



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOTZI
της 30ής Νοεμβρίου 2017¹

Υπόθεση C-5/16

**Δημοκρατία της Πολωνίας
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,**

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως – Απόφαση (ΕΕ) 2015/1814 – Καθορισμός της νομικής βάσεως – Συνεκτίμηση των αποτελεσμάτων της πράξεως – Άρθρο 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ – Άρθρο 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Έννοια του “αισθητού επηρεασμού” της επιλογής μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας από κράτος μέλος – Έννοια του “αισθητού επηρεασμού” της γενικής διαρθρώσεως του ενεργειακού εφοδιασμού κράτους μέλους – Αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας – Άρθρο 15 ΣΕΕ – Αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – Αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης – Αρχή της αναλογικότητας – Εκτίμηση επιπτώσεων»

I – Εισαγωγή

1. Με την προσφυγή της, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση (ΕΕ) 2015/1814 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Οκτωβρίου 2015, σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση)².

2. Η οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου³, εκδόθηκε βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ με σκοπό να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των διεθνών δεσμεύσεων μείωσης των ανθρωπογενών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου της Ένωσης και των κρατών μελών της. Η οδηγία αυτή τροποποιήθηκε ουσιαδώς με την οδηγία 2009/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009⁴.

3. Το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου (ΣΕΔΕ) λειτουργεί από την 1η Ιανουαρίου 2005 και καλύπτει 45 % των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου της Ένωσης. Η οδηγία 2003/87 διέκρινε αρχικά τρεις περιόδους εμπορίας των δικαιωμάτων: 2005-2007, 2008-2012 και 2013-2020. Ενώ στην οδηγία 2003/87 αναφέρεται ότι η Ένωση έχει δεσμευθεί να επιτύχει την κατά 8 % μείωση, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά την

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² ΕΕ 2015, L 264, σ. 1.

³ ΕΕ 2003, L 275, σ. 32. Εκτός αντίθετης μνείας, οσάκις στις παρούσες προτάσεις γίνεται παραπομπή στην οδηγία 2003/87, πρόκειται για το αρχικό, ήτοι το μη τροποποιημένο, κείμενό της.

⁴ ΕΕ 2009, L 140, σ. 63.

περίοδο 2008 έως 2012⁵, η οδηγία 2009/29 μνημονεύει τη δέσμευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για μείωση των συνολικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου της Ένωσης «σε ποσοστό τουλάχιστον 20 % χαμηλότερο από τα επίπεδα του 1990 έως το 2020 και, κατά 30 % εφόσον υπάρξουν δεσμεύσεις για συγκρίσιμες μειώσεις των εκπομπών από άλλες ανεπτυγμένες χώρες»⁶.

4. Παρά την έκτοτε έκδοση αρκετών πράξεων με αντικείμενο τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση των κανόνων λειτουργίας του ΣΕΔΕ⁷, η κατάσταση της αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής διοξειδίου του άνθρακα παρέμεινε ανησυχητική λόγω του σημαντικού πλεονάσματος διαθέσιμων δικαιωμάτων στην εν λόγω αγορά, το οποίο προκάλεσε έντονη ανισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Η κατάσταση αυτή, η οποία, κατά την έκθεση που υπέβαλε η Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την κατάσταση της ευρωπαϊκής αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής διοξειδίου του άνθρακα (στο εξής: έκθεση της Επιτροπής του 2012)⁸, υπάρχει κίνδυνος να συνεχιστεί σε περίπτωση αδράνειας του νομοθέτη της Ένωσης, ώθησε τον εν λόγω νομοθέτη να λάβει μέτρα με την έκδοση της προσβαλλομένης απόφασης.

II – Το νομικό πλαίσιο

5. Η προσβαλλόμενη απόφαση 2015/1814 εκδόθηκε στις 6 Οκτωβρίου 2015 βάσει του άρθρου 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Το άρθρο 1 αφορά το αποθεματικό για τη σταθερότητα της αγοράς (στο εξής: ΑΣΑ) το οποίο και καθιερώνει. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

«1. Θεσπίζεται το 2018 [ΑΣΑ] και η τοποθέτηση δικαιωμάτων στο αποθεματικό θα λειτουργεί από την 1η Ιανουαρίου 2019.

2. Η ποσότητα δικαιωμάτων 900 εκατομμυρίων που αφαιρούνται από τις ποσότητες του πλειστηριασμού κατά τη διάρκεια της περιόδου 2014-2016, όπως καθορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ) 176/2014 σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας [2003/87], δεν προστίθεται στην ποσότητα των δικαιωμάτων που πρόκειται να εκπλειστηριαστούν το 2019 και το 2020 αλλά θα πρέπει αντ' αυτού να τεθεί στο αποθεματικό.

3. Τα δικαιώματα τα οποία δεν έχουν κατανεμηθεί σε εγκαταστάσεις σύμφωνα με το άρθρο 10α, παράγραφος 7, της οδηγίας [2003/87] και τα δικαιώματα τα οποία δεν έχουν κατανεμηθεί σε εγκαταστάσεις λόγω της εφαρμογής του άρθρου 10α, παράγραφοι 19 και 20, της εν λόγω οδηγίας τίθενται στο αποθεματικό το 2020. Η Επιτροπή επανεξετάζει την οδηγία [2003/87] σε σχέση με τα εν λόγω μη κατανεμηθέντα δικαιώματα και, κατά περίπτωση, υποβάλλει πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

[...]

5 Βλ., ιδίως, αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2003/87.

6 Αιτιολογική σκέψη 3 της οδηγίας 2009/29.

7 Βλ. κανονισμό (ΕΕ) 1031/2010 της Επιτροπής, της 12ης Νοεμβρίου 2010, για τον χρόνο διεξαγωγής, τη διαχείριση και τις λοιπές πτυχές των πλειστηριασμών δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογήν της οδηγίας 2003/87/ΕΚ (ΕΕ 2010 L 302, σ. 1), απόφαση 377/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2013, για προσωρινή παρέκκλιση από την οδηγία 2003/87/ΕΚ (ΕΕ 2013, L 113, σ. 1), καθώς και κανονισμό (ΕΕ) 176/2014 της Επιτροπής, της 25ης Φεβρουαρίου 2014, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 1031/2010 με σκοπό, ιδίως, τον καθορισμό των ποσοτήτων δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου που θα εκπλειστηριαστούν κατά την περίοδο 2013-2020 (ΕΕ 2014, L 56, σ. 11).

8 COM(2012) 652 τελικό, της 14ης Νοεμβρίου 2012.

5. Κάθε χρόνο ένας αριθμός δικαιωμάτων ίσος με το 12 % του συνολικού αριθμού των δικαιωμάτων που βρίσκονται σε κυκλοφορία [...] αφαιρείται από την ποσότητα δικαιωμάτων που πρόκειται να εκπλειστηριαστούν από τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας [2003/87] και τοποθετείται στο αποθεματικό για περίοδο 12 μηνών ξεκινώντας την 1η Σεπτεμβρίου του εν λόγω έτους, εκτός εάν ο αριθμός των δικαιωμάτων που πρόκειται να τοποθετηθούν στο αποθεματικό θα ήταν μικρότερος από 100 εκατομμύρια. [...]

[...]

6. Οποιοδήποτε έτος, αν ο συνολικός αριθμός των δικαιωμάτων σε κυκλοφορία είναι μικρότερος των 400 εκατομμυρίων, απελευθερώνονται από το αποθεματικό 100 εκατομμύρια δικαιώματα και προστίθενται στην ποσότητα δικαιωμάτων που πρόκειται να εκπλειστηριαστούν από τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας [2003/87]. Αν ο συνολικός αριθμός των δικαιωμάτων που βρίσκονται στο αποθεματικό είναι μικρότερος των 100 εκατομμυρίων, βάσει της παρούσας παραγράφου απελευθερώνονται όλα τα δικαιώματα που βρίσκονται στο αποθεματικό.

[...]»

III – Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

6. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 2015/1814 και να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα.

7. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν έκαστο από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

8. Την 1η Ιουνίου 2016, επετράπη στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας⁹, στο Βασίλειο της Ισπανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Την ίδια ημέρα, επετράπη στο Βασίλειο της Ισπανίας να παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου.

9. Η Δημοκρατία της Πολωνίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 11 Ιουλίου 2017.

IV – Επί της προσφυγής

10. Η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει πέντε λόγους ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως. Ο πρώτος λόγος αφορά παράβαση του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ, καθόσον η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, ενώ πρόκειται για μέτρο που επηρεάζει αισθητά την επιλογή μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας από κράτος μέλος και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως αφορά παραβίαση της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας και παράβαση των κανόνων περί των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 15 ΣΕΕ, καθόσον τα ληφθέντα μέτρα αντιβαίνουν στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης και 24ης Οκτωβρίου 2014. Ο τρίτος λόγος ακυρώσεως αφορά παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθόσον τα ληφθέντα μέτρα επηρεάζουν το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου κατά τη

⁹ Τελικώς, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν κατέθεσε κανένα υπόμνημα παρεμβάσεως ούτε παρενέβη στο προφορικό στάδιο της παρούσας διαδικασίας.

διάρκεια της περιόδου εμπορίας. Ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως αφορά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, καθόσον τα ληφθέντα μέτρα συνεπάγονται την επίτευξη στόχων μείωσης των εκπομπών υψηλότερων από εκείνους που προκύπτουν από τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης και επιβάλλονται με την οδηγία 2003/87. Ο πέμπτος λόγος αφορά παράβαση της υποχρέωσης δέουσας εκτιμήσεως των επιπτώσεων της προσβαλλομένης αποφάσεως στα διάφορα κράτη μέλη και της υποχρέωσης προς διενέργεια επαρκούς αξιολογήσεως των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της στην αγορά δικαιωμάτων εκπομπής.

V – Εκτίμηση

A – Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως, ο οποίος αφορά παράβαση του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

11. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υπενθυμίζει, κατ' ουσίαν, το γράμμα του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ και συνάγει ότι αυτό έπρεπε να είχε αποτελέσει τη βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως και, επομένως, έπρεπε να είχε εφαρμοστεί η ειδική νομοθετική διαδικασία. Κατ' αυτήν, η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι οι θεμελιώδους σημασίας για τα κράτη μέλη νομικές πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο ομόφωνα, παρέχοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στα κράτη μέλη δικαίωμα αρνησικυρίας, το οποίο η Δημοκρατία της Πολωνίας στερήθηκε. Η προσφεύγουσα διατείνεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση επηρεάζει αισθητά την επιλογή της μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού της εφοδιασμού. Υπενθυμίζει ότι, κατ' εφαρμογήν της νομολογίας του Δικαστηρίου περί καθορισμού της νομικής βάσεως και βάσει του γράμματος του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ, προκειμένου να διαπιστωθεί η ορθότητα της νομικής βάσεως πρέπει να εξεταστεί το αποτέλεσμα της προσβαλλομένης αποφάσεως. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, για να μπορεί ο επηρεασμός να χαρακτηριστεί ως αισθητός, και ενώ η Συνθήκη δεν ορίζει την έννοια αυτή, πρέπει να ληφθεί υπόψη το συνολικό ενεργειακό πλαίσιο που υφίσταται σε ένα κράτος μέλος. Η Δημοκρατία της Πολωνίας εκθέτει ότι η ενεργειακή της δομή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα ορυκτά καύσιμα, ότι 83 % της ηλεκτρικής ενέργειάς της προέρχεται από τον άνθρακα και τον λιγνίτη και ότι διαθέτει σημαντικά αποθέματα άνθρακα, πράγμα το οποίο διασφαλίζει την προοπτική της να παράγει ενέργεια με χαμηλό κόστος και, επομένως, την οικονομική ανταγωνιστικότητά της καθώς και την επάρκεια ενέργειας για τους πολίτες της. Εκκινώντας από την παραδοχή ότι η τιμή των δικαιωμάτων επηρεάζει άμεσα την επιλογή της τεχνολογίας παραγωγής για τις μελλοντικές επενδύσεις, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η τιμή των δικαιωμάτων έχει αρνητικές συνέπειες στην εξέλιξη της εθνικής διαρθρώσεως παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Η Δημοκρατία της Πολωνίας προβλέπει ότι, έως το 2035, θα δημιουργηθούν περισσότερες μονάδες που λειτουργούν με αέριο, ενώ, ελλείψει αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς, οι επενδύσεις θα κατευθυνθούν σε υψηλής αποδόσεως μονάδες παραγωγής ενέργειας με καύση άνθρακα. Επομένως, η δημιουργία του εν λόγω αποθεματικού επηρεάζει αισθητά τη ζήτηση καυσίμων, επιφέροντας αύξηση της χρήσεως φυσικού αερίου, το οποίο θα πρέπει να εισαχθεί από το εξωτερικό, τούτο δε θα επηρεάσει την ενεργειακή ασφάλεια της προσφεύγουσας. Κατ' αυτήν, η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε ότι σκοπός της αύξησεως της τιμής των δικαιωμάτων είναι η παροχή κινήτρων για την αλλαγή του χρησιμοποιούμενου καυσίμου και η αποθάρρυνση των επενδύσεων στις μονάδες παραγωγής ενέργειας με καύση άνθρακα¹⁰.

¹⁰ Η προσφεύγουσα παραπέμπει, ιδίως, στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση αποφάσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ» (στο εξής: εκτίμηση επιπτώσεων) (SWD/2014/017 τελικό, σ. 53).

12. Τα καθών θεσμικά όργανα, με τα οποία συμφωνούν οι παρεμβαίνοντες, υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, την ακόλουθη άποψη. Κατ' αυτούς, η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου επικεντρώνεται, όσον αφορά τον καθορισμό της νομικής βάσεως, στον σκοπό και στο περιεχόμενο της πράξεως και, στην περίπτωση που η εν λόγω πράξη επιδιώκει διττό σκοπό, η νομική βάση πρέπει να απηχεί μόνο τον κύριο σκοπό. Η νομολογία του Δικαστηρίου ουδέποτε επέβαλε την υποχρέωση να συνεκτιμώνται τα αποτελέσματα της πράξεως, κάτι το οποίο θα δημιουργούσε, άλλωστε, δυσχέρειες, κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, δεδομένου ότι η νομική βάση είναι δυνατόν να εξεταστεί δεόντως μόνο μετά την έναρξη ισχύος της πράξεως. Τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες στηρίζονται στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Λεττονίας¹¹. Επισημαίνουν επίσης ότι το άρθρο 192, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ εισάγει παρέκκλιση και πρέπει, ως εκ τούτου, να ερμηνεύεται συσταλτικώς. Η υπερβολικά συχνή χρήση της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας θα δυσχέραινε την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος. Επιπλέον, τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες συνάγουν από το γράμμα της προσβαλλομένης απόφασης ότι αυτή πρέπει να ερμηνευτεί, όσον αφορά τον καθορισμό των επιδιωκόμενων σκοπών, σε συνδυασμό με την οδηγία 2003/87, δεδομένου ότι σκοπός του ΑΣΑ είναι η διόρθωση της διαρθρωτικής ανισορροπίας του ΣΕΔΕ. Αυτό καθεαυτό το ΣΕΔΕ είναι ουδέτερο από τεχνολογικής απόψεως και η απουσία άμεσων επιπτώσεων στη σύνθεση του ενεργειακού μίγματος των κρατών μελών αντικατοπτρίζεται, εξάλλου, στις νομικές βάσεις των οδηγιών 2003/87 και 2009/29, οι οποίες άλλωστε δεν αμφισβητήθηκαν ποτέ. Ομοίως, η θέσπιση του ΑΣΑ διατηρεί την ουδετερότητα του ΣΕΔΕ και δεν έχει καμία σημαντική συνέπεια στην επιλογή των κρατών μελών. Μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα του ΑΣΑ είναι μόνο η εξομάλυνση της μεταβλητότητας της τιμής των δικαιωμάτων και όχι η επιδίωξη συστηματικής αυξήσεως των εν λόγω τιμών. Εξάλλου, στην εκτίμηση επιπτώσεων γίνεται αναφορά στον συγκεκριμένο σκοπό της μακροπρόθεσμης σταθεροποίησης των τιμών. Επιπλέον, το σκοπούμενο σταθεροποιητικό αποτέλεσμα διασφαλίζεται μέσω μιας αμφίδρομης λογικής, υπό την έννοια ότι το ΑΣΑ μπορεί να λειτουργήσει κατά της αδικαιολόγητης μειώσεως του όγκου των διαθέσιμων δικαιωμάτων όπως και κατά της υπερβολικής αυξήσεως της διαθεσιμότητάς τους. Εν πάση περιπτώσει, παρά την αύξηση της τιμής, η τελική επιλογή ανήκει πάντοτε στα κράτη μέλη και στους εμπλεκόμενους φορείς. Επομένως, ο μόνος αντίκτυπος που μπορεί ενδεχομένως να έχει το ΑΣΑ στο ενεργειακό μίγμα των κρατών μελών είναι δευτερεύοντος χαρακτήρα. Το ΑΣΑ δεν έχει ως αποτέλεσμα τον επηρεασμό της επιλογής κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ούτε την τροποποίηση της πηγής εφοδιασμού. Εξάλλου, το ΑΣΑ δεν καθορίζει ατομικούς στόχους μειώσεως για τα κράτη μέλη. Κατά τα καθών θεσμικά όργανα και τους παρεμβαίνοντες, τα αποτελέσματα του ΑΣΑ, περί των οποίων κάνει λόγο η Δημοκρατία της Πολωνίας, είναι απλώς εικασίες ή υποθέσεις, δεδομένου, ιδίως, ότι είναι πολύ δύσκολο να διατυπωθούν προβλέψεις στον συγκεκριμένο τομέα. Η Δημοκρατία της Πολωνίας προβαίνει σε προκατειλημμένη ως ένα βαθμό διαπίστωση των αποτελεσμάτων του ΑΣΑ, πρώτον, παρουσιάζοντάς τα μόνο από την άποψη της αυξήσεως των τιμών, ενώ πρόκειται για μηχανισμό ο οποίος παρέχει επίσης τη δυνατότητα λήψεως μέτρων για τη μείωση των τιμών των δικαιωμάτων, και, δεύτερον, παραβλέποντας το γεγονός ότι το πεδίο εφαρμογής του ΣΕΔΕ είναι ευρύτερο του ενεργειακού τομέα και ότι, σε κάθε περίπτωση, το κόστος παραγωγής καθορίζεται από περισσότερους παράγοντες και όχι μόνο από την τιμή των δικαιωμάτων.

13. Απαντώντας, η Δημοκρατία της Πολωνίας αντιτείνει ότι, καίτοι δεν αμφισβητεί τη νομική βάση της οδηγίας 2003/87, αυτό δεν σημαίνει ότι το άρθρο 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ είναι η κατάλληλη νομική βάση για την προσβαλλόμενη απόφαση, η δε απόφαση αυτή πρέπει να εξεταστεί αυτοτελώς και ανεξάρτητα από την οδηγία προκειμένου να καθοριστεί η κατάλληλη νομική βάση της, ενώ η προηγούμενη νομοθετική πρακτική είναι αλυσιτελής για τον έλεγχο της νομικής βάσεως μιας πράξεως. Η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι, εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο δεν εξέτασε τη νομική βάση της οδηγίας 2009/29. Η προσφεύγουσα, χωρίς να αμφισβητεί τη νομολογία που επικαλούνται τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες, υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο έχει ήδη λάβει υπόψη τα αποτελέσματα ορισμένης πράξεως κατά την εξέταση της νομικής βάσεως

¹¹ Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Λεττονίας (C-267/11 P, EU:C:2013:624, σκέψη 58).

της¹², ακριβώς διότι ο καθορισμός των αποτελεσμάτων είναι αντικειμενικό στοιχείο το οποίο μπορεί να συνεκτιμηθεί. Εξάλλου, η προσφεύγουσα επαναλαμβάνει τα επιχειρήματά της σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων η οποία, κατ' αυτήν, επιβεβαιώνει την επίδραση του ΑΣΑ στο ενεργειακό μίγμα. Πολλές άλλες αναλύσεις ή επιστημονικές δημοσιεύσεις καταλήγουν επίσης στο συμπέρασμα ότι η τιμή των δικαιωμάτων θα αυξηθεί λόγω της θεσπίσεως του ΑΣΑ. Δεδομένου ότι υφίστανται αποκλίνουσες απόψεις όσον αφορά την ερμηνεία της εκτιμήσεως επιπτώσεων, η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται την «έκθεση σχετικά με την επίδραση του μηχανισμού αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς στη διαμόρφωση του ενεργειακού μίγματος της Πολωνίας», που εκπόνησε το Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (εθνικό κέντρο εξισορροπήσεως και διαχειρίσεως των εκπομπών, Πολωνία) (στο εξής: έκθεση ΚΟΒiZE)¹³, από την οποία προκύπτει ότι το ενεργειακό μίγμα της Δημοκρατίας της Πολωνίας επηρεάζεται αισθητά από την εφαρμογή της προσβαλλομένης αποφάσεως. Η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι το ποσοστό των εκπομπών καύσεως επί των συνολικών εκπομπών της χώρας ήταν 83,8 % το 2014 και συνάγει εξ αυτού ότι, μολονότι το πεδίο εφαρμογής του ΣΕΔΕ είναι ευρύτερο, το ΑΣΑ θα επηρεάσει κατά βάση τον συγκεκριμένο τομέα.

14. Η Δημοκρατία της Πολωνίας απαντά στους παρεμβαίνοντες ότι η διάκριση μεταξύ του άρθρου 192, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και του άρθρου 194 ΣΛΕΕ πρέπει να διατηρήσει τη σημασία της, καθόσον το μεν πρώτο αφορά την περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης, ενώ το δεύτερο την ενεργειακή πολιτική αυτής. Η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε, στην εκτίμηση επιπτώσεων, ότι ο επιδιωκόμενος από το ΑΣΑ σκοπός είναι να κατευθύνει τα κράτη μέλη προς τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Υποστηρίζει επίσης ότι η οδηγία 2003/87 αποκλείει τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας από το σύστημα δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων. Δεδομένης της υφιστάμενης υποχρεώσεως αγοράς, η αύξηση της τιμής των δικαιωμάτων θα έχει πιο σημαντικό αντίκτυπο στον συγκεκριμένο τομέα, του οποίου οι φορείς θα στραφούν στην αναζήτηση άλλων πηγών, με αποτέλεσμα να μεταβληθεί το ενεργειακό μίγμα. Επομένως, η Δημοκρατία της Πολωνίας αντικρούει το επιχείρημα που αφορά την ουδετερότητα του ΑΣΑ από απόψεως διαρθρώσεως του εν λόγω μίγματος. Τέλος, η προσφεύγουσα, διαφωνώντας με την έκθεση ΚΟΒiZE, απαντά στις διατυπωθείσες επικρίσεις επισημαίνοντας ότι τα αποτελέσματα αναλύονται έως το 2030, ότι το χρησιμοποιηθέν εργαλείο μοντελοποίησης δεν επιδέχεται κριτική και ότι ο περιορισμός της μελέτης στην Πολωνία είναι αντικειμενικά δικαιολογημένος.

15. Με το υπόμνημα ανταπαντήσεώς τους, τα καθών θεσμικά όργανα επισημαίνουν ότι η προσφεύγουσα δεν αμφισβητεί την κλασική νομολογία περί καθορισμού της νομικής βάσεως και υποστηρίζουν ότι εξέταση των αποτελεσμάτων ορισμένης πράξεως έχει διενεργηθεί μόνο στο πλαίσιο της εκτιμήσεως του σκοπού και του περιεχομένου της εν λόγω πράξεως, όχι όμως στο πλαίσιο διακριτής ή αυτοτελούς εκτιμήσεως. Το δε ΑΣΑ δεν έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση του επιπέδου των αρχικών φιλοδοξιών του ΣΕΔΕ, αλλά συνιστά μόνο παρεπόμενη πράξη, η οποία ενσωματώνεται πλήρως στο ΣΕΔΕ. Τα καθών θεσμικά όργανα αμφισβητούν επίσης την ορθότητα και τα συμπεράσματα της εκθέσεως ΚΟΒiZE, διότι εκπονήθηκε μετά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, προβαίνει σε μερική μόνο ανάλυση των βραχυπρόθεσμων αποτελεσμάτων που εικάζεται ότι θα έχει το ΑΣΑ, αποκλειστικώς και μόνο για την Πολωνία, και, τέλος, βασίζεται σε εσφαλμένη παραδοχή και χρησιμοποιεί εσφαλμένη μεθοδολογία. Επικουρικώς, τα καθών θεσμικά όργανα αμφισβητούν τον «αισθητό» χαρακτήρα του επηρεασμού της γενικής διαρθρώσεως του ενεργειακού εφοδιασμού της προσφεύγουσας, τον οποίο απαιτεί το άρθρο 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ.

¹² Η προσφεύγουσα παραπέμπει στο σημείο αυτό στις αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1999, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-42/97, EU:C:1999:81), και της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-281/01, EU:C:2002:761), καθώς και στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Λεττονίας (C-267/11 P, EU:C:2013:46).

¹³ Βλ. παράρτημα Γ1 του υπομνήματος απαντήσεως της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

2. Εκτίμηση

α) Επί του καθορισμού των εφαρμοστέων κριτηρίων

16. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου –η οποία δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους–, στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Ένωσης, «η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά δικαστικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών καταλέγονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως. [...] Αν από την εξέταση [...] πράξεως προκύπτει ότι επιδιώκεται διπλός σκοπός και εφόσον ο ένας από αυτούς μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριος ή δεσπόζων, ενώ ο άλλος ως παρεπόμενος, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, ήτοι εκείνη που απαιτεί ο κύριος ή δεσπόζων σκοπός ή συνιστώσα»¹⁴.

17. Καίτοι το Δικαστήριο μνημονεύει τον σκοπό και το περιεχόμενο της πράξεως ως στοιχεία τα οποία πρέπει «ιδίως» να καθοδηγούν την εκτίμηση της νομικής βάσεως –επίρρημα το οποίο φαίνεται να αφήνει τη δυνατότητα χρήσεως και άλλων κριτηρίων–, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Δικαστήριο στηρίζεται παγίως στα δύο αυτά κριτήρια. Επιπλέον, τα αποτελέσματα πράξεως δεν συμπίπτουν κατ' ανάγκη ή πλήρως με την εκτίμηση του σκοπού που αυτή επιδιώκει. Τέλος, και όπως ορθώς επισήμανε ιδίως το Βασίλειο της Ισπανίας, αν στα κριτήρια τα οποία χρησιμοποιούν τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης για να εκτιμήσουν την ορθότητα της νομικής βάσεως προστίθετο και το κριτήριο της εκτιμήσεως των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων της, η συνέπεια θα ήταν να απαιτείται από τον νομοθέτη της Ένωσης να αποκτήσει μαντικές ικανότητες. Για τον λόγο αυτό, θα περιοριστώ, για τους σκοπούς της παρούσας εκτιμήσεως, στην εξέταση του σκοπού και του περιεχομένου της προσβαλλομένης αποφάσεως προκειμένου να καθοριστεί εάν ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε νομίμως να θεμελιώσει τη δράση του στο άρθρο 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ¹⁵.

β) Επί του σκοπού και του περιεχομένου της προσβαλλομένης αποφάσεως

18. Καταρχάς, διευκρινίζω, συντασσόμενος με την άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας, ότι η εξέταση της νομικής βάσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως πρέπει να είναι αυτοτελής σε σχέση με την εξέταση της νομικής βάσεως της οδηγίας 2003/87 ή της τροποποιητικής οδηγίας 2009/29 παρά την πρόδηλη συνάφεια των πράξεων αυτών, και, ως εκ τούτου, κανένα οριστικό συμπέρασμα δεν μπορεί να αντληθεί, για την υπό κρίση υπόθεση, από την ενδεχόμενη μη αμφισβήτηση από την προσφεύγουσα των δύο ως άνω οδηγιών.

19. Όσον αφορά τον σκοπό της προσβαλλομένης αποφάσεως, είναι πρόδηλο ότι αυτός συνδέεται στενά με τον σκοπό που επιδιώκει η οδηγία 2003/87 ως προς την οποία το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, «[μ]ολονότι ο τελικός στόχος του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων είναι η προστασία του περιβάλλοντος με μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, το σύστημα αυτό δεν μειώνει αφεαυτού τις εκπομπές αυτές, αλλά ενθαρρύνει και ευνοεί την έρευνα του χαμηλότερου κόστους προκειμένου να επιτευχθεί μείωση των εν λόγω εκπομπών σε συγκεκριμένο επίπεδο [...]. Το πλεονέκτημα για το περιβάλλον εξαρτάται από την ακρίβεια με την οποία καταρτίζεται συνολική ποσόστωση των χορηγούμενων δικαιωμάτων, που αποτελεί το συνολικό όριο των επιτρεπόμενων από το εν λόγω σύστημα εκπομπών. Επομένως, η οικονομική λογική του [ΣΕΔΕ] συνίσταται στο ότι οι μειώσεις εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, που είναι αναγκαίες για την επιτυχία ενός εκ των προτέρων

¹⁴ Βλ., αντί πολλών άλλων, αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2001, Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-36/98, EU:C:2001:64, σκέψεις 58 και 59), της 6ης Σεπτεμβρίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-490/10, EU:C:2012:525, σκέψεις 44 και 45), καθώς και της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-377/12, EU:C:2014:1903, σκέψη 34).

¹⁵ Εκτιμώ ότι στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Λεττονίας (C-267/11 P, EU:C:2013:46), και ιδίως στο σημείο 58 αυτών, το οποίο επικαλέστηκαν οι διάδικοι, η ανάλυση εκτιμά αποκλειστικά και μόνο τον σκοπό και το περιεχόμενο της πράξεως. Συγκεκριμένα, στο συγκεκριμένο σημείο υπενθυμίζεται απλώς, όσον αφορά τη νομική βάση της οδηγίας 2003/87, ότι «η Επιτροπή δεν έπρεπε να ερμηνεύσει ή να εφαρμόσει την οδηγία 2003/87 κατά τέτοιον τρόπο που θα επέτρεπε στην εν λόγω οδηγία να ασκήσει, κυρίως, αισθητή επιρροή στην επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και στη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού. Η νομική της βάση, πάντως, δεν θα υφίστατο αμφισβήτηση εάν η ανωτέρω επιρροή, ακόμη και αν ήταν σημαντική, συνιστούσε απλώς δευτερεύουσα συνιστώσα ή δευτερεύοντα σκοπό, δηλαδή ένα είδος παρεπόμενου αποτελέσματος της οδηγίας» (η υπογράμμιση δική μου).

προσδιορισμένου για το περιβάλλον αποτελέσματος, γίνονται με το μικρότερο κόστος. Ειδικότερα, επιτρέποντας την πώληση των χορηγούμενων δικαιωμάτων, το σύστημα αυτό αποβλέπει στο να ενθαρρύνει κάθε μετέχοντα στο εν λόγω σύστημα να εκπέμπει ποσότητα αερίων θερμοκηπίου μικρότερη από τα δικαιώματα που του χορηγήθηκαν αρχικά, προκειμένου να εκχωρήσει το πλεόνασμα σε άλλο μετέχοντα ο οποίος παράγει ποσότητα εκπομπών μεγαλύτερη από τα χορηγηθέντα δικαιώματα. Έτσι, η καλή λειτουργία του [ΣΕΔΕ] συνεπάγεται ότι υπάρχει ζήτηση και προσφορά δικαιωμάτων εκ μέρους των συμμετεχόντων στο σύστημα αυτό, πράγμα που συνεπάγεται επίσης ότι το δυναμικό μειώσεως των εκπομπών που οφείλονται στις δραστηριότητες που καλύπτει το σύστημα αυτό μπορεί να ποικίλλει και μάλιστα σημαντικά. Επιπλέον, [...] όσο μεγαλύτερη είναι η εμβέλεια του συστήματος, τόσο η διαφοροποίηση του κόστους στο οποίο υποβάλλονται οι επιμέρους επιχειρήσεις προκειμένου να συμμορφωθούν με το σύστημα θα είναι σημαντικό, σημαντικότερο δε θα είναι το δυναμικό συνολικής μειώσεως του κόστους»¹⁶.

20. Από τη νομολογία προκύπτει επίσης ότι, «να μεν ο κύριος σκοπός [της οδηγίας 2003/87] είναι να μειωθούν ουσιαστικά οι εκπομπές αερίων θερμοκηπίου», ο σκοπός αυτός όμως πρέπει να επιτευχθεί τηρουμένης μιας σειράς επιμέρους σκοπών, όπως «η διασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχολήσεως, καθώς και η προστασία της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς και των όρων του ανταγωνισμού»¹⁷.

21. Στο προοίμιο της προσβαλλομένης αποφάσεως υπενθυμίζεται ότι ο σκοπός που επιδιώκει η οδηγία 2003/87 είναι να «προωθήσει τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό»¹⁸.

22. Στα συμπεράσματά του της 23ης και 24ης Οκτωβρίου 2014 σχετικά με το πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια για το 2030¹⁹ και, προκειμένου να επιτευχθεί ο δεσμευτικός σκοπός της μειώσεως των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στην Ένωση κατά τουλάχιστον 40 % έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε να καταστεί το ΣΕΔΕ πιο αποτελεσματικό μέσω της αναμορφώσεώς του, και συγκεκριμένα με την καθιέρωση ενός «μέσο[υ] για τη σταθεροποίηση της αγοράς»²⁰. Προηγουμένως, ο απολογισμός της λειτουργίας του ΣΕΔΕ από την Επιτροπή, στην έκθεση του 2012, υπήρξε πολύ συγκρατημένος, λόγω της διαπιστώσεως πλεονάσματος 955 εκατομμυρίων δικαιωμάτων²¹. Επιπλέον, η αύξηση της προσφοράς δικαιωμάτων συνδυάστηκε με χαμηλή ζήτηση, με αποτέλεσμα την πτώση της τιμής των δικαιωμάτων. Λόγω της υλοποιήσεως του σταδίου 3 του ΣΕΔΕ, η Επιτροπή εκτίμησε, στην έκθεση του 2012, ότι το πλεόνασμα μπορεί να υπερβεί κατά πολύ το 1,5 δισεκατομμύριο δικαιώματα. Από το 2014, προβλέφθηκε «διαρθρωτικό πλεόνασμα»²² 2 δισεκατομμυρίων δικαιωμάτων κατά το στάδιο 3. Εντούτοις, ο πολύ μεγάλος αριθμός διαθέσιμων δικαιωμάτων και το χαμηλό κόστος τους διακύβευε σαφώς το προσδοκώμενο κίνητρο που επιχειρούσε να δημιουργήσει η θέσπιση ενός λειτουργικού ΣΕΔΕ. Επομένως, η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε ως απάντηση στην ως άνω «διαρθρωτική ανισορροπία»²³, η οποία διαπιστώθηκε ήδη από το 2012. Όπως υπενθυμίζεται στην αιτιολογική σκέψη 8, κύριος –αν όχι μοναδικός– σκοπός της εν λόγω αποφάσεως είναι «η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών ανισορροπιών προσφοράς και ζήτησης».

16 Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψεις 31 έως 33). Βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, σκέψη 26).

17 Βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 2016, DK Recycling und Roheisen κατά Επιτροπής (C-540/14 P, EU:C:2016:469, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

18 Αιτιολογική σκέψη 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως.

19 EUCO/69/14 της 24ης Δεκεμβρίου 2014.

20 Σημείο 2.3 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα οποία μνημονεύονται στην αιτιολογική σκέψη 2 της προσβαλλομένης αποφάσεως.

21 Βλ. σ. 5 της εκθέσεως της Επιτροπής του 2012.

22 Βλ. σ. 6 της εκθέσεως της Επιτροπής του 2012.

23 Βλ. σ. 7 της εκθέσεως της Επιτροπής του 2012.

23. Όσον αφορά το περιεχόμενο της προσβαλλομένης απόφασης, από αυτό προκύπτει απλώς ότι το ΑΣΑ λειτουργεί ως μέσο τοποθέτησης των δικαιωμάτων με αφετηρία την 1η Ιανουαρίου 2019²⁴, πράγμα το οποίο αποδεικνύεται, ιδίως, από το γεγονός ότι 900 εκατομμύρια δικαιώματα που αφαιρέθηκαν από τον πλειστηριασμό στο διάστημα μεταξύ 2014 και 2016 δεν θα προστεθούν σε εκείνα που πρόκειται να εκπλειστηριαστούν το 2019 και το 2020, αλλά θα τοποθετηθούν στο αποθεματικό²⁵. Ο σκοπός της μείωσης, σε πρώτο στάδιο, του εγγενούς πλεονάσματος του ΣΕΔΕ επιδιώκεται επίσης προβλέποντας την κατ' έτος τοποθέτηση στο αποθεματικό 12 % του συνολικού αριθμού των δικαιωμάτων που βρίσκονται σε κυκλοφορία, ποσοστό το οποίο αφαιρείται, επομένως, από τη συνολική ποσότητα δικαιωμάτων που πρόκειται να εκπλειστηριαστούν²⁶. Κατά το πρώτο έτος λειτουργίας του ΑΣΑ, 8 % του συνολικού αριθμού των δικαιωμάτων που βρίσκονται σε κυκλοφορία θα τοποθετούνται στο αποθεματικό από την 1η Ιανουαρίου έως την 1η Σεπτεμβρίου του αντίστοιχου έτους²⁷. Το σταθεροποιητικό αποτέλεσμα του ΑΣΑ διασφαλίζεται από το γεγονός ότι, εκτός από τη δυνατότητα τοποθέτησης των δικαιωμάτων στο αποθεματικό, η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει επίσης ότι το αποθεματικό μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε περίπτωση ελλείμματος δικαιωμάτων στην αγορά. Συγκεκριμένα, το άρθρο 1, παράγραφος 6, της προσβαλλομένης απόφασης προβλέπει ότι, κάτω από ένα συγκεκριμένο όριο –400 εκατομμύρια–, τα δικαιώματα που έχουν τοποθετηθεί στο αποθεματικό θα μπορούν να διοχετευθούν εκ νέου στην αγορά. Τέλος, το άρθρο 3 της προσβαλλομένης απόφασης αναθέτει στην Επιτροπή το καθήκον να παρακολουθεί τη λειτουργία του ΑΣΑ και τις ενδεχόμενες συνέπειές του στην ανταγωνιστικότητα, καθώς και να επανεξετάζει τακτικά τη λειτουργία του αποθεματικού.

γ) Συμπέρασμα επί της νομικής βάσεως της προσβαλλομένης απόφασης

24. Επομένως, τόσο από τον σκοπό όσο και από το περιεχόμενο της προσβαλλομένης απόφασης προκύπτει ότι αυτή εκδόθηκε ως μέσο για την αντιμετώπιση των διάφορων απειλών που εμπόδιζαν το ΣΕΔΕ «να παρέχει την απαραίτητη ένδειξη για να πραγματοποιηθούν επενδύσεις με στόχο την οικονομικά αποδοτική μείωση των εκπομπών CO₂ και να λειτουργεί ως κινητήρια δύναμη για την καινοτομία συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της οικονομίας και στη δημιουργία θέσεων εργασίας»²⁸. Σκοπός του ΑΣΑ είναι η σταθεροποίηση της αγοράς και προς τούτο έχουν προβλεφθεί μηχανισμοί για την καταπολέμηση τόσο των πλεονασμάτων όσο και των ελλειμμάτων δικαιωμάτων. Η προσβαλλόμενη απόφαση σε κανένα σημείο δεν κάνει ευθέως λόγο για καθορισμό της τιμής των δικαιωμάτων. Επομένως, στο μέτρο κατά το οποίο το ΑΣΑ επινοήθηκε απλώς ως συμπλήρωμα, ως διόρθωση, του ΣΕΔΕ, χωρίς να μεταβάλλει την αρχική φιλοδοξία του, ορθώς ο νομοθέτης της Ένωσης θεμελίωσε τη σχετική πράξη του στο άρθρο 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Με άλλα λόγια, η προσβαλλόμενη απόφαση εντάσσεται απλώς στο πλαίσιο που θέσπισε αρχικά η οδηγία 2003/87, με σκοπό να προωθηθεί η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό και, επομένως, να διασφαλιστεί η διατήρηση, η προστασία και η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος²⁹.

25. Το δε άρθρο 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ προβλέπει ότι, για τη θέσπιση «μέτρ[ων] που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού», πρέπει να εφαρμοστεί η ειδική νομοθετική διαδικασία. Εντούτοις, όπως προεκτέθηκε, ούτε από τα στοιχεία του περιεχομένου της προσβαλλομένης απόφασης ούτε από τον σκοπό που αυτή επιδιώκει μπορεί να συναχθεί ότι, με την έκδοση της προσβαλλομένης απόφασης, ο νομοθέτης της Ένωσης είχε πρόθεση να επιφέρει σημαντική τροποποίηση στη γενική διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού της προσφεύγουσας ή να

²⁴ Άρθρο 1, παράγραφος 1, της προσβαλλομένης απόφασης.

²⁵ Άρθρο 1, παράγραφος 2, της προσβαλλομένης απόφασης.

²⁶ Άρθρο 1, παράγραφος 5, της προσβαλλομένης απόφασης.

²⁷ Βλ., επίσης, άρθρο 1, παράγραφος 5, της προσβαλλομένης απόφασης.

²⁸ Αιτιολογική σκέψη 4 της προσβαλλομένης απόφασης.

²⁹ Κατά το άρθρο 191, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, ΣΛΕΕ.

επηρεάσει άμεσα την επιλογή της μεταξύ διάφορων πηγών ενέργειας. Δεδομένου ότι συνιστά παρέκκλιση, η διάταξη του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς, δεδομένου μάλιστα ότι μια σύγχρονη αποδοτική περιβαλλοντική πολιτική δεν μπορεί να καθορίζεται ερήμην των ενεργειακών ζητημάτων. Εντούτοις, συντάσσομαι με τις ανησυχίες που διατύπωσαν τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες, ότι η προτεινόμενη από την προσφεύγουσα ερμηνεία του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ και τα συμπεράσματα που συνάγει από αυτή για την εξέταση της νομικής βάσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως έχει ακριβώς ως συνέπεια ότι, αν στα κράτη μέλη αναγνωριστεί δικαίωμα αρνησικυρίας οσάκις η Ένωση προτίθεται να λάβει μέτρα με τα οποία τα καλεί απλώς να εξορθολογίσουν τις δραστηριότητες εκλύσεως διοξειδίου του άνθρακα, οποιαδήποτε νομοθετική πρωτοβουλία θα παραλύσει. Επιπλέον, μια τέτοια ερμηνεία θα καταδικάσει σε αποτυχία το ΣΕΔΕ, δεδομένου ότι θα εμποδίζει τον νομοθέτη της Ένωσης να διορθώσει τις διαρθρωτικές αδυναμίες του συστήματος αυτού. Εξάλλου, καίτοι, όπως πρέπει να υπενθυμίσω, σκοπός της θεσπίσεως του ΑΣΑ δεν είναι να καθοριστεί η τιμή των δικαιωμάτων, αλλά απλώς να διασφαλιστεί η αποδοτικότητα του ΣΕΔΕ, εν πάση περιπτώσει, η επιλογή μεταξύ των διαφόρων πηγών ενέργειας ή τεχνολογιών παραγωγής από τους ενδιαφερόμενους φορείς δεν εξαρτάται μόνο από την τιμή, η οποία δεν καθορίζει, αφ' εαυτής, το κόστος παραγωγής, αφού αυτό είναι συνάρτηση πολλών παραμέτρων. Ακόμη και με τη θέσπιση του ΑΣΑ, η επιλογή της τεχνολογίας εξακολουθεί να είναι υπόθεση των εμπλεκόμενων φορέων και δεν υπαγορεύεται από την Ένωση. Τέλος, δεν θα υπεισέλθω περαιτέρω στη συζήτηση που αφορά τα συμπεράσματα της εκθέσεως ΚΟΒiZE, διότι αυτή εκπονήθηκε μετά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

26. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Β – Επί του δεύτερου λόγου ακυρώσεως, ο οποίος αφορά παραβίαση των κανόνων περί των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 15 ΣΕΕ, και παράβαση της υποχρεώσεως ειλικρινούς συνεργασίας

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

27. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης και 24ης Οκτωβρίου 2014³⁰ καθόρισαν ως έτος θεσπίσεως του ΑΣΑ το 2021. Εντούτοις, επιλέγοντας ως έτος θεσπίσεως το 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παρέβησαν τους κανόνες περί των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 15 ΣΕΕ, και δεν τήρησαν την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας.

28. Όσον αφορά την προβαλλόμενη παράβαση των κανόνων περί των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η προσφεύγουσα υπενθυμίζει την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, στην οποία βασίζεται η θεσμική λειτουργία της Ένωσης, καθώς και το περιεχόμενο του άρθρου 15 ΣΕΕ και συνάγει εξ αυτών ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε ρητώς, στα προμνησθέντα συμπεράσματα, την πολιτική βούληση να ορίσει ως έτος ενάρξεως λειτουργίας του ΑΣΑ το 2021. Η επιλογή του 2019 ως έτους θεσπίσεως του ΑΣΑ επιβάλλει αδικαιολόγητες επιβαρύνσεις στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς υψηλής εκλύσεως διοξειδίου του άνθρακα: επιλέγοντας το 2021 ως έτος θεσπίσεως του ΑΣΑ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε ακριβώς σκοπό να προστατεύσει τους φορείς της αγοράς. Ο μη σεβασμός της βουλήσεως αυτής συνιστά παράβαση της αρμοδιότητας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να καθορίζει τους πολιτικούς προσανατολισμούς όσον αφορά την εφαρμογή της νέας νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Η αλλαγή της ημερομηνίας θεσπίσεως του ΑΣΑ παραβιάζει επίσης την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας, δεδομένου ότι η ημερομηνία αυτή αποτελεί ασφαλώς ουσιώδες στοιχείο της προσβαλλομένης αποφάσεως, πλην όμως

³⁰ Βλ. υποσημείωση 19 των παρούσων προτάσεων.

αντίθετο προς τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Δεδομένης της ρητής θέσεως ορισμένων κρατών μελών, τα οποία επισήμαναν την αντίθεση της προσβαλλομένης αποφάσεως προς όλες τις προηγουμένως συναφθείσες συμφωνίες, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν ενήργησαν καλόπιστα³¹.

29. Κατ' ουσίαν, τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες αμφισβητούν την ερμηνεία των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην οποία προβαίνει η προσφεύγουσα. Κατ' αυτούς, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έλαβε σε καμία περίπτωση θέση επί της ημερομηνίας θεσπίσεως του ΑΣΑ, δεδομένου ότι η αναφορά στο έτος 2021 αφορούσε άλλο ζήτημα. Επομένως, δεν υπάρχει αντίφαση μεταξύ των εν λόγω συμπερασμάτων και της προσβαλλομένης αποφάσεως. Ακόμη και αν θεωρηθεί ότι, στα συμπεράσματά του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέπεμψε στην πρόταση της Επιτροπής, η οποία, κατά τον χρόνο δημοσιεύσεως των εν λόγω συμπερασμάτων, καθόριζε το 2021 ως έτος θεσπίσεως του ΑΣΑ, τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες υποστηρίζουν ομόφωνα ότι τυχόν αναγνώριση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της δυνατότητας να παγιώνει κατ' αυτόν τον τρόπο το περιεχόμενο μιας νομοθετικής πράξεως θα συνεπαγόταν την υπέρβαση των αρμοδιοτήτων του και την αφαίρεση των εξουσιών που διαθέτουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Λαμβανομένης υπόψη της νομικής φύσεως των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, λόγος ακυρώσεως που αφορά την αντίθεση ορισμένης νομοθετικής πράξεως προς τα εν λόγω συμπεράσματα δεν είναι δυνατόν να ευδοκιμήσει.

2. Εκτίμηση

30. Στο σημείο 2.3 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης και 24ης Οκτωβρίου 2014 περιέχεται η ακόλουθη δήλωση: «ένα αναμορφωμένο [ΣΕΔΕ] που θα λειτουργεί ορθά, με ένα μέσο για τη σταθεροποίηση της αγοράς σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, θα αποτελεί το βασικό ευρωπαϊκό μέσο επίτευξης αυτού του στόχου [για την Ένωση]: ο ετήσιος συντελεστής για τη μείωση του ανώτατου επιτρεπόμενου ορίου εκπομπών θα αυξηθεί από 1,74 % σε 2,2 % από το 2021 και μετά».

31. Από τη διατύπωση του προπαρατεθέντος σημείου 2.3 προκύπτει ότι η περιεχόμενη σε αυτό ρητή αναφορά στο έτος 2021 δεν αντιστοιχεί στην ημερομηνία θεσπίσεως του μέσου για τη σταθεροποίηση της αγοράς, αλλά στην ημερομηνία κατά την οποία θα τροποποιηθεί ο ετήσιος συντελεστής μειώσεως. Επομένως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν καθόρισε ημερομηνία έναρξεως ισχύος του ΑΣΑ.

32. Εντούτοις, η προσφεύγουσα αντλεί επιχείρημα από το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισήμανε ότι το ΣΕΔΕ πρέπει να συνοδεύεται από μέσο για τη σταθεροποίηση της αγοράς «σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής»³². Κατά τον χρόνο της δημοσιεύσεως των επίμαχων συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η εν λόγω πρόταση πρόβλεπε την έναρξη ισχύος του ΑΣΑ το 2021³³.

33. Συναφώς, θα περιοριστώ να υπενθυμίσω ότι το άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΕΕ ορίζει ότι αποστολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι να «παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και [να] καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες. Δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία»³⁴. Επομένως, αν η αναφορά στην πρόταση της Επιτροπής ερμηνευόταν

31 Η προσφεύγουσα παραπέμπει εν προκειμένω σε δήλωση της ίδιας, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Δημοκρατίας της Κροατίας, της Ουγγαρίας και της Ρουμανίας κατά τη διάρκεια συνεδριάσεως του Συμβουλίου «Περιβάλλον» στις 18 Σεπτεμβρίου 2015.

32 Βλ. σημείο 2.3 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης και 24ης Οκτωβρίου 2014.

33 Βλ. πρόταση αποφάσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το [ΣΕΔΕ] αερίων θερμοκηπίου και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87 [COM(2014) 20 τελικό της 22ας Ιανουαρίου 2014].

34 Στην καλύτερη περίπτωση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να παρέμβει, όταν κάτι τέτοιο προβλέπεται στη Συνθήκη, προκειμένου να συμβάλει στην απεμπλοκή της νομοθετικής διαδικασίας: βλ., για παράδειγμα, άρθρο 48, άρθρο 82, παράγραφος 3, άρθρο 86, παράγραφος 1, και άρθρο 87, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

ως δεσμευτική εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να προβλεφθεί ως έτος θεσπίσεως του ΑΣΑ μόνο το 2021, το αποτέλεσμα θα ήταν, αφενός, να υποβαθμιστούν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σε ρόλο απλών οργάνων διεκπεραιώσεως των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και, αφετέρου, να αναγνωριστεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η εξουσία να παρεμβαίνει άμεσα στη νομοθετική δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι, διά της εν λόγω αναφοράς, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την πολιτική βούληση, η οποία απέκτησε κανονιστική υφή, να παγιωθεί η πρόταση της Επιτροπής στη μορφή την οποία είχε τον Οκτώβριο του 2014, με αποτέλεσμα να αφαιρεθούν κατ' αυτόν τον τρόπο από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο οι εξουσίες που διαθέτουν στο πλαίσιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Το ίδιο ισχύει για την προβληθείσα από τη Δημοκρατία της Πολωνίας δήλωση ορισμένων κρατών μελών, η οποία ούτε μπορεί να εκληφθεί ως θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την ημερομηνία θεσπίσεως του ΑΣΑ ούτε δεσμεύει τη νομοθετική εξουσία.

34. Τελικώς, αυτή καθεαυτή η άποψη της προσφεύγουσας αντιβαίνει κατεξοχήν στο άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΕΕ, καθώς και στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καμία δε αιτίαση δεν μπορεί να γίνει δεκτή κατά του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως ειλικρινούς συνεργασίας. Ως εκ τούτου, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως δεν μπορεί να ευδοκιμήσει και πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Γ – Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως, ο οποίος αφορά παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

35. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, η οποία προβλέπει τη θέσπιση του ΑΣΑ κατά τη διάρκεια περιόδου εμπορίας οριζόμενης από την οδηγία 2003/87, αναιρεί την προβλεψιμότητα του ΣΕΔΕ. Το γεγονός αυτό συνιστά παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρήσεων λόγω του δραστικού περιορισμού του αριθμού των δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια ορισμένης περιόδου εμπορίας. Αφού υπενθύμισε την κλασική νομολογία του Δικαστηρίου περί ασφάλειας δικαίου και προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η τοποθέτηση στο ΑΣΑ του πλεονάσματος δικαιωμάτων το 2019 θα επηρεάσει τις οικονομικές δραστηριότητες των ενδιαφερόμενων φορέων, θα συνιστά απροσδόκητη τροποποίηση των συνθηκών ασκήσεως των εν λόγω δραστηριοτήτων κατά τη διάρκεια περιόδου εμπορίας και, επομένως, θα αντιβαίνει στις δύο προμνησθείσες αρχές. Κάιτοι αναγνωρίζει ότι οι εν λόγω αρχές δεν είναι απόλυτες και επιδέχονται περιορισμούς, η προσφεύγουσα εκτιμά ότι, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό των εν λόγω αρχών δεν συντρέχουν. Επιπλέον, κατ' αυτήν, η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερόμενων φορέων βασίζεται στον κανονισμό 176/2014. Ενώ η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τη δημιουργία του ΑΣΑ, η οποία ανάγεται στον Ιανουάριο του 2014, πρόβλεπε την έναρξη της λειτουργίας του ΑΣΑ το 2021, ο κανονισμός 176/2014, ο οποίος εκδόθηκε τον επόμενο μήνα, όρισε ότι η ποσότητα των δικαιωμάτων, η οποία μειώθηκε αρχικά για την περίοδο 2014-2016, επρόκειτο να αυξηθεί κατά την περίοδο 2019-2020³⁵. Επομένως, ο συνετός και ενημερωμένος επιχειρηματίας δεν μπορούσε να προβλέψει την έκδοση αποφάσεως που θα εμπόδιζε τη θέση σε κυκλοφορία 900 εκατομμυρίων δικαιωμάτων εντός περιόδου για την οποία ο κανονισμός 176/2014 είχε μόλις ορίσει την αύξηση της ποσότητας των δικαιωμάτων. Τέλος, η έναρξη ισχύος του ΑΣΑ από το 2019 θα επιφέρει αύξηση του κόστους και, επομένως, της οικονομικής επιβαρύνσεως. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, το Δικαστήριο αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στον σεβασμό των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Στο υπόμνημα απαντήσεως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι ο καθορισμός, από την οδηγία 2003/87, περιόδων εμπορίας δεν επιδιώκει μόνο την επίτευξη αποτελεσμάτων σε διοικητικό επίπεδο, αλλά παρέχει κυρίως τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να καθορίζουν τη στρατηγική τους

³⁵ Βλ. άρθρο 1 του κανονισμού 176/2014.

ακριβώς σε συνάρτηση με την ποσότητα των διαθέσιμων δικαιωμάτων για την οικεία περίοδο. Τέλος, η Δημοκρατία της Πολωνίας προσθέτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν τροποποίησε το άρθρο 10, παράγραφος 2, πέμπτο εδάφιο, του κανονισμού 1031/2010, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 176/2014 (στο εξής: κανονισμός 1031/2010), με αποτέλεσμα το δίκαιο της Ένωσης να προβλέπει πλέον τόσο τοποθέτηση δικαιωμάτων στο ΑΣΑ από το 2019 –σύμφωνα με τα οριζόμενα στην προσβαλλόμενη απόφαση– όσο και πλειστηριασμό των παρακρατηθέντων δικαιωμάτων κατά την περίοδο 2019-2020 –σύμφωνα με τα οριζόμενα στον κανονισμό 1031/2010. Μια τέτοια αντίφαση, αφενός, αποκαλύπτει την πραγματική πρόθεση του νομοθέτη να καθορίσει την ημερομηνία ενάρξεως λειτουργίας του ΑΣΑ το 2021 και, αφετέρου, παραβιάζει την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

36. Τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αμφισβητεί στην πραγματικότητα τη σαφήνεια και την προβλεψιμότητα των κανόνων που θεσπίζει η προσβαλλόμενη απόφαση, με αποτέλεσμα να πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο τρίτος λόγος ακυρώσεως αφορά ουσιαστικά εικαζόμενη παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Υπενθυμίζουν, κατ' ουσίαν, ότι το Δικαστήριο αναγνωρίζει στον νομοθέτη ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στους τεχνικά πολύπλοκους τομείς. Εξάλλου, αντικρούουν το επιχείρημα κατά το οποίο οι περίοδοι εμπορίας που καθορίζονται στην οδηγία 2003/87 είναι περίοδοι κατά τις οποίες ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να επιφέρει καμία τροποποίηση βασιζόμενος στις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας, οι οποίες επιτρέπουν την προσαρμογή των κανόνων λειτουργίας του ΣΕΔΕ, ενδεχομένως κατά τη διάρκεια περιόδου εμπορίας. Άλλωστε, ο καθορισμός μιας τέτοιας περιόδου έχει απλώς διοικητικό ενδιαφέρον. Επιπλέον, η έκθεση της Επιτροπής του 2012 και τα μέτρα που λήφθηκαν κατά περίπτωση για τη διατήρηση της εύρυθμης λειτουργίας του ΣΕΔΕ αποτελούν ενδείξεις της δυσλειτουργίας του ΣΕΔΕ, οι οποίες γνωστοποιήθηκαν στους οικονομικούς φορείς, με αποτέλεσμα αυτοί να μπορούν εύλογα να προβλέψουν τροποποίηση του ΣΕΔΕ για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς του. Καμία δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δεν μπορεί να θεμελιωθεί στον κανονισμό 176/2014, ο οποίος, εν πάση περιπτώσει, συνιστά απλώς μέτρο εκτελέσεως που δεν δεσμεύει τη νομοθετική εξουσία. Ομοίως, η πρόταση της Επιτροπής, η οποία πρόβλεπε την έναρξη λειτουργίας του ΑΣΑ το 2021, δεν μπορεί επίσης να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, αφενός διότι συνοδευόταν από εκτίμηση επιπτώσεων που εξέταζε διάφορες επιλογές και, αφετέρου, διότι πρόκειται απλώς για προπαρασκευαστική πράξη η οποία αναπόφευκτα θα εξελισσόταν στο πλαίσιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες τονίζουν επιπλέον τον αμφίδρομο χαρακτήρα του ΑΣΑ, επισημαίνοντας ότι η τοποθέτηση δικαιωμάτων στο αποθεματικό δεν ισοδυναμεί με ακύρωση των εν λόγω δικαιωμάτων, με αποτέλεσμα η προσβαλλόμενη απόφαση να μην έχει τις ακραίες συνέπειες που εκθέτει η προσφεύγουσα όσον αφορά τον αριθμό των διαθέσιμων δικαιωμάτων. Εξάλλου, το ΣΕΔΕ ουδέποτε εγγυήθηκε την τιμή των δικαιωμάτων στους ενδιαφερόμενους φορείς, δεδομένου ότι πρόκειται για μηχανισμό βάσει ποσοτικών κριτηρίων, ο οποίος βασίζεται εν μέρει στη μέθοδο του πλειστηριασμού. Τέλος, τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες αμφισβητούν τα συμπεράσματα που αντλεί η προσφεύγουσα από την ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ της προσβαλλομένης αποφάσεως και του κανονισμού 1031/2010, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι νομοθετική πράξη η οποία εκδόθηκε μετά τον εν λόγω κανονισμό.

2. Εκτίμηση

37. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, ιδίως, οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις³⁶. Εντούτοις, η αρχή αυτή δεν συνεπάγεται ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρξει νομοθετική μεταβολή³⁷.

³⁶ Βλ., αντί πολλών άλλων, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, *Berlington Hungary* κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψη 77 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

³⁷ Βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, *Berlington Hungary* κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψη 79).

38. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αμφισβητεί τη σαφήνεια και την ακρίβεια των κανόνων που θεσπίζονται με την προσβαλλόμενη απόφαση. Όσον αφορά την προβλεψιμότητά τους, επισημαίνω, συντασσόμενος με τα καθόν θεσμικά όργανα και όλους τους παρεμβαίνοντες, ότι η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε στις 6 Οκτωβρίου 2015, προβλέποντας παράλληλα ότι το αποθεματικό θα δημιουργηθεί το 2018 ώστε να τεθεί σε λειτουργία –δηλαδή να λαμβάνει δικαιώματα– από την 1η Ιανουαρίου 2019³⁸. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

39. Όσον αφορά τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η εν λόγω αρχή, η οποία αποτελεί μέρος της έννομης τάξεως της Ένωσης και απορρέει από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, μπορεί να προβληθεί κατά ρυθμίσεως της Ένωσης μόνο στο μέτρο κατά το οποίο η ίδια η Ένωση έχει προηγουμένως δημιουργήσει ορισμένη κατάσταση ικανή να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Η αρχή εφαρμόζεται σε όλους τους οικονομικούς φορείς στους οποίους ένα όργανο της Ένωσης έχει δημιουργήσει βάσιμες προσδοκίες, ουδείς όμως δύναται να την επικαλεστεί ελλείψει συγκεκριμένων διαβεβαιώσεων εκ μέρους της διοικήσεως. Επιπλέον, όταν ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει τη θέσπιση μέτρου της Ένωσης ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί την αρχή αυτή μετά τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου. Επιπροσθέτως, καίτοι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, οι οικονομικοί φορείς δεν μπορούν να τρέφουν δικαιολογημένα προσδοκίες για διατήρηση μιας υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα όργανα της Ένωσης³⁹. Με άλλα λόγια, οι εν λόγω φορείς δεν μπορούν να προσδοκούν ότι δεν θα επέλθει καμία νομοθετική μεταβολή⁴⁰.

40. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι «το [ΣΕΔΕ] που καθιέρωσε η οδηγία 2003/87 είναι ένα νέο και πολύπλοκο σύστημα»⁴¹. Εκδίδοντας την οδηγία 2003/87, ο νομοθέτης της Ένωσης έκανε χρήση της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται παραδοσιακά σε αυτόν όταν η δράση του συνεπάγεται επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως και όταν καλείται να δημιουργήσει ένα περίπλοκο σύστημα, οπότε του επιτρέπεται να λαμβάνει μέτρα σταδιακά και να ενεργεί σε συνάρτηση με την κτηθείσα πείρα⁴². Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης υποχρεούται να προβαίνει στην επανεξέταση των θεσπισθέντων μέτρων ανά εύλογα χρονικά διαστήματα⁴³. Κατά τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο σαφώς δεν απέκλεισε την τροποποίηση, σε περίπτωση που παραστεί ανάγκη, της λειτουργίας του ΣΕΔΕ, με τη διευκρίνιση ότι προϋπόθεση για την ορθή άσκηση της νομοθετικής εξουσίας είναι να έχει διενεργηθεί ανά τακτά διαστήματα αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του πολύπλοκου και νέου συστήματος που θέσπισε η οδηγία 2003/87.

41. Επομένως, η αιτίαση που αφορά παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των νομολογιακών αυτών διευκρινίσεων.

42. Αφενός, η προσφεύγουσα υποστηρίζει συναφώς ότι οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία του ΣΕΔΕ δεν μπορούν να τροποποιηθούν κατά τη διάρκεια περιόδου εμπορίας και ότι η τροποποίηση που επήλθε με την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως είχε ως αποτέλεσμα να μη ληφθεί υπόψη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που είχαν θεμελιώσει οι ενδιαφερόμενοι φορείς με βάση την οδηγία 2003/87, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/29. Εντούτοις, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η

38 Βλ. άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως.

39 Βλ., αντί πολλών άλλων, απόφαση της 15ης Ιουλίου 2004, Di Lenardo και Dilexport (C-37/02 και C-38/02, EU:C:2004:443, σκέψη 70), και διάταξη της 4ης Ιουλίου 2013, Menidzherski biznes reshenia (C-572/11, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:456, σκέψη 29).

40 Απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, Berlington Hungary κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψη 78 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)

41 Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 60). Σχετικά με την πολυπλοκότητα του τομέα δράσεως, βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, σκέψη 36).

42 Βλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 57).

43 Βλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 62).

προσφεύγουσα μπορεί να επικαλεστεί τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των οικονομικών φορέων τους οποίους αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση, διαπιστώνεται ότι η οδηγία 2003/87 δεν προβλέπει κανέναν περιορισμό του είδους που προβάλλει η προσφεύγουσα. Αντιθέτως, σε έναν τόσο μεταβαλλόμενο και ελάχιστα προβλέψιμο τομέα, ο νομοθέτης της Ένωσης είχε επίγνωση της αναγκαιότητας επανεξετάσεως των κανόνων λειτουργίας του νέου και πολύπλοκου αυτού συστήματος. Στην αιτιολογική σκέψη 22 της οδηγίας 2003/87 προβλέπεται ακριβώς ότι αυτή «[θ]α πρέπει να αναθεωρηθεί υπό το φως των σχετικών εξελίξεων και να λάβει υπόψη της εμπειρίες από την εφαρμογή της». Το άρθρο 10, παράγραφος 5, της οδηγίας 2003/87, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/29, αναθέτει στην Επιτροπή την επίβλεψη της λειτουργίας της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα εντός της Ένωσης. Το άρθρο 29 της ίδιας τροποποιημένης οδηγίας μνημονεύει ρητώς το ενδεχόμενο διαπιστώσεως από την Επιτροπή μη εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς στο πλαίσιο εκθέσεως που υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, η οποία μπορεί να περιέχει, ενδεχομένως, προτάσεις βελτιώσεως. Επομένως, δεν παρασχέθηκε καμία εγγύηση, ούτε επ' ευκαιρία της εκδόσεως της οδηγίας 2003/87 ούτε επ' ευκαιρία της εκδόσεως της οδηγίας 2009/29 που την τροποποίησε, ότι η λειτουργία του ΣΕΔΕ, όπως αρχικά σχεδιάστηκε, θα παραμείνει αμετάβλητη ή ότι μπορεί να τροποποιηθεί μόνο κατά τη λήξη περιόδου εμπορίας, όπως άλλωστε προκύπτει προφανώς από το άρθρο 9 της οδηγίας 2003/87, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/29, στο οποίο προβλέπεται η έναρξη της ετήσιας γραμμικής μειώσεως των δικαιωμάτων «με βάση τον μέσο όρο της περιόδου 2008 έως 2012»⁴⁴.

43. Αφετέρου, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει το επιχείρημα ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των φορέων που δραστηριοποιούνται στην αγορά διοξειδίου του άνθρακα θεμελιώνεται στον κανονισμό 176/2014 και στην πρόταση της Επιτροπής⁴⁵, η οποία πρόβλεπε ότι το ΑΣΑ θα τεθεί σε λειτουργία το 2021. Η πρόταση της Επιτροπής αποτελεί προπαρασκευαστική πράξη, εξ ορισμού μη οριστική, η οποία δεν ήταν δυνατόν να δημιουργήσει βάσιμες προσδοκίες και βάσει της οποίας δεν μπορούσε να δοθεί καμία συγκεκριμένη διαβεβαίωση, υπό την έννοια της νομολογίας που υπενθυμίζεται στο σημείο 39 των παρουσών προτάσεων. Όσον αφορά τον κανονισμό 176/2014, υπενθυμίζεται ότι, πέραν του ότι αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα τροποποίησης του ΣΕΔΕ κατά τη διάρκεια περιόδου εμπορίας⁴⁶ και μολοντί πρόβλεπε όντως ότι η ποσότητα δικαιωμάτων που θα εκπλειστηριαστούν θα αυξηθεί κατά 300 εκατομμύρια το 2019 και, στη συνέχεια, κατά 600 εκατομμύρια το 2020, εκδόθηκε στο πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής στον συγκεκριμένο τομέα και δεν ήταν δυνατόν να ερμηνευθεί ως εγγύηση ότι δεν θα επέλθει καμία νομοθετική παρέμβαση η οποία να ακυρώνει το περιεχόμενό του.

44. Θα ολοκληρώσω την εξέταση του τρίτου λόγου ακυρώσεως με μερικές σκέψεις γενικού χαρακτήρα. Δεδομένου ότι αποτελεί μηχανισμό βάσει ποσοτικών κριτηρίων, το ΣΕΔΕ δεν θεμελιώνει δικαίωμα των ενδιαφερόμενων φορέων να αγοράζουν ή να πωλούν τα δικαιώματα σε συγκεκριμένη τιμή. Επιπλέον, ο αριθμός διαθέσιμων δικαιωμάτων για μια περίοδο εμπορίας πρέπει να διακρίνεται από τον αριθμό διαθέσιμων δικαιωμάτων για έναν αγοραστή κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, ο οποίος θα εξαρτάται από περισσότερους παράγοντες. Χωρίς να αμφισβητείται ότι η τροποποίηση της ποσότητας των δικαιωμάτων μπορεί να έχει αντίκτυπο στις στρατηγικές που αναπτύσσουν οι «καταναλωτές» των εν λόγω δικαιωμάτων, εντούτοις, οι εν λόγω στρατηγικές δεν καθορίζονται μόνο βάσει του παράγοντα «ποσότητα». Σε κάθε περίπτωση, υπενθυμίζεται ότι το ΑΣΑ είναι μέσο το οποίο επιτρέπει, κατ' ουσίαν, την τοποθέτηση σε αποθεματικό –και όχι την κατάργηση– των δικαιωμάτων. Τυχόν αναγνώριση της παραβιάσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην περίπτωση αυτή θα ισοδυναμούσε, όπως επισήμανε η Επιτροπή, με την κατοχύρωση δικαιώματος στη διατήρηση της

⁴⁴ Επισημαίνεται, επίσης, ότι και ο γραμμικός συντελεστής επιδέχεται τροποποίηση: βλ. άρθρο 9 της οδηγίας 2003/87, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/29.

⁴⁵ Βλ. υποσημείωση 33 των παρουσών προτάσεων.

⁴⁶ Ο τίτλος του κανονισμού 176/2014 παραπέμπει στην περίοδο 2013-2020 και το κείμενο του εν λόγω κανονισμού κάνει μνεία στην περίοδο 2014-2020 (βλ. αιτιολογική σκέψη 3 του κανονισμού 176/2014) και στην περίοδο 2014-2016 (βλ. άρθρο 1 του κανονισμού 176/2014). Εάν η κρίσιμη περίοδος η οποία πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι η περίοδος 2013-2020, διαπιστώνεται ότι ο κανονισμός 176/2014, ο οποίος τέθηκε αμέσως σε ισχύ (βλ. αιτιολογική σκέψη 7 και άρθρο 2 του κανονισμού 176/2014), εκδόθηκε κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου για να τροποποιήσει τους κανόνες λειτουργίας της.

εγγενούς ανισορροπίας που χαρακτήριζε το ΣΕΔΕ, και τούτο ενώ αυτή ήταν πασίγνωστη και δεν μπορούσε να μην έχει περιέλθει στη γνώση των ενδιαφερόμενων φορέων, λόγω της δημοσιεύσεως ορισμένων συναφών μελετών εργασιών⁴⁷, αλλά και λόγω του ότι, ως ένα βαθμό, οι φορείς αυτοί αντλούσαν ακριβώς όφελος από την εν λόγω ανισορροπία.

45. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Δ – Επί του τέταρτου και του πέμπτου λόγου ακυρώσεως, οι οποίοι αφορούν αντιστοίχως παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και παράβαση της υποχρεώσεως δέουσας εκτιμήσεως των επιπτώσεων της προσβαλλομένης αποφάσεως

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

α) Επί του τέταρτου λόγου ακυρώσεως

46. Στο πλαίσιο του τέταρτου λόγου ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον συνεπάγεται την επίτευξη στόχων μείωσης των εκπομπών υψηλότερων από εκείνους που απορρέουν τόσο από τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης όσο και από την οδηγία 2003/87. Κατά την προσφεύγουσα, η προσβαλλόμενη απόφαση επιχειρεί να διαφυλάξει τη συνοχή και την εύρυθμη λειτουργία του ΣΕΔΕ, ακριβώς προκειμένου να συμβάλει στην επίτευξη των σκοπών που αυτό επιδιώκει. Εντούτοις, η θέσπιση του ΑΣΑ, υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στην προσβαλλόμενη απόφαση, προφανώς δεν αποτελεί μέτρο αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού μείωσης των εκπομπών κατά 20 % έως το 2020, ο οποίος προκύπτει ιδίως από την τροποποίηση της Ντόχα και από την οδηγία 2003/87, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/29. Η επιβάρυνση που επιβάλλεται στους ενδιαφερόμενους φορείς είναι υπερβολική σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, με αποτέλεσμα η προσβαλλόμενη απόφαση να μην πληροί το κριτήριο της αναγκαιότητας και να παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Ο αριθμός δικαιωμάτων που βρίσκονται σε κυκλοφορία για τη δεύτερη περίοδο δεσμεύσεως κατά το Πρωτόκολλο του Κιότο, ήτοι κατά την περίοδο 2013-2020, καθορίστηκε σε συνάρτηση με τον προς επίτευξη σκοπό της μείωσης των εκπομπών και, ως εκ τούτου, η μείωση του αριθμού δικαιωμάτων που συνεπάγεται η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία δεν είναι, επομένως, ουδέτερη από την άποψη αυτή, υποχρεώνει τους φορείς της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα να καταβάλουν πρόσθετες προσπάθειες που δεν είναι αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Το γεγονός ότι το ΑΣΑ επιτρέπει την εκ νέου διάθεση στην αγορά δικαιωμάτων που έχουν τοποθετηθεί προσωρινά στο απόθεμα δεν μπορεί να αποσιωπήσει το γεγονός ότι είναι ελάχιστα πιθανό μια τέτοια διάθεση στην αγορά να λάβει χώρα έως το 2020. Επιπλέον, το γεγονός ότι ο νομοθέτης είχε τη δυνατότητα να επιλέξει ένα επαχθέστερο σύστημα δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας.

47. Τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι ο σκοπός σε σχέση με τον οποίο πρέπει να εξεταστεί η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας δεν είναι αυτός τον οποίο εκθέτει η προσφεύγουσα. Ο εν λόγω σκοπός δεν συνίσταται απλώς και μόνο στη μείωση των εκπομπών κατά 20 % έως το 2020. Αντιθέτως, από τις διατάξεις της προσβαλλομένης αποφάσεως, σε συνδυασμό με εκείνες της οδηγίας 2003/87 και της οδηγίας 2009/29, προκύπτει ότι αρχικός σκοπός είναι η επίτευξη της εύρυθμης λειτουργίας του ΣΕΔΕ χωρίς χρονικούς περιορισμούς. Επομένως, ο πραγματικά επιδιωκόμενος σκοπός είναι η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του ΣΕΔΕ μακροπρόθεσμα. Εξάλλου, η επιδίωξη του εν λόγω σκοπού πραγματοποιείται μέσω της προσβαλλομένης αποφάσεως, η οποία εκδόθηκε υπό συνθήκες κατά τις οποίες ήταν πασίγνωστη η δυσλειτουργία του ΣΕΔΕ, το οποίο εμφάνιζε πλεόνασμα άνω των 2 δισεκατομμυρίων δικαιωμάτων. Ο

⁴⁷ Πρόκειται ιδίως για την έκθεση της Επιτροπής του 2012, τις διάφορες τροποποιήσεις που επέφερε ο ίδιος ο νομοθέτης στην οδηγία 2003/87 καθώς και τις ειδικότερες παρεμβάσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της.

νομοθέτης της Ένωσης δεν θέλησε να λάβει επαχθέστερα μέτρα, όπως κατάργηση των δικαιωμάτων ή θέσπιση του ΑΣΑ πριν από το 2019. Η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι, λόγω της τοποθετήσεως των δικαιωμάτων στο ΑΣΑ, οι φορείς που δραστηριοποιούνται στην αγορά διοξειδίου του άνθρακα θα βρεθούν αντιμέτωποι με μη εύλογες τιμές. Επομένως, οι επιλογές του νομοθέτη της Ένωσης, όπως αποτυπώνονται στην προσβαλλόμενη απόφαση, εμπίπτουν στην ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που παραδοσιακά του αναγνωρίζεται σε τομείς συνεπαγόμενους πολύπλοκες εκτιμήσεις και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

β) Επί του πέμπτου λόγου ακυρώσεως

48. Στο πλαίσιο του πέμπτου λόγου ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας προσάπτει, κατ' ουσίαν, στην Επιτροπή, συντάκτη της προτάσεως αποφάσεως, καθώς και στα καθών θεσμικά όργανα, εκδόντα την προσβαλλόμενη απόφαση όργανα, ότι δεν διενήργησαν τη δέουσα εκτίμηση επιπτώσεων. Η προσαρτημένη στην πρόταση της Επιτροπής εκτίμηση επιπτώσεων επικεντρώθηκε, βάσει υποκειμενικών κριτηρίων, στις θετικές πτυχές της εν λόγω προτάσεως αποσιωπώντας τις πτυχές που συνδέονται με τη μείωση της ανταγωνιστικότητας, την αύξηση του κόστους παραγωγής, την αύξηση του κόστους της διοχετευόμενης μέσω δικτύου θερμάνσεως και της ηλεκτρικής ενέργειας και του κόστους καταναλώσεως, καθώς και την απώλεια θέσεων απασχολήσεως στους τομείς που χρησιμοποιούν μη ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η Επιτροπή και/ή τα καθών θεσμικά όργανα όφειλαν επίσης να εξετάσουν τις συγκεκριμένες συνέπειες της ως άνω προτάσεως για καθένα από τα κράτη μέλη, καθώς και τις επιπτώσεις της στην αγορά δικαιωμάτων. Όφειλαν να παράσχουν συγκεκριμένη ανάλυση με αριθμητικά στοιχεία, ιδίως όσον αφορά την ανοδική εξέλιξη της τιμής των δικαιωμάτων, της τιμής της ηλεκτρικής ενέργειας και της τιμής της ενέργειας. Τέλος, κανένα από τα θεσμικά όργανα δεν εκτίμησε τις επιπτώσεις της πρόωρης θεσπίσεως του ΑΣΑ από το 2019 ούτε τις επιπτώσεις των ελάχιστων τιμών που τελικά θεσπίστηκαν. Δεν διενεργήθηκε δημόσια διαβούλευση επί του τελικού κειμένου της προσβαλλομένης αποφάσεως. Η στάση αυτή των θεσμικών οργάνων αντιβαίνει στη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας⁴⁸ και στις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας⁴⁹. Στο πλαίσιο του υπομνήματος απαντήσεως, η προσφεύγουσα προσάπτει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ότι δεν δημοσιοποίησαν επαρκώς τις νομοπαρασκευαστικές εργασίες τους και ότι δεν διεξήγαγαν ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας.

49. Τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας στο πλαίσιο του πέμπτου λόγου ακυρώσεως αποτελεί ουσιαστικά προέκταση των όσων εξέθεσε σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας. Δεν υφίσταται καμία τυπική απαίτηση διενέργειας εκτιμήσεως επιπτώσεων, από την οποία εξαρτάται η νομιμότητα πράξεως. Ο νομοθέτης οφείλει απλώς να μπορεί να αποδείξει ότι ενήργησε έχοντας γνώση όλων των απαραίτητων βασικών δεδομένων για τη λήψη της αποφάσεως, ο δε δικαστικός έλεγχος περιορίζεται επίσης εν προκειμένω στη διαπίστωση πρόδηλης πλάνης. Τα καθών θεσμικά όργανα και οι παρεμβαίνοντες διατείνονται ότι η εκτίμηση επιπτώσεων δεν ήταν η μόνη πηγή πληροφοριών του νομοθέτη της Ένωσης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως και ότι τα διάφορα ζητήματα για τα οποία, κατά την προσφεύγουσα, δεν διενεργήθηκε εκτίμηση (ήτοι, η πρόωρη θέσπιση του ΑΣΑ σε σχέση με την προτεινόμενη από την Επιτροπή ημερομηνία και ο καθορισμός των κατώτατων ορίων τιμής) αποτέλεσαν, αντιθέτως, αντικείμενο συζητήσεων και διαβουλεύσεων, ενίοτε δημόσιων. Τέλος, κατά τη νομολογία, δεν μπορεί να προσαφθεί στον νομοθέτη της Ένωσης ότι δεν έλαβε υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση συγκεκριμένου κράτους μέλους.

⁴⁸ ΕΕ 2003, C 321, σ. 1. Η προσφεύγουσα επικαλείται επίσης τη διοργανική συμφωνία για την εκτίμηση επιπτώσεων των νομοθεσιών [ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα –ένα θεματολόγιο της ΕΕ], COM(2015) 215 τελικό].

⁴⁹ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής «Better Regulation Guidelines» [SWD(2015) 111 τελικό της 19ης Μαΐου 2015].

2. Εκτίμηση

50. Η υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεως επιπτώσεων δεν συνιστά λόγο βάσει του οποίου μπορεί να εκτιμηθεί η νομιμότητα πράξεως. Η μόνη απαίτηση συναφώς είναι να προσδιορίζουν τα θεσμικά όργανα τα στοιχεία που έλαβαν υπόψη και από τα οποία εξαρτάται η νόμιμη άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεώς τους, ο δε νομοθέτης πρέπει να είναι σε θέση να λάβει υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία και όλες τις σχετικές περιστάσεις της περιπτώσεως την οποία αποσκοπεί να ρυθμίσει η εκδιδόμενη πράξη⁵⁰. Στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας, το Δικαστήριο έχει συχνά εξετάσει αιτιάσεις που έχουν προβληθεί σε σχέση με τη μη διενέργεια ή την έλλειψη πληρότητας εκτιμήσεως επιπτώσεων ή την αντίθεση ορισμένου μέτρου προς την εκτίμηση επιπτώσεων, δεχόμενο κατά κάποιον τρόπο ότι η σχετική εξέταση είναι απόρροια του ελέγχου της αναλογικότητας. Προτείνω να εφαρμοστεί εν προκειμένω η προσέγγιση αυτή και για τον λόγο αυτό εξετάζω από κοινού τους δύο τελευταίους λόγους της προσφυγής ακυρώσεως.

51. Όσον αφορά τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας προσάπτει, αφενός, στην Επιτροπή ότι διενήργησε υποκειμενική και ελλιπή εκτίμηση επιπτώσεων και, αφετέρου, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ότι, με τη σειρά τους, δεν ανέλυσαν τις συνέπειες των μέτρων που επρόκειτο να θεσπίσουν και που διέφεραν από τις προτάσεις των οποίων τις επιπτώσεις είχε εκτιμήσει η Επιτροπή.

52. Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει πρόταση νομοθετικής πράξεως «δεν δεσμεύει ούτε το Κοινοβούλιο ούτε το Συμβούλιο [...]». Κατά συνέπεια, ο νομοθέτης της Ένωσης παραμένει ελεύθερος να λάβει και άλλα μέτρα, πέραν εκείνων που αφορά η εκτίμηση επιπτώσεων. Επιπλέον, το γεγονός και μόνον ότι ο νομοθέτης προέκρινε ένα διαφορετικό και, ενδεχομένως, επαχθέστερο μέτρο από όσα εξέτασε η Επιτροπή με την εκτίμηση επιπτώσεων [της Επιτροπής] δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι υπερέβη προδήλως τα όρια αυτού που ήταν αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού»⁵¹. Επίσης, κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, τα θεσμικά όργανα πρέπει να έχουν λάβει υπόψη τα διαθέσιμα δεδομένα καθώς και τις γνώμες των ενδιαφερόμενων κύκλων⁵².

53. Επομένως, η εκτίμηση επιπτώσεων δεν απαιτείται να εξετάζει διεξοδικά όλες τις συνέπειες της προτεινόμενης πράξεως. Εν πάση περιπτώσει, από την εκτίμηση επιπτώσεων που επικρίνει η προσφεύγουσα προκύπτει ότι σε αυτήν μελετήθηκαν οι συνέπειες που θα μπορούσαν να έχουν οι εκτιθέμενες στην πρόταση επιλογές στον καθορισμό της τιμής των δικαιωμάτων, στην ανταγωνιστικότητα της Ένωσης, στο κόστος στο οποίο θα εκτεθούν οι ενεργοβόροι τομείς, καθώς και οι προβλέψιμες κοινωνικές συνέπειες⁵³. Λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου, εκτιμώ ότι η συγκεκριμένη εκτίμηση επιπτώσεων παρείχε στον νομοθέτη της Ένωσης τη δυνατότητα να λάβει γνώση των βασικών διακυβευμάτων κάθε προβλεπόμενης επιλογής.

54. Επιπλέον, από τη δικογραφία προκύπτει ότι, εκτός από την έκθεση της Επιτροπής του 2012 και την εκτίμηση επιπτώσεων του Ιανουαρίου του 2014, πραγματοποιήθηκε στις 25 Ιουνίου 2014 συνάντηση εμπειρογνομόνων, την οποία διοργάνωσε η Επιτροπή, αρκετές αντιπροσωπείες στο Συμβούλιο υπέβαλαν τις αξιολογήσεις τους όσον αφορά τις συνέπειες των διάφορων επιλογών που εξέθεσε η Επιτροπή στην εκτίμηση επιπτώσεων κατά τις συνεδριάσεις της ομάδας Περιβάλλον⁵⁴, διοργανώθηκε συζήτηση στις 8 Σεπτεμβρίου 2014 μεταξύ ορισμένων φορέων και εθνικών εμπειρογνομόνων και στις 5 Νοεμβρίου 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διοργάνωσε σχετική ημερίδα. Σύνοψη των περισσότερων από τις συναντήσεις αυτές δημοσιεύθηκε στο διαδίκτυο ή ανακοινώθηκε δημόσια. Από τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει επίσης

50 Βλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2006, Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-310/04, EU:C:2006:521, σκέψη 122).

51 Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 65 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

52 Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 66).

53 Βλ. σημεία 7.2, 7.4, 7.4.1, 7.4.2 και 7.5 της εκτιμήσεως επιπτώσεων.

54 Η ανάλυση που διενήργησε η βρετανική αντιπροσωπεία δημοσιεύθηκε.

ότι συζητήθηκαν τα ζητήματα που αφορούν τον καθορισμό των κατώτατων ορίων τιμής και την ημερομηνία ενάρξεως της λειτουργίας του ΑΣΑ. Επομένως, εκτιμώ ότι τα εκδόντα την προσβαλλόμενη απόφαση αποφάσεως θεσμικά όργανα απέδειξαν επαρκώς ότι η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε κατόπιν αποτελεσματικής ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν, η οποία προϋποθέτει τη συνεκτίμηση όλων των σχετικών στοιχείων και όλων των σχετικών περιστάσεων της περιπτώσεως την οποία αποσκοπεί να ρυθμίσει η εν λόγω απόφαση⁵⁵. Τέλος, επισημαίνεται συναφώς ότι δεν μπορεί να προσαφθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο ή στην Επιτροπή ότι δεν έλαβαν υπόψη την φερόμενη ως ειδική περίπτωση της προσφεύγουσας όσον αφορά την αγορά διοξειδίου του άνθρακα. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει ήδη απορρίψει παρόμοιο επιχείρημα με την αιτιολογία ότι η επίμαχη πράξη «αφορά όλα τα κράτη μέλη και απαιτεί την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων συμφερόντων, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών της εν λόγω [πράξεως]. Ως εκ τούτου, η αναζήτηση τέτοιας ισορροπίας λαμβάνοντας υπόψη όχι την ιδιαίτερη κατάσταση ενός και μόνο μέλους, αλλά την κατάσταση του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης, δεν μπορεί να εκληφθεί ως αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας»⁵⁶.

55. Όσον αφορά την αιτίαση περί παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, πρέπει να υπομνησθεί ότι η εν λόγω αρχή «περιλαμβάνεται στις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και επιβάλλει να είναι τα προβλεπόμενα από διάταξη του δικαίου της Ένωσης μέσα πρόσφορα για την υλοποίηση των νομίμως επιδιωκόμενων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο»⁵⁷. Το Δικαστήριο έχει επίσης διευκρινίσει ότι, «[ό]σον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των προϋποθέσεων αυτών, πρέπει ωστόσο να αναγνωριστεί στον νομοθέτη της Ένωσης ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, όταν καλείται να παρέμβει σε έναν τομέα στο πλαίσιο του οποίου πρέπει να προβεί σε επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως καθώς και σε σύνθετες εκτιμήσεις. Συνεπώς, κατά την άσκηση του δικαστικού του ελέγχου μιας τέτοιας αρμοδιότητας, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση σε εκείνη του νομοθέτη της Ένωσης. Θα μπορούσε το πολύ να ελέγξει τη νομοθετική του επιλογή μόνον αν η επιλογή αυτή φαινόταν προδήλως εσφαλμένη ή αν τα εντεύθεν απορρέοντα μειονεκτήματα για ορισμένους επιχειρηματίες δεν είχαν κανένα κοινό μέτρο σύγκρισης προς τα πλεονεκτήματα που άλλωστε αυτή εμφανίζει»⁵⁸. Το Δικαστήριο αναγνώρισε εν συνεχεία ότι «η θέσπιση ενός συστήματος καταγραφής και εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής ισοδυνάμου διοξειδίου του άνθρακα στο επίπεδο της Ένωσης αποτέλεσε νομοθετική επιλογή απηχούσα μια πολιτική κατεύθυνση, σε ένα πλαίσιο επείγουσας αντιμετώπισης σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων [...]. Η νομοθετική αυτή επιλογή στηριζόταν, επιπλέον, σε ιδιαίτερα πολύπλοκα και ευρέως συζητηθέντα οικονομικά και τεχνικά ζητήματα [...]. Με σκοπό να συμβάλει στην υλοποίηση των δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου του Κιότο, ο νομοθέτης της Ένωσης οδηγήθηκε συνεπώς στο να εκτιμήσει και να σταθμίσει ο ίδιος τα μελλοντικά και αβέβαια αποτελέσματα της παρέμβασής του»⁵⁹. Όπως υπενθυμίζεται ανωτέρω⁶⁰, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να διαπιστώσει την πολυπλοκότητα του ΣΕΔΕ.

56. Επομένως, εκτιμώ ότι μόνο στο μέτρο κατά το οποίο ο νομοθέτης της Ένωσης έχει προδήλως υποπέσει σε πλάνη, δύναται το Δικαστήριο να κρίνει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά δυσανάλογο μέτρο. Αυτό όμως δεν συμβαίνει στην υπό κρίση περίπτωση. Συγκεκριμένα, αφού προσδιοριστεί ο πραγματικά επιδιωκόμενος σκοπός –όπερ, σε μεγάλο βαθμό, έγινε ήδη στο πλαίσιο

55 Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2006, Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-310/04, EU:C:2006:521, σκέψη 122).

56 Απόφαση της 18ης Ιουνίου 2015, Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 39)

57 Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

58 Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

59 Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Billerud Karlsborg και Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, σκέψη 36).

60 Βλ. σημείο 40 των παρουσών προτάσεων.

της εξετάσεως του πρώτου λόγου ακυρώσεως— θα διαπιστωθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά κατάλληλο μέτρο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, το οποίο δεν βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο και δεν συνεπάγεται για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς δυσανάλογα μειονεκτήματα σε σχέση με τα πλεονεκτήματα της εν λόγω αποφάσεως.

57. Όσον αφορά τον επιδιωκόμενο σκοπό, η προσφεύγουσα στήριξε τα επιχειρήματά της σε εσφαλμένη ανάλυση. Συγκεκριμένα, είναι εξαιρετικά περιοριστική η άποψη ότι μοναδικός σκοπός της προσβαλλομένης αποφάσεως είναι η επίτευξη από την Ένωση των στόχων μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που καθορίζονται στις διεθνείς δεσμεύσεις και, ειδικότερα, του στόχου που έχει καθοριστεί για το έτος 2020. Η Ένωση ουδέποτε απέκρουσε την πρόθεσή της να υπερβεί τους διεθνώς καθορισμένους στόχους, πρόθεση η οποία διατυπώνεται σαφώς, μεταξύ άλλων, στην οδηγία 2009/29⁶¹. Εν πάση περιπτώσει, ο επιδιωκόμενος από τον νομοθέτη σκοπός, ο οποίος προσδιορίστηκε κατά τον καθορισμό της νομικής βάσεως της επίμαχης πράξεως, δεν μπορεί να είναι διαφορετικός από εκείνον βάσει του οποίου πρέπει να εξεταστεί η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Επομένως, υπενθυμίζω⁶² ότι, κατά την άποψή μου, η προσβαλλόμενη απόφαση επινοήθηκε ως στοιχείο για τη σταθεροποίηση της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα η οποία πάσχει από το πασίγνωστο πλεόνασμα δικαιωμάτων και ως μέσο για την αντιμετώπιση διάφορων απειλών που εμποδίζουν τη μακροπρόθεσμη αποτελεσματική λειτουργία του ΣΕΔΕ⁶³.

58. Εντούτοις, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού αυτού, και δεδομένων των στοιχείων που είχαν στη διάθεσή τους τα θεσμικά όργανα κατά τον κρίσιμο χρόνο, δεν εντοπίζεται προδήλη πλάνη εκτιμήσεως, η οποία και μόνο μπορεί να επισύρει συνέπειες.

59. Ειδικότερα, στην έκθεση της Επιτροπής του 2012⁶⁴ αναδείχθηκε η διαρθρωτική ανισορροπία του ΣΕΔΕ, με αποτέλεσμα να καθίσταται αναγκαία η παρέμβαση του νομοθέτη για την αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας του. Όπως προεκτέθηκε, η εν λόγω παρέμβαση είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αποθεματικού στο οποίο θα τοποθετούνται προσωρινά τα πλεονάσματα δικαιωμάτων, έως ότου αποκατασταθεί η ισορροπία στην αγορά δικαιωμάτων. Στην περίπτωση που η εν λόγω ισορροπία δεν απειλείται πλέον από πλεόνασμα δικαιωμάτων αλλά από έλλειμμα δικαιωμάτων, το αποθεματικό θα αποδεσμεύσει στην αγορά τα δικαιώματα που τοποθετήθηκαν προσωρινά σε αυτό. Επομένως, ένας τέτοιος μηχανισμός αποδεικνύεται απολύτως κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού του περιορισμού της μεταβλητότητας της αγοράς των δικαιωμάτων. Επιπλέον, σημειώνεται ότι η απόσυρση των δικαιωμάτων είναι προσωρινή και ότι το ΑΣΑ θα αρχίσει να λειτουργεί το 2019. Με τον τρόπο αυτό, ο νομοθέτης παρέσχε στους ενδιαφερόμενους φορείς περισσότερα από τρία έτη για να προετοιμαστούν.

60. Επομένως, η κανονιστική επιλογή του νομοθέτη δεν παρίσταται προδήλως εσφαλμένη. Εξάλλου, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν απέδειξε ότι τα απορρέοντα από την επιλογή αυτή μειονεκτήματα για ορισμένους οικονομικούς φορείς είναι δυσανάλογα σε σχέση με τα πλεονεκτήματα που κατά τα λοιπά εμφανίζει λόγω, συμφώνως προς την προμνησθείσα νομολογία⁶⁵, πρώτον, της απουσίας άμεσου συνδέσμου μεταξύ του ΑΣΑ και του καθορισμού της τιμής των δικαιωμάτων και, δεύτερον, του γεγονότος ότι —περιττή η υπενθύμιση— πρωταρχικός σκοπός είναι η σταθεροποίηση της τιμής των δικαιωμάτων.

61. Για τους λόγους αυτούς, ο τέταρτος και ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

61 Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 4 έως 6 της οδηγίας 2009/29. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν θεωρεί εξάλλου ότι οι στόχοι μείωσης που καθορίστηκαν σε διεθνές επίπεδο δεν μπορούν να ξεπεραστούν: βλ. παρατιθέμενα στο σημείο 22 των παρουσών προτάσεων συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23ης και της 24ης Οκτωβρίου 2014.

62 Βλ. σημεία 19 επ. των παρουσών προτάσεων.

63 Βλ., εκ νέου, αιτιολογική σκέψη 5 της προσβαλλομένης αποφάσεως.

64 Βλ. σημείο 22 των παρουσών προτάσεων.

65 Βλ. σημείο 55 των παρουσών προτάσεων.

E – Συμπέρασμα της εκτιμήσεως

62. Δεδομένου ότι το σύνολο των λόγων ακυρώσεως που πρόβαλε η προσφεύγουσα πρέπει να απορριφθούν, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της.

VI – Επί των δικαστικών εξόδων

63. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υπέβαλαν σχετικό αίτημα, η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να καταδικαστεί στην καταβολή των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν τα δύο θεσμικά όργανα.

64. Εξάλλου, βάσει του άρθρου 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Βασίλειο της Δανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Σουηδίας καθώς και η Επιτροπή θα φέρουν, ως παρεμβαίνοντες, τα δικά τους έξοδα.

VII – Πρόταση

65. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1. Απορρίπτει την προσφυγή.
2. Η Δημοκρατία της Πολωνίας φέρει τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
3. Το Βασίλειο της Δανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Σουηδίας καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.