



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 13ης Μαρτίου 2019*

«Προσφυγή ακυρώσεως – Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 – Μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων – Έκδοση πράξεων του δικαίου της Ένωσης – Διεξαγωγή της νομοθετικής διαδικασίας – Άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ – Αρχή της καλόπιστης συνεργασίας – Αποτελεσματική άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως του νομοθέτη της Ένωσης – Εκτίμηση επιπτώσεων – Επαρκής αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης πράξεως – Άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ – Αρχή της αναλογικότητας – Άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ – Ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών – Άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ – Πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος – Συνεκτίμηση της ποικιλομορφίας των περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Δικαστικός έλεγχος»

Στην υπόθεση C-128/17,

με αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 10 Μαρτίου 2017,

Δημοκρατία της Πολωνίας, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από τις:

Ουγγαρία, εκπροσωπούμενη από τους M. Z. Fehér και G. Κοός καθώς και από την E. Τόθ,

Ρουμανία, εκπροσωπούμενη από τους C. Canțar και R. H. Radu καθώς και από τις A. Wellman και M. Chicu,

παρεμβαίνουσες,

κατά

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου από τον A. Tamás και την A. Pospíšilová Padowska,

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από τις M. Simm, A.-Z. Varfi, K. Adamczyk Delamarre και A. Sikora-Kaléda,

Καθών,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πολωνική.

υποστηριζόμενων από την:

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις K. Petersen και K. Herrmann καθώς και από τον G. Gattinara,

παρεμβαίνουσα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο του πρώτου τμήματος, προεδρεύοντα του έκτου τμήματος, E. Regan και C. G. Fernlund, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Wahl

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή της, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, την τροποποίηση της οδηγίας 2003/35/ΕΚ και την κατάργηση της οδηγίας 2001/81/ΕΚ (ΕΕ 2016, L 344, σ. 1, στο εξής: προσβαλλόμενη οδηγία), ή, επικουρικώς, να την ακυρώσει κατά το μέρος που αυτή προβλέπει εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των σχετικών εκπομπών έως το 2030.

Το νομικό πλαίσιο

Η προσβαλλόμενη οδηγία

- 2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 3, 5 έως 9, 10, 13, 14, 18 και 19 της προσβαλλομένης οδηγίας έχουν ως εξής:
«(1) Κατά την τελευταία εικοσαετία σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην Ένωση όσον αφορά τις ανθρωπογενείς εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων και την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, κυρίως μέσω εξειδικευμένης ενωσιακής πολιτικής, στην οποία περιλαμβάνεται η ανακοίνωση της Επιτροπής της 21ης Σεπτεμβρίου 2005 με τον τίτλο “Θεματική στρατηγική για την ατμοσφαιρική ρύπανση” (“ΘΣΑΡ”) [COM(2005) 446 τελικό]. [...] Εντούτοις, όπως επισημαίνεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 18ης Δεκεμβρίου 2013 με τίτλο “Πρόγραμμα ‘καθαρός αέρας’ για την Ευρώπη” [COM(2013) 918 τελικό] (“αναθεωρημένη ΘΣΑΡ”), εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρές δυσμενείς επιπτώσεις και σοβαροί κίνδυνοι για το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία.

[...]

(3) Η αναθεωρημένη ΘΣΑΡ ορίζει νέους στρατηγικούς στόχους για την περίοδο έως το 2030, προκειμένου να σημειωθεί περαιτέρω πρόοδος προς την επίτευξη του μακροπρόθεσμου στόχου της Ένωσης για την ποιότητα του αέρα.

[...]

(5) Τα κράτη μέλη και η Ένωση είναι συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης, [της 13ης Νοεμβρίου 1979], της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE), για τη διασυνοριακή ατμοσφαιρική ρύπανση σε μεγάλη απόσταση (“σύμβαση LRTAP”) και διαφόρων πρωτοκόλλων της, συμπεριλαμβανομένου του πρωτοκόλλου για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του τροποσφαιρικού όζοντος του 1999, το οποίο αναθεωρήθηκε το 2012 (“αναθεωρημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ”).

(6) Όσον αφορά το έτος 2020 και μετά, το αναθεωρημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ ορίζει νέες δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για κάθε συμβαλλόμενο μέρος, με έτος αναφοράς το 2005, όσον αφορά τις εκπομπές διοξειδίου του θείου, οξειδίων του αζώτου, πτητικών οργανικών ενώσεων εκτός μεθανίου, αμμωνίας και λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων [...]

(7) Θα πρέπει επομένως να αναθεωρηθεί το καθεστώς εθνικών ανώτατων ορίων εκπομπών που θεσπίστηκε με την οδηγία 2001/81/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2001, σχετικά με εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους (ΕΕ 2001, L 309, σ. 22)], προκειμένου να εναρμονιστεί με τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης και των κρατών μελών. Για τον σκοπό αυτόν, οι εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για κάθε έτος από το 2020 έως το 2029 που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία είναι ίδιες με εκείνες που προβλέπονται στο αναθεωρημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ.

(8) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία κατά τρόπο που να συνεισφέρει αποτελεσματικά στην επίτευξη του μακροπρόθεσμου στόχου της Ένωσης όσον αφορά την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, όπως υποστηρίζεται από τις κατευθυντήριες γραμμές της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, [...]

(9) Η παρούσα οδηγία θα πρέπει επίσης να συμβάλει στην επίτευξη, με οικονομικά αποδοτικό τρόπο, των στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα που καθορίζονται στην ενωσιακή νομοθεσία και στον μετριασμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, επιπροσθέτως της βελτίωσης της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα παγκοσμίως και της βελτίωσης των συνεργειών με τις πολιτικές της Ένωσης για το κλίμα και την ενέργεια, αποφεύγοντας τις αλληλεπικαλύψεις με την υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία.

(10) Η παρούσα οδηγία συμβάλλει επίσης στη μείωση των δαπανών για την υγεία που σχετίζονται με την ατμοσφαιρική ρύπανση στην Ένωση μέσω της βελτίωσης της ευεξίας των πολιτών της Ένωσης, καθώς και στην ενθάρρυνση της μετάβασης σε πράσινη οικονομία.

[...]

(13) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να τηρούν τις δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία από το 2020 έως το 2029 και από το 2030 και εφεξής. Για να είναι δυνατόν να καταδειχτεί η σημειούμενη πρόοδος προς την τήρηση των δεσμεύσεων για το 2030, τα κράτη μέλη θα πρέπει να καθορίσουν ενδεικτικά επίπεδα εκπομπών για το 2025, τα οποία θα ήταν τεχνικώς εφικτά και δεν θα συνεπάγονταν δυσανάλογες δαπάνες, και θα πρέπει να προσπαθήσουν να συμμορφωθούν με αυτά τα επίπεδα. Σε περίπτωση που οι εκπομπές για το 2025 δεν δύναται να περιοριστούν σύμφωνα με την καθορισμένη πορεία μείωσης, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξηγήσουν τους λόγους για αυτήν την απόκλιση, καθώς και τα μέτρα που θα επανέφεραν τα κράτη μέλη στην καθορισμένη πορεία τους, στις επακόλουθες εκθέσεις που πρέπει να υποβάλουν βάσει της παρούσας οδηγίας.

(14) Οι εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία για το 2030 και εφεξής βασίζονται στις εκτιμώμενες δυνατότητες μείωσης κάθε κράτους μέλους, οι οποίες περιέχονται στην έκθεση ΘΣΑΡ αριθ. 16 του Ιανουαρίου 2015 (“ΘΣΑΡ 16”), στην τεχνική εξέταση των διαφορών μεταξύ των εθνικών προβλέψεων και εκείνων της ΘΣΑΡ 16 και στον πολιτικό στόχο να διατηρηθεί η συνολική μείωση των επιπτώσεων στην υγεία έως το 2030 (σε σύγκριση με το 2005) όσο το δυνατόν εγγύτερα στην αρχική πρόταση της Επιτροπής για την παρούσα οδηγία. Προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια, η Επιτροπή θα πρέπει να δημοσιεύσει τις υποκείμενες παραδοχές που χρησιμοποιούνται στη ΘΣΑΡ 16.

[...]

(18) Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να καταρτίζει, να θεσπίζει και να εφαρμόζει εθνικό πρόγραμμα ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης για τη συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις του για μείωση των εκπομπών, καθώς και για την αποτελεσματική συνεισφορά στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης όσον αφορά την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. [...]

(19) Προκειμένου να μειωθούν οι εκπομπές από ανθρωπογενείς πηγές, στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης θα πρέπει να εξετάζονται μέτρα με εφαρμογή σε όλους τους σχετικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένης της γεωργίας, της ενέργειας, της βιομηχανίας, των οδικών μεταφορών, της εσωτερικής ναυσιπλοΐας, της οικιακής θέρμανσης και της χρήσης μη οδικών κινητών μηχανημάτων και διαλυτών. Εντούτοις, τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα να αποφασίζουν για τα μέτρα που πρέπει να θεσπίζουν ώστε να συμμορφώνονται με τις δεσμεύσεις που ορίζονται στην παρούσα οδηγία για μείωση των εκπομπών».

3 Το άρθρο 1 της προσβαλλομένης οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Προκειμένου να επιτευχθούν επίπεδα ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα που να μην συνεπάγονται σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις και κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον, η παρούσα οδηγία καθορίζει τις δεσμεύσεις μείωσης των ανθρωπογενών ατμοσφαιρικών εκπομπών διοξειδίου του θείου (SO₂), οξειδίων του αζώτου (NO_x), πτητικών οργανικών ενώσεων εκτός του μεθανίου (NMVOC), αμμωνίας (NH₃) και λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων (ΑΣ_{2,5}) από τα κράτη μέλη και καθιστά υποχρεωτική την κατάρτιση, τη θέσπιση και την εφαρμογή εθνικών προγραμμάτων ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, καθώς και την παρακολούθηση και την αναφορά των εκπομπών των εν λόγω ρύπων και άλλων ρύπων που αναφέρονται στο παράρτημα I, καθώς και των επιπτώσεών τους.

2. Η παρούσα οδηγία συμβάλλει επίσης στην επίτευξη:

- α) των στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα που ορίζει η νομοθεσία της Ένωσης και της προόδου προς τον μακροπρόθεσμο στόχο της Ένωσης για επίτευξη επιπέδων ποιότητας του αέρα σε συμφωνία με τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές που έχει δημοσιεύσει η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας·
- β) των στόχων της Ένωσης στον τομέα της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων σύμφωνα με το 7ο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον·
- γ) ενισχυμένων συνεργιών μεταξύ της πολιτικής της Ένωσης για την ποιότητα του αέρα και άλλων συναφών πολιτικών της Ένωσης, ιδίως των πολιτικών για το κλίμα και την ενέργεια.»

4 Το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«1. Κατ' ελάχιστο, τα κράτη μέλη περιορίζουν τις οικείες ετήσιες ανθρωπογενείς εκπομπές διοξειδίου του θείου, οξειδίων του αζώτου, πτητικών οργανικών ενώσεων εκτός του μεθανίου, αμμωνίας και λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων σύμφωνα με τις εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών που ισχύουν από το 2020 έως το 2029 και από το 2030 και εφεξής, όπως προβλέπεται στο παράρτημα II.

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να περιορίσουν τις οικείες εκπομπές [...] για το 2025. Τα ενδεικτικά επίπεδα των εκπομπών αυτών προσδιορίζονται με βάση γραμμική πορεία μείωσης μεταξύ των επιπέδων εκπομπών τους που καθορίζονται από τις δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών για το 2020 και των επιπέδων εκπομπών που καθορίζονται από τις δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών για το 2030.

Τα κράτη μέλη μπορούν να ακολουθήσουν μη γραμμική πορεία μείωσης εάν αυτό είναι οικονομικώς ή τεχνικώς αποδοτικότερο και με την προϋπόθεση ότι από το 2025 η πορεία αυτή θα συγκλίνει σταδιακά με τη γραμμική πορεία μείωσης και ότι αυτό δεν θίγει οποιαδήποτε δέσμευση μείωσης των εκπομπών για το 2030. Τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τη μη γραμμική πορεία μείωσης πορεία και τους λόγους για την υιοθέτησή της στα εθνικά προγράμματα ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που υποβάλλονται στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1.

Σε περίπτωση που οι εκπομπές για το 2025 δεν δύνανται να περιοριστούν σύμφωνα με την καθορισμένη πορεία μείωσης, τα κράτη μέλη εξηγούν τους λόγους για αυτήν την απόκλιση καθώς και τα μέτρα που θα επαναφέρουν τα κράτη μέλη στην καθορισμένη πορεία τους στις επακόλουθες ενημερωτικές εκθέσεις απογραφής που πρέπει να υποβάλουν στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2.

[...]»

5 Το άρθρο 5, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«3. Εάν σε ένα δεδομένο έτος ένα κράτος μέλος, για το οποίο μία ή περισσότερες δεσμεύσεις μείωσης που ορίζονται στο παράρτημα II καθορίζονται σε αυστηρότερο επίπεδο από την αποτελεσματική ως προς το κόστος μείωση που προσδιορίζεται στη ΘΣΑΡ 16, δεν μπορεί να συμμορφωθεί με τη σχετική δέσμευση για μείωση των εκπομπών μετά την υλοποίηση όλων των οικονομικά αποδοτικών μέτρων, θεωρείται ότι συμμορφώνεται με τη σχετική δέσμευση μείωσης για μέγιστο διάστημα πέντε ετών, με την προϋπόθεση ότι, για καθένα από αυτά τα έτη, αντισταθμίζει την εν λόγω μη συμμόρφωση από ισοδύναμη μείωση των εκπομπών άλλων ρύπων που αναφέρονται στο παράρτημα II.»

6 Το άρθρο 14, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας έχει ως εξής:

«Η Επιτροπή δημοσιεύει στον ιστότοπό της:

α) τις βασικές παραδοχές που συνεκτιμήθηκαν για κάθε κράτος προκειμένου να καθοριστούν οι εθνικές του δυνατότητες μείωσης των εκπομπών και οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της εκπόνησης της έκθεσης ΘΣΑΡ 16·

[...]».

7 Το παράρτημα II της προσβαλλομένης οδηγίας περιλαμβάνει λεπτομερή κατάλογο, ανά κράτος μέλος, των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών για τα έτη 2020 έως 2029 και για το έτος 2030 και εφεξής.

8 Το παράρτημα III, μέρος I, σημείο 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει τα εξής:

«Τα αρχικά εθνικά προγράμματα ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που αναφέρονται στα άρθρα 6 και 10 καλύπτουν τουλάχιστον τα εξής:

[...]

β) τις επιλογές πολιτικής που εξετάστηκαν με σκοπό τη συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για την περίοδο μεταξύ 2020 και 2029 και για το 2030 και εφεξής, καθώς και των ενδιάμεσων επιπέδων εκπομπών που έχουν καθοριστεί για το 2025 καθώς και τη συμβολή στην περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα και ανάλυση των επιλογών αυτών, συμπεριλαμβανομένης της μεθόδου ανάλυσης· εφόσον είναι διαθέσιμες, τις επιμέρους ή συνδυασμένες επιπτώσεις των πολιτικών και των μέτρων στη μείωση των εκπομπών, στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και στο περιβάλλον, καθώς και τις αντίστοιχες αβεβαιότητες·

[...]

δ) κατά περίπτωση, εξήγηση των λόγων για τους οποίους τα ενδεικτικά επίπεδα εκπομπών για το 2025 είναι αδύνατον να επιτευχθούν χωρίς τη λήψη μέτρων με δυσανάλογο κόστος·

[...]».

Η Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου

9 Η Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 13ης Απριλίου 2016, με τίτλο «Βελτίωση του νομοθετικού έργου» (ΕΕ 2016, L 123, σ. 1, στο εξής: Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου), περιλαμβάνει τον τίτλο III, που επιγράφεται «Εργαλεία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου», στον οποίο συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων τα σημεία 12 έως 15 της εν λόγω συμφωνίας. Τα σημεία αυτά έχουν ως εξής:

«12. Τα τρία θεσμικά όργανα συμφωνούν ως προς τη θετική συνεισφορά των εκτιμήσεων επιπτώσεων στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας της Ένωσης.

Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων είναι ένα εργαλείο που βοηθά τα τρία θεσμικά όργανα να λάβουν εμπεριστατωμένες αποφάσεις και δεν υποκαθιστούν τις πολιτικές αποφάσεις στο πλαίσιο της δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων δεν πρέπει να καθυστερούν αδικαιολόγητα τη νομοθετική διαδικασία ή να θίγουν τη δυνατότητα των συννομοθετών να προτείνουν τροποποιήσεις.

Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα πρέπει να καλύπτουν την ύπαρξη, το μέγεθος και τις συνέπειες ενός προβλήματος και το ερώτημα κατά πόσον απαιτείται ανάληψη δράσης από την Ένωση. Θα πρέπει να χαρτογραφούν εναλλακτικές λύσεις και, στο μέτρο του δυνατού, το πιθανό βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο κόστος και όφελος, αξιολογώντας τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις με ολοκληρωμένο και ισορροπημένο τρόπο, καθώς και χρησιμοποιώντας τόσο ποιοτικές όσο και ποσοτικές αναλύσεις. Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας θα πρέπει να γίνονται πλήρως σεβαστές, καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα. [...] Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα πρέπει να βασίζονται σε ακριβή, αντικειμενικά και πλήρη στοιχεία και θα πρέπει να είναι αναλογικές όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και την εστίασή τους.

13. Η Επιτροπή θα διενεργεί εκτιμήσεις επιπτώσεων των νομοθετικών και μη νομοθετικών πρωτοβουλιών της [...]

14. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κατά την εξέταση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, θα λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις εκτιμήσεις επιπτώσεων της Επιτροπής. [...]
15. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όταν κρίνουν ότι είναι αρμόζον και απαραίτητο για τη νομοθετική διαδικασία, θα πραγματοποιούν εκτιμήσεις επιπτώσεων σε ό,τι αφορά τις ουσιώδεις τροποποιήσεις τους στην πρόταση της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα χρησιμοποιούν, κατά γενικό κανόνα, ως αφετηρία των περαιτέρω εργασιών τους την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής. Ο ορισμός της “ουσιώδους” τροποποίησης θα εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο όργανο.»

Το ιστορικό της διαφοράς

- 10 Η προσβαλλόμενη οδηγία αποτελεί μέρος των μέτρων τα οποία έχει θεσπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα των ανθρωπογενών εκπομπών στην ατμόσφαιρα και της ποιότητας του αέρα. Εντάσσεται σε μια στρατηγική πολιτική της Ένωσης η οποία, κατά την ημερομηνία εκδόσεως της εν λόγω οδηγίας, περιελάμβανε μεταξύ άλλων τα ακόλουθα στοιχεία:
 - τη στρατηγική πολιτική για την ατμοσφαιρική ρύπανση του 2005 που απορρέει από το έκτο πρόγραμμα δράσης του 2002, το οποίο καθορίστηκε με την απόφαση 1600/2002/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2002, για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον (ΕΕ 2002, L 242, σ. 1)·
 - τις νομοθετικές πράξεις της Ένωσης για την εφαρμογή της προαναφερθείσας στρατηγικής, όπως η οδηγία 2008/50/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ 2008, L 152, σ. 1), και η οδηγία 2001/81, και
 - τη δραστηριότητα της Ένωσης σε διεθνές επίπεδο, και ιδίως τη Σύμβαση LRTAP [Διεθνή Σύμβαση για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση], η οποία εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ένωσης με την απόφαση 81/462/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Ιουνίου 1981 (ΕΕ 1981, L 171, σ. 11), και το πρωτόκολλο στην ως άνω Σύμβαση για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του όζοντος σε επίπεδο εδάφους, το οποίο συνήφθη στις 30 Νοεμβρίου 1999 (στο εξής: πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ) και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ένωσης με την απόφαση 2003/507/EK του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2003 (ΕΕ 2003, L 179, σ. 1).
- 11 Το αναθεωρημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ένωσης με την απόφαση (ΕΕ) 2017/1757 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2017 (ΕΕ 2017, L 248, σ. 3).
- 12 Κατά τη διάρκεια του 2013, η Επιτροπή εξέδωσε την αναθεωρημένη ΘΣΑΡ, από την οποία προκύπτει ότι εξακολουθούσαν να υπάρχουν σοβαρές επιπτώσεις και σοβαροί κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον λόγω της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπέβαλε στις 18 Δεκεμβρίου 2013 πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/35/EK [COM(2013) 920 τελικό, στο εξής: πρόταση οδηγίας].
- 13 Στην πρόταση οδηγίας καθορίστηκαν εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών για τα έτη 2020 και 2030 επί τη βάση δεδομένων τα οποία καταγράφονται στην εκτίμηση επιπτώσεων των υπηρεσιών της Επιτροπής της 18ης Δεκεμβρίου 2013 [SWD(2013) 531 final, στο εξής: εκτίμηση επιπτώσεων]. Για την εκπόνηση της εκτίμησης επιπτώσεων, η Επιτροπή χρησιμοποίησε τα δεδομένα που παράγονται με τη βοήθεια του επονομαζόμενου συστήματος προσομοίωσης «GAINS» (στο εξής: σύστημα GAINS) του International Institute for Applied System Analysis (Διεθνούς Ιδρύματος Ανάλυσης Εφαρμοσμένων Συστημάτων, στο εξής: IIASA), υπό την ιδιότητά του ως συμβούλου της Επιτροπής.

- 14 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέτασαν την πρόταση οδηγίας. Εντός του Συμβουλίου, η εν λόγω πρόταση και η εκτίμηση επιπτώσεων αποτέλεσαν αντικείμενο συζητήσεων σε είκοσι τέσσερις συνεδριάσεις σε επίπεδο ομάδας εργασίας, σε δεκατρείς συνεδριάσεις της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ) και σε τέσσερις συνεδριάσεις σε επίπεδο υπουργών μεταξύ των ετών 2014 και 2016. Περαιτέρω, οι διαδοχικές Προεδρίες του Συμβουλίου διεξήγαγαν ανεπίσημες διμερείς συναντήσεις με όλα τα κράτη μέλη, εν μέρει με την υποστήριξη της Επιτροπής, με σκοπό να διασαφηνιστούν ειδικά θέματα που αφορούσαν διάφορα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, τα δεδομένα που περιέχονται στην εκτίμηση επιπτώσεων έχουν επικαιροποιηθεί επί τη βάση δεκαεπτά διαδοχικών εκθέσεων του ΠΑΣΑ, οι οποίες φέρουν τον τίτλο «εκθέσεις ΘΣΑΡ» και τον αντίστοιχο αριθμό τους (1 έως 16β).
- 15 Στις 16 Δεκεμβρίου 2015 το Συμβούλιο ενέκρινε τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την πρόταση οδηγίας. Στις αρχές του 2016 άρχισε διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Μια άτυπη συμφωνία μεταξύ των δύο αυτών θεσμικών οργάνων εγκρίθηκε από την ΕΜΑ στις 29 Ιουνίου 2016.
- 16 Κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου της 17ης Οκτωβρίου 2016, η Δημοκρατία της Πολωνίας, η Ουγγαρία και η Ρουμανία εξέφρασαν τις ανησυχίες τους ως προς τον οικονομικό αντίκτυπο των προβλεπόμενων στην πρόταση οδηγίας εθνικών δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών και ως προς την εφαρμοζόμενη για τον καθορισμό των δεσμεύσεων μεθοδολογία.
- 17 Σε συνέχεια της ψηφοφορίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 23 Νοεμβρίου 2016, η προσβαλλόμενη οδηγία υποβλήθηκε σε ψηφοφορία στο Συμβούλιο στις 8 Δεκεμβρίου 2016. Εγκρίθηκε στο Στρασβούργο στις 14 Δεκεμβρίου 2016.

Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

- 18 Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:
- να ακυρώσει την προσβαλλόμενη οδηγία·
 - επικουρικώς, να ακυρώσει το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, το άρθρο 14, παράγραφος 3, στοιχείο α', το παράρτημα II και το παράρτημα III, μέρος I, σημείο 1, στοιχεία β' και δ', της εν λόγω οδηγίας, και
 - να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.
- 19 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:
- να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της και
 - να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.
- 20 Με απόφαση της 30ής Αυγούστου 2017, επετράπη στην Ουγγαρία και τη Ρουμανία να παρέμβουν υπέρ της Δημοκρατίας της Πολωνίας. Την ίδια ημερομηνία επετράπη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παρέμβει υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Επί της προσφυγής

Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 21 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, ο οποίος πρέπει να εξεταστεί πρώτος, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παρέβησαν την υποχρέωση διενέργειας πλήρους εκτιμήσεως επιπτώσεων της προσβαλλομένης οδηγίας πριν από την έκδοσή της.
- 22 Σύμφωνα με το σημείο 13 της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του νομοθετικού έργου, η Επιτροπή οφείλει να διενεργεί εκτίμηση επιπτώσεων σε περίπτωση που η νομοθετική πράξη αναμένεται να έχει σημαντικές συνέπειες. Σύμφωνα με το σημείο 12 της εν λόγω Συμφωνίας, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων που διενεργούνται στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας θα πρέπει να εξετάζουν την ύπαρξη, το μέγεθος και τις συνέπειες ενός προβλήματος. Οι εκτιμήσεις αυτές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το κόστος και τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα πρέπει επίσης να είναι αναλογικές όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και το αντικείμενό τους και να βασίζονται σε ακριβή, αντικειμενικά και πλήρη στοιχεία. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, της 7ης Ιουλίου 2017, σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του νομοθετικού έργου [SWD(2017) 350 final], η Επιτροπή οφείλει να πραγματοποιεί εκτίμηση ανά τομέα. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι, κατά συνέπεια, το θεσμικό όργανο δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως προς το περιεχόμενο της εκτιμήσεως επιπτώσεων.
- 23 Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, η επίμαχη εκτίμηση επιπτώσεων δεν πληροί τις απαιτήσεις αυτές. Το κόστος που άπτεται των εθνικών δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών, καθώς και οι οικονομικές επιπτώσεις στους σχετικούς τομείς δεν είχαν δεόντως εξετασθεί ή είχαν υποτιμηθεί. Επιπλέον, τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκτίμηση των θετικού αντίκτυπου της προσβαλλομένης οδηγίας δεν ήταν αξιόπιστα.
- 24 Οι ελλείψεις αυτές αφορούσαν, ειδικότερα, τις δυνατότητες μείωσης των εκπομπών και το κόστος των αναγκαίων μέτρων στους τομείς της γεωργικής παραγωγής, των ιδιωτικών μεταφορών και της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Το αυτό ισχύει και όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό της οικιακής θέρμανσης.
- 25 Επιπλέον, η εκτίμηση επιπτώσεων είναι, κατά την άποψη της προσφεύγουσας, υπερβολικά γενική, δεδομένου ότι εξετάζει από κοινού τις συνέπειες που απορρέουν από τις νομοθετικές πράξεις οι οποίες εκδόθηκαν στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων «Καθαρός αέρας», δηλαδή την προσβαλλόμενη οδηγία, την οδηγία (ΕΕ) 2015/2193 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, για τον περιορισμό των εκπομπών ορισμένων ρύπων στην ατμόσφαιρα από μεσαίου μεγέθους μονάδες καύσης (ΕΕ 2015, L 313, σ. 1), και την απόφαση 2017/1757. Παραλείπει επίσης να λάβει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση κάθε κράτους μέλους.
- 26 Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, ήταν αδύνατο να εκτιμηθεί το κόστος της εφαρμογής της προσβαλλομένης οδηγίας στην Πολωνία.
- 27 Εξάλλου, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τροποποίησαν ουσιώδη στοιχεία της πρότασης οδηγίας, ιδίως όσον αφορά το ποσοστό μείωσης των λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων στην Πολωνία. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με το σημείο 15 της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του νομοθετικού έργου, η εκτίμηση επιπτώσεων θα έπρεπε

να επικαιροποιηθεί. Δεδομένου ότι η τελευταία εκπονήθηκε κατά τη διάρκεια του 2013, η επικαιροποίησή της ήταν επίσης αναγκαία προκειμένου να ελεγχθεί εάν εξακολουθούσε να είναι επίκαιρη το 2016.

- 28 Επιπλέον, κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, από την εκτίμηση επιπτώσεων συνάγεται ότι η υλοποίηση των εθνικών δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών ενδέχεται να καταστήσει αναγκαία την τροποποίηση της ίδιας της διάρθρωσης του ενεργειακού εφοδιασμού των κρατών μελών. Εξ αυτού του λόγου, η προσβαλλόμενη οδηγία θα έπρεπε να έχει εκδοθεί με ομόφωνη απόφαση βάσει του άρθρου 192, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο επιβάλλει ομόφωνη απόφαση οσάκις τα μέτρα επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού.
- 29 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν την απόρριψη του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 30 Προς στήριξη του τρίτου λόγου ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται, κατ' ουσίαν, ότι ήταν παράτυπη η διαδικασία εκδόσεως της προσβαλλομένης οδηγίας, λόγω ελλείψεων στην εκτίμηση επιπτώσεων, ιδίως όσον αφορά τις συνέπειες των προβλεπόμενων μέτρων στην οικονομία των κρατών μελών, ειδικότερα δε στη Δημοκρατία της Πολωνίας.
- 31 Πρέπει να τονιστεί, πρώτον, ότι, όπως ορθώς υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, η μορφή υπό την οποία ταξινομούνται τα βασικά στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη από τον νομοθέτη της Ένωσης στερείται σημασίας. Ο νομοθέτης της Ένωσης δύναται να λαμβάνει υπόψη όχι μόνον την εκτίμηση επιπτώσεων, αλλά και κάθε άλλη πηγή πληροφοριών (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 8ης Ιουλίου 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψεις 36, 37 και 40, καθώς και της 4ης Μαΐου 2016, *Pillbox* 38, C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψεις 64 έως 66).
- 32 Για την έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης βασίσθηκε στην εκτίμηση επιπτώσεων, στα δεδομένα που περιέχονται στο σύστημα GAINS, στις εκθέσεις ΘΣΑΡ καθώς και σε μια ανάλυση ευαισθησίας, σύνοψη της οποίας περιέχεται στο έγγραφο αριθ. 11265/16 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 2016.
- 33 Όσον αφορά, πρώτον, την εκτίμηση επιπτώσεων, όπως επισημαίνουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, σε αυτήν αναγράφεται, τόσο ως απόλυτη τιμή σε εκατομμύρια ευρώ όσο και ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), το σχετικό κόστος για την τήρηση των δεσμεύσεων που βαρύνουν κάθε κράτος μέλος και για κάθε σχεδιαζόμενη επιλογή πολιτικής. Το κόστος της συμμόρφωσης προς τις δεσμεύσεις παρουσιάζεται επίσης και για κάθε τομέα της οικονομίας σε επίπεδο Ένωσης.
- 34 Η εκτίμηση επιπτώσεων εξετάζει πέντε στρατηγικές επιλογές πολιτικής, οι οποίες διαφοροποιούνται ως προς τα αναμενόμενα επίπεδα μείωσης των εκπομπών. Για καθεμία από τις επιλογές, παρέχει, βάσει εκτιμήσεων και προβλέψεων, μια αποτίμηση των επενδύσεων που απαιτούνται για την εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών, καθώς και των πλεονεκτημάτων, άμεσων και άλλων, που συνεπάγονται.
- 35 Εν συνεχεία, όσον αφορά το σύστημα GAINS, όπως παρατηρεί το Συμβούλιο, το σύστημα αυτό καθιστά δυνατή τη μελέτη στρατηγικών ελέγχου των εκπομπών κατά τρόπο οικονομικά αποδοτικό, αναπαράγοντας στο μέτρο του δυνατού ιστορικές εκπομπές και, προχωρώντας, επί τη βάσει αυτή, σε προβολές για το μέλλον, ως προς τις εκπομπές ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων για κάθε χώρα. Τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται για το σκοπό αυτό είναι, αφενός, τα δεδομένα από διεθνείς στατιστικές ενέργειας και βιομηχανίας καθώς και από απογραφές εκπομπών και, αφετέρου, τα δεδομένα τα οποία παρέχονται από τα ίδια τα ενδιαφερόμενα κράτη. Ο τρόπος λειτουργίας του

συστήματος GAINS στηρίζεται στη γνωστοποίηση προς τα κράτη μέλη όλων των δεδομένων βάσει των οποίων αυτά μπορούν να προβάλουν αποδεικτικά στοιχεία προς στήριξη των εναλλακτικών παραδοχών που υποβάλλονται προς εξέταση. Οι αναφορές στο επικαιροποιημένο πλαίσιο περιλαμβάνονται στην εκτίμηση επιπτώσεων. Τα αναλυτικά δεδομένα σχετικά με τις παραμέτρους που εφαρμόστηκαν για κάθε τομέα των διαφόρων κρατών μελών δημοσιεύθηκαν στον ιστότοπο GAINS, ούτως ώστε τα εν λόγω κράτη να είναι σε θέση να γνωρίζουν ποιες συγκεκριμένες παραδοχές έγιναν δεκτές όσον αφορά την κατάστασή τους.

- 36 Ως προς το σημείο αυτό, ορθώς διευκρινίζει η Επιτροπή ότι το σύστημα GAINS παρέχει λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με κάθε τομέα οικονομικής δραστηριότητας κάθε κράτους μέλους, όσον αφορά τις παραγόμενες εκπομπές, τις δυνατότητες μείωσης των εκπομπών αυτών και το κόστος μιας τέτοιας μείωσης.
- 37 Όπως επισημαίνει το Κοινοβούλιο, τα εν λόγω δεδομένα εξετάστηκαν σε στενή συνεργασία με τις αρχές και τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Εξάλλου, δεν αμφισβητείται ότι τα κράτη μέλη είχαν πρόσβαση στο σύστημα GAINS και στις εκθέσεις ΘΣΑΡ που εκπονήθηκαν από το IIASA.
- 38 Περαιτέρω, όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με την υποστήριξη της Επιτροπής, το IIASA επικαιροποίησε τους υπολογισμούς του μετά τη δημοσίευση της εκτίμησης επιπτώσεων και εξέδωσε, σε αυτό το πλαίσιο, τις εκθέσεις ΘΣΑΡ υπ' αριθ. 11 έως 16β. Προς εξάλειψη ορισμένων διαφορών που διαπιστώθηκαν μεταξύ των παραδοχών των κρατών μελών και εκείνων του IIASA, το τελευταίο δημοσίευσε τις εκθέσεις ΘΣΑΡ υπ' αριθ. 13 και 14 και προέβη σε εκ νέου υπολογισμό των δεσμεύσεων μείωσης εκπομπών στην έκθεση ΘΣΑΡ 16. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Δημοκρατία της Πολωνίας αναγνωρίζει, εξάλλου, ότι σε αρκετές εκθέσεις ΘΣΑΡ έχουν εξετασθεί οι αποκλίσεις μεταξύ των εκτιμήσεων των διαφόρων κρατών μελών και των εκτιμήσεων του IIASA.
- 39 Όπως το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από την Επιτροπή, επισημαίνει σχετικώς, τα κράτη μέλη είχαν επίσης τη δυνατότητα να παρουσιάσουν τις θέσεις τους σχετικά με τις αποκλίσεις μεταξύ των δικών τους εκτιμήσεων κόστους και εκείνων που εκπονήθηκαν από το IIASA στο πλαίσιο των διμερών συζητήσεων που διεξήγαγε η Προεδρία του Συμβουλίου. Το αποτέλεσμα των συζητήσεων αυτών αποτελεί το αντικείμενο της έκθεσης ΘΣΑΡ 16, γεγονός που η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αμφισβητεί.
- 40 Τέλος, εκπονήθηκε μια ανάλυση ευαισθησίας προκειμένου να προσδιοριστεί οριστικώς η έκταση των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών για την περίοδο μεταξύ των ετών 2020 και 2029 και από το 2030 και εφεξής, όπως εκτίθενται στο παράρτημα II της προσβαλλομένης οδηγίας. Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας αποφάσεως, το έγγραφο αριθ. 11265/16 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 2016, περιέχει σύνοψη της εν λόγω ανάλυσης. Το πλήρες κείμενό της διαβιβάστηκε στις πολωνικές αρχές στις 13 Μαΐου 2016, όπως επισημαίνει η Επιτροπή. Στο πλαίσιο της ανάλυσης ευαισθησίας, εξετάστηκε κατά πόσον η χρήση εκτιμήσεων των ίδιων των κρατών μελών σχετικά με ορισμένες παραδοχές επηρέασε τη δυνατότητα υλοποιήσεως των προτεινόμενων στην έκθεση ΘΣΑΡ 16 εθνικών δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών.
- 41 Από τις ανωτέρω σκέψεις συνάγεται ότι αβασίμως η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι τα δεδομένα που ελήφθησαν υπόψη από τον νομοθέτη της Ένωσης, προκειμένου να εκδώσει την προσβαλλόμενη οδηγία, ήταν ελλιπή όσον αφορά την ιδιαίτερη κατάσταση της Δημοκρατίας της Πολωνίας, καθόσον τα δεδομένα αυτά καθορίστηκαν από το IIASA από κοινού με τους εκπροσώπους του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, και μάλιστα επί τη βάσει στοιχείων που παρασχέθηκαν από τους τελευταίους. Επιπλέον, όπως προκύπτει από το έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 11265/16 της 14ης Ιουλίου 2016 (σελίδες 66 και 67), η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν υπέβαλε όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με ορισμένους ρύπους στους οποίους αναφέρεται η προσβαλλόμενη οδηγία.

- 42 Για τους ίδιους λόγους και δεδομένου, ιδίως, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης στηρίχθηκε και σε άλλα πληροφοριακά στοιχεία που είχε στη διάθεσή του, τα επιχειρήματα τα οποία προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας προκειμένου να αποδείξει ότι η εκτίμηση επιπτώσεων ήταν ανακριβής, ανεπαρκής και υπερβολικά γενική δεν μπορούν να ευδοκιμήσουν.
- 43 Δεύτερον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας σύμφωνα με την οποία το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τροποποίησαν ουσιώδη στοιχεία της πρότασης οδηγίας και, ως εκ τούτου, όφειλαν να προβούν σε επικαιροποίηση της εκτίμησης επιπτώσεων, σύμφωνα με τα όσα ορίζει το σημείο 15 της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του νομοθετικού έργου, αρκεί η διαπίστωση ότι η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει, εν πάση περιπτώσει, καμία δεσμευτική υποχρέωση στα οικεία θεσμικά όργανα. Προβλέπει μόνον τη δυνατότητα διενέργειας μιας τέτοιας επικαιροποίησης σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «κρίνουν ότι είναι αρμόζον και απαραίτητο για τη νομοθετική διαδικασία».
- 44 Εν πάση περιπτώσει, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είναι δυνατό να προσάψει στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ότι στήριξαν την έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας σε δεδομένα τα οποία δεν ήταν πλέον επίκαιρα. Πράγματι, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων τα διαθέσιμα δεδομένα επικαιροποιούνταν, όπως μαρτυρούν, μεταξύ άλλων, οι προαναφερθείσες στις προηγούμενες σκέψεις της παρούσας αποφάσεως εκθέσεις ΘΣΑΡ και η ανάλυση ευαισθησίας.
- 45 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έλαβαν υπόψη, κατά τη νομοθετική διαδικασία, τα επιστημονικά δεδομένα και τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία προκειμένου να ασκήσουν αποτελεσματικά την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτουν.
- 46 Τρίτον, όσον αφορά τις αιτιάσεις της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι η προσβαλλόμενη οδηγία έπρεπε να εκδοθεί όχι βάσει της παραγράφου 1 αλλά της παραγράφου 2 του άρθρου 192 ΣΛΕΕ, αυτές πρέπει να απορριφθούν στο πλαίσιο του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως ως αλυσιτελείς. Ειδικότερα, με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας επιχειρεί να αποδείξει αποκλειστικώς και μόνον ότι η εκτίμηση επιπτώσεων ήταν ελλιπής, χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση την επιλογή της νομικής βάσης της προσβαλλομένης οδηγίας.
- 47 Ως εκ τούτου, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του πρώτου και του δεύτερου λόγου ακυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 48 Με τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παραβίασαν την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και τις αρχές περί ανοικτής και διαφανούς διαδικασίας, καθώς επίσης και ότι παρέβησαν την υποχρέωση αιτιολογήσεως των νομικών πράξεων.
- 49 Αφενός, οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τις εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών ενείχαν δυσμενή διάκριση και ήταν αδιαφανείς και, αφετέρου, η Δημοκρατία της Πολωνίας στερήθηκε διαδικαστικές εγγυήσεις, όπως τη δυνατότητα επαλήθευσης των παραδοχών στις οποίες βασίζονται οι συγκεκριμένες δεσμεύσεις.
- 50 Από την απόφαση της 24ης Ιουνίου 1992, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-137/91, EU:C:1992:272), συνάγεται ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή νομική βάση μιας προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, και από την απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14,

EU:C:2016:435), ότι η παραβίαση της αρχής αυτής ενδέχεται να επισύρει την ακύρωση μιας πράξεως του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και ελλείψει παραβάσεως της νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπει η Συνθήκη ΛΕΕ.

- 51 Η Δημοκρατία της Πολωνίας, υποστηριζόμενη από την Ουγγαρία και τη Ρουμανία, ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο υποχρεούται, προκειμένου να συμμορφώνεται πλήρως με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας κατά τη διάρκεια της διαδικασίας που οδηγεί στην έκδοση πράξεως του δικαίου της Ένωσης, να διαβιβάζει, κατά το στάδιο των προπαρασκευαστικών εργασιών, σε όλα τα κράτη μέλη τις πληροφορίες βάσει των οποίων μπορεί να γίνει αντιληπτός ο αντίκτυπος μιας τέτοιας πράξεως. Η απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, Γερμανία κατά Συμβουλίου (C-600/14, EU:C:2017:935, σκέψη 107), επιβεβαιώνει την ερμηνεία αυτή.
- 52 Επιπλέον, οι αρχές της καλόπιστης συνεργασίας, της διαφάνειας και του ανοικτού χαρακτήρα των διαδικασιών, καθώς και η υποχρέωση αιτιολόγησως ισχύουν κατά τη νομοθετική διαδικασία και διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία της, όπως συνάγεται από τη Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση του νομοθετικού έργου.
- 53 Η Δημοκρατία της Πολωνίας αναφέρει ότι καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας διατύπωνε επιφυλάξεις επί της διεξαγωγής των διαπραγματεύσεων. Είχε επίσης αιτηθεί συμπληρωματικές πληροφορίες, με την αιτιολογία ότι δεν είχε πλήρη γνώση των παραδοχών και των δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν για τον καθορισμό των εθνικών δεσμεύσεων προς μείωση των εκπομπών.
- 54 Ειδικότερα, ορισμένες ουσιώδεις πληροφορίες δεν περιλαμβάνονται ούτε στο σύστημα GAINS ούτε στις δημοσιεύσεις του IIASA. Συγκεκριμένα, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι δεν ήταν σε θέση να επαληθεύσει ορισμένες παραδοχές σχετικά με την κατανομή, ανά τομέα, των πηγών ατμοσφαιρικής ρύπανσης, τις παραδοχές για την ανάπτυξη των οικονομιών των κρατών μελών και τις προβλέψεις για τις εκπομπές από το 2030 και εφεξής. Κατά την άποψή της, δεν της γνωστοποιήθηκε με ποιον τρόπο ο γενικός σκοπός της προστασίας της υγείας μετατράπηκε σε δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών και καθορίστηκαν οι εν λόγω δεσμεύσεις. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζήτησε, χωρίς να εισακουσθεί, περιγραφή κάθε υποκατηγορίας των πηγών εκπομπών που εξετάστηκαν.
- 55 Εάν δεν υπάρχει πρόσβαση σε όλες τις παραδοχές που έγιναν δεκτές, στα εργαλεία μοντελοποίησης, στον προγραμματισμό και στις παραμέτρους, το σύστημα GAINS δεν μπορεί να καλύψει τα κενά αυτά. Το ίδιο ισχύει και για το επονομαζόμενο μοντέλο «Primes», που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την παραγωγή των δεδομένων εισόδου στο σύστημα GAINS. Όσον αφορά το έγγραφο αριθ. 11265/16 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 2016, ούτε αυτό περιέχει τις αναγκαίες πληροφορίες, αλλά μόνο μια σύντομη περιγραφή της εφαρμοζόμενης μεθοδολογίας.
- 56 Προς στήριξη των αιτημάτων της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η Ρουμανία ισχυρίζεται ότι το έγγραφο αριθ. 11265/16 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 2016, δεν περιλαμβάνει όλες τις τεχνικές πληροφορίες που δικαιολογούν τις επιβληθείσες στη Δημοκρατία της Πολωνίας δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών. Εξάλλου, το ως άνω έγγραφο κοινοποιήθηκε με καθυστέρηση, δηλαδή κατόπιν της ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, στις 29 Ιουνίου 2016, επί του σχεδίου οδηγίας.
- 57 Επιπλέον, κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, ορισμένες βασικές παραδοχές είναι εσφαλμένες, ιδίως όσον αφορά τον ρυθμό αντικατάστασης των οχημάτων με κινητήρες εσωτερικής καύσης και τις εκπομπές αμμωνίας στη γεωργία. Η Επιτροπή δεν προέβη σε διόρθωση των συγκεκριμένων σφαλμάτων, παρότι της είχε ζητηθεί από τη Δημοκρατία της Πολωνίας.
- 58 Η Δημοκρατία της Πολωνίας φρονεί ότι, παρά τις ενστάσεις της, τα προβλήματα που είχε επισημάνει δεν ελήφθησαν υπόψη από το Συμβούλιο, το οποίο προσέβαλε με τον τρόπο αυτό το δικαίωμά της για πλήρη συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία.

- 59 Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας εμπεριέχει το δικαίωμα ακροάσεως, το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στο θιγόμενο από βλαπτική πράξη μέρος να διατυπώσει λυσιτελώς την άποψή του. Το δικαίωμα αυτό εθίγη, καθόσον η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν ήταν σε θέση να γνωρίζει τις κοινωνικοοικονομικές συνέπειες των δεσμεύσεων που επιβλήθηκαν στα κράτη μέλη σχετικά με τη μείωση των εκπομπών.
- 60 Εξάλλου, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας απαιτεί αгаστή συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών, τα οποία θα πρέπει να καταλήγουν σε συμφωνία ως προς τις προβλεπόμενες λύσεις και τα δεδομένα που θα ληφθούν υπόψη για τον σκοπό αυτό. Τα θεσμικά όργανα είχαν υποχρέωση να αρχίσουν διάλογο με τη Δημοκρατία της Πολωνίας και να αιτιολογήσουν την απόρριψη των αντιρρήσεων που διατυπώθηκαν από το κράτος μέλος. Απλή παραπομπή στα αναλυτικά μοντέλα του συστήματος GAINS ή σε άλλα έγγραφα του IIASA, που είναι προσιτά σε όλα τα κράτη μέλη, δεν αρκεί εν προκειμένω.
- 61 Περαιτέρω, η Ρουμανία υποστηρίζει ότι η αρχή της διαφάνειας κατοχυρώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1 της αποφάσεως 2009/937/ΕΕ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΕ 2009, L 325, σ. 35, στο εξής: εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου). Η εν λόγω αρχή συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 20 του κανονισμού αυτού, σε συνδυασμό με το παράρτημά του V, που προβλέπει ότι «η Προεδρία διαβιβάζει στις αντιπροσωπείες, το νωρίτερο δυνατόν στο πλαίσιο της προετοιμασίας των εργασιών της ΕΜΑ, όλες τις απαραίτητες πληροφορίες που απαιτούνται για την ενδελεχή προετοιμασία των εργασιών της».
- 62 Εν προκειμένω, το χρονικό διάστημα από τη γνωστοποίηση, στις 28 Ιουνίου 2016, της νέας προτεινόμενης διατύπωσης του παραρτήματος II της προσβαλλομένης οδηγίας έως την έγκριση της πρότασης αυτής από την ΕΜΑ, στις 29 Ιουνίου 2016, με σκοπό τη σύναψη συμφωνίας με το Κοινοβούλιο, δεν παρείχε τέτοια δυνατότητα ενδελεχούς προετοιμασίας. Επιπλέον, η μεθοδολογία υπολογισμού των εθνικών δεσμεύσεων γνωστοποιήθηκε στα κράτη μέλη μόλις στις 18 Ιουλίου 2016.
- 63 Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη οδηγία εκδόθηκε μετά από ψηφοφορία του Συμβουλίου στις 8 Δεκεμβρίου 2016, δεδομένου ότι, μετά την ψηφοφορία της 29ης Ιουνίου 2016, τα κράτη μέλη είχαν de facto στερηθεί κάθε δυνατότητα να προβάλουν τις αντίστοιχες θέσεις τους.
- 64 Επιπλέον, η Ρουμανία εκτιμά ότι οι διατάξεις του άρθρου 5 του παραρτήματος II του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, οι οποίες προβλέπουν την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43), δεν έχουν τηρηθεί στο πλαίσιο της εξέτασης των αιτήσεων παροχής πληροφοριών που υπέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας.
- 65 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 66 Από την επιχειρηματολογία που εκτίθεται συνοπτικά στις σκέψεις 51, 52 και 58 έως 60 της παρούσας αποφάσεως, συνάγεται ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, προβάλλοντας παραβίαση της αρχής της διαφάνειας, προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως και παράβαση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, επισημαίνει απλώς και μόνον τις υποχρεώσεις τις οποίες τα θεσμικά όργανα της Ένωσης οφείλουν, δυνάμει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, να τηρούν κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας. Επομένως, τα επιχειρήματα που προβάλλει το κράτος μέλος προς στήριξη του πρώτου και του δευτέρου λόγου ακυρώσεως θα εξεταστούν αποκλειστικά υπό το πρίσμα της τελευταίας αυτής αρχής.

- 67 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, η Ένωση και τα κράτη μέλη δεσμεύονται να εκπληρώνουν τα καθήκοντα που υπέχουν από τις Συνθήκες με πνεύμα αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.
- 68 Είναι, συνεπώς, αναγκαίο να ελεγχθεί εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παρέβησαν το καθήκον τους ειλικρινούς συνεργασίας, λαμβανομένου υπόψη του τρόπου με τον οποίο διεξήχθη η διαδικασία λήψης αποφάσεων που κατέληξε στην έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας, όπως αυτός περιγράφεται στη δικογραφία ενώπιον του Δικαστηρίου.
- 69 Συναφώς, από τη σκέψη 14 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι η πρόταση οδηγίας και η εκτίμηση αντίκτυπου αποτέλεσαν, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, αντικείμενο συζητήσεων σε είκοσι τέσσερις συνεδριάσεις σε επίπεδο ομάδας εργασίας, σε δεκατρείς συνεδριάσεις της ΕΜΑ και σε τέσσερις συνεδριάσεις σε επίπεδο υπουργών, μεταξύ των ετών 2014 και 2016. Επιπλέον, οι διαδοχικές Προεδρίες του Συμβουλίου πραγματοποίησαν διμερείς συναντήσεις με όλα τα κράτη μέλη, εν μέρει με την αρωγή της Επιτροπής.
- 70 Επιπλέον, όπως συνάγεται από τις σκέψεις 32 έως 41 της παρούσας αποφάσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας είχε πρόσβαση κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας στο σύνολο των εγγράφων επί των οποίων στηρίχθηκε ο νομοθέτης της Ένωσης προκειμένου να εκδώσει την προσβαλλόμενη οδηγία και ήταν σε θέση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της σχετικά τόσο με τα δεδομένα που περιέχονται στα έγγραφα όσο και τις παραδοχές που έγιναν δεκτές.
- 71 Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από το επιχείρημα της Ρουμανίας ότι το έγγραφο αριθ. 11265/16 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 2016, διαβιβάστηκε με καθυστέρηση στη Δημοκρατία της Πολωνίας. Ειδικότερα, το έγγραφο αυτό ήταν διαθέσιμο αρκετούς μήνες πριν την έκδοση από το Συμβούλιο, στις 8 Δεκεμβρίου 2016, της προσβαλλομένης οδηγίας.
- 72 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, επιπλέον, ότι οι πληροφορίες τις οποίες διέθετε ο νομοθέτης της Ένωσης και τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας δεν ήταν επαρκείς ώστε να γίνεται αντιληπτός ο πλήρης αντίκτυπος της οδηγίας, εν μέρει δε ήταν ακόμη και εσφαλμένες.
- 73 Ωστόσο, στους τομείς στους οποίους ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, το Δικαστήριο ελέγχει απλώς αν οι συντάκτες της προσβαλλομένης πράξεως είναι σε θέση να αποδείξουν ότι η πράξη εκδόθηκε κατόπιν πραγματικής ασκήσεως της οικείας εξουσίας εκτιμήσεως και να εκθέσουν στο πλαίσιο αυτό, με σαφήνεια και χωρίς αμφισημία, τα βασικά στοιχεία που έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη για να θεμελιωθούν τα προσβαλλόμενα μέτρα της πράξεως αυτής και που αποτελούσαν προϋπόθεση για την άσκηση της εξουσίας τους εκτιμήσεως (πρβλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψεις 151 έως 153). Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τη σκέψη 45 της παρούσας αποφάσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης όντως τήρησε την υποχρέωση αυτή λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των πολυάριθμων διαθέσιμων δεδομένων.
- 74 Η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας δεν είναι δυνατόν να έχει ευρύτερο περιεχόμενο, διότι έτσι θα εξαναγκαζόταν, υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις, ο νομοθέτης της Ένωσης να παρέχει, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους, έγγραφα και πληροφορίες που φέρονται να λείπουν ή να προβαίνει σε διόρθωση των πληροφοριών που έχει στη διάθεσή του πριν προβεί στην έκδοση νομοθετικής πράξεως. Ειδικότερα, μια τέτοια ερμηνεία θα ενείχε τον κίνδυνο να παρεμποδίζονται τα θεσμικά όργανα από την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως την οποία διαθέτουν και να παγώνει η νομοθετική διαδικασία.
- 75 Είναι, βεβαίως, αληθές ότι το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας περιλαμβάνει την υποχρέωση αμοιβαίας συνδρομής η οποία συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την ανταλλαγή όλων των κρίσιμων πληροφοριών μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών στο πλαίσιο της νομοθετικής

διαδικασίας. Πλην όμως, η υποχρέωση αυτή δεν σημαίνει ότι μπορεί οποιοδήποτε κράτος μέλος, σε περίπτωση διαφωνίας σχετικά με την επάρκεια, τη συνάφεια ή την ακρίβεια των διαθέσιμων δεδομένων, να αμφισβητήσει για τον λόγο αυτό και μόνο τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

- 76 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται, ως προς το ζήτημα αυτό, ότι η έκδοση νομοθετικής πράξεως σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, παρά την αντίθεση μιας μειοψηφίας κρατών μελών, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι συνιστά παράβαση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας την οποία υπέχουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (πρβλ. αποφάσεις της 13ης Οκτωβρίου 1992, Πορτογαλία και Ισπανία κατά Συμβουλίου, C-63/90 και C-67/90, EU:C:1992:381, σκέψη 53, καθώς και της 23ης Νοεμβρίου 1999, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, C-149/96, EU:C:1999:574, σκέψη 66).
- 77 Η απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, Γερμανία κατά Συμβουλίου (C-600/14, EU:C:2017:935), δεν αναιρεί τη διαπίστωση αυτή, καθόσον, στη σκέψη 107 της προαναφερθείσας απόφασεως, την οποία επικαλείται η Δημοκρατία της Πολωνίας, το Δικαστήριο εξέτασε μόνον το ζήτημα εάν, υπό το πρίσμα της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, η διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της προσβαλλομένης απόφασεως στην υπόθεση εκείνη διεξήχθη με την απαιτούμενη ταχύτητα, λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών περιστάσεων.
- 78 Όσον αφορά το επιχείρημα της Ρουμανίας το οποίο προεκτέθηκε συνοπτικά στις σκέψεις 61 έως 63 της παρούσας απόφασεως, ότι η νομοθετική διαδικασία δεν διεξήχθη σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, εξαιτίας της καθυστερημένης κοινοποιήσεως ορισμένων πληροφοριών και ορισμένων εγγράφων, επισημαίνεται ότι, με τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι δεν διέθετε τις αναγκαίες πληροφορίες για να συμμετάσχει ουσιαστικώς στη διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας. Αντιθέτως, δεν ισχυρίζεται ότι παραβιάσθηκε ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου ούτε ότι οι πληροφορίες ή τα έγγραφα είχαν διαβιβασθεί σε αυτήν με καθυστέρηση.
- 79 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο παρεμβαίνων, δυνάμει του άρθρου 40 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε δίκη ενώπιον του Δικαστηρίου δεν έχει τη δυνατότητα να μεταβάλει το αντικείμενο της διαφοράς, όπως αυτό έχει οριοθετηθεί με τα αιτήματα και τους λόγους ή ισχυρισμούς που έχουν προβάλει οι κύριοι διάδικοι. Επομένως, παραδεκτά είναι μόνον τα επιχειρήματα του παρεμβαίνοντος τα οποία εντάσσονται στο πλαίσιο που έχει καθοριστεί με τα αιτήματα και τους ισχυρισμούς ή λόγους των κύριων διαδίκων (απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2014, Γερμανία κατά Συμβουλίου, C-399/12, EU:C:2014:2258, σκέψη 27).
- 80 Ως εκ τούτου, η επιχειρηματολογία αυτή της Ρουμανίας είναι απορριπτέα.
- 81 Το ίδιο ισχύει και για το επιχείρημα της Ρουμανίας περί παραβάσεως του κανονισμού 1049/2001, καθόσον η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν ισχυρίζεται ούτε ότι υπέβαλε στο Συμβούλιο αίτηση προσβάσεως στα έγγραφα, δυνάμει του κανονισμού 1049/2001, ούτε ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο παρέβησαν τον κανονισμό αυτό.
- 82 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, ο πρώτος και ο δεύτερος ακυρώσεως τους οποίους προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει να απορριφθούν.

Επί του τέταρτου λόγου ακυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 83 Με τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις προβλεπόμενες στην προσβαλλόμενη οδηγία εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών είναι πιθανόν να έχουν για την ίδια αρνητικές συνέπειες σε ορισμένους τομείς και ιδιαιτέρως επαχθές κοινωνικοοικονομικό κόστος. Ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έλαβε υπόψη του αυτές τις επιπτώσεις και το κόστος και, ως εκ τούτου, θεσπίζοντας την προσβαλλόμενη οδηγία, υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα, συνιστάμενο σε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ.
- 84 Η Δημοκρατία της Πολωνίας εκτιμά ότι ο έλεγχος, εκ μέρους του Δικαστηρίου, της αναλογικότητας ενός μέτρου δεν περιορίζεται στα πρόδηλα σφάλματα, αλλά περιλαμβάνει και τη στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων, καθώς και την εκτίμηση της καταλληλότητας των επίδικων μέτρων, της αναγκαιότητάς τους και της ικανότητας των κρατών μελών να προβούν στην εφαρμογή τους. Το Δικαστήριο θα πρέπει επίσης να εξετάζει την ύπαρξη λιγότερο δεσμευτικών λύσεων, τη σχέση μεταξύ κόστους και επιδιωκόμενου σκοπού, καθώς και τις επιλογές πολιτικής που καθιστούν δυνατή τη μείωση της επιβάρυνσης των οικονομικών φορέων.
- 85 Για τους σκοπούς της εξέτασης αυτής, το αναθεωρημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ, στο οποίο αναφέρονται οι αιτιολογικές σκέψεις της προσβαλλομένης οδηγίας, δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως πλαίσιο αναφοράς. Δεν έχει επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη και δεν αποτελεί μέρος της έννομης τάξης της Ένωσης.
- 86 Όσον αφορά το κόστος εφαρμογής της προσβαλλομένης οδηγίας, η Δημοκρατία της Πολωνίας εκτιμά ότι, σε ό, τι την αφορά, ανέρχεται σε περίπου 557 εκατομμύρια ευρώ ετησίως, επιπλέον του κόστους που συνεπάγεται η εφαρμογή της οδηγίας 2008/50. Το εν λόγω κόστος και οι επιπτώσεις από τις εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για τους βιομηχανικούς και μη βιομηχανικούς τομείς, ήτοι των μεταφορών, της γεωργίας και του τομέα της αστικής ιδιωτικής κατοικίας, υπερβαίνουν τα οφέλη που συνεπάγονται οι εθνικές δεσμεύσεις μείωσης.
- 87 Στον τομέα της γεωργίας, άνω των δύο τρίτων των γεωργικών εκμεταλλεύσεων είναι μικρού μεγέθους και θα μπορούσαν να εξαιρεθούν από τα μέτρα για τη μείωση των εκπομπών αμμωνίας, βάσει του παραρτήματος III, μέρους 2, σημείου Γ, της προσβαλλομένης οδηγίας. Ως εκ τούτου, το ένα τρίτο των εθνικών γεωργικών εκμεταλλεύσεων καλείται να αναλάβει όλο το βάρος των σχετικών μέτρων. Στον τομέα των μεταφορών, ο πολωνικός στόλος αυτοκινήτων αποτελείται, ως επί το πλείστον, από οχήματα ηλικίας άνω των δέκα ετών. Η αντικατάστασή τους θα οδηγούσε σε εκτιμώμενο κόστος μεταξύ 1,3 και 3,9 δισεκατομμυρίων ευρώ, δίχως τα προβλεπόμενα επίπεδα μείωσης των εκπομπών να δύνανται να επιτευχθούν με το συγκεκριμένο μέτρο. Το κόστος για την αντικατάσταση των συσκευών οικιακής θέρμανσης θα ανέλθει σε περίπου 12,7 δισεκατομμύρια ευρώ για το σύνολο της χώρας. Επιπλέον, η εγκατάλειψη του άνθρακα, που είναι η φθηνότερη πηγή ενέργειας, θα αυξήσει κατά πολύ τις τιμές της ενέργειας.
- 88 Έχοντας υπόψη τη διάρθρωση των συγκεκριμένων τομέων, η μείωση των εκπομπών δυνάμει της προσβαλλομένης οδηγίας πλήττει περισσότερο τα άτομα με χαμηλά εισοδήματα. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι δεν θα έχει τη δυνατότητα να κατανείμει το βάρος αυτό και σε άλλα άτομα. Ειδικότερα, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως αποκλείουν τη μετακύλιση της ευθύνης στις μεγάλες γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Απειλείται, επομένως, η ανταγωνιστικότητα των μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

- 89 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Πολωνίας θεωρεί ότι οι εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών, καθώς και η σύντομη προθεσμία για την υλοποίησή τους υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη της Ένωσης στόχου. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών να ορίσουν, ήδη από το 2025, ενδεικτικά επίπεδα εκπομπών με γραμμική πορεία μείωσης, βάσει των δεσμεύσεών τους για μείωση των εκπομπών, αφενός, για το 2020 και, αφετέρου, για το 2030. Ένας μηχανισμός σταδιακής εκπλήρωσης των δεσμεύσεων μεταξύ των ετών 2030 και 2035 θα μπορούσε να εξεταστεί και θα καθιστούσε δυνατή την κατανομή του κόστους προοδευτικά. Το εν λόγω κόστος θα μπορούσε, εξάλλου, να αποδειχθεί λιγότερο υψηλό, δεδομένου ότι τα επίπεδα τιμών των τεχνολογιών ενδέχεται με την πάροδο του χρόνου να βαίνουν μειούμενα.
- 90 Επίσης, ο δεσμευτικός χαρακτήρας του προβλεπόμενου στην προσβαλλόμενη οδηγία χρονοδιαγράμματος αντιβαίνει στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι οι οδηγίες αφήνουν στα κράτη μέλη την επιλογή του τύπου και των μέσων για την εφαρμογή τους.
- 91 Ο μηχανισμός ευελιξίας τον οποίο προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 3, της προσβαλλομένης οδηγίας δεν μετριάξει την έκταση των εθνικών δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του μηχανισμού αυτού είναι, κατά την προσφεύγουσα, υπερβολικά περιοριστικές.
- 92 Η εξέταση της αναλογικότητας της προσβαλλομένης οδηγίας καταδεικνύει, επιπλέον, ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας θα επιβαρυνθεί περισσότερο σε σχέση με τα άλλα κράτη μέλη. Όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών αμμωνίας, ο στόχος που αφορά τη Δημοκρατία της Πολωνίας είναι μείωση των εκπομπών αυτών κατά 17 %, ενώ, κατά μέσο όρο, σε επίπεδο Ένωσης, κυμαίνεται γύρω στο 13 %. Όσον αφορά τα λεπτά αιωρούμενα σωματίδια (ΑΣ_{2,5}), η Δημοκρατία της Πολωνίας θα πρέπει να πετύχει μείωση κατά 58 % σε σύγκριση με τον μέσο όρο της τάξεως του 27 %. Βεβαίως, οι δυνατότητες μείωσης των εκπομπών στην Πολωνία είναι μεγάλες. Τούτο, όμως, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τις δυσανάλογες δεσμεύσεις που βαρύνουν το συγκεκριμένο κράτος μέλος.
- 93 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν ότι αυτός ο λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 94 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με την οικεία ρύθμιση θεμιτών σκοπών και να μην υπερβαίνουν τα όρια του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών, εξυπακουμένου ότι, εφόσον υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσότερων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές και ότι οι προκαλούμενες δυσχέρειες δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 78, καθώς και της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 206).
- 95 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης της εν λόγω αρχής, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει, όταν πρόκειται για περίπλοκο τεχνικό και διαρκώς εξελισσόμενο πλαίσιο, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως ως προς την αξιολόγηση άκρως πολύπλοκων πραγματικών στοιχείων επιστημονικού και τεχνικού χαρακτήρα προκειμένου να καθορίσει τη φύση και την έκταση των μέτρων που λαμβάνει, ενώ ο έλεγχος του δικαστή της Ένωσης περιορίζεται στην εξέταση του ζητήματος αν η άσκηση της εξουσίας αυτής μαρτυρεί πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή ακόμη αν ο νομοθέτης της Ένωσης υπερέβη προδήλως τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως την οποία διαθέτει. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ο δικαστής της Ένωσης δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική του εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων

επιστημονικής και τεχνικής φύσεως την εκτίμηση του νομοθέτη στον οποίο η Συνθήκη έχει αναθέσει την αποστολή αυτή (απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 150).

- 96 Κατόπιν των προεκτεθέντων, πρέπει να κριθεί αν, με τη θέσπιση των προβλεπόμενων στην προσβαλλόμενη οδηγία μέτρων, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει υποπέσει σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως και αν τα εντεύθεν απορρέοντα μειονεκτήματα για ορισμένους επιχειρηματίες δεν έχουν κανένα κοινό μέτρο σύγκρισης προς τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 170).
- 97 Όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 1 της προσβαλλομένης οδηγίας, παρά την πρόοδο που έχει ήδη σημειωθεί στην Ένωση όσον αφορά τις ανθρωπογενείς εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων και την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρές επιπτώσεις και σοβαροί κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 8, η εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας από τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα που καθορίζονται στην ενωσιακή νομοθεσία και της προόδου προς τον μακροπρόθεσμο στόχο της Ένωσης για εξασφάλιση επιπέδων ποιότητας του αέρα σύμφωνων προς τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές που έχει δημοσιεύσει η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (ΠΟΥ).
- 98 Η ως άνω οδηγία προβλέπει, όπως καθίσταται σαφές στο άρθρο 1, παράγραφος 1, και στο άρθρο 4 αυτής, διάφορα μέτρα που καθιστούν δυνατή τη μετάβαση προς επίπεδα ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα τα οποία δεν θα προκαλούν σημαντικές επιπτώσεις ή κινδύνους στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον, όπως μεταξύ άλλων, τη μείωση των εκπομπών σε δύο στάδια, για την περίοδο από 2020 έως και 2029 και από το έτος 2030 και εφεξής.
- 99 Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 7 της προσβαλλομένης οδηγίας, οι εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για την περίοδο μεταξύ των ετών 2020 και 2029, οι οποίες περιλαμβάνονται στο παράρτημα II, θα δώσουν τη δυνατότητα στην Ένωση να τηρήσει τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών και της Ένωσης. Συγκεκριμένα, οι δεσμεύσεις αυτές είναι πανομοιότυπες με εκείνες που προβλέπονται στο αναθεωρημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ το οποίο, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 11 της παρούσας αποφάσεως, εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ένωσης με την απόφαση 2017/1757.
- 100 Επιπλέον, όπως προκύπτει από την εκτίμηση επιπτώσεων, οι εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για την περίοδο μεταξύ των ετών 2020 και 2029 θα μπορούσαν να επιτευχθούν εάν η ισχύουσα από το 2012 νομοθεσία της Ένωσης για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα είχε εφαρμοστεί πλήρως.
- 101 Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική σκέψη 14 της προσβαλλομένης οδηγίας, οι εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών οι οποίες προβλέπονται για το έτος 2030 και εφεξής βασίζονται, μεταξύ άλλων, στις εκτιμώμενες δυνατότητες μείωσης κάθε κράτους μέλους, στην τεχνική εξέταση των διαφορών μεταξύ των εθνικών προβλέψεων και εκείνων της ΘΣΑΡ 16, καθώς και στον πολιτικό στόχο να διατηρηθεί η συνολική μείωση των επιπτώσεων στην υγεία έως το έτος 2030, σε σύγκριση με το 2005, όσο το δυνατόν εγγύτερα στην πρόταση οδηγίας.
- 102 Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, το άρθρο 4, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 αυτής, προβλέπει έναν μηχανισμό για να εξασφαλιστεί μια απτή πρόοδος προκειμένου να επιτευχθούν τα απαιτούμενα επίπεδα μείωσης των εκπομπών για το έτος 2030. Η διάταξη αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα ώστε οι παραγόμενες εθνικές εκπομπές για το 2025 να αντιστοιχούν σε επίπεδα που προσδιορίζονται με βάση γραμμική πορεία μείωσης μεταξύ των δεσμεύσεων τους για το έτος 2020 και των αντίστοιχων για το έτος 2030. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η προσβαλλόμενη οδηγία συμβάλλει στη σταδιακή και διαρκή μείωση των εκπομπών.

- 103 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, δεν προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη επιβάλλοντας στα κράτη μέλη την υποχρέωση να περιορίσουν τουλάχιστον τις ετήσιες ανθρωπογενείς εκπομπές διοξειδίου του θείου, οξειδίων του αζώτου, πτητικών οργανικών ενώσεων εκτός του μεθανίου, αμμωνίας και λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων σύμφωνα με τις μνημονευόμενες στο παράρτημα II της προσβαλλομένης οδηγίας εθνικές δεσμεύσεις τους για μείωση των εκπομπών για την περίοδο μεταξύ των ετών 2020 και 2029 και από το 2030 και εφεξής.
- 104 Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από την επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας, σύμφωνα με την οποία είναι δυσανάλογες για την ίδια οι δυσμενείς συνέπειες από την τήρηση των δεσμεύσεων αυτών στους τομείς της γεωργίας και των μεταφορών, καθώς και για τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα.
- 105 Συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι, όπως ορθώς υποστηρίζουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ούτε ο επιμερισμός του κόστους για την υλοποίηση των δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών, ούτε η πηγή χρηματοδότησής τους έχουν καθοριστεί στην προσβαλλόμενη οδηγία, όπως προκύπτει από την αιτιολογική της σκέψη 19.
- 106 Εξάλλου, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση ενός κράτους μέλους, όταν η πράξη της Ένωσης έχει αντίκτυπο σε όλα τα κράτη μέλη και απαιτεί την εξισορρόπηση των διαφόρων εμπλεκόμενων συμφερόντων, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών της πράξεως αυτής. Ως εκ τούτου, η αναζήτηση τέτοιας ισορροπίας με γνώμονα όχι την ιδιαίτερη κατάσταση ενός και μόνο κράτους μέλους, αλλά την κατάσταση του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης, δεν μπορεί, από μόνη της, να εκληφθεί ως αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 167).
- 107 Συναφώς, όπως συνάγεται από τις σκέψεις 32 έως 40 της παρούσας αποφάσεως, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν παρέλειψαν να λάβουν δεόντως υπόψη το κοινωνικοοικονομικό κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή της οδηγίας, ιδίως όσον αφορά τη Δημοκρατία της Πολωνίας. Τουναντίον, βάσει του συνόλου των πληροφοριών που τα εν λόγω θεσμικά όργανα είχαν στη διάθεσή τους, κρίθηκε ότι το κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή της οδηγίας ήταν σημαντικά χαμηλότερο σε σύγκριση με τα κοινωνικοοικονομικά οφέλη τα οποία απορρέουν από αυτήν. Τα οφέλη συνίστανται, παραδείγματος χάριν, στη μείωση του κόστους της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, στη βελτίωση της παραγωγικότητας, στη μείωση των ζημιών στα κτίρια, σε αφθονότερες συγκομιδές και στην αύξηση του προσδόκιμου υγιούς ζωής.
- 108 Περαιτέρω, η οδηγία, καθίσταται σαφές στις αιτιολογικές σκέψεις 9 και 10 αυτής, επιδιώκει την επίτευξη, με οικονομικά αποδοτικό τρόπο, των οριζόμενων στη νομοθεσία της Ένωσης στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και συμβάλλει στη μείωση των δαπανών για την υγεία οι οποίες σχετίζονται με την ατμοσφαιρική ρύπανση στην Ένωση, μέσω της βελτίωσης της ευεξίας των πολιτών της.
- 109 Όπως προκύπτει από τη σκέψη 34 της παρούσας αποφάσεως, η εκτίμηση αντίκτυπου κάνει λόγο για το κόστος και τα οφέλη που συνδέονται αντιστοίχως με πέντε στρατηγικές επιλογές πολιτικής. Όπως επιβεβαιώθηκε από το Συμβούλιο, προκρίθηκε η επονομαζόμενη επιλογή πολιτικής «6Γ». Από το παράρτημα δε 7 της εκτίμησης επιπτώσεων συνάγεται ειδικότερα ότι η συγκεκριμένη επιλογή ήταν, από πλευράς κόστους και οφέλους, εκείνη της οποίας η εφαρμογή θα μπορούσε να αποφέρει το μεγαλύτερο δυνατό καθαρό όφελος. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η επιλογή πολιτικής 6Γ προέβλεπε τον ορισμό γενικής δέσμευσης για μείωση των εκπομπών για το 2025 στο 75 % της μείωσης της διαφοράς (gap closure) σε σύγκριση με τις κατευθυντήριες γραμμές του ΠΟΥ σχετικά με τις επιπτώσεις των λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων (ΑΣ_{2,5}) στην ανθρώπινη υγεία.

- 110 Όπως εξάλλου επισημαίνει η Επιτροπή, η πρόταση οδηγίας στόχευε σε λιγότερο φιλόδοξη μείωση της διαφοράς της τάξεως του 67 % για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, ήτοι μέχρι το 2030, το οποίο θεωρήθηκε πιθανό να μειώσει, αφενός, την επιβάρυνση κόστους κατά 40 % για τους δύο πλέον σχετικούς τομείς, δηλαδή εκείνους της γεωργίας και της διύλισης, και, αφετέρου, το συνολικό κόστος που συνδέεται με τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης κατά 25 % σε σύγκριση με το κόστος που παρουσιάζεται στην εκτίμηση επιπτώσεων.
- 111 Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, τα συνολικά επίπεδα των δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών μειώθηκαν περαιτέρω, γεγονός το οποίο η ίδια η Δημοκρατία της Πολωνίας αναγνώρισε στο δικόγραφο της προσφυγής της. Ειδικότερα, όπως επιβεβαίωσε και η Επιτροπή, η πρόταση οδηγίας προέβλεπε, από το 2030 και εφεξής, έναν γενικό στόχο μείωσης των πρόωρων θανάτων λόγω της κακής ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στην Ευρώπη κατά 52 % σε σχέση με τον αριθμό των αντίστοιχων θανάτων που διαπιστώθηκαν κατά τη διάρκεια του 2005. Κατά τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου, ο στόχος αυτός μειώθηκε σε 49,6 %. Σε αυτή τη βάση, το Κοινοβούλιο ενέκρινε, στις 23 Νοεμβρίου 2016, τη θέση του σχετικά με την πρόταση οδηγίας, την οποία το Συμβούλιο κύρωσε στις 8 Δεκεμβρίου 2016.
- 112 Επιπλέον, από το κεφάλαιο 6 και το παράρτημα 8 της εκτίμησης επιπτώσεων συνάγεται ότι η ανά κράτος μέλος κατανομή των προσπαθειών δεν είναι κατάφωρα άνιση. Προκειμένου, βεβαίως, να επιτευχθούν οι στόχοι που καθορίστηκαν με την επιλογή πολιτικής 6Γ, προβλέφθηκαν επένδψεις που αντιστοιχούν στη Σουηδία στο 0,003 % του ΑΕΠ, στη δε Βουλγαρία στο 0,168 % του ΑΕΠ. Πλην όμως, η διαφορά αυτή αντικατοπτρίζει τόσο τα διαφορετικά επίπεδα του ΑΕΠ εντός της Ένωσης όσο και τις προσπάθειες που ήδη καταβάλλονται σε ορισμένα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο ορθώς επισημαίνει, συναφώς, ότι η σύνδεση μεταξύ των ιστορικών επιπέδων των εκπομπών και του επιπέδου των απαιτούμενων βάσει της προσβαλλομένης οδηγίας προσπαθειών είναι σύμφωνη προς την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».
- 113 Κατά τα λοιπά, αρκεί να επισημανθεί ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας περιορίζεται να επικρίνει το υψηλό κόστος που προκύπτει από τις εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα οφέλη για τα οποία γίνεται λόγος στη σκέψη 107 της παρούσας αποφάσεως. Δεν αποδεικνύει επίσης ότι οι συγκεκριμένες δεσμεύσεις βαίνουν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της προσβαλλομένης οδηγίας, ούτε προσκομίζει στοιχεία από τα οποία να συνάγεται ότι λιγότερο επαχθείς δεσμεύσεις θα καθιστούσαν δυνατή την επίτευξη των στόχων αυτών.
- 114 Οι αιτιάσεις της Δημοκρατίας της Πολωνίας σε σχέση με την επιλογή του έτους 2030 ως ημερομηνία έναρξης της αύξησης των επιπέδων μείωσης των εκπομπών πρέπει να απορριφθούν για τους ίδιους με τους προαναφερθέντες στη σκέψη 113 της παρούσας αποφάσεως λόγους. Ειδικότερα, το γεγονός ότι η μετάθεση της ημερομηνίας αυτής καθιστά δυνατή τη διαχρονική κατανομή του κόστους δεν επαρκεί για να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η επιλογή του νομοθέτη της Ένωσης συνεπάγεται προδήλως δυσανάλογες συνέπειες σε βάρος του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Το αυτό ισχύει και για την παραδοχή ότι το κόστος των τεχνολογιών που καθιστούν δυνατή τη μείωση των προβλεπόμενων στην προσβαλλόμενη οδηγία εκπομπών θα μπορούσε να μειωθεί με την πάροδο του χρόνου.
- 115 Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν *mutatis mutandis* και για το επιχείρημα ότι η υποχρέωση μείωσης των εκπομπών σύμφωνα με μια γραμμική πορεία μείωσης, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της προσβαλλομένης οδηγίας, συνιστά δυσανάλογη πρόσθετη επιβάρυνση για τη Δημοκρατία της Πολωνίας. Η τελευταία δεν παρέχει κανένα στοιχείο που να στηρίζει το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης της Ένωσης υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα, αποφασίζοντας τη θέσπιση ενός μηχανισμού σταδιακής μείωσης των εκπομπών από τα προβλεπόμενα για το 2020 επίπεδα για να είναι δυνατόν να εξασφαλιστεί μια απτή πρόοδος ώστε να επιτευχθεί η μετάβαση προς τα επίπεδα που προβλέπονται για την περίοδο μετά το έτος 2030.

- 116 Εξάλλου, όσον αφορά την επιχειρηματολογία κατά την οποία η υποχρέωση σταδιακής μείωσης περιορίζει σε υπερβολικό βαθμό τα περιθώρια δράσης των κρατών μελών, λαμβανομένης υπόψη της ίδιας της νομικής φύσεως των οδηγιών, όπως συνάγεται από το άρθρο 288 ΣΛΕΕ, αρκεί η διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη οδηγία προβλέπει, ασφαλώς, δεσμευτικές υποχρεώσεις, πλην όμως αφήνει στα κράτη μέλη την επιλογή των μέσων για την επίτευξή τους. Εν πάση περιπτώσει, ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας αφορά την αναλογικότητα της προσβαλλομένης οδηγίας και όχι παράβαση του άρθρου 296, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, σχετικά με τις νομικές πράξεις της Ένωσης.
- 117 Στο μέτρο που η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη οδηγία επιβάλλει σε αυτή μεγαλύτερη επιβάρυνση σε σύγκριση με τα λοιπά κράτη μέλη, επιδιώκεται, στην πραγματικότητα, στοιχειοθετηθεί παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών η οποία πρέπει να εξετασθεί στο πλαίσιο του πέμπτου λόγου ακυρώσεως.
- 118 Υπό το πρίσμα όλων των προεκτεθέντων, ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του πέμπτου λόγου ακυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 119 Με τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει παραβίαση των αρχών της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών και της ισόρροπης ανάπτυξης, με την αιτιολογία ότι οι εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών οι οποίες προβλέπονται στην προσβαλλόμενη οδηγία καθορίστηκαν χωρίς να ληφθεί υπόψη η κοινωνικοοικονομική κατάσταση, η τεχνολογική εξέλιξη και το κόστος υλοποίησης των εν λόγω δεσμεύσεων στα διάφορα κράτη μέλη και περιφέρειες της Ένωσης.
- 120 Προς στήριξη του λόγου αυτού, η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ και του άρθρου 191 ΣΛΕΕ, τα οποία αφορούν, αντιστοίχως, την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών, και παραπέμπει, συναφώς, στην απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, EU:C:1998:352, σκέψεις 36 και 37). Με την απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι όλοι οι στόχοι, οι αρχές και τα κριτήρια που προβλέπει το άρθρο 191 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρείται ότι έχουν την ίδια σημασία και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο μέτρο του δυνατού. Τα άρθρα 37 και 51 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) επιβάλλουν επίσης να τηρείται η αρχή της ισόρροπης ανάπτυξης κατά την κατάρτιση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης.
- 121 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, για την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών, δεν αρκεί να ληφθούν υπόψη τα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα σε ένα κράτος μέλος κατά τρόπο επιλεκτικό, ελλιπή και απλουστευτικό. Η προσβαλλόμενη οδηγία δεν προβαίνει ούτε σε στάθμιση συμφερόντων, ήτοι μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος, αφενός, και της οικονομικής ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών της Ένωσης, αφετέρου. Αντιθέτως, υπάρχει ο κίνδυνος να επιφέρει μείωση της ανταγωνιστικότητας, να οδηγήσει σε πτώση του βιοτικού επιπέδου και να αυξήσει τα επίπεδα φτώχειας στην Πολωνία, πράγμα που θα ήταν αντίθετο με την πολιτική συνοχής της Ένωσης.
- 122 Εξάλλου, στην Πολωνία, το κόστος υλοποίησης των εθνικών δεσμεύσεων για μείωση των εκπομπών θα ανέλθει σε περίπου 543 εκατομμύρια ευρώ ετησίως. Η εκτίμηση αυτή είναι παραπλήσια με την εκτίμηση στην οποία προέβη το IIASA το 2015, όπου γινόταν λόγος για 557 εκατομμύρια ευρώ ετησίως, ποσό που αντιστοιχεί στο ένα τέταρτο περίπου του συνολικού κόστους για την υλοποίηση των δεσμεύσεων εντός της Ένωσης. Το ποσό δε αυτό προστίθεται, κατά την προσφεύγουσα, στο κόστος για την εφαρμογή της οδηγίας 2008/50. Καίτοι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αμφισβητεί την ανάγκη μείωσης των εκπομπών στις οποίες αναφέρεται η προσβαλλόμενη οδηγία, θεωρεί

εντούτοις ότι η εφαρμογή της συνεπάγεται δυσανάλογη επιβάρυνση σε ό, τι την αφορά, καθόσον το σχετικό κόστος για την Πολωνία ανέρχεται σε σχεδόν 15 ευρώ ανά μήνα και ανά κάτοικο, ενώ, για τα ευημερούντα κράτη μέλη, όπως το Βασίλειο της Ισπανίας, τη Γαλλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, το συγκεκριμένο κόστος είναι χαμηλότερο των 3 ευρώ.

- 123 Η δυσανάλογη αυτή επιβάρυνση καταδεικνύει ότι το κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή της προσβαλλομένης οδηγίας δεν έχει συνεκτιμηθεί στη μεθοδολογία για τον καθορισμό των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών. Τα ιστορικά επίπεδα των σχετικών εκπομπών στην Πολωνία δεν θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν το δυσανάλογο κόστος, το οποίο, εν πάση περιπτώσει, αντιβαίνει στην αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Η θεώρηση των ιστορικών επιπέδων ως επιπέδων αναφοράς παραβλέπει, άλλωστε, κατά την προσφεύγουσα, την ήδη επί πολλά έτη σημαντική βελτίωση της ποιότητας του αέρα στο εν λόγω κράτος μέλος.
- 124 Εξάλλου, οι αιτιολογικές σκέψεις 9 και 13 της προσβαλλομένης οδηγίας αντιτίθενται στην επιβολή δεσμεύσεων που θα είχαν ως αποτέλεσμα δυσανάλογες δαπάνες. Το σημείο 84 της απόφασης 1386/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2013, σχετικά με ένα γενικό ενωσιακό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον έως το 2020 «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας» (ΕΕ 2013, L 354, σ. 171), επιβεβαιώνει τη διαπίστωση αυτή.
- 125 Περαιτέρω, η εκτίμηση επιπτώσεων δεν έχει λάβει δεόντως υπόψη τις συνέπειες της προερχομένης από τρίτες χώρες διασυνοριακής ρύπανσης, ιδίως δε δεδομένου ότι τα σχετικά δεδομένα που παρασχέθηκαν από την Ουκρανία και τη Δημοκρατία της Λευκορωσίας ήταν ελλιπή. Πλην όμως, υπάρχει κίνδυνος η διασυνοριακή ρύπανση να υπονομεύσει τις προσπάθειες που καταβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας προκειμένου να εκπληρώσει τις απορρέουσες από την προσβαλλόμενη οδηγία δεσμεύσεις της, γεγονός το οποίο θα οδηγούσε σε άνιση μεταχείριση των κρατών μελών που συνορεύουν με τρίτες χώρες σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη και θα αντέβαινε στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».
- 126 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν την απόρριψη του πέμπτου λόγου ακυρώσεως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 127 Με τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει κατ' ουσίαν, πρώτον, ότι το κόστος εφαρμογής της προσβαλλομένης οδηγίας είναι σημαντικά μεγαλύτερο στην Πολωνία σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη. Η εν λόγω απόκλιση είναι δυσανάλογη και αντίθετη προς την αρχή της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, στο άρθρο 191, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 37 του Χάρτη. Οι δύο τελευταίες αυτές διατάξεις απαιτούν, μεταξύ άλλων, να συνεκτιμάται η ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη των περιφερειών της Ένωσης.
- 128 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 191, παράγραφος 2, της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος πρέπει να αποβλέπει σε «υψηλό επίπεδο προστασίας», λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 3, παράγραφος 3, της ΣΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση εργάζεται, μεταξύ άλλων, για ένα «υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος» (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, σκέψη 42).
- 129 Το δε άρθρο 37 του Χάρτη προβλέπει ότι «υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης».

- 130 Το άρθρο 52, παράγραφος 2, του Χάρτη ορίζει ότι τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον Χάρτη και θεμελιώνονται στις διατάξεις των Συνθηκών ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτές. Τούτο ισχύει ως προς το άρθρο 37 του Χάρτη, το οποίο ερείδεται, κατ' ουσίαν, στο άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και στα άρθρα 11 και 191 ΣΛΕΕ (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, σκέψη 62).
- 131 Κατά συνέπεια, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με τον Χάρτη πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των προϋποθέσεων και των ορίων που απορρέουν από το άρθρο 191 ΣΛΕΕ.
- 132 Μολονότι δεν αμφισβητείται ότι το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επιτάσσει να αποβλέπει η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος σε υψηλό επίπεδο προστασίας, ένα τέτοιο επίπεδο προστασίας, για να συνάδει προς τη διάταξη αυτή, δεν πρέπει κατ' ανάγκην να είναι το υψηλότερο δυνατό από τεχνική άποψη (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, σκέψη 44).
- 133 Ειδικότερα, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ προβλέπει σειρά στόχων, αρχών και κριτηρίων που ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει να τηρεί στο πλαίσιο εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής (πρβλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, σκέψη 36).
- 134 Συγκεκριμένα, από το άρθρο 191, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ συνάγεται ότι, κατά την εκπόνηση της πολιτικής της στον τομέα του περιβάλλοντος, η Ένωση λαμβάνει υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα, τις συνθήκες του περιβάλλοντος στις διάφορες περιοχές της Ένωσης, τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορούν να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία δράσης, καθώς και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της.
- 135 Ωστόσο, τόσο λόγω της ανάγκης εξισορροπήσεως ορισμένων από τους στόχους και τις αρχές που προαναφέρθηκαν, όσο και λόγω της περίπλοκης εφαρμογής των κριτηρίων, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει κατ' ανάγκη να περιορίζεται στην εξέταση του ζητήματος αν ο νομοθέτης της Ένωσης υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 191 ΣΛΕΕ (αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, σκέψη 37, καθώς και της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, σκέψη 46).
- 136 Όπως συνάγεται, ειδικότερα, από τις σκέψεις 32 έως 40 της παρούσας αποφάσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε την προσβαλλόμενη οδηγία λαμβάνοντας υπόψη σειρά δεδομένων, μεταξύ των οποίων, ιδίως, πληροφορίες σχετικά με το κόστος εφαρμογής της σε κάθε κράτος μέλος, καθώς και τα οφέλη που συνεπάγεται. Έχει επίσης προβεί σε επιλογή μεταξύ περισσότερων επιλογών πολιτικής προκειμένου να επιλέξει εκείνη που θα μπορούσε να αποφέρει το μεγαλύτερο δυνατό καθαρό όφελος.
- 137 Επιπλέον, όπως ήδη αναφέρθηκε, ειδικότερα, στις σκέψεις 101 και 112 της παρούσας αποφάσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης έλαβε δεόντως υπόψη τις δυνατότητες μείωσης των εκπομπών σε κάθε κράτος μέλος και επεδίωξε να υπάρξει ισορροπημένη κατανομή των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών.
- 138 Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο νομοθέτης της Ένωσης εκπλήρωσε την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 191, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, βάσει των διαθέσιμων επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων, συνεκτίμησε πράγματι την ισόρροπη ανάπτυξη της Ένωσης και των περιφερειών της, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη το κόστος για την εφαρμογή της προσβαλλομένης οδηγίας σε κάθε κράτος μέλος και τα οφέλη που θα μπορούσαν να προκύψουν από αυτήν.
- 139 Η διαπίστωση αυτή επιρρωννύεται από την υπομνησθείσα στη σκέψη 106 της παρούσας αποφάσεως νομολογία, σύμφωνα με την οποία η επιδίωξη από τον νομοθέτη της Ένωσης μιας τέτοιας ισορροπίας, με γνώμονα όχι την ιδιαίτερη κατάσταση ενός μόνον κράτους μέλους αλλά όλων των κρατών μελών, δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

- 140 Η Δημοκρατία της Πολωνίας διατείνεται, δεύτερον, ότι ορισμένοι κοινωνικοοικονομικοί τομείς και ορισμένες από τις περιφέρειές της, όπως ο τομέας της γεωργίας και οι αγροτικές περιοχές, θα επηρεαστούν ιδιαίτερα από τις οικονομικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τις εθνικές δεσμεύσεις για μείωση των εκπομπών. Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 105 της παρούσας αποφάσεως, ούτε η κατανομή του κόστους για την υλοποίηση των εν λόγω δεσμεύσεων ούτε η πηγή χρηματοδότησής τους προσδιορίζονται στην προσβαλλόμενη οδηγία, ο καθορισμός των οποίων εναπόκειται στα κράτη μέλη.
- 141 Εξάλλου, το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας συγκαταλέγεται μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία θα πρέπει, προκειμένου να τηρήσουν τις βάσει της προσβαλλομένης οδηγίας δεσμεύσεις τους, να προβούν στις πλέον σημαντικές οικονομικές επενδύσεις, δεν σημαίνει από μόνο του ότι η οδηγία αυτή επιβάλλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, ή στις εντός του εδάφους του περιφέρειες, δυσανάλογη επιβάρυνση.
- 142 Όσον αφορά, τρίτον, το επιχείρημα που αντλείται από την προβαλλόμενη μη συνεκτίμηση της διασυννοριακής ρύπανσης, αρκεί η διαπίστωση ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν παρέχει στοιχεία προς στήριξη των αιτιάσεών της. Συγκεκριμένα, το εν λόγω κράτος μέλος δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους η διασυννοριακή ρύπανση έχει καθοριστικές επιπτώσεις επί των προβλεπομένων στην προσβαλλόμενη οδηγία εκπομπών οι οποίες παράγονται στο έδαφος της Πολωνίας και, ως εκ τούτου, επί του καθορισμού των δεσμεύσεών της για μείωση των εκπομπών αυτών.
- 143 Ειδικότερα, από το άρθρο 1, παράγραφος 1, και από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της προσβαλλομένης οδηγίας συνάγεται ότι η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται στις εκπομπές των ρύπων που αναφέρονται στο παράρτημα I «από όλες τις πηγές στο έδαφος των κρατών μελών» και καθορίζει τις δεσμεύσεις των κρατών μελών για μείωση των εκπομπών αυτών. Όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας αυτής, οι εν λόγω δεσμεύσεις για το 2030 και εφεξής βασίζονται στις εκτιμώμενες δυνατότητες μείωσης κάθε κράτους μέλους και στον πολιτικό στόχο να μειωθούν οι επιπτώσεις της ρύπανσης στην υγεία.
- 144 Όσον αφορά τον ισχυρισμό της ότι η διασυννοριακή ρύπανση θα υπονόμει τις προσπάθειές της στο πλαίσιο της προσβαλλομένης οδηγίας, η Δημοκρατία της Πολωνίας ουδεμία παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως αποδεικνύει, καθόσον δεν προβάλλει κανένα στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού που να επιτρέπει να εκτιμηθεί, εν πάση περιπτώσει, η βασιμότητα αυτού.
- 145 Από τις ανωτέρω σκέψεις συνάγεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 191 ΣΛΕΕ.
- 146 Για τους ίδιους λόγους, πρέπει να απορριφθεί η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας, σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη οδηγία παραβιάζει την αρχή της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών.
- 147 Επομένως, ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό του.
- 148 Εφόσον κανένας από τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη της προσφυγής της δεν είναι βάσιμος, η υπό κρίση προσφυγή πρέπει ως εκ τούτου να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 149 Το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου προβλέπει ότι ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζήτησαν να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα η Δημοκρατία της Πολωνίας, η οποία και ηττήθηκε, πρέπει αυτή να φέρει, εκτός από τα δικά της έξοδα, και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν τα εν λόγω δύο θεσμικά όργανα.

150 Σύμφωνα με το άρθρο 140, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, η Ουγγαρία, η Ρουμανία καθώς και η Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή.
- 2) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 3) Η Ουγγαρία, η Ρουμανία καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

(υπογραφές)