



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2018. június 21.*

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2015/1814 határozat – A jogalap meghatározása – Az aktus hatásainak figyelembevétel – Hiány – Az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése – Az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontja – A tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedések – A lojális együttműködés elve – EUSZ 15. cikk – Az Európai Tanács hatáskörei – A jogbiztonság elve és a bizalomvédelem elve – Az arányosság elve – Hatásvizsgálat”

A C-5/16. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2016. január 4-én

a **Lengyel Köztársaság** (képviselik: B. Majczyna és K. Rudzińska, meghatalmazotti minőségben, segítők: I. Tatarewicz ekspert)

felperesnek

az **Európai Parlament** (képviselik: Tamás A. és A. Pospíšilová Padowska, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: M. Simm, A. Sikora és K. Pleśniak, meghatalmazotti minőségben)

alperesek ellen,

támogatják őket:

a **Dán Királyság** (képviselik: M. Wolff, J. Nymann-Lindgren és C. Thorning, meghatalmazotti minőségben),

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviseli: T. Henze, meghatalmazotti minőségben),

a **Spanyol Királyság** (képviselik: A. Gavela Llopis és M.A. Sampol Pucurull, meghatalmazotti minőségben),

a **Francia Köztársaság** (képviselik: D. Colas, G. de Bergues, J. Trabant T. Deleuil és S. Ghiandoni, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviselik: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren és L. Swedenborg, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: lengyel.

az **Európai Bizottság** (képviselik: K. Herrmann, A.C. Becker, E. White és K. Mifsud-Bonnici, meghatalmazotti minőségben),

beavatkozó felek,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, A. Tizzano, a Bíróság elnökhelyettese, a második tanács bírójaként eljárva, A. Rosas (előadó), C. Toader és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. július 11-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2017. november 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében a Lengyel Köztársaság az üvegházhatású gázok uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról szóló, 2015. október 6-i (EU) 2015/1814 európai parlamenti és tanácsi határozat (HL 2015. L 264., 1. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri a Bíróságtól.

Jogi háttér

A 2003/87 irányelv

- 2 A 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 140., 63. o.) módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2003. L 275., 32. o.; a továbbiakban: 2003/87 irányelv) az EK 175. cikk (1) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése) alapján fogadták el.
- 3 A 2003/87/EK irányelv létrehozta az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek európai uniós szintű kereskedelmi rendszerét (a továbbiakban: ETS).
- 4 Az ETS 2005. január 1-je óta az Európai Gazdasági Térség összes államában működik, és az üvegházhatást okozó gázkibocsátásnak hozzávetőleg 45%-át fedi le. Ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében a jelenleg is folyamatban lévő harmadik kereskedési időszak 2013-tól 2020-ig 8 évre terjed ki (a továbbiakban: harmadik kereskedési időszak).

5 A 2003/87 irányelv (5) és (22) preambulumbekzdése kimondja:

„(5) A Közösség és tagállamai megegyeztek abban, hogy a Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott, az emberi eredetű kibocsátások csökkentésére vonatkozó kötelezettségeiket közösen teljesítik, [az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i] 2002/358/EK tanácsi határozatban [(HL 2002. L 130., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.)] foglaltaknak megfelelően. Ezen irányelv célja, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac létrehozásával hozzájáruljon az Európai Közösség és tagállamai által vállalt kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez, a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett.

[...]

(22) Ezen irányelv összhangban áll az Egyesült Nemzetek Éghajlat-változási Keretegyezményével és a Kiotói Jegyzőkönyvvel. Ezen irányelvet e terület fejleményeinek tükrében, valamint az irányelv végrehajtása során nyert tapasztalatok és az üvegházhatású gázok kibocsátásának nyomon követése területén elért eredmények figyelembevételére érdekében kell felülvizsgálni.”

6 Ezen irányelv „Tárgy” című 1. cikke értelmében:

„Ez az irányelv az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében létrehozza a Közösségben az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét [...].

Ez az irányelv rendelkezik továbbá arról, hogy a veszélyes éghajlatváltozás elkerüléséhez tudományos alapon szükségesnek tartott csökkentéshez való hozzájárulás érdekében fokozni kell az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését.

Ez az irányelv rendelkezéseket határoz meg továbbá a 20%-ot meghaladó, szigorúbb közösségi csökkentési kötelezettségvállalás értékeléséről és megvalósításáról, amelyeket az üvegházhatású gázkibocsátás 9. cikk szerint előírtakat meghaladó csökkentéséhez vezető, éghajlatváltozásról szóló nemzetközi megállapodás Közösség általi jóváhagyását követően kell alkalmazni, ahogyan azt a 2007. márciusi Európai Tanács által jóváhagyott, 30%-os kötelezettségvállalás is tükrözi.”

7 Az említett irányelv című 9. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„A 2013-tól kezdve közösségi szinten évente kiadható kibocsátási egység-mennyiség a 2008 és 2012 közötti időszak közepétől kezdve lineárisan csökken. A szóban forgó mennyiség a 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási tervekről elfogadott bizottsági határozatokkal összhangban a tagállamok által kiadott kibocsátási egységek átlagos évi teljes mennyiségéhez viszonyítva 1,74%-os lineáris tényező szerint csökken.

[...]”

8 Ugyanezen irányelv 29. cikke így rendelkezik:

„Ha a 10. cikk (5) bekezdésében említett karbonpiacról szóló rendszeres jelentések alapján a Bizottság arra vonatkozó bizonyítékkal rendelkezik, hogy a karbonpiac nem a megfelelő módon működik, akkor jelentést kell benyújtania az Európai Parlament és a Tanács számára. A jelentés adott esetben kiegészülhet a karbonpiac átláthatóságának növelését célzó, valamint működésének javítását elősegítő intézkedésekre irányuló javaslatokkal.”

A 2009/29 irányelv

9 A 2009/29 irányelv (3)–(5) preambulumbekzdése kimondja:

- „(3) A 2007. márciusi Európai Tanács határozottan elkötelezte magát amellet, hogy 2020-ra a Közösség legalább 20%-kal, illetve – amennyiben más fejlett országok is vállalják a kibocsátások hasonló csökkentését, valamint a gazdaságilag fejlettebb fejlődő országok kötelezettségeikhez és lehetőségeikhez mérten szintén megfelelően hozzájárulnak a folyamathoz – 30%-kal az 1990. évi szint alá csökkenti az üvegházhatású gázok teljes kibocsátását. 2050-re az üvegházhatású gázok globális kibocsátását legalább 50%-kal az 1990. évi szint alá kell csökkenteni. Minden gazdasági ágazatnak hozzá kell járulnia az említett kibocsátáscsökkentési célok eléréséhez, ideértve a nemzetközi tengerhajózást és a légi közlekedést is. [...]
- (4) Az Európai Parlament az éghajlatváltozásról tartott bali konferencia (COP 13 és COP/MOP 3) [(HL 2009. C 68. E, 13. o.)] eredményéről szóló, 2008. január 31-i állásfoglalásában emlékeztetett azon álláspontjára, miszerint az iparosodott országoknak kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy üvegházhatású gázok kibocsátását 2020-ra legalább 30%-kal, 2050-re pedig legalább 60–80%-kal csökkentik az 1990-es szinthez képest. Mivel várható, hogy a 2009-ben Koppenhágában tartandó COP 15 tárgyalások kimenetele pozitív lesz, az Európai Uniónak el kell kezdenie szigorúbb kibocsátáscsökkentési célokat kitűzni 2020-ra és az azt követő időszakra, illetve annak biztosítására kell törekednie, hogy 2013 után a közösségi rendszer szükség esetén lehetővé tegyen szigorúbb kibocsátási korlátozásokat az Unió az éghajlatváltozásról szóló jövőbeni nemzetközi megállapodáshoz [...] való hozzájárulásának részeként.
- (5) Az említett hosszú távú célkitűzések elérése érdekében célszerű meghatározni azt a kiszámítható menetetrendet, amely szerint a közösségi rendszer hatálya alá tartozó létesítmények kibocsátását csökkenteni kell. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának 20%-kal az 1990. évi szint alá történő csökkentésére irányuló, a Közösség által vállalt kötelezettség költséghatékony teljesítéséhez az említett létesítményeknek kiosztott kibocsátási egységek számának 2020-ra 21%-kal ezen intézmények 2005. évi kibocsátási szintje alá kell csökkentenie.”

A 176/2014/EU rendelet

10 Az 1031/2010/EU rendeletnek különösen az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeiből a 2013–2020 közötti időszakban árverés útján értékesítendő mennyiségek meghatározása céljából történő módosításáról szóló, 2014. február 25-i 176/2014/EU bizottsági rendelet (HL 2014. L 56., 11. o.) (3) preambulumbekzdése szerint:

„Figyelembe kell venni a kibocsátási egységek kereslete és kínálata közötti egyensúlyt meghatározó tényezőkben bekövetkezett kivételes jellegű változásokat, így különösen a gazdaság újabb lelassulását, valamint az időlegesen ható, a harmadik kereskedési időszakra való áttéréshez közvetlenül kapcsolódó jelenségeket, köztük a második kereskedési időszakra érvényes felhasználatlan kibocsátási egységek mennyiségének a második [kereskedési] időszakbeli jogszabályi megfelelés érdekében bekövetkezett megnövekedését, a tiszta fejlesztési mechanizmus és az együttes végrehajtás hatálya alá tartozó kibocsátáscsökkentési projektekből származó igazolt kibocsátáscsökkentéseknek és kibocsátáscsökkentési egységeknek a szóban forgó rendszerben részt vevő üzemeltetők általi leadás céljából megnövekedett mennyiségét, az új kibocsátók számára a harmadik kereskedési időszakra elkülönített tartalékból [a szén-dioxid környezetvédelmi szempontból biztonságos leválasztására és geológiai tárolására irányuló kereskedelmi demonstrációs projekteknél, valamint a megújuló energiaforrások hasznosítására alkalmazott innovatív technológiák demonstrációs projektjeinek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli, a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel létrehozott kereskedelmi rendszere keretében történő finanszírozására vonatkozó kritériumok és intézkedések meghatározásáról szóló, 2010. november 3-i 2010/670/EU bizottsági

határozat (HL 2010. L 290., 39. o.)] alapján a szén-dioxid-leválasztásra és -megkötésre irányuló demonstrációs projektek és a megújuló energiaforrások hasznosítására alkalmazott innovatív technológiák demonstrációs projektjei (»NER300«) finanszírozása céljából értékesített kibocsátási egység-mennyiségeket, valamint az új kibocsátók számára a második kereskedési időszakra elkülönített tartalékban már nem szükséges kibocsátási egységek felszabadítását. Bár mindegyik felsorolt tényezőt bizonyos mértékű bizonytalanság jellemzi, fontos, hogy a 2014–2020-as időszak egyes éveiben árverés útján értékesítendő mennyiségek szükséges kiigazításai időben meg legyenek határozva.”

11 A hivatkozott rendelet 1. cikke így rendelkezik:

„[A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezéséről, lebonyolításáról és egyéb vonatkozásairól szóló, 2010. november 12-i] 1031/2010/EU [bizottsági] rendelet [(HL 2010. L 302., 1. o.)] a következőképpen módosul:

1. A 10. cikk (2) bekezdése a második albekezdés után a következő albekezdésekkel egészül ki:

»A 2014-től 2016-ig tartó időszak minden egyes éve esetében az e bekezdés első vagy második albekezdése alapján meghatározott, árverés útján értékesítendő éves kibocsátási egység-mennyiséget csökkenteni kell az adott évre vonatkozóan az e rendelet IV. mellékletében található táblázat második oszlopában megjelölt kibocsátási egység-mennyiséggel.

[...]«”

Az Európai Tanács 2014. október 23-i és 24-i következtetései

12 Az Európai Tanács 2014. október 23-án és 24-én következtetéseket fogadott el a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretről (EUCO 169/14) (a továbbiakban: az Európai Tanács 2014. évi következtetései).

13 E következtetések 2. pontja kimondja:

„Az Európai Tanács jóváhagyta azt a kötelező célkitűzést, amely szerint 2030-ra az 1990-es szinthez képest legalább 40%-kal csökkenteni kell az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását az Unióban. Ennek érdekében:

[...]

[ETS]

2.3 e cél elérésének legfontosabb európai eszköze egy jól működő, megújított uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) és egy a piacot a Bizottság javaslata alapján stabilizáló eszköz lesz; a maximális megengedett kibocsátásokra vonatkozó felső határérték csökkentésének éves szorzója 1,74%-ról 2,2%-ra változik 2021-től kezdődően;

[...]”

A megtámadott határozat

14 Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2015. október 6-án elfogadta a megtámadott határozatot, amely a piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről (a továbbiakban: PST) szól.

15 E határozat (1), (2), (4), (5) és (8) preambulumbekzdése szerint:

„(1) A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv az üvegházhatású gázkibocsátás költséghatékony és gazdaságos csökkentésének előmozdítása érdekében létrehozta az [ETS-t] [...].

(2) [Az Európai Tanács 2014. évi következtetései] [...] szerint az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentésére irányuló uniós cél elérésének legfontosabb európai eszköze egy jól működő, megújított uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer és egy, a piacot stabilizáló eszköz lesz.

[...]

(4) A Bizottság »Az európai szén-dioxid-piac helyzete 2012-ben« című, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtott jelentése megállapította, hogy a kereslet és a kínálat strukturális egyensúlyhiányának megoldásához intézkedésekre van szükség. A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai kerettel kapcsolatos hatásvizsgálat azt jelzi, hogy ez az egyensúlyhiány várhatóan továbbra is fennáll, és nem kezelhető kielégítően azzal, ha ezen a kereten belül szigorúbb célkitűzéshez igazítják a lineáris pályát. A lineáris tényező megváltoztatása csak fokozatosan módosítja a kibocsátási egységek uniós szintű mennyiségét (az [...] [ETS] összkvótáját). Ennek megfelelően a többlet is csak fokozatosan csökkenne, és a piacnak több mint egy évtizedig továbbra is mintegy 2 milliárd vagy még annál is több kibocsátási egységnyi többlettel kellene működnie, ami megakadályozná, hogy az [...] [ETS] közvetítse a szén-dioxid-kibocsátás költséghatékony csökkentését ösztönző szükséges beruházási üzenetet, valamint előmozdítsa a gazdasági növekedéshez és a munkahelyteremtéshez hozzájáruló alacsony szén-dioxid-kibocsátású innovációt.

(5) E probléma megoldása érdekében, valamint azért, hogy az [...] [ETS] ellenállóbbá váljon a kereslet és a kínálat egyensúlyproblémáival szemben, képessé téve azt ezáltal arra, hogy rendezett piacként működjön, [PST-t] [...] indokolt létrehozni 2018-ban, és ennek 2019-től működnie kell. A [PST] az egyéb éghajlat- és energiapolitikákkal való szinergiát is fokozni fogja. A lehető legnagyobb fokú kiszámíthatóság megőrzése érdekében egyértelmű szabályokat kell megállapítani a kibocsátási egységek [PST-be] helyezésére, valamint a [PST-ből] való felszabadítására vonatkozóan. [...]

[...]

(8) Amennyiben a 176/2014/EU bizottsági rendeletben meghatározottak alapján 2019-ben 300 millió, 2020-ban pedig 600 millió kibocsátási egységet a terveknek megfelelően piacra bocsátának, akkor a [PST] nem tudná teljesíteni célját, vagyis nem lenne képes a kereslet és a kínálat strukturális egyensúlyhiányának orvoslására. Ennek megfelelően ezt a 900 millió kibocsátási egységet nem lehet árverésre bocsátani 2019-ben és 2020-ban, hanem [PST-be] kell helyezni.”

16 Az említett határozat „Piaci stabilizációs tartalék” című 1. cikke a következőket írja elő:

„(1) A [PST] 2018-ban jön létre, a kibocsátási egységek pedig 2019. január 1-jétől helyezhetők tartalékba.

(2) A 2003/87/EK irányelv 10. cikke (4) bekezdésének megfelelően a 176/2014/EK rendeletben előírtak szerint a 2014–2016-os időszakban az árverésre bocsátandó mennyiségekből levont 900 millió kibocsátási egységet nem lehet hozzáadni a 2019-ben és 2020-ban árverésre bocsátandó mennyiségekhez, hanem ehelyett [PST-be] kell helyezni.

(3) A 2003/87/EK irányelv 10a. cikkének (7) bekezdése értelmében létesítmények számára ki nem osztott kibocsátási egységeket és az irányelv 10a. cikke (19) és (20) bekezdésének alkalmazása miatt létesítmények számára ki nem osztott kibocsátási egységeket 2020-ban [PST-be] kell helyezni. A Bizottság e ki nem osztott kibocsátási egységek vonatkozásában felülvizsgálja a 2003/87/EK irányelvet, és adott esetben javaslatot nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

(4) A Bizottság az adott évben forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes számát a következő év május 15-ig teszi közzé. [...]

(5) Minden évben az e cikk (4) bekezdésében említett legfrissebb közzététel szerint forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes száma 12%-ának megfelelő számú kibocsátási egységet le kell vonni a tagállamok által a 2003/87/EK irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint árverés útján értékesíteni kívánt kibocsátási egységek mennyiségéből, és az adott év szeptember 1-jével kezdődő 12 hónapos időszak időtartama alatt [PST-be] kell helyezni, kivéve ha a [PST-be] helyezendő kibocsátási egységek száma kevesebb lenne, mint 100 millió. A [PST] működésének első évében a tartalékba helyezésre az adott év január 1-je és szeptember 1-je között is sor kerül a legfrissebb közzététel szerint forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes száma 8%-ának (naptári hónaponként 1%-ának) megfelelő számú kibocsátási egység vonatkozásában.

Az e bekezdés értelmében levonandó kibocsátási egységek teljes számának sérelme nélkül, a 2003/87/EK irányelv 10. cikke (2) bekezdése első albekezdésének b) pontjában említett kibocsátási egységeket 2025. december 31-ig nem kell figyelembe venni az egyes tagállamoknak az említett teljes számban való részesedése meghatározásakor.

(6) Minden évben fel kell szabadítani 100 millió kibocsátási egységet a tartalékból, amennyiben a forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes száma kevesebb, mint 400 millió, és ezt a 100 millió kibocsátási egységet hozzá kell adni a tagállamok által a 2003/87/EK irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint árverés útján értékesíteni kívánt kibocsátási egységek mennyiségéhez. Amennyiben a [PST] 100 milliónál kevesebb kibocsátási egységet tartalmaz, e bekezdés értelmében a [PST-ben] lévő valamennyi kibocsátási egységet fel kell szabadítani.

(7) Ha valamely évben nem alkalmazható e cikk (6) bekezdése, és a 2003/87/EK irányelv 29a. cikke értelmében intézkedéseket fogadnak el, a [PST-ből] fel kell szabadítani 100 millió kibocsátási egységet, és ezt a 100 millió kibocsátási egységet hozzá kell adni a tagállamok által a 2003/87/EK irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint árverés útján értékesíteni kívánt kibocsátási egységek mennyiségéhez. Amennyiben a [PST] 100 milliónál kevesebb kibocsátási egységet tartalmaz, e bekezdés értelmében a [PST-ben] lévő valamennyi kibocsátási egységet fel kell szabadítani.

[...]

A jogvita előzményei

- 17 A Bizottság 2012 novemberében „Az európai szén-dioxid-piac helyzete 2012-ben” című jelentést állított össze az Európai Parlament és a Tanács részére (COM(2012) 652 final) (a továbbiakban: a szén-dioxid-piac 2012. évi helyzetéről szóló jelentés), és megállapította, hogy a harmadik kereskedési időszak kezdetén az ETS-t a kibocsátási egységek kínálata és kereslete közötti növekvő strukturális egyensúlyhiány jellemezte, ami olyan többletben nyilvánult meg, amely elérhette a nagyjából 2 milliárd kibocsátási egységet.

- 18 Ezen egyensúlyhiány orvoslása érdekében a Bizottság 2014. január 22-én javaslatot terjesztett elő az üvegházhatású gázok uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről, valamint a 2003/87 irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra vonatkozóan (COM(2014) 20 final) (a továbbiakban: a Bizottság 2014. évi javaslata).
- 19 Az üvegházhatású gázok uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslatához mellékelt hatásvizsgálatban (SWD(2014) 017 final) (a továbbiakban: hatásvizsgálat) a Bizottság azt állította, hogy az ETS-en belül a kibocsátási egységek e strukturális többlete, amely 2008-tól 2012-ig gyors ütemben halmozódott fel, veszélyeztetheti az említett rendszer azon képességét, hogy a hosszú távú céljait kedvező költséghatékonyság mellett megvalósíthassa, hacsak nem fogadnak el szabályozási intézkedéseket.
- 20 A Bizottság 2014. évi javaslatát a Tanács és annak előkészítő szervei egy sor olyan találkozó keretében vizsgálták meg, amelyekre 2014 januárjának végétől 2015 májusáig került sor. Az Európai Parlamenttel megkezdett tárgyalások 2015. október 6-án a megtámadott határozat elfogadásához vezettek.

A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

- 21 A Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot, és
 - a Parlamentet és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.
- 22 A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:
- teljes egészében utasítsa el a keresetet, és
 - a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.
- 23 2016. június 1-jén a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és a Bizottság számára megengedték, hogy a Parlament és a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon. Ugyanezen a napon a Svéd Királyság számára megengedték, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

A keresetről

Az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontjával együtt értelmezett EUMSZ 192. cikk (1) bekezdésének megsértésére alapított első jogalapról

A felek érvei

- 24 A Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontjával együtt értelmezett EUMSZ 192. cikk (1) bekezdését, amennyiben azt a rendes jogalkotási eljárás szerint fogadták el, miközben e határozat az utóbbi rendelkezés értelmében jelentős mértékben érinti a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét. Az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdésének első albekezdése értelmében ilyen határozatot a Tanácsnak egyhangúlag, a különleges jogalkotási eljárás szerint kellett volna elfogadnia.

- 25 Először is, e tagállam azt állítja, hogy az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontjának szövegéből kitűnik, hogy e rendelkezés jogalként történő megválasztását a szóban forgó jogalkotási aktusban előírt környezetvédelmi intézkedések végrehajtásából eredő konkrét hatások mérlegelésére, nem pedig az ezen aktus elfogadásával elérni kívánt célokra kell alapítani.
- 26 A Lengyel Köztársaság megjegyzi, hogy az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontja a szövege szerint „a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedések[re]”, nem pedig a céljuk szerint e választást jelentős mértékben befolyásolni hivatott intézkedésekre vonatkozik. Következésképpen a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy ha elfogadnánk azt a lehetőséget, hogy e rendelkezés jogalként történő megválasztását ne valamely intézkedés konkrét hatásainak értékelésére alapítsák, az említett rendelkezésben előírt különleges jogalkotási eljárás értelmét vesztené, és már önmagában az elegendő lenne a különleges jogalkotási eljárás alkalmazása szükségességének meghiúsításához, ha az aktus tervezetének megszővegezője kijelenti, hogy az aktusnak nem célja érinteni a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását.
- 27 E tagállam azt állítja, hogy a fenti elemzés nem ellentétes a Bíróság jogalapok megválasztásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával. Különösen, az 1999. február 23-i Parlament kontra Tanács ítéletből (C-42/97, EU:C:1999:81, 63. pont), valamint a 2002. december 12-i Bizottság kontra Tanács ítéletből (C-281/01, EU:C:2002:761, 40. és 41. pont) kitűnik, hogy a jogalkotási aktus által kiváltott hatások azon objektív körülmények közé tartoznak, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.
- 28 Másodsor, a felperes tagállam azt állítja, hogy figyelembe véve a Lengyelországban fennálló általános energetikai összefüggéseket, a megtámadott határozat jelentősen érinti Lengyelország energiaforrásainak megválasztását és az energiaellátásának általános szerkezetét.
- 29 E tekintetben a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy különösen nagymértékben függ a fosszilis tüzelőanyagoktól, vagyis az országban megtermelt villamos energia több mint 83%-a szénből és lignitből származik. A PST kialakítása a kibocsátási egységek árának olyan emelkedését eredményezné, amely elkerülhetetlenül megváltoztatná e tagállam energiaágazatát. A jelen esetben a földgáz felhasználása olyan mértékben emelkedne, hogy 2035-re elérné a jelenlegi felhasználási szint 700%-át. Ezzel szemben a PST hiányában a lengyel energiaágazat továbbra is elsősorban a lignitre és a szénre épülne. Ezenkívül a földgáz felhasználása jelentősen meghaladná e nyersanyag kitermelésének jelenlegi országos mértékét, továbbá a behozatal növekedését eredményezné, következésképpen pedig hátrányosan érintené Lengyelország energiaellátási biztonságát.
- 30 E tagállam szerint a PST kialakítása a kibocsátási egységek árának olyan emelkedését eredményezné, amely a különböző típusú erőművek versenyképességét, országos szinten pedig a villamosenergia-termelés szerkezetét is megváltoztatná, valamint csökkentené a lengyel energiaágazat és gazdaság versenyképességét.
- 31 Annak érdekében, hogy bizonyítsa a megtámadott határozat által a saját energiaszerkezetére gyakorolt hatást, a Lengyel Köztársaság a válaszbeadványának mellékleteként csatolja a Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (nemzeti kibocsátáskezelési és -elosztási központ, Lengyelország) által kidolgozott, „A [2015/1814 határozat szerinti] piaci stabilizációs tartalék mechanizmusa által Lengyelország energiaszerkezetének alakulására gyakorolt hatás elemzése” című dokumentumot.
- 32 Harmadszor, a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy mindazonáltal a Bizottság 2014. évi javaslatához mellékelt hatásvizsgálatból közvetlenül kitűnik, hogy a kibocsátási egységek piacán a kínálat és a kereslet között fennálló egyensúlyhiány elleni küzdelem a megtámadott határozat eszközjellegű célja, amely határozat valójában arra irányul, hogy a kibocsátási egységek árát helyes mértékben határozzák meg. Ezen árak ezután a megújuló energiaforrások vagy az alacsonyabb szén-dioxid-kibocsátású

tüzelőanyagok felé kellene terelnie a tagállamokat, ezáltal pedig az energiaellátásuk szerkezetének megváltozását kellene eredményeznie azáltal, hogy azt sokszínűbbé teszi, valamint csökkenti a fosszilis tüzelőanyagokból származó energia részarányát.

- 33 A fentiekből következően annak, hogy a kibocsátási egységek árának emelése révén orvosolják a piacon fennálló egyensúlyhiányt, lehetővé kellene tennie a megtámadott határozat azon elsődleges céljának elérését, amely arra irányul, hogy fejlesszék a tagállamok energiaszerkezetét, ami megerősíti, hogy a megtámadott határozatot az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontja alapján kellett volna elfogadni.
- 34 Válaszul a Tanács azon érvelésére, amely szerint az árak változása nem követelné meg a gazdasági szereplőktől, hogy meghatározott álláspontot alakítsanak ki, mivel meghagyná nekik azt a választási lehetőséget, hogy kibocsátási egységeket vásároljanak, vagy csökkentsék a kibocsátásaikat, vagy akár áthárítsák a költségeket az ügyfeleikre, a Lengyel Köztársaság előadja, hogy egy megfelelően működő nagykereskedelmi energiapiacra a gazdasági szereplőknek korlátozott lehetőségei vannak arra, hogy a költségeket áthárítsa az ügyfélre. Rövid távon elképzelhető ez az áthárítás, hosszabb távon azonban a szén használó gazdasági szereplőknek vagy azt kellene tennie, hogy alacsonyabb termelési költségeket elérve versenybe lép olyan egyéb gazdasági szereplőkkel, amelyek például földgázt használnak, vagy pedig egyéb energiaforrások javára le kellene mondania a szén felhasználásáról annak érdekében, hogy féken tudja tartani az energiatermelés költségeinek emelkedését.
- 35 A Lengyel Köztársaság végül vitatja az alperes intézmények által azzal kapcsolatban előadott érveket, hogy a 2003/87 irányelv alkalmazási körének állandó bővülése folytán az ETS-szel érintett valamennyi államban csökken a tüzelőberendezések részarányának mértéke. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EKÜ) adatai azt bizonyítják, hogy a tüzelőanyag-kibocsátások részaránya nem változott jelentős mértékben a harmadik kereskedési időszak első éveitől kezdve, továbbá hogy e kibocsátások lengyelországi mértéke jelentősen meghaladja az összes ilyen államban tapasztalt átlagot.
- 36 A Tanács és a Parlament – a beavatkozó felek támogatásával – úgy véli, hogy az első jogalapot el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

- 37 A jelen jogalap elbírálása érdekében meg kell állapítani, hogy – mint arra a Tanács és az Európai Parlament helyesen emlékeztet – amikor a Bíróság a 2001. január 30-i Spanyolország kontra Tanács ítéletében (C-36/98, EU:C:2001:64) az EK-Szerződés 130s. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második francia bekezdését – amely az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdése b) pontjának felel meg – értelmezte, meg kellett vizsgálnia az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdésének első albekezdésében szabályozott kivétel természetét.
- 38 Ezen ügyben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy valamely uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék; ilyen elemnek számít többek között ezen aktus célja és tartalma (2001. január 30-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-36/98, EU:C:2001:64, 58. és 59. pont; 2014. június 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 Jóllehet a 2001. január 30-i Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-36/98, EU:C:2001:64) az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének b) pontjában biztosított kivételt érintette, ugyanezt az okfejtést kell követni az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontjában foglalt rendelkezéseket illetően. Így ezen ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az EUMSZ 192. cikk

(2) bekezdése első albekezdése c) pontjának jogalapként történő megválasztása nem alapítható a Bíróság által az ítélkezési gyakorlatában állandó jelleggel figyelembe vett körülményektől eltérő körülményekre.

- 40 Az, hogy amikor a Bíróság ezt az ítéletet hozta, az EK-Szerződés 130s. cikke (2) bekezdése első albekezdése második francia bekezdésének [francia] szövegében a „concernant” [„vonatkoznak”], nem pedig az „affectant” [„érintik”] szó szerepelt, nem vonja kétségbe azokat a következtetéseket, amelyeket a jelen jogvita elbírálása szempontjából le kell vonni. A Bíróság által az említett ítéletben levezetett okfejtésből ugyanis az következik, hogy a Bíróság e két kifejezést nagyjából egyenértékűnek tekintette, mint azt tanúsítja ugyanezen ítélet 52. pontja, amely kiemeli, hogy az EK 130s. cikk (2) bekezdése első albekezdésének második francia bekezdése azokra az intézkedésre vonatkozik, amelyek önmagukban érintik a tagállamok területeit és földjeit, valamint vízkészleteiket.
- 41 Mivel valamely jogalkotási intézkedés tényleges és konkrét hatásainak megismeréséhez e hatások elemzését az intézkedés hatálybalépését követően kell lefolytatni, a jogalkotó választásának az említett intézkedés valószínű hatásával kapcsolatos olyan feltételezéseken kell alapulnia, amelyek a természetüknél fogva spekulatív jellegűek, és semmiképp nem minősülnek olyan objektív elemeknek, amelyek a jelen ítélet 38. pontja értelmében alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék.
- 42 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a valamely uniós jogi aktus által valamely tagállam energiapolitikájára gyakorolt hatás értékelése nem minősül olyan elemnek, amelyet ezen aktus célján és tartalmán kívül, vagy azoktól eltérve kellene értékelni.
- 43 Másfelől, mint azt a Tanács is megjegyezte, hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdését az EUMSZ 191. cikkel együtt kell értelmezni, amely arra irányul, hogy a környezet védelmében és az éghajlatváltozás elleni küzdelemben szerepet biztosítson az Uniónak, többek között nemzetközi kötelezettségek e célból történő vállalása és teljesítése révén.
- 44 Mivel az ennek érdekében megtett intézkedések szükségképpen hatással vannak a tagállamok energiaágazatára, az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdése c) pontjának tág értelmezése annak kockázatával járna, hogy főszabályi szintre emelné a különleges jogalkotási eljárás azon alkalmazását, amely az EUM-Szerződésben biztosított kivételnek minősül.
- 45 Márpedig e következtetés nem lenne összeegyeztethető a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amely szerint a valamely főszabály alóli kivételnek minősülő rendelkezéseket szigorúan kell értelmezni (lásd analógia útján: 2010. június 10-i Bruno és társai ítélet C-395/08 és C-396/08, EU:C:2010:329, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 46 A fentiekből következik, hogy az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontja csak akkor képezheti valamely uniós jogi aktus jogalapját, ha ezen aktus céljából és tartalmából kitűnik, hogy az aktussal elérni kívánt elsődleges eredmény abban nyilvánul meg, hogy jelentősen érintse a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét.
- 47 Ami a Lengyel Köztársaság azon érvét illeti, amely szerint az e rendelkezésben szabályozott különleges eljárás megkerülhető lenne azáltal, hogy a jogi aktus tervezetének megszövegezője kinyilvánítja, hogy az ezen aktussal elérni kívánt cél nem arra irányul, hogy érintse a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását, emlékeztetni kell arra, hogy az elfogadott aktusnak nem csupán a célja, hanem a tartalma is alapvető elemnek minősül annak felülvizsgálata szempontjából, hogy megalapozott-e ezen aktus jogalapja.
- 48 Az eddigiekre tekintettel a megtámadott határozat céljára és tartalmára tekintettel kell elemezni azt, hogy megalapozott-e a megtámadott határozat jogalapjának megválasztása.

- 49 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a megtámadott jogi aktus kétségkívül szervesen kapcsolódik a 2003/87 irányelvhez. Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely jogi aktus jogalapját nem más, adott esetben hasonló jellemzőkkel rendelkező uniós jogi aktusok jogalapjára, hanem az adott jogi aktus saját céljára és tartalmára tekintettel kell meghatározni (2006. január 10-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-178/03, EU:C:2006:4, 55. pont). Következésképpen, mint azt a Lengyel Köztársaság helyesen állítja, a megtámadott határozat jogalapjának elemzését a 2003/87 irányelv jogalapjának elemzéséhez képest önállóan kell lefolytatni.
- 50 A megtámadott határozat célját illetően emlékeztetni kell azokra az indokokra, amelyek e határozat elfogadását igazolták.
- 51 Mint azt a Bizottság 2014. évi javaslatának indokolása is említi, a harmadik kereskedési időszak kezdetén az ETS-t a kibocsátási egységek kínálata és kereslete közötti jelentős egyensúlyhiány jellemezte, ahogy azt a jelen ítélet 17. és 18. pontja is felidézte.
- 52 Ezt az egyensúlyhiányt alapvetően az magyarázza, hogy az árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek kínálata, amely mereven meghatározott, nem felel meg a kibocsátási egységek iránti keresletnek, amely rugalmas, és amelyet befolyásolnak a gazdasági ciklusok, a fosszilis tüzelőanyagok árai, valamint egyéb tényezők. Ezért, jóllehet az uniós szén-dioxid-piacon a kereslet visszaesése általában együtt jár a kínálat csökkenésével, a hatályos szabályozás folytán ez nem így van az árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek kínálatát illetően.
- 53 Mint azt e javaslat, valamint a megtámadott határozat (4) preambulumbekkezdése hangsúlyozza, az ilyen jelentős többlet fennállása veszélyeztethette azt az ösztönző hatást, amelyet egy működőképes ETS bevezetésével kívántak elérni, továbbá jelentősen csökkenthette e rendszer azon képességét, hogy az ezt követő szakaszok során megvalósíthassa a céljait.
- 54 Ezért a megtámadott határozat (5) preambulumbekkezdése kimondja, hogy „[e] probléma megoldása érdekében, valamint azért, hogy az [...] [ETS] ellenállóbbá váljon a kereslet és a kínálat egyensúlyproblémáival szemben, képessé téve azt ezáltal arra, hogy rendezett piacként működjön, [PST-t] [...] indokolt létrehozni 2018-ban, és ennek 2019-től működnie kell”.
- 55 E határozat (8) preambulumbekkezdése azt is hangsúlyozza, hogy a PST célja „a kereslet és a kínálat strukturális egyensúlyhiányának orvoslására” irányul.
- 56 Mint azt a főtanácsnok is megjegyezte az indítványának 22. pontjában, a megtámadott határozatot tehát kizárólag azért fogadták el, hogy a 2012-ben azonosított e „strukturális egyensúlyhiányra” reagáljanak.
- 57 E határozat tartalmát illetően emlékeztetni kell arra, hogy a PST olyan mennyiségi mechanizmusként került kialakításra, amelynek alapján az árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek mennyiségeit az ugyanezen határozat 1. cikkében részletezett bizonyos kritériumoknak megfelelően automatikusan kiigazítják.
- 58 Mint az kitűnik ezen 1. cikkből, a PST működhet úgy, hogy megakadályozza a kibocsátási egységek piaci megjelenését, a kínálat hiánya esetén pedig úgy, hogy felszabadítja a korábban e tartalékba helyezett kibocsátási egységek egy részét. A PST így azzal a hatással jár, hogy stabilizálja a kibocsátási egységek kínálatát a piacon, anélkül hogy ahhoz további kibocsátási egységeket adna hozzá, vagy e kibocsátási egységekből véglegesen visszavonna.
- 59 A megtámadott határozat 1. cikkének (4) bekezdése értelmében a PST-be vagy a PST-ből történő áthelyezések megindítására a kibocsátási egységek piaci kínálatának éves szintjére vonatkozó, a Bizottság által közzétett számszerű adatoknak megfelelően kerül sor.

- 60 Így e határozatnak mind a céljából, mind pedig a tartalmából kitűnik, hogy a PST-t olyan eszközként alakították ki, amelynek első lépésben orvosolnia kell a fennálló egyensúlyhiányokat, második lépésben pedig ellenállóbbá kell tennie az ETS-t minden olyan jövőbeli nagyszabású eseménnyel szemben, amely súlyosan megzavarhatja a kibocsátási egységek kínálata és kereslete közötti egyensúlyt.
- 61 Lényegében tehát olyan egyszeri beavatkozásról van szó a jogalkotó részéről, amely az ETS azon strukturális hiányosságának orvoslására irányul, amely megakadályozhatja, hogy e rendszer betöltse azt a feladatát, hogy ösztönözze a szén-dioxid-kibocsátások csökkentése érdekében hatékony gazdasági feltételek mellett történő beruházásokat, továbbá hogy előmozdítsa az alacsony szén-dioxid-kibocsátásra irányuló, az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez hozzájáruló innovációt.
- 62 Az eddigiek alapján a megtámadott határozat céljának és tartalmának elemzéséből nem tűnik ki, hogy az e határozattal elérni kívánt elsődleges eredmény abban nyilvánulna meg, hogy jelentősen érintse a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét, vagyis az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdésének e határozat jogalapjaként történő megválasztása az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontja szerinti jogalpra tekintettel téves lenne.
- 63 A Lengyel Köztársaság azon érvét illetően, amely szerint a megtámadott határozat elsődleges célja valójában az, hogy a kibocsátási egységek árának emelése révén fejlessze a tagállamok energiaszerkezetét, meg kell állapítani, hogy – mint az kitűnik a 2003/87 irányelvnek mind a rendelkezéseiből, mind pedig a szerkezetéből – az ETS-t olyan mennyiségi eszközként alakították ki, amelyben a kibocsátási egységek előre meghatározott mennyiségét felszabadítják annak érdekében, hogy elérjék a kívánt környezetvédelmi célt, amely ezen irányelv 1. cikke értelmében nem más, mint „az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése”. Hangsúlyozni kell azt is, hogy e rendszer nem avatkozik be közvetlenül annak érdekében, hogy megállapítsa a kibocsátási egységek árát, amennyiben ez utóbbit kizárólag a piaci erők határozzák meg, többek között a kibocsátási egységek kis mennyisége alapján, ötvözve a kereskedés lehetősége által kínált rugalmassággal. Az uniós szinten így létrehozott árjelzés feltehetően befolyásolja a befektetők operatív és stratégiai döntéseit.
- 64 Márpedig az alperes intézményekhez hasonlóan meg kell jegyezni, hogy egyrészt a kibocsátási egységek piaci alapon meghatározott ára semmilyen módon nem befolyásolja a PST működését, amely ebből a szempontból *per definitionem* semleges.
- 65 Másrészt, figyelembe véve az említett rendszer részletes szabályait, különösen pedig azt, hogy a PST megakadályozhatja a kibocsátási egységek piaci megjelenését, vagy felszabadíthatja azok egy részét, e rendszernek valószínűleg az lesz a hatása, hogy stabilizálja a kibocsátások árát, ahelyett hogy növelné azt.
- 66 Ugyanakkor amiatt, hogy az ETS keretében rendelkezésre álló kibocsátási egységek mennyisége egy éves lineáris tényezőnek megfelelően csökken, szervesen illeszkedik e rendszer logikájába az, hogy a kibocsátási egységek ára idővel fokozatosan emelkedik.
- 67 Így, mivel a megtámadott határozat az ETS strukturális hiányosságát orvosolja, hozzájárul ahhoz, hogy e rendszer uniós szinten jelzést küldjön a szén-dioxid áráról, lehetővé téve az Unió számára a kibocsátások csökkentésével kapcsolatos céljainak megvalósítását, a jövőben pedig értelemszerűen azt fogja eredményezni, hogy a kibocsátási egységek ára emelkedik.
- 68 Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy e hatások a megtámadott határozat és a 2003/87 irányelv között fennálló szoros kapcsolatnak csupán közvetett következményei.

- 69 Következésképpen, mint azt a főtanácsnok is megjegyezte az indítványának 24. pontjában, mivel a PST csupán az ETS kiegészítéseként, illetve kiigazításaként került kialakításra, az uniós jogalkotó helyesen alapította a megtámadott határozatot az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdésére.
- 70 E feltételek mellett nem szükséges elemezni a megtámadott határozat által a Lengyel Köztársaság energiaszerkezetére gyakorolt állítólagos hatásokat.
- 71 Az eddigi megfontolásokra tekintettel az első kereseti jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

Az Európai Tanácsot az EUSZ 15. cikk alapján megillető hatáskörök megsértésére és a lojális együttműködési kötelezettség megsértésére alapított második jogalapról

A felek érvei

- 72 A Lengyel Köztársaság lényegében azt állítja, hogy az Európai Tanács 2014. évi következtetései a 2021-es évet jelölték meg a PST bevezetésének időpontjaként.
- 73 Márpedig az alperes intézmények azáltal, hogy – mint az a megtámadott határozat 1. cikkének (1) bekezdéséből következik – két évvel előrehozták ezt az időpontot, megsértették az Európai Tanács előjogait, és megkérdőjelezték annak azon hatáskörét, hogy meghatározza a politikai irányokat az uniós jogszabályok végrehajtása területén, ahogyan ezen előjogokat és hatáskört az EUSZ 15. cikk biztosítja.
- 74 A Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a PST bevezetésére irányadó időpont megváltoztatása egyben a lojális együttműködés elvét is sérti, mivel a megtámadott határozat egy olyan alapvető elemet tartalmaz, amely ellentétes az Európai Tanács következtetéseivel.
- 75 Az alperesek és a beavatkozó felek vitatják ezeket az érveket.

A Bíróság álláspontja

- 76 A második kereseti jogalap két részből áll, amelyek közül az első az Európai Tanácsot az EUSZ 15. cikk alapján megillető hatáskörök megsértésén, a második pedig a lojális együttműködési kötelezettség megsértésén alapul.
- 77 Az első rész keretében a felperes tagállam az Európai Tanács 2014. évi következtetései 2.3. pontjának lényegében olyan szó szerinti értelmezésére támaszkodik, amely szerint az Európai Tanács a 2021. évet jelölte meg a PST bevezetésének időpontjaként.
- 78 E tekintetben pontosítani kell, hogy az említett 2.3. pont [magyar] nyelvű változatának szövege a következő: „e cél elérésének legfontosabb [uniós] eszköze egy jól működő, megújított [ETS] és egy a piacot a Bizottság javaslata alapján stabilizáló eszköz lesz; a maximális megengedett kibocsátásokra vonatkozó felső határérték csökkentésének éves szorzója 1,74%-ról 2,2%-ra változik [a 2021-es évtől] kezdődően”.
- 79 E pontnak magából a szövegből az következik, hogy a 2021-es évre történő kifejezett hivatkozás nem az ETS bevezetésének időpontjára, hanem az éves csökkentési szorzótényező módosításának időpontjára vonatkozik.
- 80 E következtetést megerősíti a többi nyelvi változat elemzése is, amelyekben az említett pont két mondatának elválasztására használt központosítási jel nem pontosvessző, mint a [magyar] változatban, hanem pont.

- 81 Következésképpen az alperes intézményekkel azonos módon meg kell állapítani, hogy az Európai Tanács a 2014. évi következtetéseiben nem határozott meg kifejezett időpontot a PST bevezetésére.
- 82 A Lengyel Köztársaság arra a körülményre is alapítja az érvelését, hogy az Európai Tanács utalt arra, hogy az ETS-t piaci stabilizációs eszközzel kellett kiegészíteni „a Bizottság [azon] javaslata alapján”, amely abban az időpontban, amikor az Európai Tanács ekként foglalt állást, úgy rendelkezett, hogy a PST a 2021-es év során kerül bevezetésre.
- 83 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 15. cikk (1) bekezdése akként határozza meg az Európai Tanács feladatát, hogy „adja [meg] az Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és [határozza meg] annak általános politikai irányait és prioritásait”. E rendelkezés pontosítja, hogy az Európai Tanács „nem lát el jogalkotási feladatokat”.
- 84 Az EUSZ 14. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében a Parlament és a Tanács részére fenntartott jogalkotási hatáskör, amely a hatáskörök megosztásának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében megállapított elvébe, tágabban pedig az Unió intézményi struktúrájára jellemző intézményi egyensúly elvébe illeszkedik, ezzel szemben magában foglalja, hogy a jogalkotási aktus tartalmának meghatározása kizárólag ezen intézmények feladata (a Bizottság részére biztosított jogalkotás-kezdeményezési hatáskört illetően lásd: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 146. pont).
- 85 Márpedig, mint azt a főtanácsnok is kiemelte az indítványának 33. pontjában, az az értelmezés, amely a Bizottság 2014. évi javaslatára történő hivatkozást az Európai Tanács által arra vonatkozóan megfogalmazott felszólításként értékeli, hogy a PST-t csak a 2021-es évtől kezdve vezessék be, egyrészt azt eredményezné, hogy a Parlament és a Tanács szerepét olyannak kellene tekinteni, mint amely az Európai Tanács következtetéseinek rögzítésére szorítkozik, másrészt pedig el kellene ismerni az Európai Tanács azon hatáskörét, hogy a hatáskörök megosztásának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében megállapított elvét megsértve közvetlenül beavatkozzék a jogalkotás menetébe.
- 86 Másfelől az Európai Tanács következtetéseit által a Parlament és a Tanács jogalkotási hatáskörére gyakorolt, „politikai” jellegű állítólagos hatás nem képezheti indokát annak, hogy a Bíróság megsemmisítse a megtámadott határozatot (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 145. pont).
- 87 Ezért a második jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 88 Az eddigi megfontolásokra tekintettel a második jogalap második részét is el kell utasítani.
- 89 Mint az ugyanis kitűnik a jelen ítélet 85. pontjából, a felperes tagállam által képviselt értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy sértené a Parlament és a Tanács jogalkotási hatásköreit, elsőbbséget biztosítva az Európai Tanács által kifejezésre juttatott politikai akarat tiszteletben tartásának.
- 90 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós intézmények közötti, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében előírt lojális együttműködést a Szerződések által az egyes intézményeknek biztosított hatáskörök tiszteletben tartásával kell gyakorolni. Az e rendelkezésből eredő kötelezettség tehát nem módosíthatja az említett hatásköröket (lásd ebben az értelemben többek között: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-409/13, EU:C:2015:217, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2015. október 6-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen ez az együttműködés valamely uniós intézmény javára nem sértheti valamely más intézmény hatásköreinek gyakorlását.
- 91 A fentiekből következik, hogy a második kereseti jogalapot mint megalapozatlant teljes egészében el kell utasítani.

A jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének megsértésére alapított harmadik jogalapról

A felek érvei

- 92 Harmadik jogalapjában a Lengyel Köztársaság lényegében azt állítja, hogy a PST bevezetésének időpontját a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének megsértésével határozták meg.
- 93 Először is, a Lengyel Köztársaság előadja, hogy az uniós jogalkotó az ETS működési elveit, különösen pedig a bizonyos kereskedési időszak során a piacon rendelkezésre álló kibocsátási egységek számát érvényesen nem módosíthatta úgy, hogy ne veszélyeztesse e rendszer előreláthatóságát.
- 94 A felperes tagállam szerint ugyanis a kereskedési időszakoknak a 2003/87 irányelv általi rögzítése nem csupán adminisztratív célt szolgál, hanem főként lehetőséget biztosít a vállalkozások számára, hogy stratégiájukat pontosan az adott időszakban rendelkezésre álló kibocsátási egység-mennyiségre tekintettel alakíthassák ki.
- 95 Másodszor, a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy az Unió által korábban tett kötelezettségvállalások, különösen a 176/2014 rendelet, valamint a Bizottság 2014. évi javaslata alapján egy elővigyázatos és körültekintő gazdasági szereplő semmi esetre sem láthatta előre, hogy a piacon rendelkezésre álló kibocsátási egységek száma a jelenlegi kereskedési időszak utolsó éveit során drasztikusan korlátozott lesz.
- 96 E tekintetben a Lengyel Köztársaság megjegyzi, hogy a 176/2014 rendelet akként rendelkezett, hogy a 2019. és a 2020. év során 900 millió olyan kibocsátási egység kerül árverésre, amelyeket a 2014. és 2015. év során visszavontak az értékesítésből.
- 97 Ezenkívül e rendeletnek a Bizottság 2014. évi javaslatával – amely a PST bevezetését 2021-re irányozta elő – párhuzamosan történő kihirdetése a piaci szereplők részéről megalapozott várakozást keltett arra vonatkozóan, hogy az e rendeletben előírt megoldásokat ezt követően tiszteletben fogják tartani.
- 98 A Lengyel Köztársaság a fenti érvekre tekintettel azt állítja, hogy a piaci szereplők megalapozottan számítottak arra, hogy az átmenetileg visszavont kibocsátási egységeket a 2019. és a 2020. év során visszavezetik a piacra, a tevékenységükkel kapcsolatos előrejelzéseiket pedig az e visszavezetésbe vetett bizalomra alapították.
- 99 Az alperes intézmények és a beavatkozó felek vitatják a Lengyel Köztársaság érvelését.

A Bíróság álláspontja

- 100 A harmadik jogalap elbírálása érdekében emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a bizalomvédelem elvével együtt járó jogbiztonság elve többek között megköveteli, hogy a jogszabályok világosak, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek (2017. december 20-i Global Starnet ítélet, C-322/16, EU:C:2017:985, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 101 Márpedig mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat, amelyet 2015. október 6-án fogadtak el, akként rendelkezik, hogy a PST-t a 2018. év során kell létrehozni, és csak 2019. január 1-jétől kell működnie.

- 102 Továbbá a megtámadott határozat világosan és pontosan ismerteti a PST működését, részletezve többek között a kibocsátási egységek PST-be helyezésére és az onnan való kivételére vonatkozó feltételeket és eljárásokat.
- 103 A megtámadott határozat 1. cikke akként rendelkezik, hogy a PST működésének első évében az összes forgalomban lévő kibocsátási egység 8%-a az adott év január 1-je és szeptember 1-je közötti időszakában e tartalékba kerül. Ezt követően e tartaléknak ki kell igazítania a kibocsátási egységek árverésre kerülő éves mennyiségeit.
- 104 Ezen 1. cikk értelmében a 2019. évtől kezdve a forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes száma 12%-ának megfelelő számú kibocsátási egységet le kell vonni a tagállamok által a 2003/87 irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint árverés útján értékesíteni kívánt kibocsátási egységek mennyiségéből, és az adott év szeptember 1-jével kezdődő tizenkét hónapos időszak időtartama alatt tartalékba kell helyezni, kivéve ha a tartalékba helyezendő kibocsátási egységek száma kevesebb lenne, mint 100 millió. Másfelől az említett 1. cikk akként rendelkezik, hogy amennyiben az adott évben a forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes száma kevesebb, mint 400 millió, fel kell szabadítani 100 millió kibocsátási egységet a tartalékból, és hozzá kell adni a tagállamok által a 2003/87 irányelv 10. cikkének (2) bekezdése szerint árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek mennyiségéhez.
- 105 A forgalomban lévő kibocsátási egységek teljes számát a megtámadott határozat 1. cikkének (4) bekezdésében megállapított kritériumok alapján a Bizottság teszi közzé.
- 106 Az említett határozat 3. cikke a PST végrehajtásának, a versenyképességre gyakorolt esetleges hatásainak nyomon követésével, valamint a PST működésének rendszeres felülvizsgálatával bízta meg a Bizottságot.
- 107 Végül e határozat előírja, hogy a 2014–2016. évek során árverésre bocsátandó mennyiségekből a 176/2014 rendelet értelmében levont 900 millió kibocsátási egységet nem lehet hozzáadni 2019. és 2020. év során árverés útján értékesítendő kibocsátási egységekhez, hanem az említett tartalékba kell helyezni annak érdekében, hogy e veszélyeztessék e tartalék célját.
- 108 Következésképpen a megtámadott határozat olyan objektív és átlátható jogi szabályozást hoz létre, amely lehetővé teszi az érintett személyek pontos tájékoztatását, továbbá kellő tartamú átmeneti időszakról rendelkezik annak érdekében, hogy lehetővé tegye a gazdasági szereplőknek a kialakított új rendszerhez történő alkalmazkodást.
- 109 E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy a Lengyel Köztársaságnak nem sikerült bizonyítania, hogy a megtámadott határozat bármilyen módon sértene a jogbiztonság elvét.
- 110 A bizalomvédelem elvére hivatkozás lehetőségét illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy e lehetőség minden olyan gazdasági szereplő részére biztosított, amelyben valamely intézmény megalapozott várakozásokat kelt. Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében ilyen várakozások keltésére alkalmas biztosítéknak minősül a közlés formájától függetlenül a feljogosított és megbízható forrásból származó pontos, feltétlen és egybehangzó tájékoztatás (2013. március 14-i Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet, C-545/11, EU:C:2013:169, 24. és 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 111 Ezzel szemben, ha az elővigyázatos és körültekintő gazdasági szereplő számíthat az érdekeit esetleg érintő uniós intézkedés elfogadására, ezen intézkedés elfogadása esetén nem hivatkozhat a bizalomvédelem elvére (2013. március 14-i Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet, C-545/11, EU:C:2013:169, 26. pont).

- 112 Másfelől, ami a bizalomvédelem elvének az uniós jogalkotó magatartása folytán történő hivatkozását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság e jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört ismert el, amennyiben magatartása politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végeznie (2008. december 16-i Arcelor Atlantique és Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 57. pont).
- 113 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az ETS-ben részt vevő gazdasági szereplők nem kaptak semmi olyan biztosítékot, amely igazolhatná, hogy részükről jogos bizalom keletkezzék azzal kapcsolatban, hogy a kibocsátási egységek száma a kereskedési időszakok során nem fog változni.
- 114 Mindenekelőtt, mint azt az alperes intézmények is megjegyzik, a 2003/87 irányelv több rendelkezése is kifejezetten kimondja, hogy szükségesnek bizonyulhat az ETS-szel kapcsolatos szabályok kiigazítása.
- 115 Ezen irányelv (22) preambulumbekzdése többek között akként rendelkezik, hogy ezt az irányelvet „e terület fejleményeinek tükrében, valamint az irányelv végrehajtása során nyert tapasztalatok figyelembevételére érdekében [felül kell vizsgálni].”
- 116 Az említett irányelv 9. cikkének harmadik bekezdésében foglalt felülvizsgálati záradék értelmében „[a] Bizottság a lineáris tényezőt felülvizsgálja, és adott esetben 2020-tól javaslatot nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak annak érdekében, hogy legkésőbb 2025-ben határozatot lehessen elfogadni”.
- 117 Ugyanezen irányelv 29. cikke kifejezetten említi a piac nem megfelelő működésének esetét, amelyet a Bizottság állapít meg a Parlamentnek és a Tanácsnak tett jelentésében, amely jelentés adott esetben a működés javítását szolgáló javaslatokat is tartalmaz.
- 118 Márpedig meg kell állapítani, hogy e rendelkezések egyike sem korlátozza az uniós jogalkotó azon jogkörét, hogy a kereskedési időszakok során beavatkozzék.
- 119 Továbbá, a 2003/87 irányelvet érintő különböző módosítások azt bizonyítják, hogy adott kereskedési időszak során a kibocsátási egységek rendelkezésre állását több alkalommal módosították olyan jogalkotási és nem jogalkotási aktusok, amelyeket egyébként a Lengyel Köztársaság nem vitatott.
- 120 Például a 2009/29 irányelvnek a 2003/87 irányelv 9. cikkét módosító 1. cikkének (9) bekezdése a kibocsátási egységek éves lineáris csökkentését „a 2008 és 2012 közötti időszak közepétől kezdve” rendeli el.
- 121 A 2003/87 irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezésére vonatkozó rendelkezések pontosítása érdekében történő módosításáról szóló, 2013. december 17-i 1359/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (HL 2013. L 343., 1. o.) 1. cikke, amely módosította a 2003/87 irányelv 10. cikkének (4) bekezdését, akként rendelkezik, hogy „[a]mennyiben a hatásvizsgálat az egyes ipari ágazatok esetében azt mutatja, hogy várhatóan korlátozott lesz a kibocsátáshelyezés jelentős kockázatának kitett ágazatokra vagy alágazatokra gyakorolt hatás, a Bizottság a piac megfelelő működésének biztosítása érdekében kivételes körülmények fennállása esetén módosíthatja az árverések ütemezését a 13. cikk (1) bekezdésében említett, 2013. január 1-jén kezdődő időszak vonatkozásában”.
- 122 Végül a 176/2014 rendelet 1. cikkében a Bizottság a 2014-től 2016-ig terjedő időszak minden egyes éve esetében csökkenteni rendelte az árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek mennyiségét.

- 123 Következésképpen, mint azt a főtanácsnok is megállapította az indítványának 42. pontjában, sem a 2003/87 irányelv elfogadása alkalmával, sem pedig az azt módosító 2009/29 irányelv elfogadása során nem nyújtottak semmi olyan biztosítékot, amely szerint az ETS eredetileg ismertett működésének változatlanul kellene maradnia, vagy azt csak a kibocsátási egységek egyes kereskedési időszakainak végén lehetne módosítani.
- 124 E következtetés az ETS sajátos jellemzői folytán is irányadó.
- 125 Mindenekelőtt, mint azt a jelen ítélet 112. pontja is felidézte, az ETS olyan összetett rendszer, amelynek keretében a Bíróság elismerte az uniós jogalkotó azon lehetőségét, hogy szakaszos megközelítést alkalmazzon, és a megszerzett tapasztalatoknak megfelelően haladjon előre, amikor szerkezetileg át kell alakítania e rendszert (lásd ebben az értelemben: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique és Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 57. pont).
- 126 Továbbá az alperes intézményekhez hasonlóan hangsúlyozni kell, hogy az ETS az Unió éghajlat-politikájának fő eszközeként olyan állandó, időben nem korlátozott eszköz, amely a kereskedési időszakokon túlmutatóan, azok összességében fejti ki hatásait.
- 127 A kereskedési időszakok – amelyeket annak érdekében fogadtak el, hogy az ETS-t hozzáigazítsák a releváns nemzetközi jogforrásokban megállapított esedékességi időkhöz – nem akadályozhatják meg a jogalkotót abban, hogy magába az ETS-be beavatkozzék, amennyiben kiderül, hogy ez az eszköz már nem képes megvalósítani azokat a célokat, amelyek érdekében azt létrehozták.
- 128 Következésképpen a 2003/87 irányelv olyan értelmezésének, amely szerint a jogalkotó csak valamely kereskedési időszak végén igazíthatja ki az ETS-re vonatkozó szabályokat, nem csupán magában az említett irányelvben nincs semmi alapja, hanem a Bíróság ETS-re vonatkozó ítélkezési gyakorlatával is ellentétes lenne.
- 129 Végül a Lengyel Köztársaság által felhozott és a jelen ítélet 94–96. pontjában összefoglalt érvekre adott válaszként emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság 2014. évi javaslata olyan előkészítő aktusnak minősül, amely *per definitionem* nem tekinthető véglegesnek. Az ilyen aktus nem keletkeztethet megalapozott várakozásokat, mivel tekintettel az uniós jogalkotási folyamatnak magára a természetére, az eredeti javaslat e folyamat során feltehetően módosításokon megy keresztül. Következésképpen e javaslat nem nyújthat a jelen ítélet 110. pontja értelmében vett pontos és feltétlen biztosítékot.
- 130 Ami a Lengyel Köztársaság azon érveit illeti, amelyek az Unió által a 176/2014 rendelet alapján tett kötelezettségvállalásokra vonatkoznak, hangsúlyozni kell, hogy e rendelet elfogadására az érintett területen a Bizottságot megillető végrehajtási jogkör keretében került sor, továbbá hogy e rendelet nem értelmezhető akként, mint amely biztosítékot képez arra, hogy a tartalmát semmilyen jogalkotói beavatkozás nem érvénytelenítheti.
- 131 Másfelől mind a Bizottság 2014. évi javaslata, mind pedig a 176/2014 rendelet világosan alátámasztja, hogy az érintett intézményeket aggodalommal töltötte el az ETS-re jellemző belső egyensúlyhiány, és megfelelő intézkedések elfogadását helyezték kilátásba.
- 132 E tekintetben a 176/2014 rendelet (3) preambulumbekzdése kimondja többek között, hogy „[f]igyelembe kell venni a kibocsátási egységek kereslete és kínálata közötti egyensúlyt meghatározó tényezőkben bekövetkezett kivételes jellegű változásokat”.
- 133 A Bizottság 2014. évi javaslatához hatásvizsgálatot mellékeltek, amely ismerteti az ETS-ben tapasztalt strukturális egyensúlyhiányt, és jelzi annak szükségességét, hogy szabályozási intézkedéseket tegyenek. E hatásvizsgálat több beavatkozási lehetőséget is tanulmányoz, amelyek közül néhány említést tesz arról, hogy a PST-t 2021 előtt helyezzék működésbe.

- 134 Ezenkívül legkésőbb a szén-dioxid-piac 2012. évi helyzetéről szóló jelentés közzététele óta ismert volt a nyilvánosság előtt az ETS azon képességét érintő komoly működési zavar, hogy árjelzést hozzon létre. E jelentés az azonosított problémák megoldása érdekében kéttípusú intézkedést tartalmazott, vagyis egyrészt rövidtávú intézkedésként az árverések időbeli ütemezésének felülvizsgálatát, másrészt pedig strukturális intézkedések elfogadását, ezen belül ekkor hat lehetőséget kifejtve, köztük azt, amely abból állt, hogy az ETS harmadik kereskedési időszaka során állandó jelleggel vonják vissza a kibocsátási egységek bizonyos mennyiségét.
- 135 Márpedig az eddigiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy egy elővigyázatos és körültekintő gazdasági szereplő nem számíthatott arra, hogy a szóban forgó jogszabályi háttér változatlan marad, továbbá hogy az érintett intézmények 2020 előtt nem tesznek semmilyen intézkedést annak érdekében, hogy orvosolják az ETS-re jellemző strukturális egyensúlyhiányt.
- 136 E feltételek mellett a harmadik kereseti jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A negyedik és az ötödik jogalapról

A felek érvei

- 137 Negyedik jogalapjában a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti az arányosság elvét, amennyiben az általa előírt intézkedések nem felelnek meg a szükségesség kritériumának, és túlzottan súlyos terheket rónak az ETS-ben részt vevő jogalanyokra.
- 138 A PST kialakítása nem elengedhetetlen eszköz azon cél megvalósításához, hogy 2020 felé közeledve az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban 20%-kal csökkentsék a kibocsátásokat.
- 139 A felperes tagállam megjegyzi, hogy az ETS által előírt csökkentés mértékének megállapítására a kibocsátási egységek 2013 és 2020 közötti időszakra engedélyezett teljes számának meghatározásával került sor. Következésképpen az erre az időszakra rendelt kibocsátási egységeknek a piacról történő visszavonása arra kényszerítené az Uniót és a tagállamait, hogy nagyobb mértékű csökkentési célt valósítsanak meg azon célokhoz képest, amelyeket jelenleg az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének második kötelezettségvállalási időszaka keretében nemzetközi szinten előírtak.
- 140 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat nem felel meg a szükségesség kritériumának.
- 141 A megtámadott határozat aránytalan is, amennyiben olyan terheket ró a vállalkozásokra, amelyek nem elengedhetetlenek ahhoz, hogy elérjék az Unió által a nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban meghatározott 20%-os kibocsátáscsökkentési szintet.
- 142 Ötödik jogalapjában a Lengyel Köztársaság előadja, hogy nem vizsgálták meg kellőképpen a megtámadott határozat hatásait.
- 143 Először is, e tagállam azt állítja, hogy a Bizottság 2014. évi javaslatához mellékelt hatásvizsgálat elégtelen volt azon következmények értékelését illetően, amelyek a megtámadott határozatból eredően a tagállamokat, valamint a kibocsátási egységek piacát érintik. Az említett tagállam előadja, hogy ennek az elemzésnek számos hiányossága van olyan alapvető szempontokat illetően, mint például a megtámadott határozat által a munkaerőpiacra, a vállalkozások versenyképességére és a társadalom életszínvonalára gyakorolt hatások.

- 144 Másodszor, a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott határozat elfogadását megelőző tárgyalások során lefolytatott értékeléseket nem hozták nyilvánosságra, és azok nyilvános konzultáció tárgyát sem képezték.
- 145 Harmadszor, a Lengyel Köztársaság előadja, hogy az alperes intézmények azáltal, hogy a Bizottság 2014. évi javaslatán anélkül hajtottak végre jelentős módosítást, hogy lefolytatták volna a tervezett módosítások hatásainak megfelelő és teljes körű elemzését, megsértették az őket terhelő azon kötelezettséget, hogy e hatásokat megfelelően elemezzék.
- 146 Az alperes intézmények és a beavatkozó felek vitatják a Lengyel Köztársaság által a negyedik és az ötödik jogalap alátámasztása érdekében előadott érvelést.

A Bíróság álláspontja

- 147 Negyedik jogalapjában a Lengyel Köztársaság lényegében azt állítja, hogy a megtámadott határozat azért sérti az arányosság elvét, mert azzal a következménnyel jár, hogy nagyobb mértékű kibocsátáscsökkentési célok megvalósítását tűzi ki, mint amelyek akár az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásaiból, akár a 2003/87 irányelvből következnek.
- 148 Ötödik jogalapjában e tagállam egyrészt azt kifogásolja a Bizottsággal szemben, hogy szubjektív és hiányos hatásvizsgálatot végzett, másrészt pedig a Parlamenttel és a Bizottsággal szemben azt, hogy a maguk részéről nem vizsgálták meg az általuk bevezetni tervezett azon intézkedések következményeit, amelyek eltérnek azoktól a javaslatoktól, amelyek hatásait a Bizottság elemezte. E tagállam ezenkívül azt kifogásolja a Parlamenttel és a Tanáccsal szemben, hogy a jogalkotási eljárás során nem szerveztek nyilvános konzultációkat.
- 149 E két jogalapot együttesen kell megvizsgálni.
- 150 Előjáróban hangsúlyozni kell, hogy egy összetett és fejlődő jellegű technikai keretben az uniós jogalkotó, különösen a tudományos és technikai jellegű, fölöttébb összetett tények értékelésében, széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az általa tett intézkedések természete és terjedelme meghatározásának tekintetében, míg az uniós bíróság felülvizsgálatának annak vizsgálatára kell korlátozódnia, hogy az ilyen jogkör gyakorlása nem volt-e nyilvánvalóan hibás, vagy nem követtek-e el hatáskörrel való visszaélést, illetve hogy a jogalkotó nem lépte-e nyilvánvalóan túl a mérlegelési jogkörének határait. E körülmények között az uniós bíróság ugyanis nem helyettesítheti a saját, tudományos és technikai jellegű ténybeli megállapításaival a jogalkotó megállapításait, mivel a Szerződés ez utóbbit hatalmazta fel e feladat elvégzésére (2010. július 8-i Afton Chemical ítélet, C-343/09, EU:C:2010:419, 28. pont).
- 151 Ezenkívül az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogköre, amelynek gyakorlása csak korlátozott bírósági felülvizsgálat alá tartozik, nem kizárólag a meghozandó rendelkezések jellegére és hatályára vonatkozik, hanem bizonyos mértékig az alapvető adatok megállapítására is (2006. szeptember 7-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-310/04, EU:C:2006:521, 121. pont; 2010. július 8-i Afton Chemical ítélet, C-343/09, EU:C:2010:419, 33. pont).
- 152 Az ilyen bírósági felülvizsgálat azonban, még ha annak korlátozott is a terjedelme, szükségessé teszi, hogy az uniós intézmények, amelyek a szóban forgó jogi aktus kibocsátói, bizonyíthassák a Bíróság előtt, hogy a jogi aktust mérlegelési jogkörük tényleges gyakorlásával fogadták el, amely az ezen aktus által szabályozni szándékozott helyzet valamennyi releváns tényének és körülményének figyelembevételét feltételezi (2006. szeptember 7-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-310/04, EU:C:2006:521, 122. pont; 2010. július 8-i Afton Chemical ítélet, C-343/09, EU:C:2010:419, 34. pont).

- 153 Ebből következik, hogy ezeknek az intézménynek legalábbis világosan és egyértelműen be kellene tudniuk nyújtani és tudniuk kellene ismertetni azokat az alapvető adatokat, amelyeket figyelembe kellett venniük e jogi aktus vitatott intézkedéseinek megalapozásához, és amelyekről mérlegelési jogkörük gyakorlása függött (2006. szeptember 7-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-310/04, EU:C:2006:521, 123. pont).
- 154 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a szén-dioxid-piac 2012. évi helyzetéről szóló jelentés elsődleges alapját képezte az ETS keretében a kibocsátási egységek többletével kapcsolatos probléma megértésének, és megvizsgálta a lehetséges szabályozási válaszokat. Ezt az elemzést 2014 januárjában az a hatásvizsgálat követte, amelyet a Bizottság 2014. évi javaslatához mellékeltek.
- 155 A Lengyel Köztársaság állításával ellentétben az említett hatásvizsgálatból kitűnik, hogy a Bizottság e dokumentum 6. pontjában részletesen megvizsgálta az ETS-re jellemző egyensúlyhiány orvoslását lehetővé tévő különböző lehetőségeket, valamint azokat a további lehetőségeket, amelyek az említett lehetőségek variánsait képezték.
- 156 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy ami különösen a PST létrehozását előíró lehetőséget illeti, a Bizottság a hatásvizsgálat 7.1.3. pontjában több olyan esetkört is értékelt, amelyek e tartalék vonatkozásában különböző bevezetési időpontokat irányoztak elő, míg a kibocsátási egységek forgalomba engedésére vagy az említett tartalékba helyezésére vonatkozó küszöbértékek meghatározásának alapjául szolgáló kritériumok elemzése e vizsgálat 6.2.3.2. és 7.1. pontjának képezte a tárgyát.
- 157 Ezenkívül az említett vizsgálatból az is kitűnik, hogy a Bizottság a kilátásba helyezett különböző lehetőségekkel összefüggő gazdasági és szociális szempontok egész sorát részletesen megvizsgálta.
- 158 Így ugyanezen vizsgálat 7.2.3. pontja következtetéseket tartalmaz azzal kapcsolatban, hogy a PST milyen hatásokat gyakorol a kibocsátási egységek árának alakulására. E vizsgálat 7.3. és 7.4. pontja kifejti az árverésre bocsátással és a versenyképességgel összefüggő kérdésekkel kapcsolatos megfontolásokat. Az említett vizsgálat 7.4.2. pontja konkrétan a villamos energia árára gyakorolt potenciális közvetett hatásokra irányul, míg a 7.5. pont a szociális hatásokra és a munkaerőpiaci hatásokra vonatkozik. Végül ugyanezen vizsgálat 7.6. pontja a környezetre gyakorolt hatásokat értékeli.
- 159 Másfelől emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság úgy ítélte meg, hogy valamely hatásvizsgálat nem kötelező sem a Parlamentre, sem a Tanácsra (2010. július 8-i Afton Chemical ítélet, C-343/09, EU:C:2010:419, 57. pont).
- 160 A Bíróság elé terjesztett ügyiratból kitűnik, hogy a jogalkotó figyelembe vett olyan egyéb megállapításokat is, amelyek a megtámadott határozat elfogadását megelőző tárgyalások során váltak hozzáférhetővé.
- 161 Különösen, a Tanácson és a Parlamenten belüli viták feltárása érdekében a Bizottság 2014. június 25-én szakértői találkozót szervezett azzal kapcsolatban, hogy a tervezett intézkedések milyen következményekkel járnak a piacra és a PST működésére. Az e tartalékkal kapcsolatos vitára, amelyben gazdasági szereplők és nemzeti szakértők vettek részt, 2014. szeptember 8-án került sor. Végül ugyanezen év november 5-én a Parlament a PST-vel kapcsolatos olyan munkacsoporti ülést szervezett, amelyen a nyilvánosság is részt vehetett, és amelynek keretében kiegészítő elemzéseket is lefolytatott e tartalék bevezetésének időpontjára vonatkozóan.
- 162 Ezenkívül a Bíróság elé terjesztett ügyiratból az is kitűnik, hogy a Tanács találkozóinak során, a „Környezetvédelem” munkacsoport ülésein több delegáció bemutatta a különböző lehetőségek hatásaival kapcsolatos értékelését. Így a határozati javaslattal kapcsolatos megbeszélések alapjául az a ténybeli háttér szolgált, amelyre az összes tagállami küldött támaszkodott annak érdekében, hogy e találkozók során kialakítsa az álláspontját.

- 163 A fentiekből következik, hogy a jogalkotási eljárás során a Parlament és a Tanács és a Bizottság a mérlegelési jogkörük tényleges gyakorlása érdekében figyelembe vette a rendelkezésre álló tudományos adatokat.
- 164 Mint azt az alperes intézmények is hangsúlyozták, az uniós intézmények által a PST tárgyában szervezett bizonyos számú találkozó és munkacsoporti ülés nyilvános volt, vagy legalábbis nyilvánosságra hozták e találkozók és munkacsoporti ülések tartalmát. Másfelől a határozati javaslatnak a Bizottság általi kidolgozása során nyilvános konzultációkra is sor került.
- 165 Mindenesetre, mint azt a Tanács és a Parlament helyesen állítja, pontosítani kell: az, hogy bizonyos konzultációk nem voltak nyilvánosak, nem vonhatja kétségbe a megtámadott határozat jogszerűségét, mivel a jogalkotó nem köteles figyelmen kívül hagyni a nem nyilvános dokumentumokban szereplő vagy a nem nyilvános találkozók során említett tényeket.
- 166 Ráadásul, mint azt a főtanácsnok is megjegyezte az indítványának 54. pontjában, nem kifogásolható a Parlammal, a Tanáccsal vagy a Bizottsággal szemben, hogy ne vette volna figyelembe a Lengyel Köztársaságnak a szén-dioxid-piacra tekintettel fennálló, állítólag különleges helyzetét.
- 167 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy a jogalkotó nem köteles figyelembe venni valamely tagállam különleges helyzetét, amennyiben az uniós jogi aktus minden tagállamban kifejti hatását, és azt feltételezi, hogy a fennálló különböző érdekek közötti egyensúly – figyelemmel az ezen aktus által elérni kívánt célokra – biztosított. Ennélfogva az ilyen egyensúlyra irányuló törekvés, amely nem kizárólag egyetlen tagállam, hanem az Unió összes tagállamának sajátos helyzetét figyelembe veszi, nem tekinthető ellentétesnek az arányosság elvével (lásd analógia útján: 2015. június 18-i Észtország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-508/13, EU:C:2015:403, 39. pont).
- 168 A fentiekből következik, hogy a jogalkotónak a jelen ítélet 152. és 153. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében elegendő adat állt rendelkezésére ahhoz, hogy elvégezhesse a megtámadott határozatban szereplő választásokat.
- 169 Ami közelebről az arányosság elvének sérelmére alapított negyedik jogalapot illeti, emlékeztetni kell arra, hogy ez az elv az uniós jog általános elvei közé tartozik, és megköveteli, hogy az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken (2013. október 17-i Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 170 A Bíróság azt is kiemelte, hogy ami e feltételek bírósági felülvizsgálatát illeti, mint az a jelen ítélet 150. pontjában is megállapítást nyert, mindazonáltal el kell ismerni, hogy az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik olyan területen, amely e jogalkotó részéről politikai, gazdasági és szociális jellegű választást követel meg, és amelyen belül összetett értékeléseket kell elvégeznie. Így az ilyen hatáskör gyakorlásának bírósági felülvizsgálata során a Bíróság nem helyettesítheti az uniós jogalkotó értékelését a sajátjával. Legfeljebb akkor mérlegelheti felül a jogalkotói választást, ha az nyilvánvalóan tévesnek tűnik, vagy ha az abból eredő, bizonyos gazdasági szereplőkkel szembeni hátrányok nem mérhetők azokkal az előnyökkel, amelyeket az egyébként jelent (2013. október 17-i Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ítélet, C-203/12, EU:C:2013:664, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 171 Márpedig, mint azt a jelen ítélet az első kereseti jogalap értékelése keretében felidézte, a megtámadott határozatnak az a célja, hogy biztosítsa az ETS megfelelő működését, továbbá javítsa a 2003/87 irányelv azon képességét, hogy a PST bevezetésének időpontjától kezdve és időbeli korlátozás nélkül lehetővé tegye az ezen irányelvvel elérni kívánt célok megvalósítását.

- 172 E célra tekintettel, valamint figyelembe véve azokat az adatokat, amelyek az érintett intézményeknek a beavatkozásuk időpontjában a rendelkezésükre álltak, az elfogadott aktus tartalmát nem lehet érvényesen vitatni.
- 173 A szén-dioxid-piac 2012. évi helyzetéről szóló jelentés ugyanis nyilvánvalóvá tette, hogy az ETS olyan strukturális egyensúlyhiányban szenved, amely a megfelelő működésének helyreállítása érdekében jogalkotói beavatkozást tett szükségessé. Ezen egyensúlyhiány megszüntetése érdekében alapvető jelentőségű volt a kibocsátási egységek számának csökkentése. Ugyanakkor, mint azt a megtámadott határozat (4) preambulumbekzdése is említi, a lineáris tényező megváltoztatása csak fokozatosan csökkentette volna a többletet, vagyis a szén-dioxid-piacnak több mint egy évtizeden keresztül továbbra is nagyjából 2 milliárd kibocsátási egységnyi többlettel kellett volna működnie.
- 174 Következésképpen a PST létrehozatala, amelybe a kibocsátási egységek többletmennyiségeit átmeneti jelleggel helyezik, megfelelő megoldást képezett arra, hogy csökkentsék a kibocsátási egységek számát, anélkül hogy ugyanezen kibocsátási egységeket megszüntetnék. E megoldás lehetővé tette azt is, hogy egyrészt figyelembe vegye azt a helyzetet, amelyben a rendszer egyensúlyát a kibocsátási egységeknek már nem a többlete, hanem a hiánya fenyegeti, mivel előírták, hogy ilyen esetben a tartalékból a piacra kell engedni azokat a kibocsátási egységeket, amelyeket ideiglenesen helyeztek oda, másrészt pedig megőrizze az ETS rugalmasságát az olyan nagyszabású eseményekkel szemben, amelyek súlyosan megzavarhatják a kibocsátási egységek kínálata és kereslete közötti egyensúlyt.
- 175 A megtámadott határozatban előírt mechanizmus tehát olyannak bizonyul, amely megfelel a kibocsátási egységek piaca áringadozásainak mérséklésére irányuló célkitűzésnek, anélkül hogy meghaladná az e cél megvalósításához szükséges mértéket.
- 176 Így az uniós jogalkotó által előnyben részesített szabályozási választás nem tűnik a jelen ítélet 170. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében véve nyilvánvalóan tévesnek.
- 177 Végül a Lengyel Köztársaság nem bizonyította, hogy az e választásból eredő hátrányok aránytalanok lennének azon előnyökhöz képest, amelyek e választásból egyébként származnak, egyrészt a PST és a kibocsátási egységek árának meghatározása közötti közvetlen összefüggés hiánya folytán, másrészt pedig amiatt, hogy a kibocsátási egységek árának stabilizálása nyilvánvalóan a megtámadott határozat célját képezi.
- 178 Az eddigi megfontolásokra tekintettel a negyedik és az ötödik jogalapot is mint megalapozatlanokat el kell utasítani, következésképpen pedig a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 179 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pereszes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Lengyel Köztársaságot – mivel pereszes lett – a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell az e két intézmény részéről felmerült költségek viselésére.
- 180 Ezenfelül az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Svéd Királyság, valamint a Bizottság beavatkozó félként maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

- 2) **A Bíróság a Lengyel Köztársaságot kötelezi az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa részéről felmerült költségek viselésére.**
- 3) **A Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Svéd Királyság, valamint a Bizottság maga viseli saját költségeit.**

Aláírások