Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 13 marca 2019 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Dyrektywa (UE) 2016/2284 – Redukcja krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych – Przyjmowanie aktów prawa Unii – Przebieg procedury prawodawczej – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Skuteczne wykonywanie uprawnień dyskrecjonalnych prawodawcy Unii – Ocena skutków – Wystarczająca ocena skutków zaskarżonego aktu – Artykuł 5 ust. 4 TUE – Zasada proporcjonalności – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Równość państw członkowskich wobec traktatów – Artykuł 191 ust. 2 TFUE – Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego – Uwzględnienie różnorodności regionów Unii Europejskiej – Kontrola sądowa

W sprawie C-128/17,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 10 marca 2017 r.,

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

popierana przez:

Węgry, reprezentowane przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz E. Tóth, działających w charakterze pełnomocników,

Rumunię, reprezentowaną przez C. Canțăra, R.H. Radu, A. Wellman oraz M. Chicu, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez A. Tamása i A. Pospíšilovą Padowską, działających w charakterze pełnomocników,

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Simm, A.Z. Varfi, K. Adamczyk Delamarre i A. Sikorę-Kalėdę, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: polski.

popieranym przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez K. Petersen, K. Herrmann oraz G. Gattinarę, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa szóstej izby, E. Regan i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału, tytułem żądania głównego, o stwierdzenie nieważności 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, zwanej dalej „zaskarżoną dyrektywą") oraz, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności wskazanej dyrektywy w zakresie dotyczącym ustanowienia krajowych zobowiązań w zakresie redukcji tych emisji na 2030 r. i kolejne lata.

Ramy prawne

Zaskarżona dyrektywa

2 Motywy 1, 3, 5–9, 10, 13, 14, 18 i 19 zaskarżonej dyrektywy mają następujące brzmienie:

„(1) W ciągu ostatnich 20 lat poczyniono w Unii znaczne postępy w dziedzinie emisji antropogenicznych do powietrza i jakości powietrza, w szczególności w ramach specjalnej polityki unijnej, określonej między innymi w komunikacie Komisji z dnia 21 września 2005 r. pt. »Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza« [COM(2005) 446 final]. […] Jak jednak wskazano w komunikacie Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. pt. »Czyste powietrze dla Europy« [COM(2013) 918 final] (zwanym dalej »zmienioną strategią tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza«), nadal występują znaczące negatywne skutki i zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

[…]

(3) Zmieniona strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza określa nowe cele strategiczne na okres do 2030 r. w celu zbliżenia się do realizacji długoterminowego celu Unii w zakresie jakości powietrza.

[…]

(5) Państwa członkowskie i Unia są stronami Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) [z dnia 13 listopada 1979 r.] w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości (zwanej dalej „konwencją LRTAP") oraz kilku protokołów do niej, w tym protokołu z 1999 r. w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej, zmienionego w 2012 r. (zwanego dalej »zmienionym protokołem z Göteborga«).

(6) Jeżeli chodzi o 2020 r. i lata następne, w zmienionym protokole z Göteborga dla każdej strony określa się, przyjmując 2005 r. za rok odniesienia, nowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i pyłu drobnego […].

(7) Należy zatem zmienić ustanowiony dyrektywą 2001/81/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.U. 2001, L 309, s. 22)] system krajowych pułapów emisji w celu dostosowania go do międzynarodowych zobowiązań Unii i państw członkowskich. W tym celu krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji na którykolwiek rok z lat 2020–2029 są w niniejszej dyrektywie takie same jak w zmienionym protokole z Göteborga.

(8) Państwa członkowskie powinny wdrożyć niniejszą dyrektywę w taki sposób, aby skutecznie przyczyniała się do osiągnięcia długoterminowego celu Unii dotyczącego jakości powietrza, wspieranego przez wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia […].

(9) Niniejsza dyrektywa, oprócz poprawy jakości powietrza w skali globalnej, a także zwiększenia synergii z unijną polityką klimatyczno-energetyczną, przy jednoczesnym unikaniu powielania obowiązujących przepisów Unii, powinna również przyczynić się do osiągnięcia, w sposób racjonalny pod względem kosztów, celów dotyczących jakości powietrza ustanowionych w prawie Unii i do złagodzenia skutków zmian klimatu.

(10) Niniejsza dyrektywa przyczynia się również do zmniejszenia kosztów zanieczyszczenia powietrza w Unii związanych z ochroną zdrowia, poprawiając dobrostan obywateli Unii, a także sprzyja przechodzeniu na zieloną gospodarkę.

[…]

(13) Państwa członkowskie powinny przestrzegać określonych w niniejszej dyrektywie zobowiązań w zakresie redukcji emisji od 2020 r. do 2029 r. i od 2030 r. Aby zapewnić widoczny postęp w realizacji zobowiązań przyjętych na 2030 r., państwa członkowskie powinny określić orientacyjne poziomy emisji w 2025 r., które byłyby technicznie możliwe do uzyskania i nie pociągałyby za sobą nieproporcjonalnych kosztów, oraz dążyć do osiągnięcia tych poziomów. W przypadku gdyby ograniczenie emisji na 2025 r. zgodnie z ustaloną ścieżką nie było możliwe, państwa członkowskie powinny wyjaśnić powody tego odstępstwa, a także środki, które pozwoliłyby państwom członkowskim powrót do ich ścieżki, w kolejnych raportach przygotowywanych zgodnie z niniejszą dyrektywą.

(14) Krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji określone w niniejszej dyrektywie na 2030 r. i kolejne lata opierają się na szacowanym potencjale każdego państwa członkowskiego w zakresie redukcji określonym w sprawozdaniu w sprawie strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza nr 16 ze stycznia 2015 r. (zwanym dalej »sprawozdaniem nr 16«), na technicznej analizie różnic między szacunkami krajowymi a szacunkami zawartymi w sprawozdaniu nr 16 oraz na założeniu politycznym, by utrzymać do 2030 r. (w porównaniu z 2005 r.) poziom

redukcji ogólnego wpływu na zdrowie jak najbliższy poziomowi zawartemu we wniosku Komisji dotyczącym niniejszej dyrektywy. Aby zwiększyć przejrzystość, Komisja powinna opublikować podstawowe założenia zastosowane w sprawozdaniu nr 16.

[…]

(18) Każde państwo członkowskie powinno przyjąć i wdrożyć krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza, aby spełnić swoje zobowiązania do redukcji emisji, a także skutecznie przyczynić się do realizacji celów dotyczących jakości powietrza […].

(19) W celu zmniejszenia emisji ze źródeł antropogenicznych w krajowych programach ograniczania zanieczyszczenia powietrza należy rozważyć środki mające zastosowanie do wszystkich odpowiednich sektorów, w tym rolnictwa, energii, przemysłu, transportu drogowego, żeglugi śródlądowej, ogrzewania gospodarstw domowych oraz używania maszyn jezdnych nieporuszających się po drogach i stosowania rozpuszczalników. Państwa członkowskie powinny być jednak uprawnione do podejmowania decyzji w sprawie przyjęcia środków służących realizacji zawartych w niniejszej dyrektywie zobowiązań w zakresie redukcji emisji".

3 Artykuł 1 zaskarżonej dyrektywy stanowi:

„1. Aby umożliwić zbliżenie się do osiągnięcia poziomów jakości powietrza, które nie wywołują znacznych negatywnych skutków i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska, niniejsza dyrektywa ustanawia zobowiązania państw członkowskich w zakresie redukcji emisji antropogenicznych zanieczyszczeń do atmosfery: dwutlenku siarki (SO_2), tlenków azotu (NO_x), niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH_3) i pyłu drobnego ($PM_{2,5}$), a także zawiera wymóg sporządzania, przyjmowania i wdrażania krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza oraz monitorowania emisji tych zanieczyszczeń i innych zanieczyszczeń, o których mowa w załączniku I, oraz ich skutków, jak również przekazywania na ten temat informacji.

2. Niniejsza dyrektywa przyczynia się również do osiągnięcia:

a) celów dotyczących jakości powietrza zawartych w ustawodawstwie Unii oraz postępów w dążeniu do realizacji unijnego długoterminowego celu polegającego na osiągnięciu poziomów jakości powietrza zgodnych z wytycznymi w zakresie jakości powietrza opublikowanymi przez Światową Organizację Zdrowia;

b) unijnych celów w dziedzinie różnorodności biologicznej i ekosystemów zgodnych z siódmym programem działań w zakresie środowiska;

c) zwiększonych synergii między unijną polityką w zakresie jakości powietrza a innymi odpowiednimi politykami unijnymi, w szczególności polityką klimatyczno-energetyczną".

4 Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie co najmniej ograniczają swoje roczne emisje antropogeniczne dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i pyłu drobnego zgodnie z krajowymi zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji mającymi zastosowanie od roku 2020 do roku 2029 i począwszy od roku 2030, jak określono w załączniku II.

2. Bez uszczerbku dla ust. 1, państwa członkowskie podejmują niezbędne środki mające na celu ograniczenie emisji […] w 2025 r. Orientacyjne poziomy tych emisji określa się z wykorzystaniem liniowej ścieżki redukcji ustalonej pomiędzy poziomami emisji określonymi w zobowiązaniach w zakresie redukcji emisji na rok 2020 a poziomami emisji określonymi w zobowiązaniach w zakresie redukcji emisji na rok 2030.

Państwa członkowskie mogą realizować nieliniową ścieżkę redukcji, jeżeli jest to bardziej efektywne pod względem ekonomicznym lub technicznym, pod warunkiem że od 2025 r. będą zbliżać się stopniowo do ścieżki liniowej redukcji oraz że nie wpłynie to na żadne zobowiązanie w zakresie redukcji emisji na rok 2030. Państwa członkowskie określają tę nieliniową ścieżkę redukcji i wskazują powody jej realizacji w krajowych programach ograniczania zanieczyszczenia powietrza przekazywanych Komisji zgodnie z art. 10 ust. 1.

Jeżeli ograniczenie emisji na 2025 r. zgodnie z ustaloną ścieżką redukcji nie będzie możliwe, państwa członkowskie wyjaśniają powody tego odstępstwa, a także wskazują środki, które pozwoliłyby państwom członkowskim na powrót do ich ścieżki, w kolejnych raportach metodycznych IIR przedkładanych Komisji zgodnie z art. 10 ust. 2.

[…]".

5 Zgodnie z art. 5 ust. 3 wskazanej dyrektywy:

„Jeżeli w danym roku dane państwo członkowskie, w przypadku którego co najmniej jedno zobowiązanie w zakresie redukcji zawarte w załączniku II zostało określone na poziomie surowszym niż racjonalna pod względem kosztów redukcja określona w sprawozdaniu nr 16, po zrealizowaniu wszystkich racjonalnych pod względem kosztów środków nie może spełnić odpowiednich zobowiązań w zakresie redukcji emisji, to uznaje się, że to państwo członkowskie spełnia dane zobowiązanie w zakresie redukcji emisji przez maksymalnie pięć lat, pod warunkiem że w każdym z tych lat zrekompensuje ono niespełnienie tych zobowiązań przez równoważną redukcję emisji innego zanieczyszczenia określonego w załączniku II".

6 Artykuł 14 ust. 3 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Komisja publikuje na swojej stronie internetowej:

a) podstawowe założenia stosowane w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich przy określaniu ich potencjału w zakresie krajowej redukcji emisji użyte do celów przygotowania sprawozdania nr 16;

[…]".

7 Załącznik II do zaskarżonej dyrektywy zawiera wykaz określający, dla poszczególnych państw członkowskich, krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji w odniesieniu do lat 2020–2019 i od roku 2030.

8 Zgodnie z pkt 1 w części I załącznika III do tej dyrektywy:

„Wstępne krajowe programy ograniczania zanieczyszczenia powietrza, o których mowa w art. 6 i 10, muszą zawierać co najmniej następujące informacje:

[…]

b) warianty strategiczne rozważane w celu wypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji w okresie od roku 2020 do roku 2029 oraz na 2030 r. i na lata następne, jak również dla osiągnięcia średnioterminowych poziomów emisji określonych na 2025 r. oraz w celu dalszej poprawy jakości powietrza, a także analizę tych wariantów wraz z metodą jej przeprowadzenia; w przypadku gdy są dostępne – poszczególne lub łączne skutki strategii i środków dotyczących redukcji emisji, jakości powietrza i środowiska oraz związaną z nimi niepewność;

[…]

d) w stosownych przypadkach – wyjaśnienie powodów, dla których osiągnięcie orientacyjnych poziomów emisji określonych na 2025 r. jest niemożliwe bez pociągania za sobą [wywołania] nieproporcjonalnie wysokich kosztów;

[…]".

Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa

9 Porozumienie międzyinstytucjonalne między 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, zwane dalej „porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa") zawiera tytuł III („Narzędzia lepszego stanowienia prawa"), w ramach którego znajdują się w szczególności pkt 12–15 tego porozumienia. Punkty te mają następujące brzmienie:

„12. [Podpisane] [t]rzy Instytucje zgadzają się, że ocena skutków przyczynia się pozytywnie do poprawy jakości ustawodawstwa Unii.

Ocena skutków jest narzędziem wspomagającym [podpisane] 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 opierać się na dokładnych, obiektywnych i pełnych informacjach i być proporcjonalna, jeśli chodzi o jej zakres i punkt ciężkości.

13. Komisja będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych […].

14. Przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji Parlament Europejski i Rada będą w pełni brać pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję. […].

15. Parlament Europejski i Rada, jeżeli uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego, będą dokonywać oceny skutków w związku z proponowanymi przez siebie istotnymi zmianami wniosku Komisji. Ogólną zasadą będzie przyjmowanie przez Parlament Europejski i Radę oceny skutków sporządzonej przez Komisję jako punktu wyjściowego do dalszych prac. Określenie tego, co stanowi »istotną« zmianę, powinno pozostawać w gestii każdej z Instytucji".

Okoliczności powstania sporu

10 Zaskarżona dyrektywa należy do środków przyjętych przez Unię w dziedzinie emisji antropogenicznych do powietrza oraz jakości powietrza. Wpisuje się ona w politykę strategiczną Unii, która w dniu wydania tej dyrektywy obejmowała między innymi następujące elementy:

– politykę strategiczną w dziedzinie zanieczyszczenia atmosferycznego z 2005 r., wynikającą z szóstego programu działań z 2002 r. przyjętego na mocy decyzji 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustalającej szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.U. 2002, L 242, s. 1);

– akty ustawodawcze Unii wdrażające tę strategię, takie jak dyrektywa 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) i dyrektywa 2001/81, oraz

– działania Unii na szczeblu międzynarodowym, a w szczególności konwencję LRTAP, zatwierdzoną przez Unię decyzją Rady 81/462/EWG z dnia 11 czerwca 1981 r. (Dz.U. 1981, L 171, s. 11), oraz protokół do tej konwencji w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej, przyjęty w dniu 30 listopada 1999 r. (zwany dalej „protokołem z Göteborga"), zatwierdzony przez Unię decyzją Rady 2003/507/WE z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 179, s. 1).

11 Zmieniony protokół z Göteborga został zatwierdzony przez Unię decyzją Rady (UE) 2017/1757 z dnia 17 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017, L 248, s. 3).

12 W roku 2013 Komisja opublikowała zmienioną strategię tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza, z której wynika, że będące efektem zanieczyszczenia powietrza negatywne skutki oraz istotne zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego nadal istnieją. W tym kontekście w dniu 18 grudnia 2013 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych i zmiany dyrektywy 2003/35/WE [COM(2013) 920 final, zwany dalej „projektem dyrektywy"].

13 W projekcie tym krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji na lata 2020 i 2030 zostały ustalone na podstawie danych uwzględnionych przez służby Komisji w ocenie skutków z dnia 18 grudnia 2013 r. [SWD(2013) 531 final, zwanej dalej „oceną skutków"]. W celu sporządzenia oceny skutków Komisja posłużyła się danymi wygenerowanymi za pomocą systemu modelowania zwanego GAINS (dalej jako: „system GAINS"), opracowanego przez Międzynarodowy Instytut Stosowanej Analizy Systemów (International Institute for Applied System Analysis, IIASA), działający w charakterze konsultanta Komisji.

14 Parlament Europejski i Rada przeanalizowały projekt dyrektywy. W ramach Rady, w latach 2014–2016, wskazany projekt i ocena skutków były przedmiotem dyskusji podczas 24 spotkań na szczeblu grupy roboczej, 13 spotkań Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) i czterech spotkań na szczeblu ministerialnym. Co więcej, kolejne prezydencje Rady organizowały nieformalne spotkania dwustronne z każdym z państw członkowskich, częściowo przy wsparciu Komisji, w celu wyjaśnienia konkretnych zagadnień dotyczących poszczególnych państw członkowskich. W tym kontekście dane przedstawione w ocenie skutków zostały zaktualizowane w oparciu o 17 kolejnych sprawozdań IIASA, przy czym każde z nich nosiło tytuł „Sprawozdanie w sprawie strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza" i było opatrzone odpowiednim numerem (od 1 do 16b) (zwane dalej „sprawozdaniami TSAP").

15 W dniu 16 grudnia 2015 r. Rada przyjęła ogólne wytyczne w sprawie projektu dyrektywy. Na początku roku 2016 rozpoczęły się negocjacje z Parlamentem. Nieformalne porozumienie między tymi dwiema instytucjami zostało zatwierdzone przez Coreper w dniu 29 czerwca 2016 r.

16 Podczas posiedzenia Rady w dniu 17 października 2016 r. Rzeczpospolita Polska, Węgry i Rumunia wyraziły obawy co do skutków gospodarczych krajowych zobowiązań do redukcji emisji przewidzianych w projekcie dyrektywy i co do metodologii, którą posłużono się przy ustalaniu tych zobowiązań.

17 Po przeprowadzeniu głosowania w Parlamencie w dniu 23 listopada 2016 r. dyrektywa była przedmiotem głosowania w Radzie, które odbyło się w dniu 8 grudnia 2016 r. Akt ten został przyjęty w Strasburgu w dniu 14 grudnia 2016 r.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

18 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy;

– tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 3 lit. a), załącznika II oraz pkt 1 lit. b) i d) w części I załącznika III do tej dyrektywy; oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

19 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

20 Decyzją z dnia 30 sierpnia 2017 r. Węgry i Rumunia zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rzeczypospolitej Polskiej. W tym samym dniu Komisja została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Parlamentu i Rady.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

21 W ramach zarzutu trzeciego, który należy zbadać w pierwszej kolejności, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Parlament i Rada naruszyły obowiązek dokonania należytej oceny skutków zaskarżonej dyrektywy przed jej przyjęciem.

22 Zgodnie z pkt 13 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny skutków, w przypadku gdy akt prawny może mieć poważne konsekwencje. W myśl pkt 12 tego porozumienia oceny skutków przeprowadzane w ramach procesu legislacyjnego powinny odnosić się do istnienia, skali i konsekwencji danego problemu. Powinny one uwzględniać koszty oraz skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Oceny te powinny także być proporcjonalne jeśli chodzi o ich zakres i punkt ciężkości oraz opierać się na obiektywnych, pełnych i dokładnych informacjach. Zgodnie z wytycznymi Komisji z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa [SWD(2017) 350 final] Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy sektorowej. W efekcie instytucja ta nie dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do treści oceny skutków.

23 Według Rzeczypospolitej Polskiej ocena skutków nie spełnia tych wymogów. Państwo to twierdzi, że koszty związane z krajowymi zobowiązaniami do redukcji emisji ani skutki gospodarcze dla odpowiednich sektorów nie zostały należycie zbadane bądź zostały niedoszacowane. Co więcej, dane uwzględnione przy ocenie pozytywnych skutków zaskarżonej dyrektywy nie są wiarygodne.

24 Uchybienia te dotyczą w szczególności potencjału redukcji emisji i kosztu niezbędnych środków w sektorach produkcji rolnej, transportu indywidualnego i wytwarzania energii elektrycznej. To samo tyczy się modernizacji ogrzewania w gospodarstwach domowych.

25 Ponadto według Rzeczypospolitej Polskiej ocena skutków jest zbyt ogólna, ponieważ zbadano w niej łącznie skutki wynikające ze wszystkich aktów przyjętych w ramach tzw. pakietu powietrznego, a mianowicie zaskarżonej dyrektywy, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (Dz.U. 2015, L 313, s. 1) i decyzji 2017/1757. W ocenie tej nie uwzględniono także specyfiki sytuacji każdego z państw członkowskich.

26 Wobec powyższego oszacowanie kosztów związanych z wdrożeniem zaskarżonej dyrektywy w Polsce nie jest możliwe.

27 Ponadto w trakcie procedury legislacyjnej Parlament i Rada zmieniły istotne elementy projektu dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do poziomu redukcji pyłu drobnego w Polsce. Wobec tego, zgodnie z pkt 15 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, ocenę skutków należało zaktualizować. Ponieważ ocena ta została opracowana w roku 2013, jej aktualizacja była także konieczna, aby upewnić się, czy w odniesieniu do roku 2016 nadal była ona adekwatna.

28 Co więcej, z oceny skutków wynika, że wdrożenie krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji może wymagać zmiany samej struktury zaopatrzenia państw członkowskich w energię. W tym stanie rzeczy zaskarżona dyrektywa powinna była zostać przyjęta jednomyślnie na podstawie art. 192 ust. 2 TFUE, który przewiduje takie kworum przy głosowaniu, w sytuacji gdy dane środki wpływają znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

29 Parlament i Rada wnoszą o oddalenie zarzutu trzeciego.

Ocena Trybunału

30 Na poparcie zarzutu trzeciego Rzeczpospolita Polska podnosi zasadniczo argument, że procedura przyjęcia zaskarżonej dyrektywy była nieprawidłowa z uwagi na luki w ocenie skutków, zwłaszcza w odniesieniu do konsekwencji planowanych środków dla gospodarki państw członkowskich, a w szczególności dla Rzeczypospolitej Polskiej.

31 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że – jak słusznie podnosi Parlament – forma, w jakiej rejestrowane są dane podstawowe uwzględnione przez prawodawcę Unii, jest nieistotna. Prawodawca Unii może uwzględnić nie tylko ocenę skutków, ale także wszelkie inne źródła informacji (zob. analogicznie wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 36, 37, 40; a także z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 64–66).

32 W celu przyjęcia zaskarżonej dyrektywy prawodawca Unii oparł się na ocenie skutków, na danych zawartych w systemie GAINS, na sprawozdaniach TSAP, a także na analizie wrażliwości, której streszczenie przedstawiono w dokumencie Rady nr 11265/16 z dnia 14 lipca 2016 r.

33 Przede wszystkim, co się tyczy oceny skutków – jak wskazują Rada i Komisja – przedstawiono w niej koszty związane z wykonaniem zobowiązań ciążących na każdym z państw członkowskich w odniesieniu do każdego z przewidywanych wariantów, wyrażone w milionach euro oraz jako odsetek produktu krajowego brutto (PKB). Koszty związane z wykonaniem zobowiązań zostały także przedstawione dla każdego sektora gospodarki na poziomie Unii.

34 W ocenie skutków przeanalizowano pięć wariantów strategicznych, które różnią się przewidywanym poziomem redukcji emisji. W odniesieniu do każdego z wariantów przedstawiono, na podstawie szacunków i prognoz, ocenę inwestycji niezbędnych do realizacji danego wariantu, jak również wynikających z owej realizacji korzyści bezpośrednich i korzyści innego rodzaju.

35 Następnie, co się tyczy systemu GAINS, jak zauważyła Rada, system ten pozwala na analizę satysfakcjonujących pod względem stosunku wydajności do kosztów strategii kontroli emisji, odtwarzających w jak największym stopniu historyczne emisje i tworzących na tej podstawie prognozy emisji niektórych zanieczyszczeń powietrza dla każdego z państw. Wykorzystywane w tym celu dane to dane pochodzące z międzynarodowych statystyk dotyczących energii i przemysłu, a także wykazy emisji i dane dostarczone przez same zainteresowane państwa. Modus operandi systemu GAINS polega na udostępnianiu państwom członkowskim wszystkich danych umożliwiających przedstawienie dowodów na poparcie alternatywnych założeń przedstawionych do zbadania. Ocena skutków zawiera odniesienia do zaktualizowanego stanu rzeczy. Szczegółowe dane na temat parametrów zastosowanych dla poszczególnych sektorów w poszczególnych państwach członkowskich zostały opublikowane na stronie internetowej GAINS, tak aby każde z państw mogło ustalić, jakie konkretne założenia zostały przyjęte w odniesieniu do jego sytuacji.

36 W tym względzie Komisja słusznie zauważa, że system GAINS dostarcza szczegółowych informacji na temat każdego sektora działalności gospodarczej każdego z państw członkowskich, w odniesieniu do wytwarzanych emisji, możliwości ograniczenia tych emisji oraz kosztów związanych z takim ograniczeniem.

37 Jak podkreśla Parlament, dane te zostały przeanalizowane w ścisłej współpracy z krajowymi władzami i ekspertami. Bezsporne jest zresztą to, że państwa członkowskie miały dostęp do systemu GAINS oraz do sprawozdań TSAP sporządzonych przez IIASA.

38 Ponadto z uwag Parlamentu i Rady, wspieranych przez Komisję, wynika, że IIASA uaktualnił swoje obliczenia po opublikowaniu oceny skutków i w tych ramach przyjął sprawozdania TSAP nr 11–16b. Aby wyeliminować pewne stwierdzone różnice między założeniami krajowymi a założeniami IIASA, instytut ten opublikował sprawozdania TSAP nr 13 i 14 oraz ponownie obliczył zobowiązania w zakresie redukcji emisji w sprawozdaniu TSAP nr 16. W skardze Rzeczpospolita Polska przyznaje zresztą, że analiza różnic między szacunkami sporządzonymi przez poszczególne państwa członkowskie a szacunkami sporządzonymi przez IIASA została opublikowana w kilku sprawozdaniach TSAP.

39 Jak wskazała Rada, popierana przez Komisję, państwa członkowskie miały również możliwość przedstawienia swoich stanowisk w sprawie różnic między ich szacunkami kosztów a szacunkami dokonanymi przez IIASA w kontekście dwustronnych rozmów prowadzonych przez prezydencję Rady. Wynik tych rozmów jest przedmiotem sprawozdania TSAP nr 16, czego Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje.

40 Przeprowadzona została wreszcie analiza wrażliwości w celu ostatecznego ustalenia zakresu krajowych zobowiązań do redukcji emisji, w odniesieniu do okresu od 2020 r. do 2029 r. i od 2030 r., określonych w załączniku II do zaskarżonej dyrektywy. Jak wskazano w pkt 32 niniejszego wyroku, dokument Rady nr 11265/16 z dnia 14 lipca 2016 r. zawiera streszczenie tej analizy. Jej pełna wersja została przekazana polskim władzom w dniu 13 maja 2016 r., na co zwróciła uwagę Komisja. W ramach tej analizy wrażliwości zbadano, czy wykorzystanie własnych szacunków państw członkowskich w odniesieniu do niektórych założeń wpłynęłoby na wykonalność zobowiązań w zakresie redukcji emisji zaproponowanych w sprawozdaniu TSAP nr 16.

41 Z powyższych rozważań wynika, że Rzeczpospolita Polska bezzasadnie twierdzi, że dane uwzględnione przez prawodawcę Unii w celu przyjęcia zaskarżonej dyrektywy są niekompletne w odniesieniu do szczególnej sytuacji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ dane te zostały opracowane przez IIASA wspólnie z przedstawicielami tego państwa członkowskiego, w szczególności na podstawie danych dostarczonych przez owych przedstawicieli. Ponadto, jak wynika z dokumentu Rady 11265/16 z dnia 14 lipca 2016 r. (s. 66 i 67), Rzeczpospolita Polska nie dostarczyła wszystkich wymaganych informacji dotyczących niektórych substancji zanieczyszczających objętych zaskarżoną dyrektywą.

42 Z tych samych powodów oraz w szczególności ze względu na to, że prawodawca Unii oparł się również na innych informacjach, które miał do dyspozycji, argumenty Rzeczypospolitej Polskiej zmierzające do wykazania, że ocena skutków była nieprecyzyjna, niewystarczająca i zbyt ogólna, nie zasługują na uwzględnienie.

43 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, według której Parlament i Rada zmieniły istotne elementy projektu dyrektywy i w związku z tym powinny były dokonać aktualizacji oceny skutków zgodnie z pkt 15 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, wystarczy stwierdzić, że w każdym wypadku przepis ten nie nakłada na właściwe instytucje żadnego kategorycznego obowiązku. Przewiduje on jedynie możliwość dokonania takiej aktualizacji, jeżeli Parlament i Rada „uznają to za stosowne i konieczne dla procesu legislacyjnego".

44 W żadnym razie Rzeczpospolita Polska nie może zarzucać Parlamentowi i Radzie przyjęcia zaskarżonej dyrektywy na podstawie danych, które nie są już aktualne. Procesowi decyzyjnemu stale towarzyszyły bowiem aktualizacje dostępnych danych, o czym świadczą w szczególności sprawozdania TSAP i analiza wrażliwości, o których wspomniano poprzednich punktach niniejszego wyroku.

45 Z powyższych rozważań wynika, że w trakcie procesu legislacyjnego Parlament i Rada wzięły pod uwagę dostępne dane naukowe i informacje w celu rzeczywistego skorzystania z przysługujących im uprawnień dyskrecjonalnych.

46 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do twierdzeń Rzeczypospolitej Polskiej, według których zaskarżona dyrektywa powinna była zostać przyjęta nie na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE ust. 1, lecz na podstawie art. 192 ust. 2 TFUE, w ramach analizy rozpatrywanego zarzutu należy oddalić je jako bezskuteczne. Poprzez swój trzeci zarzut Rzeczpospolita Polska stara się bowiem wykazać jedynie niepełny charakter oceny skutków, nie kwestionując przy tym wyboru podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy.

47 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego

Argumentacja stron

48 W ramach zarzutów pierwszego i drugiego Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Parlament i Rada naruszyły zasady lojalnej współpracy, przejrzystości i otwartości, a także obowiązek uzasadnienia aktów prawnych.

49 Z jednej strony w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej negocjacje w sprawie krajowych zobowiązań do redukcji emisji byłyby dyskryminujące i nieprzejrzyste, a z drugiej strony państwo to zostało pozbawione gwarancji proceduralnych, takich jak możliwość weryfikacji założeń leżących u podstaw tych zobowiązań.

50 Z wyroku z dnia 24 czerwca 1992 r., Komisja/Grecja (C-137/91, EU:C:1992:272) wynika, że zasada lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TFUE, może stanowić autonomiczną podstawę skargi przed Trybunałem, a w myśl wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435) naruszenie tej zasady pozwala na stwierdzenie nieważności aktu prawa Unii, nawet w przypadku braku naruszenia procedury prawodawczej przewidzianej w traktacie FUE.

51 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry i Rumunię, stoi na stanowisku, że dla pełnego poszanowania zasady lojalnej współpracy w ramach procedury prowadzącej do przyjęcia aktu prawa Unii Rada jest zobowiązana przedstawić wszystkim państwom członkowskim, na etapie prac

przygotowawczych, informacje umożliwiające zrozumienie skutków takiego aktu. Wykładnia taka znajduje potwierdzenie w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 107).

52 Ponadto zasady lojalnej współpracy, przejrzystości i otwartości, jak również obowiązek uzasadnienia mają zastosowanie do procesu legislacyjnego i zapewniają jego właściwy przebieg, co wynika z porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

53 Rzeczpospolita Polska wskazuje, że w trakcie całej procedury prowadzącej do przyjęcia zaskarżonej dyrektywy zgłaszała zastrzeżenia co do przebiegu negocjacji. Żądała także przedstawienia dodatkowych informacji, podnosząc, że założenia i dane wykorzystane do określenia krajowych zobowiązań do redukcji emisji miały być częściowo nieznane.

54 Niektóre istotne informacje miałyby bowiem nie być zawarte ani w systemie GAINS, ani w publikacjach IIASA. W szczególności Rzeczpospolita Polska nie mogła zweryfikować pewnych założeń dotyczących przyporządkowania źródeł zanieczyszczenia powietrza do poszczególnych sektorów, założeń dotyczących rozwoju gospodarki państw członkowskich oraz prognoz dotyczących wielkości emisji przyjętych w perspektywie roku 2030. Nie zostało ujawnione ani to, w jaki ogólny cel ochrony zdrowia został przeliczony na zobowiązania do redukcji emisji, ani to, w jaki sposób zobowiązania te zostały określone dla każdego państwa członkowskiego. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że bezskutecznie domagała się przedstawienia opisu poszczególnych podkategorii rozpatrywanych źródeł emisji.

55 Wobec braku dostępu do wszystkich przyjętych założeń, narzędzi modelowych, programowania i parametrów system GAINS nie był w stanie wypełnić tych luk. To samo odnosi się do modelu zwanego „Primes”, wykorzystywanego przez Komisję do generowania danych wejściowych do systemu GAINS. Jeśli chodzi o dokument Rady nr 11265/16 z dnia 14 lipca 2016 r., także i on nie zawiera niezbędnych informacji, lecz jedynie krótki opis zastosowanej metodologii.

56 Na poparcie żądań Rzeczypospolitej Polskiej Rumunia podnosi, że dokument Rady nr 11265/16 z dnia 14 lipca 2016 r. nie zawiera wszystkich informacji technicznych uzasadniających nałożone na Rzeczpospolitą Polską zobowiązania w zakresie redukcji emisji. Co więcej, dokument został przekazany zbyt późno, a mianowicie po przeprowadzonym w Radzie w dniu 29 czerwca 2016 r. głosowaniu dotyczącym projektu dyrektywy.

57 Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej błędne są pewne podstawowe założenia, w szczególności te odnoszące się do tempa wymiany pojazdów wyposażonych w silniki spalinowe oraz do emisji amoniaku w rolnictwie. Komisja nie skorygowała tych błędów, chociaż domagała się tego Rzeczpospolita Polska.

58 Rzeczpospolita Polska uważa, że mimo zgłaszanych przez nią zastrzeżeń problemy, na które zwróciła uwagę, nie zostały uwzględnione przez Radę, która naruszyła w ten sposób jej prawo do pełnego udziału w procedurze prawodawczej.

59 Elementem zasady lojalnej współpracy jest prawo do bycia wysłuchanym, umożliwiające stronie, której dotyczy niekorzystny dla niej akt, skuteczne przedstawienie jej stanowiska. Prawo to zostało naruszone, ponieważ Rzeczpospolita Polska nie mogła poznać społeczno-gospodarczych skutków nałożonych na państwa członkowskie zobowiązań do redukcji emisji.

60 Według Rzeczpospolitej Polskiej zasada lojalnej współpracy wymaga również współpracy w dobrej wierze między instytucjami a państwami członkowskimi, które powinny akceptować rozważane rozwiązania i uwzględniane w tym celu dane. Instytucje są zobowiązane do prowadzenia dialogu z Rzeczpospolitą Polską i do podania powodów odrzucenia zastrzeżeń zgłoszonych przez to państwo członkowskie. W tym kontekście samo odesłanie do modeli analitycznych w systemie GAINS lub do innych dokumentów IIASA, dostępnych dla wszystkich państw członkowskich, nie jest wystarczające.

61 Ponadto Rumunia twierdzi, że zasada przejrzystości została wyrażona w art. 19 ust. 1 decyzji Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotyczącej przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. 2009, L 325, s. 35, zwanej dalej „regulaminem wewnętrznym Rady"). Zakres tej zasady został skonkretyzowany w art. 20 wskazanego regulaminu, w związku z załącznikiem V do tego aktu, który stanowi, że „[w] ramach przygotowań do obrad Komitetu Stałych Przedstawicieli prezydencja jak najszybciej przekazuje delegacjom wszelkie informacje konieczne do starannego przygotowania tych obrad".

62 W niniejszej sprawie czas, jaki upłynął od chwili podania do wiadomości, w dniu 28 czerwca 2016 r., nowej propozycji treści załącznika II do zaskarżonej dyrektywy do chwili zatwierdzenia tej propozycji na szczeblu Coreperu, w dniu 29 czerwca 2016 r., w celu zawarcia porozumienia z Parlamentem, nie pozwolił, zdaniem Rumunii, na staranne przygotowanie obrad. Ponadto metodyka obliczania zobowiązań krajowych miała zostać podana do wiadomości państw członkowskich dopiero w dniu 18 lipca 2016 r.

63 Zdaniem Rumunii ustalenia tego nie podważa okoliczność, że zaskarżona dyrektywa została przyjęta w wyniku głosowania w Radzie przeprowadzonego dopiero w dniu 8 grudnia 2016 r., ponieważ po głosowaniu w dniu 29 czerwca 2016 r. państwa członkowskie zostały de facto pozbawione możliwości przedstawiania swoich stanowisk.

64 Ponadto Rumunia uważa, że przepisy art. 5 załącznika II do regulaminu wewnętrznego Rady, które przewidują stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43), nie były przestrzegane przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie informacji złożonych przez Rzeczpospolitą Polską.

65 Parlament i Rada stoją na stanowisku, że zarzuty te należy oddalić.

Ocena Trybunału

66 Jak wynika w szczególności z argumentów przytoczonych zasadniczo w pkt 51, 52 i 58–60 niniejszego wyroku, powołując się na naruszenie zasady przejrzystości, prawa do bycia wysłuchanym oraz obowiązku uzasadnienia, Rzeczpospolita Polska pragnie jedynie zilustrować obowiązki, jakie instytucje Unii powinny wypełnić w toku procesu legislacyjnego zgodnie z zasadą lojalnej współpracy. Argumenty podniesione przez to państwo członkowskie na poparcie zarzutów pierwszego i drugiego należy zatem ocenić w świetle tej ostatniej zasady.

67 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

68 Należy zatem zbadać, uwzględniając wynikający z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy przebieg procesu decyzyjnego, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, czy Parlament i Rada uchybiły ciążącemu na nich obowiązkowi lojalnej współpracy.

69 W tym względzie, jak wynika z pkt 14 niniejszego wyroku, w latach 2014–2016 projekt dyrektywy i ocena skutków były przedmiotem dyskusji w Radzie na 24 posiedzeniach na poziomie grupy roboczej, na 13 posiedzeniach Coreperu i czterech posiedzeniach ministerialnych. Co więcej, kolejne prezydencje Rady organizowały nieformalne spotkania dwustronne z każdym z państw członkowskich, częściowo przy wsparciu Komisji.

70 Ponadto, jak wynika z pkt 32–41 niniejszego wyroku, w trakcie procesu legislacyjnego Rzeczpospolita Polska miała dostęp do wszystkich dokumentów, na których prawodawca Unii oparł się w celu przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, oraz mogła przedstawić swoje uwagi na temat danych zawartych w tych dokumentach i przyjętych w nich założeń.

71 Ustalenia tego nie podważa twierdzenie Rumunii, że dokument Rady nr 11265/16 z dnia 14 lipca 2016 r. został przekazany Rzeczypospolitej Polskiej zbyt późno. Dokument ten był bowiem dostępny już kilka miesięcy przed przyjęciem przez Radę, w dniu 8 grudnia 2016 r., zaskarżonej dyrektywy.

72 Rzeczpospolita Polska utrzymuje ponadto, że informacje, jakie prawodawca Unii i państwa członkowskie mieli do dyspozycji w toku procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, nie były wystarczające, aby zrozumieć wszystkie skutki tej dyrektywy, względnie część tych informacji była błędna.

73 Jednakże w dziedzinach, w których prawodawca Unii dysponuje znacznymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi, Trybunał bada jedynie, czy autorzy zaskarżonego aktu są w stanie wykazać, że akt ten został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, i przedstawić w tym celu podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów tego aktu i na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrecjonalnych (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 151–153). Z pkt 45 niniejszego wyroku wynika jednak jasno, że prawodawca Unii skutecznie wywiązał się z tego obowiązku, uwzględniając wszystkie liczne dane, które były dostępne.

74 Obowiązek lojalnej współpracy nie może mieć szerszego zakresu, w tym sensie, że miałby on skutkować zmuszeniem prawodawcy Unii, w każdych okolicznościach, do przedstawienia, na wniosek państwa członkowskiego, rzekomo brakujących dokumentów i informacji lub do skorygowania informacji, którymi dysponuje, zanim będzie mógł przystąpić do przyjęcia aktu. Taka wykładnia mogłaby bowiem uniemożliwić instytucjom korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych i zablokować proces legislacyjny.

75 Prawdą jest oczywiście, że obowiązek lojalnej współpracy obejmuje obowiązek wzajemnej pomocy, co oznacza w szczególności wymianę istotnych informacji między instytucjami i państwami członkowskimi w procesie legislacyjnym. Obowiązek ten nie może jednak skutkować umożliwieniem jednemu z tych państw, w przypadku braku zgody co do tego, czy dostępne dane są wystarczające, istotne lub dokładne, zakwestionowania legalności procesu decyzyjnego jedynie z tego powodu.

76 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że przyjęcie aktu ustawodawczego w sposób zgodny z właściwymi postanowieniami traktatu FUE, pomimo sprzeciwu mniejszości państw członkowskich, nie może stanowić naruszenia obowiązku lojalnej współpracy spoczywającego na Parlamencie i Radzie (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 października 1992 r., Portugalia i Hiszpania/Rada, C-63/90 i C-67/90, EU:C:1992:381, pkt 53; a także z dnia 23 listopada 1999 r., Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:574, pkt 66).

77 Wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:935) nie pozwala na podważenie tego stwierdzenia, gdyż w jego pkt 107, na który powołuje się Rzeczpospolita Polska, Trybunał zbadał jedynie kwestię, czy w świetle zasady lojalnej współpracy proces decyzyjny, który doprowadził do przyjęcia aktu zaskarżonego w sprawie, w której zapadł ów wyrok, został przeprowadzony z wymaganą szybkością, zważywszy na okoliczności mające znaczenie dla tej sprawy.

78 W odniesieniu do przedstawionej zasadniczo w pkt 61–63 niniejszego wyroku argumentacji Rumunii, według której procedura legislacyjna nie została przeprowadzona zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady ze względu na zbyt późne przekazanie niektórych informacji i dokumentów, należy wskazać, że w ramach zarzutów pierwszego i drugiego Rzeczpospolita Polska podnosi, iż nie dysponowała informacjami niezbędnymi do skutecznego uczestnictwa w procedurze, która

doprowadziła do przyjęcia zaskarżonej dyrektywy. Państwo to nie twierdzi natomiast, że doszło do naruszenia regulaminu wewnętrznego Rady ani że informacje lub dokumenty zostały mu przekazane zbyt późno.

79 W tym względzie należy przypomnieć, że uczestnik, który na podstawie art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dopuszczony do sprawy w charakterze interwenienta w sporze przed Trybunałem, nie może zmieniać przedmiotu skargi, który został zakreślony przez żądania i zarzuty stron sporu. Wynika stąd, że dopuszczalne są jedynie te argumenty interwenienta, które wpisują się w ramy wyznaczone przez te żądania i zarzuty (wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 27).

80 Tę przedstawioną przez Rumunię argumentację należy zatem oddalić.

81 To samo odnosi się do argumentacji Rumunii dotyczącej naruszenia rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ Rzeczpospolita Polska nie twierdzi, że skierowała do Rady wniosek o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia 1049/2001 ani że Parlament i Rada naruszyły to rozporządzenie.

82 Wobec powyższego zarzuty pierwszy i drugi, które podniosła Rzeczpospolita Polska, należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

83 W ramach zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przewidziane w zaskarżonej dyrektywie środki niezbędne do wykonania krajowych zobowiązań do redukcji emisji mogą mieć, w odniesieniu do tego państwa, niekorzystne skutki dla określonych sektorów oraz pociągać za sobą szczególnie wysokie koszty społeczno-gospodarcze. Prawodawca Unii nie uwzględnił tego faktu, a tym samym, przyjmując zaskarżoną dyrektywę, popełnił oczywisty błąd stanowiący naruszenie wyrażonej w art. 5 ust. 4 TUE zasady proporcjonalności.

84 Państwo to uważa, że kontrola proporcjonalności danego środka przez Trybunał nie ogranicza się do oczywistych błędów, lecz obejmuje zarówno wyważenie wchodzących w grę interesów, jak i ocenę adekwatności kwestionowanych środków, konieczności ich zastosowania oraz zdolności państw członkowskich do ich wdrożenia. Trybunał powinien również zbadać, czy istnieją mniej restrykcyjne rozwiązania, jaki jest stosunek kosztów do zamierzonego celu, a także jakie są możliwości zmniejszenia obciążeń ponoszonych przez podmioty gospodarcze.

85 Układu odniesienia na potrzeby przeprowadzenia tej analizy nie może stanowić zmieniony protokół z Göteborga, o którym mowa w preambule zaskarżonej dyrektywy. Nie został on ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie i nie jest elementem porządku prawnego Unii.

86 Co się tyczy kosztów wdrożenia zaskarżonej dyrektywy, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że w odniesieniu do niej koszty te wynoszą około 557 mln EUR rocznie, poza kosztami związanymi z wdrożeniem dyrektywy 2008/50. Wskazane koszty oraz negatywne skutki krajowych zobowiązań do redukcji emisji dla sektorów przemysłowych i nieprzemysłowych, a mianowicie transportu, rolnictwa i sektora miejskich gospodarstw domowych, wyraźnie przewyższają płynące z nich korzyści.

87 W sektorze rolnictwa ponad dwie trzecie gospodarstw rolnych mają stanowić gospodarstwa małe, które mogłoby zostać zwolnione ze środków mających na celu redukcję emisji amoniaku, zgodnie z pkt C części 2 załącznika III do zaskarżonej dyrektywy. W związku z tym cały ciężar tych środków miałby zostać poniesiony przez jedną trzecią krajowych gospodarstw rolnych. W sektorze transportu

znaczna część polskiej floty pojazdów to pojazdy mające więcej niż 10 lat. Ich zastąpienie miałoby generować koszty rzędu 1,3 mld–3,9 mld EUR, przy czym działanie takie nie umożliwia osiągnięcia wymaganego poziomu redukcji emisji. Koszt wymiany domowych urządzeń grzewczych wyniósłby w skali całego kraju około 12,7 mld EUR. Ponadto rezygnacja z wykorzystania węgla, który ma być najtańszym źródłem energii, znacznie zwiększyłaby cenę energii.

88 Ze względu na strukturę tych sektorów redukcja emisji zgodnie z zaskarżoną dyrektywą byłaby szczególnie dotkliwa dla osób o niskich dochodach. Rzeczpospolita Polska nie jest w stanie nałożyć tego obciążenia na inne osoby. W szczególności zasada „zanieczyszczający płaci" oraz zasada równego traktowania sprzeciwiają się przeniesieniu odpowiedzialności na duże gospodarstwa rolne. Powstaje zatem zagrożenie dla konkurencyjności małych gospodarstw rolnych.

89 Ponadto państwo to twierdzi, że krajowe zobowiązania do redukcji emisji oraz wyznaczenie krótkiego terminu na ich wdrożenie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu wyznaczonego przez prawodawcę Unii. To samo tyczy się nałożonego na państwa członkowskie obowiązku określania od 2025 r. orientacyjnego poziomu emisji w oparciu o liniową ścieżkę redukcji, wytyczoną na podstawie zobowiązań do redukcji emisji z jednej strony na rok 2020, a z drugiej strony na rok 2030. Mechanizm stopniowego realizowania zobowiązań w latach 2030–2035 miałby być możliwy i pozwalać na rozłożenie kosztów w czasie. Co więcej, koszty te mogłyby okazać się niższe, ponieważ ceny technologii mogą z czasem ulec obniżeniu.

90 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej wiążący charakter harmonogramu przewidzianego w zaskarżonej dyrektywie jest zresztą sprzeczny z art. 288 TFUE, w myśl którego dyrektywa pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru formy i środków służących jej wdrożeniu.

91 Mechanizm elastyczności przewidziany w art. 5 ust. 3 zaskarżonej dyrektywy nie łagodzi zakresu krajowych zobowiązań do redukcji emisji, ponieważ warunki stosowania tego mechanizmu są zbyt restrykcyjne.

92 Analiza proporcjonalności zaskarżonej dyrektywy miałaby świadczyć ponadto o tym, że Rzeczpospolita Polska musi ponosić większe obciążenia niż pozostałe państwa członkowskie. W odniesieniu do redukcji emisji amoniaku celem wyznaczonym Rzeczypospolitej Polskiej jest zmniejszenie tych emisji o 17%, podczas gdy na poziomie Unii wartość ta wynosi średnio około 13%. W odniesieniu do pyłu drobnego ($PM_{2,5}$) oczekuje się, że Rzeczpospolita Polska zmniejszy jego emisję o 58%, podczas gdy średnia wielkość redukcji wynosi 27%. Prawdą jest, że potencjał redukcji emisji w Polsce jest wysoki. Nie może to jednak uzasadniać nałożenia na to państwo członkowskie nieproporcjonalnych zobowiązań.

93 Parlament i Rada stoją na stanowisku, że zarzut ten powinien zostać oddalony.

Ocena Trybunału

94 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować rozwiązania najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. w szczególności wyroki: z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 78; a także z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 206).

95 Co się tyczy kontroli sądowej przestrzegania tej zasady, w złożonych sprawach dotyczących rozwoju technicznego prawodawca Unii dysponuje, w celu określenia charakteru i zakresu stosowania przyjmowanych przez niego przepisów, szerokim zakresem uznania, w szczególności w odniesieniu do wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym. Kontrola sądu Unii powinna natomiast ograniczać się do zbadania, czy wykonanie tego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy prawodawca w sposób oczywisty nie przekroczył granic przysługującego mu uznania. W tym kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swoją oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny dokonanej prawodawcy Unii, któremu traktat powierzył to zadanie (wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 150).

96 W świetle powyższych rozważań należy ustalić, czy przyjmując środki, o których mowa w zaskarżonej dyrektywie, prawodawca Unii nie popełnił oczywistego błędu i czy wynikające z nich dla niektórych podmiotów gospodarczych niedogodności nie są niewspółmierne do osiąganych korzyści (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 170).

97 Jak wynika z motywu 1 zaskarżonej dyrektywy, pomimo poczynionych już w Unii postępów w zakresie antropogenicznych emisji do atmosfery i jakości powietrza nadal występują poważne negatywne skutki i zagrożenia związane ze zdrowiem ludzi i środowiskiem. Zgodnie z motywem 8 tej dyrektywy jej wdrożenie przez państwa członkowskie powinno także przyczynić się do osiągnięcia określonych w przepisach prawa Unii celów dotyczących jakości powietrza oraz do postępów w dążeniu do realizacji długoterminowego celu Unii polegającego na osiągnięciu poziomów jakości powietrza zgodnych z wytycznymi w zakresie jakości powietrza opublikowanymi przez Światową Organizację Zdrowia (WHO).

98 Zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 4 tej dyrektywy przewiduje ona szereg środków umożliwiających zbliżenie się do osiągnięcia poziomów jakości powietrza, które nie wywołują znacznych negatywnych skutków i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska, a w szczególności redukcję emisji w dwóch etapach, to jest w latach 2020–2029 oraz od 2030 r.

99 Z motywu 7 zaskarżonej dyrektywy wynika, że krajowe zobowiązania do redukcji emisji na lata 2020–2029, określone w załączniku II do tej dyrektywy, powinny umożliwić Unii wywiązanie się z międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich i Unii. Zobowiązania te są bowiem identyczne z tymi, które określono w zmienionym protokole z Göteborga, który, jak wskazano w pkt 11 niniejszego wyroku, został zatwierdzony w imieniu Unii decyzją 2017/1757.

100 Ponadto z oceny skutków wynika, że krajowe zobowiązania do redukcji emisji na lata 2020–2029 mogłyby zostać zrealizowane, gdyby unijne przepisy dotyczące jakości powietrza obowiązujące w 2012 r. zostały w pełni wdrożone.

101 Jak stanowi motyw 14 zaskarżonej dyrektywy, krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji określone w tej dyrektywie w perspektywie roku 2030, opierają się w szczególności na szacowanym potencjale każdego państwa członkowskiego w zakresie redukcji, na technicznej analizie różnic między szacunkami krajowymi a szacunkami zawartymi w sprawozdaniu TSAP nr 16 oraz na założeniu politycznym, by utrzymać do 2030 r. (w porównaniu z 2005 r.) poziom redukcji ogólnego wpływu na zdrowie jak najbliższy poziomowi zawartemu w projekcie dyrektywy.

102 Aby umożliwić osiągnięcie tego ostatniego celu, art. 4 ust. 2 tej dyrektywy, interpretowany w świetle jej motywu 13, przewiduje mechanizm mający zapewnić widoczne postępy na drodze do osiągnięcia poziomu redukcji emisji obowiązującego od roku 2030. Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby krajowe emisje w 2025 r. odpowiadały poziomowi, który wynika z liniowej ścieżki redukcji między zobowiązaniami na rok 2020 i tymi na rok 2030. W ten sposób zaskarżona dyrektywa przyczynia się do stopniowej i ciągłej redukcji emisji.

103 W świetle wszystkich tych rozważań nie wydaje się, by prawodawca Unii popełnił oczywisty błąd, nakładając na państwa członkowskie obowiązek co najmniej ograniczenia ich rocznych emisji antropogenicznych dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i pyłu drobnego zgodnie z krajowymi zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji mającymi zastosowanie od roku 2020 do roku 2029 i począwszy od roku 2030, wspomnianymi w załączniku II do zaskarżonej dyrektywy.

104 Stwierdzenia tego nie jest w stanie podważyć argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, według której negatywne skutki, jakie wynikają dla tego państwa z zastosowania się do tych zobowiązań w sektorach rolnictwa i transportu, a także dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, są nieproporcjonalne.

105 Należy bowiem stwierdzić, jak uczyniły to Parlament i Rada, że zaskarżona dyrektywa nie określa ani podziału kosztów związanych z realizacją zobowiązań w zakresie redukcji emisji, ani źródła ich finansowania, co wynika z motywu 19 tej dyrektywy.

106 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 samo 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 167).

107 W tym względzie należy stwierdzić, jak wynika już z pkt 32–40 niniejszego wyroku, że Parlament i Rada nie pominęły kosztów społeczno-ekonomicznych związanych z wdrażaniem zaskarżonej dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej. Wręcz przeciwnie, na podstawie wszystkich informacji, jakimi instytucje te dysponowały, uznały one, że koszty związane z wdrożeniem tej dyrektywy były znacząco niższe niż płynące z jej wdrożenia korzyści społeczno-gospodarcze. Do korzyści tych należą na przykład obniżenie kosztów opieki zdrowotnej, poprawa wydajności, zmniejszenie szkód w budynkach, większe zbiory i wydłużenie średniego czasu trwania życia w dobrym zdrowiu.

108 Ponadto z motywów 9 i 10 tej dyrektywy wynika, że ma ona umożliwić osiągnięcie, w sposób racjonalny pod względem kosztów, celów dotyczących jakości powietrza ustanowionych w prawie Unii i że przyczynia się ona do zmniejszenia kosztów zanieczyszczenia powietrza w Unii związanych z ochroną zdrowia, poprawiając dobrostan obywateli Unii.

109 Jak wynika z pkt 34 niniejszego wyroku, w ocenie skutków jest mowa o kosztach i korzyściach, jakie wiążą się odpowiednio z pięcioma wariantami strategicznymi. Rada potwierdziła, że przyjęty został wariant „6C”. W szczególności z załącznika 7 do oceny skutków wynika, że wariant ten, pod względem kosztów i korzyści, był wariantem, którego wdrożenie mogłoby przynieść największe korzyści netto. Jak wskazuje Komisja, wariant 6C przewidywał ustanowienie globalnego zobowiązania do redukcji emisji na 2025 r. na poziomie 75% zmniejszenia luki („gap closure”) w stosunku do wytycznych WHO dotyczących wpływu pyłu drobnego ($PM_{2,5}$) na zdrowie ludzi.

110 Komisja podnosi ponadto, że projekt dyrektywy przewidywał mniej ambitne zmniejszenie luki, wynoszące 67% w dłuższym okresie, a mianowicie do roku 2030, co według szacunków miało z jednej strony zmniejszyć o 40% obciążenie kosztami w dwóch najbardziej dotkniętych sektorach, to jest sektorach rolnictwa i rafinacji, a z drugiej strony zmniejszyć łączne koszty związane z ograniczeniem zanieczyszczenia powietrza o 25% w stosunku do kosztów przedstawionych w ocenie skutków.

111 Podczas negocjacji w Radzie ogólny poziom zobowiązań do redukcji emisji został jeszcze bardziej zmniejszony, co Rzeczpospolita Polska sama przyznała w swej skardze. Jak potwierdziła to również Komisja, projekt dyrektywy przewidywał w perspektywie 2030 r. ogólny cel ograniczenia liczby

przedwczesnych zgonów z powodu niskiej jakości powietrza w Europie do 52% w stosunku do liczby tego typu zgonów odnotowanych w 2005 r. Podczas negocjacji w Radzie cel ten został zmniejszony do 49,6%. Na tej podstawie w dniu 23 listopada 2016 r. Parlament przyjął stanowisko w sprawie projektu dyrektywy, które zostało zatwierdzone przez Radę w dniu 8 grudnia 2016 r.

112 Z rozdziału 6 oceny skutków i z załącznika 8 do tego dokumentu wynika ponadto, że podział wysiłków między państwa członkowskie nie jest w sposób oczywisty niezrównoważony. Prawdą jest, że aby osiągnąć cele wyznaczone w ramach wariantu 6C, w Szwecji przewidziano inwestycje w wysokości 0,003% PKB, a w Bułgarii – 0,168% PKB. Różnica ta odzwierciedla jednak zarówno różne poziomy PKB w ramach Unii, jak i wysiłki podjęte już w niektórych państwach członkowskich. Rada słusznie zauważa w tym względzie, że związek między historycznym poziomem emisji a poziomem wysiłków wymaganych na mocy zaskarżonej dyrektywy jest zgodny z zasadą „zanieczyszczający płaci".

113 Wystarczy zresztą zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska ogranicza się do krytyki wysokich kosztów wynikających z krajowych zobowiązań do redukcji emisji, nie uwzględniając przy tym korzyści, o których mowa w pkt 107 niniejszego wyroku. Państwo to nie wykazało również, że owe zobowiązania wykraczają poza to, co jest konieczne w stosunku do celów zaskarżonej dyrektywy, ani nie przedstawiło elementów, które pozwalałyby uznać, że mniej uciążliwe zobowiązania również umożliwiłyby osiągniecie tych celów.

114 Krytyczne uwagi Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące przyjęcia roku 2030 r. za datę rozpoczęcia zwiększania poziomu redukcji emisji muszą zostać odrzucone z tych samych względów co te, które przedstawiono w pkt 113 niniejszego wyroku. W szczególności fakt, że odroczenie tej daty pozwala na rozłożenie kosztów w czasie, nie wystarcza do stwierdzenia, że wybór dokonany przez prawodawcę Unii w oczywisty sposób pociąga za sobą nieproporcjonalnie duże konsekwencje dla tego państwa członkowskiego. To samo odnosi się do założenia, że koszty technologii umożliwiających ograniczenie emisji, o których mowa w zaskarżonej dyrektywie, mogłyby z czasem ulec obniżeniu.

115 Te same uwagi odnoszą się mutatis mutandis do twierdzenia, że obowiązek redukcji emisji według ścieżki liniowej, zgodnie z art. 4 ust. 2 zaskarżonej dyrektywy, stanowi dodatkowe nieproporcjonalne obciążenie dla Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo to nie przedstawiło żadnych dowodów, które pozwalałyby uznać, że prawodawca Unii popełnił oczywisty błąd, decydując się na wprowadzenie mechanizmu stopniowej redukcji emisji z poziomu przewidzianego na 2020 r. w celu zapewnienia konkretnych postępów na drodze do osiągnięcia poziomu przewidzianego na okres po 2030 r.

116 Ponadto jeżeli chodzi o argument, że zobowiązanie do stopniowej redukcji emisji nadmiernie ogranicza margines swobody państw członkowskich z uwagi na sam charakter prawny dyrektyw, który wynika z art. 288 TFUE, wystarczy stwierdzić, że zaskarżona dyrektywa przewiduje wprawdzie wiążące zobowiązania, ale pozostawia państwom członkowskim wybór środków ich realizacji. W każdym wypadku zarzut czwarty Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się do proporcjonalności zaskarżonej dyrektywy, nie zaś do naruszenia art. 296 akapit pierwszy TFUE dotyczącego aktów prawnych Unii.

117 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska twierdzi, że zaskarżona dyrektywa nakłada na nią obciążenie większe niż na inne państwa członkowskie, zmierza ona w rzeczywistości do wykazania naruszenia zasady równości państw członkowskich wobec traktatów, którą to kwestię należy zbadać w ramach zarzutu piątego.

118 W świetle całości powyższych rozważań zarzut czwarty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu piątego

Argumentacja stron

119 W ramach zarzutu piątego Rzeczpospolita Polska twierdzi, że naruszono zasady równości państw członkowskich wobec traktatów i zrównoważonego rozwoju, ponieważ krajowe zobowiązania do redukcji emisji przewidziane w zaskarżonej dyrektywie zostały ustalone bez uwzględnienia sytuacji gospodarczej i społecznej, postępu technologicznego i kosztów związanych z realizacją tych zobowiązań w różnych państwach członkowskich i regionach Unii.

120 Na poparcie tego zarzutu Rzeczpospolita Polska przytacza postanowienia art. 4 ust. 2 TUE i art. 191 TFUE dotyczące odpowiednio równości państw członkowskich wobec traktatów oraz zrównoważonego rozwoju regionów i w związku z tym powołuje się na wyrok z dnia14 lipca 1998 r., Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, pkt 36, 37). W wyroku tym Trybunał orzekł, że wszystkie cele, zasady i kryteria określone w art. 191 TFUE muszą być traktowane jako równie ważne i brane pod uwagę w możliwie najszerszym zakresie. Artykuły 37 i 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") wymagają również poszanowania zasady zrównoważonego rozwoju przy kształtowaniu przez Unię polityki ochrony środowiska.

121 Do spełnienia tych obowiązków miałoby nie wystarczać uwzględnienie danych społeczno-ekonomicznych dotyczących danego państwa członkowskiego w sposób selektywny, niekompletny i uproszczony. W zaskarżonej dyrektywie miałaby też nie zostać osiągnięta równowaga między wchodzącymi w grę interesami, a mianowicie ochroną środowiska z jednej strony a rozwojem gospodarczym różnych regionów Unii z drugiej strony. Przeciwnie, miałaby ona stwarzać zagrożenie ograniczenia konkurencyjności, obniżenia poziomu życia i pogłębienia ubóstwa w Polsce, co jest sprzeczne z polityką spójności Unii.

122 Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej koszty realizacji krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji w Polsce wynoszą około 543 mln EUR rocznie. Szacunki te są zbliżone do kwoty 557 mln EUR rocznie, którą obliczyła IIASA w roku 2015 i która odpowiada w przybliżeniu jednej czwartej całkowitych kosztów realizacji zobowiązań w Unii. Kwotę tę należy dodać do kosztów związanych z wdrożeniem dyrektywy 2008/50. Choć Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje konieczności redukcji emisji, o których mowa w zaskarżonej dyrektywie, to jednak uważa, że wdrożenie tego aktu wiąże się dla niej z nieproporcjonalnym obciążeniem, ponieważ związane z tym koszty wynoszą w Polsce prawie 15 EUR miesięcznie na mieszkańca, podczas gdy w przypadku zamożnych państw członkowskich, takich jak Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, koszt ten jest niższy niż 3 EUR.

123 To nieproporcjonalne obciążenie ma świadczyć o tym, że metodyka, która umożliwiła określanie krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji, nie uwzględniała kosztów związanych z wdrożeniem zaskarżonej dyrektywy. Historyczny poziom emisji, do których odnosi się ta dyrektywa, w Polsce nie może uzasadniać nieproporcjonalnych kosztów, które w każdym wypadku są sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Odniesienie do tego historycznego poziomu emisji nie uwzględnia ponadto znacznej poprawy jakości powietrza, jaką odnotowuje się w tym państwie członkowskim od wielu lat.

124 Co więcej, motywy 9 i 13 zaskarżonej dyrektywy miałyby sprzeciwiać się formułowaniu zobowiązań, które pociągają za sobą nieproporcjonalnie wysokie koszty. Wniosek ten miałby znajdować potwierdzenie w pkt 84 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety" (Dz.U. 2013, L 354, s. 171).

125 Ponadto w ocenie skutków miałyby nie zostać uwzględnione należycie skutki zanieczyszczeń transgranicznych napływających z państw trzecich, w szczególności ze względu na to, że odpowiednie dane dostarczone przez Ukrainę i Republikę Białorusi są niekompletne. Tymczasem zanieczyszczenia o charakterze transgranicznym mogą zniweczyć wysiłki podejmowane przez Rzeczpospolitą Polską w celu wywiązania się ze zobowiązań podjętych na mocy zaskarżonej dyrektywy, co miałoby pociągać za sobą nierówne traktowanie państw członkowskich graniczących z państwami trzecimi względem innych państw członkowskich i być sprzeczne z zasadą „zanieczyszczający płaci".

126 Parlament i Rada wnoszą o oddalenie zarzutu piątego.

Ocena Trybunału

127 W ramach zarzutu piątego Rzeczpospolita Polska w pierwszej kolejności podnosi zasadniczo, że koszt wdrożenia zaskarżonej dyrektywy jest znacznie wyższy w Polsce niż w innych państwach członkowskich. Różnica ta jest w ocenie tego państwa nieproporcjonalna i sprzeczna z zasadą równości państw członkowskich wobec traktatów, przewidzianą w art. 4 ust. 2 TUE, art. 191 ust. 3 TFUE i art. 37 karty. Te dwa ostatnie postanowienia wymagają w szczególności uwzględnienia zrównoważonego i trwałego rozwoju regionów Unii.

128 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 191 ust. 2 TFUE stanowi, że polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel „wysoki poziom ochrony", z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Artykuł 3 ust. 3 TUE, podobnie, przewiduje, że Unia działa między innymi na rzecz „wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska" (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 42).

129 Jeśli chodzi o art. 37 karty, to stanowi on, że „[w]ysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju".

130 Artykuł 52 ust. 2 karty stanowi, że uznane w niej prawa, które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Dotyczy to art. 37 karty, który zasadniczo jest oparty na art. 3 ust. 3 TUE oraz na art. 11 i 191 TFUE (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 62).

131 W związku z tym argumentację Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącą karty należy zbadać w świetle warunków i ograniczeń wynikających z art. 191 TFUE.

132 O ile jest bezsporne, że art. 191 ust. 2 TFUE wymaga, by polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawiała sobie za cel wysoki poziom ochrony, o tyle aby pozostawać w zgodzie z tym przepisem, poziom ochrony środowiska nie musi koniecznie być, z technicznego punktu widzenia, najwyższym poziomem ochrony (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 44).

133 Artykuł 191 TFUE przewiduje bowiem szereg celów, zasad i kryteriów, jakich musi przestrzegać prawodawca Unii w ramach realizacji polityki w dziedzinie środowiska naturalnego (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 1998 r., Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, pkt 36).

134 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.

135 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 37; z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 46).

136 Jak wynika w szczególności z pkt 32–40 niniejszego wyroku, prawodawca Unii przyjął zaskarżoną dyrektywę przy uwzględnieniu wielu danych, w tym między innymi informacji dotyczących kosztów jej wdrożenia w każdym państwie członkowskim oraz korzyści płynących z jej wdrożenia. Dokonał również wyboru spośród kilku wariantów, aby wybrać opcję, która wydawała się zapewniać uzyskanie największych korzyści netto.

137 Ponadto, jak już wspomniano, w szczególności, w pkt 101 i 112 niniejszego wyroku, prawodawca Unii należycie uwzględnił potencjał redukcji emisji w każdym z państw członkowskich i dążył do uzyskania zrównoważonego podziału wysiłków między nimi.

138 W ten sposób prawodawca ten wypełnił obowiązek ciążący na nim na mocy art. 191 ust. 3 TFUE. Na podstawie dostępnych danych naukowych i technicznych rzeczywiście wziął on bowiem pod uwagę zrównoważony rozwój Unii i jej regionów, w szczególności poprzez uwzględnienie kosztów związanych z wdrożeniem zaskarżonej dyrektywy w każdym państwie członkowskim oraz korzyści, jakie mogą stąd wyniknąć.

139 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie przypomnianym w pkt 106 niniejszego wyroku, w myśl którego poszukiwanie przez prawodawcę Unii 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.

140 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że niektóre sektory społeczno-gospodarcze i niektóre z jej regionów, takie jak sektor rolny i obszary wiejskie, zostaną szczególnie dotknięte zobowiązaniami finansowymi wynikającymi z krajowych zobowiązań do redukcji emisji. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 105 niniejszego wyroku – ani podział kosztów związanych z realizacją tych zobowiązań, ani źródło ich finansowania nie zostały określone w zaskarżonej dyrektywie, której wdrożenie leży w gestii państw członkowskich.

141 Ponadto fakt, że Rzeczpospolita Polska jest jednym z państw członkowskich, które – w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z zaskarżonej dyrektywy – musi dokonać największych inwestycji finansowych, nie oznacza sam w sobie, że owa dyrektywa nakłada na to państwo członkowskie lub na znajdujące się na jego terytorium regiony nieproporcjonalne obciążenie.

142 W trzeciej kolejności, co się tyczy argumentu opartego na domniemanym nieuwzględnieniu zanieczyszczeń o charakterze transgranicznym, wystarczy zauważyć, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła żadnych informacji na poparcie swych zastrzeżeń. W szczególności wskazane państwo członkowskie nie wyjaśniło, na jakiej podstawie twierdzi, że zanieczyszczenia transgraniczne mają decydujący wpływ na wytwarzane na polskim terytorium emisje, do których odnosi się zaskarżona dyrektywa, a co za tym idzie, na określenie zobowiązań tego państwa do ich redukcji.

143 Z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 zaskarżonej dyrektywy wynika bowiem, że ma ona zastosowanie do emisji zanieczyszczeń, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, „ze wszystkich źródeł występujących na terytorium państw członkowskich” i że ustanawia ona zobowiązania państw członkowskich w zakresie redukcji tych emisji. Jak stanowi motyw 14 tej dyrektywy, te zobowiązania na 2030 r. i kolejne lata opierają się na szacowanym potencjale każdego państwa członkowskiego w zakresie redukcji oraz na dążeniu politycznym, by zmniejszyć wpływ zanieczyszczenia na zdrowie.

144 Za pomocą twierdzenia, że zanieczyszczenie o charakterze transgranicznym niweczy wysiłki Rzeczypospolitej Polskiej, do podjęcia których zobowiązuje ją zaskarżona dyrektywa, państwo to nie zdołało także wykazać naruszenia zasady równego traktowania, ponieważ nie przedstawiło na poparcie tego twierdzenia żadnych wyjaśnień, które w każdym wypadku pozwoliłyby ocenić jego zasadność.

145 Z powyższych rozważań wynika, że prawodawca Unii nie popełnił oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do przesłanek stosowania art. 191 TFUE.

146 Z tych samych powodów należy oddalić argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, według której zaskarżona dyrektywa narusza zasadę równości państw członkowskich wobec traktatów.

147 Zarzut piąty należy zatem oddalić w całości.

148 Ponieważ żaden z zarzutów przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie wniesionej przez nią skargi nie jest zasadny, skargę tę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

149 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 obie te instytucje.

150 Zgodnie z art. 140 § 1 wskazanego regulaminu Węgry, Rumunia oraz Komisja powinny pokryć własne koszty.

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

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.

3) Węgry, Rumunia oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Bonichot Regan Fernlund

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 marca 2019 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts