



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 21. junija 2018*

„Ničnostna tožba – Sklep (EU) 2015/1814 – Določitev pravne podlage – Upoštevanje učinkov akta – Neobstoj – Člen 192(1) PDEU – Člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU – Ukrepi, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo – Načelo lojalnega sodelovanja – Člen 15 PEU – Pristojnosti Evropskega sveta – Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj – Načelo sorazmernosti – Ocena učinka“

V zadevi C-5/16,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 4. januarja 2016,

Republika Poljska, ki jo zastopata B. Majczyna in K. Rudzińska, agenta, skupaj z I. Tatarewiczem, ekspert,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopata A. Tamás in A. Pospíšilová Padowska, agenta,

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo M. Simm, A. Sikora in K. Pleśniak, agenti,

toženi stranki,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopajo M. Wolff, J. Nymann-Lindgren in C. Thorning, agenti,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopa T. Henze, agent,

Kraljevine Španije, ki jo zastopata A. Gavela Llopis in M. A. Sampol Pucurull, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo D. Colas, G. de Bergues, J. Traband, T. Deleuil in S. Ghiandoni, agenti,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren in L. Swedenborg, agenti,

Evropske komisije, ki jo zastopajo K. Herrmann, A. C. Becker, E. White in K. Mifsud-Bonnici, agenti,

intervenientke,

* Jezik postopka: poljščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Tizzano, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, A. Rosas (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. julija 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. novembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Republika Poljska Sodišču s to tožbo predlaga razglasitev ničnosti Sklepa (EU) 2015/1814 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. oktobra 2015 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in spremembi Direktive 2003/87/ES (UL 2015, L 264, str. 1; v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Direktiva 2003/87

- 2 Direktiva 2003/87/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63; v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES (postal člen 192(1) PDEU).
- 3 Z Direktivo 2003/87 je bil vzpostavljen sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov na ravni Evropske unije (v nadaljevanju: ETS).
- 4 ETS je storitev, ki od 1. januarja 2005 obstaja v vseh državah Evropskega gospodarskega prostora in zajema približno 45 % emisij toplogrednih plinov. V skladu s členom 13(1) te direktive, tretje obdobje trgovanja, ki trenutno poteka, traja 8 let, od leta 2013 do leta 2020 (v nadaljevanju: tretje obdobje trgovanja).
- 5 V uvodnih izjavah 5 in 22 Direktive 2003/87 je navedeno:
„(5) Skupnost in njene države članice so se dogovorile, da bodo svojo obveznost zmanjšati antropogene emisije toplogrednih plinov po Kjotskem protokolu izpolnile skupaj, v skladu z Odločbo [Sveta] 2002/358/ES [z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24)]. Cilj te direktive je prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti Evropske skupnosti in njenih držav članic prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.“

[...]

(22) Ta direktiva je združljiva z Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja in Kjotskim protokolom. Treba jo je pregledati glede na razvojne dosežke na tem področju ter upoštevati izkušnje pri njenem izvajanju in dosežen napredek pri spremljanju emisij toplogrednih plinov.“

6 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet“, določa:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti [...], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.

Ta direktiva predvideva tudi povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja.

Ta direktiva prav tako predpisuje določbe za oceno in izvajanje strožjih zavez Skupnosti za zmanjšanje emisij, ki presega 20 %, ki naj se uporabljajo, ko bo Skupnost potrdila mednarodni sporazum o podnebnih spremembah za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki naj presega zahteve iz člena 9, na kar kaže zaveza o 30 % zmanjšanju, ki je bila sprejeta na zasedanju Evropskega sveta marca 2007.“

7 Člen 9 navedene Direktive, naslovljen „Skupna količina pravic za Skupnost“, v odstavku 1 določa:

„Skupna količina pravic za Skupnost, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, se od sredine obdobja 2008–2012 linearno zmanjšuje. Količina se zmanjšuje z linearnim faktorjem 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012.

[...]“

8 Člen 29 te Direktive določa:

Če ima na podlagi rednih poročil o trgu z ogljikom iz člena 10(5) Komisija na voljo dokaze, da trg z ogljikom ne deluje pravilno, predloži poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu. Poročilu lahko po potrebi priloži predloge za povečanje preglednosti trga z ogljikom in predloge ukrepov za izboljšanje njegovega delovanja.“

Direktiva 2009/29

9 V uvodnih izjavah od 3 do 5 Direktive 2009/29 je navedeno:

„(3) Evropski svet se je na zasedanju marca 2007 trdno obvezal, da do leta 2020 zmanjša skupne emisije toplogrednih plinov Skupnosti za vsaj 20 % glede na ravni iz leta 1990 ter za 30 % pod pogojem, da se druge razvite države prav tako zavežejo k podobnemu cilju zmanjšanja emisij in da gospodarsko naprednejše države v razvoju zagotovijo ustrezen prispevek glede na svoje odgovornosti in zmožnosti. Do leta 2050 bi se morale svetovne emisije toplogrednih plinov zmanjšati za vsaj 50 % glede na ravni iz leta 1990. Vsi gospodarski sektorji bi morali prispevati k doseganju tega zmanjšanja emisij, tudi mednarodni pomorski promet in letalstvo. [...]

(4) V svoji resoluciji z dne 31. januarja 2008 o izidu konference o podnebnih spremembah na Baliju (COP 13 in COP/MOP 3) [(UL 2009, C 68 E, str. 13)] je Evropski parlament ponovno poudaril svoje stališče, da bi se morale industrijsko razvite države zavezati, da bodo svoje emisije toplogrednih plinov do leta 2020 zmanjšale vsaj za 30 % in do leta 2050 za 60–80 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. Ker Evropska unija pričakuje pozitiven izid pogajanj konference COP 15, ki

naj bi potekala leta 2009 v Kopenhavnu, bi morala Evropska unija začeti pripravljati strožje cilje za zniževanje emisij do leta 2020 in po njem ter skušati zagotoviti, da bo po potrebi sistem Skupnosti po letu 2013 omogočil strožje omejitve emisij, kar bo del prispevka Unije k bodočemu mednarodnemu sporazumu o podnebnih spremembah [...]

- (5) Da bi lažje dosegli takšne dolgoročno zastavljene cilje, je ustrezno določiti predvidljiv načrt, po katerem bo treba zmanjšati emisije iz naprav, za katere velja sistem Skupnosti. Da bi na stroškovno učinkovit način uresničili obveznost Skupnosti za vsaj 20-odstotno zmanjšanje toplogrednih plinov glede na ravni iz leta 1990, bi morale biti do leta 2020 pravice do emisije, dodeljene za takšne naprave, za 21 % nižje glede na ravni iz leta 2005.“

Uredba (EU) št. 176/2014

- 10 V uvodni izjavi 3 Uredbe Komisije (EU) št. 176/2014 z dne 25. februarja 2014 o spremembi Uredbe (EU) št. 1031/2010 zlasti zaradi določitve količine pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se bodo prodajale na dražbi med letoma 2013–2020 (UL 2014, L 56, str. 11) je navedeno:

„Upoštevati je treba izjemne spremembe v dejavnikih, ki določajo ravnovesje med povpraševanjem in ponudbo po pravicah, zlasti ponovno upočasnitev gospodarske rasti in začasne elemente, ki so neposredno povezani s prehodom na fazo 3, vključno s povečanjem neuporabljene količine pravic, veljavnih za drugo trgovalno obdobje, za skladnost v navedenem obdobju, povečane količine potrjenih zmanjšanj emisij in enot zmanjšanj emisij iz projektov zmanjšanja emisij v okviru Mehanizma čistega razvoja ali določb skupnega izvajanja za predajo s strani upravljavcev iz sistema, monetizacijo pravic iz rezerve za nove udeležence za tretje trgovalno obdobje za podporo demonstracijskih projektov zajemanja in shranjevanja ogljika ter inovativne tehnologije obnovljive energije (NER300) v skladu s Sklepom Komisije 2010/670/EU [z dne 3. novembra 2010 o merilih in ukrepih za financiranje komercialnih demonstracijskih projektov, katerih cilj je okoljsko varno zajemanje in geološko shranjevanje CO₂, ter demonstracijskih projektov inovativnih tehnologij obnovljive energije v skladu s sistemom za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, vzpostavljenim z Direktivo 2003/87/ES (UL 2010, L 290, str. 39)] in izdajo pravic, ki niso potrebne v rezervah za nove udeležence za drugo trgovalno obdobje. Čeprav so stopnje negotovosti teh dejavnikov različne, je pomembno, da se pravočasno določi ustrezne popravke letne količine pravic, ki se bodo v letih 2014–2020 prodajale na dražbah.“

- 11 Člen 1 te uredbe določa:

„Uredba [Komisije] (EU) št. 1031/2010 [z dne 12. novembra 2010 o časovnem načrtu, upravljanju in drugih vidikih dražbe pravic do emisije toplogrednih plinov na podlagi Direktive 2003/87 (UL 2010, L 302, str. 1)] se spremeni:

1. za drugim pododstavkom člena 10(2) se dodajo naslednji pododstavki:

„Količina pravic, ki se bodo prodajale na dražbi v določenem letu v obdobju 2014–2016, določena v skladu s prvim ali drugim pododstavkom tega odstavka, se zmanjša za količino pravic za zadevno leto, določeno v drugem stolpcu preglednice v Prilogi IV k tej uredbi.

[...]“

Sklepi Evropskega sveta z dne 23. in 24. oktobra 2014

- 12 Evropski svet je 23. in 24. oktobra 2014 sprejel sklepe o okviru podnebne in energetske politike za leto 2030 (EUCO 169/14) (v nadaljevanju: sklepi Evropskega sveta iz leta 2014).

13 Točka 2 teh sklepov določa:

Evropski svet je potrdil zavezujoč cilj najmanj 40-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v [Uniji] do leta 2030 glede na raven iz leta 1990. V ta namen:

[...]

[ETS]

2.3. dobro delujoč, prenovljen sistem trgovanja z emisijami z instrumentom za stabilizacijo trga v skladu s predlogom Komisije bo glavni instrument [Unije] za doseganje tega cilja; letni faktor zmanjšanja zgornje meje največjih dovoljenih emisij bo spremenjen, in sicer z 1,74 % na 2,2 % od leta 2021 dalje;

[...]“

Izpodbijani sklep

14 Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 6. oktobra 2015 sprejela izpodbijani sklep o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga (v nadaljevanju: RST).

15 V točkah 1, 2, 4, 5 in 8 obrazložitve tega sklepa je navedeno:

„(1) Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta vzpostavlja [ETS] [...] da bi se pospešilo zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.

(2) V skladu s [sklepi Evropskega sveta iz leta 2014] bo dobro delujoč, prenovljen [...] ETS z instrumentom za stabilizacijo trga glavni evropski instrument za doseganje cilja Unije o zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.

[...]

(4) V poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o stanju na evropskem trgu ogljika v letu 2012 je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba sprejeti ukrepe za odpravo strukturnega neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem. Ocena učinka o okviru podnebne in energetske politike za leto 2030 kaže, da naj bi se to neravnovesje nadaljevalo ter da ga s prilagoditvijo linearne krivulje strožjemu cilju znotraj navedenega okvira ne bi odpravili v zadostni meri. Sprememba linearnega faktorja zgolj postopno spreminja količino pravic v Uniji (omejitev [...] ETS). V skladu s tem bi se tudi presežek zmanjševal zgolj postopno, kar pomeni, da bi trg moral še več kot desetletje delovati s presežkom pravic okoli dveh milijard ali več, zato [...] ETS ne bi mogel zagotoviti potrebnega signala za naložbe, da bi na stroškovno učinkovit način zmanjšali emisije CO₂, in biti gibalo nizkoogljicnih inovacij, ki bi prispevale h gospodarski rasti in ustvarjanju delovnih mest.

(5) Za rešitev te težave in povečanje odpornosti [...] ETS v zvezi z neravnovesji, povezanimi s ponudbo in povpraševanjem, da se [...] ETS omogoči delovanje na urejenem trgu, bi bilo treba leta 2018 vzpostaviti [RST] [...] ki bi morala začeti delovati z letom 2019. [RST] bo tudi okrepila sinergijo z drugimi podnebnimi in energetskimi politikami. Za ohranitev najvišje stopnje predvidljivosti bi bilo treba določiti jasna pravila za vključitev pravic v [RST] in njihovo sprostitev iz nje. [...]

[...]

(8) Ponovna uvedba 300 milijonov pravic leta 2019 in 600 milijonov pravic leta 2020, kot je določeno v Uredbi Komisije (EU) št. 176/2014, bi ogrozila namen [RST] tj. odpravo strukturnega neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem. Zato leta 2019 in 2020 na dražbi ne bi smeli prodati 900 milijonov pravic, temveč bi jih morali vključiti v [RST].“

16 Člen 1 navedenega sklepa, naslovljen „Rezerva za stabilnost trga“, določa:

„1. [RST] se vzpostavi leta 2018, vključevanje pravic vanjo pa začne delovati 1. januarja 2019.

2. Količina 900 milijonov pravic, ki se odšteje od količin za prodajo na dražbi v obdobju 2014–2016, kakor je določeno v Uredbi (EU) št. 176/2014 na podlagi člena 10(4) Direktive [2003/87], se ne doda količinam, ki se bodo prodale na dražbi leta 2019 in 2020, temveč se vključi v [RST].

3. Pravice, ki se ne dodelijo napravam na podlagi člena 10a(7) Direktive 2003/87/ES, in pravice, ki se ne dodelijo napravam zaradi uporabe člena 10a(19) in (20) navedene direktive, se vključijo v [RST] leta 2020. Komisija v zvezi s temi nedodeljenimi pravicami pregleda Direktivo 2003/87/ES in po potrebi predloži predlog Evropskemu parlamentu in Svetu.

4. Komisija skupno število pravic v obtoku vsako leto objavi do 15. maja naslednjega leta. [...]

5. Vsako leto se število pravic, ki ustreza 12 % skupnega števila pravic v obtoku, kakor je določeno v najnovejši objavi iz odstavka 4 tega člena, odšteje od količine pravic, ki jih bodo države članice prodale na dražbi na podlagi člena 10(2) Direktive 2003/87/ES, in se v obdobju 12 mesecev, ki se začne 1. septembra danega leta, vključi v [RST] razen če bi bilo pravic, ki naj bi se vključile v [RST] manj kot 100 milijonov. Prvo leto delovanja [RST] se bo med 1. januarjem in 1. septembrom istega leta vanjo vključilo tudi 8 % (kar predstavlja 1 % za vsak koledarski mesec) skupnega števila pravic v obtoku, kakor je določeno v najnovejši objavi.

Brez poseganja v skupno število pravic, ki se na podlagi tega odstavka odštejejo do 31. decembra 2025, se pri določanju deležev, ki jih države članice prispevajo k skupnemu številu, ne upoštevajo pravice iz točke (b) prvega pododstavka člena 10(2) Direktive 2003/87/ES.

6. Če je v katerem koli letu v obtoku skupno manj kot 400 milijonov pravic, se iz [RST] sprostijo 100 milijonov pravic in se dodajo količini pravic, ki jih bodo države članice prodale na dražbi na podlagi člena 10(2) Direktive 2003/87/ES. Kadar je v [RST] manj kot 100 milijonov pravic, se na podlagi tega odstavka iz [RST] sprostijo vse pravice.

7. Če se v katerem koli letu odstavek 6 tega člena ne uporabi in se sprejmejo ukrepi na podlagi člena 29a Direktive 2003/87/ES, se iz [RST] sprostijo 100 milijonov pravic in se dodajo količini pravic, ki jih bodo države članice na podlagi člena 10(2) Direktive 2003/87/ES prodale na dražbi. Kadar je v [RST] manj kot 100 milijonov pravic, se na podlagi tega odstavka iz [RST] sprostijo vse pravice.

[...]“

Dejansko stanje

17 Novembra 2012 je Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu pripravila poročilo z naslovom „Stanje na evropskem trgu ogljika v letu 2012“ (COM(2012) 652 final; v nadaljevanju: poročilo o stanju na evropskem trgu ogljika leta 2012) in ugotovila, da so bila na začetku tretjega obdobja trgovanja za ETS značilna strukturna neravnovesja med ponudbo pravic in povpraševanjem po njih, kar je povzročilo presežek v višini približno 2 milijard pravic.

- 18 Da bi odpravila to neravnovesje, je Komisija 22. januarja 2014 predložila predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in spremembi Direktive 2003/87 (COM(2014) 20 final; v nadaljevanju: predlog Komisije iz leta 2014).
- 19 V oceni učinka, ki je priložena predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in o spremembi Direktive 2003/87/ES (SWD(2014) 017 final) (v nadaljevanju: ocena učinka), je Komisija trdila, da bi ta strukturni presežek pravic do emisije v ETS, ki je hitro nastal v letih od 2008 do 2012, lahko ogrozil sposobnost navedenega sistema za doseganje dolgoročnih ciljev na stroškovno učinkovit način, razen če bi bili sprejeti regulativni ukrepi.
- 20 Predlog Komisije iz leta 2014 so preučili Svet in njegova pripravljalna telesa na več srečanjih, ki so potekala od konca januarja 2014 do maja 2015. Pogajanja z Evropskim parlamentom so pripeljala do sprejetja izpodbijanega sklepa 6. oktobra 2015.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 21 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničten;
 - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 22 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:
- tožbo v celoti zavrne in
 - Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.
- 23 Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Komisiji je bila s sklepom z dne 1. junija 2016 dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta. Isti dan je bila Kraljevini Švedski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 192(1) PDEU v povezavi s členom 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU

Trditve strank

- 24 Republika Poljska trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši člen 192(1) PDEU v povezavi s členom 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, saj je bil sprejet po rednem zakonodajnem postopku, čeprav gre za ukrep, ki pomembno vpliva na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo v smislu zadnjenavedene določbe. V skladu s členom 192(2), prvi pododstavek, PDEU bi moral takšen sklep soglasno sprejeti Svet v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom.

- 25 Prvič, ta država članica navaja, da je iz besedila člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU razvidno, da mora izbira te določbe kot pravne podlage temeljiti na oceni dejanskih učinkov, ki izhajajo iz izvajanja okoljskih ukrepov, določenih v zadevnem zakonodajnem aktu, in ne iz ciljev, ki se jih želi doseči z njegovim sprejetjem.
- 26 Republika Poljska opozarja, da se besedilo člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU nanaša na „ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo“, in ne na ukrepe, katerih namen je vpliv na to izbiro. Zato trdi, da bi posebni postopek iz navedene določbe – če bi bilo dopuščeno, da izbira te določbe kot pravne podlage ne temelji na oceni dejanskih učinkov ukrepa – postal brezpredmeten, in bi zgolj dejstvo, da avtor osnutka akta izjavi, da namen akta ni vplivati na izbiro države članice med različnimi viri energije, zadostovalo, da se prepreči nujnost uporabe posebnega zakonodajnega postopka.
- 27 Ta država članica trdi, da taka analiza ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča na področju izbire pravne podlage. Zlasti iz sodb z dne 23. februarja 1999, Parlament/Svet (C-42/97, EU:C:1999:81, točka 63), in z dne 12. decembra 2002, Komisija/Svet (C-281/01, EU:C:2002:761, točki 40 in 41), naj bi izhajalo, da so učinki zakonodajnega akta objektivni elementi, ki so lahko predmet sodnega nadzora.
- 28 Drugič, tožeča država članica trdi, da glede na obstoječi splošni energetske kontekst na Poljskem, izpodbijana odločba znatno vpliva na izbiro njenih virov energije in na splošno strukturo njene oskrbe z energijo.
- 29 Republika Poljska v zvezi s tem navaja, da je zelo močno odvisna od fosilnih goriv, tako da več kot 83 % električne energije, ki se tam proizvede, izhaja iz premoga in lignita. Vzpostavitev RST naj bi povzročila povišanje cen pravic do emisij, ki bi neizogibno povzročilo spremembo energetskega sektorja v tej državi članici. V obravnavanem primeru bi uporaba zemeljskega plina leta 2035 lahko dosegla 700 % sedanje ravni porabe. Nasprotno pa bi ob neobstoju RST poljski energetski sektor še naprej pretežno temeljil na lignitu in črnem premogu. Poleg tega bi uporaba zemeljskega plina močno presežala sedanjo nacionalno raven pridobivanja te surovine, povzročila povečanje obsega uvoza in s tem vplivala na varnost Republike Poljske na področju oskrbe z energijo.
- 30 Ta država članica meni, da bo vzpostavitev RST povzročila dvig cen pravic do emisij, ki bo vodila tudi do spremembe konkurenčnosti različnih vrst elektrarn in strukture proizvodnje električne energije na nacionalni ravni ter do zmanjšanja konkurenčnosti energetskega sektorja in gospodarstva na Poljskem.
- 31 Da bi dokazala učinek izpodbijanega sklepa na svojo mešanico energetskih virov je Republika Poljska v prilogi k svoji repliki predložila dokument z naslovom „Ocena učinka mehanizma rezerve za stabilnost trga [v skladu s Sklepom 2015/1814] na oblikovanje mešanice energetskih virov Poljske“, ki ga je pripravilo Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (nacionalno središče za uravnoteženje in upravljanje emisij, Poljska).
- 32 Tretjič, Republika Poljska trdi, da neposredno iz ocene učinka, ki je priložena predlogu Komisije iz leta 2014, vsekakor izhaja, da je boj proti nesorazmerju med ponudbo in povpraševanjem na trgu pravic do emisij instrumentalni namen izpodbijanega sklepa, s katerim se dejansko želi doseči, da bi bila cena pravic ustrezno določena. Ta cena bi morala nato države članice preusmeriti na obnovljive vire energije ali na goriva z nižjimi emisijami ogljikovega dioksida in tako povzročiti spremembo strukture njihove oskrbe z energijo, z diverzifikacijo ter zmanjšanjem deleža energije, pridobljene iz fosilnih goriv.
- 33 Iz tega naj bi izhajalo, da bi morala odprava obstoječih neravnovesij na trgu z zvišanjem cene pravic omogočiti, da se doseže glavni cilj izpodbijanega sklepa, to je razvoj mešanice energetskih virov držav članic, kar bi potrjevalo, da bi morala biti izpodbijana odločba sprejeta na podlagi člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU.

- 34 V odgovor na trditev Sveta, da naj s spremembo cene operaterjem ne bi bilo naloženo, naj sprejmejo določeno stališče, saj se jim pušča izbira ali da kupijo pravice ali da zmanjšajo emisije ali pa da stroške prenesejo na stranke, Republika Poljska ugovarja, da imajo na veleprodajnem energetskem trgu, ki deluje pravilno, gospodarski subjekti omejene možnosti prevalitve stroškov na stranke. Ta prevalitev bi bila mogoča kratkoročno, dolgoročno pa bi moral gospodarski subjekt, ki uporablja premog, ali konkurirati drugim gospodarskim subjektom, ki bodo uporabljali, na primer, zemeljski plin, z doseganjem nižjih proizvodnih stroškov, ali pa se odreči uporabi premoga v korist drugih virov energije, za obvladovanje povišanja stroškov proizvodnje energije.
- 35 Nazadnje, Republika Poljska izpodbija trditve toženih institucij v zvezi z zmanjšanim obsegom deleža, rezerviranega za kurilne naprave v vseh državah, vključenih v sistem ETS, zaradi stalnega širjenja področja uporabe Direktive 2003/87. Podatki Evropske agencije za okolje (EEA) kažejo, da se delež emisij iz izgorevanja ni bistveno spremenil v prvih letih tretjega obdobja trgovanja, in da je njegova raven na Poljskem znatno višja od povprečja, ugotovljenega v vseh teh državah.
- 36 Svet in Parlament ob podpori intervenientk, menita, da je treba prvi tožbeni razlog zavrni.

Presoja Sodišča

- 37 Za odločanje o tem tožbenem razlogu je treba poudariti, kot pravilno opozarjata Svet in Evropski parlament, da je bilo Sodišče v sodbi z dne 30. januarja 2001, Španija/Svet, (C-36/98, EU:C:2001:64), pozvano, naj preuči naravo izjeme iz člena 192(2), prvi pododstavek, PDEU, pri razlagi člena 130 S(2), prvi pododstavek, druga alineja, Pogodbe ES, ki ustreza členu 192(2), prvi pododstavek, točka (b), druga alineja, PDEU.
- 38 V tej zadevi je Sodišče poudarilo, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina tega akta (sodbi z dne 30. januarja 2001, Španija/Svet, C-36/98, EU:C:2001:64, točki 58 in 59, in z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet, C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 39 Čeprav se je zadeva, v kateri je bila izdana sodba z dne 30. januarja 2001, Španija/Svet (C-36/98, EU:C:2001:64), nanašala na izjemo iz člena 192(2), prvi pododstavek, točka (b), PDEU, velja enako razlogovanje glede določb člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU. Tako iz te sodne prakse izhaja, da se člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, kot pravna podlaga ne more opreti na drugačne elemente, kot so tisti, ki jih je Sodišče stalno upoštevalo v svoji sodni praksi.
- 40 Dejstvo, da je besedilo člena 130 S, odstavek 2, prvi pododstavek, druga alineja, pogodbe ES – ko je Sodišče izreklo to sodbo – vsebovalo besedo „glede“, in ne „vplivajo“, ne ovrže ugotovitev, ki jih je treba izpeljati za rešitev tega spora. Namreč, iz sklepanja Sodišča v navedeni sodbi je razvidno, da je ta izraza razumelo, kot da imata v veliki meri enak pomen, kot je razvidno iz točke 52 te sodbe, v kateri je pojasnjeno, da se člen 130 S, prvi pododstavek, druga alineja, Pogodbe ES nanaša na ukrepe, ki vplivajo na zemljišča in tla držav članic ter njihove vodne vire.
- 41 Glede na to, da je treba za poznavanje dejanskih in konkretnih učinkov zakonodajnega ukrepa analizirati te učinke po začetku njegove veljavnosti, bi morala izbira zakonodajalca temeljiti na predpostavkah o verjetnem učinku navedenega ukrepa, ki so špekulativne narave in nikakor ne pomenijo objektivnih elementov, ki so lahko predmet sodnega nadzora, v smislu sodne prakse, navedene v točki 38 te sodbe.
- 42 Zato je treba ugotoviti, da presoja učinka akta Unije na energetska politika države članice ne pomeni elementa, ki ga je treba presojati zunaj cilja ali vsebine tega akta, ali z odstopanjem od njiju.

- 43 Poleg tega, kot je poudaril Svet, je treba opozoriti, da je treba člen 192(2) PDEU razlagati v povezavi s členom 191 PDEU, s katerim se Uniji daje vloga pri varstvu okolja in boju proti podnebnim spremembam, zlasti s sklepanjem in z izvajanjem mednarodnih obveznosti na tem področju.
- 44 Ker ukrepi, sprejeti za to, nujno vplivajo na energetski sektor držav članic, bi posledica široke razlaga člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU lahko bila to, da bi praviloma prihajalo do uporabe posebnega zakonodajnega postopka, ki je izjema, ki jo določa Pogodba DEU.
- 45 Vendar ta ugotovitev ne bi bila združljiva s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je treba določbe, ki pomenijo izjemo od načela, razlagati ozko (glej po analogiji sodbo z dne 10. junija 2010, Bruno in drugi, C-395/08 in C-396/08, EU:C:2010:329, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 46 Iz tega izhaja, da je lahko člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU pravna podlaga akta Unije, le če iz cilja in vsebine tega akta izhaja, da je prvi namen tega akta znatno vplivati na izbiro države članice med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo.
- 47 V zvezi s trditvijo Republike Poljske, da bi posebni postopek, določen s to določbo, pripravljavec osnutka akta lahko zaobšel z navajanjem, da cilj tega akta ni vplivanje na izbiro države članice med različnimi viri energije, je treba opozoriti, da sta ne samo cilj, ampak tudi vsebina sprejetega akta bistveni element za nadzor nad utemeljenostjo pravne podlage tega akta.
- 48 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba preučiti utemeljenost izbire pravne podlage izpodbijanega sklepa glede na njegov cilj in vsebino.
- 49 Najprej je treba opozoriti, da je izpodbijani akt sicer neločljivo povezan z Direktivo 2003/87. Vendar je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pravno podlago akta določiti ob upoštevanju njegovega cilja in vsebine, in ne glede na pravno podlago za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo v nekaterih primerih podobne značilnosti (sodba z dne 10. januarja 2006, Komisija/Parlament in Svet, C-178/03, EU:C:2006:4, točka 55). Zato je treba analizo pravne podlage izpodbijanega sklepa, kot pravilno trdi Republika Poljska, opraviti neodvisno od analize pravne podlage Direktive 2003/87.
- 50 Kar zadeva cilj izpodbijanega sklepa, je treba opozoriti na razloge, ki so upravičevali njegovo sprejetje.
- 51 Kot je navedeno v obrazložitvenem memorandumu predloga Komisije iz leta 2014, je bilo na začetku tretjega trgovalnega obdobja za ETS značilno veliko neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem pravic, kot je bilo opozorjeno v točkah 17 in 18 te sodbe.
- 52 To neravnovesje je v glavnem posledica neuskkljenosti med ponudbo pravic do emisije, ki se prodajo na dražbi, ki je togo določena, in povpraševanjem po pravicah do emisije, ki je prožno in na katero vplivajo gospodarski cikli, cene fosilnega goriva in drugi dejavniki. Če torej zmanjšanje povpraševanja na splošno spremlja zmanjšanje ponudbe na trgu ogljika Unije, to ne velja za ponudbo pravic, ki se prodajo na dražbi, zaradi veljavnih predpisov.
- 53 Kot je poudarjeno v tem predlogu ter v točki 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa, bi obstoj tako velikega presežka lahko omajal spodbujevalni učinek, ki naj bi nastal zaradi uvedbe ETS in znatno zmanjšal zmožnost tega sistema za doseganje ciljev v prihodnjih fazah.
- 54 Zato je v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa pojasnjeno, da bi bilo treba „[z]a rešitev te težave in povečanje odpornosti [ETS] v zvezi z neravnovesji, povezanimi s ponudbo in povpraševanjem, da se [...] ETS omogoči delovanje na urejenem trgu, [...] leta 2018 vzpostaviti [RST] [...] ki bi morala začeti delovati z letom 2019“.
- 55 V točki 8 obrazložitve tega sklepa je poudarjeno tudi, da je cilj RST „odprav[a] strukturnega neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem“.

- 56 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 22 sklepnih predlogov, je bil izpodbijani sklep tako sprejet samo v odgovor na to „strukturno neravnovesje“, ki je bilo ugotovljeno že leta 2012.
- 57 Kar zadeva vsebino tega sklepa, je treba spomniti, da je RST zasnovana kot kvantitativni mehanizem, na podlagi katerega se količine pravic za prodajo na dražbi prilagajajo samodejno, glede na določeno število meril, ki so podrobno določena v členu 1 tega sklepa.
- 58 Kot je razvidno iz tega člena 1, RST deluje ali tako, da preprečuje vstop pravic na trg, ali tako, da v primeru pomanjkanja ponudbe sprostí del pravic, ki so bile dane v to rezervo. Učinek RST je tako stabilizacija ponudbe pravic na trgu brez dodatnih pravic in brez njihovega dokončnega umika.
- 59 V skladu s členom 1(4) izpodbijanega sklepa se prenos v RST ali iz RST opravi na podlagi številčnih podatkov v zvezi z letno stopnjo ponudbe pravic na trgu, ki jih je objavila Komisija.
- 60 Tako je iz cilja in vsebine tega sklepa razvidno, da je bila RST zasnovana kot orodje, ki bi moralo, prvič, odpraviti obstoječa neravnovesja, in drugič, povečati odpornost ETS na prihodnje velike dogodke, ki bi utegnili resno porušiti ravnovesje med ponudbo pravic in povpraševanjem po njih.
- 61 V bistvu gre za enkratni ukrep zakonodajalca, da se popravi strukturna pomanjkljivost ETS, ki bi lahko temu sistemu preprečevala izpolnjevanje svoje naloge spodbujanja naložb za zmanjšanje emisij ogljikovega dioksida na stroškovno učinkovit način, ter naloge biti gonilna sila za inovacije z nizkimi emisijami ogljika, ki prispevajo k boju proti podnebnim spremembam.
- 62 Ob upoštevanju zgoraj navedenega iz analize cilja in vsebine izpodbijanega sklepa ne izhaja, da je prvi namen tega sklepa znatno vplivati na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo, tako da bi bila izbira člena 192(1) PDEU kot njegove pravne podlage, ob upoštevanju pravne podlage, ki jo ponuja člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, napačna.
- 63 V zvezi s trditvijo Republike Poljske, da je glavni cilj izpodbijanega sklepa v resnici nadaljnji razvoj mešanice energijskih virov držav članic z zvišanjem cen pravic, je treba poudariti, da je bil ETS, kot je razvidno tako iz določb kot iz sistematike Direktive 2003/87, zasnovan kot kvantitativni instrument, v katerega je vnaprej dana določena količina pravic do emisije, za doseganje zelenega okoljskega cilja, ki je v skladu s členom 1 te direktive „spodbu[diti] stroškovno in ekonomsko učinkovito zmanjšanje emisij toplogrednih plinov“. Prav tako je treba poudariti, da ta sistem ne posega neposredno v določanje cen pravic, saj te določajo izključno tržne sile, na podlagi, med drugim, omejene količine pravic, skupaj s prožnostjo, ki jo ponuja možnost trgovanja. Cenovni signal, ki je tako ustvarjen na ravni Unije, naj bi vplival na operativne in strateške odločitve vlagateljev.
- 64 Vendar je treba poudariti, tako kot toženi instituciji, da, prvič, na trgu določena cena pravic v ničemer ne vpliva na delovanje RST, ki je v zvezi s tem po definiciji nevtralna.
- 65 Drugič, ob upoštevanju pravil, ki urejajo navedeni sistem, in zlasti glede na dejstvo, da lahko RST ali prepreči vstop pravic na trg ali sprostí del teh pravic, bo verjeten učinek tega stabilizacija cen emisij ne pa njihovo povečanje.
- 66 Vendar zaradi dejstva, da se skupna količina pravic, ki so na voljo v ETS, znižuje glede na letni linearni faktor zmanjšanja, se v skladu s to logiko cena pravic postopoma zvišuje skozi čas.
- 67 Ker izpodbijani sklep popravlja strukturno pomanjkljivost ETS, prispeva k temu, da sistem oddaja signal cene ogljika na ravni Unije, kar tej omogoča doseganje svojih ciljev na področju zmanjšanja emisij, in logično povzroči zvišanje cen pravic v prihodnosti.

- 68 Vendar je treba ugotoviti, da so ti učinki le posredna posledica tesne povezave med izpodbijanem sklepom in Direktivo 2003/87.
- 69 Zato je zakonodajalec Unije, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 24 sklepnih predlogov – če je RST zasnovana le kot dopolnitev ali popravek sistema ETS – izpodbijani sklep pravilno oprl na člen 192(1) PDEU.
- 70 V teh okoliščinah ni treba preučiti zatrjevanih učinkov izpodbijanega sklepa na mešanico energetskih virov Republike Poljske.
- 71 Iz zgornjih preudarkov je razvidno, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi tožbeni razlog: kršitev pristojnosti Evropskega sveta, ki so določene v členu 15 PEU, in kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja

Trditve strank

- 72 Republika Poljska v bistvu trdi, da je bilo v sklepih Evropskega sveta iz leta 2014 določeno, da RST začne delovati leta 2021.
- 73 Vendar naj bi s predstavitvijo tega datuma za dve leti, kot je razvidno iz člena 1(1) izpodbijanega sklepa, toženi instituciji posegli v pristojnosti Evropskega sveta in podvomili v njegovo pristojnost za določitev političnih smernic na področju izvajanja zakonodaje Unije, kot so zagotovljene v členu 15 PEU.
- 74 Republika Poljska trdi, da se s spremembo datuma začetka delovanja RST krši tudi načelo lojalnega sodelovanja, ker naj bi izpodbijani sklep vseboval bistveni element, ki je v nasprotju s sklepi Evropskega sveta.
- 75 Toženi stranki in intervenientke izpodbijajo te trditve.

Presoja Sodišča

- 76 Drugi tožbeni razlog je razdeljen na dva dela, ki se nanašata na kršitev pristojnosti Evropskega sveta, kakor so opredeljene v členu 15 PEU, in na kršitev načela lojalnega sodelovanja.
- 77 V okviru prvega od teh delov se tožeča država članica v bistvu opira na dobесedno razlago točke 2.3 sklepov Evropskega sveta iz leta 2014, v skladu s katero naj bi Svet določil, da RST začne delovati leta 2021.
- 78 V zvezi s tem je treba pojasniti, da navedena točka 2.3 v francoski različici določa: „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“ [„dobro delujoč, prenovljen [ETS] z instrumentom za stabilizacijo trga v skladu s predlogom Komisije bo glavni instrument [Unije] za doseganje tega cilja; letni faktor zmanjšanja zgornje meje največjih dovoljenih emisij bo spremenjen, in sicer z 1,74 % na 2,2 % od [leta] 2021 dalje“].
- 79 Iz besedila te točke izhaja, da izrecna navedba leta 2021 ne napotuje na datum začetka delovanja ETS, temveč na datum, na katerega se spremeni letni faktor zmanjšanja.

- 80 To ugotovitev potrjuje tudi analiza drugih jezikovnih različic, v katerih ločilo, ki se uporablja za ločitev dveh stavkov navedene točke, ni podpiče kot v francoski različici, temveč pika.
- 81 Zato je treba ugotoviti, kot trdita toženi instituciji, da Evropski svet v sklepih iz leta 2014 ni izrecno določil datuma začetka delovanja ETS.
- 82 Republika Poljska se v svojih trditvah sklicuje tudi na to, da naj bi Evropski svet navedel, da bi moral ob ETS obstajati instrument za stabilizacijo trga „v skladu s predlogom Komisije“, ki bi, ker se je Evropski svet tako izrazil, določal, da bo RST začela veljati leta 2021.
- 83 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 15(1) PEU opredeljuje naloge Evropskega sveta, ki daje „Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in [...] opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje.“ Ta določba natančneje določa, da „[n]e opravlja zakonodajne funkcije“.
- 84 Zakonodajna oblast, pridržana Parlamentu in Svetu s členom 14(1) PEU in členom 16(1) PEU, ki izhaja iz načela dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU, in splošneje, načela institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije, pa pomeni, da so izključno te institucije pristojne za določitev vsebine zakonodajnega akta (glej v zvezi s pristojnostjo zakonodajne pobude, ki jo ima Komisija, sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 146).
- 85 Vendar bi dejstvo, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 33 sklepnih predlogov, da se sklicevanje na predlog Komisije iz leta 2014 razlaga tako, da pomeni dajanje navodil Evropskega sveta, da se RST vzpostavi šele od leta 2021, vodilo do tega, prvič, da bi se štel, da je vloga Parlamenta in Sveta omejena na registracijo sklepov Evropskega sveta, in drugič, do priznanja pristojnosti Evropskemu svetu do neposrednega vmešavanja v zakonodajno področje ob kršitvi načela dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU.
- 86 Poleg tega domnevni vpliv „politične“ narave sklepov Evropskega sveta o zakonodajnih pooblastilih Parlamenta in Sveta ne more biti razlog za to, da Sodišče razglasi ničnost izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 145).
- 87 Prvi del drugega tožbenega razloga je zato treba zavrnil kot neutemeljen.
- 88 Glede na zgoraj navedeno je treba zavrnil tudi drugi del drugega tožbenega razloga.
- 89 Kot je namreč razvidno iz točke 85 te sodbe, bi bila posledica razlage, ki jo podaja tožeča država članica, to, da bi škodovala zakonodajni pristojnosti Parlamenta in Sveta v korist spoštovanja politične volje, ki jo je izrazil Evropski svet.
- 90 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa sodelovanje med institucijami Unije, ki je določeno v členu 13(2) PEU, poteka ob spoštovanju omejitve pooblastil, ki so s Pogodbami podeljena vsaki instituciji. Obveznost iz te določbe torej ne more spremeniti navedenih pooblastil (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64 in navedena sodna praksa, in z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, točka 84 in navedena sodna praksa). Zaradi tega sodelovanja zato neka institucija Unije ne more posegati v izvajanje pristojnosti druge institucije.
- 91 Iz tega sledi, da je treba drugi tožbeni razlog v celoti zavrnil kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj

Trditve strank

- 92 S tretjim tožbenim razlogom Republika Poljska v bistvu trdi, da je bil datum vzpostavitve RST določen s kršitvijo načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.
- 93 Prvič, trdi, da zakonodajalec Unije ni mogel veljavno spremeniti načel delovanja ETS, zlasti števila pravic, ki so na voljo na trgu v določenem obdobju trgovanja, ne da bi ogrozil predvidljivost tega sistema.
- 94 Tožeča država članica namreč meni, da določitev trgovalnih obdobj z Direktivo 2003/87 ni imela le upravnega namena, temveč je podjetjem predvsem omogočila, da so začrtala svojo strategijo natanko v skladu s količino pravic v danem obdobju.
- 95 Drugič, Republika Poljska trdi, da na podlagi zavez Unije, zlasti Uredbe št. 176/2014 ter predloga Komisije iz leta 2014, razumen in preudaren gospodarski subjekt nikakor ne bi mogel predvideti, da bo število pravic do emisije, ki so na voljo na trgu, v zadnjih letih sedanjega obdobja trgovanja občutno omejeno.
- 96 V zvezi s tem Republika Poljska navaja, da Uredba št. 176/2014 določa, da bo 900 milijonov pravic do emisije, umaknjenih iz prodaje med letoma 2014 in 2015, prodanih na dražbi v letih 2019 in 2020.
- 97 Poleg tega naj bi objava te uredbe hkrati z objavo predloga Komisije iz leta 2014, v katerem je bilo določeno, da RST začne delovati leta 2021, pri udeležencih na trgu vzbudila legitimno pričakovanje, da bodo rešitve, določene s to uredbo, nato upoštevane.
- 98 Republika Poljska ob upoštevanju zgornjih trditev poudarja, da so udeleženci na trgu upravičeno pričakovali, da bodo začasno umaknjene pravice ponovno dane na trg med letoma 2019 in 2020 in da so svoje poslovne napovedi oprli na pričakovanja, ki so jih imeli glede tega ponovnega dajanja na trg.
- 99 Toženi instituciji in intervenientke izpodbijajo trditve Republike Poljske.

Presoja Sodišča

- 100 Za odločanje o tretjem tožbenem razlogu je treba opozoriti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da načelo pravne varnosti, iz katerega izhaja načelo varstva legitimnih pričakovanj, zlasti zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja (sodba z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 101 Vendar je treba poudariti, najprej, da izpodbijani sklep, ki je bil sprejet 6. oktobra 2015, določa, da bo RST vzpostavljena leta 2018, delovati pa bo začela 1. januarja 2019.
- 102 Dalje, v navedenem sklepu je jasno in natančno opisano delovanje RST, pri čemer so podrobneje opisani zlasti pogoji in postopki v zvezi z vključevanjem pravic v RST in sproščanjem pravic iz nje.
- 103 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa, da je bilo v prvem letu delovanja RST med 1. januarjem in 1. septembrom navedenega leta v rezervo vključenih 8 % skupne količine pravic v obtoku. Dalje, ta bi morala prilagajati letne količine pravic za prodajo na dražbi.

- 104 V skladu s tem členom 1 se od leta 2019 število pravic, ki ustreza 12 % skupnega števila v obtoku, odšteje od količine pravic, ki jih bodo države članice prodale na dražbi na podlagi člena 10(2) Direktive 2003/87, in se v obdobju 12 mesecev, ki se začne 1. septembra danega leta, vključi v rezervo, razen če bi bilo pravic, ki naj bi se vključile v rezervo, manj kot 100 milijonov. Poleg tega navedeni člen 1 določa, da če je v danem letu v obtoku skupno manj kot 400 milijonov pravic, se iz rezerve sprosti 100 milijonov pravic in se dodajo količini pravic, ki jih bodo države članice prodale na dražbi na podlagi člena 10(2) Direktive 2003/87.
- 105 Skupno število pravic v obtoku objavi Komisija na podlagi meril, določenih v členu 1(4) izpodbijanega sklepa.
- 106 Člen 3 navedenega sklepa Komisiji nalaga, da mora nadzorovati delovanje RST in njene morebitne učinke na konkurenčnost ter redno preverjati njeno delovanje.
- 107 Nazadnje je določeno, da se količina 900 milijonov pravic, ki se odšteje od količin za prodajo na dražbi v obdobju od 2014 do 2016 na podlagi Uredbe št. 176/2014, ne bo dodala količinam, ki se bodo prodale na dražbi leta 2019 in 2020, temveč se bo vključila v navedeno rezervo, da ne bo ogrožen njen cilj.
- 108 Izpodbijani sklep zato določa objektivni in pregleden pravni sistem, ki zadevnim osebam omogoča, da so natančno obveščene in določa dovolj dolgo prehodno obdobje, da se gospodarskim subjektom omogoči prilagoditev na nov vzpostavljen sistem.
- 109 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Republiki Poljski ni uspelo dokazati, da je bilo z izpodbijanem sklepom kršeno načelo pravne varnosti.
- 110 Glede možnosti sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je ta dana vsakemu gospodarskemu subjektu, pri katerem je institucija zbudila upravičena pričakovanja. V skladu s to sodno prakso so zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo takšna pričakovanja, natančne, brezpogojne in usklajene informacije iz pooblaščenih in zanesljivih virov (sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, točki 24 in 25 in navedena sodna praksa).
- 111 Nasprotno pa se, kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Unije, ki lahko vpliva na njegove interese, v primeru njegovega sprejetja ne more sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj (sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, točka 26).
- 112 Poleg tega je treba opozoriti, kar zadeva sklicevanje na načelo varstva legitimnih pričakovanj zaradi ravnanja zakonodajalca Unije, da je Sodišče navedenemu zakonodajalcu priznalo široko diskrecijsko pravico, kadar je treba sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in kadar mora opraviti zapletene presoje in ocene (sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 57).
- 113 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da gospodarskim subjektom, ki sodelujejo v ETS, ni bilo dano nobeno zagotovilo, ki bi utemeljevalo, da so upravičeno pričakovali, da se število pravic do emisije v obdobjih trgovanja ne bo spremenilo.
- 114 Najprej, kot sta navedli toženi instituciji, več določb Direktive 2003/87 izrecno določa, da bo morda treba prilagoditi pravila o ETS.
- 115 V uvodni izjavi 22 te direktive je med drugim navedeno, da je to „[treba] pregledati glede na razvojne dosežke na tem področju ter upoštevati izkušnje pri njenem izvajanju“.

- 116 V skladu z določbo o pregledu iz člena 9, tretji odstavek, navedene direktive „Komisija pregleda linearni faktor ter po potrebi Evropskemu parlamentu in Svetu od leta 2020 poda predlog z namenom, da se od leta 2025 sprejme odločitev“.
- 117 V členu 29 te direktive je izrecno naveden primer, v katerem Komisija ugotovi, da trg ne deluje pravilno, ter Parlamentu in Svetu predloži poročilo, ki lahko po potrebi vsebuje tudi predloge za izboljšanje.
- 118 Vendar je treba ugotoviti, da nobena od teh določb ne omejuje pooblastil za posredovanje zakonodajalca Unije v obdobjih trgovanja.
- 119 Dalje, več sprememb Direktive 2003/87 kaže, da je več zakonodajnih in nezakonodajnih aktov, ki jih poleg tega Republika Poljska ni izpodbijala, spremenilo razpoložljivost pravic v obdobju trgovanja.
- 120 Na primer, člen 1, točka 9, Direktive 2009/29, ki spreminja člen 9 Direktive 2003/87, je določil vsakoletno linearno zmanjševanje pravic „od sredine obdobja 2008–2012“.
- 121 Člen 1 Sklepa št. 1359/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o spremembi Direktive 2003/87 zaradi pojasnitve določb glede časovnega načrta za prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbah (UL 2013, L 343, str. 1), s katerim je bil spremenjen člen 10(4) Direktive 2003/87, določa, da „[č]e je iz ocene za posamezni industrijski sektor razvidno, da ni pričakovati znatnejšega vpliva na sektorje ali podsektorje, ki so izpostavljeni visokemu tveganju premestitve emisij CO₂, lahko Komisija za zagotovitev pravilnega delovanja trga v izrednih okoliščinah prilagodi časovni načrt za obdobje iz člena 13(1) s pričetkom 1. januarja 2013“.
- 122 Nazadnje, Uredba Komisije št. 176/2014 je v členu 1 za obdobje 2014–2016 določila zmanjšanje količine pravic, ki se prodajo na dražbi, za vsako zadevno leto.
- 123 Zato ni bilo niti ob sprejetju Direktive 2003/87 niti ob sprejetju Direktive 2009/29, s katero je bila prvonavedena spremenjena, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 42 sklepnih predlogov, dano nobeno jamstvo, da bo delovanje ETS, kot je bilo prvotno opisano, ostalo nespremenjeno ali pa da se lahko spremeni šele na koncu vsakega obdobja trgovanja z emisijami.
- 124 Ta ugotovitev velja tudi zaradi značilnosti ETS.
- 125 Najprej, kot je bilo opozorjeno v točki 112 te sodbe, ETS je zapleten sistem, v okviru katerega je Sodišče zakonodajalcu Unije priznalo možnost uporabe stopenjskega pristopa in ravnanje na podlagi pridobljenih izkušenj, kadar je pozvan, da ga prestrukturira (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 57).
- 126 Dalje, poudariti je treba, tako kot toženi instituciji, da je ETS kot glavni instrument podnebne politike Unije trajni instrument, ki časovno ni omejen in ki učinkuje po obdobjih trgovanja in cel čas njihovega trajanja.
- 127 Obdobja trgovanja, sprejeta zaradi uskladitve ETS z iztekom rokov, ki so določeni v upoštevnikih mednarodnih instrumentih, zakonodajalcu ne morejo preprečiti, da poseže v ta instrument, če se izkaže, da ta ne more več dosežati ciljev, zaradi katerih je bil vzpostavljen.
- 128 Zato razlaga Direktive 2003/87, v skladu s katero bi zakonodajalec Unije pravila o ETS lahko prilagodil šele po koncu obdobja trgovanja, ne le nima podlage v navedeni direktivi, temveč bi bila tudi v nasprotju s sodno prakso Sodišča o ETS.

- 129 Nazadnje, v odgovor na trditve, ki jih je navedla Republika Poljska in ki so bile povzete v točkah od 94 do 96 te sodbe, je treba opozoriti, da je predlog Komisije iz leta 2014 pripravljani akt, ki ga po definiciji ni mogoče šteti za dokončen. Tak akt ne more ustvariti utemeljenih pričakovanj, ker se ob upoštevanju narave zakonodajnega postopka Unije šteje, da bo prvotni predlog predmet sprememb med tem postopkom. Zato ta predlog ne more pomeniti natančnega in brezpogojnega zagotovila v smislu sodne prakse, navedene v točki 110 te sodbe.
- 130 Glede trditev Republike Poljske, ki se nanašajo na zaveze Unije na podlagi Uredbe št. 176/2014, je treba poudariti, da je bila ta sprejeta v okviru izvedbenih pooblastil, ki jih ima Komisija na zadevnem področju, in da je ni mogoče razlagati kot jamstvo, da z nobenim zakonodajnim ukrepom ne bo razveljavljena njena vsebina.
- 131 Poleg tega predlog Komisije iz leta 2014 in Uredba št. 176/2014 jasno kažeta, da sta se zadevni instituciji ukvarjali s trajnim neravnovesjem, ki je bilo značilno za ETS, in sta predvideli sprejetje ustreznih ukrepov.
- 132 V zvezi s tem je v uvodni izjavi 3 Uredbe št. 176/2014 med drugim navedeno, da je treba „[u]poštevati [...] izjemne spremembe v dejavnikih, ki določajo ravnovesje med povpraševanjem in ponudbo po pravicah“.
- 133 Predlogu Komisije iz leta 2014 je priložena ocena učinka, ki opisuje strukturno neravnovesje, s katerim se srečuje ETS, in kaže potrebo po sprejetju regulativnih ukrepov. Preučeni je več možnosti za ukrepanje, v nekaterih od njih pa je kot datum za začetek delovanja RST naveden datum pred letom 2021.
- 134 Poleg tega je javnost za resno nedelovanje ETS, kar zadeva njegovo sposobnost zagotovitve cenovnega signala, izvedela najpozneje od objave poročila o stanju na evropskem trgu ogljika v letu 2012. To poročilo vključuje dve vrsti ukrepov za rešitev ugotovljenih težav, in sicer, po eni strani, pregled časovnega razporeda dražb kot kratkoročni ukrep, in, po drugi strani, sprejetje strukturnih ukrepov, ki so bili takrat razdeljeni na šest možnosti, med katere je spadal tudi trajni umik določene količine pravic do emisije za tretje obdobje trgovanja ETS.
- 135 Ob upoštevanju zgoraj navedenega pa je treba ugotoviti, da razumen in preudaren gospodarski subjekt ne more pričakovati, da bo zadevni zakonodajni okvir ostal nespremenjen in da zadevni instituciji ne bosta ukrepali, da bi odpravili strukturno neravnovesje, ki je značilno za ETS pred letom 2020.
- 136 V teh okoliščinah je treba tretji tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Četrty in peti tožbeni razlog

Trditve strank

- 137 Republika Poljska s četrtyim tožbenim razlogom trdi, da je z izpodbijanim sklepom kršeno načelo sorazmernosti, ker ukrepi, ki jih ta določa, ne izpolnjujejo merila nujnosti in od subjektov, ki so vključeni v ETS, zahtevajo nesorazmerno velike stroške.
- 138 Vzpostavitev RST naj ne bi bil nujen ukrep za doseganje cilja zmanjšanja emisij za 20 % do leta 2020 v skladu z mednarodnimi zavezami Unije.
- 139 Tožeča država članica meni, da je bila raven zmanjšanja, določena v ETS, določena tako, da je bilo določeno skupno število pravic do emisije, dovoljenih za obdobje 2013–2020. Zato bi umik pravic do emisije, dodeljenih za to obdobje, s trga Unijo in njene države članice prisililo k uresničitvi cilja

večjega zmanjšanja v primerjavi s tistimi, ki so trenutno prijavljeni na mednarodni ravni v okviru drugega ciljnega obdobja Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja.

- 140 Iz tega naj bi sledilo, da izpodbijani sklep ne izpolnjuje merila nujnosti.
- 141 Poleg tega naj izpodbijani sklep ne bi bil sorazmeren, ker naj bi bila z njim podjetjem naložena bremena, ki niso nujna za doseganje ravni zmanjšanja emisij za 20 %, ki jo je določila Unija, v skladu s svojimi mednarodnimi zavezami.
- 142 Republika Poljska s petim tožbenim razlogom trdi, da učinki izpodbijanega sklepa niso bili ustrezno preučeni.
- 143 Prvič, ta država članica navaja, da ocena učinka, ki je bila priložena predlogu Komisije iz leta 2014, ni bila zadostna, kar zadeva vrednotenje učinkov izpodbijanega sklepa na države članice ter na trg pravic do emisij. Navedena država članica trdi, da ima ta ocena mnoge pomanjkljivosti glede temeljnih vidikov, kot so učinki izpodbijanega sklepa na trg dela, konkurenčnost podjetij in življenjski standard družbe.
- 144 Drugič, Republika Poljska trdi, da ocene, izvedene med pogajanjem pred sprejetjem izpodbijanega sklepa, niso bile objavljene in niso bile predmet javnega posvetovanja.
- 145 Tretjič, Republika Poljska trdi, da sta toženi instituciji z bistveno spremembo predloga Komisije iz leta 2014, ne da bi opravili ustrezno in celovito oceno učinkov predlaganih sprememb, kršili obveznost ustrezne ocene teh učinkov, ki jim je naložena.
- 146 Toženi instituciji in intervenientke izpodbijajo trditve Republike Poljske, navedene v podporo četrtega in petega tožbenega razloga.

Presoja Sodišča

- 147 Republika Poljska s četrtem tožbenim razlogom v bistvu trdi, da izpodbijani sklep ogroža načelo sorazmernosti, ker je njegova posledica doseganje višjih ciljev glede zmanjšanja emisij od tistih, ki izhajajo tako iz mednarodnih zavez Unije kot iz Direktive 2003/87.
- 148 Ta država članica s petim tožbenim razlogom očita, prvič, Komisiji, da je opravila subjektivno in nepopolno oceno učinka, in drugič, Parlamentu in Svetu, da nista analizirala posledic ukrepov, ki sta jih nameravala sprejeti in so se razlikovali od predlogov, katerih učinke je pred tem preučila Komisija. Parlamentu in Svetu poleg tega očita, da med zakonodajnim postopkom nista organizirala javnih posvetovanj.
- 149 Ta tožbena razloga je treba preučiti skupaj.
- 150 Najprej je treba poudariti, da ima v tehnično kompleksnem okviru, ki se stalno razvija, zakonodajalec Unije široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, zlasti glede presoje zelo zapletenih znanstvenih in tehničnih dejstev za določitev narave in obsega ukrepov, ki jih sprejme, zaradi česar se mora nadzor sodišča Unije omejiti na preučitev, ali se pri izvajanju takega pooblastila ni zgodila očitna napaka ali zloraba pooblastila, oziroma tudi na to, ali zakonodajalec ni očitno prekoračil svojega pooblastila za odločanje po prostem preudarku. V tem okviru sodišče Unije ne sme s svojo presojo znanstvenih in tehničnih dejstev nadomestiti presoje zakonodajalca, ki mu je Pogodba podelila to nalogo (sodba z dne 8. julija 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točka 28).

- 151 Poleg tega široka diskrecijska pravica zakonodajalca Unije, ki implicira omejen sodni nadzor njenega izvajanja, ne velja izključno le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov (sodbi z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet, C-310/04, EU:C:2006:521, točka 121, in z dne 8. julija 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točka 33).
- 152 Vendar tak sodni nadzor, čeprav omejen, zahteva, da lahko institucije Unije, ki so avtorji zadevnega akta, pri Sodišču dokažejo, da je bil akt sprejet z dejanskim izvajanjem njihove diskrecijske pravice, ki predpostavlja upoštevanje vseh upoštevanih podatkov in okoliščin položaja, ki ga ta akt ureja (sodbi z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet, C-310/04, EU:C:2006:521, točka 122, in z dne 8. julija 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točka 34).
- 153 Iz tega izhaja, da morajo te institucije jasno in nedvoumno predložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov tega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice (sodba z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet, C-310/04, EU:C:2006:521, točka 123).
- 154 V zvezi s tem je treba poudariti, da je bilo poročilo o stanju na evropskem trgu ogljika leta 2012 prva podlaga za razumevanje problematike presežka pravic do emisije v okviru ETS, v njem pa so bili preučeni tudi mogoči regulativni odzivi. Tej analizi je januarja 2014 sledila ocena učinka, ki je priložena predlogu Komisije iz leta 2014.
- 155 V nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, iz navedene analize izhaja, da je Komisija, v točki 6 te analize, podrobno preučila različne možnosti za odpravo neravnovesja, ki je značilno za ETS, in podmožnosti, sestavljene iz različic navedenih možnosti.
- 156 Poleg tega je treba poudariti, da je Komisija v točki 7.1.3 ocene učinka, kar zadeva zlasti možnost, ki predvideva vzpostavitev RST, ocenila tudi več predpostavk, ki določajo različne datume začetka uporabe te rezerve, medtem ko je bil preizkus meril za opredelitev vrednosti pragov za dajanje teh pravic v promet ali njihovo dajanje v rezervo predmet točk 6.2.3.2 in 7.1 te ocene.
- 157 Poleg tega iz te ocene tudi izhaja, da je Komisija podrobno obravnavala celo vrsto gospodarskih in socialnih vidikov, ki so povezani z različnimi predvidenimi možnostmi.
- 158 Tako točka 7.2.3 te ocene učinka vsebuje sklepne ugotovitve glede vpliva RST na spremembo cen pravic. Točki 7.3 in 7.4 te ocene odražata premisleke o vprašanjih v zvezi z dražbo in konkurenčnostjo. Točka 7.4.2 navedene ocene se nanaša zlasti na morebitne posredne vplive na ceno električne energije, medtem ko se točka 7.5 nanaša na družbene učinke in učinke na trg dela. Nazadnje, v točki 7.6 te ocene je opravljena presoja vpliva na okolje.
- 159 Poleg tega je treba opozoriti, da je Sodišče presodilo, da ocena učinka ne zavezuje niti Parlamenta niti Sveta (sodba z dne 8. julija 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točka 57).
- 160 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, je razvidno, da je zakonodajalec upošteval tudi druge ugotovitve, ki so bile na voljo v času pogajanj pred sprejetjem izpodbijanega sklepa.
- 161 Komisija je zlasti za razjasnitev razprav v Svetu in Parlamentu 25. junija 2014 organizirala srečanje strokovnjakov, namenjeno preučitvi vpliva predlaganih ukrepov na trg in delovanje RST. Razprava o tej rezervi, na kateri so sodelovali udeleženci na trgu in nacionalni strokovnjaki, je potekala 8. septembra 2014. Nazadnje, 5. novembra istega leta je Parlament organiziral delavnico o RST, odprto za javnost in v okviru katere je poleg tega opravil dodatne analize o datumu začetka uporabe te rezerve.

- 162 Poleg tega iz spisa, predloženega Sodišču, še izhaja, da je na srečanjih Sveta, in sicer na sejah delovne skupine za „Okolje“, več delegacij predstavilo svoje ocene vplivov različnih možnosti. Tako so razprave o predlogu sklepa potekale na podlagi dejstev, na katera so se delegati iz vseh držav članic oprli pri opredelitvi svojega stališča na teh sestankih.
- 163 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da sta Parlament in Svet v zakonodajnem postopku za učinkovito izvajanje svoje diskrecijske pravice upoštevala razpoložljive znanstvene podatke.
- 164 Kot sta poudarili toženi instituciji, je bilo več sestankov in delavnic, ki jih glede RST organizirajo institucije Unije, javnih, ali pa je bila vsaj vsebina teh sestankov in delavnic objavljena. Poleg tega so javna posvetovanja potekala tudi v okviru priprave predloga sklepa Komisije.
- 165 Vsekakor je treba pojasniti, kot pravilno trdita Svet in Parlament, da to, da nekatera posvetovanja niso bila javna, ne more omajati zakonitosti izpodbijane odločbe, saj zakonodajalec ni zavezan k neupoštevanju dejstev v dokumentih, ki niso javni, ali na sestankih, ki niso javni.
- 166 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 54 sklepnih predlogov, Parlamentu, Svetu ali Komisiji ni mogoče očitati, da niso upoštevali domnevno posebnega položaja Republike Poljske glede trga ogljika.
- 167 Namreč, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da zakonodajalec ni zavezan upoštevati posebnega položaja države članice, kadar akt Unije učinkuje v vseh državah članicah in določa, da se zagotovi ravnovesje med različnimi obstoječimi interesi ob upoštevanju ciljev tega akta. Zato ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnotežja, pri katerem se ne upošteva položaj posamezne države članice, ampak položaj vseh držav članic Unije, v nasprotju z načelom sorazmernosti (glej po analogiji sodbo z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 39).
- 168 Iz tega sledi, da je imel zakonodajalec dovolj elementov – v smislu sodne prakse, navedene v točkah 152 in 153 te sodbe – za izbiro, opravljeno v izpodbijanem sklepu.
- 169 Kar zadeva, natančneje, četrti tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti, je treba spomniti, da je to načelo eno od splošnih načel prava Unije, ki določa, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s pravom Unije, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje (sodba z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 170 Sodišče je tudi pojasnilo, da je treba v zvezi s sodnim nadzorom teh okoliščin, kot je bilo navedeno v točki 150 te sodbe, zakonodajalcu Unije dopustiti široko diskrecijsko pravico na področju, na katerem mora opraviti zahtevno presojo in ki od njega zahteva politične, gospodarske in socialne odločitve. Sodišče pri sodnem nadzoru izvajanja take pristojnosti ne more nadomestiti presoje zakonodajalca Unije s svojo presojo. Njegovo zakonodajno izbiro pa lahko sankcionira, samo če je videti očitno napačna ali če neugodnosti, ki iz nje izvirajo za nekatere gospodarske subjekte, niso sorazmerne v primerjavi s prednostmi (sodba z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 171 Vendar je cilj izpodbijanega sklepa, kot je bilo navedeno v okviru presoje prvega tožbenega razloga, zagotoviti nemoteno delovanje ETS in izboljšati možnost Direktive 2003/87 omogočiti uresničitev ciljev, ki jim ta sledi od začetka delovanja RST in brez časovne omejitve.
- 172 Ob upoštevanju tega cilja ter podatkov, ki sta jih imeli zadevni instituciji na voljo na dan njunega ukrepanja, vsebine sprejetega akta ni mogoče veljavno izpodbijati.

- 173 V poročilu o stanju na evropskem trgu ogljika leta 2012 je bilo namreč poudarjeno strukturno neravnovesje, zaradi katerega je bil potreben zakonodajni poseg za ponovno vzpostavitev njegovega pravnega delovanja. Da bi se to neravnovesje odpravilo, je bilo treba nujno zmanjšati število pravic. Vendar pa bi sprememba linearnega faktorja, kot je navedeno v točki 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa, presežek zmanjšala le postopno, tako da bi trg z ogljikom še več kot desetletje moral delovati s presežkom pravic okoli 2 milijard.
- 174 Oblikovanje RST, v katero se začasno vključijo presežne količine pravic, bi zato pomenilo ustrezno rešitev za zmanjšanje števila pravic, brez odprave teh pravic. Ta rešitev je tudi omogočila, prvič, upoštevanje domneve, da ravnovesje sistema ne bi bilo ogroženo zaradi presežka pravic, temveč zaradi primanjkljaja pravic, ker je bilo določeno, da bi bile iz rezerve tako na trg dane pravice, ki so bile vanjo vključene začasno, in drugič, povečanje odpornosti ETS na prihodnje velike dogodke, ki bi utegnili resno porušiti ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem po pravicah.
- 175 Mehanizem, ki ga določa izpodbijani sklep, je zato primeren za uresničevanje cilja za zmanjšanje nestanovitnosti trga pravic, ter ne presega tistega, kar je potrebno za doseg tega cilja.
- 176 Zakonodajna odločitev, ki jo je sprejel zakonodajalec Unije, se zato v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 170 te sodbe, ne zdi očitno napačna.
- 177 Nazadnje, Republika Poljska ni dokazala, da neugodnosti, ki nastanejo zaradi te izbire, niso sorazmerne v primerjavi s prednostmi, ki jih ta zagotavlja, zaradi, prvič, neobstoja neposredne povezave med RST in določanjem cene pravic, in drugič, ker je stabilizacija cene pravic očitno cilj izpodbijanega sklepa.
- 178 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba tudi četrti in peti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljena in zato tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 179 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker sta Parlament in Svet predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov, ki sta jih priglasili ti instituciji.
- 180 Poleg tega v skladu s členom 140(1) Poslovnika Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Švedska in Komisija kot intervenientke nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Republiki Poljski se naloži plačilo stroškov, ki sta jih priglasila Evropski parlament in Svet Evropske unije.**
- 3. Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi