Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

13. března 2019 *

„Žaloba na neplatnost – Směrnice (EU) 2016/2284 – Snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší – Přijímání aktů unijního práva – Průběh legislativního procesu – Článek 4 odst. 3 SEU – Zásada loajální spolupráce – Účinný výkon posuzovací pravomoci unijního normotvůrce – Posouzení dopadů – Dostatečné posouzení účinků napadeného aktu – Článek 5 odst. 4 SEU – Zásada proporcionality – Článek 4 odst. 2 SEU – Rovnost členských států před Smlouvami – Článek 191 odst. 2 SFEU – Politika Unie v oblasti životního prostředí – Přihlédnutí k různorodosti regionů Evropské unie – Soudní přezkum“

Ve věci C-128/17,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 10 března 2017,

Polská republika, zastoupená B. Majczynou, jako zmocněncem,

žalobkyně,

podporovaná

Maďarskem, zastoupeným M. Z. Fehérem a G. Koósem, jakož i E. Tóth, jako zmocněnci,

Rumunskem, zastoupeným C. Canțărem a R. H. Raduem, jakož i A. Wellman a M. Chicu, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému A. Tamásem a A. Pospíšilovou Padowskou, jako zmocněnci,

Radě Evropské unie, zastoupené M. Simm, A.-Z. Varfi, K. Adamczyk Delamarre a A. Sikora-Kalėda, jako zmocněnkyněmi,

žalovaným,

podporovaným

Evropskou komisí, zastoupenou K. Petersen a K. Herrmann, jakož i G. Gattinarou, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí řízení,

* Jednací jazyk: polština.

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda prvního senátu vykonávající funkci předsedy šestého senátu, E. Regan a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Polská republika v žalobě navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES (Úř. věst. 2016, L 344, s. 1, dále jen „napadená směrnice“), a podpůrně zrušil tuto směrnici v rozsahu, v němž stanoví národní závazky ke snížení těchto emisí do roku 2030.

Právní rámec

Napadená směrnice

2 Body 1, 3, 5 až 9, 10, 13, 14, 18 a 19 odůvodnění napadené směrnice znějí takto:

„(1) Za posledních 20 let se podařilo v Unii dosáhnout v oblasti antropogenních emisí do ovzduší a kvality ovzduší značného pokroku, zejména prostřednictvím politiky Unie v této oblasti včetně sdělení Komise ze dne 21. září 2005 nazvaného ‚Tematická strategie o znečišťování ovzduší‘ [(STPA)] (dále jen ‚tematická strategie‘) [COM(2005) 446 final]. […] Sdělení Komise ze dne 18. prosince 2013 nazvané ‚Čisté ovzduší pro Evropu‘ [COM(2013) 918 final] (dále jen ‚revidovaná tematická strategie‘) nicméně uvádí, že stále přetrvávají významné negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí a rizika pro ně.

[…]

(3) Revidovaná tematická strategie stanoví nové strategické cíle na období do roku 2030 se záměrem více se přiblížit k dlouhodobému cíli Unie v oblasti kvality ovzduší.

[…]

(5) Členské státy a Unie jsou smluvními stranami Úmluvy Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK OSN) o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států [ze dne 13. listopadu 1979] a dále několika jejích protokolů, včetně Protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu z roku 1999, který byl revidován v roce 2012 (dále jen ‚revidovaný Göteborský protokol‘).

(6) Revidovaný Göteborský protokol stanoví pro období od roku 2020 pro všechny smluvní strany nové závazky ke snížení emisí oxidu siřičitého, oxidů dusíku, nemetanových těkavých organických sloučenin, amoniaku a jemných částic, přičemž se za výchozí považuje rok 2005, […]

(7) Systém národních emisních stropů zavedený směrnicí [Evropského parlamentu a Rady č.] 2001/81/ES [ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší (Úř. věst. 2001, L 309, s. 22; Zvl. vyd. 15/06, s. 320),] by tedy měl být revidován a uveden do souladu s mezinárodními závazky Unie a jednotlivých členských států. Za tímto účelem jsou národní závazky ke snížení emisí pro kterýkoli rok v období let 2020 až 2029 v této směrnici totožné se závazky stanovenými v revidovaném Göteborském protokolu.

(8) Členské státy by měly tuto směrnici provést tak, aby účinně přispěla k dosažení dlouhodobého cíle Unie v oblasti kvality ovzduší, jenž je také podložen pokyny Světové zdravotnické organizace, […]

(9) Tato směrnice by měla kromě celosvětového zlepšení kvality ovzduší a zlepšení součinnosti s politikami Unie v oblasti klimatu a energetiky rovněž nákladově efektivním způsobem přispívat k dosažení cílů v oblasti kvality ovzduší stanovených v právních předpisech Unie a ke zmírnění dopadů změny klimatu a zabránit přitom zdvojování stávajících právních předpisů Unie.

(10) Tato směrnice rovněž přispívá ke snižování nákladů na zdravotní péči souvisejících se znečištěním ovzduší v Unii prostřednictvím zvýšení kvality života občanů Unie a podporuje přechod na zelenou ekonomiku.

[…]

(13) Členské státy by závazky ke snížení emisí stanovené v této směrnici měly dodržovat od roku 2020 do roku 2029 a od roku 2030. V zájmu zajištění prokazatelného pokroku při plnění závazků stanovených pro rok 2030 by členské státy měly určit orientační úrovně emisí v roce 2025, jejichž dosažení by bylo technicky proveditelné a nebylo by spojeno s neúměrnými náklady, a měly by usilovat o dosažení těchto úrovní. Pokud emise do roku 2025 nemohou být sníženy podle stanovené trajektorie, měly by členské státy uvést důvody pro tuto odchylku, jakož i opatření, která by členské státy na trajektorii vrátila ve svých následných zprávách vypracovaných podle této směrnice.

(14) Národní závazky ke snížení emisí stanovené v této směrnici pro období od roku 2030 vycházejí z odhadovaného potenciálu každého členského státu pro snížení, který je uveden ve zprávě o tematické strategii č. 16 z ledna roku 2015 (dále jen ‚zpráva [STPA] č. 16‘), z technického posouzení rozdílů mezi národními odhady a odhady uvedenými ve zprávě [STPA] č. 16 a z politického cíle zachovat celkové snížení dopadů na zdraví, jehož má být dosaženo do roku 2030 (ve srovnání s rokem 2005), co nejblíže politickému cíli návrhu Komise pro tuto směrnici. Pro zvýšení transparentnosti by Komise měla zveřejnit základní předpoklady použité ve zprávě [STPA] č. 16.

[…]

(18) Každý členský stát by měl vypracovat a provádět svůj národní program omezování znečištění ovzduší s cílem splnit své závazky ke snížení emisí a účinně přispívat k dosažení cílů v oblasti kvality ovzduší. […]

(19) Za účelem snížení emisí z antropogenních zdrojů by se v rámci národních programů omezování znečištění ovzduší měla zvážit opatření, která lze uplatnit ve všech příslušných oblastech, včetně zemědělství, energetiky, průmyslu, silniční dopravy, vnitrozemské vodní dopravy, vytápění

domácností a používání nesilničních pojízdných strojů a rozpouštědel. Členské státy by nicméně měly být oprávněny rozhodovat o opatřeních přijímaných za účelem splnění závazků ke snížení emisí stanovených v této směrnici.“

3 Článek 1 napadené směrnice stanoví:

„1. V zájmu pokroku při dosahování takových úrovní kvality ovzduší, které nemají významné negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí ani nepředstavují riziko pro lidské zdraví a životní prostředí, stanoví tato směrnice pro členské státy závazky ke snížení antropogenních emisí oxidu siřičitého (SO_2), oxidů dusíku (NO_x), nemethanových těkavých organických sloučenin (NMVOC), amoniaku (NH_3) a jemných částic ($PM_{2,5}$) a požaduje vypracování, přijetí a provádění národních programů omezování znečištění ovzduší, jakož i monitorování emisí těchto znečišťujících látek a dalších znečišťujících látek uvedených v příloze I a jejich dopadů a podávání zpráv o nich.

2. Tato směrnice rovněž přispívá k dosažení:

a) cílů v oblasti kvality ovzduší stanovených v právních předpisech Unie a pokroku při plnění dlouhodobého cíle Unie, jímž je dosáhnout úrovní kvality ovzduší v souladu s pokyny týkajícími se kvality ovzduší vydanými Světovou zdravotnickou organizací;

b) cíle Unie v oblasti biologické rozmanitosti a ekosystémů v souladu se 7. akčním programem pro životní prostředí;

c) lepší součinnosti mezi politikou Unie v oblasti kvality ovzduší a dalšími relevantními politikami Unie, zejména v oblasti klimatu a energetiky.“

4 Článek 4 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy omezí své roční antropogenní emise oxidu siřičitého, oxidů dusíku, nemetanových těkavých organických sloučenin, amoniaku a jemných částic přinejmenším v rozsahu národních závazků ke snížení emisí platných od roku 2020 do roku 2029 a od roku 2030, jak jsou stanoveny v příloze II.

2. Aniž je dotčen odstavec 1, přijmou členské státy nezbytná opatření s cílem do roku 2025 omezit své […] emise […]. Orientační úrovně těchto emisí se určí z lineární trajektorie snižování emisí spojující úrovně jejich emisí stanovené v závazcích ke snížení emisí pro rok 2020 a úrovně emisí stanovené v závazcích ke snížení emisí pro rok 2030.

Členské státy mohou sledovat nelineární trajektorii snižování emisí, pokud je to z hospodářského nebo technického hlediska efektivnější a pokud se od roku 2025 bude postupně přibližovat k lineární trajektorii snižování emisí a nepříznivě neovlivní závazky ke snížení emisí pro rok 2030. Členské státy uvedou tuto nelineární trajektorii a důvody jejího sledování v národních programech omezování znečištění ovzduší, které mají být předloženy Komisi v souladu s čl. 10 odst. 1.

Pokud emise pro rok 2025 nemohou být omezeny podle stanovené trajektorie snižování emisí, uvedou členské státy příslušné důvody pro takovou odchylku, jakož i opatření, která členské státy na trajektorii vrátí, v následných informativních zprávách o inventurách poskytovaných Komisi v souladu s čl. 10 odst. 2.

[…]“

5 Ustanovení čl. 5 odst. 3 uvedené směrnice uvádí:

„Pokud v konkrétním roce členský stát, pro který je jeden nebo více závazků ke snížení emisí uvedených v příloze II stanoveno na přísnější úrovni, než je nákladově efektivní snížení emisí stanovené ve zprávě [STPA] č. 16, ani po provedení všech nákladově efektivních opatření nemůže dodržet příslušný závazek ke snížení emisí, má se za to, že příslušný závazek ke snížení emisí splňuje po dobu nejvýše pěti let, pokud v každém z těchto let vykompenzuje nedodržení tohoto závazku rovnocenným snížením emisí jiné znečišťující látky uvedené v příloze II.“

6 Článek 14 odst. 3 téže směrnice zní následovně:

„Komise na svých internetových stránkách zveřejní:

a) základní předpoklady, které byly u každého členského státu zohledněny při stanovování jejich národního potenciálu pro snížení emisí, použité při přípravě TSAP 16 [zprávy STPA č. 16];

[…]“

7 Příloha II napadené směrnice obsahuje seznam, v němž jsou pro každý členský stát uvedeny národní závazky ke snížení emisí platné pro období let 2020 až 2029 a pro období od roku 2030.

8 Ve smyslu přílohy III části I bodu 1 této směrnice:

„Počáteční národní program omezování znečištění ovzduší, který stanoví články 6 a 10, musí zahrnovat přinejmenším:

[…]

b) zvažované možnosti politiky, jimiž se má dosáhnout splnění závazků pro období let 2020 až 2029 a pro období od roku 2030 dále a průběžné úrovně emisí stanovené pro rok 2025 ke snížení emisí a jež mají pomoci dále zlepšovat kvalitu ovzduší, i analýzu těchto možností, včetně její metody; jsou-li údaje k dispozici, jednotlivé či společné dopady těchto politik a opatření na snížení emisí, kvalitu ovzduší a životní prostředí, jakož i související nejistoty;

[…]

d) případně vysvětlení důvodů, proč nelze dosáhnout orientačních úrovní emisí pro rok 2025 bez opatření obnášejících nepřiměřené náklady;

[…]“

Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů

9 Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí ze dne 13. dubna 2016 o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. 2016, L 123, s. 1, dále jen „interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů“), obsahuje hlavu III, nadepsanou „Nástroje pro zdokonalení tvorby právních předpisů“, která zahrnuje mimo jiné body 12 až 15 této dohody. Tyto body zní:

„12. Tři orgány se shodují na tom, že posouzení dopadů přispívají k lepší kvalitě právních předpisů Unie.

Posouzení dopadů jsou nástrojem, který má třem orgánům pomáhat přijímat informovaná rozhodnutí, ale nenahrazují politická rozhodnutí v rámci demokratického rozhodovacího procesu. Posouzení dopadů nesmí způsobit neodůvodněné zdržení legislativního procesu, ani ovlivňovat schopnost spolunormotvůrců navrhovat změny.

Posouzení dopadů by se měla zabývat existencí, rozsahem a důsledky určitého problému a otázkou, zda jsou opatření na úrovni Unie zapotřebí či nikoliv. Měla by uceleným a vyváženým způsobem a za použití kvalitativních i kvantitativních analýz mapovat alternativní řešení a pokud možno případné krátkodobé a dlouhodobé náklady a přínosy a zhodnotit hospodářské, environmentální a sociální dopady. Měla by plně respektovat zásadu subsidiarity a proporcionality, stejně jako základní práva. […] Posouzení dopadů by měla být založena na přesných, objektivních a úplných informacích a měla by být přiměřená co do rozsahu a zaměření.

13. Komise bude provádět posouzení dopadů svých legislativních i nelegislativních iniciativ […]

14. Evropský parlament a Rada při projednávání legislativních návrhů Komise plně zohlední posouzení dopadů Komise. […]

15. Evropský parlament a Rada provedou posouzení dopadů ohledně svých podstatných změn návrhu Komise, jestliže to budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné. Obecně platí, že východiskem pro další práci Evropského parlamentu a Rady bude posouzení dopadů provedené Komisí. Je na každém orgánu, aby vymezil definici ‚podstatné' změny."

Skutečnosti předcházející sporu

10 Napadená směrnice je jedním z opatření přijatých Unií v oblasti antropogenních emisí do ovzduší a kvality ovzduší. Je součástí strategické politiky Unie, která k datu přijetí této směrnice zahrnuje mimo jiné tyto složky:

– strategickou politiku ve vztahu k znečišťování ovzduší z roku 2005, vyplývající ze šestého akčního programu z roku 2002, jak je vymezen v rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (Úř. věst. 2002, L 242, s. 1; Zvl. vyd. 15/07, s. 152);

– legislativní akty Unie provádějící tuto strategii, jako je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1) a směrnice 2001/81, a

– činnost Unie na mezinárodní úrovni, a zejména Úmluvu o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států, kterou Unie schválila rozhodnutím Rady 81/462/EHS ze dne 11. června 1981 (Úř. věst. 1981, L 171, s. 11), a Protokol k této Úmluvě o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu, přijatý dne 30. listopadu 1999 (dále jen „Göteborský protokol"), schválený Unií rozhodnutím Rady 2003/507/ES ze dne 13. června 2003 (Úř. věst. 2003, L 179, s. 1; Zvl. vyd. 11/47, s. 172).

11 Revidovaný Göteborský protokol schválila Unie rozhodnutím Rady (EU) 2017/1757 ze dne 17. července 2017 (Úř. věst. 2017, L 248, s. 3).

12 V roce 2013 zveřejnila Komise revidovanou tematickou strategii, z níž vyplývá, že stále přetrvávají významné negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí a rizika pro ně způsobená znečištěním ovzduší. V této souvislosti předložila Komise dne 18. prosince 2013 návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší a o změně směrnice 2003/35/ES [COM(2013) 920 final, dále jen „návrh směrnice"].

13 V tomto návrhu byly na základě údajů, včetně posouzení dopadů, vypracovaných útvary Komise, ze dne 18. prosince 2013 [SWD (2013) 531 final, dále jen „posouzení dopadů“], stanoveny národní závazky ke snížení emisí pro roky 2020 a 2030. Pro účely posouzení dopadů použila Komise údaje získané pomocí tzv. systému modelování GAINS (dále jen „systém GAINS“) International Institute for Applied System Analysis (Mezinárodní institut pro analýzu aplikovaných systémů, dále jen „IIASA“), jakožto konzultanta Komise.

14 Návrh směrnice byl zkoumán Evropským parlamentem i Radou. V Radě byl tento návrh spolu s posouzením dopadů projednáván v letech 2014 až 2016 na dvaceti čtyřech schůzích na úrovni pracovní skupiny, třinácti schůzích Výboru stálých zástupců a čtyřech schůzích na úrovni ministrů. Kromě toho se v rámci po sobě následujících předsednictví Rady organizovala neformální dvoustranná setkání se všemi členskými státy, zčásti za podpory Komise, za účelem vyjasnění konkrétních otázek týkajících se jednotlivých členských států. V tomto rámci byly údaje uvedené v posouzení dopadů aktualizovány na základě sedmnácti po sobě jdoucích zpráv IIASA, nadepsaných „zprávy [STPA]“, za čímž následovala příslušná čísla (1 až 16b).

15 Dne 16. prosince 2015 přijala Rada obecný přístup týkající se návrhu směrnice. Začátkem roku 2016 zahájila jednání s Parlamentem. Výbor stálých zástupců dne 29. června 2016 schválil neformální dohodu mezi těmito dvěma orgány.

16 Na zasedání Rady dne 17. října 2016 vyjádřila Polská republika, Maďarsko a Rumunsko obavy z hospodářského dopadu národních závazků ke snížení emisí stanovených v návrhu směrnice a z metodiky použité ke stanovení těchto závazků.

17 Po hlasování v Parlamentu dne 23. listopadu 2016 bylo o napadené směrnice hlasováno dne 8. prosince 2016 v Radě. Tato směrnice byla přijata ve Štrasburku dne 14. prosince 2016.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

18 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadenou směrnici;

– podpůrně zrušil čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 14 odst. 3 písm. a), přílohu II a přílohu III, část I bod 1 písm. b) a d) této směrnice a

– uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

19 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:

– zamítl žalobu v plném rozsahu a

– uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

20 Rozhodnutím ze dne 30. srpna 2017 bylo Maďarsku a Rumunsku povoleno vstoupit do řízení jako vedlejším účastníkům na podporu návrhových žádání Polské republiky. Tentýž den bylo Komisi povoleno vstoupit do řízení jako vedlejší účastnici na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.

K žalobě

K třetímu žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

21 V rámci třetího žalobního důvodu, který je třeba zkoumat jako první, Polská republika tvrdí, že Parlament a Rada porušily povinnost provést řádným způsobem posouzení dopadů napadené směrnice před jejím přijetím.

22 Polská republika má za to, že podle bodu 13 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů je Komise povinna provést posouzení dopadů právního aktu, u něhož se očekávají významné dopady. Podle bodu 12 této dohody by se při posouzení dopadů provedených v rámci legislativního procesu měla zkoumat existence, rozsah a důsledky určitého problému. Měly by se brát v úvahu náklady i hospodářské, sociální a environmentální dopady. Tato posouzení by rovněž měla být přiměřená co do rozsahu a zaměření a měla by být založena na objektivních, úplných a přesných informacích. V souladu s pokyny Komise ze dne 7. července 2017 o prováděcích pravidlech k interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů [SWD(2017) 350 final] je Komise povinna provést odvětvovou analýzu. Tento orgán proto nemá posuzovací pravomoc, pokud jde o obsah posouzení dopadů.

23 Posouzení dopadů podle Polské republiky tyto požadavky nesplňuje. Náklady související s národními závazky ke snížení emisí, jakož i hospodářské dopady na dotyčná odvětví nebyly dostatečně zváženy nebo byly podceněny. Kromě toho nejsou údaje použité k posouzení pozitivních účinků napadené směrnice spolehlivé.

24 Tyto nedostatky se podle Polské republiky týkají zejména potenciálu snižování emisí a nákladů nezbytných opatření v odvětví zemědělské výroby, individuální dopravy a výroby elektřiny. Totéž platí pro modernizaci vytápění domácností.

25 Posouzení dopadů je navíc příliš obecné, neboť společně zkoumá dopady všech aktů přijatých v rámci „balíčku k čistotě ovzduší“, tj. napadené směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení (Úř. věst. 2015, L 313, s. 1) a rozhodnutí 2017/1757. Nezohledňuje také specifickou situaci každého členského státu.

26 S ohledem na výše uvedené nebylo možné odhadnout náklady spojené s prováděním napadené směrnice v Polsku.

27 Navíc během legislativního procesu Parlament a Rada podle názoru Polské republiky pozměnily podstatné prvky návrhu směrnice, zejména pokud jde o míru snížení jemných částic v Polsku. V důsledku toho mělo být v souladu s bodem 15 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů posouzení dopadů aktualizováno. Vzhledem k tomu, že toto posouzení bylo provedeno v průběhu roku 2013, jeho aktualizace byla také nezbytná k ověření, zda bylo pro rok 2016 ještě aktuální.

28 Z posouzení dopadů dále vyplývá, že provádění národních závazků ke snížení emisí může vyžadovat změnu samotné skladby zásobování energií členských států. V takovém případě měla být napadená směrnice přijata jednomyslně na základě čl. 192 odst. 2 SFEU, který stanoví takové kvorum pro hlasování, pokud opatření významně ovlivňují volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

29 Parlament a Rada navrhují, aby byl třetí žalobní důvod zamítnut.

Závěry Soudního dvora

30 Na podporu třetího žalobního důvodu Polská republika v podstatě tvrdí, že řízení o přijetí napadené směrnice je protiprávní, a to z důvodu nedostatků v posouzení dopadů, zejména pokud jde o důsledky plánovaných opatření na hospodářství členských států, konkrétně Polské republiky.

31 Zaprvé je třeba zdůraznit, jak správně uvádí Parlament, že forma, v níž jsou základní údaje zohledněné unijním normotvůrcem uvedeny, není důležitá. Unijní normotvůrce může přihlédnout nejen k posouzení dopadů, ale i jakémukoli jinému zdroji informací (viz *per analogiam* rozsudky ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, body 36, 37 a 40, jakož i ze dne 4. května 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, body 64 až 66).

32 Za účelem přijetí napadené směrnice se unijní normotvůrce opíral o posouzení dopadů, údaje obsažené v systému GAINS, zprávy STPA, jakož i o analýzu citlivosti, jejíž shrnutí obsahuje dokument Rady č. 11265/16 ze dne 14. července 2016.

33 Pokud jde nejprve o posouzení dopadů, jak uvádí Rada a Komise, toto posouzení zahrnuje náklady spojené s plněním závazků každého z členských států a pro každou plánovanou možnost, vyjádřené v milionech eur a jako procento hrubého domácího produktu (HDP). Náklady spojené s plněním závazků jsou rovněž uvedeny pro každé odvětví hospodářství na úrovni Unie.

34 Posouzení dopadů zkoumá pět strategických možností, které se liší mírou plánovaného snížení emisí. Pro každou možnost poskytuje na základě odhadů a prognóz posouzení investic potřebných pro jejich realizaci, jakož i přímé a další přínosy, které z toho vyplývají.

35 Dále, pokud jde o systém GAINS, jak poznamenává Rada, tento systém umožňuje studovat strategie pro regulaci emisí s uspokojivým poměrem nákladové efektivnosti, přičemž vychází, pokud možno, z historických emisí a na tomto základě vypracovává prognózy emisí některých látek znečišťujících ovzduší pro každou zemi. K tomuto účelu slouží údaje pocházející z mezinárodních energetických a průmyslových statistik, jakož i emisní inventury a údaje poskytnuté samotnými dotčenými zeměmi. Operačním postupem systému GAINS je zpřístupnit členským státům všechny údaje, které jim umožní předložit důkazy na podporu alternativních předpokladů předložených ke zkoumání. Odkazy na aktualizovaný rámec jsou obsaženy v posouzení dopadů. Podrobné údaje o parametrech použitých pro každé odvětví jednotlivých členských států byly zveřejněny na internetových stránkách GAINS, aby tyto státy mohly identifikovat konkrétní předpoklady učiněné s ohledem na jejich situaci.

36 Komise v tomto ohledu správně uvádí, že systém GAINS poskytuje podrobné informace o každém odvětví hospodářské činnosti každého členského státu, pokud jde o vyprodukované emise, potenciál pro snižování těchto emisí a náklady spojené s takovým snížením.

37 Jak uvádí Parlament, tyto údaje byly zkoumány v úzké spolupráci s vnitrostátními orgány a odborníky. Není ostatně zpochybňováno, že členské státy měly přístup k systému GAINS a zprávám STPA, které vypracoval institut IIASA.

38 Z vyjádření Parlamentu a Rady, která podpořila Komise, rovněž vyplývá, že institut IIASA aktualizoval své výpočty po zveřejnění posouzení dopadů a v této souvislosti přijal zprávy STPA č. 11 až 16b. S cílem odstranit určitý počet rozdílů zjištěných mezi vnitrostátními předpoklady a předpoklady institutu IIASA zveřejnil tento institut zprávy STPA č. 13 a 14 a přepočítal závazky ke snížení emisí ve zprávě STPA č. 16. Polská republika v žalobě ostatně připouští, že posouzení nesrovnalostí mezi odhady provedenými jednotlivými členskými státy a odhady učiněnými institutem IIASA bylo zveřejněno v několika zprávách STPA.

39 Jak zdůraznila Rada podpořená Komisí, členské státy měly rovněž možnost vyjádřit své postoje k nesrovnalostem mezi jejich odhady nákladů a odhady, které učinil institut IIASA, v rámci dvoustranných jednání vedených v rámci předsednictví Rady. Výsledek těchto jednání je předmětem zprávy STPA č. 16, kterou Polská republika nezpochybňuje.

40 Konečně s cílem definitivně určit rozsah národních závazků ke snížení emisí pro období let 2020 až 2029 a pro období od roku 2030, jak jsou uvedeny v příloze II napadené směrnice, byla provedena analýza citlivosti. Jak bylo uvedeno v bodě 32 tohoto rozsudku, dokument Rady č. 11265/16 ze dne 14. července 2016 obsahuje shrnutí této analýzy. Jak uvedla Komise, její úplná verze byla polským orgánům zaslána dne 13. května 2016. V rámci této analýzy citlivosti bylo ověřeno, zda by použití vlastních odhadů členských států ohledně některých předpokladů ovlivnilo proveditelnost závazků ke snížení emisí navržených ve zprávě STPA č. 16.

41 Z výše uvedeného vyplývá, že Polská republika nemůže důvodně tvrdit, že údaje zohledněné unijním normotvůrcem za účelem přijetí napadené směrnice byly neúplné, pokud jde o konkrétní situaci Polské republiky, jelikož tyto údaje byly shromážděny institutem IIASA společně se zástupci tohoto členského státu, a zejména na základě údajů, které tito zástupci poskytli. Jak navíc vyplývá z dokumentu Rady č. 11265/16 ze dne 14. července 2016 (strany 66 a 67), Polská republika nepředložila všechny požadované informace týkající se některých znečišťujících látek, na které se vztahuje napadená směrnice.

42 Ze stejných důvodů a zejména z důvodu, že se unijní normotvůrce rovněž opíral o další informace, které měl k dispozici, nemohou argumenty Polské republiky, jimiž se snaží prokázat, že posouzení dopadů bylo nepřesné, nedostatečné a příliš obecné, obstát.

43 Zadruhé, pokud jde o argumentaci Polské republiky, podle které Parlament a Rada pozměnily podstatné prvky návrhu směrnice, a měla by se tedy provést aktualizace posouzení dopadů v souladu s bodem 15 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů, stačí konstatovat, že toto ustanovení v žádném případě neobsahuje takovou povinnost dotčených orgánů. Stanoví pouze možnost aktualizace, jestliže to Parlament a Rada „budou považovat z hlediska legislativního procesu za přiměřené a potřebné“.

44 V každém případě Polská republika nemůže Parlamentu a Radě vytýkat, že za účelem přijetí napadené směrnice vycházely z údajů, které již nebyly aktuální. Rozhodovací proces totiž neustále doprovázely aktualizace dostupných údajů, o čemž svědčí zejména zprávy STPA a analýza citlivosti zmíněné v předchozích bodech tohoto rozsudku.

45 Z výše uvedeného vyplývá, že Parlament a Rada za účelem účinného výkonu své posuzovací pravomoci zohlednily během legislativního procesu vědecké údaje a dostupné informace.

46 Zatřetí, co se týče tvrzení Polské republiky, podle kterých napadená směrnice měla být přijata na základě čl. 192 odst. 1 SFEU, a nikoli na základě čl. 192 odst. 2 SFEU, musí být tato tvrzení v rámci tohoto žalobního důvodu odmítnuta jako irelevantní. Třetím žalobním důvodem se totiž Polská republika snaží prokázat pouze neúplnou povahu posouzení dopadů, aniž zpochybňuje volbu právního základu napadené směrnice.

47 Třetí žalobní důvod musí být tedy zamítnut.

K prvnímu a druhému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

48 V rámci prvního a druhého žalobního důvodu Polská republika tvrdí, že Parlament a Rada porušily zásady loajální spolupráce, transparentnosti a otevřenosti, jakož i povinnost odůvodnit právní akty.

49 Polská republika má za to, že jednání o národních závazcích ke snížení emisí byla diskriminační a neprůhledná a že byla zbavena procesních záruk, jako je například možnost ověřit základní předpoklady těchto závazků.

50 Z rozsudku ze dne 24. června 1992, Komise v. Řecko (C-137/91, EU:C:1992:272), vyplývá, že zásada loajální spolupráce, jak je zakotvena v čl. 4 odst. 3 SEU, může být nezávislým základem pro žalobu k Soudnímu dvoru, a z rozsudku ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435), že porušení této zásady umožňuje zrušení aktu unijního práva, a to i v případě, že nedošlo k porušení legislativního postupu stanoveného ve Smlouvě o FEU.

51 Polská republika, podporovaná Maďarskem a Rumunskem, se domnívá, že v zájmu plného respektování zásady loajální spolupráce v průběhu postupu, který vede k přijetí aktu unijního práva, je Rada povinna ve stadiu přípravných prací poskytnout informace, které umožní pochopit důsledky takového aktu pro všechny členské státy. Tento výklad potvrzuje rozsudek ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, bod 107).

52 Zásady loajální spolupráce, transparentnosti a otevřenosti, jakož i povinnost uvést odůvodnění se navíc vztahují na legislativní proces a zajišťují jeho řádné fungování, což vyplývá z interinstitucionální dohody o zlepšení tvorby právních předpisů.

53 Polská republika uvádí, že v průběhu celého postupu vedoucího k přijetí napadené směrnice vyjadřovala výhrady týkající se průběhu jednání. Rovněž požadovala dodatečné informace z toho důvodu, že předpoklady a údaje použité k určení národních závazků ke snížení emisí byly zčásti neznámé.

54 Některé základní informace totiž nebyly obsaženy v systému GAINS ani v publikacích institutu IIASA. Polská republika nemohla zejména ověřit určité předpoklady týkající se rozložení zdrojů znečištění ovzduší podle jednotlivých odvětví, předpoklady vývoje hospodářství členských států ani prognózy emisí do roku 2030. Způsob, jakým byl obecný cíl v oblasti zdraví převeden na závazky ke snížení emisí, ani způsob, jakým byly tyto závazky určeny pro každý členský stát, nebyly zveřejněny. Polská republika tvrdí, že bez úspěchu žádala o popis každé podkategorie zkoumaných zdrojů emisí.

55 Bez přístupu ke všem přijatým předpokladům, modelovacím nástrojům, programování a parametrům nemohl systém GAINS tyto mezery zaplnit. Totéž platí o takzvaném modelu „Primes“, který Komise používá ke generování vstupních údajů v systému GAINS. Pokud jde o dokument Rady č. 11265/16 ze dne 14. července 2016, ani ten neobsahuje potřebné informace, ale pouze stručný popis použité metodiky.

56 Rumunsko na podporu návrhových žádání Polské republiky tvrdí, že dokument Rady č. 11265/16 ze dne 14. července 2016 neobsahuje všechny technické informace, které by odůvodňovaly závazky ke snížení emisí uložené Polské republice. Kromě toho byl tento dokument oznámen pozdě, a to po hlasování o návrhu směrnice v Radě dne 29. června 2016.

57 Mimoto podle Polské republiky jsou některé základní předpoklady nesprávné, zejména ty, které se týkají tempa nahrazení vozidel vybavených spalovacími motory a emisí amoniaku v zemědělství. Komise tyto chyby neopravila, i když ji o to Polská republika žádala.

58 Polská republika má za to, že navzdory jejím stížnostem nebyly problémy, na které poukázala, Radou zohledněny, takže Rada porušila její právo plně se účastnit legislativního procesu.

59 Zásada loajální spolupráce zahrnuje právo být vyslechnut, což účastníkovi řízení, do jehož právního postavení akt nepříznivě zasahuje, umožňuje účelně uplatnit své stanovisko. Toto právo bylo porušeno, jelikož Polská republika se nemohla seznámit se socioekonomickými důsledky vyplývajícími ze závazků členských států ke snížení emisí.

60 Zásada loajální spolupráce kromě toho vyžaduje spolupráci v dobré víře mezi orgány a členskými státy, které by se měly dohodnout na plánovaných řešeních a na údajích zohledněných za tímto účelem. Orgány měly povinnost zahájit s Polskou republikou dialog a odůvodnit zamítnutí námitek vznesených tímto členským státem. Pouhý odkaz na analytické modely systému GAINS nebo jiné dokumenty institutu IIASA, které jsou dostupné všem členským státům, v tomto ohledu nestačí.

61 Rumunsko dále tvrdí, že zásada transparentnosti je zakotvena v čl. 19 odst. 1 rozhodnutí Rady č. 2009/937/EU ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (Úř. věst. 2009, L 325, s. 35, dále jen „jednací řád Rady“). Oblast působnosti této zásady je konkretizována v článku 20 tohoto nařízení, vykládaném ve spojení s přílohou V uvedeného nařízení, který stanoví, že „[p]ředsednictví poskytne delegacím při přípravě jednání Výboru stálých zástupců co nejdříve všechny informace nezbytné k důkladné přípravě jednání Výboru stálých zástupců“.

62 V projednávaném případě lhůta mezi oznámením nového návrhu přílohy II napadené směrnice dne 28. června 2016 a schválením tohoto návrhu v rámci Výboru stálých zástupců dne 29. června 2016 za účelem uzavření dohody s Parlamentem neumožnila důkladnou přípravu. Metodika výpočtu národních závazků byla navíc členským státům sdělena až 18. července 2016.

63 Tento závěr není podle názoru Rumunska vyvrácen skutečností, že napadená směrnice byla přijata na základě hlasování Rady až dne 8. prosince 2016, neboť po hlasování dne 29. června 2016 byly členské státy *de facto* zbaveny jakékoli možnosti uplatnit svá příslušná stanoviska.

64 Rumunsko se kromě toho domnívá, že při vyřizování žádostí Polské republiky o informace nebyla dodržena ustanovení článku 5 přílohy II jednacího řádu Rady, který stanoví použití nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

65 Parlament a Rada mají za to, že tyto žalobní důvody musí být zamítnuty.

Závěry Soudního dvora

66 Z argumentace, která byla z podstatné části převzata do bodů 51, 52 a 58 až 60 tohoto rozsudku, mimo jiné vyplývá, že Polská republika tím, že se dovolává porušení zásady transparentnosti, práva být vyslechnut a povinnosti uvést odůvodnění, se snaží pouze objasnit povinnosti, které jsou unijní orgány povinny dodržovat v průběhu legislativního procesu, a to na základě zásady loajální spolupráce. Argumenty předložené tímto členským státem na podporu jeho prvního a druhého žalobního důvodu tedy mohou být posuzovány pouze s ohledem na tuto posledně uvedenou zásadu.

67 Je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 3 SEU platí, že se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.

68 S ohledem na průběh rozhodovacího procesu, který vedl k přijetí napadené směrnice, jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, je tedy třeba ověřit, zda Parlament a Rada porušily povinnost loajální spolupráce.

69 V tomto ohledu, jak vyplývá z bodu 14 tohoto rozsudku, návrh směrnice spolu s posouzením dopadů byl v letech 2014 až 2016 v Radě projednán na dvaceti čtyřech schůzích na úrovni pracovní skupiny, třinácti schůzích Výboru stálých zástupců a čtyřech schůzích na úrovni ministrů. Kromě toho se v rámci po sobě následujících předsednictví Rady organizovala neformální dvoustranná setkání se všemi členskými státy, zčásti za podpory Komise.

70 Dále, jak vyplývá z bodů 32 až 41 tohoto rozsudku, měla Polská republika v průběhu legislativního procesu přístup ke všem dokumentům, o které se unijní normotvůrce opíral za účelem přijetí napadené směrnice, a mohla se vyjádřit k údajům obsaženým v těchto dokumentech a k přijatým předpokladům.

71 Toto závěr není vyvrácen tvrzením Rumunska, podle kterého byl dokument Rady č. 11265/16 ze dne 14. července 2016 předán Polské republice opožděně. Tento dokument byl totiž k dispozici několik měsíců před přijetím napadené směrnice Radou dne 8. prosince 2016.

72 Polská republika mimoto tvrdí, že informace, které měl unijní normotvůrce a členské státy k dispozici v průběhu legislativního procesu vedoucího k přijetí napadené směrnice, nepostačovaly k tomu, aby pochopila všechny důsledky této směrnice, případně byly tyto informace zčásti chybné.

73 V oblastech, kde má unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomoc, Soudní dvůr nicméně pouze ověřuje, zda tvůrci napadeného aktu jsou schopni prokázat, že tento akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadaných opatření obsažených v tomto aktu a závisel na nich výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, body 151 až 153). Z bodu 45 tohoto rozsudku přitom vyplývá, že unijní normotvůrce tuto povinnost skutečně splnil tím, že zohlednil všechny početné dostupné údaje.

74 Povinnost loajální spolupráce nemůže mít širší dosah v tom smyslu, že v jejím důsledku by měl unijní normotvůrce za všech okolností povinnost na žádost členského státu předložit dokumenty nebo informace, jež údajně chybí, nebo opravit informace, které má, než by mohl přistoupit k přijetí aktu. Takový výklad by totiž mohl orgánům bránit ve výkonu jejich posuzovací pravomoci a blokovat legislativní proces.

75 Je zajisté pravda, že povinnost loajální spolupráce zahrnuje povinnost vzájemné pomoci, která znamená zejména výměnu relevantních informací mezi orgány a členskými státy v rámci legislativního procesu. Tato povinnost však nemůže jednomu z těchto států umožnit, aby v případě nesouhlasu, pokud jde o dostatečnost, relevanci nebo přesnost údajů, které jsou k dispozici, zpochybnil pouze na tomto základě legalitu rozhodovacího procesu.

76 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přijetí legislativního aktu v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU, a to navzdory odporu menšiny členských států, nemůže být porušením povinnosti loajální spolupráce ze strany Parlamentu a Rady (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. října 1992, Portugalsko a Španělsko v. Rada, C-63/90 a C-67/90, 1992, EU:C:1992:381, bod 53, jakož i ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada, C-149/96, EU:C:1999:574, bod 66).

77 Rozsudek ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada (C-600/14, EU:C:2017:935) tento závěr nemůže zpochybnit, jelikož v bodě 107 tohoto rozsudku, na nějž se odvolává Polská republika, Soudní dvůr zkoumal pouze otázku, zda byl s ohledem na zásadu loajální spolupráce rozhodovací proces vedoucí k přijetí napadeného aktu ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, veden s požadovanou rychlostí s přihlédnutím k příslušným okolnostem.

78 Co se týče argumentace Rumunska, která je v podstatě zopakována v bodech 61 až 63 tohoto rozsudku, podle níž legislativní proces nebyl veden v souladu s jednacím řádem Rady z důvodu pozdního sdělení některých informací a dokumentů, je třeba uvést, že Polská republika prvním a druhým žalobním důvodem tvrdí, že neměla potřebné informace k tomu, aby se mohla smysluplně účastnit procesu, který vedl k přijetí napadené směrnice. Naproti tomu netvrdí, že jednací řád Rady byl porušen, ani že jí informace nebo dokumenty byly zaslány pozdě.

79 V této souvislosti je třeba připomenout, že účastník řízení, kterému bylo podle článku 40 statutu Soudního dvora Evropské unie povoleno vedlejší účastenství v řízení o sporu, který byl předložen k rozhodnutí Soudnímu dvoru, nemůže změnit předmět sporu, který vyplývá z návrhových žádání a žalobních důvodů hlavních účastníků řízení. Z toho vyplývá, že přípustné jsou pouze ty argumenty vedlejšího účastníka, které patří do rámce vymezeného těmito návrhovými žádáními a žalobními důvody (rozsudek ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C–399/12, EU:C:2014:2258, bod 27).

80 V důsledku toho musí být tato argumentace Rumunska odmítnuta.

81 Totéž platí pro argumentaci Rumunska vycházející z porušení nařízení č. 1049/2001, jelikož Polská republika netvrdí, že zaslala Radě žádost o přístup k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 ani že Parlament a Rada toto nařízení porušily.

82 S ohledem na výše uvedené je tedy třeba zamítnout první a druhý žalobní důvod Polské republiky.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

83 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Polská republika tvrdí, že opatření nezbytná k dosažení souladu s národními závazky ke snížení emisí stanovenými napadenou směrnicí mohou mít negativní dopady na některá odvětví a vyžadovat značné socioekonomické náklady. Unijní normotvůrce tuto skutečnost nezohlednil, a proto se dopustil zjevného pochybení, když přijal napadenou směrnici, což představuje porušení zásady proporcionality, jak je zakotvena v čl. 5 odst. 4. SEU.

84 Polská republika má za to, že přezkum přiměřenosti opatření Soudním dvorem není omezen na zjevná pochybení, ale zahrnuje vyvážení dotčených zájmů, jakož i posouzení přiměřenosti napadených opatření, jejich nezbytnosti a schopnosti členských států je provádět. Soudní dvůr by měl rovněž posoudit, zda neexistují méně omezující řešení, vztah mezi náklady a sledovaným cílem, jakož i řešení umožňující snížit zátěž hospodářských subjektů.

85 Pro účely tohoto přezkumu nemůže revidovaný Göteborský protokol zmíněný v bodech odůvodnění napadené směrnice sloužit jako referenční rámec. Tento protokol nebyl ratifikován všemi členskými státy a není součástí unijního právního řádu.

86 Pokud jde o náklady spojené s prováděním napadené směrnice, Polská republika se domnívá, že pro ni tyto náklady činí, vedle nákladů souvisejících s prováděním směrnice 2008/50, přibližně 557 milionů eur ročně. Tyto náklady a negativní dopady národních závazků ke snížení emisí na průmyslová a neprůmyslová odvětví, tj. dopravu, zemědělství a sektor městských domácností, jsou mnohem větší než přínosy, které z toho vyplývají.

87 V odvětví zemědělství jsou více než dvě třetiny zemědělských podniků malé a mohou být osvobozeny od opatření ke snížení emisí amoniaku uvedených v příloze III části 2 bodě C napadené směrnice. V důsledku toho by jedna třetina vnitrostátních zemědělských podniků musela nést plnou zátěž těchto opatření. V odvětví dopravy se polský vozový park skládá převážně z vozidel starších deseti let. Jejich

nahrazení by mělo za následek náklady odhadované na 1,3 až 3,9 miliardy eur, aniž by bylo tímto opatřením dosaženo požadované úrovně snížení emisí. Náklady na výměnu domácích topných zařízení by pro celou zemi představovaly přibližně 12,7 miliardy eur. Odklon od uhlí, které je nejméně nákladným zdrojem energie, by navíc výrazně zvýšil cenu energie.

88 S ohledem na strukturu těchto odvětví by snížení emisí v souladu s napadenou směrnicí postihlo zvláště osoby s nižšími příjmy. Polská republika by nemohla tuto zátěž přenést na jiné osoby. Zejména zásada „znečišťovatel platí“ a zásada rovného zacházení podle Polské republiky brání přenesení odpovědnosti na velké zemědělské podniky. Konkurenceschopnost malých zemědělských podniků by tím byla ohrožena.

89 Polská republika se dále domnívá, že národní závazky ke snížení emisí, jakož i stanovení krátké lhůty pro jejich provedení jdou nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle stanoveného unijním normotvůrcem. Totéž platí pro povinnost členských států určit orientační úrovně emisí v roce 2025 pomocí lineární trajektorie snižování emisí spojující úrovně jejich emisí stanovené v závazcích ke snížení emisí pro rok 2020 a pro rok 2030. Mechanismus pro postupné plnění závazků mezi rokem 2030 a rokem 2035 by byl představitelný a umožnil by rozložit náklady v čase. Tyto náklady by navíc mohly být nižší, protože cena technologií by mohla časem klesat.

90 Kromě toho závazná povaha harmonogramu stanoveného napadenou směrnicí je v rozporu s článkem 288 SFEU, podle kterého směrnice ponechává členským státům možnost volby formy a prostředků pro její provedení.

91 Mechanismus flexibility zakotvený v čl. 5 odst. 3 napadené směrnice nesnižuje rozsah národních závazků ke snížení emisí, neboť podmínky pro použití tohoto mechanismu jsou příliš omezující.

92 Z přezkumu přiměřenosti napadené směrnice mimo jiné vyplývá, že Polská republika bude muset nést větší zátěž než ostatní členské státy. Pokud jde o snížení emisí amoniaku, cílem stanoveným pro Polskou republiku je snížení těchto emisí o 17 %, zatímco v průměru je to na úrovni Unie o 13 %. Pokud jde o jemné částice ($PM_{2,5}$), očekává se, že Polská republika dosáhne snížení o 58 % ve srovnání s průměrem, který je 27 %. Potenciál snižování emisí v Polsku je zajisté vysoký. Nemůže však odůvodnit nepřiměřené povinnosti, které by měl tento členský stát nést.

93 Parlament a Rada se domnívají, že tento žalobní důvod musí být zamítnut.

Závěry Soudního dvora

94 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora zásada proporcionality vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly s to dosáhnout legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (zejména viz rozsudky ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 78, jakož i ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 206).

95 Pokud jde o soudní přezkum dodržování této zásady, je třeba uvést, že ve složitém technickém rámci, který se neustále vyvíjí, disponuje unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomocí, zejména pokud jde o posouzení velmi složitých vědeckých a technických skutkových okolností pro určení povahy a rozsahu přijímaných opatření, zatímco přezkum prováděný unijním soudem musí být omezen na přezkum toho, zda při výkonu této pravomoci nedošlo ke zjevnému pochybení nebo zneužití pravomoci nebo zda normotvůrce zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci. V takovém

kontextu nemůže totiž unijní soud svým posouzením vědeckých a technických skutkových okolností nahradit posouzení normotvůrce, kterému tuto úlohu svěřila Smlouva (rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 150).

96 S ohledem na tyto úvahy je třeba určit, zda při přijímání opatření uvedených v napadené směrnici se unijní normotvůrce nedopustil zjevného pochybení a zda obtíže, které z nich plynou pro určité hospodářské subjekty, nejsou neúměrné výhodám, které přináší (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 170).

97 Jak vyplývá z bodu 1 odůvodnění napadené směrnice, navzdory pokroku, jehož bylo v Unii dosaženo v oblasti antropogenních emisí do ovzduší a kvality ovzduší, stále přetrvávají významné negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí a rizika pro ně. Podle jejího bodu 8 odůvodnění by provádění této směrnice členskými státy mělo rovněž přispět k realizaci cílů v oblasti kvality ovzduší stanovených v unijních právních předpisech a pokroku za účelem splnění dlouhodobého cíle Unie spočívajícího v dosažení úrovně kvality ovzduší v souladu s pokyny týkajícími se kvality ovzduší vydanými Světovou zdravotnickou organizací (WHO).

98 Podle svého čl. 1 odst. 1 a článku 4 tato směrnice stanoví řadu opatření umožňujících pokrok v oblasti kvality ovzduší, která nemají žádné významné negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí a rizika pro ně, a zejména snižování emisí ve dvou etapách pro období od roku 2020 do roku 2029 a od roku 2030.

99 Z bodu 7 odůvodnění napadené směrnice vyplývá, že národní závazky ke snížení emisí pro období od roku 2020 do roku 2029, které jsou uvedeny v příloze II této směrnice, musí Unii umožnit přizpůsobit se mezinárodním závazkům Unie a jednotlivých členských států. Tyto závazky jsou totožné se závazky uvedenými v revidovaném Göteborském protokolu, který jak bylo uvedeno v bodě 11 tohoto rozsudku, byl jménem Unie schválen rozhodnutím 2017/1757.

100 Z posouzení dopadů navíc vyplývá, že národních závazků ke snížení emisí pro období od roku 2020 do roku 2029 by mohlo být dosaženo, pokud by unijní právní předpisy v oblasti kvality ovzduší platné v roce 2012 byly zcela provedeny.

101 Jak je uvedeno v bodě 14 odůvodnění napadené směrnice, národní závazky ke snížení emisí, které stanoví pro období od roku 2030, vycházejí zejména z odhadovaného potenciálu každého členského státu pro snížení, z technického posouzení rozdílů mezi národními odhady a odhady uvedenými ve zprávě STPA č. 16, jakož i z politického cíle zachovat celkové snížení dopadů na zdraví, jehož má být dosaženo do roku 2030 ve srovnání s rokem 2005 co nejblíže politickému cíli návrhu pro tuto směrnici.

102 Pro dosažení posledně uvedeného cíle čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, vykládaný ve světle bodu 13 odůvodnění této směrnice, stanoví mechanismus pro zajištění konkrétního pokroku při dosahování úrovně snížení emisí platné od roku 2030. Toto ustanovení ukládá členským státům povinnost zajistit, aby národní emise vyprodukované v roce 2025 odpovídaly úrovni vyplývající z lineární trajektorie snižování emisí spojující úrovně jejich emisí stanovené v závazcích pro rok 2020 a úrovně emisí stanovené v závazcích pro rok 2030. Tímto způsobem napadená směrnice upřednostňuje postupné a trvalé snižování emisí.

103 Z žádné z výše uvedených úvah nevyplývá, že by se unijní normotvůrce dopustil zjevného pochybení tím, že stanovil povinnost členských států omezit roční antropogenní emise oxidu siřičitého, oxidů dusíku, nemetanových těkavých organických sloučenin, amoniaku a jemných částic přinejmenším v rozsahu národních závazků ke snížení emisí platných od roku 2020 do roku 2029 a od roku 2030, jak jsou stanoveny v příloze II napadené směrnice.

104 Tento závěr nemůže být vyvrácen argumentací Polské republiky, podle které by negativní následky, které by pro ni vyplývaly z dodržování těchto závazků v odvětví zemědělství a dopravy, jakož i pro domácnosti, které disponují pouze nízkými příjmy, byly nepřiměřené.

105 Je totiž třeba konstatovat, stejně jako Parlament a Rada, že napadená směrnice nestanoví ani rozdělení nákladů spojených s plněním závazků ke snížení emisí, ani zdroje jejich financování, jak vyplývá z jejího bodu 19 odůvodnění.

106 Mimoto unijní normotvůrce není povinen zohlednit zvláštní situaci členského státu, jestliže má unijní akt dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované tímto aktem. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 167).

107 V tomto ohledu, jak již vyplývá z bodů 32 až 40 tohoto rozsudku, Parlament a Rada neopomněly zohlednit socioekonomické náklady, které s sebou ponese provádění napadené směrnice, pokud jde konkrétně o Polskou republiku. Naopak na základě všech informací, které tyto orgány měly k dispozici, došly k závěru, že náklady spojené s prováděním této směrnice jsou podstatně méně významné než výsledné socioekonomické přínosy. Mezi tyto přínosy patří například snížení nákladů na zdravotní péči, zvýšení produktivity, snížení škod na budovách, hojnější sklizně a prodloužení délky života v dobrém zdraví.

108 Z bodů 9 a 10 odůvodnění uvedené směrnice rovněž vyplývá, že tato směrnice usiluje o dosažení cílů v oblasti kvality ovzduší stanovených v unijních právních předpisech nákladově efektivním způsobem a že přispívá ke snižování nákladů na zdravotní péči souvisejících se znečištěním ovzduší v Unii prostřednictvím zvýšení kvality života občanů Unie.

109 Jak vyplývá z bodu 34 tohoto rozsudku, posouzení dopadů se týkalo příslušných nákladů a přínosů pěti strategických možností. Jak potvrdila Rada, byla zvolena možnost nazvaná „6C“. Je zřejmé zejména z přílohy 7 posouzení dopadů, že tato možnost byla z hlediska nákladů a přínosů tou, u níž bylo pravděpodobné, že její realizace přinese největší čistý užitek. Jak uvádí Komise, možnost 6C předpokládala stanovení celkového závazku ke snížení emisí pro rok 2025 na úrovni 75 % snížení rozdílu (gap closure) ve srovnání s pokyny WHO týkajícími se dopadu jemných částic ($PM_{2,5}$) na lidské zdraví.

110 Jak dále uvádí Komise, návrh směrnice obsahoval méně ambiciózní snížení rozdílu o 67 % v průběhu delšího období, tj. až do roku 2030, což bylo považováno za opatření, které umožní snížit na jedné straně náklady pro dvě nejvíce dotčená odvětví, tj. odvětví zemědělství a rafinace, o 40 % a na straně druhé všechny náklady související se snížením znečištění ovzduší o 25 % ve srovnání s náklady uvedenými v posouzení dopadů.

111 Během jednání v Radě byla celková úroveň závazků ke snížení emisí dále zredukována, což připustila sama Polská republika ve své žalobě. Jak Komise rovněž potvrdila, návrh směrnice stanovil do roku 2030 obecný cíl snížit předčasná úmrtí v důsledku špatné kvality ovzduší v Evropě o 52 % v poměru k počtu takových úmrtí v roce 2005. Během jednání v Radě byl tento cíl snížen na 49,6 %. Na tomto základě přijal Parlament dne 23. listopadu 2016 svůj postoj k návrhu směrnice, který Rada ratifikovala dne 8. prosince 2016.

112 Z kapitoly 6 a přílohy 8 posouzení dopadů dále vyplývá, že rozložení úsilí mezi členské státy není zjevně nevyvážené. Je pravda, že za účelem dosažení cílů stanovených v možnosti 6C se ve Švédsku předpokládaly investice ve výši 0,003 % HDP a v Bulharsku ve výši 0,168 % HDP. Tento rozdíl však

odráží jak rozdílné úrovně HDP v Unii, tak úsilí, které již bylo v některých členských státech vynaloženo. V tomto ohledu Rada správně poukazuje na to, že souvislost mezi historickou úrovní emisí a mírou úsilí, kterou vyžaduje napadená směrnice, je v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“.

113 Stačí ještě uvést, že se Polská republika omezuje na kritizování vysokých nákladů vyplývajících z národních závazků ke snížení emisí, aniž zohledňuje přínosy uvedené v bodě 107 tohoto rozsudku. Neprokazuje ani, že tyto závazky překračují rámec toho, co je nezbytné ve vztahu k cílům napadené směrnice, ani nepředkládá důkazy, které by naznačovaly, že by těchto cílů mohlo být dosaženo rovněž méně omezujícími závazky.

114 Kritika Polské republiky týkající se volby roku 2030 jako počátečního data pro zvýšení úrovně snížení emisí musí být vyvrácena ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v bodě 113 tohoto rozsudku. Zejména skutečnost, že odložení tohoto data umožňuje časově rozvrhnout náklady, nestačí k závěru, že by volba unijního normotvůrce měla zjevně nepřiměřené důsledky pro tento členský stát. Totéž platí pro hypotézu, podle které by cena technologií umožňujících snížení emisí, na něž se vztahuje napadená směrnice, mohla časem klesnout.

115 Tytéž úvahy lze obdobně použít na tvrzení, podle kterého povinnost snížit emise v lineární trajektorii v souladu s čl. 4 odst. 2 napadené směrnice představuje, pokud jde o Polskou republiku, nepřiměřenou dodatečnou zátěž. Polská republika nepředkládá žádné důkazy, které by naznačovaly, že se unijní normotvůrce dopustil zjevného pochybení při rozhodování o zavedení mechanismu postupného snižování emisí od úrovně stanovené pro rok 2020 s cílem zajistit konkrétní pokrok k dosažení úrovně stanovené na období po roce 2030.

116 Dále, co se týče argumentace, podle které tato povinnost postupného snižování nadměrně omezuje manévrovací prostor členských států, s přihlédnutím k samotné právní povaze směrnic, jak vyplývá z článku 288 SFEU, stačí konstatovat, že napadená směrnice zajisté stanoví závazné povinnosti, ale ponechává na členských státech, aby si zvolily prostředky k jejich dosažení. V každém případě se čtvrtý žalobní důvod Polské republiky týká proporcionality napadené směrnice, a nikoli porušení čl. 296 prvního pododstavce SFEU týkajícího se unijních právních aktů.

117 Vzhledem k tomu, že se Polská republika tvrzením, podle kterého pro ni napadená směrnice představuje větší zátěž než pro ostatní členské státy, snaží ve skutečnosti prokázat porušení zásady rovnosti členských států před Smlouvami, je třeba tuto otázku zkoumat v rámci pátého žalobního důvodu.

118 S ohledem na výše uvedené je třeba čtvrtý žalobní důvod zamítnout.

K pátému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

119 V rámci pátého žalobního důvodu Polská republika uplatňuje porušení zásady rovnosti členských států před Smlouvami a zásady vyváženého rozvoje z důvodu, že národní závazky ke snížení emisí stanovené napadenou směrnicí byly stanoveny bez ohledu na hospodářskou a sociální situaci, technologický pokrok a náklady na provádění těchto závazků v jednotlivých členských státech a regionech Unie.

120 Na podporu tohoto žalobního důvodu se Polská republika dovolává ustanovení čl. 4 odst. 2 SEU a článku 191 SFEU, které se týkají rovnosti členských států před Smlouvami a vyváženého rozvoje regionů, a odkazuje v tomto ohledu na rozsudek ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, body 36 a 37). V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že všechny cíle, zásady a kritéria stanovené v článku 191 SFEU musí být považovány za stejně důležité a musí být v nejvyšší

možné míře zohledněny. Články 37 a 51 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) rovněž vyžadují dodržování zásady vyváženého rozvoje při přípravě politiky Unie v oblasti životního prostředí.

121 Ke splnění těchto povinností nestačí zohlednit socioekonomické údaje týkající se určitého členského státu selektivním, neúplným a zjednodušeným způsobem. V napadené směrnici nedošlo ani k vyvážení zájmů, a to mezi ochranou životního prostředí na jedné straně a hospodářským rozvojem jednotlivých regionů Unie na straně druhé. Tato směrnice naopak vyvolává riziko snížení konkurenceschopnosti, způsobuje snížení životní úrovně a zvýšení chudoby v Polsku, což je v rozporu s politikou soudržnosti Unie.

122 V Polsku by navíc náklady na provádění národních závazků ke snížení emisí činily přibližně 543 milionů eur ročně. Tento odhad se blíží 557 milionům eur ročně vypočítaným institutem IIASA v roce 2015, což odpovídá přibližně čtvrtině celkových nákladů na plnění závazků v rámci Unie. Tato částka by se přidala k nákladům spojeným s prováděním směrnice 2008/50. I když Polská republika nezpochybňuje nutnost snížit emise, na něž se vztahuje napadená směrnice, má za to, že u ní povede provádění této směrnice k nepřiměřené zátěži, neboť související náklady se rovnají téměř 15 eur měsíčně na obyvatele Polska, zatímco v případě prosperujících členských států, jako je Španělské království, Francouzská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jsou tyto náklady méně než 3 eura.

123 Toto nepřiměřené zatížení ukazuje, že metodika použitá ke stanovení národních závazků ke snížení emisí nezohlednila náklady související s prováděním napadené směrnice. Historická úroveň emisí v Polsku, na něž se vztahuje tato směrnice, nemůže odůvodnit nepřiměřené náklady, které jsou v každém případě v rozporu se zásadou udržitelného rozvoje. Odkaz na tuto historickou úroveň navíc nezohledňuje značné zlepšení kvality ovzduší v tomto členském státě již několik let.

124 Body 9 a 13 odůvodnění napadené směrnice ostatně vylučují uložení závazků, které by vedly k nepřiměřeným nákladům. Bod 84 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ (Úř. věst. 2013, L 354, s. 171), tento závěr potvrzuje.

125 Kromě toho posouzení dopadů podle Polské republiky náležitě nezohlednilo mimo jiné účinky přeshraničního znečištění ze třetích zemí, neboť příslušné údaje poskytnuté Ukrajinou a Běloruskou republikou nebyly úplné. Přitom hrozí, že přeshraniční znečištění zmaří úsilí vynaložené Polskou republikou za účelem splnění jejích závazků vyplývajících z napadené směrnice, což povede k nerovnému zacházení s členskými státy, které mají hranice se třetími zeměmi, ve srovnání s jinými zeměmi a je v rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“.

126 Parlament a Rada navrhují, aby byl pátý žalobní důvod zamítnut.

Závěry Soudního dvora

127 V rámci pátého žalobního důvodu Polská republika zaprvé v podstatě tvrdí, že náklady na provádění napadené směrnice jsou v Polsku značně vyšší než v jiných členských státech. Tento rozdíl je podle ní nepřiměřený a v rozporu se zásadou rovnosti členských států před Smlouvami, stanovenou v čl. 4 odst. 2 SEU, čl. 191 odst. 3 SFEU, jakož i článku 37 Listiny. Poslední dvě ustanovení přitom vyžadují zejména zohlednění vyváženého a udržitelného rozvoje regionů Unie.

128 V této souvislosti je třeba připomenout, že článek 191 SFEU v odstavci 2 stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na „vysokou úroveň ochrany“, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. V tomtéž smyslu čl. 3 odst. 3 SEU stanoví, že Unie usiluje zejména o „vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“ (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 42).

129 Pokud jde článek 37 Listiny, tento článek uvádí, že „vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje“.

130 Článek 52 odst. 2 Listiny stanoví, že práva uznaná Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených. To je případ článku 37 Listiny, který je zejména založen na čl. 3 odst. 3 SEU a článcích 11 a 191 SFEU (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 62).

131 V důsledku toho musí být argumentace Polské republiky týkající se Listiny posouzena ve světle podmínek a mezí vyplývajících z článku 191 SFEU.

132 I když je nesporné, že čl. 191 odst. 2 SFEU vyžaduje, aby politika Unie v oblasti životního prostředí byla zaměřena na vysokou úroveň ochrany, taková úroveň ochrany, aby byla slučitelná s tímto ustanovením, nemusí být nutně nejvyšší možná z technického hlediska (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 44).

133 Článek 191 SFEU totiž stanoví řadu cílů, zásad a kritérií, které musí unijní normotvůrce dodržovat v rámci provádění politiky životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, bod 36).

134 Z článku 191 odst. 3 SFEU konkrétně vyplývá, že při přípravě politiky v oblasti životního prostředí přihlédne Unie k dostupným vědeckým a technickým údajům, podmínkám životního prostředí v různých regionech Unie, možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti nebo nečinnosti, jakož i k hospodářskému a sociálnímu rozvoji Unie jako celku a vyváženému rozvoji jejích regionů.

135 Avšak z důvodu nutnosti vyvážení některých z těchto cílů a zásad, jakož i z důvodu komplexnosti zavádění těchto kritérií se musí soudní přezkum nutně omezit na to, zda se unijní normotvůrce dopustil zjevně nesprávného právního posouzení, pokud jde o podmínky použití článku 191 SFEU (rozsudky ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, bod 37, a ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 46).

136 Jak vyplývá zejména z bodů 32 až 40 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce přijal napadenou směrnici s přihlédnutím k velkému množství údajů, mezi které patřily zejména informace týkající se nákladů na provádění této směrnice v každém členském státě a přínosů, které by z toho vyplývaly. Unijní normotvůrce rovněž volil mezi několika možnostmi, aby vybral tu, která pravděpodobně přinese největší čistý užitek.

137 Kromě toho, jak již bylo zdůrazněno zejména v bodech 101 a 112 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce náležitě zohlednil potenciál snižování emisí v každém členském státě a snažil se vyváženě rozložit úsilí mezi tyto státy.

138 Tímto tento normotvůrce splnil svou povinnost podle čl. 191 odst. 3 SFEU. Na základě dostupných vědeckých a technických údajů totiž vzal v úvahu vyvážený rozvoj Unie a jejích regionů, zejména s přihlédnutím k nákladům spojeným s prováděním napadené směrnice v každém členském státě a výsledným přínosům.

139 Tento závěr potvrzuje judikatura uvedená v bodě 106 tohoto rozsudku, podle které hledání takové rovnováhy ze strany unijního normotvůrce, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, nelze považovat za jednání odporující zásadě proporcionality.

140 Polská republika zadruhé tvrdí, že některá socioekonomická odvětví a některé její regiony, jako je odvětví zemědělství a venkovské regiony, budou zvláště postiženy finančními závazky vyplývajícími z národních závazků ke snížení emisí. V tomto ohledu stačí připomenout, jak vyplývá z bodu 105 tohoto rozsudku, že napadená směrnice nestanoví ani rozdělení nákladů spojených s plněním těchto závazků, ani zdroje jejich financování, jelikož provedení této směrnice přísluší členským státům.

141 Kromě toho skutečnost, že Polská republika je jedním z členských států, které budou muset za účelem splnění svých závazků vyplývajících z napadené směrnice vynaložit největší finanční investice, sama o sobě neznamená, že tato směrnice nepřiměřeně zatěžuje tento členský stát nebo regiony na jeho území.

142 Zatřetí, pokud jde o argument vycházející z údajného nezohlednění přeshraničního znečištění, stačí konstatovat, že Polská republika nepředkládá žádné informace na podporu svých výtek. Tento členský stát zejména nevysvětluje důvody, proč by přeshraniční znečištění mělo mít rozhodující vliv na emise vyprodukované v Polsku, na které se vztahuje napadená směrnice, a v důsledku toho na stanovení jejích závazků snížit tyto emise.

143 Z článku 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 napadené směrnice totiž vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na emise znečišťujících látek uvedených v její příloze I „ze všech zdrojů, jež se nacházejí na území členských států“ a že stanoví závazky členských států snížit tyto emise. Jak je uvedeno v bodě 14 odůvodnění této směrnice, tyto závazky pro období od roku 2030 vycházejí z odhadovaného potenciálu každého členského státu pro snížení a z politického cíle snížit dopad znečištění na zdraví.

144 Polská republika svým tvrzením, že přeshraniční znečištění zmaří její úsilí, které má vynaložit podle napadené směrnice, rovněž neprokazuje porušení zásady rovného zacházení, jelikož na podporu tohoto tvrzení neuvádí nic, co by umožnilo posoudit jeho opodstatněnost.

145 Z výše uvedených úvah vyplývá, že se unijní normotvůrce nedopustil zjevně nesprávného posouzení, pokud jde o podmínky pro použití článku 191 SFEU.

146 Ze stejných důvodů je třeba odmítnout argumentaci Polské republiky, podle které napadená směrnice porušuje zásadu rovnosti členských států před Smlouvami.

147 Pátý žalobní důvod musí být tedy zamítnut v plném rozsahu.

148 Vzhledem k tomu, že žádný z žalobních důvodů předložených Polskou republikou na podporu její žaloby není opodstatněný, je třeba v důsledku toho zamítnout žalobu jako celek.

K nákladům řízení

149 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené těmito dvěma orgány.

150 Podle čl. 140 odst. 1 uvedeného nařízení ponesou Maďarsko, Rumunsko, jakož i Komise vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.

3) Maďarsko, Rumunsko a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.

Podpisy.