



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

13 март 2019 година *

„Жалба за отмяна — Директива (ЕС) 2016/2284 — Намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители — Приемане на правни актове на Съюза — Протичане на законодателната процедура — Член 4, параграф 3 ДЕС — Принцип на лоялно сътрудничество — Ефективно упражняване на правото на преценка на законодателя на Съюза — Оценка на въздействието — Достатъчна оценка на последиците от обжалвания акт — Член 5, параграф 4 ДЕС — Принцип на пропорционалност — Член 4, параграф 2 ДЕС — Равенство на държавите членки пред Договорите — Член 191, параграф 2 ДФЕС — Политика на Съюза в областта на околната среда — Съобразяване на многообразието на регионите в Европейския съюз — Съдебен контрол“

По дело C-128/17

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 10 март 2017 г.,

Република Полша, за която се явява В. Maјczyna, в качеството на представител,

жалбоподател,

подпомагана от:

Унгария, за която се явяват М. Z. Fehér, G. Koós и Е. Tóth, в качеството на представители,

Румъния, за която се явяват С. Canțar, R. H. Radu, А. Wellman и М. Chicu, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват А. Tamás и А. Pospíšilová Padowska, в качеството на представители,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват М. Simm, А.-Z. Varfi, К. Adamczyk Delamarre и А. Sikora-Kaléda, в качеството на представители,

ответници,

подпомагани от

* Език на производството: полски.

Европейска комисия, за която се явяват К. Petersen, К. Herrmann и G. Gattinara, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател на шести състав, E. Regan и C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Република Полша иска от Съда да отмени Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО (ОВ L 344, 2016 г., стр. 1, наричана по-нататък „обжалваната директива“), а при условията на евентуалност — да я отмени в частта, в която се установяват национални задължения за намаляване на тези емисии за периода от 2030 г. нататък.

Правна уредба

Обжалваната директива

- 2 Съображения 1, 3, 5—9, 10, 13, 14, 18 и 19 от обжалваната директива гласят:

„(1) През последните 20 години в Съюза бе постигнат значителен напредък в областта на антропогенните емисии в атмосферата и на качеството на въздуха по-специално чрез специална политика на Съюза, включваща съобщението на Комисията от 21 септември 2005 г., озаглавено „Тематична стратегия относно замърсяването на въздуха“ (ТСЗВ) [COM(2005) 446 окончателен]. [...] При все това, както беше посочено в съобщението на Комисията от 18 декември 2013 г., озаглавено „Програма за чист въздух за Европа“ [COM(2013) 918 окончателен] (наричана по-долу „преработената ТСЗВ“), остават значителни отрицателни въздействия и рискове за човешкото здраве и околната среда.

[...]

- (3) В преработената ТСЗВ се определят нови стратегически цели за периода до 2030 г. с оглед на по-нататъшен напредък към постигането на дългосрочната цел на Съюза за качеството на въздуха.

[...]

- (5) Държавите членки и Съюзът са страни по Конвенцията на Икономическата комисия на ООН за Европа (ИКЕ на ООН) за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния [от 13 ноември 1979 г.] (КТЗВДР) и по няколко от протоколите към нея, включително Протокола за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и тропосферния озон от 1999 г., който бе преразгледан през 2012 г. (наричан по-долу „преразгледаният Гьотеборгски протокол“).
- (6) Що се отнася до 2020 г. и след нея, в преразгледания Гьотеборгски протокол се определят нови задължения за всяка страна за намаляване спрямо базовата 2005 г. на емисиите на серен диоксид, азотни оксиди, неметанови летливи органични съединения, амоняк и фини прахови частици [...].
- (7) Поради това режимът на национални тавани за емисии, установен с Директива 2001/81/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 година относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ L 309, 2001 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 231)], следва да бъде изменен, за да се приведе в съответствие с международните задължения на Съюза и на държавите членки. За тази цел националните задължения за намаляване на емисиите за всяка година от 2020 г. до 2029 г. в настоящата директива са еднакви с установените в преразгледания Гьотеборгски протокол.
- (8) Държавите членки следва да изпълняват настоящата директива така, че да допринасят ефективно за постигането на дългосрочната цел на Съюза за качеството на въздуха, подкрепена от насоките на Световната здравна организация [...].
- (9) Настоящата директива следва също така да допринесе за постигане — по икономически ефективен начин — на целите за качеството на въздуха, установени в законодателството на Съюза, и за ограничаване на въздействието на изменението на климата в допълнение към подобряването на качеството на въздуха в световен мащаб, както и към подобряването на полезните взаимодействия с политиките на Съюза в областта на климата и на енергетиката, като същевременно се избягва дублирането на действащото законодателство на Съюза.
- (10) Настоящата директива допринася и за намаляване на разходите за здравеопазване в Съюза, свързани със замърсяването на въздуха, чрез подобряване на благосъстоянието на гражданите на Съюза, както и за насърчаване на прехода към екологична икономика.

[...]

- (13) Държавите членки следва да спазват установените в настоящата директива задължения за намаляване на емисиите от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък. За да гарантират осезаем напредък по отношение на задълженията за 2030 г., държавите членки следва да определят индикативни нива на емисиите за 2025 г., които да са технически изпълними и да не водят до непропорционални разходи, и следва да се стремят да спазват тези нива. Когато емисиите за 2025 г. не могат да бъдат ограничени в съответствие с определения курс на намаляване държавите членки следва да обяснят причините за това отклонение, както и мерките за връщане към следвания от тях курс в последващите си доклади, изготвени съгласно настоящата директива.
- (14) Националните задължения за намаляване на емисиите, установени в настоящата директива за периода от 2030 г. нататък, се основават на прогнозирания потенциал за намаляване на всяка държава членка, посочен в Доклад № 16 за тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха от януари 2015 г. (ТСЗВ 16), на техническото разглеждане на

разликите между прогнозите на национално равнище и тези в ТСЗВ 16, както и на политическата цел да се запази намаляването на въздействието върху здравето като цяло до 2030 г. (в сравнение с 2005 г.) възможно най-близко до това в предложението на Комисията за настоящата директива. За постигане на по-голяма прозрачност Комисията следва да публикува основните допускания, които се съдържат в ТСЗВ 16.

[...]

- (18) Всяка държава членка следва да изготви, приеме и прилага национална програма за контрол на замърсяването на въздуха с цел спазване на задълженията си за намаляване на емисиите и осигуряване на реален принос за постигането на целите на Съюза за качеството на въздуха. [...]
- (19) За да се намалят емисиите от антропогенни източници, националните програми за контрол на замърсяването на въздуха следва да предвиждат мерки, приложими към всички сектори от значение, включително селското стопанство, енергетиката, промишлеността, автомобилния транспорт и транспорта по вътрешни водни пътища, битовото отопление и използването на извънпътната подвижна техника и на разтворители. Държавите членки обаче следва да имат право да решават какви мерки да предприемат за спазването на задълженията за намаляване на емисиите, установени в настоящата директива“.

3 Член 1 от обжалваната директива предвижда:

„1. За да има напредък към постигането на нива на качеството на въздуха, които не пораждаат значителни отрицателни въздействия и рискове за човешкото здраве и околната среда, в настоящата директива се установяват задължения за намаляване на емисиите на държавите членки по отношение на антропогенните емисии в атмосферата на серен диоксид (SO₂), азотни оксиди (NO_x), неметанови летливи органични съединения (НМЛОС), амоняк (NH₃) и фини прахови частици (ПЧ_{2,5}) и се изисква да се изготвят, приемат и прилагат национални програми за контрол на замърсяването на въздуха, както и да се извършва мониторинг и докладване по отношение на емисиите на тези замърсители и на други замърсители, посочени в приложение I, а също и на въздействието им.

2. Настоящата директива допринася също така за постигането на:

- а) целите за качеството на въздуха, установени в законодателството на Съюза, и напредък по отношение на дългосрочната цел на Съюза за постигане на нива на качество на въздуха, съответстващи на насоките относно качеството на въздуха, публикувани от Световната здравна организация;
- б) целите на Съюза в областта на биологичното разнообразие и екосистемите в съответствие със Седмата програма за действие за околната среда;
- в) засилено полезно взаимодействие между политиката за качеството на въздуха и други относими политики на Съюза, по-специално политиките в областта на климата и енергетиката“.

4 Член 4 от тази директива гласи:

„1. Държавите членки ограничават най-малко своите годишни антропогенни емисии на серен диоксид, азотни оксиди, неметанови летливи органични съединения, амоняк и фини прахови частици в съответствие с националните задължения за намаляване на емисиите, приложими от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък, съгласно предвиденото в приложение II.

2. Без да се засяга параграф 1, държавите членки вземат необходимите мерки за ограничаване на своите [...] емисии за 2025 г. Индикативните нива на тези емисии се определят посредством линеен курс за намаляване между нивата на емисиите, определени със задълженията за намаляване на емисиите за 2020 г., и нивата на емисиите, определени със задълженията за намаляване на емисиите за 2030 г.

Държавите членки могат да следват нелинеен курс за намаляване, ако това е по-ефективно в икономическо или техническо отношение, и при условие че — считано от 2025 г. — този курс постепенно се уеднаквява с линейния курс за намаляване и това няма да засегне нито едно от задълженията за намаляване на емисиите за 2030 г. Държавите членки трябва да установят нелинейния курс за намаляване и причините, за да го следват, в националните програми за контрол на замърсяването на въздуха, които се представят на Комисията в съответствие с член 10, параграф 1.

Когато емисиите за 2025 г. не могат да се ограничат в съответствие с определения курс за намаляване, държавите членки посочват причините за това отклонение и мерките за връщане към следвания от тях курс в следващите си информационни доклади за инвентаризацията, които се представят на Комисията в съответствие с член 10, параграф 2.

[...]“.

5 Съгласно член 5, параграф 3 от посочената директива:

„Ако през дадена година държава членка, за която едно или повече задължения за намаляване, предвидени в приложение II, са по-строги в сравнение с икономически ефективното намаляване, определено в ТСЗВ 16, установи, че не може да спази съответното задължение за намаляване на емисиите, след като е предприела всички икономически ефективни мерки, се приема, че държавата членка спазва съответното задължение за намаляване на емисиите в продължение на най-много пет години, при условие че за всяка от тези години тя компенсира неспазването с равностойно намаляване на емисиите на друг замърсител, посочен в приложение II“.

6 Член 14, параграф 3 от същата директива гласи:

„Комисията публикува на своята интернет страница:

а) основните допускания, взети предвид за всяка държава членка при определянето на националния ѝ потенциал за намаляване на емисиите, използвани за изготвянето на ТСЗВ 16.

[...]“.

7 Приложение II към обжалваната директива съдържа списък, в който подробно са изложени националните задължения на всяка държава членка за намаляване на емисиите за периода от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък.

8 Съгласно част I, точка 1 от приложение III към тази директива:

„Първоначално изготвените национални програми за контрол на замърсяването на въздуха, посочени в членове 6 и 10, трябва да обхващат най-малко следното:

[...]

б) разгледаните варианти на политика за спазване на задълженията за намаляване на емисиите за периода от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък, както и на междинните нива на емисии, определени за 2025 г., и за принос за по-нататъшно подобряване на качеството на въздуха, със съответния анализ, включително метода за анализ; когато е налично — самостоятелното или комбинираното въздействие на политиките и мерките върху намалението на емисиите, качеството на въздуха и околната среда, както и свързаните с тях неопределености;

[...]

г) когато е приложимо — пояснение на причините, поради които индикативните нива на емисии за 2025 г. не могат да бъдат постигнати без мерки, водещи до несъразмерни разходи;

[...]“.

Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество

- 9 Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия от 13 април 2016 година за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 2016 г., стр. 1, наричано по-нататък „Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество“) включва раздел III, озаглавен „Инструменти за по-добро законотворчество“, който съдържа по-специално точки 12—15 от това споразумение. Те гласят следното:

„12. Трите институции са единодушни за положителния принос, който оценките на въздействието имат за подобряване на качеството на законодателството на Съюза.

Оценките на въздействието са инструмент, който помага на трите институции да вземат добре информирани решения, а не са заместител на политическите решения в рамките на демократичния процес на вземане на решения. Оценките на въздействието не трябва да водят до необосновано забавяне на законодателния процес или да засягат способността на съзаконодателя да предлага изменения.

Оценките на въздействието следва да разглеждат наличието на даден проблем, неговия мащаб и последиците от него, както и въпроса дали са необходими или не действия от страна на Съюза. Те следва да посочват алтернативните решения, а когато е възможно — потенциалните краткосрочни и дългосрочни разходи и ползи, чрез интегрирана и балансирана оценка на икономическите, екологичните и социалните последици и посредством използването на качествени и количествени анализи. Принципите на субсидиарност и пропорционалност следва да се спазват в пълна степен, както и основните права. [...] Оценките на въздействието следва да се основават на точна, обективна и пълна информация и следва да са пропорционални по отношение на своя обхват и своята насоченост.

13. Комисията ще извършва оценки на въздействието на своите законодателни и незаконодателни инициативи [...].

14. При разглеждането на законодателните предложения на Комисията Европейският парламент и Съветът ще вземат изцяло предвид извършените от Комисията оценки на въздействието. [...]

15. Когато решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес, Европейският парламент и Съветът ще извършват оценки на въздействието във връзка със свои съществени изменения на съответно предложение на Комисията. По принцип

Европейският парламент и Съветът ще използват оценката на въздействието, извършена от Комисията, като отправна точка за своята по-нататъшна работа. Определението за това какво е „съществено“ изменение, следва да се установява от съответната институция“.

Обстоятелствата по спора

- 10 Обжалваната директива е сред мерките, приети от Съюза в областта на антропогенните емисии във въздуха и на качеството на въздуха. Тя е част от стратегическа политика на Съюза, която към датата на приемане на тази директива включва по-специално следните аспекти:
 - стратегическата политика във връзка със замърсяването на въздуха от 2005 г., която произтича от Шестата програма за действие от 2002 г., определена с Решение № 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юли 2002 година за установяване на Шеста програма за действие на Общността за околната среда (ОВ L 242, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 247),
 - законодателните актове на Съюза за прилагане на тази стратегия като Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1) и Директива 2001/81, и
 - дейността на Съюза на международно равнище, и по-специално Конвенцията ТЗВДР, одобрена от Съюза с Решение 81/462/ЕИО на Съвета от 11 юни 1981 г. (ОВ L 171, 1981 г., стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 3, стр. 164), и протокола към тази конвенция за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния, за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и тропосферния озон (наричан по-нататък „Гьотеборгският протокол“), приет на 30 ноември 1999 г. и одобрен от Съюза с Решение 2003/507/ЕО на Съвета от 13 юни 2003 г. (ОВ L 179, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 32, стр. 62).
- 11 Преразгледаният Гьотеборгски протокол е одобрен от Съюза с Решение (ЕС) 2017/1757 на Съвета от 17 юли 2017 г. (ОВ L 248, 2017 г., стр. 3).
- 12 През 2013 г. Комисията публикува преработената си ТСЗВ, от която се установява, че продължават да съществуват значителни отрицателни въздействия и значителни рискове за човешкото здраве и за околната среда, дължащи се на замърсяването на въздуха. В този контекст на 18 декември 2013 г. Комисията представя Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители и за изменение на Директива 2003/35/ЕО (COM(2013) 920 окончателен, наричано по-нататък „предложението за директива“).
- 13 В това предложение съответните национални задължения за намаляване на емисиите за 2020 г. и 2030 г. са определени въз основа на данните от оценката на въздействието от 18 декември 2013 г., изготвена от службите на Комисията (SWD(2013) 531 окончателен, наричана по-нататък „оценката на въздействието“). За извършването на оценката на въздействието Комисията използва данните, получени с помощта на системата за моделиране „GAINS“ (наричана по-нататък „системата GAINS“) на International Institute for Applied System Analysis (Международен институт за приложен системен анализ, наричан по-нататък „IIASA“) в качеството му на консултант на Комисията.
- 14 Европейският парламент и Съветът разглеждат предложението за директива. В Съвета това предложение и оценката на въздействието са обсъждани на 24 заседания на равнище работна група, на 13 заседания на Комитета на постоянните представители (Корепер) и на четири срещи

на равнище министри между 2014 г. и 2016 г. Освен това последователните председателства на Съвета организират двустранни неформални срещи с всички държави членки, отчасти с подкрепата на Комисията, с цел изясняване на конкретни въпроси, отнасящи се до различни държави членки. Във връзка с това данните, предоставени в оценката на въздействието, са актуализирани въз основа на 17 последователни доклада на IIASA, всеки от които носи заглавието „доклад ТСЗВ“ и съответния си номер (1—16b).

- 15 На 16 декември 2015 г. Съветът приема общия подход по предложението за директива. В началото на 2016 г. той започва преговори с Парламента. На 29 юни 2016 г. Корепер одобрява неформално споразумение между тези две институции.
- 16 На заседанието на Съвета от 17 октомври 2016 г. Република Полша, Унгария и Румъния изразяват загрижеността си във връзка с икономическото отражение на националните задължения за намаляване на емисиите, предвидени в предложението за директива, и във връзка с методологията, използвана за определянето на тези задължения.
- 17 След проведеното на 23 ноември 2016 г. гласуване в Парламента обжалваната директива е подложена на гласуване в Съвета на 8 декември 2016 г. Тя е приета в Страсбург на 14 декември 2016 г.

Исканията на страните и производството пред Съда

- 18 Република Полша иска от Съда:
 - главно искане — да отмени обжалваната директива,
 - при условията на евентуалност — да отмени член 4, параграфи 1 и 2, член 14, параграф 3, буква а) от Директивата, както и приложение II и част I, точка 1, букви б) и г) от приложение III към нея, и
 - да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.
- 19 Парламентът и Съветът искат от Съда:
 - да отхвърли изцяло жалбата и
 - да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.
- 20 На 30 август 2017 г. е решено да се допусне встъпването на Унгария и Румъния в подкрепа на исканията на Република Полша. На същата дата Комисията е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Парламента и Съвета.

По жалбата

По третото основание

Доводи на страните

- 21 По третото основание, което следва да се разгледа на първо място, Република Полша твърди, че Парламентът и Съветът са нарушили задължението да извършат надлежна оценка на въздействието на обжалваната директива преди приемането ѝ.

- 22 Съгласно точка 13 от Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество Комисията била длъжна да извърши оценка на въздействието, когато се очаква съответният правен акт да окаже значителни последици. По силата на точка 12 от това споразумение оценките на въздействието, извършвани в рамките на законодателния процес, следва да разглеждат наличието на даден проблем, неговия мащаб и последиците от него. Те следва да вземат предвид разходите и икономическите, екологичните и социалните последици. Тези оценки следва също така да са пропорционални по отношение на своя обхват и своята насоченост и да се основават на обективна, пълна и точна информация. В съответствие с Насоките на Комисията от 7 юли 2017 г. за условията за прилагане на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество (SWD(2017) 350 окончателен) Комисията била длъжна да извършва секторна оценка. Поради това тази институция нямала право на дискреционна преценка относно съдържанието на оценката на въздействието.
- 23 Оценката на въздействието не отговаряла на тези изисквания. Разходите, свързани с националните задължения за намаляване на емисиите, и икономическите последици за засегнатите сектори не били надлежно разгледани или били подценени. Освен това данните, използвани за преценка на положителните последици на обжалваната директива, не били надеждни.
- 24 Тези недостатъци се отнасяли по-специално до потенциала за намаляване на емисиите и до разходите за необходимите мерки в секторите на селскостопанското производство, индивидуалния транспорт и производството на електроенергия. Същото се отнасяло и за модернизирването на битовото отопление.
- 25 Освен това оценката на въздействието била много обща, тъй като разглеждала едновременно последиците на всички актове, приети в рамките на пакета „Чист въздух“, тоест обжалваната директива, Директива (ЕС) 2015/2193 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за ограничаване на емисиите във въздуха на определени замърсители, изпускани от средни горивни инсталации (ОВ L 313, 2015 г., стр. 1), и Решение 2017/1757. В оценката също така не било взето предвид специфичното положение във всяка държава членка.
- 26 С оглед на изложеното по-горе било невъзможно да се оценят разходите, свързани с прилагането на обжалваната директива в Полша.
- 27 Освен това в хода на законодателната процедура Парламентът и Съветът изменили съществени части от предложението за директива, по-специално относно процента на намаляване на фините прахови частици в Полша. Поради това в съответствие с точка 15 от Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество оценката на въздействието трябвало да бъде актуализирана. Тъй като тя е изготвена през 2013 г., актуализирането ѝ било необходимо и за да се провери дали все още е била адекватна за 2016 г.
- 28 Нещо повече, от оценката на въздействието се установявало, че изпълнението на националните задължения за намаляване на емисиите може да наложи промяна на самата структура на енергоснабдяването в държавите членки. В такъв случай обжалваната директива трябвало да бъде приета с единодушие на основание член 192, параграф 2 ДФЕС, който предвижда такъв кворум при гласуване, когато съответните мерки съществено влияят върху избора на държавите членки между различни енергоизточници и общата структура на тяхното енергоснабдяване.
- 29 Парламентът и Съветът искат твърденията по третото основание да се отхвърлят.

Съображения на Съда

- 30 В подкрепа на твърденията си по третото основание Република Полша изтъква по същество нередовността на процедурата за приемане на обжалваната директива поради пропуските в оценката на въздействието, най-вече относно последиците от предвидените мерки за икономиката на държавите членки, по-специално за Република Полша.
- 31 На първо място, следва да се отбележи, че както с основание твърди Парламентът, няма значение в каква форма са събрани основните данни, взети предвид от законодателя на Съюза. Законодателят на Съюза може да вземе предвид не само оценката на въздействието, но и всеки друг източник на информация (вж. по аналогия решения от 8 юли 2010 г., *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, т. 36, 37 и 40, и от 4 май 2016 г., *Pillbox* 38, C-477/14, EU:C:2016:324, т. 64—66).
- 32 За да приеме обжалваната директива, законодателят на Съюза се основава на оценката на въздействието, на данните, включени в системата GAINS, на докладите ТСЗВ, както и на анализ на чувствителността, резюме от който се съдържа в документ № 11265/16 на Съвета от 14 юли 2016 г.
- 33 Що се отнася най-напред до оценката на въздействието, както отбелязват Съветът и Комисията, в нея са представени разходите, свързани със спазването на задълженията, възложени на всяка от държавите членки и за всеки предвиден вариант, в милиони евро и като процент от brutния вътрешен продукт (БВП). Разходите, свързани със спазването на задълженията, са представени и за всеки сектор на икономиката на равнището на Съюза.
- 34 В оценката на въздействието са разгледани пет стратегически варианта, които се различават по предвидената степен на намаляване на емисиите. За всеки от вариантите тя съдържа изготвено въз основа на оценки и прогнози заключение за необходимите инвестиции за прилагането му и за преките и други ползи от него.
- 35 Що се отнася, по-нататък, до системата GAINS, както посочва Съветът, тази система позволява да се изследват стратегиите за контрол на емисиите с удовлетворителна разходна ефективност, като се възпроизвеждат, доколкото е възможно, историческите данни за емисиите и въз основа на тях се изготвят прогнози за емисиите на някои атмосферни замърсители за всяка страна. Използваните за тази цел данни са от международните статистики за енергетиката и промишлеността, както и от инвентаризациите за емисии и от данните, предоставени от самите засегнати държави. Начинът на действие на системата GAINS е такъв, че на държавите членки се предоставят всички данни, които им позволяват да представят доказателства в подкрепа на обсъжданите алтернативни допускания. Препратките към актуализираната рамка се съдържат в оценката на въздействието. Подробните данни за параметрите, използвани за всеки сектор на различните държави членки, са публикувани на интернет сайта GAINS, така че тези държави да могат да определят какви са изложените конкретни допускания, що се отнася до тяхното положение.
- 36 В това отношение Комисията с основание уточнява, че системата GAINS предоставя подробна информация за всеки сектор на икономиката на всяка държава членка, що се отнася до генерираните емисии, потенциала за намаляване на тези емисии и свързаните с това разходи.
- 37 Както подчертава Парламентът, тези данни са разгледани в тясно сътрудничество с националните органи и експерти. Впрочем не се спори, че държавите членки са имали достъп до системата GAINS и до докладите ТСЗВ, изготвени от IIASA.

- 38 Освен това от становищата на Парламента и на Съвета, подкрепяни от Комисията, се установява, че след публикуването на оценката на въздействието IIASA актуализира изчисленията си и във връзка с това приема доклади ТСЗВ 11—16b. За да отстрани известен брой констатирани разлики между националните и своите допускания, IIASA публикува докладите ТСЗВ 13 и 14 и преизчислява задълженията за намаляване на емисиите в доклада ТСЗВ 16. Впрочем в жалбата си Република Полша признава, че прегледът на различията между прогнозите на различните държави членки и прогнозите на IIASA е публикуван в няколко от докладите ТСЗВ.
- 39 Както посочва Съветът, подпомаган от Комисията, в рамките на водените от председателството на Съвета двустранни обсъждания държавите членки отново са имали възможност да представят становища относно разликите между техните прогнози за разходите и прогнозите на IIASA. Резултатът от тези обсъждания е разгледан в доклада ТСЗВ 16, което Република Полша не оспорва.
- 40 Накрая, направен е анализ на чувствителността, за да се определи окончателно обхватът на националните задължения за намаляване на емисиите за периода от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък, включени в приложение II към обжалваната директива. Както беше отбелязано в точка 32 от настоящото решение, документ № 11265/16 на Съвета от 14 юли 2016 г. съдържа резюме на този анализ. Както посочва Комисията, пълният му текст е изпратен на полските органи на 13 май 2016 г. В рамките на този анализ на чувствителността е преценено дали използването на собствените прогнози на държавите членки във връзка с определени допускания би засегнало изпълнимостта на задълженията за намаляване на емисиите, предложени в доклада ТСЗВ 16.
- 41 От изложените съображения следва, че Република Полша няма основание да твърди, че данните, взети предвид от законодателя на Съюза при приемането на обжалваната директива, са били непълни, що се отнася до особеното положение в Република Полша, след като тези данни са изготвени от IIASA съвместно с представители на тази държава членка и включително въз основа на предоставени от тях данни. Нещо повече, както се установява от документ № 11265/16 на Съвета от 14 юли 2016 г. (стр. 66 и 67), Република Полша не е предоставила цялата изисквана информация относно някои замърсители, посочени в обжалваната директива.
- 42 По същите причини, а и доколкото законодателят на Съюза се е основал и на друга информация, с която е разполагал, не могат да се приемат доводите на Република Полша, че оценката на въздействието е неточна, недостатъчна и твърде обща.
- 43 На второ място, що се отнася до доводите на Република Полша, че Парламентът и Съветът са изменили съществени части от предложението за директива и поради това е трябвало да актуализират оценката на въздействието съгласно точка 15 от Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество, достатъчно е да се констатира, че при всяко положение тази разпоредба не въвежда никакво твърдо задължение за съответните институции. Тя предвижда само възможност за такава актуализация, ако Парламентът и Съветът „решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес“.
- 44 При всяко положение Република Полша не може да упреква Парламента и Съвета, че при приемането на обжалваната директива са се основали на данни, които вече не са били актуални. Всъщност в процеса на вземане на решение наличните данни непрекъснато са били актуализирани, за което свидетелстват по-специално докладите ТСЗВ и анализът на чувствителността, посочени в предходните точки от настоящото решение.
- 45 От изложеното по-горе следва, че за да упражнят ефективно правото си на преценка, в хода на законодателната процедура Парламентът и Съветът са взели предвид наличните научни данни и информация.

- 46 На трето място, що се отнася до твърденията на Република Полша, че обжалваната директива трябвало да бъде приета въз основа не на параграф 1, а на параграф 2 от член 192 ДФЕС, те трябва да се отхвърлят като неотнормими в рамките на разглежданото тук основание. Всъщност по третото основание Република Полша се стреми да докаже само непълнотата на оценката на въздействието, без да поставя под въпрос избора на правно основание за обжалваната директива.
- 47 Следователно твърденията по третото основание трябва да се отхвърлят.

По първото и второто основание

Доводи на страните

- 48 По първото и второто основание Република Полша твърди, че Парламентът и Съветът са нарушили принципите на лоялно сътрудничество, прозрачност и откритост, както и задължението за мотивиране на правните актове.
- 49 От една страна, преговорите относно националните задължения за намаляване на емисиите били дискриминационни и непрозрачни, а от друга страна, Република Полша била лишена от процесуални гаранции като възможността да провери допусканията, въз основа на които са определени тези задължения.
- 50 От решение от 24 юни 1992 г., Комисия/Гърция (C-137/91, EU:C:1992:272), следвало, че принципът на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, може да е самостоятелно основание за обжалване пред Съда, а от решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435), се установявало, че нарушението на този принцип позволява да се отмени съответният правен акт на Съюза дори без да е налице нарушение на законодателната процедура, предвидена в Договора за функционирането на ЕС.
- 51 Република Полша, подпомагана от Унгария и Румъния, счита, че за да бъде спазен в пълна степен принципът на лоялно сътрудничество в хода на процедурата по приемане на акт на правото на Съюза, на етапа на подготвителните работи Съветът е длъжен да предостави на всички държави членки информацията, която дава възможност да се разберат последиците от акта. Това тълкуване намирало потвърждение в решение от 5 декември 2017 г., Германия/Съвет (C-600/14, EU:C:2017:935, т. 107).
- 52 Освен това принципите на лоялно сътрудничество, прозрачност и откритост, както и задължението за мотивиране се прилагали по отношение на законодателния процес и гарантирали доброто му протичане, както личало от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество.
- 53 Република Полша посочва, че по време на цялата процедура, довела до приемането на обжалваната директива, е излагала резерви относно протичането на преговорите. Тя поискала и допълнителна информация с довода, че допусканията и данните, използвани за определянето на националните задължения за намаляване на емисиите, били отчасти неизвестни.
- 54 Всъщност някои основни данни не се съдържали нито в системата GAINS, нито в публикациите на ПАСА. По-конкретно, Република Полша не могла да провери някои допускания относно разпределянето на източниците на замърсяване на въздуха между отделните сектори, допусканията за развитие на икономиките на държавите членки и приетите прогнози за емисиите за периода от 2030 г. нататък. Не било оповестено как общата цел във връзка със

здравето е преобразувана в задължения за намаляване на емисиите и по какъв начин са определени задълженията на всяка държава членка. Република Полша безуспешно настоявала за описание на всяка подкатегория разгледани източници на емисии.

- 55 При липсата на достъп до всички приети допускания, до инструментите за моделиране, до програмирането и до параметрите системата GAINS не можела да запълни тези празноти. Същото се отнасяло до модела „Primes“, използван от Комисията за генерирането на входящите данни в системата GAINS. Що се отнася до документ № 11265/16 на Съвета от 14 юли 2016 г., той също не съдържал необходимата информация, а само кратко описание на използваната методология.
- 56 В подкрепа на исканията на Република Полша Румъния изтъква, че документ № 11265/16 на Съвета от 14 юли 2016 г. не съдържа цялата техническа информация, обосноваваща задълженията за намаляване на емисиите, наложени на Република Полша. Освен това този документ бил изпратен със закъснение, а именно след гласуването на проектодирективата в Съвета на 29 юни 2016 г.
- 57 Нещо повече, според Република Полша някои основни допускания са неправилни, по-специално тези относно темпа на подмяна на превозните средства с двигатели с вътрешно горене и относно емисиите на амоняк в селското стопанство. Въпреки настояването на Република Полша Комисията не поправила тези грешки.
- 58 Република Полша счита, че въпреки възраженията ѝ посочените от нея проблеми не са били взети предвид от Съвета, който по този начин нарушил правото ѝ да участва пълноценно в законодателната процедура.
- 59 Принципът на лоялно сътрудничество обхващал правото на изслушване, което позволява на всяка страна, която би била увредена от даден акт, да представи надлежно своята гледна точка. Това право било нарушено, тъй като Република Полша не е можела да е наясно със социално-икономическите последици от наложените на държавите членки задължения за намаляване на емисиите.
- 60 Освен това принципът на лоялно сътрудничество изисквал добросъвестно сътрудничество между институциите и държавите членки, които трябвало да постигат съгласие по планираните решения и отчитаните за тази цел данни. Институциите били длъжни да водят диалог с Република Полша и да изложат мотиви за отхвърлянето на възраженията на тази държава членка. В това отношение не било достатъчно просто да се препрати към аналитичните модели на системата GAINS или към други документи на IIASA, достъпни за всички държави членки.
- 61 В допълнение Румъния твърди, че принципът на прозрачност е закрепен в член 19, параграф 1 от Решение 2009/937/ЕС на Съвета от 1 декември 2009 година за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35, наричан по-нататък „Процедурният правилник на Съвета“). Обхватът на този принцип бил конкретизиран в член 20 от Правилника във връзка с приложение V към него, което предвижда, че „[в]ъзможно най-рано в рамките на подготовката на работата на Корепер председателството предава на делегациите цялата информация, необходима за задълбочената ѝ подготовка“.
- 62 В случая срокът между изпращането на 28 юни 2016 г. на новото предложение за текст на приложение II към обжалваната директива и одобряването на това предложение в Корепер на 29 юни 2016 г., за да се сключи споразумение с Парламента, не дал възможност за задълбочена подготовка. Освен това методологията за изчисляване на националните задължения била изпратена на държавите членки едва на 18 юли 2016 г.

- 63 Тази констатация не намирала опровержение във факта, че обжалваната директива е приета след гласуване в Съвета чак на 8 декември 2016 г., при положение че след гласуването на 29 юни 2016 г. държавите членки де факто били лишени от всякаква възможност да изложат съответните си становища.
- 64 Освен това Румъния счита, че при разглеждането на отправените от Република Полша искания за предоставяне на информация не са били спазени разпоредбите на член 5 от приложение II към Процедурния правилник на Съвета, който предвижда прилагане на Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3 стр. 76).
- 65 Парламентът и Съветът считат, че твърденията по тези основания трябва да се отхвърлят.

Съображения на Съда

- 66 От доводите, възпроизведени по същество в точки 51, 52 и 58—60 от настоящото решение, по-специално следва, че като изтъква нарушение на принципа на прозрачност, правото на изслушване и задължението за мотивиране, Република Полша се стреми само да онагледява задълженията, които принципът на лоялно сътрудничество налага на институциите на Съюза в хода на законодателния процес. Поради това изложените от тази държава членка доводи по първото и второто основание следва да се преценят само с оглед на последно посочения принцип.
- 67 Следва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 3 ДЕС Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.
- 68 При това положение, като се съобрази протичането на процеса на вземане на решение, довел до приемането на обжалваната директива, така както то личи от предоставената на Съда преписка, следва да се провери дали Парламентът и Съветът са нарушили задължението си за лоялно сътрудничество.
- 69 В това отношение, както следва от точка 14 от настоящото решение, предложението за директива и оценката на въздействието са обсъждани в Съвета на 24 заседания на равнище работна група, на 13 заседания на Корепер и на четири срещи на равнище министри между 2014 г. и 2016 г. Освен това последователните председателства на Съвета организират двустранни неформални срещи с всички държави членки, отчасти с подкрепата на Комисията.
- 70 Освен това, видно от точки 32—41 от настоящото решение, в хода на законодателния процес Република Полша е имала достъп до всички документи, на които се е основал законодателят на Съюза, за да приеме обжалваната директива, и е можела да представи становището си относно съдържащите се в тези документи данни и относно възприетите допускания.
- 71 Тази констатация не се опровергава от твърдението на Румъния, че документ № 11265/16 на Съвета от 14 юли 2016 г. бил предоставен на Република Полша със закъснение. Всъщност този документ е бил на разположение няколко месеца преди Съветът да приеме обжалваната директива на 8 декември 2016 г.
- 72 Освен това Република Полша твърди, че информацията, с която са разполагали законодателят на Съюза и държавите членки в хода на законодателния процес, довел до приемането на обжалваната директива, е била недостатъчна за разбирането на всички последици от тази директива, а част от информацията е била дори погрешна.

- 73 В областите, в които законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка обаче, Съдът проверява само дали авторите на обжалвания акт са в състояние да докажат, че при приемането му действително са упражнили правото си на преценка, и да изложат ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото им на преценка (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет, С-5/16, ЕУ:С:2018:483, т. 151—153). От точка 45 от настоящото решение обаче следва, че законодателят на Съюза действително е изпълнил това задължение, като е взел предвид изцяло множеството налични данни.
- 74 Задължението за лоялно сътрудничество не може да има по-широк обхват, така че законодателят на Съюза да е принуден при всякакви обстоятелства при поискване от държава членка да представя уж липсващи документи и информация или да поправя информацията, с която разполага, преди да може да пристъпи към приемането на даден акт. Всъщност подобно тълкуване би създавало риск от възпрепятстване на институциите да упражняват правото си на преценка и от блокиране на законодателния процес.
- 75 Безспорно е вярно, че задължението за лоялно сътрудничество съдържа в себе си задължението за взаимопомощ, което в частност предполага институциите и държавите членки да си обменят относимата информация в рамките на законодателния процес. Това задължение обаче не би могло да означава, че при несъгласие дали наличните данни са достатъчни, относими или точни, някоя от тези държави може само заради това да оспори законосъобразността на процеса на вземане на решение.
- 76 В това отношение от практиката на Съда следва, че приемането на законодателен акт при спазване на относимите разпоредби на Договора за функционирането на ЕС въпреки противопоставянето на малцинство от държавите членки не може да представлява нарушение на задължението на Парламента и на Съвета за лоялно сътрудничество (вж. в този смисъл решения от 13 октомври 1992 г., Португалия и Испания/Съвет, С-63/90 и С-67/90, ЕУ:С:1992:381, т. 53 и от 23 ноември 1999 г., Португалия/Съвет, С-149/96, ЕУ:С:1999:574, т. 66).
- 77 Решение от 5 декември 2017 г., Германия/Съвет (С-600/14, ЕУ:С:2017:935), не опровергава тази констатация, тъй като в точка 107 от него, на която се позовава Република Полша, Съдът анализира само въпроса дали с оглед на принципа на лоялно сътрудничество процесът на вземане на решение, довел до приемането на обжалвания акт по делото, по което е постановено това решение, е воден с необходимата бързина, като се имат предвид относимите обстоятелства.
- 78 Що се отнася до доводите на Румъния, възпроизведени по същество в точки 61—63 от настоящото решение, а именно че законодателната процедура не е проведена в съответствие с Процедурния правилник на Съвета поради късното изпращане на някои данни и документи, следва да се отбележи, че по първото и второто основание Република Полша твърди, че не е разполагала с необходимата информация, за да участва пълноценно в процеса, довел до приемането на обжалваната директива. Тя обаче не твърди, че е бил нарушен Процедурният правилник на Съвета или че определена информация или определени документи са ѝ били изпратени със закъснение.
- 79 В това отношение следва да се припомни, че страните, допуснати да встъпят по дело пред Съда на основание член 40 от Статута на Съда на Европейския съюз, не могат да променят предмета на спора, чиито граници се определят от исканията и основанията, изложени от главните страни. Оттук следва, че са допустими само онези доводи на встъпилите страни, които се вписват в рамката, очертана от тези искания и основания (решение от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, С-399/12, ЕУ:С:2014:2258, т. 27).
- 80 Следователно тези доводи на Румъния трябва да се отхвърлят.

- 81 Същото се отнася и до доводите на Румъния за нарушение на Регламент № 1049/2001, тъй като Република Полша не твърди, че е отправила до Съвета заявление за достъп до документи съгласно Регламент № 1049/2001, нито че Парламентът и Съветът са нарушили този регламент.
- 82 Предвид изложеното по-горе следва да се отхвърлят твърденията на Република Полша по първото и второто от изтъкнатите от нея основания.

По четвъртото основание

Доводи на страните

- 83 По четвъртото основание Република Полша твърди, че мерките, необходими за спазване на предвидените с обжалваната директива национални задължения за намаляване на емисиите, могат да доведат до отрицателни последици за нея в някои сектори и да имат особено висока социално-икономическа цена. Законодателят на Съюза не взел предвид това и съответно с приемането на обжалваната директива допуснал явна грешка, която представлява нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС.
- 84 Република Полша счита, че упражняваният от Съда контрол за пропорционалност на дадена мярка не се свежда само до проверка за явни грешки, а включва претеглянето на съответните интереси и преценката дали оспорваните мерки са подходящи, дали са необходими и дали държавите членки са способни да ги приложат. Съдът трябвало също така да прецени дали съществуват по-малко ограничителни решения, какво е съотношението между разходите и преследваната цел, както и кои варианти позволяват намаляване на тежестта за икономическите оператори.
- 85 Преразгледаният Гьотеборгски протокол, споменат в съображенията на обжалваната директива, не можел да бъде отправна точка за целите на тази преценка. Той не бил ратифициран от всички държави членки и не бил част от правния ред на Съюза.
- 86 Колкото до разходите за прилагането на обжалваната директива, Република Полша счита, че за нея те възлизат на около 557 милиона евро годишно, в допълнение към разходите, свързани с прилагането на Директива 2008/50. Тези разходи и отрицателните последици от националните задължения за намаляване на емисиите за промишлените и непромишлените сектори, а именно за транспорта, селското стопанство и градския битов сектор, осезаемо надхвърляли ползите от тези задължения.
- 87 В сектора на селското стопанство повече от две трети от стопанствата били малки и могли да бъдат освободени от мерките за намаляване на емисиите от амоняк съгласно част 2, точка В от приложение III към обжалваната директива. Следователно една трета от националните селски стопанства трябвало да понесат цялата тежест на тези мерки. В сектора на транспорта голямата част от полския автомобилен парк се състояла от превозни средства на повече от десет години. Замяната им щяла да доведе до разходи, чийто размер се оценява между 1,3 и 3,9 милиарда евро, без изискваната степен на намаляване на емисиите да може да бъде достигната чрез тази мярка. Разходите, свързани със замяната на средствата за битово отопление, щели да възлизат на около 12,7 милиарда евро за цялата страна. Освен това отказът от използването на въглища, които били най-евтиният източник на енергия, щял да доведе до значително повишаване на цената на енергията.
- 88 Предвид структурата на тези сектори намаляването на емисиите в съответствие с обжалваната директива щяло повече да засегне лицата с ниски доходи. Република Полша не била в състояние да прехвърли тази тежест на други лица. По-конкретно, ако отговорността се

прехвърли на големите селски стопанства, това щяло да противоречи на принципа „замърсителят плаща“ и на принципа на равно третиране. Така щяла да бъде застрашена конкурентоспособността на малките селски стопанства.

- 89 От друга страна, Република Полша счита, че националните задължения за намаляване на емисиите, както и налагането на кратък срок за прилагането им надхвърлят необходимото за осъществяването на целта, определена от законодателя на Съюза. Същото се отнасяло до задължението за държавите членки да определят от 2025 г. индикативни нива на емисии посредством линеен курс за намаляване, определен в зависимост от задълженията за намаляване на емисиите, от една страна, за 2020 г., и от друга, за 2030 г. Възможно било да се предвиди механизъм за постепенно изпълнение на задълженията между 2030 г. и 2035 г., като той би позволил разпределяне на разходите във времето. Така можело и разходите да се окажат не толкова големи, тъй като с течение на времето цената на технологиите можело да се понижи.
- 90 Впрочем задължителният характер на графика за изпълнение, предвиден в обжалваната директива, противоречал на член 288 ДФЕС, съгласно който директивата оставя на държавите членки свобода при избора на формата и средствата за прилагането ѝ.
- 91 Механизмът за гъвкавост, предвиден в член 5, параграф 3 от обжалваната директива, не намалявал обхвата на националните задължения за намаляване на емисиите, тъй като условията за прилагане на този механизъм били прекалено ограничителни.
- 92 Освен това проверката на пропорционалността на обжалваната директива показвала, че Република Полша трябва да понася по-голяма тежест от другите държави членки. Що се отнася до намаляването на емисиите от амоняк, целта, определена за Република Полша, била да намали тези емисии със 17 %, докато намалението средно на равнището на Съюза било около 13 %. Що се отнася до фините прахови частици (PM_{2,5}), Република Полша трябвало да постигне 58-процентно намаление при средна стойност от 27 %. Действително потенциалът за намаляване на емисиите в Полша бил голям. Той обаче не можел да е основание за определянето на непропорционални задължения в тежест на тази държава членка.
- 93 Парламентът и Съветът считат, че твърденията по това основание трябва да се отхвърлят.

Съображения на Съда

- 94 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (вж. по-специално решения от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет, С-358/14, ЕУ:С:2016:323, т. 78 и от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, С-643/15 и С-647/15, ЕУ:С:2017:631, т. 206).
- 95 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на този принцип, когато става дума за сложни технически области, които търпят непрестанно развитие, законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, по-специално на много сложните фактически обстоятелства от научен и технически характер, с цел определяне на естеството и обхвата на приеманите от него мерки, докато контролът на съда на Съюза трябва да се сведе до проверка дали упражняването на това право не е опорочено поради явна грешка или злоупотреба с власт, както и дали законодателят на Съюза явно не е превишил пределите на правото си на преценка. В такъв

контекст съдът на Съюза всъщност не може да замени със своя преценка на фактите от научен и технически характер преценката на законодателя на Съюза, на когото Договорът възлага тази задача (решение от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 150).

- 96 По тези съображения следва да се определи дали с приемането на мерките по обжалваната директива законодателят на Съюза не е допуснал явна грешка и дали неудобствата, които те причиняват на някои икономически оператори, са несъизмерими с предимствата, които иначе притежават (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 170).
- 97 Както е видно от съображение 1 от обжалваната директива, въпреки постигнатия напредък в Съюза в областта на антропогенните емисии в атмосферата и на качеството на въздуха, остават значителни отрицателни въздействия и рискове за човешкото здраве и околната среда. Според съображение 8 от същата директива изпълнението ѝ от държавите членки следва и да допринася за постигането на целите за качеството на въздуха, установени в законодателството на Съюза, и напредък по отношение на дългосрочната цел на Съюза за постигане на нива на качество на въздуха, съответстващи на насоките относно качеството на въздуха, публикувани от Световната здравна организация (СЗО).
- 98 Видно от член 1, параграф 1 и член 4 от обжалваната директива, тя предвижда множество мерки, осигуряващи напредък към постигането на нива на качеството на въздуха, които не пораждат значителни отрицателни въздействия и рискове за човешкото здраве и околната среда, и по-специално намаляване на емисиите на два етапа, за периода от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък.
- 99 От съображение 7 от обжалваната директива е видно, че националните задължения за намаляване на емисиите за периода от 2020 г. до 2029 г., които се съдържат в приложение II към нея, трябва да позволят на Съюза да се съобрази с международните задължения на държавите членки и на Съюза. Всъщност тези задължения са еднакви с установените в преразгледания Гьотеборгски протокол, който е одобрен от името на Съюза с Решение 2017/1757, както беше посочено в точка 11 от настоящото решение.
- 100 Освен това от оценката на въздействието следва, че националните задължения за намаляване на емисиите за периода от 2020 г. до 2029 г. биха могли да бъдат изпълнени, ако изцяло се приложи действащото към 2012 г. законодателство на Съюза в областта на качеството на въздуха.
- 101 Както гласи съображение 14 от обжалваната директива, предвидените в нея национални задължения за намаляване на емисиите за периода от 2030 г. нататък се основават по-специално на прогнозирания потенциал за намаляване на всяка държава членка, на техническия преглед на разликите между прогнозите на национално равнище и тези в ТСЗВ 16, както и на политическата цел да се запази намаляването на въздействието върху здравето като цяло до 2030 г., в сравнение с 2005 г., възможно най-близко до това в предложението за директива.
- 102 За да може да се постигне последно посочената цел, член 4, параграф 2 от тази директива във връзка със съображение 13 от нея предвижда механизъм, по който да се гарантира осезаем напредък към постигането на степента на намаляване на емисиите, приложима от 2030 г. нататък. Тази разпоредба задължава държавите членки да се погрижат националните емисии през 2025 г. да са на ниво, което отговаря на линеен курс за намаляване между задълженията за 2020 г. и задълженията за 2030 г. По този начин обжалваната директива насърчава постепенно и непрекъснато намаляване на емисиите.

- 103 Предвид всички тези съображения не се установява законодателят на Съюза да е допуснал явна грешка, като е предвидил задължението за държавите членки да ограничат най-малко своите годишни антропогенни емисии на серен диоксид, азотни оксиди, неметанови летливи органични съединения, амоняк и фини прахови частици в съответствие с националните задължения за намаляване на емисиите, приложими за периода от 2020 г. до 2029 г. и от 2030 г. нататък и посочени в приложение II към обжалваната директива.
- 104 Тази констатация не намира опровержение в доводите на Република Полша за непропорционалност на отрицателните последици за нея от спазването на тези задължения в секторите на селското стопанство и транспорта, както и за домакинствата с ниски доходи.
- 105 Всъщност, подобно на Парламента и на Съвета, следва да се констатира, че както личи от съображение 19, обжалваната директива не определя нито как да се разпределят разходите за изпълнението на задълженията за намаляване на емисиите, нито какъв да е източникът на финансирането им.
- 106 Освен това законодателят на Съюза не е длъжен да отчита особеното положение на държава членка, ако съответният акт на Съюза поражда последици във всички държави членки и предполага гарантиране на баланс между различните налични интереси, като се вземат предвид преследваните от този акт цели. Ето защо търсенето на подобен баланс, като се отчете не особеното положение на една-единствена държава членка, а това на всички държави — членки на Съюза, само по себе си не може да се счита за противоречащо на принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 167).
- 107 В това отношение, както вече беше установено в точки 32—40 от настоящото решение, Парламентът и Съветът не са пропуснали да отчетат социално-икономическата цена на прилагането на обжалваната директива, по-специално що се отнася до Република Полша. Напротив, въз основа на цялата информация, с която са разполагали, тези институции са приели, че разходите, свързани с прилагането на тази директива, са значително по-малки от произтичащите от нея социално-икономически ползи. Сред тези ползи например са намаляването на разходите за здравни грижи, подобряването на производителността, намаляването на вредите по сградите, по-изобилните реколти и увеличаването на очакваната продължителност на живота в добро здраве.
- 108 Освен това от съображения 9 и 10 от същата директива следва, че тя цели да даде възможност за постигане — по икономически ефективен начин — на целите за качеството на въздуха, установени в законодателството на Съюза, и допринася за намаляване на разходите за здравеопазване в Съюза, свързани със замърсяването на въздуха, чрез подобряване на благосъстоянието на гражданите на Съюза.
- 109 Както следва от точка 34 от настоящото решение, в оценката на въздействието са посочени съответните разходи и ползи при пет стратегически варианта. Както потвърждава Съветът, възприет е вариантът, известен като „6С“. От приложение 7 към оценката на въздействието по-специално личи, че от гледна точка на разходите и ползите прилагането на този вариант е можело да донесе най-голямата нетна полза. Както отбелязва Комисията, вариантът 6С е предвиждал общото задължение за намаляване на емисиите до 2025 г. да бъде определено на равнище от 75 % от свиването на разликата (gap closure) спрямо насоките на СЗО относно въздействието на фините прахови частици (PM_{2,5}) върху човешкото здраве.
- 110 Както също така посочва Комисията, предложението за директива е предвиждало не толкова амбициозно свиване на разликата — от 67 % — в рамките на по-дълъг период, а именно до 2030 г., за което се е смятало, че ще може, от една страна, да понижи с 40 % тежестта на

разходите за двата най-засегнати сектора, а именно селското стопанство и рафинирането, и от друга страна, да понижи с 25 % всички разходи за намаляване на замърсяването на въздуха в сравнение с разходите, представени в оценката на въздействието.

- 111 По време на преговорите в Съвета общото равнище на задълженията за намаляване на емисиите е намалено още повече, което самата Република Полша признава в жалбата си. Всъщност, както потвърждава и Комисията, за периода от 2030 г. нататък предложението за директива е предвиждало обща цел за намаляване на преждевременната смъртност, дължаща се на лошото качество на въздуха в Европа, до 52 % в сравнение със случаите на този вид смъртност, установени през 2005 г. В хода на преговорите в Съвета тази цел е намалена на 49,6 %. Въз основа на това на 23 ноември 2016 г. Парламентът приема становището си по предложението за директива, а Съветът го одобрява на 8 декември 2016 г.
- 112 Освен това от глава 6 и от приложение 8 към оценката на въздействието е видно, че разпределението на усилията между държавите членки не е явно небалансирано. Всъщност за постигането на целите, установени с вариант 6С, в Швеция е предвидена инвестиция в размер на 0,003 % от БВП, а в България — в размер на 0,168 % от БВП. Тази разлика обаче отразява както различните нива на БВП в Съюза, така и вече положените в някои държави членки усилия. В това отношение Съветът основателно отбелязва, че връзката между нивата на емисиите в исторически план и изискваните усилия съгласно обжалваната директива е в съответствие с принципа „замърсителят плаща“.
- 113 Впрочем достатъчно е да се посочи, че Република Полша само възразява срещу високите разходи, произтичащи от националните задължения за намаляване на емисиите, без да вземе предвид ползите, споменати в точка 107 от настоящото решение. Тя също така не доказва, че тези задължения надхвърлят необходимото за целите на обжалваната директива, нито представя данни, които да позволяват да се приеме, че тези цели могат да се постигнат и с по-малко ограничителни задължения.
- 114 Критиките на Република Полша относно избора на 2030 г. за начална дата за повишаването на степента на намаляване на емисиите трябва да бъдат отхвърлени по същите съображения като изложените в точка 113 от настоящото решение. По-конкретно фактът, че отлагането на тази дата ще позволи разпределяне на разходите във времето, не е достатъчен, за да се заключи, че изборът на законодателя на Съюза очевидно ще доведе до непропорционално тежки последици за тази държава членка. Същото се отнася до допускането, че цената на технологиите, с които може да се намалят емисиите, посочени в обжалваната директива, с течение на времето би могла да се понижи.
- 115 Същите съображения важат съответно и по отношение на твърдението, че задължението за намаляване на емисиите чрез линеен курс съгласно член 4, параграф 2 от обжалваната директива създава допълнителна непропорционална тежест за Република Полша. Тази държава обаче не представя никакви данни, които да позволяват да се приеме, че законодателят на Съюза е допуснал явна грешка с решението си да въведе механизъм за постепенно намаляване на емисиите спрямо равнището, предвидено за 2020 г., за да гарантира осезаем напредък към равнището, предвидено за периода след 2030 г.
- 116 Що се отнася освен това до доводите, че посоченото задължение за постепенно намаляване ограничавало прекомерно свободата на действие на държавите членки, предвид самото правно естество на директивите, произтичащо от член 288 ДФЕС, е достатъчно да се констатира, че наистина обжалваната директива предвижда някои ограничителни задължения, но оставя на държавите членки избора на средствата за постигането им. При всяко положение по четвъртото основание Република Полша оспорва пропорционалността на обжалваната директива, а не сочи нарушение на член 296, първа алинея ДФЕС, който урежда правните актове на Съюза.

- 117 Като твърди, че обжалваната директива налага по-голяма тежест на нея, отколкото на другите държави членки, Република Полша в действителност се стреми да докаже, че е налице нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите — въпрос, който следва да се разгледа в рамките на петото основание.
- 118 В светлината на всичко изложено по-горе твърденията по четвъртото основание следва да се отхвърлят.

По петото основание

Доводи на страните

- 119 По петото основание Република Полша изтъква нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите и на принципа за балансирано развитие, като се мотивира с това, че предвидените в обжалваната директива национални задължения за намаляване на емисиите са определени, без да се вземат предвид икономическото и социалното положение, технологичният напредък и разходите за изпълнението на тези задължения в различните държави членки и региони на Съюза.
- 120 В подкрепа на твърденията си по това основание Република Полша изтъква разпоредбите на член 4, параграф 2 ДЕС и на член 191 ДФЕС, отнасящи се съответно до равенството на държавите членки пред Договорите и до балансираното развитие на регионите, и във връзка с това се позовава на решение от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech* (C-284/95, EU:C:1998:352, т. 36 и 37). В него Съдът постановил, че всички цели, принципи и критерии, предвидени в член 191 ДФЕС, трябва да се разглеждат като еднакво важни и да се вземат предвид в границите на възможното. Членове 37 и 51 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) също изисквали спазване на принципа на балансираното развитие при разработването на политиката на Съюза в областта на околната среда.
- 121 За да се спазят тези изисквания, не било достатъчно социално-икономическите данни за съответната държава членка да се вземат предвид избирателно, непълно и опростено. Обжалваната директива не осигурявала и баланс между интересите, а именно между интереса от защита на околната среда, от една страна, и интереса от икономическо развитие на различните региони на Съюза, от друга. Напротив, имало риск тя да намали конкурентоспособността, да понижи жизненото равнище и да увеличи бедността в Полша, което противоречало на политиката на сближаване на Съюза.
- 122 Освен това в Полша разходите за изпълнението на националните задължения за намаляване на емисиите щели да възлязат на около 543 милиона евро годишно. Тази оценка се доближавала до сумата от 557 милиона евро годишно, изчислена от ПАСА през 2015 г. и съответстваща на около една четвърт от общите разходи за изпълнение на задълженията в рамките на Съюза. Тези разходи щели да се прибавят към разходите, свързани с прилагането на Директива 2008/50. Макар да не оспорва необходимостта от намаляване на емисиите, посочени в обжалваната директива, Република Полша счита, че прилагането на тази директива води до непропорционална тежест за нея, тъй като свързаните с това разходи възлизат на почти 15 евро месечно на жител на Полша, докато за богати държави членки като Кралство Испания, Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия били под 3 евро.
- 123 Тази непропорционална тежест била белег, че методологията, въз основа на която са определени националните задължения за намаляване на емисиите, не е съобразена с разходите, свързани с прилагането на обжалваната директива. Историческите нива на посочените в тази

директива емисии в Полша не можели да обосноват налагането на непропорционални разходи, които при всяко положение били в противоречие с принципа на устойчиво развитие. Освен това историческата справка за тези нива не отчитала значителното подобрене на качеството на въздуха в тази държава членка от доста години насам.

- 124 Впрочем съображения 9 и 13 от обжалваната директива не допусkali да се налагат задължения, които биха довели до непропорционални разходи. Тази констатация намирала потвърждение и в точка 84 от Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 година относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“ (ОВ L 354, 2013 г., стр. 171).
- 125 Освен това оценката на въздействието не отчитала надлежно отражението на трансграничното замърсяване от трети страни, по-конкретно защото предоставените от Украйна и Република Беларус относими данни били непълни. Трансграничното замърсяване обаче можело да неутрализира положените от Република Полша усилия за спазване на задълженията ѝ съгласно обжалваната директива, а това водело до неравно третиране на държавите членки, които имат граници с трети страни, в сравнение с другите държави членки и до противоречие с принципа „замърсителят плаща“.
- 126 Парламентът и Съветът искат твърденията по петото основание да се отхвърлят.

Съображения на Съда

- 127 По петото основание Република Полша по същество твърди, на първо място, че разходите за прилагането на обжалваната директива са значително по-високи в Полша, отколкото в други държави членки. Тази разлика била непропорционална и противоречала на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, предвиден в член 4, параграф 2 ДЕС, в член 191, параграф 3 ДФЕС, както и в член 37 от Хартата. Последните две разпоредби изисквали по-специално да се отчита балансираното и устойчиво развитие на регионите в Съюза.
- 128 В това отношение следва да се припомни, че в член 191, параграф 2 ДФЕС се посочва, че политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на „високо равнище на защита“, като взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза. В същия смисъл в член 3, параграф 3 ДЕС се предвижда, че Съюзът работи именно за постигане на „високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда“ (решение от 21 декември 2016 г., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 42).
- 129 Член 37 от Хартата пък предвижда, че „[в]исокото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие“.
- 130 Съгласно член 52, параграф 2 от Хартата признатите от нея права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници. Такъв е случаят с член 37 от Хартата, който по същество се основава на член 3, параграф 3 ДЕС и членове 11 ДФЕС и 191 ДФЕС (решение от 21 декември 2016 г., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 62).
- 131 Поради това доводите на Република Полша относно Хартата трябва да се анализират с оглед на условията и границите, които произтичат от член 191 ДФЕС.

- 132 Макар да е безспорно, че член 191, параграф 2 ДФЕС изисква политиката на Съюза в областта на околната среда да цели високо равнище на защита, за да бъде съвместимо с посочената разпоредба, това равнище на защита не трябва непременно да бъде най-високото от техническа гледна точка (решение от 21 декември 2016 г., *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 44).
- 133 Всъщност член 191 ДФЕС предвижда редица цели, принципи и критерии, които законодателят на Съюза трябва да спазва при прилагането на политиката в областта на околната среда (вж. в този смисъл решение от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 36).
- 134 По-конкретно, от член 191, параграф 3 ДФЕС следва, че при разработването на своята политика в областта на околната среда Съюзът отчита наличните научни и технически данни, природните условия в различните области на Съюза, потенциалните ползи и разходите при действие или бездействие, както и икономическото и социалното развитие на Съюза като цяло и балансираното развитие на неговите региони.
- 135 Все пак поради необходимостта от претегляне на някои от тези цели и принципи, а също и поради сложността при прилагането на тези критерии, съдебният контрол по необходимост трябва да се ограничи до проверката дали законодателят на Съюза е допуснал явна грешка в преценката относно условията за прилагане на член 191 ДФЕС (решения от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 37 и от 21 декември 2016 г., *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 46).
- 136 Както следва по-специално от точки 32—40 от настоящото решение, законодателят на Съюза е приел обжалваната директива, като е взел предвид множество данни, които съдържат в частност информация за разходите за нейното прилагане във всяка държава членка и за произтичащите от нея ползи. Той е направил и избор между няколко варианта, за да утвърди този, който може да донесе най-голямата нетна полза.
- 137 Освен това, както вече беше посочено по-конкретно в точки 101 и 112 от настоящото решение, законодателят на Съюза надлежно е взел предвид потенциала за намаляване на емисиите във всяка държава членка и се е стремил да постигне балансирано разпределение на усилията между тях.
- 138 По този начин законодателят е изпълнил задължението си по член 191, параграф 3 ДФЕС. Всъщност въз основа на наличните научни и технически данни той действително е взел предвид балансираното развитие на Съюза и регионите му, по-специално като е съобразил разходите, свързани с прилагането на обжалваната директива във всяка държава членка, и ползите, които може да произтекат от нея.
- 139 Тази констатация намира потвърждение в съдебната практика, припомнена в точка 106 от настоящото решение, според която, когато законодателят на Съюза потърси такъв баланс не с оглед на особеното положение на една-единствена държава членка, а с оглед на положението на всички тях, това не може да се счита за противоречащо на принципа на пропорционалност.
- 140 На второ място, Република Полша твърди, че определени социално-икономически сектори и някои от нейните региони, например секторът на селското стопанство и селските региони, ще бъдат особено засегнати от финансовите задължения, които произтичат от националните задължения за намаляване на емисиите. В това отношение е достатъчно да се припомни, както е видно от точка 105 от настоящото решение, че обжалваната директива не определя нито как да се разпределят разходите за изпълнението на тези задължения, нито какъв да е източникът на финансирането им, доколкото начинът на прилагането ѝ е задача на държавите членки.

- 141 Освен това фактът, че Република Полша е сред държавите членки, които ще трябва да направят най-големи финансови инвестиции, за да изпълнят задълженията си съгласно обжалваната директива, сам по себе си не означава, че тази директива налага непропорционална тежест за тази държава членка или за регионите на нейна територия.
- 142 На трето място, що се отнася до довода, че не било взето предвид трансграничното замърсяване, достатъчно е да се констатира, че Република Полша не предоставя информация, която да подкрепя нейните оплаквания. По-конкретно, тази държава членка не обяснява поради какви причини трансграничното замърсяване би могло да има решаващи последици за посочените в обжалваната директива емисии на полска територия, а оттам и за определянето на нейните задължения за намаляването им.
- 143 Всъщност от член 1, параграф 1 и член 2, параграф 1 от обжалваната директива следва, че тя се прилага за емисиите на замърсителите, посочени в приложение I към нея, „от всички източници, разположени на територията на държавите членки“, и че тя определя задълженията на държавите членки да намалят тези емисии. Както се посочва в съображение 14 от тази директива, тези задължения за периода от 2030 г. нататък се основават на прогнозирания потенциал за намаляване на всяка държава членка и на политическата цел да се намали въздействието на замърсяването върху здравето.
- 144 Като твърди, че трансграничното замърсяване би неутрализирило усилията, които тя е длъжна да положи съгласно обжалваната директива, Република Полша не доказва и да е нарушен принципът на равно третиране, тъй като не дава точни сведения в подкрепа на това твърдение, въз основа на които във всеки случай да може да се прецени основателността му.
- 145 От изложените по-горе съображения следва, че законодателят на Съюза не е допуснал явна грешка в преценката относно условията за прилагане на член 191 ДФЕС.
- 146 По същите съображения следва да се отхвърлят доводите на Република Полша, че обжалваната директива е приета в нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите.
- 147 Следователно твърденията по петото основание трябва изцяло да се отхвърлят.
- 148 Тъй като не е налице нито едно от основанията, изтъкнати от Република Полша в подкрепа на жалбата ѝ, същата трябва изцяло да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 149 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът и Съветът са поискали Република Полша да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на посочените две институции.
- 150 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Унгария, Румъния и Комисията следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

- 2) **Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноси, направени от Европейския парламент и от Съвета на Европейския съюз.**
- 3) **Унгария, Румъния и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноси.**

Подписи