



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 21 czerwca 2018 r.\*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2015/1814 – Określenie podstawy prawnej – Uwzględnienie skutków aktu – Brak – Artykuł 192 ust. 1 TFUE – Artykuł 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE – Środki wywierające znaczący wpływ na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię – Zasada lojalnej współpracy – Artykuł 15 TUE – Kompetencje Rady Europejskiej – Zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań – Zasada proporcjonalności – Ocena skutków

W sprawie C-5/16

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 4 stycznia 2016 r.,

**Rzeczpospolita Polska**, reprezentowana przez B. Majczynę i K. Rudzińską, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez I. Tatarewicza, eksperta,

strona skarżąca,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, reprezentowanemu przez A. Tamása i A. Pospíšilovą Padovską, działających w charakterze pełnomocników,

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez M. Simm i A. Sikorę, a także przez K. Pleśniaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

**Królestwo Danii**, reprezentowane przez M. Wolff, J. Nymanna-Lindegrena i C. Thorninga, działających w charakterze pełnomocników,

**Republikę Federalną Niemiec**, reprezentowaną przez T. Henzego, działającego w charakterze pełnomocnika,

**Królestwo Hiszpanii**, reprezentowane przez A. Gavelę Llopis i M.A. Sampola Pucurulla, działających w charakterze pełnomocników,

**Republikę Francuską**, reprezentowaną przez D. Colasa, G. de Bergues'a, J. Trabanda i T. Deleuila, a także przez S. Ghiandoni, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: polski.

**Królestwo Szwecji**, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, a także przez L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

**Komisję Europejską**, reprezentowaną przez K. Herrmann i A.C. Becker, a także przez E. White'a i K. Mifsuda-Bonniciego, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Tizzano, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, A. Rosas (sprawozdawca), C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 lipca 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swej skardze Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. 2015, L 264, s. 1, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

### Ramy prawne

#### *Dyrektywa 2003/87*

- 2 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zmieniona dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63, zwana dalej „dyrektywą 2003/87”), została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE).
- 3 Dyrektywą 2003/87 ustanowiono system handlu uprawnieniami emisji gazów cieplarnianych na szczeblu Unii Europejskiej (zwany dalej „EU ETS”).
- 4 EU ETS funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2005 r. we wszystkich państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i obejmuje około 45% emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej dyrektywy trwający obecnie trzeci okres rozliczeniowy (zwany dalej „trzecim okresem rozliczeniowym”) obejmuje osiem lat, od 2013 r. do 2020 r.

5 Motywy 5 i 22 dyrektywy 2003/87 mają następujące brzmienie:

„(5) Wspólnota oraz jej państwa członkowskie uzgodniły, iż będą wspólnie spełniać swoje zobowiązania w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie protokołu z Kioto, zgodnie z decyzją [Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącą zatwierdzenia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnego wykonania wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. 2002, L 130, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 42, s. 24)]. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

[...]

(22) Niniejsza dyrektywa jest zgodna z Konwencją ramową Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz protokołem z Kioto. Powinna zostać poddana przeglądowi w świetle osiągnięć w tym kontekście, oraz w celu uwzględnienia doświadczenia w jej wykonywaniu oraz postępu osiągniętego w dziedzinie monitorowania emisji gazów cieplarnianych”.

6 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, zatytułowanym „Przedmiot”:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie [...] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

Niniejsza dyrektywa przewiduje również dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu.

Niniejsza dyrektywa ustanawia także przepisy dotyczące oceny i wprowadzania w życie ściślejszego zobowiązania Wspólnoty dotyczącego redukcji przekraczającej 20%, które ma być stosowane po zatwierdzeniu przez Wspólnotę międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu prowadzącego do redukcji emisji gazów cieplarnianych w większym zakresie, niż wymagane zgodnie z art. 9, odzwierciedlonego w popartym przez Radę Europejską na posiedzeniu w marcu 2007 r. zobowiązaniu dotyczącym redukcji emisji o 30%”.

7 Artykuł 9 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Liczba uprawnień w całej Wspólnocie”, przewiduje w ust. 1:

„Począwszy od 2013 r., liczba wydawanych corocznie w całej Wspólnocie uprawnień ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Liczba uprawnień ulega zmniejszeniu o współczynnik liniowy wynoszący 1,74% w odniesieniu do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008–2012.

[...]”.

8 Artykuł 29 tej dyrektywy stanowi:

„Jeżeli w oparciu o regularne sprawozdania dotyczące rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, o których mowa w art. 10 ust. 5, Komisja posiada dowody na to, że rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla nie działa prawidłowo, przedstawia ona sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu

i Radzie. W stosownych przypadkach do sprawozdania mogą być dołączone wnioski mające na celu zwiększenie przejrzystości rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz przewidujące środki mające na celu poprawę jego funkcjonowania”.

### ***Dyrektywa 2009/29***

9 Motywy 3–5 dyrektywy 2009/29 mają następujące brzmienie:

- „(3) W marcu 2007 r. Rada Europejska zobowiązała się do zmniejszenia do 2020 r. łącznych emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie o co najmniej 20% poniżej poziomów z 1990 r. oraz o 30%, pod warunkiem że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład stosownie do swoich zadań i do możliwości każdego z nich. Do roku 2050 światowe emisje gazów cieplarnianych powinny zostać zmniejszone o co najmniej 50% poniżej ich poziomów z 1990 r. Do osiągnięcia takiego stopnia redukcji emisji powinny przyczyniać się wszystkie sektory gospodarki, w tym międzynarodowy transport morski i lotnictwo. [...]
- (4) W swojej rezolucji z dnia 31 stycznia 2008 r. dotyczącej wyników konferencji w sprawie zmian klimatu, która odbyła się na Bali (COP 13 i COP/MOP 3) [(Dz.U. 2009, C 68 E, s. 13)], Parlament Europejski przypomniał swoje stanowisko, zgodnie z którym państwa uprzemysłowione powinny zobowiązać się do redukcji swoich emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 30% do 2020 r. i o 60–80% do 2050 r., w porównaniu z poziomami z 1990 r. Biorąc pod uwagę, że Unia Europejska przewiduje pozytywny wynik negocjacji COP 15, które odbędą się w Kopenhadze w 2009 r., powinna ona zacząć przygotowywać bardziej restrykcyjne cele w zakresie redukcji emisji na rok 2020 i kolejne lata oraz powinna dążyć do zapewnienia, aby po roku 2013 system wspólnotowy pozwalał w razie konieczności na bardziej rygorystyczne limity emisji jako część wkładu Unii w przyszłe porozumienie międzynarodowe w sprawie zmian klimatu [...]
- (5) Dla osiągnięcia powyższych celów długoterminowych właściwe jest określenie przewidywanego harmonogramu zmniejszania emisji pochodzących z instalacji objętych systemem wspólnotowym. Aby w sposób kosztowo efektywny zrealizować zobowiązanie Wspólnoty dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% poniżej poziomów z 1990 r., należy do roku 2020 zmniejszyć liczbę uprawnień do emisji przydzielonych w odniesieniu do tych instalacji o 21% poniżej ich poziomów emisji w 2005 r.”.

### ***Rozporządzenie nr 176/2014***

10 Zgodnie z motywem 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013–2020 (Dz.U. 2014, L 56, s. 11):

„Należy uwzględnić wyjątkowe zmiany czynników określających równowagę między popytem na uprawnienia i ich podażą, w szczególności ponowne spowolnienie gospodarcze, jak również elementy tymczasowe bezpośrednio związane z przejściem do etapu trzeciego, w tym wzrastający niewykorzystany wolumen uprawnień ważnych w drugim okresie rozliczeniowym w celu zapewnienia zgodności w tym okresie, wzrastające wolumeny poświadczonej redukcji emisji i jednostek redukcji emisji będące wynikiem projektów w zakresie redukcji emisji w ramach mechanizmu czystego rozwoju lub przepisów wspólnego wdrażania dotyczących umarzenia uprawnień operatorów objętych programem, monetyzację uprawnień z rezerwy dla nowych instalacji w trzecim okresie rozliczeniowym w celu wsparcia projektów demonstracyjnych w zakresie wychwytywania dwutlenku węgla i jego sekwestracji oraz innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej (»NER300«) na mocy decyzji

Komisji 2010/670/UE [z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO<sub>2</sub> oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionego dyrektywą 2003/87 (Dz.U. 2010, L 290, s. 39)] oraz uwolnienie uprawnień, które okazały się niepotrzebne jako rezerwa dla nowych instalacji w drugim okresie rozliczeniowym. Chociaż powyższe czynniki charakteryzuje różny stopień niepewności, ważne jest terminowe określenie odpowiednich korekt rocznych wolumenów uprawnień, które mają być sprzedawane na aukcji w latach 2014–2020”.

11 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„W rozporządzeniu [Komisji] (UE) nr 1031/2010 [z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87 (Dz.U. 2010, L 302, s. 1)] wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 ust. 2 po drugim akapicie dodaje się akapity w brzmieniu:

»W latach 2014–2016 wolumen uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji w danym roku, ustalony na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego niniejszego ustępu, zmniejsza się o ilość uprawnień na dany rok określoną w drugiej kolumnie tabeli w załączniku IV do niniejszego rozporządzenia.

[...]«”.

#### ***Konkluzje Rady Europejskiej z 23 i 24 października 2014 r.***

12 W dniach 23 i 24 października 2014 r. Rada Europejska przyjęła konkluzje w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (EUCO 169/14) (zwane dalej „konkluzjami Rady Europejskiej z 2014 r.”).

13 Punkt 2 tych konkluzji stanowi:

„Rada Europejska zatwierdziła wiążący cel unijny zakładający ograniczenie wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych [w Unii] do roku 2030 o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z roku 1990. W związku z tym:

[...]

[EU ETS]

2.3. sprawnie funkcjonujący, zreformowany system handlu uprawnieniami do emisji, [...] z instrumentem służącym stabilizacji rynku zgodnie z wnioskiem Komisji będzie głównym instrumentem [Unii] wykorzystywanym do osiągnięcia tego celu; roczny wskaźnik dotyczący zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji zostanie podniesiony z 1,74% do 2,2% począwszy od 2021 r.;

[...]”.

### *Zaskarżona decyzja*

14 W dniu 6 października 2015 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły zaskarżoną decyzję, która dotyczy ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej (zwanej dalej „MSR”).

15 Motywy 1, 2, 4, 5 i 8 tej decyzji mają następujące brzmienie:

„(1) W dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono [EU ETS] [...], by wspierać redukcję emisji gazów cieplarnianych w sposób opłacalny i ekonomicznie wydajny.

(2) Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej [z 2014 r.] sprawnie funkcjonujący, zreformowany [EU ETS] zawierający instrument stabilności rynkowej będzie głównym europejskim instrumentem służącym osiągnięciu unijnego celu w dziedzinie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

[...]

(4) W sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r. wskazano potrzebę podjęcia działań w celu złagodzenia strukturalnej nierównowagi między popytem a podażą. Ocena skutków ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 pokazuje, że taka nierównowaga będzie najprawdopodobniej rosła, a dostosowanie liniowej ścieżki do bardziej surowych wartości docelowych w tych ramach nie wystarczy do rozwiązania tego problemu. Zmiana współczynnika liniowego jedynie stopniowo zmienia ogólnounijną liczbę przydziałów [uprawnień] (pułap [EU ETS] [...]). W rezultacie nadwyżka również zmniejszałaby się tylko stopniowo, a tym samym rynek musiałby wciąż funkcjonować przez ponad dekadę z nadwyżką około 2 mld uprawnień lub wyższą, co uniemożliwiłoby [EU ETS] [...] zapewnienie niezbędnych zachęt do inwestycji w ograniczanie emisji CO<sub>2</sub> w sposób opłacalny oraz stymulowanie innowacyjności w dziedzinie technologii niskoemisyjnych, sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy.

(5) Aby rozwiązać ten problem i zwiększyć odporność [EU ETS] [...] w zakresie nierównowagi między podażą a popytem, aby mógł on funkcjonować na uporządkowanym rynku, w roku 2018 należy ustanowić [MSR] [...], która powinna zacząć funkcjonować w roku 2019. [MSR] zwiększy również synergię z innymi elementami polityki klimatyczno-energetycznej. Aby zachować maksymalny stopień przewidywalności, należy określić jasne zasady dotyczące umieszczania uprawnień w [MSR] i uwalniania ich z [MSR]. [...]

[...]

(8) Planowane ponowne udostępnienie 300 mln uprawnień w roku 2019 i 600 mln uprawnień w roku 2020, określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 176/2014 [...], podważyłoby cel [MSR], jakim jest przeciwdziałanie strukturalnej nierównowadze między podażą a popytem. W związku z tym tych 900 mln uprawnień nie należy sprzedawać na aukcji w latach 2019 i 2020, lecz umieścić je w [MSR].”

16 Artykuł 1 wspomnianej decyzji, zatytułowany „Rezerwa stabilności rynkowej”, stanowi:

„1. W roku 2018 ustanawia się [zostanie ustanowiona] [MSR], a umieszczanie uprawnień w [MSR] będzie funkcjonować od dnia 1 stycznia 2019 r.

2. 900 mln uprawnień odjętych od wolumenów sprzedawanych na aukcji w latach 2014–2016, co przewiduje rozporządzenie (UE) nr 176/2014 zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE, nie dodaje się do wolumenów przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2019 i 2020, lecz umieszcza się w [MSR].

3. Uprawnienia nieprzydzielone instalacjom zgodnie z art. 10a ust. 7 dyrektywy 2003/87/WE oraz uprawnienia nieprzydzielone instalacjom w wyniku zastosowania art. 10a ust. 19 i 20 tej dyrektywy umieszcza się w [MSR] w roku 2020. Komisja przeprowadza przegląd dyrektywy 2003/87/WE w odniesieniu do tych nieprzydzielonych uprawnień i w stosownym przypadku przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odpowiedni wniosek.

4. Komisja publikuje dane na temat łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu każdego roku do dnia 15 maja kolejnego roku. [...]

5. Co roku liczbę uprawnień równą 12% łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu, określonej w najnowszych danych opublikowanych zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu, odejmuje się od wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE i umieszcza w [MSR] na okres 12 miesięcy rozpoczynający się 1 września tego roku, chyba że liczba uprawnień, która ma być wprowadzona do [MSR], byłaby niższa niż 100 mln. W pierwszym roku funkcjonowania [MSR], od 1 stycznia do 1 września tego roku, umieszcza się również w rezerwie 8% (odpowiadające 1% za każdy miesiąc kalendarzowy) łącznej liczby uprawnień w obiegu określonej w najnowszych opublikowanych danych.

Nie naruszając łącznej liczby uprawnień, które należy odjąć zgodnie z niniejszym ustępem, do dnia 31 grudnia 2025 r. uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/87/WE, nie uwzględnia się przy określaniu udziałów państw członkowskich w tej łącznej liczbie.

6. Jeżeli w danym roku łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu wynosi mniej niż 400 mln, uwalnia się z [MSR] 100 mln uprawnień i dodaje się je do wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE. Jeżeli w [MSR] znajduje się mniej niż 100 mln uprawnień, z [MSR] na mocy niniejszego ustępu uwalnia się wszystkie uprawnienia.

7. Jeżeli w danym roku ust. 6 niniejszego artykułu nie ma zastosowania i przyjmuje się środki na mocy art. 29a dyrektywy 2003/87/WE, uwalnia się z [MSR] 100 mln uprawnień i dodaje się je do wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE. Jeżeli w [MSR] znajduje się mniej niż 100 mln uprawnień, z [MSR] na mocy niniejszego ustępu uwalnia się wszystkie uprawnienia.

[...]”.

### **Okoliczności powstania sporu**

- 17 W listopadzie 2012 r. Komisja sporządziła sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, zatytułowane „Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.” [COM(2012) 652 final] (zwane dalej „sprawozdaniem na temat stanu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.”), i stwierdziła, że na początku trzeciego okresu rozliczeniowego EU ETS charakteryzował się rosnącą nierównowagą strukturalną pomiędzy podażą uprawnień i popytem na nie, co doprowadziło do powstania nadwyżki mogącej wynosić około 2 mld uprawnień.
- 18 Aby zniwelować tę nierównowagę, Komisja przedstawiła w dniu 22 stycznia 2014 r. wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmieniającej dyrektywę 2003/87 [COM(2014) 20 final] (zwany dalej „wnioskiem Komisji z 2014 r.”).
- 19 W ocenie skutków dołączonej do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE [SWD(2014) 017

final] (zwanej dalej „oceną skutków”) Komisja stwierdziła, że ta strukturalna nadwyżka uprawnień do emisji w EU ETS, która narastała w szybkim tempie w okresie od 2008 do 2012 r. mogłaby, w wypadku niepodjęcia środków regulacyjnych, zagrozić zdolności tego systemu do osiągnięcia jego długoterminowych celów w sposób efektywny pod względem kosztów.

- 20 Wniosek Komisji z 2014 r. został przeanalizowany przez Radę i jej organy przygotowawcze podczas szeregu posiedzeń, które odbyły się w okresie od końca stycznia 2014 r. do maja 2015 r. Negocjacje z Parlamentem Europejskim doprowadziły do przyjęcia zaskarżonej decyzji w dniu 6 października 2015 r.

### **Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem**

- 21 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz
- obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

- 22 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

- oddalenie skargi w całości oraz
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

- 23 Decyzją z dnia 1 czerwca 2016 r. Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska oraz Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady. W tym samym dniu Królestwo Szwecji zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

### **W przedmiocie skargi**

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE*

#### *Argumentacja stron*

- 24 Rzeczpospolita Polska podnosi, że zaskarżona decyzja narusza art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE ze względu na to, że została ona przyjęta zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, pomimo że decyzja ta stanowi środek wpływający znacząco na wybór przez państwo członkowskie między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię w rozumieniu tego ostatniego postanowienia. Zgodnie z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy TFUE taka decyzja powinna zostać przyjęta przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą.
- 25 W pierwszej kolejności to państwo członkowskie podnosi, że z brzmienia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE wynika, iż wybór tego postanowienia jako podstawy prawnej musi opierać się na ocenie konkretnych skutków, wynikających z wdrożenia środków ochrony środowiska przewidzianych w danym akcie prawodawczym, a nie z celów realizowanych poprzez jego przyjęcie.

- 26 Rzeczpospolita Polska zwraca uwagę, że zgodnie z brzmieniem art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE postanowienie to odnosi się do „środk[ów] wpływając[y]ch znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię”, a nie do środków, które mają na celu wywarcie znaczącego wpływu na ten wybór. W związku z tym państwo to twierdzi, że gdyby uznać, iż wybór tego postanowienia jako podstawy prawnej może nie być oparty na ocenie konkretnych skutków środka, to specjalna procedura przewidziana w tym postanowieniu stałaby się bezprzedmiotowa i sama okoliczność, że autor projektu aktu oświadczył, iż akt ten nie ma na celu wywarcia wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii, wystarczyłaby do wyeliminowania konieczności zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej.
- 27 Wskazane państwo członkowskie utrzymuje, że taka ocena nie jest sprzeczna z orzecznictwem Trybunału odnoszącym się do kwestii wyboru podstawy prawnej. W szczególności z wyroków z dnia 23 lutego 1999 r., Parlament/Rada (C-42/97, EU:C:1999:81, pkt 63), a także z dnia 12 grudnia 2002 r., Komisja/Rada (C-281/01, EU:C:2002:761, pkt 40, 41), wynika, że skutki aktu prawodawczego należą do elementów obiektywnych, które mogą być przedmiotem kontroli sądowej.
- 28 W drugiej kolejności skarżące państwo członkowskie podnosi, że zważywszy na ogólny kontekst energetyczny istniejący w Polsce, zaskarżona decyzja znacząco wpływa na wybór przez to państwo źródeł energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.
- 29 W tym względzie Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że jest w szczególnie wysokim stopniu zależna od paliw kopalnych, a mianowicie ponad 83% wytwarzanej w tym państwie energii elektrycznej pochodzi z węgla kamiennego i brunatnego. Wprowadzenie MSR spowoduje wzrost cen uprawnień do emisji, co w sposób nieunikniony doprowadzi do zmian w sektorze energetycznym tego państwa członkowskiego. W takim wypadku zużycie gazu ziemnego będzie rosnąć, a finalnie w roku 2035 osiągnie poziom wynoszący 700% bieżącego zużycia. Natomiast w braku MSR polski sektor energetyczny w dalszym ciągu opierałby się głównie na węglu brunatnym i węglu kamiennym. Ponadto wykorzystanie gazu ziemnego przekroczyłoby znacznie krajowy poziom wydobywania tego surowca, doprowadziłoby do wzrostu importu, a tym samym wpłynęłoby na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie dostaw energii.
- 30 Zdaniem tego państwa członkowskiego wprowadzenie MSR spowoduje wzrost cen uprawnień do emisji, co doprowadzi także do zmiany poziomu konkurencyjności różnych źródeł wytwórczych oraz krajowej struktury wytwarzania energii elektrycznej oraz do spadku konkurencyjności polskiej energetyki i gospodarki.
- 31 W celu wykazania wpływu zaskarżonej decyzji na własny miks energetyczny Rzeczpospolita Polska przedstawiła w załączniku do repliki dokument zatytułowany „Analiza wpływu mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej [zgodnie z decyzją 2015/1814] na kształtowanie się miksu energetycznego Polski”, sporządzony przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.
- 32 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w każdym razie z oceny skutków załączonej do wniosku Komisji z 2014 r. wynika, że zwalczanie nierównowagi pomiędzy popytem a podażą na rynku uprawnień do emisji jest celem instrumentalnym zaskarżonej decyzji, która zmierza w rzeczywistości do tego, aby cena uprawnień była ustalona na właściwym poziomie. Cena ta powinna następnie skłaniać państwa członkowskie do korzystania z odnawialnych źródeł energii lub paliw o niższej emisji dwutlenku węgla, a tym samym prowadzić do zmiany struktury ich dostaw energii poprzez dywersyfikację tych dostaw i obniżenie udziału energii uzyskanej z paliw kopalnych.
- 33 Wynika stąd, że korekta istniejącej na rynku nierównowagi poprzez podwyższenie ceny uprawnień powinna umożliwić osiągnięcie głównego celu zaskarżonej decyzji, polegającego na zmianie miksu energetycznego państw członkowskich, co potwierdza, że zaskarżona decyzja powinna być zostac przyjęta na podstawie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE.

- 34 W odpowiedzi na argument Rady, że zmiana cen nie wymaga od operatorów zajęcia określonego stanowiska, ponieważ pozostawia im wybór co do tego, czy zakupić uprawnienia, ograniczyć emisje czy też przerzucić koszty na swych klientów, Rzeczpospolita Polska podnosi, że na prawidłowo funkcjonującym hurtowym rynku energii operator ma ograniczone możliwości przerzucenia kosztów na klienta. Takie przerzucenie kosztów byłoby możliwe w krótkiej perspektywie, ale w dłuższej perspektywie operator, który korzysta z węgla, będzie musiał albo konkurować z innymi podmiotami, które korzystają na przykład z gazu ziemnego, uzyskując dzięki temu niższe koszty wytwarzania, albo zrezygnować z wykorzystania węgla na rzecz innych źródeł energii w celu ograniczenia wzrostu kosztów wytwarzania energii.
- 35 Rzeczpospolita Polska kwestionuje wreszcie argumentację pozwanych instytucji dotyczącą zmniejszającego się znaczenia udziału instalacji energetycznego spalania we wszystkich państwach członkowskich objętych EU ETS ze względu na stałe rozszerzanie zakresu zastosowania dyrektywy 2003/87. Z danych Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) wynika, że udział emisji ze spalania nie zmieniał się znacząco w pierwszych latach funkcjonowania trzeciego okresu rozliczeniowego, przy czym jego poziom w Polsce jest znacznie wyższy od średniej stwierdzonej dla wszystkich tych państw.
- 36 Parlament i Rada, popierane przez interwenientów, stoją na stanowisku, że zarzut pierwszy należy oddalić.

#### *Ocena Trybunału*

- 37 W celu rozpatrzenia niniejszego zarzutu należy podnieść, że – jak słusznie przypominają Rada i Parlament Europejski – w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., Hiszpania/Rada, (C-36/98, EU:C:2001:64) Trybunał zbadał charakter wyjątku przewidzianego w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy TFUE przy okazji dokonanej przezeń wykładni art. 130 S ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie traktatu WE, odpowiadającego art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. b) tiret drugie TFUE.
- 38 W sprawie tej Trybunał przypominał, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (wyroki: z dnia 30 stycznia 2001 r., Hiszpania/Rada, C-36/98, EU:C:2001:64, pkt 58, 59; a także z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Chociaż sprawa, w której zapadł wyrok z dnia 30 stycznia 2001 r., Hiszpania/Rada (C-36/98, EU:C:2001:64), dotyczyła wyjątku określonego w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. b) TFUE, to samo rozumowanie powinno zostać zastosowane w odniesieniu do przepisów art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Z orzecznictwa tego wynika bowiem, że wybór art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE jako podstawy prawnej nie może opierać się na czynnikach innych niż te, które są stale brane pod uwagę przez Trybunał w jego orzecznictwie.
- 40 Fakt, że gdy Trybunał wydał ten wyrok, brzmienie art. 130 S ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie traktatu WE zawierał słowo „dotyczące”, a nie „wpływające”, nie podaje w wątpliwość wniosków, które należy wyciągnąć z tego postanowienia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu. Jak bowiem wynika z rozumowania przeprowadzonego przez Trybunał w tym wyroku, pojęcia te zostały przezeń zinterpretowane jako mające znaczenie zasadniczo równoważne, o czym świadczy pkt 52 tego wyroku, w którym wyjaśniono, że art. 130 S ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie traktatu WE obejmuje środki, które mają wpływ na terytorium i grunty państw członkowskich oraz ich zasoby wodne jako takie.

- 41 Zważywszy, że do poznania rzeczywistych i konkretnych skutków środka legislacyjnego konieczne jest przeprowadzenie analizy tych skutków po jego wejściu w życie, wybór prawodawcy powinien opierać się na założeniach dotyczących prawdopodobnego wpływu tego środka, które z natury mają charakter spekulacyjny i nie stanowią w żadnym razie obiektywnych czynników, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 38 niniejszego wyroku.
- 42 W związku z tym należy stwierdzić, że ocena skutków dla polityki energetycznej państwa członkowskiego wywieranych przez akt Unii nie stanowi elementu, który powinien być oceniany w oderwaniu od celu lub treści tego aktu lub na zasadzie odstępstwa od nich.
- 43 Ponadto, jak podniosła Rada, należy podkreślić, że art. 192 ust. 2 TFUE należy interpretować w związku z art. 191 TFUE, który ma na celu powierzenie Unii roli w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, w szczególności poprzez podejmowanie i wypełnianie międzynarodowych zobowiązań w tym zakresie.
- 44 Ponieważ przyjęte w tym celu środki siłą rzeczy mają skutki dla sektora energetycznego państw członkowskich, szeroka wykładnia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE mogłaby skutkować tym, że stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, mającej charakter wyjątku przewidzianego w traktacie FUE, stałoby się regułą.
- 45 Tymczasem wnioszek ten jest nie do pogodzenia z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym przepisy, które mają charakter wyjątku od zasady, muszą być interpretowane w sposób ścisły (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r., Bruno i in., C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Z powyższego wynika, że art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE może stanowić podstawę prawną aktu Unii jedynie wtedy, gdy z jego celu i treści wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.
- 47 Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym specjalna procedura przewidziana w tym postanowieniu mogłaby być obchodzona przez autora projektu aktu, w którym stwierdza się, że realizowany za jego pomocą cel nie polega na wywarceniu wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii, należy przypomnieć, że nie tylko cel, ale również treść przyjętego aktu prawnego stanowią element istotny z punktu widzenia kontroli zasadności podstawy prawnej tego aktu.
- 48 W świetle powyższych rozważań należy zbadać zasadność wyboru podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, mając na względzie cel i treść tej decyzji.
- 49 Na wstępie należy zaznaczyć, że zaskarżony akt jest co prawda nierozłącznie związany z dyrektywą 2003/87. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podstawę prawną aktu należy ustalać z uwzględnieniem jego celu i treści, a nie tego, jaką podstawę prawną przyjęto przy stanowieniu innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy (wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Parlament i Rada, C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 55). Tym samym, jak słusznie twierdzi Rzeczpospolita Polska, analiza podstawy prawnej zaskarżonej decyzji powinna zostać przeprowadzona w sposób autonomiczny w stosunku do analizy podstawy prawnej dyrektywy 2003/87.
- 50 Jeżeli chodzi o cel zaskarżonej decyzji, należy przypomnieć powody, które uzasadniły jej przyjęcie.
- 51 Jak wspomniano w uzasadnieniu wniosku Komisji z 2014 r., na początku trzeciego okresu rozliczeniowego EU ETS charakteryzował się znaczną nierównowagą między podażą uprawnień a popytem na nie, o czym przypomniano w pkt 17 i 18 niniejszego wyroku.

- 52 Ten brak równowagi wynika przede wszystkim z rozbieżności między podażą uprawnień do emisji, które mają zostać sprzedane na aukcji, która to podaż jest ustalana w sposób sztywny, a popytem na nie, który jest elastyczny i na który wpływają cykle koniunkturalne, ceny paliw kopalnych oraz inne czynniki. Tak więc, chociaż spadek popytu generalnie wiąże się ze zmniejszeniem podaży na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, to jednak ze względu na obowiązujące przepisy nie można tego samego powiedzieć o podaży uprawnień, które mają zostać sprzedane na aukcji.
- 53 Jak podkreślono we wspomnianym wniosku oraz w motywie 4 zaskarżonej decyzji, istnienie tak znacznej nadwyżki mogło podać w wątpliwość efekt zachęty, jaki miało wywołać wprowadzenie funkcjonującego UE ETS, i znacząco ograniczyć zdolność tego systemu do realizacji jego celów na późniejszych etapach.
- 54 W związku z tym w motywie 5 zaskarżonej decyzji wyjaśniono, że „[a]by rozwiązać ten problem i zwiększyć odporność [UE ETS] w zakresie nierównowagi między podażą a popytem, aby mógł on funkcjonować na uporządkowanym rynku, w roku 2018 należy ustanowić [MSR] [...], która powinna zacząć funkcjonować w roku 2019”.
- 55 W motywie 8 tej decyzji podkreślono również, że celem MSR jest „przeciwdziałanie strukturalnej nierównowadze między podażą a popytem”.
- 56 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 22 opinii, zaskarżona decyzja została przyjęta wyłącznie w celu zaradzenia występującej od 2012 r. „strukturalnej nierównowadze”.
- 57 Jeżeli chodzi o treść tej decyzji, należy przypomnieć, że MSR ma w założeniu stanowić mechanizm ilościowy, na którego podstawie wolumeny uprawnień sprzedawanych na aukcji są dostosowywane automatycznie w oparciu o szereg kryteriów wyszczególnionych w art. 1 decyzji.
- 58 Jak wynika ze wskazanego art. 1, MSR może działać albo poprzez blokowanie wprowadzania uprawnień na rynek, albo – w przypadku deficytu podaży – poprzez uwolnienie części uprawnień, które zostały umieszczone w tej rezerwie. MSR skutkuje zatem ustabilizowaniem podaży uprawnień na rynku bez wprowadzania dodatkowych uprawnień i bez definitywnego ich wycofywania.
- 59 Zgodnie z art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji uruchomienie transferów do lub z MSR następuje w oparciu o publikowane przez Komisję dane liczbowe dotyczące rocznego poziomu podaży uprawnień na rynku.
- 60 Zarówno z celu, jak i treści tej decyzji, wynika zatem, że MSR została opracowana jako narzędzie, które w pierwszej kolejności ma usunąć istniejącą nierównowagę, a w drugiej kolejności uczynić UE ETS bardziej odpornym na wszelkie przyszłe wydarzenia mające dużą skalę, które mogłyby poważnie zaburzyć równowagę między podażą uprawnień a popytem na nie.
- 61 Chodzi tu w istocie o jednorazową interwencję prawodawcy mającą na celu skorygowanie słabości strukturalnej EU ETS, która mogłaby uniemożliwić temu systemowi spełnienie jego roli, polegającej na zachęcaniu do inwestycji zmierzających do ograniczania emisji dwutlenku węgla w sposób ekonomicznie wydajny oraz na stymulowaniu innowacyjności w dziedzinie technologii niskoemisyjnych, sprzyjającej przeciwdziałaniu zmianom klimatu.
- 62 Wobec powyższego z analizy celu i treści zaskarżonej decyzji nie wynika, że pierwszym rezultatem, jaki ma zostać osiągnięty za pomocą tej decyzji, jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię, co oznaczałoby, że wybór art. 192 ust. 1 TFUE jako podstawy prawnej dyrektywy jest błędny w świetle podstawy prawnej, jaką stanowi art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE.

- 63 Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, według którego głównym celem zaskarżonej decyzji jest w rzeczywistości zmiana miksu energetycznego państw członkowskich poprzez wzrost cen uprawnień, należy zaznaczyć, że, jak wynika zarówno z przepisów, jak i systematyki dyrektywy 2003/87, EU ETS miał być w założeniu instrumentem ilościowym, w ramach którego uprawnienia do emisji w z góry określonej liczbie są wydawane w celu osiągnięcia pożądanego celu środowiskowego, którym jest zgodnie z art. 1 tej dyrektywy „wspierani[e] zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”. Należy również podkreślić, że system ten nie ingeruje bezpośrednio w ustalanie ceny uprawnień do emisji, ponieważ jest ona ustalana wyłącznie przez siły rynkowe, w szczególności na podstawie niedoboru uprawnień w połączeniu z elastycznością, jaką zapewnia możliwość handlu nimi. Wysłany w ten sposób na szczeblu Unii sygnał cenowy powinien wpływać na decyzje operacyjne i strategiczne inwestorów.
- 64 Należy jednak zaznaczyć, jak uczyniły to pozwane instytucje, że z jednej strony cena uprawnień ustalana przez rynek nie ma żadnego wpływu na funkcjonowanie MSR, która jest z definicji neutralna w tej kwestii.
- 65 Z drugiej strony, ze względu na szczegółowe zasady tego systemu, a w szczególności fakt, że MSR może albo blokować wprowadzanie uprawnień na rynek, albo uwolnić pewną ich liczbę, prawdopodobnym skutkiem jej funkcjonowania będzie nie wzrost ceny uprawnień do emisji, ale raczej jej ustabilizowanie.
- 66 Niemniej jednak, skoro całkowita liczba uprawnień dostępnych w EU ETS zmniejsza się stosownie do rocznego współczynnika liniowego redukcji, to logika tego współczynnika musi prowadzić do wniosku, że cena uprawnień wzrasta stopniowo wraz z upływem czasu.
- 67 Skoro zatem zaskarżona decyzja koryguje słabość strukturalną EU ETS, to przyczynia się ona do tego, aby system ten wysyłał sygnał dotyczący ceny emisji dwutlenku węgla na poziomie Unii, umożliwiając jej osiągnięcie celów w zakresie ograniczenia emisji, i aby jego logiczną konsekwencją był wzrost ceny uprawnień w przyszłości.
- 68 Należy jednak stwierdzić, że skutki te są tylko pośrednią konsekwencją ścisłego związku, jaki istnieje między zaskarżoną decyzją a dyrektywą 2003/87.
- 69 Tym samym, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 24 opinii, ponieważ MSR została stworzona jedynie jako uzupełnienie lub korekta EU ETS, prawodawca Unii słusznie oparł zaskarżoną decyzję na art. 192 ust. 1 TFUE.
- 70 W tych okolicznościach nie ma potrzeby przeprowadzania analizy postulowanych skutków zaskarżonej decyzji dla miksu energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej.
- 71 W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

***W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia kompetencji Rady Europejskiej określonych w art. 15 TUE oraz naruszenia obowiązku lojalnej współpracy***

*Argumentacja stron*

- 72 Rzeczpospolita Polska utrzymuje zasadniczo, że w konkluzjach Rady Europejskiej z 2014 r. ustalono datę wejścia w życie MSR na rok 2021.

- 73 Tymczasem, przyspieszając tę datę o dwa lata, jak wynika z art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji, pozwane instytucje naruszyły prerogatywy Rady Europejskiej i zakwestionowały jej kompetencje do określania wytycznych politycznych w dziedzinie wdrażania prawa Unii, zagwarantowane w art. 15 TUE.
- 74 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zmiana daty wejścia w życie MSR narusza również zasadę lojalnej współpracy, ponieważ zaskarżona decyzja zawiera istotny element pozostający w sprzeczności z konkluzjami Rady Europejskiej.
- 75 Strony pozwane oraz interwenienci kwestionują te argumenty.

### *Ocena Trybunału*

- 76 Zarzut drugi odwołania dzieli się na dwie części, dotyczące, odpowiednio, naruszenia kompetencji Rady Europejskiej określonych w art. 15 TUE oraz naruszenia zasady lojalnej współpracy.
- 77 W ramach pierwszej części tego zarzutu skarżące państwo członkowskie opiera się zasadniczo na wykładni językowej pkt 2.3 konkluzji Rady Europejskiej z 2014 r., zgodnie z którym instytucja ta ustaliła rok 2021 jako datę wejścia w życie MSR.
- 78 W tym względzie należy wyjaśnić, że wskazany pkt 2.3 w wersji w języku francuskim stanowi, co następuje: „un [SEQE] efficace et réformé, doté d’un instrument visant à stabiliser le marché, conformément à la proposition de la Commission, constituera le principal instrument de [l’Union] pour atteindre cet objectif; le facteur annuel de réduction du plafond d’émissions maximales autorisées sera modifié, passant de 1,74% à 2,2% à partir de [l’année] 2021” [sprawnie funkcjonujący, zreformowany [EU ETS] z instrumentem służącym stabilizacji rynku zgodnie z wnioskiem Komisji będzie głównym instrumentem [Unii] wykorzystywanym do osiągnięcia tego celu; roczny wskaźnik dotyczący zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji zostanie podniesiony z 1,74% do 2,2% począwszy od 2021 r.].
- 79 Z samej treści tego punktu wynika, że wyraźne odniesienie do roku 2021 nie dotyczy dnia wejścia w życie EU ETS, ale daty, w której zostanie zmieniony roczny wskaźnik redukcji.
- 80 Wniosek ten potwierdza również analiza innych wersji językowych, w których znak interpunkcyjny zastosowany do oddzielania dwóch zdań tego punktu nie jest średnikiem, jak we francuskiej wersji językowej, lecz kropką.
- 81 Należy zatem stwierdzić, podobnie jak uczyniły to pozwane instytucje, że w konkluzjach z 2014 r. Rada Europejska nie określiła wyraźnie daty wejścia w życie MSR.
- 82 Rzeczpospolita Polska wywodzi również argument z faktu, że Rada Europejska wskazała, iż EU ETS powinien być powiązany z instrumentem stabilizacji rynku „zgodnie z wnioskiem Komisji”, który – w momencie gdy Rada Europejska wyraziła się w ten sposób – przewidywał, że MSR wejdzie w życie w roku 2021.
- 83 W tym względzie należy przypomnieć, że w art. 15 ust. 1 TUE zadania Rady Europejskiej zostały określone w ten sposób, że nadaje ona „Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. W postanowieniu tym uściślono, że instytucja ta „nie pełni funkcji prawodawczej”.
- 84 Kompetencje prawodawcze zastrzeżone dla Parlamentu i Rady w art. 14 ust. 1 TUE i w art. 16 ust. 1 TUE, które wpisują się w ramy zasady podziału uprawnień określonej w art. 13 ust. 2 TUE, a ujmując rzecz szerzej, stanowią wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, oznaczają natomiast, że ustalanie treści aktu prawodawczego leży

w gestii wyłącznie tych instytucji (zob. podobnie, w odniesieniu do inicjatywy prawodawczej przyznanej Komisji, wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 146).

- 85 Tymczasem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 33 opinii, interpretowanie odniesienia do wniosku Komisji z 2014 r. jako nakazu ze strony Rady Europejskiej, aby wprowadzić MSR dopiero od 2021 r., prowadziłoby, po pierwsze, do zredukowania roli Parlamentu i Rady jedynie do rejestrowania konkluzji Rady Europejskiej, a po drugie, do przypisania tej ostatniej prawa do bezpośredniego ingerowania w sferę ustawodawczą, z naruszeniem zasady podziału uprawnień przewidzianej w art. 13 ust. 2 TUE.
- 86 Ponadto postulowane polityczne przełożenie konkluzji Rady Europejskiej na prawo inicjatywy prawodawczej Parlamentu i Rady nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji przez Trybunał (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 145).
- 87 Pierwszą część zarzutu drugiego należy zatem oddalić jako bezzasadną.
- 88 W świetle powyższych rozważań należy oddalić także drugą część zarzutu drugiego.
- 89 Jak bowiem wynika z pkt 85 niniejszego wyroku, wykładnia, którą proponuje skarżące państwo członkowskie, skutkowałaby naruszeniem kompetencji legislacyjnych Parlamentu i Rady na rzecz poszanowania woli politycznej wyrażonej przez Radę Europejską.
- 90 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem lojalna współpraca między instytucjami Unii, przewidziana w art. 13 ust. 2 TUE, jest prowadzona w poszanowaniu granic uprawnień przyznanych w traktatach każdej instytucji. Obowiązek wynikający z tego postanowienia nie może zatem zmienić wspomnianych uprawnień (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo). W konsekwencji współpraca ta nie może stanowić ingerencji w wykonywanie kompetencji przez daną instytucję, z korzyścią dla innej instytucji.
- 91 Wobec powyższego zarzut drugi skargi należy oddalić w całości jako bezzasadny.

***W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań***

*Argumentacja stron*

- 92 W ramach zarzutu trzeciego Rzeczpospolita Polska twierdzi w istocie, że data ustanowienia MSR została ustalona z naruszeniem zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 93 W pierwszej kolejności państwo to podnosi, że prawodawca Unii nie mógł skutecznie zmienić zasad funkcjonowania EU ETS, a zwłaszcza liczby uprawnień dostępnych na rynku w danym okresie rozliczeniowym, bez szkody dla przewidywalności tego systemu.
- 94 Skarżące państwo członkowskie twierdzi bowiem, że ustalenie w dyrektywie 2003/87 okresów rozliczeniowych nie było podyktowane jedynie względami administracyjnymi, lecz przede wszystkim pozwalało przedsiębiorcom określać ich strategię właśnie w zależności od puli uprawnień dostępnych w danym okresie.

- 95 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że na podstawie zobowiązań podjętych wcześniej przez Unię, a w szczególności rozporządzenia nr 176/2014 oraz wniosku Komisji z 2014 r., rozważny i przezorny przedsiębiorca nie mógł w żadnym razie przewidzieć, że liczba dostępnych na rynku uprawnień do emisji zostanie drastycznie ograniczona w ostatnich latach bieżącego okresu rozliczeniowego.
- 96 W tym względzie Rzeczpospolita Polska zwraca uwagę, że rozporządzenie nr 176/2014 przewidywało, iż 900 mln uprawnień do emisji wycofanych ze sprzedaży w latach 2014 i 2015 zostanie sprzedane na aukcji w latach 2019 i 2020.
- 97 Ponadto publikacja tego rozporządzenia równoległe z opublikowaniem wniosku Komisji z 2014 r., w którym ustalono, że MSR wejdzie w życie w 2021 r., wzbudziła po stronie uczestników rynku uzasadnione oczekiwanie co do tego, że przewidziane w tym rozporządzeniu rozwiązania będą później przestrzegane.
- 98 Rzeczpospolita Polska podnosi, że w świetle powyższych argumentów uczestnicy rynku zasadnie oczekiwali, iż uprawnienia tymczasowo wycofane zostaną ponownie wprowadzone na rynek w latach 2019 i 2020, a u podstaw prognoz dotyczących ich działalności leżały oczekiwania co do owego ponownego wprowadzenia na rynek.
- 99 Pozwane instytucje i interwenienci kwestionują argumentację Rzeczypospolitej Polskiej.

### Ocena Trybunału

- 100 Aby rozpoznać zarzut trzeci, należy przypomnieć, że – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – zasada pewności prawa, której pochodną jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga zwłaszcza, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, w szczególności gdy mogą mieć skutki niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 Przede wszystkim należy jednak stwierdzić, iż zaskarżona decyzja, przyjęta w dniu 6 października 2015 r., stanowi, że MSR powinna zostać utworzona w 2018 r. i że powinna zacząć funkcjonować dopiero od dnia 1 stycznia 2019 r.
- 102 Następnie w decyzji tej przedstawiono w sposób jasny i precyzyjny funkcjonowanie MSR, z wyszczególnieniem, między innymi, warunków i procedur dotyczących umieszczania uprawnień w MSR i uwalniania ich z tej rezerwy.
- 103 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji przewiduje, że w pierwszym roku funkcjonowania MSR 8% łącznej liczby uprawnień w obiegu umieszcza się w tej rezerwie w okresie od 1 stycznia do 1 września wskazanego roku. Następnie należy dokonać dostosowań rocznych wolumenów uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji.
- 104 Zgodnie z omawianym art. 1, począwszy od roku 2019 liczbę uprawnień odpowiadającą 12% łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu odejmuje się od wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87 i umieszcza w rezerwie na okres 12 miesięcy rozpoczynający się 1 września danego roku, chyba że liczba uprawnień, która ma być wprowadzona do rezerwy, byłaby niższa niż 100 mln. Ponadto rzeczony art. 1 przewiduje, że jeżeli w danym roku łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu wynosi mniej niż 400 mln, uwalnia się z rezerwy 100 mln uprawnień i dodaje się je do wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87.

- 105 Całkowita liczba uprawnień w obiegu jest publikowana przez Komisję na podstawie kryteriów ustanowionych w art. 1 ust. 4 zaskarżonej decyzji.
- 106 Artykuł 3 rzeczonyj decyzji nakłada na Komisję obowiązek monitorowania wprowadzania w życie MSR i jej możliwego wpływu na konkurencyjność oraz dokonywania regularnych przeglądów funkcjonowania tej rezerwy.
- 107 Przewidziano wreszcie, że liczba 900 mln uprawnień odjęta od wolumenów sprzedawanych na aukcji w latach 2014–2016, zgodnie z rozporządzeniem nr 176/2014, nie zostanie dodana do wolumenów przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2019 i 2020, lecz zostanie umieszczona w owej rezerwie, tak aby nie udaremnić realizacji celu tej rezerwy.
- 108 Zaskarżona decyzja ustanawia zatem obiektywny i przejrzysty system prawny, umożliwiającą zainteresowanym osobom uzyskanie precyzyjnych informacji i przewiduje wystarczająco długi okres przejściowy, aby umożliwić podmiotom gospodarczym dostosowanie się do nowego systemu.
- 109 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie zdołała wykazać jakiegokolwiek naruszenia przez zaskarżoną decyzję zasady pewności prawa.
- 110 Jeżeli chodzi o możliwość powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jest ona otwarta dla każdego podmiotu gospodarczego, w którym instytucja wzbudziła uzasadnione oczekiwania. W rozumieniu tego orzecznictwa zapewnieniami, które mogą rodzić takie oczekiwania, są, niezależnie od formy, w jakiej są one przekazywane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł (zob. wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, pkt 24, 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 Natomiast, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów Unii mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w razie przyjęcia tych przepisów (wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, pkt 26).
- 112 Ponadto, jeżeli chodzi o powołanie się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań ze względu na działania prawodawcy Unii, należy przypomnieć, że Trybunał przyznał temu prawodawcy szeroki zakres uznania, gdy jego działanie obejmuje wybory natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz gdy wymaga się od niego dokonania złożonych ocen i analiz (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 57).
- 113 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że podmiotom gospodarczym uczestniczącym w EU ETS nie zostało udzielone żadne zapewnienie, które usprawiedliwiłoby powstanie po ich stronie uzasadnionych oczekiwań co do faktu, że liczba uprawnień do emisji nie będzie zmieniana w trakcie okresów rozliczeniowych.
- 114 Przede wszystkim, jak podnoszą pozwane instytucje, w szeregu przepisów dyrektywy 2003/87 przewidziano wyraźnie, że może zaistnieć potrzeba dostosowania reguł dotyczących systemu EU ETS.
- 115 Motyw 22 tej dyrektywy przewiduje w szczególności, że „[p]owinna [ona] zostać poddana przeglądowi w świetle osiągnięć w tym kontekście oraz w celu uwzględnienia doświadczenia w jej wykonywaniu”.
- 116 Zgodnie z klauzulą przeglądu zawartą w art. 9 akapit trzeci rzeczonyj dyrektywy „Komisja dokonuje przeglądu współczynnika liniowego i w stosownych przypadkach, począwszy od 2020 r., przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wnioski w celu przyjęcia decyzji do 2025 r.”.

- 117 Artykuł 29 tej dyrektywy wyraźnie wspomina o możliwości nieprawidłowego funkcjonowania rynku, które stwierdza Komisja w ramach sprawozdania przekazanego do Parlamentu i Rady, mogącego obejmować, w stosownych przypadkach, propozycje ulepszeń.
- 118 Należy jednak stwierdzić, że żaden z tych przepisów nie ogranicza uprawnienia prawodawcy Unii do interwencji w trakcie okresów rozliczeniowych.
- 119 Ponadto różne zmiany wprowadzone do dyrektywy 2003/87 świadczą o tym, że za pomocą aktów prawodawczych i nieprawodawczych, które zresztą nie są kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską, wielokrotnie zmieniano dostępność uprawnień w trakcie okresu rozliczeniowego.
- 120 Na przykład art. 1 pkt 9 dyrektywy 2009/29, zmieniający art. 9 dyrektywy 2003/87, rozpoczął roczną liniową redukcję uprawnień „w połowie okresu 2008–2012”.
- 121 Artykuł 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1359/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87 w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. 2013, L 343, s. 1), którym zmieniono art. 10 ust. 4 dyrektywy 2003/87, stanowi, że „[j]eżeli ocena skutków dla poszczególnych sektorów przemysłu wskazuje, że nie należy spodziewać się znaczącego wpływu na sektory lub podsektory narażone na wysokie ryzyko ucieczki emisji, Komisja może, w wyjątkowych przypadkach, dostosować harmonogram okresu, o którym mowa w art. 13 ust. 1, rozpoczynającego się 1 stycznia 2013 r. w taki sposób, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku”.
- 122 Wreszcie w art. 1 rozporządzenia Komisji nr 176/2014 przewidziano ograniczenie w latach 2014–2016 wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w odniesieniu do każdego roku.
- 123 Tym samym, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 42 opinii, ani na etapie przyjmowania dyrektywy 2003/87, ani w związku z przyjęciem zmieniającej ją dyrektywy 2009/29, nie została udzielona żadna gwarancja, że opisany pierwotnie sposób funkcjonowania EU ETS pozostanie niezmieniony lub że będzie on mógł być zmieniany jedynie na koniec każdego z okresów handlu uprawnieniami.
- 124 Wniosek ten nasuwa się również ze względu na specyfikę systemu EU ETS.
- 125 Przede wszystkim, jak przypomniano w pkt 112 niniejszego wyroku, EU ETS jest złożonym systemem, w ramach którego Trybunał przyznał prawodawcy Unii możliwość zastosowania podejścia stopniowego i postępowania w miarę nabytego doświadczenia, gdy jest wymagana restrukturyzacja tego systemu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 57).
- 126 Następnie należy podkreślić, podobnie jak uczyniły to pozwane instytucje, że EU ETS, jako główny instrument polityki Unii w dziedzinie klimatu, jest instrumentem stałym, nieograniczonym w czasie, który wywołuje skutki niezależnie od wpływu okresów rozliczeniowych i w odniesieniu do całości tych okresów.
- 127 Okresy rozliczeniowe, wprowadzone w celu dostosowania EU ETS do terminów przewidzianych w odpowiednich instrumentach międzynarodowych, nie mogą przeszkodzić prawodawcy w ingerowaniu w ten instrument jako taki, jeżeli okaże się, że nie jest on już w stanie osiągnąć celów, dla których został ustanowiony.
- 128 W związku z tym wykładnia dyrektywy 2003/87, zgodnie z którą prawodawca może zmieniać przepisy dotyczące EU ETS wyłącznie na koniec okresu rozliczeniowego, nie tylko nie znajduje żadnego oparcia w samej dyrektywie, lecz jest również sprzeczna z orzecznictwem Trybunału dotyczącym EU ETS.

- 129 Wreszcie, w odpowiedzi na argumenty podniesione przez Rzeczpospolitą Polską i streszczone w pkt 94–96 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że wniosek Komisji z 2014 r. stanowi akt przygotowawczy, który z definicji nie może być uważany za ostateczny. Akt taki nie może być źródłem uzasadnionych oczekiwań, ponieważ ze względu na sam charakter procesu legislacyjnego Unii pierwotny wniosek z założenia stanie się przedmiotem zmian w trakcie tego procesu. W związku z tym ów wniosek nie może być źródłem szczegółowych i bezwarunkowych zapewnień w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 110 niniejszego wyroku.
- 130 Jeżeli chodzi o argumenty Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące zobowiązań podjętych przez Unię na mocy rozporządzenia nr 176/2014, należy podkreślić, że rozporządzenie to zostało przyjęte w ramach kompetencji wykonawczych, jakimi dysponuje Komisja w odnośnej dziedzinie, i że nie może ono być interpretowane jako stanowiące gwarancję co do tego, że jego treść nie straci ważności w wyniku interwencji prawodawczej.
- 131 Ponadto zarówno z wniosku Komisji z 2014 r., jak i z rozporządzenia nr 176/2014 wynika jasno, że zainteresowane instytucje były zaniepokojone endemiczną nierównowagą charakteryzującą EU ETS i rozważały podjęcie odpowiednich środków.
- 132 W tym względzie motyw 3 rozporządzenia nr 176/2014 mówi między innymi o tym, że „[n]ależy uwzględnić wyjątkowe zmiany czynników określających równowagę między popytem na uprawnienia i ich podażą”.
- 133 Wnioskowi Komisji z 2014 r. towarzyszy ocena skutków opisująca strukturalną nierównowagę, która dotknęła EU ETS, i sygnalizująca konieczność podjęcia działań regulacyjnych. Rozważanych jest w niej kilka wariantów interwencji, przy czym w wypadku niektórych z nich wspomniano, że rozpoczęcie funkcjonowania MSR nastąpi przed rokiem 2021.
- 134 Ponadto o poważnej dysfunkcji EU ETS w zakresie jego zdolności do stworzenia sygnału cenowego powszechnie wiedziano najpóźniej od czasu opublikowania sprawozdania na temat stanu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r. Sprawozdanie to przewidywało dwa rodzaje środków służących rozwiązaniu stwierdzonych problemów, a mianowicie, po pierwsze, zmianę harmonogramu aukcji jako środek krótkoterminowy, a po drugie, przyjęcie środków strukturalnych, w ramach których wyodrębniono sześć wariantów, w tym wycofanie na stałe pewnej liczby uprawnień w trakcie trzeciego okresu rozliczeniowego EU ETS.
- 135 W świetle powyższego należy stwierdzić, że rozważny i przezorny przedsiębiorca nie mógł oczekiwać, że odnośne ramy prawne pozostaną niezmienione i że właściwe instytucje nie podejmą żadnych działań w celu usunięcia strukturalnej nierównowagi charakteryzującej EU ETS przed 2020 r.
- 136 W tych okolicznościach trzeci zarzut skargi należy oddalić jako bezzasadny.

### ***W przedmiocie zarzutów czwartego i piątego***

#### *Argumentacja stron*

- 137 W ramach zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności przez to, że przewidziane w niej środki nie spełniają kryterium niezbędności i nakładają na podmioty uczestniczące w EU ETS nadmierne obciążenia.
- 138 Wprowadzenie MSR nie jest środkiem niezbędnym do osiągnięcia celu ograniczenia emisji o 20% do 2020 r. zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii.

- 139 Skarżące państwo członkowskie podnosi, że zakładana wielkość redukcji w systemie EU ETS została określona poprzez wyznaczenie całkowitej dopuszczalnej liczby uprawnień do emisji na okres 2013–2020. W związku z tym wycofanie z rynku uprawnień do emisji przyznanych na ten okres zmusi Unię i jej państwa członkowskie do realizacji wyższego celu redukcyjnego niż cele, które są obecnie deklarowane na szczeblu międzynarodowym w ramach drugiego okresu rozliczeniowego protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.
- 140 Ma to świadczyć o tym, że zaskarżona decyzja nie spełnia kryterium niezbędności.
- 141 Zaskarżona decyzja jest także nieproporcjonalna w zakresie, w jakim nakłada ona na przedsiębiorstwa obciążenia, które nie są niezbędne do osiągnięcia określonego przez Unię poziomu redukcji emisji o 20% zgodnie z jej zobowiązaniami międzynarodowymi.
- 142 W ramach zarzutu piątego Rzeczpospolita Polska twierdzi, że skutki zaskarżonej decyzji nie zostały należycie zbadane.
- 143 W pierwszej kolejności wskazane państwo członkowskie utrzymuje, że ocena skutków dołączona do wniosku Komisji z 2014 r. była niewystarczająca w zakresie oceny wpływu zaskarżonej decyzji na państwa członkowskie oraz na rynek uprawnień do emisji. Rzeczone państwo członkowskie podnosi, że analiza ta zawiera wiele luk dotyczących podstawowych aspektów, takich jak wpływ zaskarżonej decyzji na rynek pracy i konkurencyjność przedsiębiorstw oraz poziom życia społeczeństwa.
- 144 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że oceny przeprowadzone w trakcie negocjacji poprzedzających przyjęcie zaskarżonej decyzji nie zostały podane do wiadomości publicznej i nie były też przedmiotem konsultacji publicznych.
- 145 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska podnosi, że poprzez znaczącą zmianę wniosku Komisji z 2014 r., bez przeprowadzenia odpowiedniej i kompleksowej analizy skutków przewidywanych zmian, pozwane instytucje naruszyły spoczywający na nich obowiązek należytego przeanalizowania tych skutków.
- 146 Pozwane instytucje i interwenienci kwestionują argumentację Rzeczypospolitej Polskiej przedstawioną na poparcie zarzutów czwartego i piątego.

### *Ocena Trybunału*

- 147 W ramach zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska twierdzi zasadniczo, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności ze względu na to, iż skutkuje realizacją wyższych celów w zakresie redukcji emisji niż cele wynikające zarówno z wiążących Unię zobowiązań międzynarodowych, jak i z dyrektywy 2003/87.
- 148 W ramach zarzutu piątego wskazane państwo członkowskie podnosi, po pierwsze, że Komisja przeprowadziła subiektywną i niepełną ocenę skutków, a po drugie, że Parlament i Rada nie przeprowadziły z kolei analizy skutków przepisów, do których przyjęcia się przygotowywały, a które różniły się od przepisów zawartych we wnioskach, których skutki zostały zbadane przez Komisję. Ponadto państwo to zarzuca Parlamentowi i Radzie, że nie zorganizowały one otwartych konsultacji publicznych w trakcie procedury ustawodawczej.
- 149 Oba te zarzuty należy przeanalizować łącznie.
- 150 Na wstępie należy podkreślić, że w złożonych sprawach dotyczących rozwoju technicznego prawodawca Unii dysponuje, w celu określenia charakteru i zakresu stosowania przyjmowanych przez niego przepisów, szerokim zakresem uznania w szczególności w odniesieniu do oceny wysoce

złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym. Kontrola sądu Unii powinna natomiast ograniczać się do zbadania, czy wykonanie tego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy prawodawca w sposób oczywisty nie przekroczył granic przysługującego mu uznania. W tym kontekście sąd Unii nie może zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny prawodawcy, któremu traktat powierzył to zadanie (wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 28).

- 151 Ponadto szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii, który implikuje ograniczoną kontrolę sądową jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zasięgu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia podstawowych danych (wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 121; z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 33).
- 152 Jednakże taka kontrola sądowa, nawet o ograniczonym zakresie, wymaga, by instytucje Unii, które wydały dany akt, były w stanie wykazać przed Trybunałem, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecyjnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować (wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 122; z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 34).
- 153 Wynika stąd, że instytucje te winny co najmniej móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów tego aktu i na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrecyjnych (wyrok z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 123).
- 154 W tym względzie należy podnieść, że sprawozdanie w sprawie stanu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r. stanowiło pierwszą podstawę umożliwiającą zapoznanie się z problemem nadwyżki uprawnień w systemie EU ETS i przeanalizowano w nim możliwe reakcje regulacyjne. Po przeprowadzeniu tej analizy, w styczniu 2014 r., sporządzono ocenę skutków, którą dołączono do wniosku Komisji z 2014 r.
- 155 Wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, z oceny tej wynika, że Komisja zbadała w sposób szczegółowy, w pkt 6 tego dokumentu, różne opcje pozwalające zaradzić nierównowadze charakteryzującej EU ETS oraz podopcje stanowiące warianty owych opcji.
- 156 Ponadto należy zauważyć, że, co się tyczy w szczególności opcji przewidującej utworzenie MSR, Komisja zbadała również w pkt 7.1.3 oceny skutków szereg hipotez przewidujących różne daty rozpoczęcia funkcjonowania tej rezerwy, podczas gdy analiza kryteriów dotyczących definicji wartości progowych dla wprowadzenia uprawnień do obrotu lub umieszczenia ich w owej rezerwie została przedstawiona w pkt 6.2.3.2 i 7.1 tej oceny.
- 157 Ponadto z oceny tej wynika również, że Komisja zbadała szczegółowo cały szereg aspektów gospodarczych i społecznych powiązanych z poszczególnymi branżami pod uwagę opcjami.
- 158 I tak pkt 7.2.3 oceny skutków zawiera wnioski dotyczące wpływu MSR na zmiany ceny uprawnień. W pkt 7.3 i 7.4 tej oceny przedstawiono uwagi na temat aukcji i konkurencyjności. Punkt 7.4.2 rzeczony oceny dotyczy bardziej szczegółowo potencjalnych skutków pośrednich dla ceny energii elektrycznej, zaś pkt 7.5 tego dokumentu dotyczy skutków społecznych i wpływu na rynek pracy. Wreszcie pkt 7.6 omawianego dokumentu zawiera ocenę oddziaływania na środowisko.
- 159 Ponadto należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż ocena skutków nie wiąże ani Parlamentu, ani Rady (wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 57).

- 160 Jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, prawodawca uwzględnił także inne ustalenia, które stały się dostępne w trakcie negocjacji poprzedzających przyjęcie zaskarżonej decyzji.
- 161 W szczególności w celu wyjaśnienia debat na forum Rady i Parlamentu Europejskiego Komisja zorganizowała w dniu 25 czerwca 2014 r. spotkanie ekspertów dotyczące wpływu planowanych środków na rynek i funkcjonowanie MSR. Debata w sprawie tej rezerwy z udziałem uczestników rynku i ekspertów krajowych odbyła się w dniu 8 września 2014 r. Wreszcie w dniu 5 listopada tego samego roku Parlament zorganizował poświęcone MSR, publicznie dostępne warsztaty, w ramach których przeprowadzono również dodatkowe analizy dotyczące daty rozpoczęcia funkcjonowania tej rezerwy.
- 162 Ponadto z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika również, że podczas posiedzeń Rady kilka delegacji przedstawiło swą ocenę skutków różnych opcji w ramach posiedzeń zespołu „Środowisko”. Tak więc rozważania poświęcone projektowi decyzji zostały przeprowadzone z uwzględnieniem ustaleń faktycznych, na których delegaci ze wszystkich państw członkowskich oparli się w celu wypracowania swego stanowiska w toku tych posiedzeń.
- 163 Z powyższych rozważań wynika, że w trakcie procesu legislacyjnego Parlament i Rada wzięły pod uwagę dostępne dane naukowe w celu rzeczywistego skorzystania z przysługujących im uprawnień dyskrecjonalnych.
- 164 Jak podkreśliły pozwane instytucje, niektóre z poświęconych MSR spotkań i warsztatów organizowanych przez instytucje Unii były publiczne lub przynajmniej treść tych spotkań i warsztatów została podana do wiadomości publicznej. Ponadto podczas opracowywania przez Komisję wniosku dotyczącego decyzji przeprowadzono również konsultacje publiczne.
- 165 W każdym razie, jak słusznie podnoszą Rada i Parlament, należy wyjaśnić, że niepubliczny charakter niektórych konsultacji nie może podważyć zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, ponieważ prawodawca nie jest zobowiązany do nieuwzględniania faktów, które przedstawiono w dokumentach niepublicznych lub o których wspomniano podczas niepublicznych posiedzeń.
- 166 Co więcej, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 54 opinii, nie można zarzucać Parlamentowi, Radzie ani Komisji, że nie wzięły pod uwagę rzekomej szczególnej sytuacji Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla.
- 167 Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że prawodawca nie jest zobowiązany do uwzględnienia szczególnej sytuacji danego państwa członkowskiego, w przypadku gdy akt Unii oddziałuje na wszystkie państwa członkowskie i zakłada, że równowaga pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami, przy uwzględnieniu celów zamierzonych przez ten akt, została zapewniona. W związku z tym poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego, nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 39).
- 168 Wynika stąd, że prawodawca dysponował wystarczającymi elementami, w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 152 i 153 niniejszego wyroku, by dokonać rozstrzygnięcia, które zostały zawarte w zaskarżonej decyzji.
- 169 Co się tyczy konkretnie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że zasada ta należy do ogólnych zasad prawa Unii i wymaga, by środki wynikające z przepisu prawa Unii umożliwiały osiągnięcie uzasadnionych celów, którym służy dane uregulowanie, i nie wykraczały poza zakres niezbędny do ich osiągnięcia (wyrok z dnia 17 października 2013 r., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 170 Trybunał wyjaśnił także, że, co się tyczy sądowej kontroli tych przesłanek, jak stwierdzono w pkt 150 niniejszego wyroku, ustawodawcy Unii należy jednak przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinie, która wymaga od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen. W związku z tym, dokonując sądowej kontroli sposobu wykonania tego rodzaju kompetencji, Trybunał nie może zastępować własną oceną rozstrzygnięć dokonanych przez prawodawcę Unii. Może on najwyżej zakwestionować przyjęte przez niego rozwiązania normatywne tylko w sytuacji, gdy okażą się one oczywiście błędne lub gdy wynikające z nich dla niektórych podmiotów gospodarczych niedogodności są niewspółmierne do osiągniętych korzyści (zob. wyrok *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 171 Tymczasem, jak przypomniano w ramach analizy pierwszego zarzutu skargi, zaskarżona decyzja ma zapewnić sprawne funkcjonowanie systemu EU ETS oraz poprawić zdolność dyrektywy 2003/87 do osiągnięcia wyznaczonych w niej celów – od daty rozpoczęcia funkcjonowania MSR i bez ograniczenia w czasie.
- 172 W świetle tego celu i danych, którymi dysponowały właściwe instytucje w dniu podjęcia przez nie działań, treść wydanego aktu nie może być zasadnie zakwestionowana.
- 173 W sprawozdaniu na temat stanu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r. ujawniono bowiem nierównowagę strukturalną systemu EU ETS, powodującą konieczność interwencji prawodawczej w celu przywrócenia jego prawidłowego funkcjonowania. Aby zlikwidować tę nierównowagę, niezbędne było ograniczenie liczby uprawnień. Jednakże, jak wskazano w motywie 4 zaskarżonej decyzji, zmiana współczynnika liniowego prowadziła do zmniejszania się nadwyżki tylko stopniowo, wobec czego rynek musiałby wciąż funkcjonować przez ponad dekadę z nadwyżką około 2 mld uprawnień.
- 174 Utworzenie MSR, w której nadwyżki uprawnień są umieszczane na pewien czas, stanowiło zatem odpowiednie rozwiązanie umożliwiające zmniejszenie liczby uprawnień bez ich anulowania. Rozwiązanie to pozwoliło również z jednej strony uwzględnić sytuację, w której równowaga systemu byłaby zagrożona już nie przez nadwyżkę uprawnień, lecz przez ich niedobór, ponieważ przewidziano, że z rezerwy zostaną wówczas uwolnione na rynek uprawnienia, które zostały w niej umieszczone tymczasowo, a z drugiej strony zwiększyć odporność EU ETS w obliczu wydarzeń o dużej skali, które mogłyby poważnie zakłócić równowagę między podażą uprawnień a popytem na nie.
- 175 Okazuje się zatem, że mechanizm przewidziany w zaskarżonej decyzji jest dostosowany do realizacji celu w postaci ograniczenia zmienności rynku uprawnień i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- 176 Tak więc dokonany przez prawodawcę Unii wybór normatywny nie wydaje się oczywiście błędny w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 170 niniejszego wyroku.
- 177 Rzeczpospolita Polska nie wykazała wreszcie, że niedogodności wynikające z tego wyboru są nieproporcjonalne do korzyści, jakie oferuje on ponadto ze względu, po pierwsze, na brak bezpośredniego związku pomiędzy MSR a ustalaniem ceny uprawnień, a po drugie, na fakt, że stabilizacja ceny uprawnień w sposób oczywisty wpisuje się w cel zaskarżonej decyzji.
- 178 W świetle powyższych rozważań należy również oddalić jako bezzasadne zarzuty czwarty i piąty, w efekcie czego skargę należy oddalić w całości.

## W przedmiocie kosztów

- 179 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania poniesionymi przez obie te instytucje.
- 180 Ponadto zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Królestwo Szwecji oraz Komisja winny pokryć, jako interwenienci, własne koszty.

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

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.**
- 3) **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Tizzano

Ilešič

Rosas

Toader

Jarašiūnas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 2018 r.

Sekretarz  
A. Calot Escobar

Prezes drugiej izby  
M. Ilešič