Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

13. märts 2019*

Tühistamishagi – Direktiiv (EL) 2016/2284 – Teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamine – Liidu õigusaktide vastuvõtmine – Õigusloomemenetluse käik – ELL artikli 4 lõige 3 – Lojaalse koostöö põhimõte – Liidu seadusandja kaalutlusõiguse tegelik rakendamine – Mõjuanalüüs – Vaidlustatud õigusakti mõju piisav hindamine – ELL artikli 5 lõige 4 – Proportsionaalsuse põhimõte – ELL artikli 4 lõige 2 – Liikmesriikide võrdsus aluslepingute ees – ELTL artikli 191 lõige 2 – Liidu keskkonnapoliitika – Euroopa Liidu piirkondade erinevuse arvesse võtmine – Kohtulik kontroll

Kohtuasjas C-128/17,

mille ese on ELi toimimise lepingu artikli 263 alusel 10. märtsil 2017 esitatud tühistamishagi,

Poola Vabariik, esindaja: B. Majczyna,

hageja,

keda toetavad:

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér, G. Koós ja E. Tóth,

Rumeenia, esindajad: C. Canțăr, R. H. Radu, A. Wellman ja M. Chicu,

menetlusse astujad,

versus

Euroopa Parlament, esindajad: A. Tamás ja A. Pospíšilová Padowska,

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Simm, A.-Z. Varfi, K. Adamczyk Delamarre ja A. Sikora-Kalėda,

kostjad,

keda toetavad:

Euroopa Komisjon, esindajad: K. Petersen, K. Herrmann ja G. Gattinara,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: poola.

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: esimese koja president J.-C. Bonichot (ettekandja) kuuenda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud E. Regan ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Poola Vabariik palub oma hagis Euroopa Kohtul esimese võimalusena tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2284, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist, millega muudetakse direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/81/EÜ (ELT 2016, L 344, lk 1, edaspidi „vaidlustatud direktiiv“), ning teise võimalusena tühistada see direktiiv sedavõrd, kuivõrd sellega kehtestatakse riiklikud kohustused vähendada neid heitkoguseid 2030. aastaks.

Õiguslik raamistik

Vaidlustatud direktiiv

2 Vaidlustatud direktiivi põhjendused 1, 3, 5–9, 10, 13, 14, 18 ja 19 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Euroopa Liidus on inimtekkeliste õhku väljutatavate saasteainete ja õhu kvaliteedi valdkonnas viimase 20 aasta jooksul saavutatud märkimisväärset edu eelkõige spetsiaalse liidu poliitika abil, mis hõlmab muu hulgas komisjoni 21. septembri 2005. aasta teatist „Õhusaastet käsitlev temaatiline strateegia“ („õhusaaste teemastrateegia“) [(KOM(2005) 446 (lõplik)]. […] Kuid nagu on märgitud komisjoni 18. detsembri 2013. aasta teatises „Euroopa puhta õhu programm“ [(COM(2013) 918 final)] („muudetud õhusaaste teemastrateegia“), esineb endiselt märkimisväärseid negatiivseid mõjusid ja riske inimese tervisele ja keskkonnale.

[…]

(3) Muudetud õhusaaste teemastrateegias on sätestatud uued strateegilised eesmärgid kuni aastani 2030, et liikuda lähemale liidu pikaajalisele eesmärgile.

[…]

(5) Liikmesriigid ja liit on [13. novembri 1979. aasta] ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni (edaspidi „piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon“) ja mitme selle protokolli osalised, sealhulgas […] protokoll hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise […] kohta, mis vaadati läbi 2012. aastal („muudetud Göteborgi protokoll“).

(6) 2020. aasta ja edaspidise kohta sätestatakse muudetud Göteborgi protokollis uued heitkoguste vähendamise kohustused, kusjuures kõigi osaliste puhul on vääveldioksiidi, lämmastikoksiidide, lenduvate orgaaniliste ühendite (välja arvatud metaan), ammoniaagi ja eriti peente osakeste osas võetud võrdlusaastaks 2005. aasta; […]

(7) [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta] [d]irektiiviga 2001/81/EÜ [teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta (EÜT 2001, L 309, lk 22),] kehtestatud riiklike heitkoguste piirmäärade kord tuleks seetõttu läbi vaadata, et viia see vastavusse liidu ja liikmesriikide rahvusvaheliste kohustustega. Selleks on käesolevas direktiivis sisalduvad riiklikud heitkoguste vähendamise kohustused aastatel 2020–2029 identsed muudetud Göteborgi protokollis sätestatud kohustustega.

(8) Liikmesriigid peaksid rakendama käesolevat direktiivi viisil, mis aitab tõhusalt kaasa liidu pikaajalise õhukvaliteedialase eesmärgi saavutamisele, mida toetavad Maailma Terviseorganisatsiooni suunised […]

(9) Käesolev direktiiv peaks aitama kulutõhusalt saavutada ka liidu õigusaktides sätestatud õhukvaliteedialaseid eesmärke ja leevendada kliimamuutuste mõju, parandades lisaks üldist õhukvaliteeti ja suurendades koostoimet liidu kliima- ja energiapoliitikaga, vältides samas kehtivate liidu õigusaktide dubleerimist.

(10) Käesolev direktiiv aitab ühtlasi vähendada õhusaastest tulenevaid tervishoiukulusid liidus, parandades liidu kodanike heaolu, ning toetada üleminekut keskkonnasäästlikule majandusele.

[…]

(13) Liikmesriigid peaksid täitma käesolevas direktiivis sätestatud heitkoguste vähendamise kohustusi aastatel 2020–2029 ja alates 2030. aastast. Et tagada märgatavad edusammud 2030. aastaks seatud kohustuste täitmisel, peaksid liikmesriigid määrama 2025. aastal kindlaks soovituslikud heitetasemed, mis oleksid tehniliselt teostatavad ja millega ei kaasneks ebaproportsionaalselt suuri kulusid, ning püüdma neid tasemeid saavutada. Kui 2025. aastaks ei suudeta heitkoguseid vastavalt kindlaksmääratud vähendamiskavale vähendada, peaksid liikmesriigid käesoleva direktiivi alusel koostatavates järgmistes aruannetes selgitama kõrvalekaldumise põhjuseid ja meetmeid liikmesriigi tagasipöördumiseks oma kava juurde.

(14) Käesolevas direktiivis 2030. aastaks ja edaspidiseks seatud riiklikud heitkoguste vähendamise kohustused põhinevad liikmesriigi hinnangulisel vähendamise potentsiaalil, nagu on märgitud õhusaaste teemastrateegia 2015. aasta jaanuari aruandes nr 16, riiklike prognooside ja õhusaaste teemastrateegia aruandes nr 16 esitatud prognooside vaheliste erinevuste tehnilisel analüüsil ning poliitilisel eesmärgil säilitada üldine tervisemõju vähendamine 2030. aastaks (võrreldes 2005. aastaga) võimalikult sarnaselt komisjoni ettepanekuga võtta vastu käesolev direktiiv. Läbipaistvuse suurendamiseks peaks komisjon avaldama õhusaaste teemastrateegia aruande nr 16 aluseks võetud eeldused.

[…]

(18) Liikmesriik peaks koostama, võtma vastu ja viima ellu riikliku õhusaaste kontrolli programmi, et täita oma heitkoguste vähendamise kohustusi ning aidata tõhusalt kaasa õhukvaliteedialaste eesmärkide saavutamisele. […]

(19) Selleks et vähendada inimtekkelistest allikatest pärit heitkoguseid, peaksid riiklikud õhusaaste kontrolli programmid hõlmama meetmeid, mis oleksid kohaldatavad kõigile asjaomastele sektoritele, kaasa arvatud põllumajandus, energia, tööstus, maanteetransport, siseveetransport,

kodumajapidamiste küte ning väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate ja lahustite kasutamine. Liikmesriikidel peaks siiski olema õigus otsustada, milliseid meetmeid võtta, et täita direktiivis sätestatud heitkoguste vähendamise kohustusi“.

3 Vaidlustatud direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„1. Et liikuda edasi õhukvaliteedi taseme saavutamise suunas, mis ei põhjustaks olulist negatiivset mõju ega riske inimese tervisele ega keskkonnale, kehtestatakse käesolevas direktiivis liikmesriikidele heitkoguste vähendamise kohustused vääveldioksiidi (SO_2), lämmastikoksiidide (NO_x), lenduvate orgaaniliste ühendite (välja arvatud metaan), ammoniaagi (NH_3) ja eriti peente osakeste ($PM_{2,5}$) inimtekkelise atmosfääriheite puhul ning nõutakse riiklike õhusaaste kontrolli programmide koostamist, vastuvõtmist ja elluviimist ning kõnealuste ja muude I lisas osutatud saasteainete heitkoguste ja nende mõju seiret ning nendest aruandmist.

2. Käesolev direktiiv aitab ühtlasi:

a) saavutada liidu õigusaktides sätestatud õhukvaliteedialaseid eesmärke ning teha edusamme liidu pikaajalise eesmärgi suunas saavutada õhukvaliteedi tase, mis on kooskõlas Maailma Terviseorganisatsiooni õhukvaliteedi suunistega;

b) liidu bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi eesmärgid kooskõlas seitsmenda keskkonnaalase tegevusprogrammiga;

c) parandada koostoimet liidu õhukvaliteedipoliitika ja muude asjaomaste liidu poliitikate, eelkõige kliima- ja energiapoliitika vahel“.

4 Direktiivi artiklis 4 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid piiravad vähemalt oma aastaseid vääveldioksiidi, lämmastikoksiidide, lenduvate orgaaniliste ühendite (välja arvatud metaan), ammoniaagi ja eriti peente osakeste inimtekkelisi heitkoguseid vastavalt riiklikele heitkoguste vähendamise kohustustele, mida kohaldatakse aastatel 2020–2029 ja alates 2030. aastast ning mis on sätestatud II lisas.

2. Ilma et see piiraks lõike 1 kohaldamist, võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, mille eesmärk on piirata 2025. aastaks kehtestatud […] heitkoguseid. Heitkoguste soovituslik tase määratakse kindlaks lineaarses vähendamiskavas, milles võetakse arvesse 2020. aastaks seatud heitkoguste vähendamise kohustustes määratud heitetasemeid ja 2030. aastaks seatud heitkoguste vähendamise kohustustes määratud heitetasemeid.

Liikmesriigid võivad järgida mittelineaarset vähendamiskava, kui see on majanduslikult või tehniliselt tõhusam, ning tingimusel, et alates 2025. aastast läheneb see järk-järgult lineaarsele vähendamiskavale ja et see ei mõjuta ühtegi 2030. aastaks võetud heitkoguse vähendamise kohustust. Liikmesriigid sätestavad mittelineaarset vähendamiskava ja põhjused selle järgimiseks riiklikes õhusaaste kontrolli programmides, mis tuleb komisjonile esitada vastavalt artikli 10 lõikele 1.

Kui 2025. aastaks ei suudeta heitkoguseid vastavalt kindlaksmääratud vähendamiskavale vähendada, selgitavad liikmesriigid kõrvalekaldumise põhjuseid ja meetmeid liikmesriigi tagasipöördumiseks oma kava juurde järgmistes informatiivsetes inventuuriaruannetes, mille nad komisjonile artikli 10 lõike 2 kohaselt esitavad.

[…]“.

5 Direktiivi artikli 5 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui liikmesriik, kelle jaoks on II lisas sätestatud üks või mitu rangemat vähendamiskohustust võrreldes õhusaaste teemastrateegia 16. aruandes kindlaks määratud kulutõhusa vähendamisega ei suuda teatud aastal vaatamata kõigi kulutõhusate meetmete rakendamisele vastavat heitkoguste vähendamise kohustust täita, loetakse liikmesriiki kõnealust heitkoguste vähendamise kohustust täitvaks maksimaalselt viieks aastaks tingimusel, et iga sellise aasta eest kompenseerib ta kohustuste täitmata jätmise mõne muu II lisas osutatud saasteaine heitkoguste samaväärse vähendamisega“.

6 Sama direktiivi artikli 14 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Komisjon avaldab oma veebisaidil:

a) liikmesriigi riikliku heitkoguste vähendamise potentsiaali kindlaksmääramisel aluseks võetud eeldused, mida kasutati õhusaaste teemastrateegia aruande nr 16 koostamisel;

[…]“.

7 Vaidlustatud direktiivi II lisa sisaldab nimekirja, milles on loetletud liikmesriikide kaupa riiklike heitkoguste vähendamise kohustused, mis kehtivad aastate 2020–2029 kohta ning alates 2030. aastast.

8 Selle direktiivi III lisa I osa punktis 1 on sätestatud:

„Artiklites 6 ja 10 osutatud esmased riiklikud õhusaaste kontrolli programmid peavad sisaldama vähemalt järgmist:

[…]

b) poliitikasuunad, mida kaalutakse ajavahemikuks 2020–2029 ning alates 2030. aastast seatud heitkoguste vähendamise kohustuste täitmiseks ja 2025. aastaks määratud heitkoguste vahetaseme saavutamiseks ning õhukvaliteedi edasiseks parandamiseks, samuti nende analüüs koos analüüsimeetodiga; võimaluse korral heitkoguste vähendamise, õhukvaliteedi- ja keskkonnapoliitika ja -meetmete üksik- või koosmõju ja sellega seotud määramatus;

[…]

d) kui see on asjakohane, siis selgitus põhjuste kohta, miks ei ole 2025. aastaks seatud soovituslikke heitetasemeid võimalik saavutada ilma meetmeteta, mis eeldavad ebaproportsionaalselt suuri kulutusi;

[…]“.

Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe

9 Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel 13. aprillil 2016 sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT 2016, L 123, lk 1, edaspidi „institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe“) hõlmab III jaotist „Paremad õigusloomevahendid“, kus on kõnealuse kokkuleppe punktid 12–15. Need punktid on sõnastatud järgmiselt:

„12. Kolm institutsiooni nõustuvad, et mõjuhinnangud aitavad kaasa liidu õigusaktide kvaliteedi parandamisele.

Mõjuhinnang on vahend, mis peaks aitama kolmel institutsioonil teha asjatundlikke otsuseid, mitte poliitiliste otsuste aseaine demokraatlikus otsustusprotsessis. Mõjuhinnangud ei tohi kaasa tuua põhjendamatuid viivitusi õigusloomeprotsessis ega piirata kaasseadusandja võimet esitada muudatusettepanekuid.

Mõjuhinnangutes tuleks käsitleda probleemi olemasolu, ulatust ja tagajärgi ning küsimust, kas liidu meetmeid on vaja või mitte. Nendes tuleks integreeritud ja tasakaalustatud viisil ning kasutades nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset analüüsi, selgitada alternatiivsed lahendused ning võimaluse korral potentsiaalsed kulud ja tulud lühikeses ja pikas perspektiivis, hinnates majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset mõju. Täiel määral tuleks austada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid nagu ka põhiõigusi. […] Mõjuhinnangud peaksid põhinema täpsel, objektiivsel ja täielikul teabel ning olema proportsionaalsed oma ulatuse ja eesmärkide poolest.

13. Komisjon koostab mõjuhinnangud oma seadusandlike ja muude kui seadusandlike algatuste […] puhul […].

14. Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad komisjoni seadusandlike ettepanekute vaagimisel komisjoni mõjuhinnanguid täiel määral arvesse. […]

15. Kui nad peavad seda õigusloomeprotsessi jaoks asjakohaseks ja vajalikuks, teevad Euroopa Parlament ja nõukogu nende poolt komisjoni ettepanekule tehtavate sisuliste muudatuste mõjuhinnangu. Üldjuhul lähtuvad Euroopa Parlament ja nõukogu oma edasises töös komisjoni mõjuhinnangust. „Sisulise“ muudatuse mõiste peaks kumbki institutsioon ise määratlema.“

Vaidluse taust

10 Vaidlustatud direktiiv moodustab osa meetmetest, mille liit on võtnud inimtekkelise heite ja õhu kvaliteedi valdkonnas. Direktiiv kuulub liidu poliitilisse strateegiasse, mis direktiivi vastuvõtmise ajal koosnes muu hulgas järgmistest osadest:

– 2005. aasta õhusaastealane strateegiline poliitika, mis tulenes 2002. aasta tegevuskavast, mille aluseks oli Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuli 2002. aasta otsus nr 1600/2002/EÜ, millega võetakse vastu kuues keskkonnaalane tegevusprogramm (EÜT 2002, L 242, lk 1; ELT eriväljaanne 15/07, lk 152);

– selle strateegia elluviimiseks vastu võetud liidu õigusaktid, nagu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT 2008, L 152, lk 1) ja direktiiv 2001/81 ning

– liidu tegevus rahvusvahelisel tasandi, eelkõige piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon, mille EL kiitis heaks nõukogu 11. juuni 1981. aasta otsusega 81/462/EMÜ (EÜT 1981, L 171, lk 11; ELT eriväljaanne 11/14, lk 225), ja selle konventsiooni 30. novembril 1999 vastuvõetud protokoll hapestumise, eutrofeerumise ja troposfääriosooni vähendamise kohta (edaspidi „Göteborgi protokoll“), mille Euroopa Liit kiitis heaks nõukogu 13. juuni 2003. aasta otsusega 2003/507 EÜ (ELT 2003, L 179, lk 1; ELT eriväljaanne 11/47, lk 172).

11 Göteborgi protokolli muudetud versiooni kiitis Euroopa Liit heaks nõukogu 17. juuli 2017. aasta otsusega (EL) 2017/1757 (ELT 2017, L 248, lk 3).

12 2013. aastal avaldas komisjon läbivaadatud õhusaaste teemastrateegia, millest ilmneb, et õhusaastest tingitud negatiivne mõju ja olulised ohud inimtervisele ja keskkonnale on jätkuvalt olemas. Seda tausta arvesse võttes esitas komisjon 18. detsembril 2013 ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamise ning direktiivi 2003/35/EÜ muutmise kohta (COM(2013) 920 final, edaspidi „direktiivi ettepanek").

13 Selles ettepanekus on mitmesuguste andmete, sealhulgas komisjoni talituste 18. detsembri 2013. aasta mõjuanalüüsist [SWD(2013) 531 final, edaspidi „mõjuanalüüs"] saadud andmete põhjal kindlaks määratud riiklikud heitkoguste vähendamise kohustused aastaks 2020 ja aastaks 2030. Mõjuanalüüsiks kasutas komisjon andmeid, mis genereeriti komisjoni konsulteerinud rahvusvahelise rakendusliku süsteemanalüüsi instituudi (International Institute for Applied System Analysis, edaspidi „IIASA") modelleerimissüsteemi „GAINS" (edaspidi „süsteem GAINS") abil.

14 Euroopa Parlament ja nõukogu vaatasid direktiivi ettepaneku läbi. Nõukogus hõlmas selle ettepaneku ja mõjuanalüüsi arutelu 2014. ja 2016. aasta vahelisel perioodil kahtekümmet nelja töörühma koosolekut, kolmeteistkümmet alaliste esindajate komitee (Coreper) koosolekut ning nelja ministrite tasandi koosolekut. Lisaks sellele on nõukogu järjestikused eesistujariigid korraldanud mitteametlikke kahepoolseid kohtumisi kõikide liikmesriikidega, osa neist komisjoni toetusega, et selgitada eri liikmesriike hõlmavaid konkreetseid küsimusi. Sellega seoses ajakohastati mõjuanalüüsi tulemusel saadud andmeid, võttes aluseks IIASA 17 järjestikust aruannet nimetusega „Õhusaaste teemastrateegia aruanded" koos vastava järgneva numbriga (1 kuni 16b).

15 16. detsembril 2015 võttis nõukogu vastu direktiivi ettepanekut käsitleva üldise suunisdokumendi. 2016. aasta alguses käivitas nõukogu läbirääkimised parlamendiga. Kahe institutsiooni mitteametliku kokkuleppe kiitis Coreper heaks 29. juunil 2016.

16 Nõukogu 17. oktoobri 2016. aasta istungil väljendasid Poola, Ungari ja Rumeenia muret seoses direktiivi ettepanekus sisalduvate heitkoguste vähendamisega seotud riiklike kohustuste majandusliku mõjuga ning nende kohustuste ulatuse kindlaksmääramiseks kasutatava metoodikaga.

17 Pärast 23. novembril 2016 toimunud hääletust parlamendis hääletas vaidlustatud direktiivi üle 8. detsembril 2016 nõukogu. Direktiiv võeti vastu Strasbourgis 14. detsembril 2016.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

18 Poola Vabariik palub Euroopa Kohtul:

– esimese võimalusena tühistada vaidlustatud direktiiv;

– teise võimalusena tühistada selle direktiivi artikli 4 lõiked 1 ja 2, artikli 14 lõike 3 punkt a, II lisa ja III lisa I osa punkti 1 alapunktid b ja d, ning

– mõista kohtukulud välja parlamendilt ja nõukogult.

19 Parlament ja nõukogu paluvad Euroopa Kohtul:

– jätta hagi tervikuna rahuldamata ja

– mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

20 30. augusti 2017. aasta otsusega anti Ungarile ja Rumeeniale luba astuda menetlusse Poola Vabariigi nõuete toetuseks. Samal päeval anti komisjonile luba astuda menetlusse parlamendi ja nõukogu nõuete toetuseks.

Hagi

Kolmas väide

Poolte argumendid

21 Kolmandas väites, mida tuleb vaadelda esmajärjekorras, leiab Poola Vabariik, et parlament ja nõukogu on rikkunud kohustust teha enne vaidlustatud direktiivi vastuvõtmist selle nõuetekohane mõjuanalüüs.

22 Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkti 13 kohaselt on komisjon kohustatud koostama mõjuhinnangu, kui õigusaktil on tõenäoliselt märkimisväärne mõju. Selle kokkuleppe punkti 12 kohaselt tuleks õigusloomeprotsessi raames tehtavates mõjuhinnangutes käsitleda probleemi olemasolu, ulatust ja tagajärgi. Neis tuleks arvesse võtta majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset mõju. Mõjuhinnangud peaksid ühtlasi olema proportsionaalsed oma ulatuse ja eesmärkide poolest ning põhinema objektiivsel, täielikul ja täpsel teabel. Vastavalt komisjoni 7. juuli 2017. aasta suunistele, mis käsitlevad institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe üksikasjalikke rakenduseeskirju [SWD(2017) 350 final], on komisjon kohustatud tegema sektoripõhise analüüsi. Seega ei ole sellel institutsioonil täielikku kaalutlusõigust seoses mõjuanalüüsi sisuga.

23 Mõjuanalüüs ei vasta Poola väitel nendele nõuetele. Heitkoguste vähendamise riiklike kohustustega seotud kulusid ning nende kohustustuste majanduslikku mõju asjaomastele sektoritele ei ole nõuetekohaselt uuritud või on neid alahinnatud. Lisaks sellele ei saa väidetavalt pidada usaldusväärseks andmeid, mida kasutati vaidlustatud direktiivi positiivse mõju hindamiseks.

24 Need puudujäägid hõlmavad ennekõike suutlikkust heitkoguseid vähendada ning vajalike meetmete maksumust põllumajanduse, individuaaltranspordi ja elektrienergia tootmise sektorites. Sama kehtib ka kodumajapidamiste küttesüsteemide kaasajastamise kohta.

25 Lisaks sellele on mõjuanalüüs väidetavalt liiga üldine, kuna selles käsitletakse samal ajal kõiki mõjusid, mis tulenevad „puhta õhu paketi“ raames vastuvõetud õigusaktidest, st vaidlustatud direktiiv, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2193 keskmise võimsusega põletusseadmetest õhku eralduvate teatavate saasteainete heite piiramise kohta (ELT 2015, L 313, lk 1) ja otsus 2017/1757. Ühtlasi ei võeta direktiivis väidetavalt arvesse iga liikmesriigi eriomast olukorda.

26 Eelnevat arvesse võttes on väidetavalt võimatu hinnata vaidlustatud direktiivi kohaldamisega seotud kulusid Poolas.

27 Lisaks sellele on parlament ja nõukogu õigusloomemenetluse käigus väidetavalt muutnud direktiivi olulisi osi, eelkõige osi, mis hõlmavad eriti peente osakeste heitekoguste vähendamise määra Poolas. Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkti 15 kohaselt oleks mõjuanalüüsi tulnud ajakohastada. Kuna see mõjuanalüüs tehti 2013. aasta jooksul, oleks tulnud see ajakohastada, et veenduda, kas mõjuanalüüs on endiselt kehtiv 2016. aasta jaoks.

28 Lisaks sellele tulenes mõjuanalüüsist väidetavalt, et heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused võivad nõuda liikmesriikide energiavarustuse struktuuri muutmist. Sellisel juhul oleks vaidlustatud direktiiv tulnud vastu võtta ELTL artikli 192 lõike 2 kohaselt ühehäälselt, kuna selline kvoorum on ette nähtud juhul, kui meetmed mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri.

29 Parlament ja nõukogu paluvad kolmanda väite tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

30 Kolmandat väidet põhjendades toob Poola Vabariik sisuliselt esile selle, et vaidlustatud direktiivi vastuvõtmise menetlus ei olnud väidetavalt nõuetekohane, kuna selles esines mõjuanalüüsiga seotud puudujääke, ennekõike seoses kavandatavate meetmete mõjuga liikmesriikide, ennekõike Poola Vabariigi majandusele.

31 Esmalt tuleb märkida, kusjuures seda seisukohta toetab põhjendatult ka parlament, et ei ole tähtis, millisel kujul on liidu seadusandja arvesse võetud põhiandmed registreeritud. Liidu seadusandja võib lisaks mõjuanalüüsile arvesse võtta ka mis tahes muud teabeallikat (vt analoogia alusel 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punktid 36, 37 ja 40, ning 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punktid 64–66).

32 Vaidlustatud direktiivi vastuvõtmisel tugines liidu seadusandja mõjuanalüüsile, süsteemis GAINS sisalduvatele andmetele, õhusaaste teemastrateegia aruannetele ning tundlikkusanalüüsile, mille kokkuvõte on esitatud nõukogu 14. juuli 2016. aasta dokumendis nr 11265/16.

33 Mis puudutab esiteks mõjuanalüüsi, siis on selles vastavalt nõukogu ja komisjoni väitele esitatud kulud, mis on vastavalt seotud nii iga liikmesriigi võetud kohustuste kui ka kõikidele kavandatud valikutega; need on väljendatud miljonites eurodes ning sisemajanduse kogutoodangust (SKT) moodustava protsendimäära kaudu. Võetud kohustustega seotud kulud on samuti esitatud iga majandussektori jaoks Euroopa Liidu tasandil.

34 Mõjuanalüüsis vaadeldakse viit strateegilist valikut, mis erinevad üksteisest kavandatavate heitkoguste piiramise taseme poolest. Iga valiku kohta on hindamiste ja prognooside alusel esitatud vastavate meetmete võtmiseks vajalike investeeringute hinnang ning neist meetmetest tulenevad otsesed ja muud eelised.

35 Mis puudutab omakorda süsteemi GAINS, siis nagu märgib nõukogu, võimaldab see uurida heitkoguste kontrollistrateegiaid, esitades vastuvõetava kulude-tõhususe suhtarvu ja kasutades võimaluste piires teavet varasemate heitkoguste kohta ning koostades selle põhjal prognoosid teatavate õhusaasteainete heitkoguste kohta igas liikmesriigis. Selleks kasutatavad andmed pärinevad energeetika ja tööstuse rahvusvahelisest statistikast, heitkoguste andmekogudest ja asjaomaste riikide endi esitatud andmetest. Süsteemi GAINS toimimispõhimõtte kohaselt antakse liikmesriikide käsutusse kõik andmed, mis võimaldavad neil esitada tõendeid analüüsiks esitatavate alternatiivsete eelduste toetamiseks. Ajakohastatud raamistiku kontrollandmed sisalduvad mõjuanalüüsis. Eri liikmesriikide esitatud üksikasjalikud andmed iga sektori puhul kasutatud parameetrite kohta avaldati süsteemi GAINS veebisaidil, selleks et liikmesriigid saaksid tutvuda nende olukorra kohta esitatud konkreetsete eeldustega.

36 Sellega seoses täpsustab komisjon õigesti, et süsteem GAINS edastab kõikide liikmesriikide iga majandussektori kohta üksikasjalikke andmeid, mis hõlmavad nende liikmesriikide heitkoguseid, nende suutlikkust neid heitkoguseid vähendada ning sellise vähendamisega seotud kulusid.

37 Parlament rõhutab, et neid andmeid analüüsides tehti tihedat koostööd riiklike ametiasutuste ja ekspertidega. Seejuures ei eitata asjaolu, et liikmesriikidel oli juurdepääs süsteemile GAINS ning IIASA koostatud õhusaaste teemastrateegia aruannetele.

38 Lisaks sellele tuleneb parlamendi ja nõukogu seisukohtadest, mida komisjon toetab, et IIASA ajakohastas oma arvutused pärast mõjuanalüüsi avaldamist ning koostas sellega seoses aruanded 11–16b. Pärast teatavate erinevuste kõrvaldamist riiklike eelduste ja IIASA eelduste vahel avaldas IIASA õhusaaste teemastrateegia aruanded 13 ja 14 ning arvutas ümber heitkoguste

vähendamiskohustused õhusaaste teemastrateegia aruandes 16. Seejuures nõustub Poola Vabariik esitatud hagis sellega, et eri liikmesriikide antud hinnangu ja IIASA hinnangu vahelist erinevust käsitletakse mitmes teemastrateegia aruandes.

39 Nagu märgib nõukogu, keda selles küsimuses toetab komisjon, oli liikmesriikidel samuti võimalus esitada oma seisukohad seoses erinevustega nende endi tehtud kuluhinnangute ja IIASA tehtud kuluhinnangute vahel nõukogu eesistumisel toimunud kahepoolse arutelu raames. Nende arutelude tulemused on esitatud teemastrateegia aruandes 16 ning seda asjaolu Poola Vabariik ei vaidlusta.

40 Lõpuks tuleb märkida, et selleks, et määrata lõplikult kindlaks heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused, mis kehtivad aastateks 2020–2029 ning alates 2030. aastast ning mis on esitatud vaidlustatud direktiivi II lisas, tehti tundlikkusanalüüs. Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 32, on nõukogu 14. juuli 2016. aasta dokumendis nr 11265/16 esitatud selle analüüsi kokkuvõte. Komisjon märgib, et analüüsi täielik versioon edastati Poola ametiasutustele 13. mail 2016. Selle tundlikkusanalüüsi abil kontrolliti, kas teatud eeldustega seotud liikmesriikide endi tehtud hinnangute kasutamine oleks mõjutanud teemastrateegia aruandes 16 esitatud heitkoguste vähendamise kohustuste teostatavust.

41 Eelnevatest kaalutlustest ilmneb, et Poola Vabariigil ei ole alust väita, et vaidlustatud direktiivi puhul oleksid andmed, mis liidu seadusandja arvesse võttis, olnud Poola Vabariigi eriolukorda silmas pidades ebapiisavad, kuna need andmed esitas IIASA koos kõnealuse liikmesriigi esindajatega ning ennekõike põhinesid need esindajate edastatud andmetel. Lisaks sellele tuleneb nõukogu 14. juuli 2016. aasta dokumendist nr 11265/16 (lk 66 ja 67), et Poola Vabariik ei esitanud kõiki nõutavaid andmeid vaidlustatud direktiivis osutatud teatavate saasteainete kohta.

42 Samadel põhjustel ja ennekõike seetõttu, et liidu seadusandja tugines ka muule tema käsutuses olevale teabele, ei saa nõustuda Poola Vabariigi argumentidega selle kohta, et mõjuanalüüs on ebatäpne, ebapiisav ja liiga üldine.

43 Teiseks, seoses Poola Vabariigi väitega selle kohta, et parlament ja nõukogu muutsid direktiivi ettepaneku olulisi osi ning oleksid seetõttu institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkti 15 kohaselt pidanud mõjuanalüüsi ajakohastama, piisab sellest, kui märkida, et see säte ei sisalda ühtegi kindlat asjaomaste institutsioonide kohustust. Selles punktis on sätestatud ainult võimalus teha selline ajakohastamine, kui parlament ja nõukogu „peavad seda õigusloomeprotsessi jaoks asjakohaseks ja vajalikuks“.

44 Igal juhul ei saa Poola Vabariik heita parlamendile ja nõukogule ette seda, et vaidlustatud direktiiv tugineb andmetele, mis ei ole enam ajakohased. Otsustusprotsessi käigus on pidevalt olemasolevaid andmeid ajakohastatud, millest annavad tunnistust ennekõike käesoleva kohtuotsuse eelnevates punktides osutatud teemastrateegia aruanded ja tundlikkusanalüüs.

45 Eelöeldust tuleneb, et parlament ja nõukogu võtsid seadusandliku menetluse käigus oma kaalutlusõigust teostades arvesse teaduslikke andmeid ja kättesaadavat teavet.

46 Kolmandaks tuleb Poola Vabariigi väiteosa, et vaidlustatud direktiiv oleks tulnud vastu võtta mitte ELTL artikli 192 lõike 1, vaid lõike 2 alusel, käesoleva väite raames edutuna tagasi lükata. Kolmanda väitega soovis Poola Vabariik näidata üksnes mõjuanalüüsi puudulikkust, seadmata kahtluse alla vaidlustatud direktiivi õigusliku aluse valikut.

47 Seetõttu tuleb kolmas väide tagasi lükata.

Esimene ja teine väide

Poolte argumendid

48 Esimeses ja teises väites leiab Poola Vabariik, et parlament ja komisjon on rikkunud lojaalse koostöö, läbipaistvuse ja avatuse põhimõtteid ning kohustust õigusakte põhjendada.

49 Ühelt poolt olid heitkoguste vähendamiseks võetavate riiklike kohustustega seotud läbirääkimised väidetavalt diskrimineerivad ja läbipaistmatud ning teiselt poolt leitakse, et Poola Vabariik jäeti ilma menetlusega seotud tagatistest, nagu õigus kontrollida nende kohustuste aluseks olevaid eeldusi.

50 24. juuni 1992. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Kreeka (C-137/91, EU:C:1992:272) tuleneb, et lojaalse koostöö tegemise põhimõte, mis on sõnastatud ELL artikli 4 lõikes 3, võib olla Euroopa Kohtule esitatava hagi autonoomseks aluseks, samuti tuleneb 14. juuni 2016. aasta kohtuotsusest parlament *vs.* nõukogu (C-263/14, EU:C:2016:435), et selle põhimõtte rikkumine võib võimaldada liidu õigusakti tühistamist isegi juhul, kui ei ole rikutud ELi toimimise lepingus sätestatud seadusandlikku menetlust.

51 Poola Vabariik, keda toetavad Ungari ja Rumeenia, leiab, et täitmaks täielikult lojaalse koostöö tegemise põhimõtet menetluse käigus, mille tulemusel võetakse vastu liidu õigusakt, peab nõukogu edastama kõikidele liikmesriikidele ettevalmistavate tööde käigus teavet, mis võimaldab mõista vastuvõetava õigusakti mõju. Seda tõlgendust toetab väidetavalt ka 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 107).

52 Lisaks sellele tuleb tema arvates lojaalse koostöö, läbipaistvuse ja avatuse põhimõtteid ning põhjendamiskohustust kohaldada ka seadusandlikus menetluses ja need tagavad õigusakti nõuetekohase toimimise, nagu see tuleneb institutsioonidevahelisest parema õigusloome kokkuleppest.

53 Poola Vabariik märgib, et ta on väljendanud kogu menetluse jooksul, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud direktiiv, kahtlusi läbirääkimiste käigu kohta. Samuti on Poola väidetavalt palunud esitada lisateavet põhjendusel, et eeldused ja andmed, mida kasutati heitkoguste vähendamisega seotud riiklike kohustuste kindlaksmääramiseks, olid osaliselt Poolale teadmata.

54 Teatud oluline teave ei sisaldunud väidetavalt ei süsteemis GAINS ega IIASA väljaannetes. Eeskätt ei olnud Poola Vabariigil väidetavalt võimalik kontrollida teatud eeldusi, mis olid seotud õhusaasteallikate jaotumisega sektorite vahel, liikmesriikide majandusarengu eeldusi ning 2030. aastaks kindlaksmääratud heitkogustega seotud prognoose. Meetodit, mille kohaselt üldine tervise valdkonna eesmärk teisendati heitkoguste vähendamise kohustusteks, ning viisi, kuidas määrati kindlaks nende kohustuste suurus iga liikmesriigi kohta, väidetavalt ei tutvustatud. Poola Vabariik nõudis uuritud saasteallikate kõikide alakategooriate kirjeldust, kuid tulemusteta.

55 Kuna puudus juurdepääs kõikidele arvessevõetavatele eeldustele, modelleerimisvahenditele, programmidele ja parameetritele, ei olnud üksnes süsteemi GAINS abil võimalik kõiki neid lünki täita. Sama kehtib nn preemiapunktide (*primes*) mudeli kohta, mida komisjon kasutas sisendandmete genereerimiseks süsteemi GAINS jaoks. Nõukogu 14. juuli 2016. aasta dokument nr 11265/16 ei sisaldanud väidetavalt samuti vajalikku teavet, vaid üksnes kasutatud metoodika lühikirjeldust.

56 Poola Vabariigi nõuete toetuseks väidab Rumeenia, et nõukogu 14. juuli 2016. aasta dokument nr 11265/16 ei sisaldanud kogu vajalikku tehnilist teavet, mis võimaldaks põhjendada Poola Vabariigi jaoks kehtestatud heitkoguste vähendamise kohustusi. Lisaks sellele edastati see dokument väidetavalt hilinemisega, st pärast seda, kui nõukogu oli 29. juunil 2016 juba hääletanud direktiivi eelnõu üle.

57 Lisaks sellele väidab Poola Vabariik, et teatud põhieeldused on ekslikud, ennekõike need, mis on seotud sisepõlemismootoriga varustatud sõidukite asendamise tempoga ning ammoniaagi heitkogustega põllumajanduses. Komisjon ei ole väidetavalt neid vigu parandanud, kuigi Poola Vabariik seda nõudis.

58 Poola Vabariik leiab, et vaatamata tema esitatud nõudmistele ei ole nõukogu arvestanud probleemidega, millele ta on tähelepanu juhtinud, seega on nõukogu rikkunud Poola õigust osaleda täiel määral õigusloomega seotud menetluses.

59 Lojaalse koostöö põhimõte peaks hõlmama õigust ärakuulamisele, mis võimaldab poolel, keda vastuvõetav õigusakt kahjustab, tõhusalt esitada oma seisukoht. Seda õigust on väidetavalt eiratud, kuna Poola Vabariik ei saanud teada liikmesriikide jaoks kehtestatud heitkoguste vähendamise kohustuste sotsiaal-majanduslikku mõju.

60 Lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt on Poola sõnul nõutud, et institutsioonid ja liikmesriigid, kes peaksid kokku leppima kavandatavate lahenduste osas ning selles, milliseid andmeid nende lahenduste leidmiseks kasutatakse, teeksid heauskset koostööd. Institutsioonid oleksid pidanud Poola Vabariigiga pidama dialoogi ning põhjendama selle liikmesriigi esitatud vastuväidete tagasilükkamist. Üksnes osutamist kõikidele liikmesriikidele kättesaadavatele süsteemi GAINS analüütilistele mudelitele või teistele IIASA dokumentidele ei saa pidada selle jaoks piisavaks.

61 Lisaks sellele märgib Rumeenia, et läbipaistvuse põhimõte on esitatud nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsuse nr 2009/937/EL (millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT 2009, L 325, lk 35, edaspidi „nõukogu kodukord“)), artikli 19 lõikes 1. Selle põhimõtte ulatust täpsustatakse selle otsuse artiklis 20 koostoimes otsuse V lisaga, milles on sätestatud, et „[e]esistujariik saadab COREPERi töö ettevalmistamise käigus delegatsioonidele nii kiiresti kui võimalik kogu COREPERi töö põhjalikuks ettevalmistamiseks vajaliku teabe“.

62 Vaadeldaval juhul on ajavahemik vaidlustatud direktiivi II lisa uue versiooni ettepanekust teatamise kuupäeva, 28. juuni 2016, ja selle ettepaneku põhjal Coreperi poolt parlamendiga kokkuleppe sõlmimise heakskiitmise kuupäeva, 29. juuni 2016, vahel nii lühike, et see ei võimalda põhjalikku ettevalmistumist. Lisaks sellele edastati riiklike kohustuste ulatuse väljaarvutamiseks kasutatav metoodika liikmesriikidele alles 18. juulil 2016.

63 Seda ei saa kahtluse alla seada asjaolu, et vaidlustatud direktiiv võeti nõukogus toimunud hääletuse tulemusel vastu alles 8. detsembril 2016, kuna pärast 29. juunil 2016 toimunud hääletust ei olnud liikmesriikidel *de facto* enam võimalust esitada oma vastavaid seisukohti.

64 Lisaks sellele leiab Rumeenia, et Poola Vabariigi esitatud teabetaotluse menetlemise käigus eirati nõukogu kodukorra II lisa artikli 5 sätteid, mille kohaselt tuleks taotlusi käsitleda Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331)) kohaselt.

65 Parlament ja nõukogu on seisukohal, et need väited tuleb tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

66 Käesoleva otsuse punktides 51, 52 ja 58–60 esitatud väidetest tuleneb sisuliselt, et esitades väite läbipaistvuse põhimõtte, õiguse olla ära kuulatud ja põhjendamiskohustuse rikkumise kohta, püüab Poola Vabariik üksnes illustreerida kohustusi, mida liidu institutsioonid peavad seadusandliku protsessi käigus täitma, selleks et tagada vastavus lojaalse koostöö tegemise põhimõttele. Seetõttu tuleb hinnata põhjendusi, mille liikmesriik esimese ja teise väite toetuseks on esitanud, üksnes seda viimati nimetatud põhimõtet silmas pidades.

67 Siinkohal tuleb osutada, et ELL artikli 4 lõike 3 kohaselt abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikuses austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel.

68 Seega tuleb kontrollida – pidades seejuures Euroopa Kohtule esitatud toimiku alusel silmas vaidlustatud direktiivi vastuvõtmisele viinud otsustusprotsessi käiku –, kas parlament ja nõukogu on jätnud täitmata kohustuse teha lojaalset koostööd.

69 Sellega seoses – nagu ilmneb ka käesoleva otsuse punktist 14 – arutati nõukogus kõnealust ettepanekut ja mõjuanalüüsi 2014. ja 2016. aasta vahelisel perioodil kahekümne neljal töörühma koosolekul, kolmeteistkümnel Coreperi koosolekul ning neljal ministrite tasandi koosolekul. Lisaks sellele on nõukogu järjestikused eesistujariigid korraldanud mitteametlikke kahepoolseid kohtumisi kõikide liikmesriikidega, osa neist komisjoni toetusel.

70 Peale selle, nagu ilmneb käesoleva otsuse punktidest 32–41, oli Poola Vabariigil õigusloomemenetluse jooksul juurdepääs kõikidele dokumentidele, millele liidu seadusandja tugines vaidlustatud direktiivi vastuvõtmisel, ning tal oli võimalus esitada märkuseid seoses neis dokumentides esitatud andmetega ja kasutatud eeldustega.

71 Seda järeldust ei sea kahtluse alla Rumeenia väide, mille kohaselt nõukogu 14. juuli 2016. aasta dokument nr 11265/16 edastati Poola Vabariigile hilinemisega. See dokument oli kättesaadav mitu kuud enne seda, kui nõukogu võttis 8. detsembril 2016 vastu vaidlustatud direktiivi.

72 Poola Vabariik väidab lisaks, et vaidlustatud direktiivi vastuvõtmiseni viinud seadusandliku protsessi käigus liidu seadusandja ja liikmesriikide käsutuses olev teave ei olnud piisav selleks, et saada aru selle direktiivi kogu avaldatavast mõjust, samuti oli see teave osaliselt vale.

73 Valdkondades, milles liidu seadusandjal on ulatuslik kaalutlusõigus, kontrollib Euroopa Kohus siiski üksnes seda, kas vaidlustatud õigusakti koostajad suudavad tõendada, et see akt on vastu võetud neile kuuluva kaalutlusõiguse teostamise raames ning suudavad selgelt ja ühemõtteliselt esitada need alusandmed, mida pidi kõnealuses aktis sisalduvate vaidlustatud meetmete võtmisel arvesse võtma ja millest sõltus nende kaalutlusõiguse teostamine (vt sellega seoses 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu, C-5/16, EU:C:2018:483, punktid 151–153). Käesoleva kohtuotsuse punktist 45 ilmneb, et liidu seadusandja on selle kohustuse täitnud, võttes arvesse kõiki arvukaid kättesaadavaid andmeid.

74 Lojaalse koostöö põhimõte ei saa olla suurema ulatusega selles tähenduses, et sellega võiks kõikidel asjaoludel piirata liidu seadusandja õigust esitada liikmesriigi nõudmisel väidetavalt puuduvaid dokumente ja teavet või parandada tema käsutuses olevaid andmeid enne õigusakti vastuvõtmise menetlust. Selline tõlgendus võib takistada institutsioonidel rakendada oma kaalutlusõigust ning seisata õigusloomeprotsessi.

75 Seejuures vastab tõele, et lojaalse koostöö kohustus hõlmab vastastikuse abistamise kohustust, mis eeldab ennekõike asjaomase teabe vahetamist institutsioonide ja liikmesriikide vahel õigusloomeprotsessi käigus. Samas ei saa see kohustus võimaldada ühel liikmesriigil, juhul kui ta ei nõustu, et kättesaadavad andmed on piisavad, asjakohased või täpsed, vaidlustada otsustusprotsessi õiguspärasust üksnes sellel põhjusel.

76 Sellega seoses tuleneb Euroopa Kohtu kohtupraktikast, et õigusakti vastuvõtmist ELi toimimise lepingu asjaomaste sätete alusel ei saa vaatamata liikmesriikide vähemuse vastuseisule käsitada parlamendi ja nõukogu lojaalse koostöö tegemise kohustuse rikkumisena (vt selle kohta 13. oktoobri 1992. aasta kohtuotsus Portugal ja Hispaania *vs.* nõukogu, C-63/90 ja C-67/90, EU:C:1992:381, punkt 53, ja 23. novembri 1999. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* nõukogu, C-149/96, EU:C:1999:574, punkt 66).

77 Seda järeldust ei sea kahtluse alla ka 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-600/14, EU:C:2017:935), kuna selle otsuse punktis 107, mille Poola Vabariik oma väite kinnituseks välja tõi, analüüsis Euroopa Kohus üksnes küsimust sellest, kas lojaalse koostöö põhimõtte seisukohalt on otsustusprotsess, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud õigusakt – kohtuasjas, mis oli nimetatud otsuse aluseks –, toimunud nõutava kiirusega, võttes arvesse konkreetseid asjaolusid.

78 Seoses Rumeenia argumentidega, mis on sisuliselt esitatud käesoleva kohtuotsuse punktides 61–63, mille kohaselt ei toimunud seadusandlik menetlus nõukogu kodukorrale vastavalt, kuna teatav teave ja dokumendid edastati hilinemisega, tuleb märkida, et Poola Vabariigi esimese ja teise väite kohaselt ei saanud Poola vajalikku teavet selleks, et osaleda tulemuslikult protsessis, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud direktiiv. Seevastu ei väida Poola Vabariik seda, et oleks rikutud nõukogu kodukorda, või et teave või dokumendid oleks talle esitatud hilinemisega.

79 Sellega seoses tuleb osutada, et menetlusosaline, kellel on lubatud Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 alusel Euroopa Kohtus läbivaatamisel olevas kohtuasjas menetlusse astuda, ei või siiski poolte nõuete ja väidetega piiritletud hagi eset muuta. Sellest tulenevalt on vastuvõetavad ainult need menetlusse astunud poole argumendid, mis paigutuvad nõuete ja väidetega kindlaks määratud raamistikku (7. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu, C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 27).

80 Seetõttu tuleb need Rumeenia argumendid tagasi lükata.

81 Sama kehtib Rumeenia argumentide puhul määruse nr 1049/2001 sätete rikkumise kohta, kuivõrd Poola Vabariik ei ole väitnud, et ta on nõukogule esitanud määruse nr 1049/2001 kohase taotluse tutvuda dokumentidega või et parlament ja nõukogu on kõnealuse määruse sätteid rikkunud.

82 Eelnevat arvestades tuleb Poola Vabariigi esimene ja teine väide tagasi lükata.

Neljas väide

Poolte argumendid

83 Neljandas väites leiab Poola Vabariik, et vaidlustatud direktiiviga ette nähtud heitkoguste vähendamise riiklike kohustuste täitmiseks vajalikud meetmed võivad tema jaoks kaasa tuua negatiivse mõju teatavate sektorite puhul ning äärmiselt suuri sotsiaal-majanduslikke kulusid. Poola väitel ei ole liidu seadusandja seda arvesse võtnud ning on vaidlustatud direktiivi vastuvõtmisega seega teinud ilmse vea, mis on käsitatav ELL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisena.

84 Poola Vabariik on seisukohal, et Euroopa Kohtu kontroll teatud meetme proportsionaalsuse üle ei ole piiratud ilmsete vigadega, vaid hõlmab ka meetmetega seotud huvide tasakaalustamist ning vaidlustatud meetmete asjakohasuse ja vajalikkuse hindamist, samuti ka hinnangut liikmesriikide suutlikkusele need meetmed ellu rakendada. Samuti peaks Euroopa Kohus kontrollima vähem piiravate lahenduste olemasolu, kulude ja seatud eesmärgi suhet ning ettevõtjatele langeva koormuse vähendamise võimalusi.

85 Sellise kontrolli jaoks ei saa vaidlustatud direktiivi põhjendustes nimetatud muudetud Göteborgi protokoll olla võrdlusraamistikuks. Nimetatud protokolli ei ole ratifitseerinud kõik liikmesriigid ja see ei kuulu liidu õigussüsteemi.

86 Vaidlustatud direktiivi ellurakendamise kulude kohta väidab Poola Vabariik, et need ulatuvad Poola puhul ligikaudu 557 miljoni euroni aastas, millele lisanduvad direktiivi 2008/50 rakendamisega seotud kulud. Need kulud ja negatiivne mõju, mis tulenevad heitkoguste vähendamisega seotud riiklikest kohustustest tööstus- ja muudes kui tööstussektorites, nagu transport, põllumajandus ja eluasemeehitus, on oluliselt suuremad kui nende kohustustega saadavad eelised.

87 Põllumajandussektoris on enam kui kahe kolmandiku põllumajandusettevõtjate näol tegemist väikeettevõtjatega, kellel on vaidlustatud direktiivi III lisa osa 2 punkti C alusel võimalik saada vabastus kohustusest vähendada ammoniaagi heitkoguseid. Seega peab üks kolmandik riigi põllumajandusettevõtjatest kandma nende meetmete raskust kogu ulatuses. Transpordisektori kohta tuleb märkida, et Poola autopark koosneb suurelt jaolt üle kümne aasta vanustest sõidukitest. Nende sõidukite väljavahetamise hinnangulised kulud oleksid 1,3–3,9 miljardit eurot, kusjuures selle meetmega ei saavutataks nõutavat heitkoguste vähendamise taset. Eluasemete kütteseadmete väljavahetamisega seotud kulu ulatuks kogu riigi peale kokku ligikaudu 12,7 miljardi euroni. Lisaks sellele suurendaks loobumine kivisöest, kõige odavamast energiaallikast, energia hinda märkimisväärselt.

88 Võttes arvesse kõnealuste sektorite struktuuri, mõjutaks heitkoguste vähendamine vastavalt vaidlustatud direktiivile suuremal määral madala sissetulekuga isikuid. Poola Vabariik ei ole suuteline kandma neid kulusid üle teistele isikutele. Vastutuse ülekandmist suurtele põllumajandusettevõtjatele takistavad eeskätt põhimõte, et saastaja maksab ja võrdse kohtlemise nõue. Seega ohustab meede põllumajanduslike väikeettevõtjate konkurentsivõimet.

89 Lisaks sellele leiab Poola Vabariik, et heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused ning nende ellurakendamise lühike tähtaeg lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik liidu seadusandja määratletud eesmärgi täitmiseks. Sama kehtib liikmesriikide kohustuse suhtes määrata alates 2025. aastast kindlaks heitkoguste soovituslik tase, kasutades lineaarset vähendamiskava, milles võetakse arvesse 2020. aastaks seatud heitkoguste vähendamise kohustustes määratud heitetasemeid ja 2030. aastaks seatud heitkoguste vähendamise kohustustes määratud heitetasemeid. Oleks olnud võimalik kindlaks määrata kohustuste progresseeruva täitmise mehhanism ajavahemikuks 2030–2035, kuna see oleks võimaldanud kulusid ajaliselt jaotada. Sel juhul oleks need kulud võinud olla väiksemad ka seoses tehnoloogia hinna alanemisega aja jooksul.

90 Lisaks sellele on vaidlustatud direktiivis kavandatud siduv ajakava väidetavalt vastuolus ELTL artikliga 288, mille kohaselt direktiiv peab jätma liikmesriikidele võimaluse valida ellurakendamise vormi ja meetodeid.

91 Vaidlustatud direktiivi artikli 5 lõikes 3 sätestatud paindlikkusmeetmed ei vähenda heitkoguste vähendamise riiklike kohustuste ulatust, kuna nende meetmete kohaldamise tingimused on liiga piiravad.

92 Vaidlustatud direktiivi proportsionaalsuse analüüsist ilmneb väidetavalt samuti, et Poola Vabariigi jaoks on need meetmed koormavamad kui teiste liikmesriikide jaoks. Ammoniaagi heitkoguste vähendamise puhul on Poola Vabariigi jaoks kindlaks määratud eesmärk vähendada neid heitkoguseid 17% võrra, samas kui keskmine vähendamise määr liidu tasemel on ligikaudu 13%. Eriti peente osakeste ($PM_{2,5}$) puhul peab Poola Vabariik tagama vähenemise 58% võrra, võrreldes keskmise määraga 27%. On ilmne, et Poola heitkoguste vähendamise potentsiaal on suur. Kuid sellega ei saa Poola Vabariigi hinnangul põhjendada kõnealuse liikmesriigi ebaproportsionaalselt suuri kohustusi.

93 Parlament ja nõukogu on seisukohal, et need väited tuleb tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

94 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et liidu institutsioonide õigusaktid oleksid asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem koormavat meedet, ning tekitatud ebamugavused ei tohi olla seatud eesmärke arvestades ülemäära suured (vt eelkõige 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 78, ning 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari *vs.* nõukogu, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 206).

95 Rääkides selle põhimõtte õiguslikust kontrollist, on sellises arenevas ja keerulises tehnilises valdkonnas liidu seadusandjal võetavate meetmete laadi ja ulatuse kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutlusõigus, seda eeskätt äärmiselt keeruliste teaduslike ja tehniliste faktiliste asjaolude puhul, ning liidu kohtu kontroll peab piirduma hinnanguga sellele, kas esinevad ilmsed kaalutlusvead või võimu kuritarvitamine või kas liidu seadusandja on oma kaalutlusõiguse piire ilmselgelt ületanud. Niisuguses kontekstis ei saa liidu kohus asendada oma hinnanguga teaduslikele ja tehnilistele asjaoludele tuginevat hinnangut, mille on andnud liidu seadusandja, kellele on aluslepinguga see ülesandeks tehtud (21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 150).

96 Neid kaalutlusi arvestades tuleb kindlaks määrata, kas võttes vastu vaidlustatud direktiivis osutatud meetmed, ei ole liidu seadusandja teinud ilmset viga ja kas sellest tulenevad ebasoodsad tagajärjed teatavate ettevõtjate jaoks on proportsionaalsed eelistega, mis sellel teisest küljest on (vt sellega seoses 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 170).

97 Nagu ilmneb vaidlustatud direktiivi põhjendusest 1, on vaatamata Euroopa Liidus inimtekkeliste õhku väljutatavate saasteainete ja õhu kvaliteedi valdkonnas saavutatud märkimisväärsele edule endiselt märkimisväärne negatiivne mõju ja riskid inimese tervisele ja keskkonnale. Vaidlustatud direktiivi põhjenduse 8 kohaselt peaksid liikmesriigid samuti rakendama käesolevat direktiivi viisil, mis aitab kaasa liidu õigusaktides sätestatud õhukvaliteedialase eesmärgi saavutamisele, et viia ellu pikaajalisi eesmärke ning jõuda õhukvaliteedi tasemeni, mis on kooskõlas Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) õhukvaliteedi suunistega.

98 Vastavalt selle direktiivi artikli 1 lõikele 1 ja artiklile 4 nähakse ette mitu meedet, mis võimaldavad parandada õhukvaliteedi taset, põhjustamata samas olulist negatiivset mõju inimese tervisele ja keskkonnale, ennekõike kaheetapiline heitkoguste vähendamine ajavahemikul 2020–2029 ja alates 2030. aastast.

99 Vaidlustatud direktiivi põhjendusest 7 ilmneb, et selle direktiivi II lisas sisalduvad riiklikud heitkoguste vähendamise kohustused aastatel 2020–2029 peavad võimaldama Euroopa Liidul saavutada vastavuse liikmesriikide ja liidu rahvusvaheliste kohustustega. Need kohustused on identsed muudetud Göteborgi protokollis kindlaksmääratud kohustustega, mis, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 11, kiideti Euroopa Liidu nimel heaks otsusega 2017/1757.

100 Lisaks sellele tuleneb mõjuanalüüsist, et heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused ajavahemikuks 2020–2029 oleksid täidetavad juhul, kui 2012. aastal kehtivaid liidu õhukvaliteeti käsitlevaid õigusakte rakendataks ellu täies ulatuses.

101 Nagu on märgitud vaidlustatud direktiivi põhjenduses 14, põhinevad 2030. aastaks ja edaspidiseks seatud riiklikud heitkoguste vähendamise kohustused liikmesriigi hinnangulisel vähendamise potentsiaalil, riiklike prognooside ja õhusaaste teemastrateegia aruandes nr 16 esitatud prognooside vaheliste erinevuste tehnilisel analüüsil ning poliitilisel eesmärgil säilitada üldine tervisemõju vähendamine 2030. aastaks võrreldes 2005. aastaga võimalikult sarnaselt komisjoni direktiivi ettepanekuga.

102 Selleks et viimati nimetatud eesmärki oleks võimalik saavutada, nähakse selle direktiivi artikli 4 lõikes 2 koosmõjus direktiivi põhjendusega 13 ette mehhanism, mis võimaldab tagada konkreetsed edusammud selleks, et jõuda heitkoguste vähendamise tasemeni, mida kohaldatakse alates 2030. aastast. Selle sättega pannakse liikmesriikidele kohustus tagada, et 2025. aasta riiklikud heitkogused vastavad tasemele, mis tuleneb 2020. aasta kohustustest ja 2030. aasta kohustustest tulenevast lineaarsest vähendamiskavast. Sel viisil toetab vaidlustatud direktiiv heitkoguste progresseeruvat ja järjepidevat vähendamist.

103 Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes ei ilmne, et liidu seadusandja oleks teinud ilmse vea, nähes liikmesriikide jaoks ette kohustuse piirata vähemalt oma aastaseid vääveldioksiidi, lämmastikoksiidide, lenduvate orgaaniliste ühendite (välja arvatud metaan), ammoniaagi ja peente osakeste inimtekkelisi heitkoguseid vastavalt riiklikele heitkoguste vähendamise kohustustele, mida kohaldatakse aastatel 2020–2029 ja alates 2030. aastast ning mis on sätestatud vaidlustatud direktiivi II lisas.

104 Seda järeldust ei sea kahtluse alla Poola Vabariigi väide, mille kohaselt on negatiivsed tagajärjed, mis tulenevad kohustuste täitmisest põllumajanduse ja transpordi valdkonnas ning seoses väikese sissetulekuga kodumajapidamistega, tema jaoks ebaproportsionaalsed.

105 Lõpuks tuleb samalaadselt parlamendi ja nõukogu väidetega märkida, et vaidlustatud direktiiviga ei määrata kindlaks ei heitkoguste vähendamise kohustustega seotud kulude jaotust ega nende kulude rahastamisallikaid, nagu nähtub ka vaidlustatud direktiivi põhjendusest 19.

106 Seejuures ei ole liidu seadusandja kohustatud arvesse võtma ühe liikmesriigi erilist olukorda, kui teatav liidu õigusakt avaldab mõju kõigis liikmesriikides, ja kui see eeldab, et tagatakse tasakaal erinevate olemasolevate huvide vahel, võttes arvesse õigusaktiga taotletavaid eesmärke. Seega ei saa seda, kui tasakaalu saavutamiseks ei võeta arvesse mitte ainult ühe liikmesriigi erilist olukorda, vaid kõikides liidu liikmesriikides valitsevat olukorda, pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks (vt selle kohta 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 167).

107 Sellega seoses, nagu tuleneb juba käesoleva otsuse punktidest 32–40, ei jätnud parlament ja nõukogu arvesse võtmata vaidlustatud direktiivi ellurakendamisega seotud sotsiaal-majanduslikke kulusid, seda ka Poola puhul. Need institutsioonid leidsid kogu nende käsutuses oleva teabe põhjal vastupidi, et selle direktiivi ellurakendamisega seotud kulud on oluliselt vähem tähtsad kui sellest tulenevad sotsiaal-majanduslikud eelised. Sellised eelised hõlmavad näiteks tervishoiukulude vähenemist, tootlikkuse suurenemist, eluasemekulude piiramist, suuremaid põllumajandussaake ning tervena elatud aastate kasvu.

108 Selle direktiivi põhjendustest 9 ja 10 ilmneb samuti, et direktiiv peaks aitama kulutõhusalt saavutada ka liidu õigusaktides sätestatud õhukvaliteedialaseid eesmärke ning aitama vähendada õhusaastest tulenevaid tervishoiukulusid liidus, parandades liidu kodanike heaolu.

109 Nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktist 34, esitati mõjuanalüüsis viie strateegilise variandi kulud ja eelised. Nõukogu kinnitab, et välja valiti variant „6C“. Mõjuanalüüsi lisast 7 ilmneb, et kulusid ja tulusid arvestades võimaldas see variant saavutada kõige suuremat puhaskasumit. Komisjon märgib, et variandi 6C kohaselt nähti 2025. aasta heitkoguste üldise vähendamise kohustus ette 75% ulatuses erinevuse vähendamisest (*gap closure*) võrreldes Maailma Terviseorganisatsiooni suunistega, mis käsitlevad eriti peente osakeste ($PM_{2,5}$) mõju inimtervisele.

110 Komisjon märkis samuti, et direktiivi ettepanek hõlmas kõrvalekalde väiksemat, 67% suurust vähendamist pikema perioodi jooksul, st kuni aastani 2030, ning sellega seoses eeldati, et see võimaldab vähendada ühelt poolt 40% võrra kulusid kahes kõige enam mõjutatud sektoris, põllumajanduse ja rafineerimise valdkonnas, ning teiselt poolt vähendada kõiki kulusid, mis on tingitud õhusaaste vähendamisest 25% võrra võrreldes mõjuanalüüsis esitatud tasemega.

111 Nõukogus toimunud arutelu käigus vähendati heitkoguste vähendamisega seotud kohustusi veelgi, sellega nõustus oma hagis ka Poola Vabariik. Nagu kinnitas ka komisjon, nähti direktiivi ettepanekus 2030. aasta üldise eesmärgina ette vähendada õhu halvast kvaliteedist tingitud enneaegsete surmade arvu Euroopas 52% võrra võrreldes selliste surmade 2005. aastal sedastatud arvuga. Nõukogus toimunud arutelu käigus vähendati seda eesmärki tasemele 49,6%. Sellest lähtuvalt esitas parlament 23. novembril 2016 oma seisukoha direktiivi ettepaneku kohta, mille nõukogu ratifitseeris 8. detsembril 2016.

112 Lisaks sellele ilmnes mõjuanalüüsi 6. peatüki ja 8. lisa alusel, et tehtavate jõupingutuste jagunemine liikmesriikide vahel ei ole märgatavalt tasakaalust väljas. Vastab küll tõele, et Rootsis piisab variandi 6C eesmärkide saavutamiseks investeeringust, mille suurus on 0,003% SKPst, samas kui Bulgaarias on vastav määr 0,168%. See erinevus näitab samal ajal nii SKP erinevat suurust Euroopa Liidu liikmesriikides kui ka teatud liikmesriikide juba tehtud jõupingutusi. Nõukogu märgib sellega seoses põhjendatult, et seos heitkoguste varasema taseme ning vaidlustatud direktiivi kohaselt nõutavate jõupingutuste vahel on kooskõlas põhimõttega, et saastaja maksab.

113 Ülejäänud osas piisab sellest, kui märkida, et Poola Vabariik piirdub üksnes heitkoguste vähendamise riiklikest kohustustest tulenevate kõrgete kulude kritiseerimisega, käsitlemata eeliseid, mis on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 107. Poola Vabariik ei näita samuti, kuidas need kohustused lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik vaidlustatud direktiivi eesmärgi saavutamiseks, ega esita asjaolusid, mis annaksid alust järeldada, et neid eesmärke oleks võimalik täita vähem piiravamate kohustuste abil.

114 Poola Vabariigi kriitika seoses otsusega valida aasta 2030 heitkoguste piiramise ulatuse suurendamise alguseks, tuleb tagasi lükata samadel põhjustel kui need põhjused, mis on esitatud käesoleva otsuse punktis 113. Seejuures ei ole asjaolu, et selle tähtaja edasilükkamine võimaldab jaotada kulusid pikema aja peale, piisav selleks, et teha järeldus, mille kohaselt liidu seadusandja valik tingib ilmselgelt ebaproportsionaalsete tagajärgede ilmnemise selles vaadeldavas liikmesriigis. Sama kehtib ka eelduse kohta, mille kohaselt vaidlustatud direktiivis osutatud heitkoguste vähendamist võimaldava tehnoloogia hind võib aja jooksul langeda.

115 Samad kaalutlused kehtivad *mutatis mutandis* ka väite kohta, mille kohaselt kohustus vähendada heitkoguseid lineaarse vähendamiskava alusel vastavalt vaidlustatud direktiivi artikli 4 lõike 2 sätetele, kujutab endast ebaproportsionaalset lisakoormust Poola Vabariigi jaoks. Poola Vabariik ei esita mitte ühtegi asjaolu, mis võimaldaks järeldada, et liidu seadusandja on teinud ilmse vea, kui otsustas kohaldada heitkoguste järkjärgulise vähendamise mehhanismi alates 2020. aastaks ettenähtud tasemest, et tagada konkreetne edasiliikumine tasemeni, mis on ette nähtud perioodiks pärast 2030. aastat.

116 Lisaks sellele – seoses väidetega, mille kohaselt selline järkjärgulise vähendamise kohustus piirab ülemääraselt liikmesriikide otsustusvabadust –, võttes arvesse direktiivide õiguslikku laadi, mis tuleneb ELTL artiklist 288, siis piisab sellest, kui märkida, et vaidlustatud direktiiviga sätestatakse küll siduvad kohustused, kuid liikmesriikidele jääb õigus valida, milliseid vahendeid nende täitmiseks kasutatakse. Igal juhul hõlmab Poola Vabariigi neljas väide vaidlustatud direktiivi proportsionaalsust ja mitte liidu õigusakte käsitleva ELTL artikli 296 esimese lõigu rikkumist.

117 Osas, milles Poola Vabariik väidab, et vaidlustatud direktiiviga pannakse talle suurem koormus kui teistele liikmesriikidele, püüab ta tegelikult tõendada aluslepingutes sätestatud liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, mida käsitletakse seoses viienda väitega.

118 Kõigest eelnevast tulenevalt tuleb neljas väide tagasi lükata.

Viies väide

Poolte argumendid

119 Viienda väitega toob Poola Vabariik välja liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees sätestava põhimõtte ja tasakaalustatud arengu põhimõtte rikkumise, tuues põhjenduseks, et vaidlustatud direktiiviga sätestatud heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused määrati kindlaks, võtmata arvesse eri liikmesriikide ja liidu piirkondade majanduslikku ja sotsiaalset seisukorda, tehnoloogilist arengutaset ja nende kohustuste täitmisega seotud kulusid.

120 Selle väite toetuseks juhib Poola Vabariik tähelepanu ELL artikli 4 lõikele 2 ja ELTL artiklile 191, mis käsitlevad vastavalt liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ja piirkondade tasakaalustatud arengut ning osutab sellega seoses 14. juuli 1998. aasta kohtuotsusele Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punktid 36 ja 37). Selles kohtuotsuses on Euroopa Kohus Poola Vabariigi sõnul sedastanud, et kõiki ELTL artiklis 191 nimetatud eesmärke, põhimõtteid ja kriteeriume tuleb käsitada sama olulistena ning neid tuleb nii palju kui võimalik arvesse võtta. Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklid 37 ja 51 nõuavad liidu keskkonnapoliitika väljatöötamisel tasakaalustatud arengu põhimõtte järgimist.

121 Nende kohustuste täitmiseks ei piisa sellest, kui võetakse valikuliselt, lünklikult ja lihtsustatult arvesse ühes liikmesriigiga seotud sotsiaal-majanduslikke andmeid. Vaidlustatud direktiiv ei püüa tasakaalustada erinevaid huve, nagu ühelt poolt keskkonnakaitset ja teiselt poolt liidu eri piirkondade majandusarengut. Väite kohaselt võib see – hoopis vastupidi – vähendada konkurentsivõimet, tuua kaasa elutaseme languse ja suurendada Poolas vaesust, mis oleks vastuolus liidu ühtekuuluvuspoliitikaga.

122 Liiatigi oleks heitkoguste vähendamise riiklike kohustuste täitmise kulud Poolas suurusjärgus 543 miljonit eurot aastas. See hinnang on lähedane IIASA 2015. aasta jooksul arvutatud summale 557 miljonit eurot aastas, mis vastab ligikaudu veerandile liidu kohustuste täitmiseks kuluvast summast. See summa lisandub direktiivi 2008/50 rakendamiseks tehtavatele kuludele. Kuigi Poola Vabariik ei vaidle vastu vajadusele vähendada vaidlustatud direktiivis osutatud heitkoguseid, leiab ta, et direktiivi rakendamine toob tema suhtes kaasa ebaproportsionaalselt suuri kulusid, mis ulatuvad peaaegu 15 euroni Poola iga elaniku kohta kuus, samas kui jõukamates liikmesriikides, nagu Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik ning Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik, jääb see kulu alla 3 euro.

123 Selline ebaproportsionaalselt suur koormus annab tunnistust asjaolust, et metoodika, mille alusel määrati kindlaks heitkoguste vähendamise riiklikud kohustused, ei võtnud arvesse vaidlustatud direktiivi rakendamisega seotud kulusid. Selle direktiiviga hõlmatavate heitkoguste varasem tase Poolas ei saa õigustada ebaproportsionaalselt suuri kulusid, mis on igal juhul vastuolus kestliku arengu põhimõttega. Osutamine sellele varasemale tasemele näitab lisaks, et ei tunnustata õhukvaliteedi märkimisväärset paranemist selles liikmesriigis juba mitme aasta jooksul.

124 Lisaks sellele on vaidlustatud direktiivi põhjendused 9 ja 13 vastuolus ebaproportsionaalseid kulusid põhjustavate kohustuste kehtestamisega. Seda järeldust kinnitab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta otsuse nr 1386/2013/EL, milles käsitletakse liidu üldist keskkonnaalast tegevusprogrammi aastani 2020 „Hea elu maakera võimaluste piires“ (ELT 2013, L 354, lk 171), punkt 84.

125 Lisaks sellele ei võetud mõjuanalüüsis nõuetekohaselt arvesse kolmandatest riikidest pärineva piiriülese saastamise mõju, ennekõike seoses sellega, et Ukraina ja Valgevene Vabariigi esitatud asjakohased andmed ei olnud täielikud. Samas võib piiriülene saastamine muuta olematuks Poola Vabariigi vaidlustatud direktiivis sätestatud kohustuste täitmiseks tehtud jõupingutused, mis toob kaasa võrdse

kohtlemise põhimõtte rikkumise nende liikmesriikide vahel, kellel on piir kolmandate riikidega, võrreldes nende liikmesriikidega, kellel seda ei ole, samal ajal toob see kaasa ka vastuolu põhimõttega, et saastaja maksab.

126 Parlament ja nõukogu paluvad viienda väite tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

127 Viienda väitega kinnitab Poola Vabariik sisuliselt esiteks, et vaidlustatud direktiivi rakendamise kulud Poolas on märkimisväärselt kõrgemad kui teistes liikmesriikides. Selline erinevus on väidetavalt ebaproportsionaalne ning vastuolus liikmesriikide võrdsusega aluslepingute ees, mis on sätestatud ELL artikli 4 lõikes 2, ELTL artikli 191 lõikes 3 ja harta artiklis 37. Kaks viimati nimetatud sätet nõuavad ennekõike liidu piirkondade tasakaalustatud ja kestliku arengu arvestamist.

128 Sellega seoses tuleb osutada, et ELTL artikli 191 lõikes 2 on sätestatud, et ühenduse keskkonnapoliitika, võttes arvesse ühenduse eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks „kaitstuse kõrge taseme“. Samas tähenduses nähakse ELL artikli 3 lõikes 3 ette, et liit püüab tagada „kõrgetasemelise keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamise“ (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 42).

129 Harta artiklis 37 on sätestatud, et „[k]õrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine tuleb integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt“.

130 Harta artikli 52 lõikes 2 on sätestatud, et hartaga tunnustatud õigusi, mis rajanevad aluslepingute teiste osade sätetel, teostatakse neis määratletud tingimustel ja piires. Selline olukord kehtib näiteks harta artikli 37 puhul, mis tugineb sisuliselt ELL artikli 3 lõikele 3 ning ELTL artiklitele 11 ja 191 (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 62).

131 Seega tuleb Poola Vabariigi argumente, mis on seotud hartaga, käsitleda lähtuvalt ELTL artiklis 191 sätestatud tingimustest ja piirangutest.

132 On ilmne, et ELTL artikli 191 lõikes 2 on nõutud, et liidu keskkonnapoliitika eesmärk oleks kaitstuse kõrge tase, mis selle sättega kooskõlas olemiseks ei pea tingimata olema tehniliselt võimalikult kõrge (21. detsembri 2016. aasta kohtuasi Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 44).

133 ELTL artiklis 191 on sätestatud mitu eesmärki, põhimõtet ja kriteeriumi, mida liidu seadusandja peab keskkonnapoliitika raames järgima (vt sellega seoses 14. juuli 1998. aasta kohtuotsus Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 36).

134 Ennekõike tuleneb ELTL artikli 191 lõikest 3, et liit peab oma keskkonnaalast poliitikat ette valmistades võtma arvesse kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid, liidu eri piirkondade keskkonnatingimusi, meetme võtmise või võtmata jätmise võimalikke tulusid ja kulusid ning liidu kui terviku majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning tema piirkondade tasakaalustatud arengut.

135 Samas, tulenevalt vajadusest tasakaalustada mõningaid neist eesmärkidest ja põhimõtetest ning samuti tulenevalt kriteeriumide rakendamise keerukusest, peab kohtulik kontroll igal juhul olema piiratud küsimusega, kas liidu seadusandja on ELTL artiklis 191 sätestatud tingimuste kohaldamisel teinud ilmse kaalutlusvea (14. juuli 1998. aasta kohtuotsus Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 37; ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 46).

136 Nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 32–40, on liidu seadusandja vaidlustatud direktiivi vastuvõtmisel võtnud arvesse suurt hulka andmeid, mille hulgas oli ka teave, mis hõlmas direktiivi rakendamisega seotud kulusid igas liikmesriigis ja rakendamisega seonduvaid eeliseid. Seadusandja valis mitme variandi hulgast välja sellise, mis oli suuteline tekitama kõige suurema netotulu.

137 Lisaks sellele, nagu on juba märgitud ennekõike käesoleva kohtuotsuse punktides 101 ja 112, on liidu seadusandja võtnud nõuetekohaselt arvesse iga liikmesriigi heitkoguste vähendamise potentsiaali ning püüdnud tagada liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustatud jaotuse.

138 Seda tehes on seadusandja täitnud talle ELTL artikli 191 lõike 3 alusel langeva kohustuse. Olemasolevate teaduslike ja tehniliste andmete alusel on ta reaalselt võtnud arvesse liidu ja tema piirkondade tasakaalustatud arengut, arvestades ennekõike vaidlustatud direktiivi rakendamisega seotud kulusid igas liikmesriigis ning eeliseid seoses rakendamisega.

139 Seda järeldust kinnitab käesoleva kohtuotsuse punktis 106 osutatud kohtupraktika, mille järgi ei saa pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks seda, kui liidu seadusandja ei võta tasakaalu saavutamiseks arvesse ainult ühe liikmesriigi erilist olukorda, vaid kõikides liidu liikmesriikides valitsevat olukorda.

140 Poola Vabariik väidab teiseks, et teatud sotsiaal-majanduslikud sektorid ja teatud riigi piirkonnad, nagu põllumajandussektor ja maapiirkonnad, on heitkoguste vähendamise riiklikest kohustustest tulenevast finantskoormusest eriti suures ulatuses mõjutatud. Sellega seoses piisab, kui märkida, nagu see tuleneb ka käesoleva kohtuotsuse punktist 105, et vaidlustatud direktiivis ei määrata kindlaks ei nende kohustuste täitmisega seotud kulude jaotumist ega nende rahastamisallikaid; direktiivi rakendamise eest vastutavad liikmesriigid.

141 Lisaks sellele ei tähenda asjaolu, et Poola Vabariik kuulub nende liikmesriikide hulka, kes peavad vaidlustatud direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks tegema suuremaid finantsinvesteeringuid, iseenesest seda, et selle direktiiviga pannakse kõnealusele liikmesriigile või selle territooriumil asuvatele piirkondadele ebaproportsionaalselt suur koormus.

142 Kolmandaks piisab piiriülese saastamise väidetava arvestamata jätmise argumendi puhul sellest, kui märkida, et Poola Vabariik ei ole esitanud teavet, mis võimaldaks seda kriitikat kinnitada. Konkreetselt ei ole liikmesriik selgitanud, mis põhjusel on ta seisukohal, et piiriülesel saastamisel on otsustavad tagajärjed vaidlustatud direktiivis osutatud Poola territooriumil toodetud heitkogustele ning sellest tulenevalt nende heitkoguste vähendamise kohustuse kindlaksmääramisele.

143 Vaidlustatud direktiivi artikli 1 lõikest 1 ja artikli 2 lõikest 1 tuleneb, et direktiivi kohaldatakse „liikmesriikide territooriumil […] aset leidvate, kõikidest allikatest pärit“ ning I lisas osutatud saasteainete heitkoguste suhtes ning et direktiivis määratakse kindlaks liikmesriikide heitkoguste vähendamise kohustused. Selle direktiivi põhjenduses 14 on sätestatud, et need 2030. aastaks seatud kohustused põhinevad iga liikmesriigi hinnangulisel vähendamise potentsiaalil ning poliitilisel eesmärgil vähendada saastamise mõju tervisele.

144 Väitega, mille kohaselt piiriülene saastamine võib muuta olematuks vaidlustatud direktiivis sätestatud kohustuste täitmiseks tehtud jõupingutused, ei õnnestu Poola Vabariigil samuti tõendada võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, kuna Poola Vabariik ei edasta selle väite toetuseks mitte ühtegi täpsustust, mis võimaldaks hinnata selle põhjendatust.

145 Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et liidu seadusandja ei ole teinud ilmset hindamisviga ELTL artiklis 191 esitatud tingimuste kohaldamisel.

146 Samadel põhjustel tuleb tagasi lükata ka Poola Vabariigi argument, mille kohaselt vaidlustatud direktiiv rikkus põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid on aluslepingute ees võrdsed.

147 Viies väide tuleb seega täies ulatuses tagasi lükata.

148 Kuna ükski Poola Vabariigi väidetest oma hagi toetuseks ei ole põhjendatud, siis tuleb hagi jätta tervikuna rahuldamata.

Kohtukulud

149 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament ja nõukogu on nõudnud kohtukulude väljamõistmist Poola Vabariigilt, kes on kohtuvaidluse kaotanud, siis tuleb nimetatud kahe institutsiooni kohtukulud mõista välja Poola Vabariigilt lisaks tema enda kohtukuludele.

150 Ungari, Rumeenia ja komisjon kannavad vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista Poola Vabariigilt välja Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud.

3. Ungari, Rumeenia ja Euroopa Komisjon kannavad ise oma kohtukulud.

Allkirjad