Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 12 listopada 2026 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (UE) 2023/857 – Wiążące roczne redukcje emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. – Zmiana rozporządzenia (UE) 2018/842 – Podstawa prawna rozporządzenia 2023/857 – Ustalenie – Uwzględnienie skutków tego rozporządzenia – Artykuł 192 ust. 1 TFUE – Poprawa jakości środowiska – Artykuł 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE – Środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię – Zasady solidarności energetycznej, proporcjonalności i lojalnej współpracy – Treść i uzasadnienie oceny skutków

W sprawie C-451/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 18 lipca 2023 r.,

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

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali O. Denkov oraz W.D. Kuzmienko, w charakterze pełnomocników,

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

strona pozwana,

popierani przez:

Komisję Europejską, którą reprezentowali D. Milanowska, M. Owsiany-Hornung, K. Talabér-Ritz oraz G. Wils, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

* Język postępowania: polski.

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

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 z dnia 19 kwietnia 2023 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Dz.U. 2023, L 111, s. 1, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

Ramy prawne

Traktat UE

2 Artykuł 4 ust. 3 TUE stanowi:

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

3 Artykuł 5 ust. 4 TUE stanowi:

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

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

Traktat FUE

4 Artykuł 192 ust. 1 i 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE brzmią następująco:

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

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

[…]

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

[…]”.

5 Zgodnie z art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE:

„1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi:

[…]

b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii”.

Rozporządzenie (UE) 2018/1999

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. 2018, L 328, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z dnia 19 kwietnia 2023 r. (Dz.U. 2023, L 107, s. 1) (zwane dalej rozporządzeniem „2018/1999”) zawiera art. 4 i 5, zatytułowane, odpowiednio, „Krajowe założenia, cele i wkłady w pięciu wymiarach unii energetycznej” i „Procedura określania wkładu państw członkowskich w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych”.

Rozporządzenie (UE) 2018/842

7 Motywy 1–6, 17, 18, 26 i 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. 2018, L 156, s. 26) brzmią:

„(1) Rada Europejska w swoich konkluzjach z 23–24 października 2014 r. w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. zatwierdziła wiążący cel polegający na osiągnięciu do 2030 r. redukcji wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce o co najmniej 40 % w porównaniu z 1990 r.; cel ten został potwierdzony w konkluzjach Rady Europejskiej z 17–18 marca 2016 r.

(2) W konkluzjach Rady Europejskiej z 23–24 października 2014 r. stwierdzono, że cel co najmniej 40 % redukcji emisji powinien zostać zrealizowany zbiorowo przez Unię w sposób możliwie najbardziej racjonalny pod względem kosztów, przy redukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, ustanowionego dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE [z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32], oraz w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami w wysokości, odpowiednio, 43 % i 30 % do 2030 r. w porównaniu z 2005 r. Wszystkie sektory gospodarki powinny przyczyniać się do osiągnięcia tych redukcji emisji gazów cieplarnianych, a wszystkie państwa członkowskie powinny uczestniczyć w tych wysiłkach, dbając o równowagę między względami sprawiedliwości i solidarności. Metodę określania krajowych celów redukcyjnych w sektorach nieobjętych EU ETS należy, wraz ze wszystkimi elementami stosowanymi w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE [z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. 2009, L 140, s. 136)], stosować dalej do 2030 r., przy czym rozdział wysiłku redukcyjnego powinien być oparty na względnym produkcie krajowym brutto (PKB) na mieszkańca. Wszystkie państwa członkowskie powinny przyczynić się do łącznej redukcji emisji przez Unię w 2030 r., realizując cele krajowe na poziomie od 0 % do - 40 % w porównaniu z 2005 r. Cele krajowe w ramach grupy państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca przekracza średnią unijną, należy odpowiednio dostosować, tak by w sprawiedliwy i zrównoważony sposób odzwierciedlić opłacalność. Osiągnięcie tych redukcji emisji gazów cieplarnianych powinno zwiększyć efektywność i innowacyjność w gospodarce Unii, a w szczególności powinno propagować ulepszenia, zwłaszcza w budownictwie, rolnictwie, gospodarce odpadami i transporcie, w zakresie, w jakim wchodzą one w zakres stosowania niniejszego rozporządzenia.

(3) Niniejsze rozporządzenie stanowi również część realizacji zobowiązań Unii wynikających z porozumienia paryskiego [przyjętego w dniu 12 grudnia 2015 r. na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. 2016, L 282, s. 4), zwanego dalej »porozumieniem paryskim«]. Porozumienie paryskie zostało [zatwierdzone] w imieniu Unii w dniu 5 października 2016 r. na podstawie decyzji Rady (UE) 2016/1841 [w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego, przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. 2016, L 282, s. 1)]. Zobowiązanie Unii do redukcji emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce zostało

zawarte w zaplanowanych, ustalonych na szczeblu krajowym wkładach przekazanych w związku z porozumieniem paryskim przez Unię i jej państwa członkowskie Sekretariatowi [ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)] w dniu 6 marca 2015 r. Porozumienie paryskie weszło w życie w dniu 4 listopada 2016 r. i zastępuje podejście przyjęte na podstawie protokołu z Kioto z 1997 r., które nie będzie kontynuowane po 2020 r.

(4) Porozumienie paryskie określa między innymi długoterminowy cel zgodny z dążeniem do utrzymania wzrostu średniej temperatury globalnej znacznie poniżej 2 °C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz do podejmowania wysiłków na rzecz utrzymania tego wzrostu na poziomie 1,5 °C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Podkreśla się w nim także znaczenie przystosowywania się do negatywnych skutków zmian klimatu, a także zapewnienia spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu. Porozumienie paryskie wzywa również do osiągnięcia w drugiej połowie bieżącego wieku równowagi między emisjami antropogenicznymi z poszczególnych źródeł a pochłanianiem gazów cieplarnianych przez ich pochłaniacze oraz zachęca strony do podjęcia działań w celu zachowania i zwiększenia, stosownie do przypadku, pochłaniaczy i rezerwuarów gazów cieplarnianych, w tym lasów.

(5) W swoich konkluzjach z 29–30 października 2009 r. Rada Europejska poparła cel Unii zakładający redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % do 2050 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. w kontekście niezbędnych redukcji po stronie krajów rozwiniętych traktowanych jako grupa, zgodnie z rekomendacjami Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC).

(6) Ustalone na poziomie krajowym wkłady stron porozumienia paryskiego mają odzwierciedlać najwyższy możliwy poziom ich ambicji i przedstawiać zwiększanie wysiłków z upływem czasu. Ponadto strony porozumienia paryskiego powinny starać się sformułować i przedstawić długoterminowe strategie rozwoju charakteryzującego się niskimi emisjami gazów cieplarnianych, pamiętając o celach porozumienia paryskiego. W konkluzjach Rady z dnia 13 października 2017 r. uznano znaczenie długoterminowych celów i pięcioletnich cykli przeglądów wdrażania porozumienia paryskiego oraz podkreślono znaczenie długoterminowych strategii rozwoju charakteryzującego się niskimi emisjami gazów cieplarnianych jako narzędzia polityki służącego rozwojowi wiarygodnych ścieżek i długoterminowych zmian polityki niezbędnych do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego.

[…]

(17) Redukcję emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego do 2030 r. należy określić w odniesieniu do jego zweryfikowanego poziomu emisji gazów cieplarnianych w 2005 r. objętych niniejszym rozporządzeniem, z wyłączeniem zweryfikowanych emisji gazów cieplarnianych z instalacji, które działały w 2005 r. i które zostały uwzględnione w EU ETS dopiero po 2005 r. Roczne limity emisji w okresie od 2021 r. do 2030 r. należy ustalać na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie i zweryfikowanych przez Komisję [Europejską].

(18) Podejście do wiążących rocznych pułapów krajowych przyjęte w decyzji [nr 406/2009] należy utrzymać w okresie od 2021 r. do 2030 r. […].

[…]

(26) W uznaniu uprzednich wysiłków czynionych od 2013 r. przez te państwa członkowskie, których PKB na mieszkańca wynosił poniżej średniej unijnej w 2013 r., należy ustanowić ograniczoną rezerwę bezpieczeństwa o specjalnym przeznaczeniu odpowiadającą do 105 mln ton ekwiwalentu [dwutlenku węgla (CO_2)] przy utrzymaniu integralności środowiskowej niniejszego rozporządzenia, a także zachęt dla państw członkowskich do działań wykraczających poza minimalne wkłady na podstawie niniejszego rozporządzenia. Z rezerwy bezpieczeństwa powinny korzystać państwa członkowskie, których PKB na mieszkańca był poniżej średniej unijnej w 2013 r. i których emisje gazów cieplarnianych pozostają poniżej ich średnich rocznych limitów emisji w okresie od 2013 r. do 2020 r. oraz które mają trudności z osiągnięciem swojego celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2030 r., mimo wykorzystywania innych elastyczności przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. Rezerwa bezpieczeństwa tej wielkości pokryłaby znaczną część planowanego łącznego deficytu kwalifikujących się państw członkowskich w okresie od 2021 r. do 2030 r., bez dodatkowych polityk, przy jednoczesnym utrzymaniu zachęt do dodatkowych działań. Rezerwa bezpieczeństwa powinna być dostępna dla tych państw członkowskich w 2032 r. pod pewnymi warunkami i jeżeli jej wykorzystanie nie zagrozi osiągnięciu celu Unii polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych o 30 % w 2030 r. w sektorach objętych niniejszym rozporządzeniem.

[…]

(28) Niniejsze rozporządzenie należy poddać przeglądowi w 2024 r., a następnie co pięć lat, aby ocenić jego ogólne funkcjonowanie, w szczególności w odniesieniu do potrzeby zwiększonej rygorystyczności unijnych polityk i środków. W przeglądzie należy wziąć pod uwagę, między innymi, zmiany okoliczności krajowych i wykorzystać wyniki Dialogu wspomagającego prowadzonego w ramach UNFCCC w 2018 r. (zwanego dalej »dialogiem Talanoa«) i globalnego przeglądu prowadzonego na mocy porozumienia paryskiego. W ramach tego przeglądu należy także przeanalizować równowagę między podażą rocznych limitów emisji a popytem na nie, tak aby zapewnić adekwatność obowiązków ustanowionych niniejszym rozporządzeniem. Ponadto w ramach swoich regularnych sprawozdań na podstawie rozporządzenia [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylającego decyzję nr 280/2004/WE (Dz.U. 2013, L 165, s. 13)] Komisja powinna do dnia 31 października 2019 r. ocenić również wynik dialogu Talanoa. Przegląd dotyczący okresu po 2030 r. powinien być zgodny z długoterminowymi celami i zobowiązaniami przedstawionymi w ramach porozumienia paryskiego i w tym celu powinien odzwierciedlać zwiększanie wysiłków z upływem czasu”.

8 Artykuł 1 rozporządzenia 2018/842, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie określa obowiązki państw członkowskich w odniesieniu do ich minimalnych wkładów w okresie od 2021 r. do 2030 r. na rzecz realizacji celu Unii polegającego na redukcji jej emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. o 30 % w porównaniu z 2005 r. w sektorach objętych art. 2 niniejszego rozporządzenia i przyczynia się do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego. Niniejsze rozporządzenie ustanawia także przepisy dotyczące ustalania rocznych limitów emisji oraz dotyczące oceny postępów państw członkowskich w zakresie realizacji ich minimalnych wkładów”.

9 Artykuł 2 tego rozporządzenia, noszący tytuł „Zakres stosowania”, stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do emisji gazów cieplarnianych pochodzących z kategorii źródeł IPCC obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady, ustalonych na podstawie rozporządzenia [nr 525/2013], z wyłączeniem emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy [2003/87].

2. Bez uszczerbku dla art. 7 i art. 9 ust. 2 niniejszego rozporządzenia nie ma ono zastosowania do emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych objętych rozporządzeniem [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (D.U. 2018, L 156, s. 1)].

3. Do celów niniejszego rozporządzenia emisje CO_2 z kategorii źródeł IPCC »1.A.3.A lotnictwo cywilne« traktuje się jako równe zeru”.

10 Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2018/842, zatytułowanym „Roczne poziomy emisji na okres od 2021 r. do 2030 r.”:

„1. W 2030 r. każde państwo członkowskie ogranicza swoje emisje gazów cieplarnianych co najmniej o wielkości procentowe określone dla tego państwa członkowskiego w załączniku I w odniesieniu do jego emisji gazów cieplarnianych w 2005 r., ustalonych na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu.

2. Z zastrzeżeniem elastyczności przewidzianych w art. 5, 6 i 7 niniejszego rozporządzenia, dostosowań na podstawie art. 10 ust. 2 niniejszego rozporządzenia oraz biorąc pod uwagę wszelkie odliczenia wynikające ze stosowania art. 7 decyzji [nr 406/2009], każde państwo członkowskie zapewnia, aby jego emisje gazów cieplarnianych w każdym roku między 2021 r. a 2029 r. nie przekraczały poziomu określonego na podstawie ścieżki liniowej rozpoczynającej się od średniej wielkości jego emisji gazów cieplarnianych w latach 2016, 2017 i 2018, ustalonych na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu, a kończącej się w 2030 r. na pułapie określonym dla tego państwa członkowskiego w załączniku I do niniejszego rozporządzenia. Początkowy punkt liniowej ścieżki danego państwa członkowskiego przypada w pięciu dwunastych okresu od 2019 r. do 2020 r. albo w 2020 r. w zależności od tego, która z tych dat skutkuje niższym limitem dla danego państwa członkowskiego.

3. Komisja przyjmuje akty wykonawcze określające roczne limity emisji na okres od 2021 r. do 2030 r. wyrażone w tonach ekwiwalentu CO2, jak określono w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu. Na użytek tych aktów wykonawczych Komisja dokonuje kompleksowego przeglądu najnowszych danych z krajowych wykazów na lata 2005 i 2016–2018 przekazanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 7 rozporządzenia [nr 525/2013].

Te akty wykonawcze określają wartość emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego w 2005 r. wykorzystywaną do ustalenia rocznych limitów emisji określonych w ust. 1 i 2.

4. W tych aktach wykonawczych określa się również, na podstawie wielkości procentowych zgłoszonych przez państwa członkowskie na podstawie art. 6 ust. 3, całkowite ilości, które mogą

być brane pod uwagę na użytek oceny zgodności państwa członkowskiego na podstawie art. 9 w okresie między 2021 r. a 2030 r. Jeżeli suma całkowitych ilości wszystkich państw członkowskich miałaby przekroczyć łącznie 100 mln, całkowite ilości przypadające na każde państwo członkowskie zmniejsza się proporcjonalnie, tak aby nie została przekroczona łączna całkowita ilość.

5. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 14".

11 Artykuł 5 rozporządzenia 2018/842, zatytułowany „Elastyczności w formie pożyczania, przenoszenia i przekazywania", stanowi:

„1. W odniesieniu do lat 2021–2025 państwo członkowskie może pożyczyć maksymalnie 10 % swojego rocznego limitu emisji na następny rok.

2. W odniesieniu do lat 2026–2029 państwo członkowskie może pożyczyć maksymalnie 5 % swojego rocznego limitu emisji na następny rok.

3. Państwo członkowskie, w którym emisje gazów cieplarnianych na dany rok są poniżej jego rocznego limitu emisji na ten rok, może z uwzględnieniem wykorzystania elastyczności na podstawie niniejszego artykułu i art. 6:

a) w odniesieniu do 2021 r. – przenieść niewykorzystaną część rocznego limitu emisji na następne lata do 2030 r.; oraz

b) w odniesieniu do lat od 2022 r. do 2029 r. – przenieść niewykorzystaną część rocznego limitu emisji do poziomu 30 % swoich rocznych limitów emisji do tego roku na następne lata do 2030 r.

4. Państwo członkowskie może przekazać innym państwom członkowskim do 5 % swojego rocznego limitu emisji na dany rok w odniesieniu do lat od 2021 r. do 2025 r. i do 10 % – w odniesieniu do lat od 2026 r. do 2030 r. Otrzymujące państwo członkowskie może wykorzystać tę ilość w celu zapewnienia zgodności na podstawie art. 9 na ten rok lub na kolejne lata do 2030 r.

5. Państwo członkowskie, w którym zweryfikowane emisje gazów cieplarnianych na dany rok są poniżej jego rocznego limitu emisji na ten rok, może – z uwzględnieniem wykorzystania elastyczności na podstawie ust. 1–4 niniejszego artykułu i art. 6 – przekazać niewykorzystaną część swojego rocznego limitu emisji innym państwom członkowskim. Otrzymujące państwo członkowskie może wykorzystać tę ilość w celu zapewnienia zgodności na podstawie art. 9 na ten rok lub na kolejne lata do 2030 r.

6. Państwa członkowskie mogą wykorzystać dochody uzyskane w wyniku przekazania rocznych limitów emisji na podstawie ust. 4 i 5, aby przeciwdziałać zmianom klimatu w Unii lub w państwach trzecich. Państwa członkowskie informują Komisję o wszelkich działaniach podjętych na podstawie niniejszego ustępu.

[…]".

12 Artykuł 6 tego rozporządzenia przewiduje „[e]lastyczność w przypadku niektórych państw członkowskich po zmniejszeniu liczby uprawnień w ramach EU ETS".

13 Artykuł 7 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dodatkowe wykorzystanie maksymalnie 280 mln pochłaniania netto [gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF)]” stanowi w ust. 1 lit. a):

„W zakresie, w jakim emisje gazów cieplarnianych państwa członkowskiego przekraczają jego roczny limit emisji na dany rok, w tym wszelkie roczne limity emisji przeniesione na podstawie art. 5 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, na użytek oceny zgodności tego państwa członkowskiego na podstawie art. 9 niniejszego rozporządzenia za dany rok można uwzględnić ilość do poziomu sumy całkowitego pochłaniania netto i całkowitych emisji netto z połączonych kategorii rozliczania gruntów obejmujących grunty zalesione, grunty wylesione, zarządzane grunty uprawne, zarządzane grunty trawiaste oraz – z zastrzeżeniem aktów delegowanych przyjętych na podstawie ust. 2 niniejszego artykułu – zarządzane grunty leśne i zarządzane tereny podmokłe, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia [2018/841], pod warunkiem że:

a) łączna ilość uwzględniona w odniesieniu do tego państwa członkowskiego dla wszystkich lat w okresie od 2021 r. do 2030 r. nie przekracza maksymalnej wielkości sumarycznego pochłaniania netto określonej dla tego państwa członkowskiego w załączniku III do niniejszego rozporządzenia”.

14 Artykuł 8 rozporządzenia 2018/842, zatytułowany „Działania korygujące”, stanowi:

„1. Jeżeli w corocznej ocenie na podstawie art. 21 rozporządzenia [nr 525/2013] i przy uwzględnieniu planowanego wykorzystania elastyczności, o których mowa w art. 5, 6 i 7 niniejszego rozporządzenia, Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie czyni wystarczających postępów w wypełnianiu swoich obowiązków wynikających z art. 4 niniejszego rozporządzenia, dane państwo członkowskie w ciągu trzech miesięcy przekazuje Komisji plan działań korygujących, który obejmuje:

a) dodatkowe działania, które to państwo członkowskie podejmuje przy wykorzystaniu krajowych polityk i środków oraz poprzez realizację działań unijnych w celu wypełnienia swoich obowiązków wynikających z art. 4 niniejszego rozporządzenia;

b) ścisły harmonogram realizacji takich działań, umożliwiający ocenę rocznych postępów w realizacji.

[…]

3. Komisja może wydać opinię dotyczącą solidności planów działań korygujących przekazanych zgodnie z ust. 1 i w takim przypadku robi to w terminie czterech miesięcy od otrzymania tych planów. Zainteresowane państwo członkowskie w możliwie największym stopniu uwzględnia opinię Komisji i może odpowiednio zmienić swój plan działań korygujących”.

15 Załącznik I do rozporządzenia 2018/842, zatytułowany „Redukcje emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie na podstawie art. 4 ust. 1”, zawiera tabelę, w której wyznaczono Rzeczpospolitej Polskiej cel redukcji emisji o 7 % w 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w 2005 r.

Europejskie prawo o klimacie

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (zwane dalej „europejskim prawem o klimacie") (Dz.U. 2021, L 243, s. 1) zawiera art. 2, zatytułowany „Cel neutralności klimatycznej", który brzmi:

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

2. Właściwe instytucje Unii i państwa członkowskie wprowadzają odpowiednio na poziomach unijnym i krajowym środki niezbędne, by umożliwić wspólne osiągnięcie celu neutralności klimatycznej określonego w ust. 1, uwzględniając znaczenie, jakie w dążeniu do osiągnięcia tego celu ma propagowanie zarówno sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi, jak i opłacalności".

17 Artykuł 4 europejskiego prawa o klimacie, zatytułowany „Pośrednie cele klimatyczne Unii", w ust. 1, 2, 5 i 7 stanowi:

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

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

[…]

2. Do dnia 30 czerwca 2021 r. Komisja dokona przeglądu stosownych unijnych aktów prawnych, aby umożliwić osiągnięcie celu określonego w ust. 1 niniejszego artykułu oraz celu neutralności klimatycznej określonego w art. 2 ust. 1, oraz rozważy wprowadzenie niezbędnych środków, w tym przyjęcie wniosków ustawodawczych, zgodnie z traktatami.

W ramach przeglądu, o którym mowa w akapicie pierwszym, i przyszłych przeglądów Komisja oceni w szczególności dostępność – na mocy prawa Unii – odpowiednich instrumentów i zachęt służących mobilizowaniu potrzebnych inwestycji i w razie potrzeby zaproponuje stosowne środki.

[…]

5. Proponując zgodnie z ust. 3 unijny cel klimatyczny na rok 2040, Komisja bierze pod uwagę:

a) najlepsze dostępne i najnowsze dowody naukowe, w tym najnowsze raporty IPCC i [Europejskiego Naukowego Komitetu Doradczego ds. Zmiany Klimatu];

b) skutki społeczne, gospodarcze i środowiskowe, w tym koszty niepodjęcia działań;

c) potrzebę zapewnienia wszystkim sprawiedliwej i uczciwej społecznie transformacji;

d) opłacalność i efektywność gospodarczą;

e) konkurencyjność unijnej gospodarki, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw oraz sektorów najbardziej narażonych na ucieczkę emisji;

[…]

h) uczciwość i solidarność pomiędzy państwami członkowskimi i wewnątrz nich;

i) potrzebę zapewnienia skuteczności środowiskowej i rozwoju w czasie;

[…]

l) zmiany sytuacji międzynarodowej i działania podejmowane na rzecz realizacji długoterminowych celów porozumienia paryskiego i ostatecznego celu UNFCCC;

[…]

7. Przepisy niniejszego artykułu poddaje się przeglądowi w świetle rozwoju sytuacji międzynarodowej i działań podjętych z myślą o osiągnięciu długoterminowych celów porozumienia paryskiego, w tym w odniesieniu do wyników międzynarodowych dyskusji na temat wspólnych ram czasowych dotyczących wkładów ustalonych na poziomie krajowym”.

18 Artykuł 5 europejskiego prawa o klimacie, zatytułowany „Przystosowanie się do zmiany klimatu”, stanowi:

„1. Odpowiednie instytucje Unii i państwa członkowskie zapewniają ciągłe postępy w zwiększaniu zdolności do adaptacji, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu podatności na zmianę klimatu zgodnie z art. 7 porozumienia paryskiego.

2. Komisja przyjmuje unijną strategię w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu zgodnie z porozumieniem paryskim i dokonuje jej regularnego przeglądu w związku z przeglądem przewidzianym w art. 6 ust. 2 lit. b) niniejszego rozporządzenia.

3. Odpowiednie instytucje Unii i państwa członkowskie zapewniają również, by stosowane w Unii i w państwach członkowskich strategie polityczne dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu były spójne, wzajemnie się wspierały, dostarczały dodatkowych korzyści strategiom sektorowym i działały na rzecz lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich obszarach polityki, w tym w razie potrzeby odpowiednich strategii i działań społeczno-gospodarczych i środowiskowych, a także w działaniach zewnętrznych Unii. Koncentrują się przy tym w szczególności na najsłabszych i najbardziej dotkniętych grupach ludności i sektorach oraz określają niedociągnięcia w tym zakresie we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim”.

Zaskarżone rozporządzenie

19 Motywy 1–8 i 11–19 zaskarżonego rozporządzenia brzmią następująco:

„(1) Porozumienie paryskie […] weszło w życie w dniu 4 listopada 2016 r. Strony porozumienia paryskiego uzgodniły, że ograniczą wzrost średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmą wysiłki mające na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego. Zobowiązanie to zostało wzmocnione poprzez przyjęcie w dniu 13 listopada 2021 r. paktu klimatycznego z Glasgow w ramach konwencji UNFCCC, będącej spotkaniem stron porozumienia paryskiego; w pakcie tym konferencja stron UNFCCC przyznała, że skutki zmiany klimatu przy wzroście temperatury o 1,5 °C będą o wiele mniej dotkliwe niż przy wzroście o 2 °C, i zdecydowała, że kontynuowane będą starania o ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C.

(2) Potrzeba podjęcia działań, aby ograniczyć poziom emisji gazów cieplarnianych, staje się coraz pilniejsza, co stwierdził [IPCC] w swoich sprawozdaniach: z 7 sierpnia 2021 r. pt. »Climate change 2021: The Physical Science Basis« [(»Zmiana klimatu 2021: podstawy fizyczne«)], z 28 lutego 2022 r. pt. »Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability« [(»Zmiana klimatu 2022: skutki, przystosowanie się i podatność«)] oraz z 4 kwietnia 2022 r. pt. »Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change« [(»Zmiana klimatu 2022: łagodzenie zmiany klimatu«)]. Unia powinna zatem zająć się tą pilną kwestią, intensyfikując swoje wysiłki.

(3) Unia dysponuje ramami regulacyjnymi umożliwiającymi osiągnięcie celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % do 2030 r., który został zatwierdzony przez Radę Europejską w 2014 r., przed wejściem w życie porozumienia paryskiego. Te ramy regulacyjne obejmują między innymi dyrektywę [2003/87] Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 nakładające na państwa członkowskie wymóg równoważenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF) oraz rozporządzenie [2018/842], ustanawiające krajowe cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w sektorach nieobjętych ani dyrektywą [2003/87], ani rozporządzeniem [2018/841].

(4) Komunikat Komisji z dnia 11 grudnia 2019 r. zatytułowany »Europejski Zielony Ład« stanowi punkt wyjścia dla osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r. oraz celu osiągnięcia ujemnych emisji w późniejszym okresie, zgodnie z art. 2 ust. 1 [europejskiego prawa o klimacie]. Europejski Zielony Ład łączy w sobie kompleksowy zestaw wzajemnie wzmacniających się środków i inicjatyw służących osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r.; określono w nim nową strategię dotyczącą wzrostu mającą na celu przekształcenie Unii w sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo, którego gospodarka będzie nowoczesna, zasobooszczędna i konkurencyjna i w której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów. Celem strategii jest również ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i skutkami środowiskowymi. Jednocześnie transformacja ta ma również aspekty związane z równością płci, a także wywiera szczególny wpływ na niektóre grupy defaworyzowane [znajdujące się w niekorzystnej sytuacji] i szczególnie wrażliwe, do których należą m.in. osoby starsze, osoby

z niepełnosprawnościami oraz osoby wywodzące się z mniejszości rasowych lub etnicznych. Należy zatem zapewnić, by transformacja ta była sprawiedliwa i inkluzywna, tak by nikt nie pozostał w tyle.

(5) W dniu 16 czerwca 2022 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, w którym podkreśliła potrzebę wprowadzenia środków towarzyszących oraz zwrócenia szczególnej uwagi na wspieranie tych regionów, sektorów przemysłu, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, pracowników, gospodarstw domowych i konsumentów, którzy będą borykać się z największymi trudnościami. W zaleceniu tym zachęca się państwa członkowskie do rozważenia zestawu środków w obszarach zatrudnienia i przepływów na rynku pracy, tworzenia miejsc pracy, przedsiębiorczości, bezpieczeństwa i higieny pracy, zamówień publicznych, systemów opodatkowania i ochrony socjalnej, podstawowych usług i mieszkalnictwa, a także – m.in. z myślą o wzmocnieniu równości płci – w obszarze kształcenia i szkolenia.

(6) Przyjmując [europejskie prawo o klimacie], Unia zapisała w prawodawstwie wiążący cel, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w całej gospodarce do 2050 r., a tym samym osiągnięcie do tej daty zeroemisyjności netto, a po niej – ujemnego bilansu emisji. W rozporządzeniu tym ustanowiono również wiążący cel wewnątrzunijny zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych (emisje po odliczeniu pochłaniania) do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. Ponadto stanowi ono, że wkład pochłaniania netto w unijny cel klimatyczny na 2030 r. ogranicza się do 225 mln ton ekwiwalentu CO_2.

(7) Aby zrealizować zobowiązania określone w [europejskim prawie o klimacie], a także wkłady Unii wynikające z porozumienia paryskiego, należy dostosować unijne ramy regulacyjne służące osiągnięciu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.

(8) Rozporządzenie [2018/842] określa obowiązki państw członkowskich w odniesieniu do ich minimalnych wkładów w okresie od 2021 r. do 2030 r. w realizację bieżącego celu Unii polegającego na redukcji jej emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. o 30 % w porównaniu z poziomami z 2005 r. w sektorach objętych art. 2 tego rozporządzenia. Ustanowiono w nim także przepisy dotyczące ustalania rocznych limitów emisji oraz oceny postępów państw członkowskich w zakresie realizacji ich minimalnych wkładów.

[…]

(11) W niektórych sektorach emisje gazów cieplarnianych wzrosły lub utrzymały się na stałym poziomie. W komunikacie z dnia 17 września 2020 r. pt. »Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. – Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli« Komisja wskazała, że osiągnięcie bardziej ambitnego ogólnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. będzie możliwe wyłącznie wówczas, gdy swój wkład wniosą w to wszystkie sektory.

(12) W konkluzjach z dnia 11 grudnia 2020 r. Rada Europejska uznała, że nowy cel na 2030 r. będzie realizowany wspólnie przez Unię w sposób możliwie najbardziej racjonalny pod względem kosztów oraz że wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w tych wysiłkach, uwzględniając zasadę sprawiedliwości i solidarności i nie pozostawiając nikogo w tyle, a nowy cel na 2030 r. musi zostać osiągnięty w sposób pozwalający zachować

konkurencyjność Unii i uwzględniający różne sytuacje wyjściowe, specyficzne uwarunkowania krajowe poszczególnych państw członkowskich oraz potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym wyspiarskich państw członkowskich i wysp, a także poczynione wysiłki.

(13) Aby osiągnąć nowy unijny cel polegający na redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r., sektory objęte rozporządzeniem [2018/842] będą musiały stopniowo redukować swoje emisje gazów cieplarnianych, aż do osiągnięcia w 2030 r. redukcji o 40 % w porównaniu z poziomami z 2005 r. Rozporządzenie [2018/842] przyczynia się również do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego, a także unijnego celu neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r. na mocy [europejskiego prawa o klimacie], a ich osiągnięcie wymaga konwergencji wysiłków wszystkich państw członkowskich w dłuższej perspektywie, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań krajowych.

(14) Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. określony w rozporządzeniu [2018/842] należy zmienić dla każdego państwa członkowskiego. Zmianę krajowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. należy przeprowadzić przy użyciu tej samej metody, którą zastosowano, gdy przyjmowano rozporządzenie [2018/842], i w ramach której wkłady krajowe określono z uwzględnieniem różnych zdolności państw członkowskich i możliwości ich realizacji w sposób efektywny kosztowo, tak aby zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony podział wysiłków. Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych dla każdego państwa członkowskiego do 2030 r. należy zatem określić w odniesieniu do poziomu jego emisji gazów cieplarnianych w 2005 r. objętych tym rozporządzeniem, na podstawie przeglądu przeprowadzonego zgodnie z jego art. 4 ust. 3, z wyłączeniem zweryfikowanych emisji gazów cieplarnianych z instalacji, które działały w 2005 r. i które zostały włączone do EU ETS dopiero po 2005 r.

(15) W związku z tym począwszy od roku wejścia w życie niniejszego rozporządzenia konieczne są nowe wiążące pułapy krajowe wyrażone w rocznych limitach emisji. Pułapy te będą stopniowo prowadzić do osiągnięcia przez każde państwo członkowskie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Utrzymuje się pułapy krajowe na lata poprzedzające wejście w życie niniejszego rozporządzenia określone w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2020/2126 [z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia rocznych limitów emisji państw członkowskich na lata 2021–2030 zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 (Dz.U. 2020, L 426, s. 58)].

(16) Pandemia COVID-19 i […] wojna napastnicza [Federacji Rosyjskiej] przeciwko Ukrainie mają wpływ na gospodarkę Unii oraz na poziom jej emisji gazów cieplarnianych w stopniu, którego nie można jeszcze w pełni określić ilościowo. Z drugiej strony Unia wdraża swój największy w historii pakiet stymulacyjny i przyspiesza odchodzenie od paliw kopalnych, co również może mieć wpływ na poziom emisji gazów cieplarnianych. Ze względu na te niepewne elementy i inne nieprzewidziane zdarzenia mające wpływ na emisje gazów cieplarnianych należy dokonać przeglądu danych dotyczących emisji w 2025 r. i, w razie potrzeby, zaktualizować w 2025 r. roczne limity emisji na lata 2026–2030. Aktualizacja ta powinna się opierać na przeprowadzeniu przez Komisję kompleksowego przeglądu danych z wykazów krajowych w celu określenia średniej emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego w latach 2021, 2022 i 2023.

(17) Zgodnie z [europejskim prawem o klimacie] należy nadać priorytet redukcjom bezpośrednich emisji gazów cieplarnianych, które – aby osiągnąć neutralność klimatyczną – trzeba będzie uzupełnić większym pochłanianiem tych gazów […].

(18) Aby zachęcić do szybszego podejmowania działań i zapewnić większą integralność środowiskową, konieczne i właściwe jest obniżenie pułapów pożyczania i przenoszenia rocznych limitów emisji w całym okresie 2021–2030. Z drugiej strony państwa członkowskie powinny mieć możliwość stopniowej redukcji swoich emisji gazów cieplarnianych i osiągania zwiększonych krajowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. w sposób racjonalny pod względem kosztów. W związku z nowymi i bardziej rygorystycznymi rocznymi limitami emisji wprowadzanymi przez niniejsze rozporządzenie należy zwiększyć istniejące pułapy przekazywania sobie rocznych limitów emisji przez państwa członkowskie. Możliwość przekazania rocznych limitów emisji sprzyja współpracy między państwami członkowskimi, umożliwiając im osiągnięcie celów redukcji emisji gazów cieplarnianych w sposób racjonalny pod względem kosztów, przy jednoczesnym zachowaniu integralności środowiskowej. Należy zapewnić przejrzystość takiego przekazywania, tak aby odbywało się ono w sposób dogodny dla obu stron, w tym poprzez sprzedaż na aukcji, korzystanie z pośredników rynkowych działających w charakterze pełnomocników, w drodze porozumień dwustronnych lub poprzez stosowanie interfejsu elektronicznego służącego ułatwieniu wymiany informacji na temat planowanych przekazań i obniżeniu kosztów transakcji.

[…]

(19) Na użytek oceny zgodności niektórych państw członkowskich na podstawie rozporządzenia [2018/842] możliwe jest uwzględnienie ograniczonego anulowania uprawnień do emisji w ramach EU ETS (»elastyczność EU ETS«). Spośród kwalifikujących się państw członkowskich dwa nie skorzystały z elastyczności [unijnych] EU ETS, a jedno nie zrobiło tego w pełni. W związku ze zwiększonym poziomem ambicji określonym w niniejszym rozporządzeniu tym państwom członkowskim należy zapewnić kolejną możliwość skorzystania z tej elastyczności lub wykorzystania jej w większym wymiarze […]”.

20 Artykuł 1 zaskarżonego rozporządzenia w pkt 1–7 i 9 stanowi:

„W rozporządzeniu [2018/842] wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 1

Przedmiot

Niniejsze rozporządzenie określa obowiązki państw członkowskich w odniesieniu do ich minimalnych wkładów w okresie od 2021 r. do 2030 r. na rzecz realizacji celu Unii polegającego na redukcji jej emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. o 40 % w porównaniu z 2005 r. w sektorach objętych art. 2 niniejszego rozporządzenia. Niniejsze rozporządzenie przyczynia się do długoterminowego celu dotyczącego osiągnięcia w Unii neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r., z myślą o osiągnięciu następnie ujemnego bilansu emisji. Przyczynia się tym też do osiągnięcia celów [europejskiego prawa o klimacie] i porozumienia paryskiego. Niniejsze rozporządzenie ustanawia także przepisy dotyczące ustalania rocznych limitów emisji oraz

dotyczące oceny postępów państw członkowskich w zakresie realizacji ich minimalnych wkładów.«;

2) art. 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

»1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do emisji gazów cieplarnianych pochodzących z kategorii źródeł IPCC obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady, ustalonych na podstawie rozporządzenia [2018/1999], z wyłączeniem emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy [2003/87] innych niż działania w zakresie transportu morskiego oraz działania wymienione tam wyłącznie do celów art. 14 i 15 tej dyrektywy.«;

3) w art. 4 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1–4 otrzymują brzmienie:

»1. W 2030 r. każde państwo członkowskie ogranicza swoje emisje gazów cieplarnianych co najmniej o wielkości procentowe określone dla tego państwa członkowskiego w kolumnie 2 załącznika I w odniesieniu do jego emisji gazów cieplarnianych w 2005 r. ustalonych na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu.

2. Z zastrzeżeniem elastyczności przewidzianych w art. 5, 6 i 7 niniejszego rozporządzenia oraz dostosowania zgodnie z art. 10 ust. 2 niniejszego rozporządzenia, a także biorąc pod uwagę wszelkie odliczenia wynikające ze stosowania art. 7 decyzji [nr 406/2009], każde państwo członkowskie zapewnia, aby jego emisje gazów cieplarnianych:

a) w latach 2021 i 2022 nie przekraczały poziomu ustalonego na podstawie ścieżki liniowej rozpoczynającej na pułapie średniej wielkości emisji gazów cieplarnianych tego państwa członkowskiego w latach 2016, 2017 i 2018, określonych zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu, a kończącej się w 2030 r. na pułapie określonym dla tego państwa członkowskiego w kolumnie 1 załącznika I do niniejszego rozporządzenia; początkowy punkt ścieżki liniowej danego państwa członkowskiego przypada albo w pięciu dwunastych okresu od 2019 r. do 2020 r., albo w 2020 r., w zależności od tego, co skutkuje niższym rocznym limitem emisji dla danego państwa członkowskiego;
b) w latach 2023, 2024 i 2025 nie przekraczały poziomu ustalonego na podstawie ścieżki liniowej rozpoczynającej się w 2022 r. na pułapie rocznego limitu emisji dla tego państwa członkowskiego, określonego zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu dla danego roku, a kończącej się w 2030 r. na pułapie określonym dla tego państwa członkowskiego w kolumnie 2 załącznika I do niniejszego rozporządzenia;
c) w latach 2026–2030 nie przekraczały poziomu ustalonego na podstawie ścieżki liniowej rozpoczynającej się od średniej wielkości emisji gazów cieplarnianych tego państwa członkowskiego w latach 2021, 2022 i 2023, zgłoszonych przez to państwo członkowskie zgodnie z art. 26 rozporządzenia [2018/1999] oraz zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu, a kończącej się w 2030 r. na pułapie określonym dla tego państwa członkowskiego w kolumnie 2 załącznika I do niniejszego rozporządzenia; początkowy punkt ścieżki liniowej danego państwa członkowskiego przypada w dziewięciu dwunastych okresu od 2023 r. do 2024 r.

3. Komisja przyjmuje akty wykonawcze określające roczne limity emisji dla każdego państwa członkowskiego na okres od 2021 r. do 2030 r. wyrażone w tonach ekwiwalentu CO2, zgodnie ze ścieżkami liniowymi określonymi w ust. 2 niniejszego artykułu.

W odniesieniu do lat 2021 i 2022 Komisja określa roczne limity emisji na podstawie kompleksowego przeglądu najnowszych danych z krajowych wykazów za lata 2005, 2016, 2017 i 2018 przekazanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 7 rozporządzenia [nr 525/2013] i wskazuje wartość emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego za 2005 r. zastosowaną do określenia tych rocznych limitów emisji.

W odniesieniu do lat 2023, 2024 i 2025 Komisja określa roczne limity emisji na podstawie wartości emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego za 2005 r. wskazanej zgodnie z akapitem drugim niniejszego ustępu oraz na podstawie poddanych przeglądowi wartości danych z krajowych wykazów za lata 2016, 2017 i 2018, o których mowa w tym akapicie drugim.

W odniesieniu do lat 2026–2030 Komisja określa roczne limity emisji na podstawie wartości emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego za 2005 r. wskazanej zgodnie z akapitem drugim niniejszego ustępu oraz na podstawie kompleksowego przeglądu najnowszych danych z krajowych wykazów za lata 2021, 2022 i 2023 przekazanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 26 [rozporządzenia 2018/1999].

4. W aktach wykonawczych, o których mowa w ust. 3, określa się również, na podstawie wartości procentowych zgłoszonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 6 ust. 3, 3a i 3b, całkowite ilości, które mogą być brane pod uwagę na użytek oceny zgodności państwa członkowskiego na podstawie art. 9 w okresie między 2021 r. a 2030 r. Jeżeli suma całkowitych ilości wszystkich państw członkowskich przekroczy łącznie 100 mln, całkowite ilości przypadające na każde państwo członkowskie zmniejsza się proporcjonalnie, tak aby nie została przekroczona łączna całkowita ilość.«;

b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

»6. Podejmując na podstawie ust. 1 i 2 działania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, państwa członkowskie uwzględniają potrzebę zapewnienia uczciwej i sprawiedliwej społecznie transformacji dla wszystkich. Komisja może wydać wytyczne jako wsparcie dla państw członkowskich w tym zakresie.«;

4) w art. 5 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

»1. W odniesieniu do lat 2021–2025 państwo członkowskie może pożyczyć maksymalnie 7,5 % swojego rocznego limitu emisji na następny rok.«;

b) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

»3. Państwo członkowskie, w którym emisje gazów cieplarnianych na dany rok są poniżej jego rocznego limitu emisji na ten rok, może z uwzględnieniem wykorzystania elastyczności na podstawie niniejszego artykułu i art. 6:

a) w odniesieniu do roku 2021 – przenieść niewykorzystaną część rocznego limitu emisji do poziomu 75 % swojego rocznego limitu emisji na 2021 r. na kolejne lata do 2030 r.; oraz
b) w odniesieniu do lat 2022–2029 – przenieść niewykorzystaną część rocznego limitu emisji do poziomu 25 % swoich rocznych limitów emisji do tego roku na kolejne lata do 2030 r.

4. Państwo członkowskie może przekazać innym państwom członkowskim do 10 % swojego rocznego limitu emisji na dany rok w odniesieniu do lat od 2021 r. do 2025 r. i do 15 % – w odniesieniu do lat od 2026 r. do 2030 r. Otrzymujące państwo członkowskie może wykorzystać tę ilość w celu zapewnienia zgodności na podstawie art. 9 na ten rok lub na kolejne lata do 2030 r.«;

c) dodaje się ustęp w brzmieniu:

»5a. Przed jakimkolwiek przekazaniem rocznych limitów emisji na podstawie ust. 4 i 5 państwo członkowskie informuje w formie elektronicznej ustanowiony [rozporządzeniem 2018/1999] Komitet ds. Zmian Klimatu o swoim zamiarze przekazania części swojego rocznego limitu emisji na dany rok.«;

d) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

»6. Państwa członkowskie powinny wykorzystać dochody – lub odpowiadającą im wartość finansową – wygenerowane w wyniku przekazania rocznych limitów emisji zgodnie z ust. 4 i 5, aby przeciwdziałać zmianom klimatu w Unii lub w państwach trzecich. Państwa członkowskie informują Komisję o wszelkich działaniach podjętych na podstawie niniejszego ustępu i podają te informacje do wiadomości publicznej w łatwo dostępnej formie.«;

5) w art. 6 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 3 akapit drugi otrzymuje brzmienie:

»Państwa członkowskie wymienione w załączniku II mogą jednokrotnie w 2024 r. i jednokrotnie w 2027 r. podjąć decyzję o zmianie wielkości procentowej, o której powiadomiły Komisję. W takim przypadku dane państwo członkowskie powiadamia Komisję o takiej decyzji odpowiednio do dnia 31 grudnia 2024 r. lub do dnia 31 grudnia 2027 r.«;

[…]

6) w art. 7 wprowadza się następujące zmiany:

a) tytuł otrzymuje brzmienie:

»Dodatkowe wykorzystanie pochłaniania netto z LULUCF«;

b) w ust. 1 wprowadza się następujące zmiany:
(i) zdanie wprowadzające otrzymuje brzmienie:

»1. W zakresie, w jakim emisje gazów cieplarnianych państwa członkowskiego przekraczają jego roczny limit emisji na dany rok, w tym wszelkie roczne limity emisji przeniesione na podstawie art. 5 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, na użytek oceny zgodności tego państwa członkowskiego na podstawie art. 9 niniejszego rozporządzenia za dany rok można uwzględnić ilość do poziomu sumy całkowitego pochłaniania netto i całkowitych emisji netto z połączonych kategorii rozliczania gruntów objętych zakresem rozporządzenia [2018/841], pod warunkiem że:«;
(ii) lit. a) zastępuje się następującym tekstem:

»a) łączna ilość uwzględniona w odniesieniu do tego państwa członkowskiego dla lat 2021–2025 nie przekracza połowy maksymalnej wielkości całkowitego pochłaniania netto określonej dla tego państwa członkowskiego w załączniku III do niniejszego rozporządzenia;

aa) łączna ilość uwzględniona w odniesieniu do tego państwa członkowskiego dla lat 2026–2030 nie przekracza połowy maksymalnej wielkości całkowitego pochłaniania netto określonej dla tego państwa członkowskiego w załączniku III do niniejszego rozporządzenia;«;

c) uchyla się ust. 2;

7) art. 8 otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 8

Działania korygujące

1. Jeżeli w corocznej ocenie na podstawie art. 29 [rozporządzenia 2018/1999] i przy uwzględnieniu planowanego wykorzystania elastyczności, o których mowa w art. 5, 6 i 7 niniejszego rozporządzenia, Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie czyni wystarczających postępów w wypełnianiu swoich obowiązków wynikających z art. 4 niniejszego rozporządzenia, dane państwo członkowskie w ciągu trzech miesięcy przekazuje Komisji plan działań korygujących, który obejmuje:

a) szczegółowe wyjaśnienie, dlaczego dane państwo członkowskie nie czyni wystarczających postępów w wypełnianiu tych obowiązków;

b) ocenę, w jaki sposób finansowanie unijne wsparło wysiłki tego państwa członkowskiego na rzecz wypełnienia tych obowiązków i w jaki sposób państwo to zamierza wykorzystywać takie finansowanie w celu wypełnienia tych obowiązków;

c) dodatkowe działania uzupełniające zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu tego państwa członkowskiego zgodny z [rozporządzeniem 2018/1999] lub wzmacniające jego wdrażanie, które to działania państwo to ma podjąć – w celu wypełnienia tych obowiązków – przy wykorzystaniu krajowych polityk i środków oraz poprzez realizację działań unijnych, wraz ze szczegółową oceną, w oparciu o dane ilościowe, o ile są dostępne, przewidywanych redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikających z tych działań;

d) ścisły harmonogram realizacji takich działań, umożliwiający ocenę rocznych postępów w realizacji.

[…]

3. Komisja może wydać opinię dotyczącą solidności planów działań korygujących przekazanych zgodnie z ust. 1 i w takim przypadku robi to w terminie czterech miesięcy od otrzymania tych planów. Zainteresowane państwo członkowskie w możliwie największym stopniu uwzględnia opinię Komisji i może odpowiednio zmienić swój plan działań korygujących. Jeżeli zainteresowane państwo członkowskie nie uwzględnia opinii Komisji w całości lub w dużej części, przedstawia Komisji uzasadnienie tej decyzji.

[…]«;

[…]

9) art. 15 otrzymuje brzmienie:

»Artykuł 15

Przegląd

1. Niniejsze rozporządzenie poddaje się przeglądowi uwzględniającemu między innymi zmieniające się okoliczności krajowe, sposób, w jaki wszystkie sektory gospodarki przyczyniają się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, rozwój sytuacji międzynarodowej i wysiłki podejmowane, aby osiągnąć długoterminowe cele porozumienia paryskiego i [europejskiego prawa o klimacie].

2. W ciągu sześciu miesięcy po zakończeniu każdego globalnego przeglądu uzgodnionego na mocy art. 14 porozumienia paryskiego Komisja składa Parlamentowi […] i Radzie sprawozdanie dotyczące wykonywania niniejszego rozporządzenia, w tym bilansu podaży rocznych limitów emisji i popytu, a także adekwatności krajowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zawartych w załączniku I do niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do ich wkładu w realizację unijnych celów klimatycznych zgodnie z [europejskim prawem o klimacie] oraz celów porozumienia paryskiego. W sprawozdaniu tym zawiera się w szczególności ocenę, czy zachodzi potrzeba wprowadzenia w ramach na okres po 2030 r. dodatkowych unijnych polityk i środków w świetle niezbędnych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez Unię i jej państwa członkowskie. Zawiera ono także ocenę ścieżki redukcji emisji gazów cieplarnianych objętych niniejszym rozporządzeniem, która ma być zgodna z celem neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r., z uwzględnieniem przewidywanego orientacyjnego budżetu emisyjnego Unii, o którym mowa w art. 4 ust. 4 [europejskiego prawa o klimacie], a także z uwzględnieniem znaczenia, jakie w dążeniu do osiągnięcia tego celu ma propagowanie zarówno sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi, jak i opłacalności. W stosownych przypadkach sprawozdaniu temu mogą towarzyszyć wnioski ustawodawcze.

W sprawozdaniu, o którym mowa w akapicie pierwszym, uwzględnia się długoterminowe strategie państw członkowskich przygotowane i przedłożone zgodnie z art. 15 ust. 1 [rozporządzenia 2018/1999] oraz ocenę tych strategii przeprowadzoną przez Komisję na podstawie art. 15 ust. 9 tego rozporządzenia.«”.

21 Punkt 1 załącznika do zaskarżonego rozporządzenia zmienia tabelę zawartą w załączniku I do rozporządzenia 2018/842 w następujący sposób:

„Załącznik I

Redukcje emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie na podstawie art. 4 ust. 1

	Redukcje emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w 2005 r. określonym zgodnie z art. 4 ust. 3	
	Kolumna 1	Kolumna 2
[…]	[…]	[…]
Polska	– 7 %	– 17,7 %
[…]	[…]	[…]”

Porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa

22 Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. 2016, L 123, s. 1, zwane dalej „porozumieniem w sprawie lepszego stanowienia prawa”) zawiera rozdział III, zatytułowany „Narzędzia lepszego stanowienia prawa”, w którym zawarte są pkt 12–16 tego porozumienia, mające następujące brzmienie:

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

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

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

13. Komisja będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Inicjatywom zawartym w programie prac Komisji lub we wspólnej deklaracji będzie co do zasady towarzyszyć ocena skutków.

W ramach procesu dokonywania oceny skutków Komisja będzie przeprowadzać jak najszersze konsultacje. Działająca przy Komisji Rada ds. Kontroli Regulacyjnej będzie przeprowadzać obiektywne kontrole jakości ocen skutków. Ostateczne wyniki ocen skutków będą udostępniane Parlamentowi […], Radzie i parlamentom narodowym oraz podawane do wiadomości publicznej w momencie przyjęcia inicjatywy Komisji wraz z opinią lub opiniami Rady ds. Kontroli Regulacyjnej.

14. Przy rozpatrywaniu wniosków ustawodawczych Komisji [Parlament] i Rada będą w pełni brać pod uwagę ocenę skutków sporządzoną przez Komisję. W związku z tym ocena skutków musi być prezentowana w taki sposób, by ułatwić [Parlamentowi] i Radzie rozważenie wyborów dokonanych przez Komisję.

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

16. Komisja może – z własnej inicjatywy lub wezwana przez [Parlament] lub Radę – uzupełnić własną ocenę skutków lub podjąć inne działania analityczne, które uważa za konieczne. Komisja weźmie przy tym pod uwagę wszelkie dostępne informacje, stan zaawansowania procesu legislacyjnego i konieczność unikania w tym procesie nieuzasadnionych opóźnień. Współustawodawcy w pełni uwzględnią wszelkie dodatkowe elementy przekazane przez Komisję w tym kontekście”.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

23 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości; oraz

– obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

24 Parlament wnosi do Trybunału o:

– oddalenie skargi; oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

25 Rada wnosi do Trybunału o:

– oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej; oraz

– obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

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

W przedmiocie skargi

27 Na poparcie swej skargi Rzeczpospolita Polska podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, drugi – zasady solidarności energetycznej, o której mowa w art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE, trzeci – zasady proporcjonalności usankcjonowanej w art. 5 ust. 4 TUE, zaś czwarty – zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE.

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

Argumentacja stron

28 W zarzucie pierwszym Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, prawodawca Unii naruszył art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, zgodnie z którym na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej we wspomnianym art. 192 ust. 1 Rada, stanowiąc jednomyślnie, uchwala środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i strukturę jego zaopatrzenia w energię.

29 Rzeczpospolita Polska twierdzi w istocie, że rozporządzenie to znacząco wpływa na swobodę państw członkowskich w kształtowaniu ich miksu energetycznego, efektem czego powinno było zostać oparte na art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, zgodnie z zasadą lex specialis, w braku czego postanowienie to pozostałoby martwą literą. W sytuacji bowiem, gdy prawodawca unijny przygotowuje projekt aktu ustawodawczego z zakresu art. 192 ust. 1 TFUE, ma on obowiązek na wstępie zbadać, czy zachodzą przesłanki do zastosowania art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Badanie to powinno zostać wyraźnie odzwierciedlone w pracach przygotowawczych nad tym projektem, tak aby Trybunał Sprawiedliwości mógł dokonać jego kontroli.

30 Ponadto to określenie podstawy prawnej danego aktu powinno niewątpliwie opierać się na obiektywnych czynnikach, do których należą jego cel i treść. Niemniej jednak nie są one jednak jedynymi czynnikami, które należy wziąć pod uwagę, ani też najważniejszymi z nich. W niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę skutki wynikające z wdrożenia przewidzianych w zaskarżonym rozporządzeniu środków ochrony środowiska, nie zaś cele realizowane poprzez jego przyjęcie. Jedynie przyjęcie takiej wykładni może umożliwić Trybunałowi Sprawiedliwości dokonanie kontroli sądowej tego, czy nie doszło do popełnienia oczywistego błędu, nadużycia władzy lub oczywistego przekroczenia granic uprawnień przysługujących unijnemu prawodawcy.

31 Ponadto, wbrew temu, co orzekł Trybunał w wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 42), art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE powinien mieć zastosowanie wówczas, gdy dany środek wpływa znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, a nie tylko wtedy, gdy „głównym celem" tego środka jest znaczące wpłynięcie na taki wybór. Ponieważ w postanowieniu tym, dla umożliwienia zastosowania przewidzianego w nim odstępstwa, wyraźnie przyjęto kryterium skutku aktu, zastąpienie go kryterium celu i treści aktu byłoby działaniem contra legem. Rzeczpospolita Polska dodaje, że kryterium skutku aktu przyjmuje się zresztą w odniesieniu do stosowania niektórych procedur prawodawczych w pewnych dziedzinach prawa Unii, takich jak prawo konkurencji czy swobód przepływu.

32 W przeciwnym razie, aby uzasadnić, iż art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE nie stanowi podstawy prawnej danego aktu Unii, wystarczyłoby, żeby instytucja będąca jego autorem stwierdziła w samym akcie, iż jego głównym celem nie jest wpływanie na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii. Wykładnia ta nie znajduje jednak oparcia w utrwalonym orzecznictwie, zgodnie z którym wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii nie może opierać się na subiektywnej woli instytucji Unii.

33 W każdym wypadku z pkt 42 tego wyroku wynika, że na potrzeby badania tego, czy doszło do naruszenia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, dokonana przez prawodawcę Unii ocena skutków wynikających z danego aktu ma znaczenie wyłącznie w powiązaniu z jego celem i treścią. Ponieważ głównym celem lub skutkiem zaskarżonego rozporządzenia jest wpłynięcie na dokonywany przez państwo członkowskie wybór między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, powinno ono było zostać przyjęte na podstawie tego postanowienia.

34 Podwyższenie z 30 % do 40 % unijnego poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w sektorach objętych rozporządzeniem 2018/842, a także indywidualnego dla Rzeczypospolitej Polskiej celu redukcji w tych sektorach, przewidzianych, odpowiednio, w art. 1 pkt 1 zaskarżonego rozporządzenia oraz w załączniku I, będzie miało wpływ na miks energetyczny tego państwa. Przez te podwyższenia państwa członkowskie zostaną postawione w sytuacji wymuszającej na nich spowodowaną skutkami tego rozporządzenia ze względu na ich ekonomiczną nieopłacalność rezygnację z wykorzystywania paliw kopalnych, w tym zwłaszcza węgla. Z motywu 16 tego rozporządzenia wynika, że zwiększenie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych determinuje opłacalność produkcji energii elektrycznej i cieplnej z węgla oraz ma na celu zniechęcanie do korzystania z tego źródła energii.

35 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej cel zaskarżonego rozporządzenia należy również przeanalizować z uwzględnieniem całościowego celu pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55”, stanowiącego spójny całokształt wzajemnie wzmacniających się środków i inicjatyw, którego celem jest osiągnięcie celu osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej w Unii. Wymagany w tym pakiecie poziom redukcji gazów cieplarnianych jest zaś tak wysoki, że jego wdrożenie zmusi państwa członkowskie do rezygnacji z wykorzystywania paliw kopalnych, a w szczególności węgla.

36 Konkretnie rzecz ujmując, zaskarżone rozporządzenie znacząco oddziałuje na decyzje Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wyboru źródeł energii, funkcjonowanie przedsiębiorstw sektora energetycznego oraz wyboru źródeł energii przez obywateli, co odbywa się kosztem ograniczenia przysługującego temu państwu członkowskiemu prawa do swobodnego określania warunków wykorzystania swoich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii oraz określania ogólnej struktury swego zaopatrzenia w energię. Rozporządzenie to będzie miało znaczący wpływ na gospodarkę odpadami, transport drogowy czy budownictwo, a także rolnictwo i spowoduje konieczność przeprowadzenia w tych sektorach drastycznych zmian, które będą miały poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne.

37 Okoliczność polegająca na tym, że zaskarżone rozporządzenie ma na celu zmianę rozporządzenia 2018/842, które zostało przyjęte na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, jest pozbawiona znaczenia. Poza tym, że akt zmieniający nie musi bowiem koniecznie zostać przyjęty na tej samej podstawie prawnej co akt zmieniany, odpowiednie konteksty, w których przyjęto rozporządzenie 2018/842 i zaskarżone rozporządzenie, różnią się od siebie, biorąc pod uwagę fakt, że pierwsze z nich

zostało przyjęte przed pandemią COVID-19 i wybuchem wojny napastniczej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, a w momencie jego wydawania gospodarcze konsekwencje ustalenia poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych na określonym w nim poziomie 30 % nie były jeszcze znane.

38 Wreszcie Rzeczpospolita Polska kwestionuje stwierdzenie zawarte w wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 41), zgodnie z którym względy dotyczące prawdopodobnego wpływu danego środka, na których prawodawca Unii opiera swój wybór, siłą rzeczy mają charakter spekulacyjny, w związku z czym nie stanowią one w żadnym wypadku obiektywnych czynników, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Taka wykładnia czyniłaby sporządzanie oceny skutków zbędnym i naruszałaby porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa.

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

Ocena Trybunału

40 W zarzucie pierwszym Rzeczpospolita Polska podnosi w istocie, że zaskarżone rozporządzenie powinno było zostać przyjęte na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE.

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

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

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

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

45 Wynika z tego, że ocena oczekiwanego wpływu aktu Unii na politykę energetyczną państwa członkowskiego może być brana pod uwagę jedynie w ramach oceny celu lub treści tego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 42).

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

47 W tym względzie należy dokonać rozróżnienia między aktem analogicznym do wcześniejszego aktu a aktem, który zmienia wcześniej istniejący akt. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że analiza podstawy prawnej zaskarżonej decyzji powinna zostać przeprowadzona w sposób autonomiczny, uwzględniając jego własny cel i treść, a nie to, jaką podstawę prawną przyjęto wydając inne akty prawne Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy (wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Parlament i Rada, C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 55; a także z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 49). Natomiast w wypadku aktu zmieniającego istniejące przepisy należy również uwzględnić, w celu określenia podstawy prawnej tego aktu zmieniającego, zmieniane przez ten akt przepisy, a w szczególności ich cel i treść (wyroki: z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 42; a także z dnia 8 grudnia 2020 r., Polska/Parlament i Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, pkt 40).

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

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

50 W niniejszej sprawie zaskarżone rozporządzenie zmienia rozporządzenie 2018/842, w szczególności poprzez dodanie do niego nowych przepisów, w związku z czym to zmieniane rozporządzenie tworzy kontekst prawny zaskarżonego rozporządzenia. W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 47 niniejszego wyroku, podstawa prawna, na której należało oprzeć zaskarżone rozporządzenie, powinna zostać określona z uwzględnieniem zarówno kontekstu, jaki stanowi rozporządzenie 2018/842, jak i uregulowań wynikających ze zmian wprowadzonych do niego przez zaskarżone rozporządzenie.

51 Motywy 1–4, 6–8 i 11–18 zaskarżonego rozporządzenia świadczą o tym, że za jego pomocą realizowany jest ten sam cel zmieniane przez nie rozporządzenie, a mianowicie redukcja emisji gazów cieplarnianych netto w perspektywie 2030 r. w porównaniu z poziomami osiągniętymi w 1990 r. w sektorach objętych tymi uregulowaniami, po to, aby zrealizować cele porozumienia paryskiego.

52 Podobnie bowiem jak motywy 1–6 rozporządzenia 2018/842, motywy 1–4 zaskarżonego rozporządzenia stanowią, że aby ograniczyć wzrost średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz aby kontynuować wysiłki mające na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego, Unia dysponuje ramami regulacyjnymi, w które wpisuje się rozporządzenie 2018/842, ustanawiającymi krajowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w sektorach nieobjętych ani dyrektywą 2003/87, ani rozporządzeniem 2018/841.

53 Niewątpliwie prawdą jest, że prawodawca Unii przewidział w motywie 2 rozporządzenia 2018/842 ustalenie „redukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji […] w sektorach nieobjętych systemem EU ETS w wysokości […] 30 % do 2030 r. w porównaniu z 2005 r.” i że „[w]szystkie sektory gospodarki powinny przyczyniać się do [ich osiągnięcia]”, przyjmując „wiążącyc[e] roczn[e] pułap[y] krajow[e]”, jak wskazano w motywie 18 tego rozporządzenia, i określając, jak przypomniano w motywie 17 tego rozporządzenia „[r]edukcję emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego do 2030 r. […] w odniesieniu do jego […] emisji gazów cieplarnianych w 2005 r.”. Jednakże w motywie 6 zaskarżonego rozporządzenia przypomniano w istocie, że przyjmując europejskie prawo o klimacie, „Unia zapisała w prawodawstwie wiążący cel, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w całej gospodarce do 2050 r.” i że w art. 4 ust. 1 tego prawa „ustanowiono również wiążący cel wewnątrzunijny zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych […] do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r.”.

54 Przestrzeganie tych zobowiązań wymaga, zgodnie z motywami 7 i 13 tego rozporządzenia, „dostosowa[nia] unijn[ych] [ram] regulacyjn[ych] służąc[ych] osiągnięciu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.” poprzez stopniowe zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych z „sektor[ów] objęt[ych] rozporządzeniem [2018/842] aż do osiągnięcia w 2030 r. redukcji o 40 % w porównaniu z poziomami z 2005 r.”.

55 Zgodnie bowiem z tym motywem 13 „osiągnięci[e] celów porozumienia paryskiego, a także unijnego celu neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r. […] wymaga konwergencji wysiłków wszystkich państw członkowskich w dłuższej perspektywie, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań krajowych”. W tym względzie w motywach 11 i 14 zaskarżonego rozporządzenia wyjaśniono, odpowiednio, że osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. „będzie możliwe wyłącznie wówczas, gdy swój wkład wniosą w to wszystkie sektory” i że ten cel pierwotnie określony w [rozporządzeniu 2018/842] należy zmienić dla każdego państwa członkowskiego”. W motywie 18 zaskarżonego rozporządzenia dodano, że „państwa członkowskie powinny mieć możliwość stopniowej redukcji swoich emisji gazów cieplarnianych i osiągania zwiększonych krajowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. w sposób racjonalny pod względem kosztów” i że w celu osiągnięcia tego celu w rozporządzeniu tym ustanawia się wymóg „nowy[ch] i bardziej rygorystyczny[ch] roczny[ch] limit[ów] emisji” i „zwiększ[a] istniejące pułapy przekazywania sobie rocznych limitów emisji przez państwa członkowskie”.

56 Ponadto zgodnie z motywem 28 rozporządzenia 2018/842 rozporządzenie to „należy poddać przeglądowi w 2024 r., a następnie co pięć lat, aby ocenić jego ogólne funkcjonowanie, w szczególności w odniesieniu do potrzeby zwiększonej rygorystyczności unijnych polityk i środków”. W związku z tym od przyjęcia tego rozporządzenia prawodawca Unii przewidział możliwość jego zmiany w celu poprawy jego ogólnego funkcjonowania i przyjęcia, w razie potrzeby, bardziej rygorystycznych środków.

57 Taki jest zaś zamierzony cel zaskarżonego rozporządzenia. Wpisuje się ono w nowy kontekst, wynikający z jednej strony z pilnej potrzeby zwiększenia wysiłków Unii na rzecz przyjęcia środków mających na celu przyspieszenie redukcji emisji gazów cieplarnianych i z drugiej strony z przyjęcia europejskiego prawa o klimacie, którego art. 4 ust. 1, ustanawia wiążący cel redukcji w Unii do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto na poziomie co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. i które to prawo w art. 2 ust. 1 przewiduje, że emisje te zostaną w Unii zredukowane do poziomu zerowego najpóźniej do 2050 r.

58 Wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenie ma na celu dalsze dążenie do realizacji celów porozumienia paryskiego i wpisuje się w linię wyznaczoną rozporządzeniem 2018/842, dążąc do sprostania wyzwaniom klimatycznym i środowiskowym, przed którymi stoi Unia.

59 Co się tyczy treści zaskarżonego rozporządzenia, należy stwierdzić, że jego przepisy nie mają na celu, jako takie i przede wszystkim, przyjęcia środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, lecz wywierają co najwyżej pośredni i dodatkowy wpływ na ogólną strukturę zaopatrzenia w energię w państwach członkowskich (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., Parlament/Rada, C-42/97, EU:C:1999:81, pkt 63).

60 Jak wskazano w pkt 49 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą ścisłej wykładni wyjątków art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu Unii jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

61 W niniejszej sprawie bowiem w pierwszej kolejności z art. 1 rozporządzenia 2018/842, zmienionego zaskarżonym rozporządzeniem (zwanego dalej „zmienionym rozporządzeniem 2018/842”) wynika, że zmienione rozporządzenie 2018/842, po pierwsze, określa obowiązki państw członkowskich w odniesieniu do ich minimalnych wkładów na okres od 2021 r. do 2030 r. na rzecz realizacji celu Unii polegającego na redukcji jej emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. o 40 % w porównaniu z 2005 r. w sektorach objętych art. 2 tego rozporządzenia, oraz po drugie, ustanawia przepisy dotyczące ustalania rocznych limitów emisji gazów cieplarnianych oraz przepisy dotyczące oceny postępów państw członkowskich w zakresie realizacji ich minimalnych wkładów. W związku z tym przedmiot zmienionego rozporządzenia 2018/842, o którym mowa w jego art. 1, różni się od celu rozporządzenia 2018/842 jedynie ze względu na rozszerzenie skali zamierzonego przez prawodawcę Unii celu, polegającego na ustaleniu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. na poziomie 40 % w porównaniu z poziomem z 2005 r., podczas gdy cel ten został uprzednio w rozporządzeniu 2018/842 ustalony na poziomie 30 %.

62 W drugiej kolejności – w art. 2 zmienionego rozporządzenia 2018/842 wyjaśniono, że ma ono zastosowanie do emisji gazów cieplarnianych pochodzących z kategorii źródeł IPCC obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady, z wyłączeniem emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działań wymienionych

w załączniku I do dyrektywy 2003/87, co nie różni się w tym względzie od tego, co w istocie przewidziane zostało w art. 2 rozporządzenia 2018/842. Jedyna różnica między tymi dwoma rozporządzeniami w odniesieniu do ich odpowiednich zakresów stosowania polega na tym, że zaskarżone rozporządzenie obejmuje część działalności w zakresie transportu morskiego.

63 W trzeciej kolejności – brzmienie art. 4 zmienionego rozporządzenia 2018/842, w postaci wynikającej ze zmian wprowadzonych przez art. 1 pkt 3 zaskarżonego rozporządzenia, jest bardzo podobne do brzmienia art. 4 rozporządzenia 2018/842. Oprócz bowiem tego, że przepis ten zawiera odesłanie do celu redukcji emisji gazów cieplarnianych ustalonego dla każdego państwa członkowskiego na okres od 2021 r. do 2030 r., przewiduje on również sposób obliczania tych emisji, który jest bardzo podobny do tego ustanowionego w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2018/842, w tym znaczeniu, że uwzględnia się w nim mechanizm elastyczności przewidziany w art. 5–7 zmienionego rozporządzenia 2018/842 oraz mechanizm dostosowania przewidziany w art. 10 ust. 2 tego rozporządzenia, uwzględnia odliczenia wynikające z art. 7 tego rozporządzenia i nakłada na państwa członkowskie obowiązek przestrzegania rocznych zobowiązań w zakresie redukcji tych emisji określonych w formie trajektorii liniowej. W tym względzie art. 4 ust. 2 zmienionego rozporządzenia 2018/842 różni się od art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2018/842, ponieważ dzieli okres od 2021 r. do 2030 r. na trzy „podokresy”, dla których ta trajektoria liniowa jest określana na podstawie „zweryfikowanych” danych.

64 W czwartej kolejności – w art. 1 pkt 4 i 5 zaskarżonego rozporządzenia wprowadzono zmiany do art. 5 i 6 rozporządzenia 2018/842, dotyczących mechanizmów elastyczności, obniżając stawki mające zastosowanie do pożyczania i umieszczania w rezerwie tych kwot lub zwiększając stawki odnoszące się do przekazywania tych kwot.

65 W piątej kolejności – art. 7 zmienionego rozporządzenia 2018/842 stanowi w istocie w dużej mierze analogię do zmienionego w nim art. 7 rozporządzenia 2018/842. Podczas gdy w tym oryginalnym rozporządzeniu uzależniono możliwość wykorzystania pochłaniania gazów cieplarnianych netto wygenerowanych przez sektor LULUCF w okresie od 2021 r. do 2030 r. od spełnienia określonych warunków, o których mowa w ust. 2 lit. a)–e), to w zmienionym rozporządzeniu 2018/842 do celów wykorzystania tego pochłaniania netto gazów cieplarnianych określone zostały dwa „podokresy” – od 2021 r. do 2025 r. i od 2026 r. do 2030 r. To podzielenie okresu od 2021 r. do 2030 r. na dwa podokresy ma zatem na celu zapewnienie, aby państwa członkowskie przyjęły w tym dziesięcioletnim okresie strategię zwiększenia ich całkowitego pochłaniania netto określonego w załączniku III do zmienionego rozporządzenia 2018/842, która to strategia jest zgodna z trajektorią umożliwiającą państwom członkowskim skoncentrowanie swoich wysiłków w tym okresie w sposób bardziej liniowy, a w konsekwencji – osiągnięcie na koniec tego okresu w zrównoważony sposób ich ostatecznego celu.

66 W szóstej kolejności – w drodze art. 1 pkt 7 zaskarżonego rozporządzenia uzupełniono art. 8 rozporządzenia 2018/842, dotyczący działań korygujących, jakie państwo członkowskie musi podjąć, jeżeli nie wywiązuje się z obowiązków przewidzianych w art. 4 tego rozporządzenia, nie zmieniając jednak ich charakteru i zakresu.

67 W siódmej i ostatniej kolejności – art. 1 pkt 9 zaskarżonego rozporządzenia zastępuje art. 15 rozporządzenia 2018/842, zatytułowany „Przegląd”, nowymi przepisami, ustanawiając wymóg, aby treść sprawozdania, które Komisja ma przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, w przedmiocie funkcjonowania tego rozporządzenia dotyczyła nowych aspektów,

w szczególności adekwatności krajowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do ich wkładu w realizację unijnych celów klimatycznych, a także oceny trajektorii redukcji emisji gazów cieplarnianych objętych tym rozporządzeniem.

68 Zarówno z celu, jak i z treści zaskarżonego rozporządzenia wynika zatem, że jego celem nie jest przyjęcie środków wpływających w istotny sposób na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Wynika z tego, że wybór art. 192 ust. 1 TFUE jako podstawy prawnej tego rozporządzenia nie jest błędny i że art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE nie mógł stanowić podstawy prawnej, na której należałoby przyjąć zaskarżone rozporządzenie.

69 Jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym prawodawca Unii nie uzasadnił powodów, dla których odrzucił art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE jako podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 42 niniejszego wyroku określenie podstawy prawnej aktu następuje w świetle celu i treści właściwych dla danego aktu oraz że to właśnie w świetle tych elementów należy wskazać właściwą podstawę prawną.

70 Ponadto należy wskazać, że żaden z przepisów prawa Unii nie nakłada na instytucje Unii obowiązku przedstawienia powodów, dla których nie przyjmują one art. 192 ust. 2 TFUE jako podstawy prawnej aktu Unii, jeżeli wybór art. 192 ust. 1 TFUE wydaje się być należycie uzasadniony. Wybór danej podstawy prawnej oznacza bowiem z założenia, że inne potencjalne podstawy prawne, które mogłyby stanowić podstawę tego aktu, nie wydawały się właściwe.

71 Podobnie, zgodnie z pkt 45 niniejszego wyroku, ocena oczekiwanego wpływu aktu Unii na politykę energetyczną państwa członkowskiego może być brana pod uwagę jedynie w ramach oceny celu lub treści tego aktu. W związku z tym argument, zgodnie z którym prawodawca Unii nie zbadał w sposób wystarczająco dokładny i wyczerpujący skutków planowanych środków, nie może być rozpatrywany samodzielnie.

72 Wreszcie nie można również powoływać się na brzmienie motywu 16 zaskarżonego rozporządzenia na poparcie twierdzenia, że przyjmując to rozporządzenie, prawodawca unijny dążył do zniechęcenia do korzystania z paliw kopalnych. W motywie tym prawodawca Unii wyjaśnia bowiem, że oprócz przyspieszenia odchodzenia od tych paliw spowodowanego wdrożeniem pakietu stymulacyjnego, pandemia COVID-19 i wybuch wojny napastniczej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie są zdarzeniami, które wywołały niepewność co do ich wpływu na emisje gazów cieplarnianych, co spowodowało konieczność przewidzenia przeglądu danych dotyczących tych emisji w 2025 r. oraz, w razie potrzeby, aktualizacji w 2025 r. rocznych limitów tych emisji na lata 2026–2030. Twierdzenie, że postępując w ten sposób, prawodawca ten zmierzał do zniechęcenia do stosowania wspomnianych paliw, wynika zatem z częściowego i błędnego rozumienia tego motywu.

73 W świetle powyższych rozważań pierwszy z podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską zarzutów należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady solidarności energetycznej wskazanej w art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE

Argumentacja stron

74 W zarzucie drugim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w zaskarżonym rozporządzeniu naruszono zasadę solidarności energetycznej, o której mowa w art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE. Uważa ona, że pojęcie solidarności energetycznej należy rozpatrywać łącznie z usankcjonowaną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy.

75 W pierwszej kolejności to państwo członkowskie uważa, że zaskarżone rozporządzenie ma skutek zniechęcający do korzystania z paliw kopalnych i może doprowadzić do upadłości wielu przedsiębiorstw energetycznych wykorzystujących paliwa kopalne, w tym węgiel, do wytwarzania energii. Rozporządzenie to zagraża zatem bezpieczeństwu dostaw energii w państwach członkowskich, których system energetyczny jest w dużym stopniu uzależniony od wykorzystywania tych paliw kopalnych. Trybunał uznał zaś za poważne zagrożenie, jakie stanowi przerwa w dostawach źródła energii dla bezpieczeństwa publicznego danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 10 lipca 1984 r., Campus Oil i in., 72/83, EU:C:1984:256).

76 W drugiej kolejności – przyjmując zaskarżone rozporządzenie, prawodawca Unii naruszył zasadę solidarności energetycznej, o której mowa w art. 194 ust. 1 TFUE, nie uwzględniając interesów państw członkowskich, takich jak interesy Rzeczypospolitej Polskiej, i nie dokonując wyważenia interesów Unii i interesów różnych państw członkowskich w przypadku konfliktów tych interesów (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 73). Nawet bowiem jeśli zaskarżone rozporządzenie zostało formalnie przyjęte w ramach polityki ochrony środowiska Unii, to niewątpliwie dotyczy ono jej polityki energetycznej.

77 Ponadto Rzeczpospolita Polska podkreśla, że ze względu na to, iż nie przeprowadzono w nim analizy porównawczej interesów Unii z interesami państw członkowskich, których może ono dotyczyć, wniosek COM(2021) 555 final Komisji z dnia 14 lipca 2021 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wypełnienia zobowiązań podjętych w ramach porozumienia paryskiego naruszył również taką zasadę solidarności energetycznej.

78 Ponadto jedyne odniesienie, zawarte w motywie 12 zaskarżonego rozporządzenia, do konkluzji Rady z dnia 11 grudnia 2020 r., zgodnie z którymi cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. będzie realizowany wspólnie przez Unię w sposób możliwie najbardziej racjonalny pod względem kosztów, a „wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w tych wysiłkach, uwzględniając zasadę sprawiedliwości i solidarności […], a nowy cel na 2030 r. musi zostać osiągnięty w sposób pozwalający zachować konkurencyjność Unii i uwzględniający różne sytuacje wyjściowe, specyficzne uwarunkowania krajowe poszczególnych państw członkowskich oraz potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych […], a także poczynione wysiłki”, nie wystarcza do tego, aby przestrzegana była zasada solidarności energetycznej, ani nie świadczy o przeprowadzeniu wyważenia interesów.

79 Tak więc zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte z naruszeniem zasady solidarności energetycznej i należy stwierdzić jego nieważność.

80 Parlament i Rada, popierane przez Komisję, uważają, że ten zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

81 W zarzucie drugim Rzeczpospolita Polska podnosi tytułem głównym, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę solidarności energetycznej ustanowioną w art. 194 ust. 1 lit. b) TFUE, a tytułem ewentualnym, że rozporządzenie to narusza ogólną zasadę solidarności.

82 W świetle tych wyjaśnień należy przypomnieć, że art. 194 ust. 1 TFUE przewiduje, że w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii, a także wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

83 W tym względzie Trybunał orzekł, że zasada solidarności energetycznej, o której mowa w tym postanowieniu, stanowi szczególny wyraz zasady solidarności w dziedzinie energetyki. Jak wynika z brzmienia i struktury art. 194 ust. 1 TFUE, zasada solidarności energetycznej leży u podstaw wszystkich celów polityki Unii w dziedzinie energetyki, czyniąc z nich spójną całość, efektem czego akty przyjmowane przez instytucje Unii w ramach tej polityki należy interpretować w świetle tej zasady, podobnie jak i oceniać ich zgodność z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 38, 43, 44).

84 Wynika z tego, że zasada ta ma znaczenie dla oceny zgodności z prawem aktów przyjętych przez Unię w ramach polityki w dziedzinie energetyki, ale nie dla oceny zgodności z prawem aktów przyjętych przez nią w ramach innych polityk, takich jak polityka dotycząca ochrony środowiska. Jak wskazano w pkt 68 niniejszego wyroku, zaskarżone rozporządzenie zostało słusznie przyjęte na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE i nie należy do dziedziny polityki energetycznej, lecz do dziedziny ochrony środowiska.

85 W związku z tym argument, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie narusza przewidzianą w art. 194 ust. 1 TFUE zasadę solidarności energetycznej, należy oddalić jako bezskuteczny.

86 Rzeczpospolita Polska podnosi tytułem ewentualnym, że zaskarżone rozporządzenie narusza ogólną zasadę solidarności. W tym względzie należy uściślić, że zasada ta stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii, która leży u podstaw całego systemu prawnego Unii i jest ściśle związana z usankcjonowaną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE zasadą lojalnej współpracy, zgodnie z którą Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 38, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 Niemniej jednak argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca naruszenia ogólnej zasady solidarności ze względu na to, że prawodawca Unii nie uwzględnił interesów państw członkowskich ani nie dokonał ich wyważenia z interesami Unii, nie może zostać uwzględniona.

88 Po pierwsze, z motywu 12 zaskarżonego rozporządzenia, który odsyła do konkluzji Rady Europejskiej z dnia 11 grudnia 2020 r., wynika bowiem, że nowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. powinien zostać osiągnięty wspólnie przez Unię „w sposób możliwie najbardziej racjonalny pod względem kosztów oraz że wszystkie państwa członkowskie będą

uczestniczyć w tych wysiłkach, uwzględniając zasadę sprawiedliwości i solidarności i nie pozostawiając nikogo w tyle", a także uwzględniając „różne sytuacje wyjściowe, specyficzne uwarunkowania krajowe poszczególnych państw członkowskich oraz potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych".

89 Po drugie, z samego przedmiotu krajowych celów w zakresie emisji gazów cieplarnianych, zmienionych przez art. 1 pkt 1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia, zawartych obecnie w art. 1 i 4 zmienionego rozporządzenia 2018/842, a także ze zmiany poziomów tych celów określonych w załączniku I do tego rozporządzenia na różnych poziomach wynika, że prawodawca Unii uwzględnił odpowiednie zdolności poszczególnych państw członkowskich w tym zakresie, a tym samym – ich interesy.

90 Podobnie art. 1 pkt 9 zaskarżonego rozporządzenia, zastępujący art. 15 rozporządzenia 2018/842 nowymi uregulowaniami, odzwierciedla również fakt, że prawodawca Unii zamierzał uwzględnić interesy poszczególnych państw członkowskich, wprowadzając przepis przewidujący przegląd tego rozporządzenia w celu uwzględnienia zmian sytuacji krajowej, sposobu, w jaki wszystkie sektory gospodarki przyczyniają się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, zmian na arenie międzynarodowej, a także wysiłków podejmowanych w celu osiągnięcia długoterminowych celów porozumienia paryskiego i europejskiego prawa o klimacie. W związku z tym sprawozdanie, które Komisja ma przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z art. 15 ust. 2 zmienionego rozporządzenia 2018/842, zawiera ocenę trajektorii redukcji emisji gazów cieplarnianych objętej tym rozporządzeniem, która musi być spójna z celem neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r., z uwzględnieniem przewidywanego orientacyjnego budżetu Unii na emisje gazów cieplarnianych, o którym mowa w art. 4 europejskiego prawa o klimacie, a także z uwzględnieniem znaczenia, jakie ma propagowanie zarówno sprawiedliwości i solidarności między państwami członkowskimi.

91 Po trzecie, argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej jest również sprzeczna z brzmieniem dokumentu roboczego służb Komisji z dnia 14 lipca 2021 r., zatytułowanego „Sprawozdanie z oceny skutków, towarzyszące wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego" (zwanego dalej „oceną skutków"), w którym wielokrotnie wspomina się o uwzględnieniu sytuacji poszczególnych państw członkowskich w celu wyznaczenia im odmiennych celów (zob. sekcje 1.1, 1.3, 2.1, 4.2, 6.1.2 i 8 oceny skutków).

92 I tak w sekcji 1.1 oceny skutków, poświęconej opisowi ogólnego kontekstu politycznego, Komisja przypomina, że po przyjęciu europejskiego prawa o klimacie Rada Europejska w grudniu 2020 r. wezwała do wspólnego osiągnięcia celu redukcji emisji gazów cieplarnianych przez Unię w sposób możliwie najbardziej racjonalny pod względem kosztów, przy zachowaniu konkurencyjności Unii, i „uwzględniający różne sytuacje wyjściowe, specyficzne uwarunkowania krajowe poszczególnych państw członkowskich oraz potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych".

93 W sekcji 1.3 tej analizy, poświęconej opisowi głównych aspektów rozporządzenia 2018/842, Komisja wyjaśnia, że rozporządzenie to „określa »minimalne wkłady« w formie wiążących krajowych celów redukcji emisji dla każdego państwa członkowskiego na lata 2021–2030"

zgodnie z „kluczem podziału, który opiera się na możliwościach ekonomicznych, czyli produkcie krajowym brutto (PKB) w przeliczeniu na mieszkańca, z pewnymi niewielkimi dostosowaniami mającymi na celu odzwierciedlenie opłacalności w sprawiedliwy i zrównoważony sposób”.

94 W sekcji 2.1 oceny skutków, w której określono problemy i czynniki związane ze zwiększeniem ambicji klimatycznych Unii do 2030 r., podkreślono, że „sprawiedliwość i opłacalność pozostają kluczowymi zasadami, na których oparto rozporządzenie [2018/842]”, które wdraża się zgodnie z „takim podejściem do ustalania celów, które uwzględnia różnice w możliwościach działania, a jednocześnie przewiduje dostosowania uwzględniające specyficzne uwarunkowania krajowe”. Chociaż w rozporządzeniu 2018/842 „zróżnicowano cele krajowe w zależności od względnych różnic w PKB w przeliczeniu na mieszkańca”, Komisja podniosła, że „ustanowienie celów opartych wyłącznie na PKB w przeliczeniu na mieszkańca może prowadzić do powstania znacznych różnic między państwami członkowskimi w kosztach redukcji emisji gazów cieplarnianych w przeliczeniu na ich tonę, w odniesieniu do wielkości ich redukcji, które należy osiągnąć na poziomie krajowym, i może prowadzić do zwiększenia kosztów ukierunkowanych na tę redukcję działań w przypadku tych państw członkowskich o wyższym dochodzie, które mają bardziej ograniczone możliwości redukcji”. W związku z tym w rozporządzeniu tym „cele dla [tych państw członkowskich] zostały dostosowane odpowiednio tak, aby w sprawiedliwy i wyważony sposób odzwierciedlać opłacalność”, a Komisja przewidziała ponowną ocenę tej kwestii „w kontekście wyższego poziomu ambitnych celów”.

95 Podobnie w sekcji 4.2 oceny skutków, poświęconej konkretnym celom realizowanym poprzez zmianę rozporządzenia 2018/842, wyjaśniono, że przegląd ten został podjęty w szczególności w świetle celu szczegółowego polegającego na „[podziale] dodatkowych wysiłków między państwa członkowskie […] w sposób spójny, uczciwy i sprawiedliwy” oraz że „[s]prawiedliwość jest podstawową zasadą, na której oparto [rozporządzenie 2018/842]”.

96 W sekcji 6.1.2 oceny skutków, zatytułowanej „Cele krajowe i skutki dystrybucyjne w [rozporządzeniu 2018/842]”, podkreślono również, że „cele krajowe określone na podstawie rozporządzenia [2018/842] na 2030 r. […] opierają się na zróżnicowaniu wysiłków w oparciu o PKB w przeliczeniu na względnego mieszkańca w 2013 r.” oraz że większość uczestniczących stron była zdania, że „te zwiększone ambicje […] powinny być zgodne z potencjałem w zakresie racjonalnej pod względem kosztów redukcji”. W dokumencie tym wskazano również, że ta większość uczestniczących stron twierdziła, iż sprawiedliwość i efektywność kosztowa są „głównymi parametrami ustalania w rozporządzeniu [2018/842] celów krajowych, z uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań krajowych”.

97 Wreszcie w sekcji 8 oceny skutków, dotyczącej preferowanego wariantu, przypomniano, że „zwiększenie celów krajowych na podstawie [rozporządzenia 2018/842] będzie wymagało przeglądu tego, jak w ramach instrumentu funkcjonują sprawiedliwość i opłacalność”, że „[w] odniesieniu do sprawiedliwości w analizie stwierdzono, że aktualizacja podejścia opartego na PKB w przeliczeniu na mieszkańca pozostaje odpowiednią metodą, przy zastosowaniu ograniczonej liczby korekt ukierunkowanych na rozwiązanie problemów związanych z opłacalnością” oraz że „całościowo rzecz ujmując, umożliwi to konwergencję emisji w przeliczeniu na mieszkańca w tych sektorach w [Unii]”.

98 Z rozważań przedstawionych w pkt 93–98 niniejszego wyroku wynika, że w ramach oceny skutków uwzględniono interesy państw członkowskich.

99 Po czwarte, argumentacja oparta na wyroku z dnia 10 lipca 1984 r., Campus Oil i in. (72/83, EU:C:1984:256) jest pozbawiona znaczenia dla oceny przestrzegania zasady solidarności, ponieważ wyrok ten nie dotyczył zasady solidarności, lecz wyłącznie kwestii tego, czy państwo członkowskie mogło przyjąć, nie dopuszczając się naruszenia zasady swobody przepływu towarów, uregulowania krajowe mające na celu zaradzenie skutkom, jakie miało przerwanie dostaw produktów ropopochodnych dla samego istnienia tego państwa, nakładając na importerów tych produktów obowiązek ich zakupu po cenach ustalonych na podstawie kosztów ponoszonych przez rafinerię znajdującą się na terytorium tego państwa. Ponadto zakres zastosowania tego wyroku jest ograniczony tym bardziej, że został on wydany przed włączeniem do traktatów wszelkich celów środowiskowych oraz zasady solidarności energetycznej.

100 Po piąte, należy jeszcze przypomnieć, że zastosowanie zasady solidarności nie oznacza, iż dany akt Unii nie powinien w żadnym razie mieć negatywnego wpływu na interesy poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie, do której się odnosi (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:598, pkt 73).

101 W tym względzie należy stwierdzić, że twierdzenie Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie ma wpływ zniechęcający do korzystania z paliw kopalnych i może doprowadzić do upadłości wielu przedsiębiorstw energetycznych wykorzystujących paliwa kopalne do wytwarzania energii, przypomniane w pkt 75 niniejszego wyroku, nie zostało poparte jakimikolwiek dowodami, a zatem należy je oddalić.

102 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, interesy każdego państwa członkowskiego zostały uwzględnione i wyważone z interesami innych państw członkowskich oraz Unii jako całości, gdyż prawodawca unijny przy okazji przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia dokonał podziału między te państwa wysiłków na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych.

103 W związku z tym zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 5 ust. 4 TUE

Argumentacja stron

104 W zarzucie trzecim Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie, dopuszczono się naruszenia wskazanej w art. 5 ust. 4 TUE zasady proporcjonalności.

105 Zarzut ten dzieli się na trzy części, z których pierwsza dotyczy niewystarczającej i niedokładnej oceny skutków, druga – nierównego i niesprawiedliwego podziału krajowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, które generują dla Rzeczpospolitej Polskiej zbyt wysokie koszty ekonomiczne i społeczne, a trzecia część dotyczy nieaktualnego charakteru danych, na których opiera się ocena skutków.

106 W pierwszej z tych części Rzeczpospolita Polska wskazuje na szereg uchybień, których dopuszczono się w tej ocenie skutków, a także na uchybienie pkt 12 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa, w którym ustanowiono wymóg, aby ocena skutków odnosiła się do istnienia, skali i konsekwencji danego problemu oraz do kwestii tego, czy dane działanie Unii jest

konieczne; należy w niej określić rozwiązania alternatywne oraz, na ile to możliwe, wskazać na potencjalne krótko- i długoterminowe koszty i korzyści, oceniając przy tym w zintegrowany i wyważony sposób za pomocą analiz jakościowych i ilościowych skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Nie zaradzając tym uchybieniom w ocenie skutków, Parlament i Rada naruszyły również pkt 16 tego porozumienia. Zaskarżone rozporządzenie zostało zatem przyjęte na podstawie oceny skutków, która jest niewystarczająca i niedokładna.

107 Po pierwsze, analiza ta jest niewystarczająca ze względu na to, że Komisja odrzuciła opcję 1.2, polegającą na ustaleniu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych rozporządzeniem 2018/842 na wynoszącym 35 % poziomie, niższym niż ten przyjęty w zaskarżonym rozporządzeniu i wynoszący 40 %. Ten niższy cel przekładałby się dla Polski na krajowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych w wysokości 11 %, w miejsce tego wynoszącego 17,7 %, który został dla niej ustalony w zaskarżonym rozporządzeniu, co pozwoliłoby uniknąć narzuconych przez to rozporządzenie zbyt bolesnych dostosowań gospodarczych i społecznych.

108 Po drugie, w tej ocenie skutków zamieszczony został błędny rozkład celów dla poszczególnych państw członkowskich. Klucz podziału przyjęty przez Komisję opiera się bowiem na kryterium PKB kryterium PKB w przeliczeniu na mieszkańca, które z kolei zostało dostosowane w przypadku państw członkowskich o najwyższym poziomie tego PKB w celu uwzględnienia efektywności kosztowej. Tymczasem takie dostosowanie budzi wątpliwości, gdyż powiązanie braku efektywności kosztowej (opłacalności) z podziałem celów redukcyjnych między poszczególne państwa wydaje się sztuczne. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej wystarczającym narzędziem do uzyskania zwiększenia opłacalności powinna być poprawa elastyczności instrumentów. Dokładniej rzecz ujmując, zastosowanie tej metody dostosowania przełożyło się na dodatkowy wzrost celu dla Polski o 0,7 %.

109 Po trzecie, Komisja w niewystarczającym stopniu zbadała możliwości nałożenia zwiększonych obciążeń w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych na państwa członkowskie o wyższym PKB w przeliczeniu na mieszkańca. Efektem tego nie uwzględniła innego zakresu celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych wyznaczonych poszczególnym państwom członkowskim (od 0 % do 60 %), a także w niewystarczający sposób uwzględniła dodatkowe dostosowania, które najbardziej obciążają państwa o niższym PKB w przeliczeniu na mieszkańca, do tego stopnia, że na Rzeczpospolitą Polską nałożony został większy faktyczny wysiłek redukcyjny (o 31,7 %) niż średnia tych wysiłków w Unii (o 30,7 %).

110 Po czwarte, z naruszeniem pkt 12 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa Komisja nie zbadała wystarczająco szczegółowo wpływu podziału nowego celu redukcji na poszczególne państwa członkowskie ani nie przedstawiła szczegółowych skutków wdrożenia opcji redukcji o 40 % w stosunku do poziomu emisji w 2005 r. Informacje te zaś są w przypadku uboższych państw członkowskich kluczowe. Brak analizy kosztów podejmowanych działań w porównaniu z przewidywanymi korzyściami, które dawałyby poszczególnym państwom członkowskim pogląd na potencjalną efektywność działań w obrębie gospodarki narodowej, podobnie jak brak analizy kosztów redukcji emisji, są szczególnie problematyczne, ponieważ Rzeczpospolita Polska nie jest w stanie uzyskać z tej oceny skutków wiedzy na temat kosztów, jakie będzie musiała ponosić w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.

111 W części drugiej zarzutu Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżone rozporządzenie będzie miało negatywne skutki społeczne i gospodarcze dla znacznej części polskiej gospodarki, a mianowicie w szczególności w sektorach rolnictwa, przemysłu rolniczego, transportu drogowego i budynków, oraz że wywrze ono większy wpływ na obszary wiejskie. Wyznaczony

temu państwu członkowskiemu krajowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych jest społecznie niesprawiedliwy, ponieważ dotyczy go w większym stopniu niż innych, bardziej uprzemysłowionych państw członkowskich. Konsekwencjami tego rozporządzenia będzie też wzrost cen ogrzewania mieszkań, paliw samochodowych, nawozów czy obsługi maszyn rolniczych, a także wzrost kosztów związanych z gospodarką odpadami, potencjalnie przyczyniając się do spadku PKB Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, biorąc pod uwagę takie skutki społeczne i gospodarcze, Rzeczpospolita Polska nie jest w stanie osiągnąć celów określonych w tym rozporządzeniu.

112 Ponadto choć zaskarżone rozporządzenie prowadzi do nierównego i niesprawiedliwego podziału kosztów społecznych związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych, wzrostem ubóstwa energetycznego i wykluczeniem transportowym części ludności z korzystania, a także, bardziej ogólnie rzecz ujmując, wzrostem kosztów wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, nie przewiduje ono żadnych środków, które konkretyzowałyby cel polegający na zapewnieniu ochrony interesów grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, o którym mowa w jego motywie 4, ani nie przewiduje dodatkowych środków mających na celu wspieranie zwiększonych ambicji Unii. W tym względzie brak bezpośrednich zachęt dla rolników, którzy są podmiotami gospodarczymi, które podejmują działania sprzyjające pochłanianiu CO_2, co nie motywuje ich do redukcji emisji gazów cieplarnianych czy też zwiększenia ich pochłaniania.

113 W części trzeciej zarzutu Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że ta ocena skutków jest błędna i nieaktualna, ponieważ nie została uaktualniona po wybuchu wojny napastniczej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie. Wydarzenie to ma jednak daleko idące konsekwencje dla sytuacji tego państwa członkowskiego. Zgodnie ze zróżnicowanymi scenariuszami populacja Rzeczpospolitej Polskiej, ze względu na napływ ukraińskich uchodźców, może zwiększyć się szacunkowo o 1,75–6 mln mieszkańców. Sytuacja ta prowadzi do znacznego wzrostu emisji gazów cieplarnianych w tym państwie członkowskim, co ostatecznie wpływa na skalę wysiłków redukcyjnych, jakie ma ono podjąć w latach 2026–2030. Tymczasem prognozy przedstawione przez Komisję w ocenie skutków przewidują w Polsce w latach 2020–2030 spadek liczebności całej populacji.

114 W tym względzie prawodawca Unii powinien był przewidzieć pozwalającą na aktualizację danych demograficznych państw członkowskich „klauzulę kryzysową”, stanowiącą mechanizm podobny do ustanowionej w rozporządzeniu 2018/841 „klauzuli katastrof naturalnych”. Nie przyjmując zaś w tym względzie przepisu, który pozwoliłby na zmianę kryterium PKB w przeliczeniu na mieszkańca i o którego włączenie Rzeczpospolita Polska wniosła zresztą w trakcie negocjacji poprzedzających przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, prawodawca Unii dopuścił się błędu.

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

Ocena Trybunału

116 Artykuł 5 ust. 4 akapit pierwszy TUE stanowi, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów.

117 Zasada ta wiąże się z wymogiem, „by środki prawne wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zasługujących na ochronę celów wytyczonych przez daną regulację i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia”. Tak więc jeśli możliwy jest wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś

wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 13); z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 94); z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 76).

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

119 W związku z tym jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka przyjętego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizuje prawodawca unijny, może powodować nieważność takiego środka. Nie chodzi zatem o ustalenie, czy środek przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym lub najlepszym z możliwych, ponieważ sąd Unii nie może zastąpić własną oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny dokonanej przez prawodawcę Unii, któremu traktaty powierzyły to zadanie [zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 82, 83; a także z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 242].

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

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

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

122 Trzy części zarzutu trzeciego należy zbadać właśnie w świetle powyższego orzecznictwa.

123 W niniejszej sprawie w części pierwszej tego zarzutu Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, że ocena skutków przeprowadzona przez Komisję jest z wielu względów niewystarczająca i błędna i że instytucja ta dopuściła się w ten sposób naruszenia pkt 12 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa.

124 W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, argumentu dotyczącego powierzchownego charakteru oceny skutków ze względu na to, że Komisja odrzuciła opcję 1.2, czyli tę polegającą na ustaleniu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych rozporządzeniem 2018/842 na poziomie niższym niż ten przyjęty w zaskarżonym rozporządzeniu, należy przede wszystkim zauważyć, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, w sekcji 5.3 tej analizy Komisja obszernie opisała trzy warianty, a także ich różne przedstawione prawodawcy Unii opcje, następnie, w sekcji 5.4 tej analizy, opisała warianty odrzucone na wcześniejszym etapie procedury ustawodawczej, a następnie szczegółowo wyjaśniła w sekcji 6 tej samej analizy zalety i wady tych trzech wariantów i ich opcji.

125 W tym kontekście Komisja wskazała, że opcja 1.2 „wyraźnie pociąga za sobą zagrożenia dla integralności środowiskowej”, że „przy założeniu, że nowe sektory objęte [EU ETS] osiągną swój pułap, [rozporządzenie 2018/842] w swym całokształcie może nie osiągnąć wymaganego potencjału redukcji emisji, tj. o 40 %, jeżeli inne sektory objęte [tym rozporządzeniem], które nie są objęte nowym [EU ETS], nie zostaną poddane dalszemu zmniejszeniu” oraz że „[g]dyby te inne sektory miały po prostu przestrzegać swoich prognoz referencyjnych, [wspomniane rozporządzenie] osiągnęłoby łącznie poziom redukcji emisji [gazów cieplarnianych] o 36 %, co byłoby zgodne z [jego] celem wynoszącym 35 % […], ale wyraźnie nie byłoby zgodne z wymaganą redukcją o 40 %”.

126 W podsumowaniu w sekcji 6.1.1 Komisja stwierdziła przede wszystkim, że „[opcja] 1.2 nie charakteryzuje się taką samą integralnością środowiskową [jak opcja 1.1] i istnieje duże prawdopodobieństwo, że wybranie tej opcji spowoduje, iż nie zostanie osiągnięty poziom redukcji wymagany dla sektorów objętych [rozporządzeniem 2018/842]”. Komisja zauważyła następnie, że „szerszy zakres stosowania nowego [EU ETS] w odniesieniu do sektora transportu drogowego i sektora budowlanego oraz wyznaczenie wyższego celu dla nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji zmniejszyłyby to prawdopodobieństwo”. Komisja uznała wreszcie, że „określenie wyższych ambicji w ramach istniejącego [EU ETS] lub sektora LULUCF, wykraczających poza to, co jest konieczne w ramach efektywnych kosztowo prognoz, może zrekompensować to ryzyko, ale może również stworzyć nowe problemy w zakresie integralności środowiskowej lub kosztów w tych sektorach”.

127 Ponadto w ramach porównania wariantów w sekcji 7 oceny skutków Komisja zauważyła, że „opcja 1.2 [stwarza ryzyko] dla integralności środowiskowej w 2030 r., biorąc pod uwagę, że sam ograniczony zakres celu [rozporządzenia 2018/842] nie zagwarantowałby osiągnięcia ambitnego celu łącznej redukcji emisji gazów cieplarnianych określonego na 40 % w [rozporządzeniu 2018/842]”. Wariant ten miałby również wadę polegającą na wspieraniu „potencjalnego

nagromadzenia nadwyżek rocznych limitów emisji gazów cieplarnianych na początku okresu [do 2030 r.]”, a tym samym wytyczeniu „trajektorii rocznych limitów emisji gazów cieplarnianych, która jest zbyt łagodna w porównaniu z profilami emisji”.

128 Rzeczpospolita Polska nie ma zatem podstaw, by twierdzić, że ocena skutków jest powierzchowna w odniesieniu do analizy opcji 1.2, ponieważ prawodawca Unii mógł uznać, że przyjęcie tej opcji spowoduje, iż osiągnięcie ogólnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. nie będzie możliwe. W tym względzie należy dodać, że podwyższenie celów redukcji tych emisji wynikające ze zmian wprowadzonych do rozporządzenia 2018/842 przez art. 1 pkt 1 zaskarżonego rozporządzenia i art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w sposób oczywisty nie jest nieodpowiednie w stosunku do realizowanego przez prawodawcę unijnego celu.

129 Po drugie, argumentacja oparta na niewystarczającym uzasadnieniu oceny skutków dotyczy dostosowania kryterium PKB w przeliczeniu na mieszkańca, które służy jako klucz podziału krajowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych między poszczególne państwa członkowskie ze względu na to, iż dostosowanie to ma faworyzować państwa członkowskie o najwyższym PKB w przeliczeniu na mieszkańca.

130 W tym względzie wystarczy przede wszystkim zauważyć, że – jak przypomniała Komisja w sekcji 4.2 tej analizy – zmiana rozporządzenia 2018/842 opiera się na trzech celach szczegółowych, w tym, w szczególności, na celu „podzielania dodatkowych wysiłków pomiędzy poszczególne państwa członkowskie […] w spójny, równy i sprawiedliwy sposób”. W tym względzie podkreślono zresztą, że „sprawiedliwość jest podstawową zasadą prawodawstwa dotyczącego podziału wysiłku redukcyjnego” oraz że „kluczowym elementem jest powiązanie poziomu ambicji celów krajowych z krajowymi możliwościami gospodarczymi”.

131 Ponadto wśród tych celów szczegółowych znajduje się również promowanie „opłacalnych rozwiązań służących dalszej redukcji emisji w sektorach objętych podziałem wysiłków”. Wiąże się to jednak z zapewnieniem, aby „ustanowione cele mogły zostać osiągnięte za pomocą rozsądnych wysiłków, z uwzględnieniem istniejących między poszczególnymi państwami członkowskimi różnic w efektywnym kosztowo potencjale łagodzenia zmiany klimatu”.

132 Następnie w sekcji 6.1.2 oceny skutków, zatytułowanej „Cele krajowe i efekty dystrybucyjne w [rozporządzeniu 2018/842]”, wskazano, że „obecne” cele tego rozporządzenia „opierają na danych dotyczących PKB w przeliczeniu na mieszkańca, ale zostały w nich również wzięte pod uwagę szczególne dostosowania uwzględniające fakt, że w przypadku niektórych państw członkowskich o wysokim dochodzie cel oparty wyłącznie na PKB jest znacznie wyższy niż opłacalny wkład”. W związku z tym „w przypadku braku dostosowań państwa członkowskie o wysokim dochodzie musiałyby ograniczyć swoje emisje w stopniu większym niż opłacalny potencjał redukcji”. W związku z tym Komisja wyjaśnia w tej sekcji, że „[w] celu odzwierciedlenia różnic, jakie zachodzą w przypadku państw członkowskich o wysokim dochodzie w zakresie ich racjonalnego kosztowo potencjału w zakresie redukcji a celami opartymi wyłącznie na PKB w przeliczeniu na mieszkańca możliwe jest dokonanie ograniczonego dostosowania opłacalności do celów opartych na PKB”.

133 Ponadto w ramach porównania przeprowadzonego w sekcji 7 oceny skutków Komisja podkreśliła, że „w ramach wariantów 1 i 2 zostają zachowane podstawowa koncepcja [rozporządzenia 2018/842] mająca na celu wyeliminowanie różnic w zdolności ekonomicznej państw członkowskich, a także względne dostosowanie odzwierciedlające opłacalność w sprawiedliwy i wyważony sposób”. Komisja wyjaśniła, że oba warianty „są oparte na PKB

w przeliczeniu na mieszkańca z dodatkowymi dostosowaniami opartymi na racjonalnym kosztowo potencjale redukcji nie tylko w państwach członkowskich o wysokim dochodzie, ale również w grupie państw członkowskich o niskim i średnim dochodzie”.

134 Ponadto w sekcji 8, dotyczącej preferowanego wariantu, Komisja podkreśliła, że „zwiększenie celów krajowych w ramach [zmiany rozporządzenia 2018/842] będzie wymagało przeglądu kwestii związanych ze sprawiedliwością i opłacalnością” oraz że „w analizie tej stwierdzono, że aktualizacja podejścia opartego na PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest nadal właściwa, przy jednoczesnym zastosowaniu ograniczonej liczby korekt ukierunkowanych na rozwiązanie problemów związanych z opłacalnością”.

135 Tak więc z oceny skutków w sposób jasny i jednoznaczny wynika, że podjęta przez prawodawcę unijnego decyzja o dokonaniu dostosowania kryterium PKB w przeliczeniu na mieszkańca w celu podziału krajowych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych nie jest ewidentnie nieodpowiednia w stosunku do zamierzonego przezeń celu.

136 Po trzecie, argument dotyczący niewystarczającego charakteru przeprowadzonego przez Komisję badania dotyczącego możliwości nałożenia większych obowiązków redukcji emisji gazów cieplarnianych na państwa członkowskie o wyższym PKB w przeliczeniu na mieszkańca, które to badanie powinno było dotyczyć zakresu celów wyznaczonych tym poszczególnym państwom, należy oddalić, ponieważ – jak przypomniano w pkt 132 niniejszego wyroku – w przypadku niektórych państw członkowskich o wysokim dochodzie cel oparty wyłącznie na tym PKB jest znacznie bardziej ambitny niż opłacalny wkład.

137 Jak zaś podnoszą Parlament i Rada, Rzeczpospolita Polska nie wykazała, w jaki sposób system ustalania celów wyznaczanych państwom członkowskim miałby być oczywiście błędny ani w jaki sposób związek między tymi celami a opłacalnością – ewidentnie nieprawidłowy. Wynika z tego, że nie wykazała ona, iż prawodawca unijny dopuścił się w tym względzie oczywistego błędu w ocenie, biorąc pod uwagę realizowany przez zaskarżone rozporządzenie cel.

138 Po czwarte, należy oddalić argument, zgodnie z którym Komisja nie zbadała w wystarczającym stopniu wpływu podziału nowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych między państwa członkowskie ani nie przedstawiła dokładnego wpływu wprowadzenia redukcji o 40 % tych emisji w stosunku do poziomu emisji gazów cieplarnianych z 2005 r., ponieważ opiera się on wyłącznie na twierdzeniach o charakterze ogólnym i za jego pomocą nie wykazano, żeby prawodawca Unii skorzystał z przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych w sposób oczywiście niewłaściwy.

139 Wreszcie co się tyczy twierdzenia Rzeczpospolitej Polskiej, zgodnie z którym Parlament i Rada naruszyły pkt 16 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa, nie wzywając Komisji do uzupełnienia oceny skutków, wystarczy stwierdzić, że punkt ten ogranicza się do stwierdzenia, iż Komisja na wezwanie Parlamentu lub Rady może uzupełnić własną ocenę skutków, czyli nie przewidziano w nim jakiegokolwiek obowiązku uzupełnienia takiej oceny przez instytucje, których to dotyczy (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., Polska/Parlament i Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, pkt 43). Twierdzenie to należy zatem oddalić jako bezzasadne.

140 W tych okolicznościach należy oddalić część pierwszą zarzutu trzeciego, mającą na celu wykazanie, że przeprowadzona przez Komisję ocena skutków jest niewystarczająca i błędna.

141 W części drugiej zarzutu trzeciego Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, że zaskarżone rozporządzenie ma negatywne skutki społeczne i gospodarcze dla znacznej części polskiej gospodarki, a w szczególności dla sektorów rolnictwa, przemysłu rolniczego, transportu drogowego i budynków, a także dla obszarów wiejskich, do tego stopnia, że to państwo członkowskie nie jest w stanie osiągnąć ustalonych w tym rozporządzeniu celów. Wyznaczony temu państwu członkowskiemu krajowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych jest społecznie niesprawiedliwy, ponieważ wpływa on na nie w większym stopniu niż na inne, bardziej uprzemysłowione państwa członkowskie, i nie towarzyszą mu konkretne środki mające na celu zapewnienie ochrony interesów grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, o których mowa w motywie 4 tego rozporządzenia, czy też zachęcenie rolników do zmniejszenia ich emisji gazów cieplarnianych lub zwiększenia pochłaniania tych gazów.

142 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że Rzeczpospolita Polska ogranicza się do twierdzenia w sposób ogólny, iż zaskarżone rozporządzenie będzie miało nieproporcjonalny negatywny wpływ na sektory rolnictwa, przemysłu rolnego, budynków, transportu drogowego, a także na obszary wiejskie do tego stopnia, że nie jest ona w stanie osiągnąć ustalonych w tym rozporządzeniu celów, nie przedstawiając jakiejkolwiek okoliczności faktycznej na poparcie tych twierdzeń.

143 Po drugie, co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie nie zawiera żadnego środka konkretyzującego cel polegający na ochronie interesów grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, o którym mowa w motywie 4 tego rozporządzenia, należy stwierdzić, że rozporządzenie to nie zostało przyjęte w oderwaniu od innych aktów, lecz w ramach pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55”, który ma na celu skonkretyzowanie wysiłków Unii we wszystkich dziedzinach zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów klimatycznych.

144 W tym kontekście, jak wskazują Parlament i Rada w swoich pismach, cel polegający na ochronie interesów grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji nie powinien być badany wyłącznie w świetle zaskarżonego rozporządzenia, lecz w kontekście wszystkich środków i instrumentów wprowadzonych w ramach tego pakietu legislacyjnego. W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że w celu złagodzenia wpływu wzrostu kosztów w sektorach budownictwa i transportu drogowego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz.U. 2023, L 130, s. 1) ustanowiono Społeczny Fundusz Klimatyczny, aby zapewnić państwom członkowskim specjalne finansowanie w celu wsparcia grup osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w szczególności gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym lub transportowym. Po drugie, jeśli chodzi konkretnie o rolników, z sekcji 1.2 i 6.5 oceny skutków wynika, że łagodzenie zmian klimatu jest jednym z celów szczegółowych wskazanych we wniosku Komisji dotyczącym następnej edycji wspólnej polityki rolnej oraz że opracowane w ramach tej polityki plany strategiczne umożliwiają państwom członkowskim ukierunkowanie finansowania rolnictwa na poprawę jego efektywności w zakresie gazów cieplarnianych.

145 W tych okolicznościach część drugą zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadną.

146 Co się tyczy części trzeciej zarzutu trzeciego, dotyczy ona nieaktualnego charakteru danych, na których oparto ocenę skutków, ze względu na to, że Komisja miała nie uwzględnić skutków gospodarczych, demograficznych i środowiskowych związanych z wojną napastniczą Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, oraz faktu, że prawodawca unijny nie uwzględnił również wniosku Rzeczypospolitej Polskiej o włączenie do zaskarżonego rozporządzenia „klauzuli kryzysowej”.

W pierwszej kolejności należy zaś stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, prawodawca unijny uwzględnił wybuch tej wojny w motywie 16 tego rozporządzenia, który stanowi, że „wojna napastnicza [Federacji Rosyjskiej] przeciwko Ukrainie [ma] wpływ na gospodarkę Unii oraz na poziom jej emisji gazów cieplarnianych w stopniu, którego nie można jeszcze w pełni określić ilościowo", że „[z]e względu na te niepewne elementy i inne nieprzewidziane zdarzenia mające wpływ na emisje gazów cieplarnianych należy dokonać przeglądu danych dotyczących emisji w 2025 r. i, w razie potrzeby, zaktualizować w 2025 r. roczne limity emisji na lata 2026–2030" i że „[a]ktualizacja ta powinna się opierać na przeprowadzeniu przez Komisję kompleksowego przeglądu danych z wykazów krajowych w celu określenia średniej emisji gazów cieplarnianych każdego państwa członkowskiego w latach 2021, 2022 i 2023."

147 W drugiej kolejności należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 zmienionego rozporządzenia 2018/842 przewiduje, iż Komisja określa roczny limit emisji gazów cieplarnianych dla poszczególnych państw członkowskich na podstawie przeglądu danych z krajowych wykazów za poprzednie lata, przekazanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem 2018/1999, w związku z czym instytucja ta jest w stanie uwzględnić zaistnienie wyjątkowych okoliczności, z którymi mogą zostać skonfrontowane państwa członkowskie, a zatem odpowiednio zmienić roczne limity emisji gazów cieplarnianych.

148 Należy zatem stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, prawodawca unijny uwzględnił wybuch wojny napastniczej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie. Ponadto należy przypomnieć, że z pkt 12–15 porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa nie wynika, by prawodawca Unii był bezwarunkowo zobowiązany do przeprowadzenia oceny skutków. Zaniechania przeprowadzenia takiej oceny lub jej aktualizacji nie można uznać za naruszenie zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 82–85).

149 W tych okolicznościach część trzecią trzeciego z podnoszonych przez Rzeczpospolitą Polską zarzutów należy oddalić jako bezzasadną.

150 W świetle powyższych rozważań zarzut trzeci skargi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE.

Argumentacja stron

151 W zarzucie czwartym Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że cele redukcji emisji gazów cieplarnianych wyznaczone państwom członkowskim w zaskarżonym rozporządzeniu zostały ustalone w sposób niesprawiedliwy i wbrew zasadzie lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE.

152 Po pierwsze, ustalony dla niej cel redukcji o 17,7 % emisji gazów cieplarnianych zgodnie z poddanym dostosowaniom kluczem podziału opartym na PKB w przeliczeniu na mieszkańca, obliczonym na podstawie średnich danych dotyczących PKB za lata 2017–2019, jest zbyt ambitny i pociąga za sobą dla Rzeczypospolitej Polskiej zbyt wysokie koszty.

153 Po drugie, prawodawca unijny nie przewidział solidnego wsparcia finansowego mającego na celu wsparcie działań państw członkowskich w zakresie realizacji tych celów.

154 Po trzecie, ten określony w zaskarżonym rozporządzeniu cel redukcyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej nigdy nie został przedyskutowany ani wyjaśniony. Zwiększenie krajowych celów w zakresie redukcji tych emisji bez uwzględnienia zróżnicowania powierzchni poszczególnych państw członkowskich czy też różnic ich w potencjale w zakresie „sekwestracji" CO_2 w sektorach objętych zaskarżonym rozporządzeniem prowadzi do niesprawiedliwych rezultatów.

155 Po czwarte, klucz podziału celu redukcji emisji gazów cieplarnianych między państwa członkowskie i zastosowany do niego mechanizm dostosowania mają na celu, wbrew motywom 12 i 13 zaskarżonego rozporządzenia, obciążenie zwiększonymi wysiłkami w zakresie redukcji nie „zamożniejszych" państw członkowskich, lecz tych „uboższych".

156 Po piąte, prawodawca unijny nie uwzględnił w wystarczającym stopniu okoliczności, że pandemia COVID-19 i wojna napastnicza Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie mają szczególny wpływ na Rzeczpospolitą Polską. Biorąc pod uwagę te wątpliwości, prawodawca unijny powinien był ograniczyć się do przeglądu danych dotyczących emisji gazów cieplarnianych w 2025 r. i, w razie potrzeby, przewidzieć aktualizację rocznych limitów emisji na lata 2026–2030, a nie określać te limity już w zaskarżonym rozporządzeniu.

157 Parlament i Rada, popierane przez Komisję, uważają, że zarzut ten należy odrzucić lub, tytułem ewentualnym, oddalić jako bezzasadny. Instytucje te uważają, że zarzut ten nie spełnia przewidzianego w art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wymogu jasności i precyzji, ponieważ Rzeczpospolita Polska ograniczyła się do powtórzenia argumentów przedstawionych w ramach zarzutów pierwszego i trzeciego, nie wyjaśniając powodów, dla których uważa, że prawodawca unijny dopuścił się naruszenia zasady lojalnej współpracy. W skardze to państwo członkowskie ograniczyło się bowiem do wskazania, że zaskarżone rozporządzenie jest niesprawiedliwe wobec państw członkowskich, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest najniższy, i że narzuca ono na Rzeczpospolitą Polską obowiązek poniesienia nadmiernych kosztów.

Ocena Trybunału

158 W ramach zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska podnosi, że doszło do naruszenia zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, i zauważa w istocie, że prawodawca unijny, po pierwsze, ustalił w stosunku do niej zbyt ambitny i kosztowny krajowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych, po drugie, nie przewidział solidnego wsparcia finansowego państw członkowskich, po trzecie, nie wyjaśnił jej zastosowanej w zaskarżonym rozporządzeniu metody, według której ustalane są cele krajowe, po czwarte, dokonał niesprawiedliwego podziału wysiłków na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez zwiększenie wkładu w te wysiłki „uboższych" państw członkowskich na korzyść tych „zamożniejszych", i po piąte, niewystarczająco uwzględnił fakt, że pandemia COVID-19 i wojna napastnicza prowadzona przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie miały na nią szczególny wpływ.

159 Na wstępie, bez konieczności orzekania w przedmiocie dopuszczalności tego zarzutu, należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 86 niniejszego wyroku, że zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

160 W dziedzinach, w których prawodawca unijny dysponuje szerokim zakresem uznania, Trybunał bada jedynie, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 118–120 niniejszego wyroku, czy jest on w stanie wykazać, że wydał dany akt, korzystając faktycznie ze swoich uprawnień

dyskrecjonalnych, i przedstawić w tym celu w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, na podstawie których akt ten został wydany i na których opierało się wykonanie przysługującego mu swobodnego uznania [zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 664].

161 Obowiązek lojalnej współpracy nie może mieć szerszego zakresu, w tym sensie, że miałby on skutkować zmuszeniem prawodawcy Unii, w każdych okolicznościach, do przedstawienia, na wniosek państwa członkowskiego, rzekomo brakujących dokumentów i informacji lub do skorygowania informacji, którymi dysponuje, zanim będzie mógł przystąpić do przyjęcia aktu. Taka wykładnia mogłaby bowiem uniemożliwić instytucjom korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych i zablokować proces legislacyjny. Choć prawdą jest, że obowiązek lojalnej współpracy obejmuje obowiązek wzajemnej pomocy, który wiąże się w szczególności z wymianą istotnych informacji między instytucjami a państwami członkowskimi w ramach procesu legislacyjnego, to jednak obowiązek ten nie może pozwolić jednemu z tych państw członkowskich, w przypadku braku zgody co do tego, czy dostępne dane są wystarczające, istotne lub dokładne, na zakwestionowanie z tego tylko powodu zgodności z prawem procesu podejmowania decyzji [zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 665 i przytoczone tam orzecznictwo].

162 W tych okolicznościach przyjęcie aktu ustawodawczego w sposób zgodny z właściwymi postanowieniami traktatu FUE, pomimo sprzeciwu grupy państw członkowskich, nie może stanowić naruszenia obowiązku lojalnej współpracy spoczywającego na Parlamencie i Radzie [zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2024 r., Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności), od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, pkt 666 i przytoczone tam orzecznictwo].

163 W niniejszej sprawie należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że poprzez argumentację przypomnianą w pkt 152, 153, 155 i 156 niniejszego wyroku Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje tego, iż w trakcie procesu legislacyjnego miała dostęp do dokumentów, na których oparł się prawodawca unijny w celu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, i że mogła przedstawić uwagi dotyczące zawartych w tych dokumentach danych, a także przyjętych przez prawodawcę unijnego hipotez. Poza tym, że argumentacja ta pokrywa się w istocie z tą przedstawioną w ramach zarzutów pierwszego i trzeciego, przestrzeganie obowiązku lojalnej współpracy nie oznacza, że prawodawca Unii jest zobowiązany zgodzić się z tą argumentacją.

164 W drugiej kolejności – przypomniana w pkt 154 niniejszego wyroku argumentacja, zgodnie z którą krajowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych ustalony dla Rzeczypospolitej Polskiej nie został ani przedyskutowany, ani wyjaśniony, ma bardzo ogólny charakter i nie została poparta dowodami. Ponadto należy zauważyć, że podział krajowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, które obejmują te wyznaczone Rzeczypospolitej Polskiej, był przedmiotem szczegółowych wyjaśnień przedstawionych w sekcji 6.1.2 oceny skutków, w związku z czym od początku procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, owo państwo członkowskie było w stanie przedstawić swoje uwagi na temat poziomu wyznaczonego jej krajowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Tę argumentację należy zatem oddalić.

165 Z powyższych względów należy oddalić zarzut czwarty jako bezzasadny.

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

W przedmiocie kosztów

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

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

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

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.

3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.

Jürimäe Lenaerts Csehi

Gavalec Schalin

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

Sekretarz
V. Di Bucci

Prezeska izby
K. Jürimäe