruszył on również spoczywający na nim obowiązek wzięcia pod uwagę wymogów związanych ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zwalczaniem wykluczenia społecznego i zakazem wszelkiej dyskryminacji ze względu na majątek, które wynikają odpowiednio z art. 9 TFUE i art. 21 ust. 1 Karty.

69 Wymagając całkowitego wyeliminowania emisji CO_2 w odniesieniu do nowych pojazdów, rozporządzenie to wprowadza, i to w niezwykle krótkim czasie, radykalne zmiany, które niosą ze sobą poważne ryzyko perturbacji rynkowych, a nawet upadłości wielu przedsiębiorstw. Środek ten spotkał się zresztą z krytyką ze strony przemysłu motoryzacyjnego, który uważa, że jest on przedwczesny. Thierry Breton, ówczesny komisarz europejski ds. rynku wewnętrznego, wskazał też na problem niewystarczającej infrastruktury ładowania pojazdów bezemisyjnych oraz ryzyko likwidacji 600 000 miejsc pracy związane z wejściem w życie zakazu rejestracji w Unii nowych samochodów spalinowych po 2035 r. Motyw 9 zaskarżonego rozporządzenia jest zresztą pozbawiony znaczenia, ponieważ wymienione w nim cele mają charakter czysto deklaratywny. W związku z tym rozporządzenie to nie konkretyzuje celu, zgodnie z którym należy utrzymać innowacyjność w łańcuchu wartości w przemyśle motoryzacyjnym.

70 Wspomniane rozporządzenie nie sprzyja również wysokiemu poziomowi zatrudnienia w Unii. Negatywne skutki dla przemysłu motoryzacyjnego dotkną w szczególności przedsiębiorstwa produkujące podzespoły do silników spalinowych i innych części związanych z silnikiem spalinowym. Tymczasem przemysł motoryzacyjny generuje w Polsce 400 000 bezpośrednich miejsc pracy, 8 % produktu krajowego brutto (PKB) i odpowiada za 13,5 % wartości eksportu z tego kraju. Zapowiedź likwidacji po 2025 r. należącej do grupy Stellantis fabryki silników w Bielsku-Białej (Polska) świadczy o tym, że negatywne skutki wynikające z wprowadzenia zaostrzonych norm redukcji emisji CO_2 są całkiem realne. Wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenie obniży dobrobyt narodów Unii.

71 Rzeczpospolita Polska powołuje się również na sprawozdanie „Making The Transition to Zero-emission Mobility, Enabling factors for alternatively-powered cars and vans in the European Union” („W kierunku przejścia na mobilność bezemisyjną, czynniki korzystne dla samochodów osobowych i dostawczych o napędzie alternatywnym w Unii Europejskiej”) (sprawozdanie z postępów z 2022 r., s. 15), przygotowane przez Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów, w którym stwierdzono, że absorpcja rynkowa pojazdów z napędem elektrycznym jest w dużej mierze powiązana z PKB na mieszkańca danego kraju. I tak o ile w całej Unii 18 % wszystkich nowych samochodów zarejestrowanych w 2021 r. stanowiły pojazdy ładowane elektrycznie (ECV), o tyle udział tych pojazdów w rynku w dziewięciu państwach członkowskich, których średni PKB jest niższy niż 27 000 EUR na mieszkańca, pozostaje wciąż niższy niż 4 %. Ponadto 72 % całej sprzedaży samochodów elektrycznych jest skoncentrowane jedynie w czterech

państwach członkowskich Europy Zachodniej, w których PKB przekracza 45 000 EUR na mieszkańca. Istnieje zatem wyraźny podział pod względem przystępności cenowej pojazdów elektrycznych między Europą Środkowo-Wschodnią a Europą Zachodnią.

72 W tym względzie błędne jest twierdzenie przedstawione w ocenie skutków (część 1, s. 54, 55), że problem dostępności pojazdów bezemisyjnych dla osób o niższych dochodach zostanie rozwiązany, choć z pewnym opóźnieniem, kiedy pojazdy te staną się dostępne na rynku wtórnym. Pojazdy takie cechują się stosunkowo niskim spadkiem wartości w czasie, zatem nawet używane pojazdy tego typu trudno jest nabyć po przystępnej cenie. Ponadto skoro liczba nabytych nowych pojazdów tego rodzaju jest niewielka, w przyszłości podaż używanych pojazdów tego rodzaju nadal będzie niewystarczająca. Co więcej, w pojazdach elektrycznych zachodzi na skutek użytkowania nieuchronnie zjawisko degradacji baterii. Natomiast jej wymiana oznacza istotne koszty szacowane na ponad połowę wartości pojazdu nowego, wobec czego przypadku pojazdu używanego koszty te mogą przekraczać jego wartość.

73 Rzeczpospolita Polska podnosi ponadto, że najistotniejszą przeszkodą dla rozwoju „elektromobilności” jest brak infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych. W Europie istnieje tylko 482 000 publicznych stacji ładowania, przy czym 71 % z nich jest skupionych w czterech państwach członkowskich, a mianowicie w Niemczech, we Francji, we Włoszech i w Niderlandach, a także w Zjednoczonym Królestwie. Na przykład na terytorium Rumunii, które jest około sześć razy większe niż terytorium Niderlandów, znajduje się jedynie 0,4 % wszystkich tych stacji (ponad 1100). Jedenaście państw członkowskich nie ma nawet dwóch punktów ładowania na każde 100 kilometrów od dróg, a sześć państw członkowskich nie ma jednego punktu ładowania na każde 100 kilometrów dróg. Nawet przyjęcie rozporządzenia 2023/1804 nie zobowiązuje państw członkowskich do rozszerzenia ich sieci stacji ładowania pojazdów elektrycznych w stopniu, który umożliwiałby zastąpienie pojazdów spalinowych przez inne do 2035 r.

74 Zaskarżone rozporządzenie wiąże się zatem z koniecznością poniesienia przez Rzeczpospolitą Polską wyjątkowo dużych nakładów na budowę wymaganej infrastruktury służącej do ładowania pojazdów elektrycznych, ale nie przewiduje przy tym dodatkowego finansowania Unii przeznaczonego na realizację tego celu, co może jedynie zwiększyć obecne różnice między państwami członkowskimi. W tym względzie, zgodnie z art. 1 pkt 12 i motywem 15 tego rozporządzenia, Komisja nie powinna badać istnienia luk w finansowaniu przed dniem 31 grudnia 2025 r., wobec czego nie może im zaradzić przed tą datą. Jest to jednak podejście nieracjonalne, gdyż najpierw powinno się zapewnić środki służące możliwości realizacji celu rzeczonego rozporządzenia, a dopiero potem ustanawiać obowiązek jego osiągnięcia. Ponadto perspektywa uzyskania wsparcia finansowego za pośrednictwem dostępnych instrumentów finansowych Unii wydaje się zbyt ogólnikowa.

75 Ponieważ zaskarżone rozporządzenie naraża przemysł motoryzacyjny na ryzyko załamania się, podczas gdy stanowi on znaczną część gospodarki Polski, podobnie jak całej Unii, nie sprzyja ono wysokiemu poziomowi zatrudnienia, nie zapewnia ochrony socjalnej dla najuboższych, nie zwalcza wykluczenia społecznego ani nie zachęca do solidarności między państwami członkowskimi.

76 Bez znaczenia w tym względzie jest zawarte w motywie 7 tego rozporządzenia odniesienie do uwzględnienia znaczenia wymiaru społecznego, by zapewnić mobilność przystępną cenowo i dostępną dla wszystkich, istotnych skutków gospodarczych i społecznych cyfrowych i ekologicznych transformacji oraz potrzeby ochrony zatrudnienia i zachowania konkurencyjności unijnego przemysłu.

77 Parlament i Rada, popierane przez Komisję, uważają, że zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

78 W zarzucie drugim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie narusza przede wszystkim art. 3 ust. 1 i 3 TUE, ponieważ nie wspiera dobrobytu narodów Unii i sprawiedliwości społecznej, następnie art. 9 TFUE, ponieważ nie uwzględnia wymogów związanych ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia i zwalczaniem wykluczenia społecznego, i wreszcie art. 21 ust. 1 Karty, ponieważ wprowadza dyskryminację ze względu na majątek.

79 W pierwszej kolejności, co się tyczy argumentu dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 1 i 3 TUE, należy zauważyć, że ów art. 3 wymienia różne istotne cele realizowane przez Unię, nie ustanawiając między nimi hierarchii. W związku z tym realizacja tych celów, które obejmują, tak samo jak dobrobyt narodów, w szczególności zrównoważony rozwój Europy, ochronę środowiska i wspieranie postępu naukowo-technicznego, powinna być wynikiem polityk i działań Unii oraz państw członkowskich. Postanowienie to, w odróżnieniu od szczególnych postanowień traktatu FUE, które konkretyzują wymienione w nim ogólne cele i regulują daną dziedzinę, nie może zatem stanowić części parametrów pozwalających na ocenę zgodności z prawem pierwotnym przepisu prawa wtórnego [zob. podobnie wyroki: z dnia 29 stycznia 1985 r., Cullet i Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers, 231/83, EU:C:1985:29, pkt 10; z dnia 23 października 1999 r., Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:574, pkt 86; a także z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 423, 424].

80 W związku z tym, skoro na poparcie żądania stwierdzenia nieważności aktu Unii nie wystarczy powołać się jedynie na art. 3 TUE, to argument dotyczący naruszenia poprzez zaskarżone rozporządzenie art. 3 ust. 1 i 3 TUE należy oddalić jako bezzasadny.

81 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że argument dotyczący naruszenia art. 9 TFUE ze względu na to, iż w zaskarżonym rozporządzeniu nie uwzględnia się wymogów związanych ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia i zwalczaniem wykluczenia społecznego, nie może zostać uwzględniony, ponieważ rozporządzenie to, w świetle wyjaśnień zawartych w szeregu jego motywów i w ocenie skutków poprzedzającej jego przyjęcie, ma właśnie na celu zapewnienie przestrzegania tych dwóch wymogów.

82 Po pierwsze, w motywie 7 rzeczonego rozporządzenia wskazano, że „[w] ramach transformacji cyfrowej i ekologicznej należy uwzględnić […] znaczenie wymiaru społecznego, by zapewnić mobilność przystępną cenowo i dostępną dla wszystkich”, że „[o]czekuje się, że ambitniejsze normy emisji CO_2 dla samochodów osobowych i dla lekkich pojazdów użytkowych przyspieszą wprowadzanie pojazdów bezemisyjnych, zwiększą ich przystępność cenową […], co przyniesie większe korzyści konsumentom o niższych i średnich dochodach” oraz że „[p]rzy przyjmowaniu tych norm należy też uwzględnić istotne skutki gospodarcze i społeczne cyfrowych i ekologicznych transformacji oraz potrzebę ochrony zatrudnienia i zachowania konkurencyjności unijnego przemysłu”.

83 Po drugie, w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia wskazano w istocie, że celom redukcji emisji CO_2 powinna towarzyszyć strategia unijna umożliwiająca w szczególności sprostanie „wyzwaniom związanym z potrzebą podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników sektora oraz

dywersyfikacji gospodarczej i restrukturyzacji działalności, przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu zatrudnienia w sektorze motoryzacyjnym w Unii", że „[s]zczególną uwagę należy zwrócić na wpływ, jaki transformacja ta będzie wywierać na [MŚP] w całym łańcuchu dostaw w przemyśle motoryzacyjnym oraz na te regiony i społeczności, które ucierpiały w wyniku transformacji i mogą być bardziej narażone ze względu na obecność rozbudowanego przemysłu motoryzacyjnego" oraz że „[w] stosownych przypadkach należy rozważyć, czy nie udzielić wsparcia finansowego na poziomie Unii i państw członkowskich w celu przyciągnięcia inwestycji prywatnych".

84 Po trzecie, w motywie 13 zaskarżonego rozporządzenia podkreślono, że dostępne są już znaczne środki finansowe w celu wspierania innowacji w ekosystemie mobilności za pośrednictwem rozmaitych unijnych instrumentów finansowania. W tym kontekście art. 14a ust. 3 rozporządzenia 2019/631, zmieniony przez art. 1 pkt 12 zaskarżonego rozporządzenia w związku z motywem 15 tego rozporządzenia, wzywał Komisję do zaproponowania do dnia 31 grudnia 2025 r. odpowiednich środków finansowych w celu wyeliminowania stwierdzonej przez nią luki w finansowaniu, na wypadek gdyby finansowanie to okazało się niewystarczające do zapewnienia sprawiedliwej transformacji w łańcuchu dostaw w przemyśle motoryzacyjnym.

85 Ponadto, jak przypomniano w motywie 3 zaskarżonego rozporządzenia, Europejski Zielony Ład, w który wpisuje się pakiet legislacyjny „Gotowi na 55", stanowi kompleksowy zestaw wzajemnie wzmacniających się środków i inicjatyw służących osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. Tymczasem w celu wsparcia najsłabszych grup ludności w tym okresie przejściowym prawodawca Unii przyjął w szczególności, w ramach tego pakietu ustawodawczego i niemal jednocześnie z tym rozporządzeniem, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz.U. 2023, L 130, s. 1). Podobnie rozporządzenie 2023/1804, do którego odnosi się w sposób dorozumiany motyw 20 zaskarżonego rozporządzenia, wyznacza państwom członkowskim w art. 3 cele w zakresie rozwoju infrastruktury ładowania elektrycznego zarezerwowanej dla lekkich pojazdów elektrycznych.

86 Po czwarte, w sekcji 6.2.1.2 oceny skutków, poświęconej „skutkom społecznym" zaskarżonego rozporządzenia, Komisja zbadała przystępność cenową pojazdów bezemisyjnych w zależności od dochodów konsumentów. Otóż w zawartych w tej sekcji rozważaniach dotyczących całkowitego kosztu posiadania („total cost ownership") wskazano, że dzięki korzystaniu z takich pojazdów i we wszystkich rozważanych scenariuszach to grupy ludności o niskich dochodach osiągną największe oszczędności w stosunku do ich rocznego dochodu. Grupy te będą bowiem mogły skorzystać z oszczędności na kosztach paliwa bez konieczności ponoszenia wysokich kosztów zakupu tych pojazdów, ponieważ jako drudzy lub trzeci nabywcy pojazdów będą mogli je nabyć po przystępnej cenie (ocena skutków, część 1, s. 54, 55).

87 Z sekcji 6.2.1.1.3 oceny skutków wynika również, że oszczędności osiągnięte przez pierwszych i drugich nabywców w zakresie wydatków na paliwo podczas użytkowania pojazdów przekroczą wyższe początkowe koszty inwestycji przy zakupie, odpowiednio, nowych i bardziej wydajnych bezemisyjnych pojazdów używanych (część 1, s. 36, 37).

88 Jako że sektor pojazdów bezemisyjnych doświadcza gwałtownego wzrostu (ocena skutków, część 1, s. 40), przyspieszona transformacja, jaką pociąga za sobą zaskarżone rozporządzenie, prowadzi do większej dostępności takich pojazdów na rynku wtórnym. W tym kontekście należy zauważyć, że motyw 12 tego rozporządzenia ma na celu stymulowanie innowacji w dziedzinie technologii bezemisyjnych.

89 Ponadto z oceny skutków (część 1, s. 36) wynika, że ustanowienie wyższych celów w zakresie redukcji emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych i nowych lekkich pojazdów użytkowych przynosi większe korzyści społeczne.

90 Ponadto z sekcji 6.2.1.1.8 oceny skutków dotyczącej „skutków makroekonomicznych, w szczególności w zakresie zatrudnienia" wynika, że wzmocnienie celów w zakresie redukcji emisji CO_2 spowoduje wzrost nie tylko produkcji gospodarczej, ale również liczby miejsc pracy na szczeblu Unii, choć w ograniczonym zakresie w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym. Dodatkowe miejsca pracy powinny pojawić się przede wszystkim u dostawców sektora motoryzacyjnego oraz w sektorze energetycznym. Utratę miejsc pracy w sektorze motoryzacyjnym tłumaczy się głównie zmniejszeniem popytu na pojazdy z silnikami spalinowymi. Straty te mają być jednak ograniczone. Ponadto miejsca pracy w sektorze elektroniki i sprzętu elektrycznego wzrosną ze względu na dodatkowy popyt na baterie i komponenty do silników elektrycznych. W tym kontekście w ocenie skutków podkreślono, że aby w pełni wykorzystać możliwości zatrudnienia wynikające z przejścia na mobilność bezemisyjną, konieczne jest stymulowanie inwestycji w tych obszarach i podsektorach o dużym potencjale wzrostu. Ponadto nastąpi pewnego rodzaju kompensacja. Zgodnie z tą analizą ewolucja łańcucha wartości w przemyśle motoryzacyjnym doprowadzi bowiem do zmian w podziale zatrudnienia na poziomie sektorowym. Zmiany w obszarze zatrudnienia będą się odbywać na różnych poziomach: w ramach tego samego przedsiębiorstwa w sektorze motoryzacyjnym, a także poza tym sektorem (część 1, s. 46–48).

91 W tym kontekście w ocenie skutków podkreślono, że zapewnienie odpowiednich polityk i programów przekwalifikowania pracowników ma zasadnicze znaczenie dla ułatwienia transformacji. Taki jest właśnie cel Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz EFS+. Ten ostatni wniesie w szczególności znaczący wkład w transformację ekologiczną i cyfrową poprzez stymulowanie inwestycji w możliwości szkoleniowe, tak aby pracownicy mogli rozwijać się w społeczeństwie neutralnym pod względem klimatycznym, bardziej cyfrowym i bardziej sprzyjającym włączeniu społecznemu.

92 W ocenie skutków (część 1, s. 49) wskazano również, że nowe możliwości zatrudnienia mogą pojawić się w sektorach, które tradycyjnie nie są częścią łańcucha wartości w przemyśle motoryzacyjnym, takich jak sektory elektroniki, oprogramowania i usług.

93 W związku z tym, wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, prawodawca Unii w wystarczający sposób uwzględnił społeczne skutki przejścia na pojazdy bezemisyjne, w szczególności konieczność zapewnienia przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji pracowników sektora motoryzacyjnego, przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu zatrudnienia w Unii.

94 Jest tak tym bardziej, że o ile art. 9 TFUE nakłada na Unię obowiązek uwzględnienia wymogów społecznych przy określaniu i realizacji jej polityk i działań, o tyle art. 11 TFUE stanowi z kolei, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Wynika z tego, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie, prawodawca Unii powinien był w szczególności pogodzić wymogi polityki społecznej z wymogami związanymi z ochroną środowiska.

95 W trzeciej kolejności argument, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie narusza art. 21 ust. 1 Karty w zakresie, w jakim wprowadza dyskryminację ze względu na majątek, należy oddalić na podstawie rozważań zawartych w pkt 84–92 niniejszego wyroku.

96 W świetle powyższych rozważań zarzut drugi Rzeczypospolitej Polskiej należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności zapisanej w art. 5 ust. 4 TUE, interpretowanym w związku z art. 191 ust. 2 TFUE

Argumentacja stron

97 W ramach zarzutu trzeciego Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z zasadą proporcjonalności interpretowaną w związku z art. 191 ust. 2 TFUE, ponieważ środki wprowadzone tym rozporządzeniem, po pierwsze, nie są odpowiednie do osiągnięcia celów, którym ono służy, a po drugie, pociągają za sobą koszty społeczne i gospodarcze, które są ewidentnie nadmierne w stosunku do tych celów.

98 Prawdą jest, że art. 191 ust. 2 TFUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 44), ustanawia wymóg, aby polityka Unii w dziedzinie środowiska stawiała sobie za cel wysoki poziom jego ochrony, jednak nie musi on koniecznie być, z technicznego punktu widzenia, najwyższym poziomem ochrony.

99 Postanowienie to stoi zatem na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii ustanowił obowiązki, których przestrzeganie pozwoliłoby na osiągnięcie wysokiego poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, lecz wiązałoby się z nieproporcjonalnymi kosztami społecznymi i gospodarczymi.

100 Tymczasem tak jest w przypadku zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ promowane w nim przejście na mobilność bezemisyjną może spowodować poważne szkody dla przemysłu motoryzacyjnego Unii, wykluczenie społeczne, ale również wykluczenie z mobilności osób najmniej zamożnych i zwiększenie luki w poziomie życia między obywatelami.

101 Ponadto, poprzez nieuwzględnienie istniejącej między państwami członkowskimi przepaści w zakresie przystępności cenowej pojazdów elektrycznych i zdolności do zapewnienia odpowiedniej infrastruktury do ładowania tych pojazdów, zaskarżone rozporządzenie narusza również art. 191 ust. 2 TFUE.

102 Ponadto korzyść środowiskowa w postaci redukcji emisji CO_2 będzie tylko pozorna, ponieważ redukcji emisji CO_2 w sektorze transportu towarzyszyć będzie wzrost tych emisji w sektorze energetycznym, ponieważ do 2035 r. paliwa konwencjonalne nie zostaną zastąpione bezemisyjnymi źródłami energii.

103 Bardziej proporcjonalnym środkiem byłyby zachęty do wybierania pojazdów innych niż spalinowe, a jeżeli już miałyby obowiązywać regulacje ograniczające ilość tych pojazdów, to powinno się to odbywać w drodze stopniowego ograniczania emisji gazów cieplarnianych przez te samochody albo stopniowego ograniczania ich liczby, zamiast arbitralnej decyzji, że po 2035 r. samochodów takich rejestrować nie będzie można.

104 Wreszcie ponieważ transport drogowy generuje jedynie 20 % emisji gazów cieplarnianych Unii, a jej udział w globalnych emisjach jest już niski, niezasadnym jest, aby to Unia ponosiła nieproporcjonalnie duże koszty, pogarszając warunki funkcjonowania jej przemysłu motoryzacyjnego i standard życia jej obywateli, kiedy inne kraje podejmują znacznie mniejsze wysiłki. Bardziej racjonalnym i proporcjonalnym działaniem ze strony Unii byłoby wpływanie na inne państwa, które emitują więcej gazów cieplarnianych, by przyjmowały adekwatne środki służące redukcji emisji.

105 Parlament i Rada, popierane przez Komisję, uważają, że zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

106 W zarzucie trzecim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, po pierwsze, że zaskarżone rozporządzenie narusza art. 191 ust. 2 TFUE ze względu na to, iż prawodawca Unii dążył w istocie do zapewnienia zbyt wysokiego poziomu ochrony środowiska. Po drugie, w ocenie tego państwa członkowskiego rozporządzenie to narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ z jednej strony korzyść dla środowiska wynikająca z redukcji emisji CO_2 jest tylko pozorna, a z drugiej strony wspomniane rozporządzenie powinno było wymagać podjęcia większych wysiłków przez państwa trzecie, które emitują więcej gazów cieplarnianych niż Unia.

107 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że art. 191 ust. 2 TFUE stanowi, że polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel „wysoki poziom ochrony", z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii.

108 W pkt 44 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978) Trybunał orzekł, że o ile nie ulega wątpliwości, iż postanowienie to ustanawia wymóg, aby polityka Unii w dziedzinie środowiska stawiała sobie za cel wysoki poziom jego ochrony, o tyle aby pozostawać w zgodzie z tym postanowieniem, poziom ten nie musi koniecznie być, z technicznego punktu widzenia, najwyższym poziomem ochrony, ponieważ art. 193 TFUE zezwala państwom członkowskim na utrzymanie lub wprowadzenie wzmocnionych środków ochronnych.

109 Ze sformułowania tego jasno wynika, że choć art. 191 ust. 2 TFUE daje prawodawcy Unii możliwość wyboru takiego poziomu ochrony środowiska, który niekoniecznie musi być najwyższy z technicznego punktu widzenia, to jednak postanowienie to w żaden sposób nie zakazuje mu ustalenia celu odpowiadającego takiemu właśnie poziomowi ochrony środowiska.

110 W tych okolicznościach nie można zarzucać prawodawcy Unii, że dopuścił się naruszenia art. 191 ust. 2 TFUE.

111 W drugiej kolejności, co się tyczy naruszenia zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że art. 5 ust. 4 akapit pierwszy TUE stanowi, że zgodnie z tą zasadą zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów.

112 Zasada ta wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zasługujących na ochronę celów wytyczonych przez daną regulację i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia. Tak więc jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyroki:

z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 13; z dnia 13 marca 2019 r. Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 94; a także z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 76).

113 Co się tyczy sądowej kontroli poszanowania owej zasady, Trybunał stwierdził, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz, a fortiori w sytuacji, gdy mają one rozwojowy charakter. Ten szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii ma zastosowanie przy określaniu charakteru i zakresu przyjmowanych przez niego środków, a także w pewnym zakresie przy ustalaniu danych będących ich podstawą [zob. podobnie wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 28, 33, 46; z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 150, 151, 170; a także z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 219, 242].

114 Wobec tego tylko oczywiście nieodpowiedni charakter środka przyjętego w tej dziedzinie w stosunku do zamierzonego przez prawodawcę Unii celu może wpływać na zgodność z prawem takiego środka. Nie chodzi zatem o ustalenie, czy środek przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym lub najlepszym z możliwych, ponieważ sąd Unii nie może zastąpić własną oceną oceny okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym dokonanej przez prawodawcę Unii, któremu traktaty powierzyły to zadanie [zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 82, 83; a także z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 242].

115 Tak więc nawet w przypadku szerokiego zakresu uznania prawodawca Unii jest jednak zobowiązany do oparcia swojego wyboru na obiektywnych kryteriach i do zbadania, czy cele, do których zmierza przyjęty przepis, mogą usprawiedliwiać jego negatywne, nawet znaczne, konsekwencje gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych. Instytucje Unii, które wydały dany akt prawny, powinny zatem być w stanie wykazać przed Trybunałem, że akt ten został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, co wymaga uwzględnienia wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą ów akt ma uregulować. Wynika z tego, iż instytucje te winny co najmniej móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny dane będące podstawą ustanowienia spornych przepisów tego aktu, na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrecjonalnych. W tym względzie ważność aktu Unii należy oceniać w odniesieniu do informacji, którymi prawodawca Unii dysponował w chwili przyjęcia danego uregulowania, i nie może ona zależeć od późniejszych ocen dotyczących stopnia jego skuteczności (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r., Schroeder, 40/72, EU:C:1973:14, pkt 14; z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 84; a także z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 152, 153).

116 Ponadto prawodawca Unii nie jest zobowiązany do uwzględnienia szczególnej sytuacji danego państwa członkowskiego, w przypadku gdy akt Unii oddziałuje na wszystkie państwa członkowskie i zakłada, że równowaga pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami, przy uwzględnieniu celów zamierzonych przez ten akt, została zapewniona. W związku z tym poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego, nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności [wyroki: z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i

Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 39; z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 167; a także z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 246].

117 W niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska podnosi, po pierwsze, że wzmocnienie norm redukcji emisji CO_2 wprowadzonych zaskarżonym rozporządzeniem znacznie wykracza poza oczekiwane korzyści wynikające z tych norm, biorąc pod uwagę poważne szkodliwe konsekwencje, jakie pociągną one za sobą dla przemysłu motoryzacyjnego Unii, a także ryzyko wykluczenia społecznego, wykluczenia komunikacyjnego osób uboższych oraz powodowanego przez nie pogłębienia różnic w poziomie życia między obywatelami.

118 W odniesieniu do szczególnie złożonych wyborów ekonomicznych i technicznych dokonywanych w zmieniających się warunkach prawodawca Unii przy przyjmowaniu zaskarżonego rozporządzenia dysponował bez wątpienia, jak przypomniano w pkt 113 niniejszego wyroku, szerokim zakresem uznania. Jedynie oczywiście niewłaściwy charakter przyjętych przezeń środków – w stosunku do zamierzonego przez niego celu – może mieć wpływ na zgodność z prawem tego rozporządzenia. Nie chodzi zatem o ustalenie, czy te środki były jedynymi lub najlepszymi z możliwych, ponieważ sąd Unii nie może zastąpić własną oceną oceny okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym dokonanej przez prawodawcę Unii, któremu traktaty powierzyły to zadanie.

119 W celu dokonania oceny, czy środki przyjęte przez prawodawcę Unii w tym rozporządzeniu można uznać za proporcjonalne, należy przede wszystkim zauważyć, że ze zmian wprowadzonych do rozporządzenia 2019/631 w art. 1 pkt 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, iż realizacja celu redukcji emisji CO_2 o 100 % do 2035 r. dla floty nowych samochodów osobowych i parku nowych lekkich pojazdów użytkowych pozostaje etapowa i stopniowa. Tempo tej redukcji emisji CO_2 musiało jednak zostać zwiększone w związku ze wzrostem ambicji klimatycznych Unii. Fakt, że prawodawca Unii nie zwiększył celu wyznaczonego na rok 2025, również stanowi proporcjonalny wybór.

120 Następnie należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska w żaden sposób nie uzasadniła znaczących negatywnych skutków, jakie jej zdaniem zaskarżone rozporządzenie pociągnie za sobą dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego.

121 W każdym razie z sekcji 6.2.1.1.4 oceny skutków, zatytułowanej „Koszty dla producentów samochodów” (część 1, s. 37 i nast.), a w szczególności z zawartej w tej sekcji tabeli 5, wynika, że wpływ dodatkowych inwestycji w zakresie bezpośrednich i pośrednich kosztów produkcji wymaganych przez to rozporządzenie będzie stosunkowo ograniczony w porównaniu z tym, czego wymagało już rozporządzenie 2019/631. W ramach najbardziej ambitnego wariantu redukcji całkowity budżet tych kosztów na okres obejmujący lata 2021–2030 ma bowiem wzrosnąć o 0,6 % i o 4 % w okresie od 2031 r. do 2040 r. W ocenie skutków (część 1, s. 38) podkreślono jednak również, że o wyzwaniu inwestycyjnym, z jakim wiąże się transformacja, wspomniano już w Europejskim Zielonym Ładzie, zgodnie z którym dalsze redukcje emisji gazów cieplarnianych wymagały dużych inwestycji publicznych i większych wysiłków na rzecz ukierunkowania kapitału prywatnego na działania na rzecz klimatu i środowiska, przy czym takie inwestycje początkowe stanowią okazję do skierowania Europy na ścieżkę zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego.

122 Ponadto o ile prawdą jest, że w ramach najbardziej ambitnego wariantu redukcji emisji gazów cieplarnianych zużycie energii elektrycznej przez nowe samochody osobowe i nowe lekkie pojazdy użytkowe mogłoby stanowić 11 % całkowitego zużycia energii w 2040 r., o tyle z sekcji 6.2.1.1.6 oceny skutków, zatytułowanej „Skutki dla systemu energetycznego”, wynika, że oszacowanie to równoważy fakt, iż odnowienie floty samochodowej, a tym samym jej elektryfikacja, może doprowadzić do ogólnego zmniejszenia zużycia energii w tym terminie o około 43 % (ocena skutków, część 1, s. 42, 43).

123 Należy dodać, że – jak podnoszą Parlament i Rada – inne przepisy dotyczące polityki energetycznej Unii, takie jak art. 3 dyrektywy 2018/2001, a także art. 4 i 5 rozporządzenia 2018/1999, zmienionego europejskim prawem o klimacie, zmierzają już do zwiększenia udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych we wszystkich państwach członkowskich. Wynika z tego, że udział energii wytwarzanej z paliw kopalnych w Unii ma być stopniowo zmniejszany w przyszłości.

124 Ponadto, jak podkreślono w pkt 86–92 niniejszego wyroku, ocena skutków ukazuje pozytywne skutki zaskarżonego rozporządzenia, w szczególności na korzyść konsumentów oraz w zakresie zatrudnienia. Wynika z niej również, że rozporządzenie to powinno mieć ogólnie pozytywny, choć niewielki wpływ na PKB Unii (ocena skutków, część 1, s. 46).

125 Po drugie, należy również oddalić jako bezskuteczny argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym, ze względu na to, że transport drogowy generuje jedynie 20 % emisji gazów cieplarnianych Unii, a udział Unii w globalnych emisjach jest już niski, Unia powinna była zachęcać inne państwa, które emitują więcej gazów cieplarnianych, do przyjmowania adekwatnych środków służących redukcji emisji. Jak podnosi w istocie Rada w odpowiedzi na skargę, trudno jest zrozumieć, w jaki sposób to, czy Unia zachęca państwa trzecie do przyjmowania przez adekwatnych środków służących redukcji emisji, mogłyby wpłynąć na zgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia.

126 W każdym wypadku, jak podniosły Parlament i Rada, ani prawo pierwotne, ani orzecznictwo Trybunału nie pozwalają uznać, że Unia powinna dostosować swoją politykę środowiskową do najniższych powszechnie stosowanych standardów. Takie obniżanie poziomu polityki środowiskowej Unii byłoby bowiem sprzeczne z art. 191 ust. 2 TFUE, który wymaga, aby Unia dążyła do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony w tej dziedzinie.

127 Ponadto argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, która opiera się na zasadzie wzajemności, jest sprzeczna z art. 2 ust. 2 porozumienia paryskiego, który wyraźnie stanowi, że porozumienie to „będzie wdrażane w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych”. W art. 3 ust. 1 UNFCCC uściślono w tym względzie, że „[s]tosownie do tego Państwa-Strony rozwinięte powinny objąć przewodnictwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian”.

128 Porozumienie paryskie wprowadza zatem pewną asymetrię obowiązków między jego poszczególnymi stronami. Tymczasem, jak wynika z pism Parlamentu i Rady, Unia zamierza odgrywać pierwszoplanową rolę w walce ze zmianami klimatu. W tym kontekście jest ona zresztą pierwszym regionem świata, który wyznaczył sobie cel neutralności klimatycznej w prawnie wiążącym akcie, a mianowicie w europejskim prawie o klimacie, aby zachęcić swoich partnerów do podążania tą drogą.

129 Wreszcie, jak twierdzą Parlament i Rada, strategia Rzeczypospolitej Polskiej, polegająca na oczekiwaniu na to, aż inne państwa zdecydują się ograniczyć swoje emisje gazów cieplarnianych, i na ograniczeniu się do zachęcania owych państw do tego, aby podejmowały działania w tym kierunku, nie tylko uniemożliwiłaby Unii pełnienie pionierskiej roli w dziedzinie działań w na rzecz klimatu, ale mogłaby również doprowadzić do globalnej inercji w tej dziedzinie.

130 W świetle powyższych rozważań zarzut trzeci Rzeczypospolitej Polskiej należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia, po pierwsze, obowiązku przeprowadzenia prawidłowej oceny skutków zaskarżonego rozporządzenia, a po drugie, art. 191 ust. 3 TFUE

Argumentacja stron

131 W zarzucie piątym Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że z uwagi na rozmiar spodziewanych gospodarczych i społecznych skutków zaskarżonego rozporządzenia dla gospodarki i społeczeństw państw członkowskich ocena skutków była niewystarczająca, co stanowi naruszenie nie tylko art. 191 ust. 3 TFUE, ale także wymogów określonych w pkt 12 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa.

132 W niniejszej sprawie o niewystarczającym charakterze oceny skutków świadczyć ma szereg czynników.

133 Po pierwsze, ocena ta dotyczyła jedynie Unii jako całości, ponieważ nie przeprowadzono żadnego badania pod kątem sytuacji poszczególnych państw członkowskich i regionów Unii, co nie pozwoliło państwom członkowskim ocenić skutków zaskarżonego rozporządzenia.

134 Po drugie, ocena skutków nie zawiera w ogóle żadnych prognoz w odniesieniu do kwestii, jak wprowadzenie zaostrzonych norm redukcji emisji CO_2 wpłynie na zdolności komunikacyjne obywateli, w szczególności osób niepełnosprawnych, czy to na szczeblu całej Unii, czy to w poszczególnych państwach członkowskich albo regionach.

135 Po trzecie, nie oszacowano zapotrzebowania na dostępne zasoby naturalne niezbędne do rozwoju „elektromobilności", w szczególności zaś te niezbędne do produkcji baterii pojazdów elektrycznych.

136 Po czwarte, nie zbadano też wykonalności transformacji sektora energetycznego niezbędnej do zbilansowania zapotrzebowania na energię elektryczną na potrzeby zasilania pojazdów elektrycznych.

137 Po piąte, w ocenie skutków nie odniesiono się do skutków napływu używanych i nadmiernie zanieczyszczających pojazdów spalinowych na rynek samochodów używanych w mniej zamożnych państwach członkowskich, którego konsekwencją będzie najprawdopodobniej wprowadzenie zaostrzonych norm redukcji emisji CO_2. Napływ ten może jednak stanowić przeszkodę w wykonywaniu przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy

2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.U. 2016, L 344, s. 1), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1) oraz rozporządzenia 2018/842.

138 Po szóste, w ocenie skutków nie zbadano wpływu, jaki będzie miało wzmożenie wysiłków na rzecz redukcji emisji CO_2 dla producentów samochodów w Unii, dla ich pozycji na rynku pojazdów spalinowych oraz dla rynku pojazdów z napędem alternatywnym, zarówno na poziomie globalnym, jak i unijnym. Nie zbadano również, w jaki sposób sytuacja producentów pojazdów spalinowych i pojazdów o napędzie alternatywnym mających siedzibę poza Unią wpłynie na rynki motoryzacyjne na świecie i w Unii.

139 Po siódme, w ocenie skutków nie uwzględniono wsparcia udzielanego producentom spoza Europy przez ich rządy ani wpływu, jaki wsparcie to może mieć na konkurencyjność unijnych producentów samochodów.

140 Po ósme, w ocenie skutków nie zawiera jakiejkolwiek oceny tego, czy istnienie infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych będzie miało wpływ na możliwość osiągnięcia celów wyznaczonych przez zaskarżone rozporządzenie.

141 Po dziewiąte, w ocenie skutków nie wyjaśniono, w jaki sposób brak w tym rozporządzeniu mechanizmów zapewniających finansowanie działań niezbędnych do realizacji założonych w nim celów wpłynie na ich realizację w poszczególnych państwach członkowskich.

142 Parlament i Rada, popierane przez Komisję, uważają, że zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

143 W zarzucie czwartym Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, że zaskarżone rozporządzenie narusza art. 191 ust. 3 TFUE oraz pkt 12 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa, ponieważ zostało ono oparte na niewystarczająco dogłębnej ocenie skutków.

144 Na wstępie należy zauważyć, że ze względu na to, iż argument dotyczący naruszenia pkt 12 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa nie został w żaden sposób poparty dowodami, nie ma potrzeby jego badania, ponieważ skarga nie zawiera zwięzłego przedstawienia zarzutu w tym zakresie, co narusza wymóg ustanowiony w art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem.

145 Co się tyczy naruszenia art. 191 ust. 3 TFUE, należy przede wszystkim zauważyć, że – jak podkreślono w pkt 116 niniejszego wyroku – ze względu na to, iż w zaskarżonym rozporządzeniu przewidziano cele dla nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych na poziomie parku pojazdów Unii, prawodawca Unii nie był zobowiązany do uwzględnienia szczególnej sytuacji Rzeczypospolitej Polskiej.

146 Ponadto państwo to nie uzasadniło w żaden sposób, na jakiej podstawie twierdzi, że w ocenie skutków należało zbadać wpływ tego rozporządzenia na mobilność osób niepełnosprawnych, ani nie wyjaśniło, w jaki sposób utrudnia ono przestrzeganie innych aktów prawa Unii również mających na celu ochronę środowiska. Co więcej, w ocenie skutków poruszono kwestię uwzględnienia w ramach ogólnych pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55” zwiększonych ambicji

w zakresie redukcji emisji CO_2 na mocy tego rozporządzenia, który to pakiet jest kompleksowym zbiorem wzajemnie wzmacniających się środków i inicjatyw, których celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r., co wynika w szczególności z sekcji 6.2.1.1.6 i 6.2.1.1.7 tej oceny (część 1, s. 42, 44).

147 W szczególności, jeśli chodzi o dostępność zasobów naturalnych, ocena skutków (część 2, załącznik 7) odsyła w istocie do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylającego dyrektywę 2006/66/WE i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020, który został przyjęty jako rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, zmieniające dyrektywę 2008/98/WE i rozporządzenie (UE) 2019/1020 oraz uchylające dyrektywę 2006/66/WE (Dz.U. 2023, L 191, s. 1). Rozporządzenie 2023/1542, które jest nierozerwalnie związane z zaskarżonym rozporządzeniem, ustanawia wysokie cele w zakresie recyklingu i odzysku w odniesieniu do odzyskiwania krytycznych surowców wtórnych, takich jak lit i kobalt.

148 Ponadto jeszcze przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia Komisja przedstawiła w dniu 16 marca 2023 r. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020, którego celem jest zwiększenie potencjału wydobycia, przetwarzania i recyklingu surowców krytycznych w Unii.

149 Należy jeszcze podkreślić, że w zaskarżonym rozporządzeniu wyraźnie wskazano, iż musi mu towarzyszyć rozwój infrastruktury ładowania. W tym kontekście prawodawca Unii niemal jednocześnie z zaskarżonym rozporządzeniem przyjął rozporządzenie 2023/1804, którego art. 1 i 3 określają obowiązkowe wartości docelowe rozmieszczenia wystarczającej infrastruktury paliw alternatywnych w Unii i zobowiązują państwa członkowskie do stopniowego osiągnięcia tych celów, etapami, do 2030 r.

150 Ponadto art. 191 ust. 3 TFUE nie można interpretować w ten sposób, że prawodawca Unii jest zobowiązany do uwzględnienia wszystkich elementów, na które powołała się Rzeczpospolita Polska i które przypomniano w pkt 133–141 niniejszego wyroku. Ponieważ elementy wymienione w tym postanowieniu są sformułowane w sposób ogólny, prawodawca Unii dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do konkretnych czynników, które uzna za stosowne zbadać, oraz w odniesieniu do poziomu szczegółowości analizy, z której zamierza skorzystać.

151 W rzeczywistości art. 191 TFUE przewiduje szereg celów, zasad i kryteriów, jakich musi przestrzegać prawodawca Unii w ramach realizacji polityki w dziedzinie środowiska. W szczególności z art. 191 ust. 3 TFUE wynika, że przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia powinna uwzględniać dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska w różnych regionach Unii, potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania, a także gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Jednakże z racji konieczności pogodzenia niektórych z tych celów i zasad, jak również z racji złożonego charakteru stosowania w praktyce tych kryteriów, niezbędne jest ograniczenie zakresu kontroli sądowej do kwestii, czy prawodawca Unii nie popełnił oczywistego błędu w ocenie co do przesłanek stosowania art. 191 TFUE (wyroki: z dnia 14 lipca 1998 r., Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, pkt 36, 37; a także z dnia 13 maca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 134, 135).

152 Wynika z tego, że o ile art. 191 ust. 3 TFUE zobowiązuje prawodawcę Unii do „uwzględnienia" niektórych aspektów, o tyle dokonywana przez niego w tym względzie ocena podlega jedynie kontroli pod kątem oczywistego błędu w ocenie. Tymczasem długa lista elementów, które Rzeczpospolita Polska uznaje za istotne, w świetle właściwych dla niej argumentów i ocen, nie świadczy sama w sobie o oczywistym błędzie w ocenie, jakiego miałby dopuścić się prawodawca Unii w odniesieniu do aspektów wymienionych w tym postanowieniu traktatu.

153 Przeciwnie, w tej ocenie skutków uwzględniono elementy przytoczone przez Rzeczpospolitą Polską. Tyczy się to w szczególności sekcji 1.2, poświęconej wzajemnemu oddziaływaniu między normami emisji CO_2 dla samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych z jednej strony a innymi politykami mającymi na celu zwiększenie ambicji klimatycznych Unii w sektorze transportu drogowego z drugiej strony, sekcji 6.2.1.1.7, poświęconej inwestycji w infrastrukturę paliw alternatywnych, sekcji 6.2.1.1.2 i 6.2.1.1.3, dotyczących oszczędności osiągniętych z punktu widzenia społeczeństwa i użytkowników końcowych, sekcji 6.2.1.1.6, dotyczącej wpływu na system energetyczny, czy sekcji 6.2.1.2, poświęconej skutkom społecznym.

154 Podobnie, jak wynika z pkt 86–88, 90–93 i 124 niniejszego wyroku i wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, w tej ocenie skutków zbadano kwestie dotyczące przystępności cenowej pojazdów bezemisyjnych, PKB i wpływu rozważanych wariantów na zatrudnienie.

155 Wreszcie z tej oceny skutków wynika, że prawodawca Unii rzeczywiście uwzględnił problem pozycji unijnego przemysłu motoryzacyjnego w skali światowej. W ocenie tej wskazano wielokrotnie, w szczególności w sekcji 2, zatytułowanej „Zdefiniowanie problemu", oraz w sekcji 6.2.1.1.5, zatytułowanej „Innowacje i konkurencyjność" (zob. w szczególności część 1, s. 14, 15, 40, 41), że jedynym sposobem, aby Unia pozostała liderem i utrzymała konkurencyjność na rynku światowym, jest zwiększenie na jej terytorium produkcji takich pojazdów i niezbędnych do tych pojazdów baterii oraz badań i rozwoju w tej dziedzinie. Ponadto wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, zgodnie z oceną skutków sam przemysł motoryzacyjny przyznaje, że ramy prawne Unii pomogą mu utrzymać i rozwijać swój udział w rynku w Unii i na świecie.

156 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut czwarty Rzeczypospolitej Polskiej jako bezzasadny, a w konsekwencji oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

157 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją, poza jej własnymi kosztami, także kosztami postępowania poniesionymi przez Parlament i Radę.

158 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu, który stanowi, że instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Komisja winna pokryć własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) **Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.**

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Jürimäe Lenaerts Csehi

Gavalec Schalin

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 listopada 2026 r.

Sekretarz Prezeska izby
V. Di Bucci K. Jürimäe