



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 13 mars 2019*

”Talan om ogiltigförklaring – Direktiv (EU) 2016/2284 – Minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar – Antagande av unionsrättsakter – Genomförandet av lagstiftningsprocessen – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Huruvida unionslagstiftaren faktiskt har använt sitt utrymme för skönsmässig bedömning – Konsekvensbedömningar – Tillräcklig utvärdering av den angripna rättsaktens verkningar – Artikel 5.4 FEU – Proportionalitetsprincipen – Artikel 4.2 FEU – Medlemsstaternas likhet inför fördragen – Artikel 191.2 FEUF – Unionens miljöpolitik – Beaktande av de olikartade förhållandena inom Europeiska unionens olika regioner – Domstolsprövning”

I mål C-128/17,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 10 mars 2017,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér, G. Koós och E. Tóth, samtliga i egenskap av ombud,

Rumänien, företrädd av C. Canțâr, R.H. Radu, A. Wellman och M. Chicu, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europaparlamentet, företrädd av A. Tamás och A. Pospíšilová Padowska, båda i egenskap av ombud,

Europeiska unionens råd, företrädd av M. Simm, A.-Z. Varfi, K. Adamczyk Delamarre och A. Sikora-Kaléda, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Petersen, K. Herrmann och G. Gattinara, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

* Rättegångsspråk: polska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen J.-C. Bonichot (referent), tillika tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna E. Regan och C. G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Republiken Polen har i sin ansökan yrkat att domstolen ska ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG (EUT L 344, 2016, s. 1) (nedan kallat det angripna direktivet), och, i andra hand, att domstolen ska ogiltigförklara det angripna direktivet i den del det där fastställs nationella åtaganden om utsläppsminskning för år 2030 och framåt.

Tillämpliga bestämmelser

Det angripna direktivet

- 2 I skälen 1, 3, 5–9, 10, 13, 14, 18 och 19 i det angripna direktivet anges följande:

”(1) Under de senaste 20 åren har betydande framsteg gjorts i unionen vad gäller antropogena utsläpp till luft och luftkvalitet, framför allt genom en särskild unionspolitik, däribland kommissionens meddelande av den 21 september 2005 med titeln *Tematisk strategi för luftförorening* (TSAP, nedan kallad den tematiska strategin) [COM(2005) 446 final]. ... Såsom dock anges i kommissionens meddelande av den 18 december 2013 med titeln *Ett program för ren luft i Europa* [COM(2013) 918 final] (nedan kallad *den reviderade tematiska strategin*) kvarstår betydande negativa effekter på, och risker för, människors hälsa och miljön.

...

- (3) För att ta ytterligare steg mot unionens långsiktiga mål om luftkvalitet fastställs i den reviderade tematiska strategin nya strategiska mål för luftkvalitet för perioden fram till 2030.

...

- (5) Medlemsstaterna och unionen är parter i FN:s ekonomiska kommission för Europas (Unece) konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar från 1979 (nedan kallad *luftvårdskonventionen*) och i flera av dess protokoll, däribland protokollet från 1999 om minskning av förurning, övergödning och marknära ozon, som reviderades 2012 (nedan kallat *det reviderade Göteborgsprotokollet*).
- (6) För 2020 och därefter anges i det reviderade Göteborgsprotokollet, med 2005 som basår, nya åtaganden om utsläppsminskning för varje part avseende svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar utom metan, ammoniak och fina partiklar ...
- (7) Det system med nationella utsläppstak som inrättats genom [Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (EGT L 309, 2001, s. 22)] bör därför ses över för anpassning till unionens och medlemsstaternas internationella åtaganden. De nationella åtagandena om utsläppsminskning för varje givet år från och med 2020 till och med 2029 i det här direktivet är därför identiska med dem som anges i det reviderade Göteborgsprotokollet.
- (8) Medlemsstaterna bör genomföra detta direktiv på ett sätt som effektivt bidrar till att uppnå unionens långsiktiga mål vad gäller luftkvalitet, som stöds av Världshälsoorganisationens riktlinjer ...
- (9) Detta direktiv bör även, utöver att bidra till en förbättring av den globala luftkvaliteten och av synergier med unionens klimatpolitik och energipolitik, bidra till att luftkvalitetsmålen i unionslagstiftningen uppnås på ett kostnadseffektivt sätt och att klimatpåverkan begränsas, samtidigt som dubbling av befintlig unionslagstiftning undviks.
- (10) Detta direktiv bidrar också till att minska hälsorelaterade kostnader för luftföroreningar i unionen genom att unionsmedborgarnas välbefinnande förbättras och till att främja övergången till en grön ekonomi.
- ...
- (13) Medlemsstaterna bör uppfylla de åtaganden om utsläppsminskning som anges i detta direktiv från och med 2020 till och med 2029 och från och med 2030 och framåt. För att säkerställa påvisbara framsteg mot åtagandena för 2030 bör medlemsstaterna identifiera vägledande utsläppsnivåer för 2025 som skulle vara tekniskt genomförbara och inte medföra oproportionella kostnader, och sträva efter att nå dessa nivåer. Om utsläppen 2025 inte kan begränsas i enlighet med den fastställda minskningsbanan, bör medlemsstaterna ange skälen för denna avvikelse samt de åtgärder som skulle återföra medlemsstaterna till sina minskningsbanor i sina följande rapporter som ska utarbetas enligt detta direktiv.
- (14) De nationella åtagandena om utsläppsminskning i detta direktiv för 2030 och framåt grundas på varje medlemsstats uppskattade minskningspotential enligt TSAP-rapport nr 16 från januari 2015 (nedan kallad *TSAP 16-rapporten*), en teknisk undersökning av skillnaderna mellan de nationella uppskattningarna och uppskattningarna i TSAP 16-rapporten samt det politiska målet att bibehålla den samlade minskningen av hälsokonsekvenserna fram till 2030 (jämfört med 2005) så nära minskningen i kommissionens förslag till detta direktiv som möjligt. För att förbättra insynen bör kommissionen offentliggöra de underliggande antagandena i TSAP 16-rapporten.
- ...
- (18) Varje medlemsstat bör utarbeta, anta och genomföra ett nationellt luftvårdsprogram för att uppfylla sitt åtagande om utsläppsminskning och för att effektivt bidra till att luftkvalitetsmålen uppnås. ...

(19) I syfte att minska utsläppen från antropogena källor bör man i de nationella luftvårdsprogrammen överväga åtgärder som gäller alla relevanta sektorer, inbegripet jordbruk, energi, industri, vägtransport, inlandssjöfart, uppvärmning av bostäder, användning av mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg och lösningsmedel. Medlemsstaterna bör dock ha rätt att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas i syfte att uppfylla de åtaganden om utsläppsminskning som anges i detta direktiv.”

3 I artikel 1 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

”1. För att närma sig luftkvalitetsnivåer som inte ger upphov till betydande negativa effekter på och risker för människors hälsa och miljön fastställer detta direktiv åtagandena om utsläppsminskning för medlemsstaternas antropogena utsläpp till luften av svaveldioxid (SO₂), kväveoxider (NO_x), flyktiga organiska föreningar utom metan (NMVOC), ammoniak (NH₃) och fina partiklar (PM_{2,5}) liksom krav på att nationella luftvårdsprogram utarbetas, antas och genomförs samt på att utsläpp av dessa föroreningar och de andra föroreningar som avses i bilaga I, samt effekterna av dem, övervakas och rapporteras.

2. Detta direktiv bidrar också till att uppnå

- a) luftkvalitetsmålen i unionslagstiftningen, samt framsteg mot unionens långsiktiga mål att uppnå luftkvalitetsnivåer i överensstämmelse med Världshälsoorganisationens riktlinjer för luftkvalitet,
- b) unionens mål vad gäller biologisk mångfald och ekosystem i linje med det sjunde miljöhandlingsprogrammet,
- c) ökade synergier mellan unionens luftkvalitetspolitik och annan relevant unionspolitik, särskilt klimat- och energipolitik.”

4 I artikel 4 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska som ett minimum begränsa sina årliga antropogena utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar utom metan, ammoniak och fina partiklar i enlighet med de nationella åtaganden om utsläppsminskning som är tillämpliga från och med 2020 till och med 2029 och från och med 2030 och framåt, enligt bilaga II.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 ska medlemsstaterna vidta de nödvändiga åtgärder som syftar till att begränsa deras antropogena utsläpp för 2025 ... De vägledande nivåerna för dessa utsläpp ska fastställas genom en linjär minskningsbana mellan deras utsläppsnivåer enligt åtagandena om utsläppsminskning för 2020 och utsläppsnivåerna enligt åtagandena om utsläppsminskning för 2030.

Medlemsstaterna får följa en icke-linjär minskningsbana om detta är ekonomiskt eller tekniskt effektivare, under förutsättning att minskningsbanan från och med 2025 successivt rör sig mot den linjära minskningsbanan och att den inte påverkar eventuella utsläppsminskningsåtaganden för 2030. Medlemsstaterna ska ange den icke-linjära banan och skälen till att den följs i de nationella luftvårdsprogram som ska lämnas till kommissionen i enlighet med artikel 10.1.

Om utsläppen för 2025 inte kan begränsas i enlighet med den fastställda minskningsbanan ska medlemsstaterna ange skälen till denna avvikelse samt de åtgärder som skulle återföra medlemsstaterna till minskningsbanan i de följande informativa inventeringsrapporter som ska tillhandahållas kommissionen i enlighet med artikel 10.2.

...”

- 5 I artikel 5.3 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

”Om en medlemsstat, för vilken det i bilaga II har fastställts ett eller flera åtaganden om utsläppsminskning som är strängare än den kostnadseffektiva utsläppsminskning som anges i TSAP 16-rapporten, under ett visst år efter att ha vidtagit alla kostnadseffektiva åtgärder inte kan fullgöra det relevanta åtagandet om utsläppsminskning ska den anses fullgöra det relevanta åtagandet om utsläppsminskning i högst fem år, under förutsättning att medlemsstaten, för vart och ett av dessa år, genom en likvärdig minskning av utsläppen av en annan förorening som avses i bilaga II kompenserar för att den inte fullgjort sitt åtagande.”

- 6 Artikel 14.3 i det angripna direktivet har följande lydelse:

”Kommissionen ska på sin webbplats offentliggöra

- a) de underliggande antaganden som beaktades för varje medlemsstat vid fastställandet av deras nationella utsläppsminskningspotential och som användes för att utarbeta TSAP 16-rapporten,

...”

- 7 Bilaga II till det angripna direktivet innehåller en förteckning över varje medlemsstats nationella åtaganden om utsläppsminskning för åren 2020–2029 och från och med år 2030.

- 8 I punkt 1 i del I i bilaga III till det angripna direktivet anges följande:

”Det första nationella luftvårdsprogram som avses i artiklarna 6 och 10 ska minst omfatta följande:

...

- b) De politiska alternativ som övervägts för att uppfylla åtagandena om utsläppsminskning för perioden mellan 2020 och 2029 och från 2030 och framåt och de intermediära utsläppsnivåer som fastställts för 2025 och för att ytterligare förbättra luftkvaliteten, samt en analys, inbegripet analysmetod; de enskilda eller sammanlagda effekterna av policyer och åtgärder för utsläppsminskningar, luftkvalitet och miljön samt osäkerheter i samband med detta, om uppgifter finns.

...

- d) I förekommande fall, en redogörelse för skälen till att de vägledande utsläppsnivåerna för 2025 inte kan uppnås utan åtgärder som medför oproportionella kostnader.

...”

Det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning

- 9 Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning (EUT L 123, 2016, s. 1) (nedan kallat det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning) innehåller en avdelning III, som har rubriken ”Verktyg för bättre lagstiftning”. I denna avdelning ingår bland annat punkterna 12–15 i avtalet. Dessa punkter har följande lydelse:

”12. De tre institutionerna är överens om att konsekvensbedömningar bidrar till att förbättra unionslagstiftningens kvalitet.

Konsekvensbedömningar är ett verktyg som ska hjälpa de tre institutionerna att fatta välinformerade beslut men de kan inte ersätta politiska beslut i den demokratiska beslutsprocessen. Konsekvensbedömningar får inte leda till onödiga förseningar i lagstiftningsprocessen eller försämra medlagstiftarnas möjligheter att föreslå ändringar.

Konsekvensbedömningar bör behandla förekomsten, omfattningen och följderna av ett problem och frågan huruvida unionsåtgärder är nödvändiga eller inte. De bör kartlägga alternativa lösningar och om möjligt de potentiella kostnaderna och fördelarna på kort och lång sikt, genom att utvärdera de ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenserna på ett integrerat och väl avvägt sätt med hjälp av både kvalitativa och kvantitativa analyser. Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen bör iaktas fullt ut, liksom de grundläggande rättigheterna. ... Konsekvensbedömningar bör grundas på exakt, objektiv och fullständig information och vara proportionella till sin omfattning och inriktning.

13. Kommissionen kommer att göra konsekvensbedömningar av [sina] lagstiftningsinitiativ och övriga initiativ ...
14. Vid behandlingen av kommissionens lagstiftningsförslag kommer Europaparlamentet och rådet att fullt ut beakta kommissionens konsekvensbedömningar. ...
15. När Europaparlamentet och rådet anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen, kommer de att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag. Europaparlamentet och rådet kommer som huvudregel att använda kommissionens konsekvensbedömning som utgångspunkt för sitt fortsatta arbete. Vad som ska utgöra en 'betydande' ändring bör avgöras av respektive institution."

Bakgrund till tvisten

- 10 Det angripna direktivet är en av de åtgärder som vidtagits av unionen när det gäller antropogena utsläpp i luften och luftkvalitet. Direktivet ingår i unionens strategipolitik på det aktuella området, vilken vid tidpunkten för direktivets antagande omfattade bland annat följande:
 - Strategipolitiken för luftföroreningar från år 2005, vilken byggde på det sjätte handlingsprogrammet från 2002, som fastställts genom Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT L 242, 2002, s. 1).
 - Unionens lagstiftningsakter som genomför denna strategi, såsom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1) och direktiv 2001/81.
 - Unionens verksamhet på internationell nivå, särskilt luftvårdskonventionen, som godkändes av unionen genom rådets beslut 81/462/EEG av den 11 juni 1981 (EGT L 171, 1981, s. 11), och protokollet till den konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskningen av försurning, övergödning och marknära ozon, som antogs den 30 november 1999 (nedan kallat Göteborgsprotokollet) och som godkändes av unionen genom rådets beslut 2003/507/EG av den 13 juni 2003 (EGT L 179, 2003, s. 1).
- 11 Det reviderade Göteborgsprotokollet godkändes av Europeiska unionen genom rådets beslut (EU) 2017/1757 av den 17 juli 2017 (EGT L 248, 2017, s. 3).

- 12 Under 2013 lade kommissionen fram sin reviderade tematiska strategi. Av denna framgår att betydande negativa konsekvenser och risker för människors hälsa och miljön till följd av luftföroreningar kvarstod. I detta sammanhang lade kommissionen den 18 december 2013 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EG (COM(2013) 920 final) (nedan kallat förslaget till direktiv).
- 13 I förslaget till direktiv fastställdes nationella åtaganden om utsläppsminskningar för åren 2020 och 2030 på grundval av uppgifterna i kommissionens konsekvensbedömning av den 18 december 2013 (SWD (2013) 531 final) (nedan kallad konsekvensbedömningen). I konsekvensbedömningen använde kommissionen uppgifter som genererats med hjälp av ett system för bedömningsmodellering som kallas GAINS (nedan kallat GAINS-systemet) som utvecklats av International Institute for Applied Systems Analysis (Internationella institutet för tillämpad systemanalys) (nedan kallat IIASA), i dess egenskap av rådgivare till kommissionen.
- 14 Europaparlamentet och rådet granskade förslaget till direktiv. I rådet diskuterades förslaget och konsekvensbedömningen vid tjugofyra möten på arbetsgruppsnivå, tretton möten i Ständiga representanternas kommitté (Coreper) och fyra möten på ministernivå mellan år 2014 och år 2016. Dessutom anordnade de ordförandeskap som följde på varandra under dessa år informella bilaterala möten med samtliga medlemsstater, delvis med stöd från kommissionen, för att förtydliga vissa specifika frågor rörande olika medlemsstater. I samband med detta uppdaterades uppgifterna i konsekvensbedömningen på grundval av sjutton på varandra följande rapporter från IIASA, med rubriken ”TSAP-rapporter”, följt av deras respektive nummer (1–16b).
- 15 Den 16 december 2015 antog rådet den allmänna riktlinjen om förslaget till direktiv. I början av 2016 inledde rådet förhandlingar med parlamentet. En informell överenskommelse mellan de båda två institutionerna godkändes av Coreper den 29 juni 2016.
- 16 Vid rådets möte den 17 oktober 2016 gav Polen, Ungern och Rumänien uttryck för sin oro över de ekonomiska konsekvenserna av de nationella åtaganden om utsläppsminskningar som fastställts i förslaget till direktiv och över den metod som använts för att fastställa dessa åtaganden.
- 17 Parlamentets omröstning om det angripna direktivet ägde rum den 23 november 2016 och rådets omröstning ägde rum den 8 december 2016. Direktivet antogs i Strasbourg den 14 december 2016.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 18 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara det angripna direktivet,
 - alternativt ogiltigförklara artiklarna 4.1, 4.2 och 14.3 a i det angripna direktivet samt bilaga II och punkt 1 b och d i del I i bilaga III till det direktivet, och
 - förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla talan i dess helhet, och
 - förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

- 20 Genom ett beslut av den 30 augusti 2017 tilläts Ungern och Rumänien att intervensera till stöd för Republiken Polens yrkanden. Kommissionen tilläts samma dag att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.

Prövning av talan

Den tredje grunden

Parternas argument

- 21 Domstolen finner att den tredje grund som Republiken Polen har åberopat till stöd för sin talan ska prövas först. Denna grund avser att parlamentet och rådet åsidosatte skyldigheten att göra en konsekvensbedömning i vederbörlig ordning av det angripna direktivet innan det antogs. Till utveckling av denna grund har Republiken Polen anfört följande.
- 22 Enligt punkt 13 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning är kommissionen skyldig att genomföra en konsekvensanalys när en rättsakt kan ha en betydande inverkan. Enligt punkt 12 i nämnda avtal bör konsekvensbedömningar som görs under lagstiftningsprocessen behandla förekomsten, omfattningen och följderna av ett problem. Konsekvensbedömningarna bör ta hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga kostnader och konsekvenser. De bör även stå i proportion till sin omfattning och de ämnen som de behandlar samt grunda sig på objektiva, fullständiga och korrekta uppgifter. I enlighet med kommissionens riktlinjer av den 7 juli 2017 för bättre lagstiftning (SWD (2017) 350 final) är kommissionen skyldig att genomföra en sektorsanalys. Av detta följer att kommission inte har något utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller innehållet i en konsekvensbedömning.
- 23 Den nu aktuella konsekvensbedömningen uppfyller inte de nyss nämnda kraven. De kostnader som uppkommer med anledning av de nationella åtagandena om utsläppsminskning och de ekonomiska konsekvenserna för berörda sektorer har underskattats eller inte undersökts i tillräcklig utsträckning. De uppgifter som legat till grund för bedömningen av de positiva verkningarna av det angripna direktivet är inte tillförlitliga.
- 24 Dessa brister avser i synnerhet möjligheterna till utsläppsminskning och kostnaderna för nödvändiga åtgärder inom sektorerna för jordbruksproduktion, enskilda transporter och elproduktion. Detsamma gäller moderniseringen av uppvärmning av bostäder.
- 25 Dessutom är konsekvensbedömningen alltför generell, eftersom den gemensamt behandlar konsekvenserna av samtliga rättsakter som antagits inom ramen för programmet för ren luft, det vill säga det angripna direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar (EUT L 313, 2015, s. 1), och beslut 2017/1757. I konsekvensbedömningen beaktas inte heller de särskilda förhållanden som råder i varje medlemsstat.
- 26 Mot bakgrund av det nyss anförda är det omöjligt att uppskatta kostnaderna för att genomföra det angripna direktivet i Polen.
- 27 Härtill kommer att parlamentet och rådet ändrade väsentliga delar av förslaget till direktiv under lagstiftningsprocessen, särskilt när det gäller nivån på minskningen av fina partiklar i Polen. Därmed borde konsekvensbedömningen ha uppdaterats, i enlighet med punkt 15 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning. Eftersom konsekvensbedömningen utarbetades under 2013, borde den även ha uppdaterats för att kontrollera om den fortfarande var aktuell för år 2016.

- 28 Vidare framgår det av konsekvensbedömningen att genomförandet av de nationella åtagandena om utsläppsminskning skulle kunna kräva en ändring av medlemsstaternas energiförsörjningsstruktur som sådan. Det angripna direktivet skulle i sådant fall ha behövt antas enhälligt på grundval av artikel 192.2 FEUF, av vilken det följer att enhällighet krävs när det är fråga om åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.
- 29 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska slå fast att talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

Domstolens bedömning

- 30 Till stöd för sin tredje grund har Republiken Polen i huvudsak gjort gällande att förfarandet för antagande av det angripna direktivet inte genomfördes på ett korrekt sätt. Detta berodde på att det fanns brister i konsekvensbedömningen, bland annat i fråga om hur de planerade åtgärderna skulle komma att påverka medlemsstaternas ekonomi, särskilt Republiken Polens ekonomi.
- 31 Domstolen konstaterar inledningsvis, i likhet med vad parlamentet har anfört, att det saknar betydelse hur de basuppgifter som beaktats av unionslagstiftaren är indelade. Unionslagstiftaren har rätt att beakta inte bara konsekvensbedömningen, utan även alla andra informationskällor (se, analogt, dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkterna 36, 37 och 40, och dom av den 4 maj 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punkterna 64–66).
- 32 Vid antagandet av det angripna direktivet utgick unionslagstiftaren från konsekvensbedömningen, uppgifterna från GAINS-systemet, TSAP-rapporterna och en känslighetsanalys, av vilken en sammanfattning återfinns i rådets dokument 11265/16 av den 14 juli 2016.
- 33 Vad för det första beträffar konsekvensbedömningen innehåller denna, som rådet och kommissionen har anfört, en redovisning av kostnaderna för att uppfylla de åtaganden som varje medlemsstat åläggs och kostnaderna för varje alternativ, uttryckt i miljoner euro och i procent av bruttonationalprodukten (BNP). Kostnaderna för att uppfylla åtagandena redovisas även för varje näringslivssektor på unionsnivå.
- 34 I konsekvensbedömningen undersöks fem strategialternativ som skiljer sig från varandra med avseende på den planerade utsläppsminskningsnivån. För varje alternativ görs en bedömning, på grundval av uppskattningar och prognoser, av vilka investeringar som behövs för att genomföra dem samt av vilka direkta fördelar och andra konsekvenser som de skulle medföra.
- 35 Vad vidare beträffar GAINS-systemet är det, i likhet med vad rådet påpekat, ett system som gör det möjligt att studera kostnadseffektiva kontrollstrategier för utsläpp. Detta sker genom att historiska utsläpp i möjligaste mån kartläggs för att på grundval av dessa data göra prognoser för utsläpp av vissa luftföroreningar för varje land. Den typ av data som används är data från internationell energi- och industristatistik samt från utsläppsinventeringar och data från länderna själva. GAINS-systemet fungerar på så sätt att det ger medlemsstaterna tillgång till all data de behöver för att kunna lägga fram bevisning till stöd för alternativa teorier som läggs fram för prövning. Hänvisningar till de uppdaterade ramarna återfinns i konsekvensbedömningen. Detaljerade uppgifter om de parametrar som använts för varje sektor i de olika medlemsstaterna har publicerats på webbplatsen GAINS, för att medlemsstaterna ska kunna identifiera de konkreta antaganden som gjorts beträffande deras situation.
- 36 Kommissionen har i det avseendet påpekat att GAINS-systemet ger tillgång till detaljerade uppgifter om varje näringslivssektor i varje medlemsstat vad gäller de utsläpp de genererar, vilka möjligheter det finns att minska dessa utsläpp och kostnaderna för en sådan minskning.

- 37 Som parlamentet har påpekat har dessa uppgifter granskats i nära samarbete med nationella myndigheter och experter. Det är för övrigt ostridigt att medlemsstaterna hade tillgång till GAINS-systemet och till IIASA:s TSAP-rapporter.
- 38 Det framgår dessutom av parlamentets och rådets yttranden, vilka stöds av kommissionen, att IIASA uppdaterade sina beräkningar efter offentliggörandet av konsekvensbedömningen och i samband med detta antog TSAP-rapporterna 11–16b. I syfte att undanröja ett visst antal skillnader som hade konstaterats föreligga mellan de nationella antagandena och IIASA:s antaganden offentliggjorde IIASA TSAP-rapporterna 13 och 14 och gjorde nya beräkningar av åtagandena om utsläppsminskning i TSAP-rapport 16. Republiken Polen har i sin ansökan för övrigt medgett att granskningen av skillnaderna mellan de olika medlemsstaternas uppskattningar och IIASA:s uppskattningar har offentliggjorts i flera TSAP-rapporter.
- 39 Som rådet, med stöd av kommissionen, har påpekat hade medlemsstaterna även möjlighet att lägga fram sina ståndpunkter avseende skillnaderna mellan deras kostnadsuppskattningar och de som gjorts av IIASA i samband med bilaterala diskussioner som leddes av rådets ordförandeskap. Resultatet av dessa diskussioner redovisas i TSAP-rapport 16, vilket Republiken Polen inte har bestritt.
- 40 Slutligen gjordes en känslighetsanalys för att slutgiltigt fastställa omfattningen av de nationella åtagandena om utsläppsminskning för perioden mellan 2020 och 2029 och från 2030 och framåt, såsom dessa framgår av bilaga II till det angripna direktivet. Som angetts i punkt 32 ovan innehåller rådets dokument nr 11265/16 av den 14 juli 2016 en sammanfattning av denna analys. En fullständig version av känslighetsanalysen översändes till de polska myndigheterna den 13 maj 2016, vilket kommissionen har påpekat. I samband med känslighetsanalysen kontrollerades huruvida användningen av medlemsstaternas egna uppskattningar av vissa antaganden skulle ha påverkat genomförbarheten av de åtaganden om utsläppsminskning som föreslogs i TSAP-rapport 16.
- 41 Av vad som anförts i det föregående följer att Republiken Polen inte med fog kan hävda att de uppgifter som beaktades av unionslagstiftaren vid antagandet av det angripna direktivet var ofullständiga i fråga om den särskilda situationen i Republiken Polen, eftersom dessa uppgifter hade sammanställts av IIASA tillsammans med företrädare för Republiken Polen och, i synnerhet, på grundval av uppgifter som de hade lämnat. Det framgår dessutom av rådets dokument 11265/16 av den 14 juli 2016 (sidorna 66 och 67) att Republiken Polen inte hade lämnat all erforderlig information om vissa föreningar som omfattas av det angripna direktivet.
- 42 Av nyss anförda skäl, och i synnerhet eftersom unionslagstiftaren även stödde sig på annan tillgänglig information, kan Republiken Polen inte vinna framgång med de argument som den anför till stöd för att konsekvensbedömningen skulle ha varit obestämd, otillräcklig och alltför generell.
- 43 Vad för det andra beträffar det som Republiken Polen anför om att parlamentet och rådet ändrade väsentliga delar av förslaget till direktiv och att de därför, i enlighet med punkt 15 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning, borde ha uppdaterat konsekvensbedömningen, är det tillräckligt att konstatera att det i den bestämmelsen i avtalet under alla omständigheter inte anges någon bestämd skyldighet för de berörda institutionerna. Där anges endast en möjlighet för parlamentet och rådet att göra en sådan uppdatering om de "anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen".
- 44 Under alla omständigheter kan Republiken Polen inte med framgång göra gällande att parlamentet och rådet lade inaktuella uppgifter till grund för det angripna direktivet. Under beslutsprocessen skedde nämligen hela tiden uppdateringar av de tillgängliga uppgifterna, vilket bland annat framgår av de i det föregående nämnda TSAP-rapporterna och känslighetsanalysen.

- 45 Av det nyss anförda följer att parlamentet och rådet under lagstiftningsprocessen beaktade tillgängliga vetenskapliga uppgifter och upplysningar i syfte att faktiskt använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 46 Vad för det tredje beträffar Republiken Polens påståenden om att det angripna direktivet inte borde ha antagits med stöd av artikel 192.1 FEUF, utan med stöd av artikel 192.2 FEUF, finner domstolen att de är verkningslösa inom ramen för den tredje grund som Republiken Polen har åberopat till stöd för sin talan. Ändamålet med den grunden är nämligen endast att visa att det fanns brister i konsekvensbedömningen, men däremot inte att ifrågasätta valet av rättslig grund för det angripna direktivet.
- 47 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den tredje grunden.

Den första och den andra grunden

Parternas argument

- 48 Den första och den andra grund som åberopats av Republiken Polen till stöd för sin talan avser att parlamentet och rådet har åsidosatt principerna om lojalt samarbete, öppenhet och insyn samt skyldigheten att motivera unionsrättsakter. Till utveckling av dessa grunder har Republiken Polen anfört följande.
- 49 Förhandlingarna om de nationella åtagandena om utsläppsminskning var diskriminerande och genomfördes utan insyn. Republiken Polen berövades dessutom de garantier för ett korrekt förfarande den har rätt till, till exempel i form av att ges möjlighet att kontrollera de antaganden som legat till grund för de nationella åtagandena.
- 50 Det framgår av domen av den 24 juni 1992, kommissionen/Grekland (C-137/91, EU:C:1992:272) att principen om lojalt samarbete, som stadfästs i artikel 4.3 FEU, kan utgöra en självständig grund för en talan vid domstolen, och av domen av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435), att åsidosättande av denna princip kan utgöra skäl för att ogiltigförklara en unionsrättsakt, trots att det inte skett något åsidosättande av det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i EUF-fördraget.
- 51 Republiken Polen har vidare, med stöd av Rumänien och Ungern, gjort gällande att det, för att principen om lojalt samarbete ska kunna iakttagas fullt ut under förfarandet för antagande av en unionsrättsakt, krävs att rådet under förarbetsfasen tillhandahåller de upplysningar som behövs för att förstå vilka konsekvenser rättsakten får för alla medlemsstater. Domen av den 5 december 2017, Tyskland/rådet (C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 107), ger stöd för denna tolkning.
- 52 Härtill kommer att principerna om lojalt samarbete, insyn och öppenhet samt motiveringsskyldigheten är tillämpliga på lagstiftningsprocessen och utgör en garanti för att denna fungerar väl, vilket framgår av det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.
- 53 Republiken Polen har anfört att den under hela förfarandet för antagandet av det angripna direktivet reserverade sig med avseende på det sätt på vilket förhandlingarna ägde rum. Den begärde också ytterligare upplysningar av det skälet att det delvis var okänt vilka antaganden och uppgifter som använts för att fastställa de nationella åtagandena om utsläppsminskning.
- 54 Vissa väsentliga upplysningar fanns nämligen inte tillgå vare sig i GAINS-systemet eller i IIASA:s publikationer. I synnerhet kunde Republiken Polen inte kontrollera vissa antaganden om den sektorsvisa fördelningen av luftföroreningskällor, antagandena om hur medlemsstaternas ekonomier skulle komma att utvecklas eller utsläppsprognoserna för 2030 och framåt. Det lämnades ingen

information om metoden att omvandla det allmänna hälsomålet till åtaganden om utsläppsminskning eller om hur dessa åtaganden hade fastställts för varje medlemsstat. Republiken Polen begärde, utan framgång, att få ut en beskrivning av varje underkategori av de utsläppskällor som hade undersökts.

- 55 Eftersom Republiken Polen inte hade tillgång till alla antaganden, och inte heller till modelleringsverktyg, programplanering och parametrar, kunde GAINS-systemet inte fylla dessa luckor. Detsamma gällde den så kallade Primes-modellen, som kommissionen använde för att generera ingångsdata till GAINS-systemet. Inte heller rådets dokument nr 11265/16 av den 14 juli 2016 innehöll de nödvändiga upplysningarna, utan endast en kort beskrivning av den metod som tillämpats.
- 56 Rumänien har till stöd för Republiken Polens yrkanden gjort gällande att rådets dokument 11265/16 av den 14 juli 2016 inte innehöll alla tekniska upplysningar som motiverade de åtaganden om utsläppsminskning som ålagts Republiken Polen. Dessutom översändes detta dokument sent, det vill säga efter omröstningen i rådet om förslaget till direktiv, som ägde rum den 29 juni 2016.
- 57 Enligt Republiken Polen är även vissa grundläggande antaganden felaktiga, särskilt de som avser i vilken takt fordon med förbränningsmotorer byts ut och de som avser ammoniakutsläpp inom jordbruket. Kommissionen korrigerade inte dessa fel, trots att detta begärdes av Republiken Polen.
- 58 Republiken Polen framförde klagomål till rådet, men rådet tog inte hänsyn till de problem som påpekades och åsidosatte därigenom Republiken Polens rätt att delta fullt ut i lagstiftningsprocessen.
- 59 I principen om lojalt samarbete ingår rätten att yttra sig, vilken gör det möjligt för en part som berörs av en rättsakt som går denne emot att i rätt tid och på lämpligt sätt framföra sina synpunkter. Denna rätt åsidosattes, eftersom Republiken Polen inte kunde känna till vilka socioekonomiska konsekvenser som medlemsstaternas åtaganden om utsläppsminskning skulle medföra.
- 60 Principen om lojalt samarbete kräver dessutom att institutionerna och medlemsstaterna samarbetar i god tro och att de bör enas om de lösningar som planeras och de uppgifter som beaktas för detta ändamål. Institutionerna var skyldiga att föra en dialog med Republiken Polen och att ange skälen för att avslå de invändningar som framförts av denna medlemsstat. I det avseendet var det inte tillräckligt att enbart hänvisa till GAINS-systemets analysmodeller eller till andra handlingar från IIASA, vilka samtliga medlemsstater hade tillgång till.
- 61 Rumänien har vidare gjort gällande att principen om öppenhet är stadfäst i artikel 19.1 i rådets beslut 2009/937/EU av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EGT L 325, 2009, s. 35) (nedan kallad rådets arbetsordning). Omfattningen av denna princip konkretiseras i artikel 20 i rådets arbetsordning, jämförd med dess bilaga V, där det anges att ”ordförandeskapet så snart som möjligt inom ramen för förberedelserna av Corepers arbete [ska] lämna all nödvändig information till delegationerna, så att mötet i Coreper kan förberedas grundligt”.
- 62 Vad beträffar det nu aktuella fallet har Rumänien anfört att det inte var möjligt att förbereda mötet grundligt, med tanke på den korta tid som förflöt mellan det att förslaget till ny lydelse av bilaga II till det angripna direktivet översändes, vilket gjordes den 28 juni 2016, och det att detta förslag godkändes i Coreper i syfte att nå en överenskommelse med parlamentet, vilket skedde den 29 juni 2016. Härtill kommer att medlemsstaterna inte fick information om vilken metod som använts för att beräkna de nationella åtagandena förrän den 18 juli 2016.
- 63 Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att det angripna direktivet antogs efter omröstning först den 8 december 2016. Efter omröstningen den 29 juni 2016 hade medlemsstaterna nämligen i praktiken inte längre möjlighet att framföra sina respektive ståndpunkter.

- 64 Rumänien har vidare anfört att bestämmelserna i bilaga II, artikel 5 i rådets arbetsordning, där det föreskrivs att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) ska tillämpas, inte följdes vid behandlingen av Republiken Polens begäran om upplysningar.
- 65 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska slå fast att talan inte kan vinna bifall på den första och den andra grunden.

Domstolens bedömning

- 66 Av den ovan i punkterna 51, 52 och 58–60 redovisade argumentationen framgår att Republiken Polen, genom att åberopa att principen om öppenhet, rätten att yttra sig och motiveringsskyldigheten har åsidosatts, endast har för avsikt att belysa vilka skyldigheter som åligger unionsinstitutionerna under lagstiftningsprocessen, enligt principen om lojalt samarbete. Domstolen finner således att de argument som Republiken Polen har anfört till utveckling av sin första och andra grund för talan ska bedömas enbart mot bakgrund av principen om lojalt samarbete.
- 67 Det ska erinras om att enligt artikel 4.3 FEU ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.
- 68 Domstolen ska därför pröva huruvida parlamentet och rådet har underlåtit att uppfylla sin skyldighet till lojalt samarbete. Denna prövning ska göras med beaktande av hur den lagstiftningsprocess som ledde fram till antagandet av det angripna direktivet genomfördes, såsom detta framgår av handlingarna i målet.
- 69 Såsom framgår av punkt 14 ovan diskuterades förslaget och konsekvensbedömningen i rådet vid tjugofyra möten på arbetsgruppsnivå, tretton möten i Coreper och fyra möten på ministernivå mellan år 2014 och år 2016. Dessutom anordnade de ordförandeskap som följde på varandra under dessa år informella bilaterala möten med samtliga medlemsstater, delvis med stöd från kommissionen.
- 70 Vidare framgår det av punkterna 32–41 ovan att Republiken Polen under lagstiftningsprocessen hade tillgång till alla handlingar som unionslagstiftaren lade till grund för att anta det angripna direktivet och hade möjlighet att framföra sina synpunkter på uppgifterna i dessa handlingar och på de antaganden som lagstiftaren utgått från.
- 71 Detta konstaterande påverkas inte av Rumäniens påstående om att rådets dokument 11265/16 av den 14 juli 2016 översändes sent till Republiken Polen. I själva verket fanns detta dokument tillgängligt flera månader innan rådet, den 8 december 2016, antog det angripna direktivet.
- 72 Republiken Polen har dessutom gjort gällande att de upplysningar som unionslagstiftaren och medlemsstaterna hade tillgång till under den lagstiftningsprocess som ledde fram till antagandet av det angripna direktivet inte var tillräckliga för att kunna förstå alla konsekvenser som direktivet skulle komma att medföra eller att dessa upplysningar till och med delvis var felaktiga.
- 73 På de områden där unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning gör domstolen dock endast en kontroll av huruvida de institutioner som har antagit den angripna rättsakten kan visa att de har antagit rättsakten genom att faktiskt använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning och huruvida de för detta ändamål på ett klart och tydligt sätt kan redogöra för de grundläggande uppgifter som behövde beaktas för att kunna läggas till grund för de omtvistade åtgärderna och som användandet av deras utrymme för skönsmässig bedömning var beroende av (se,

för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkterna 151–153). Det framgår av punkt 45 ovan att unionslagstiftaren faktiskt har uppfyllt denna skyldighet genom att beakta alla de många uppgifter som var tillgängliga.

- 74 Principen om lojalt samarbete kan inte anses ha en vidare omfattning, på så sätt att den skulle innebära att unionslagstiftaren, under alla omständigheter, är skyldig att på begäran av en medlemsstat lägga fram handlingar och information som påstås saknas eller att korrigera information som lagstiftaren har tillgång till innan denne kan anta en rättsakt. En sådan tolkning skulle medföra en risk för att institutionerna hindras att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning och för att lagstiftningsprocessen blockeras.
- 75 Det är visserligen riktigt att skyldigheten till lojalt samarbete medför en skyldighet till ömsesidigt bistånd, som bland annat innefattar utbyte av relevant information mellan institutionerna och med medlemsstaterna inom ramen för lagstiftningsprocessen. Den skyldigheten kan emellertid anses innebära att en medlemsstat som är oense med lagstiftaren om huruvida de tillgängliga uppgifterna är tillräckliga, relevanta eller korrekta kan bestrida beslutsprocessens lagenlighet enbart av detta skäl.
- 76 I det avseendet följer det av domstolens praxis att det förhållandet att en lagstiftningsakt har antagits i enlighet med relevanta bestämmelser i EUF-fördraget, trots att en minoritet av medlemsstaterna motsatt sig detta, inte kan anses utgöra ett åsidosättande av den skyldighet till lojalt samarbete som åligger parlamentet och rådet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 oktober 1992, Portugal och Spanien/rådet, C-63/90 och C-67/90, EU:C:1992:381, punkt 53, och dom av den 23 november 1999, Portugal/rådet, C-149/96, EU:C:1999:574, punkt 66).
- 77 Domen av den 5 december 2017, Tyskland/rådet (C-600/14, EU:C:2017:935) föranleder inte någon annan bedömning. I punkt 107 i nämnda dom, som har återopats av Republiken Polen, prövade domstolen nämligen endast – mot bakgrund av principen om lojalt samarbete – huruvida den beslutsprocess som lett fram till antagandet av den i målet omtvistade rättsakten hade genomförts med den snabbhet som krävs, med hänsyn till relevanta omständigheter.
- 78 Domstolen övergår därefter till att behandla vad Rumänien har anfört om att lagstiftningsprocessen inte genomfördes i enlighet med rådets arbetsordning till följd av att viss information och vissa handlingar översändes på ett sent stadium i processen – en argumentation som i allt väsentligt återges i punkterna 61–63 ovan – och gör därvid följande bedömning. Republiken Polen har till utveckling av den första och den andra grunden för talan gjort gällande att den inte hade tillgång till den information som krävdes för att den skulle kunna delta på ett ändamålsenligt sätt i den lagstiftningsprocess som ledde fram till antagandet av det angripna direktivet. Republiken Polen har däremot inte påstått att rådets arbetsordning åsidosattes, och inte heller att information eller handlingar skulle ha tillsänts den på ett sent stadium i processen.
- 79 Den som enligt artikel 40 i stadgan för Europeiska unionens domstol tillåts att intervensera i ett mål vid domstolen får inte ändra saken i målet såsom den avgränsats av parternas yrkanden och grunder. Av detta följer att en intervenients argument endast kan tas upp till prövning i den mån de faller inom ramen för parternas yrkanden och grunder (se dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/kommissionen, C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 27).
- 80 Rumänien kan således inte vinna framgång med sina argument i nu aktuellt avseende.
- 81 Detsamma gäller Rumäniens argument i fråga om åsidosättande av förordning nr 1049/2001. Republiken Polen har nämligen inte hävdats att den gav in en ansökan till rådet om tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001, och inte heller att parlamentet och rådet skulle ha åsidosatt den förordningen.

- 82 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att talan inte kan vinna bifall på den första och den andra grund som Republiken Polen åberopat till stöd för sin talan.

Den fjärde grunden

Parternas argument

- 83 Den fjärde grund som Republiken Polen har åberopat till stöd för sin talan avser att de åtgärder som krävs för att den ska kunna fullgöra de nationella åtaganden om utsläppsminskning som föreskrivs i det angripna direktivet kan komma att medföra – för dess vidkommande – negativa effekter för vissa sektorer och särskilt betungande socioekonomiska kostnader. Unionslagstiftaren har enligt Republiken Polen bortsett från detta och har därmed gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att anta det angripna direktivet, vilket i sin tur utgör ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, som stadfästs i artikel 5.4 FEU.
- 84 Domstolens kontroll av en åtgärds proportionalitet är inte begränsad till uppenbart oriktiga bedömningar, utan omfattar även en avvägning mellan berörda intressen och en bedömning av de omtvistade åtgärdernas lämplighet och nödvändighet samt av medlemsstaternas kapacitet att genomföra dem. Vidare ska domstolen pröva huruvida det finns mindre ingripande lösningar, hur förhållandet mellan kostnaderna och det eftersträlvade målet ser ut och vilka alternativ som finns för att minska bördan för de ekonomiska aktörerna.
- 85 Vid denna prövning kan det reviderade Göteborgsprotokollet, som nämns i skälen i det omtvistade direktivet, inte användas som referensram. Det har inte ratificerats av alla medlemsstater och omfattas inte av unionens rättsordning.
- 86 Kostnaderna för att genomföra det angripna direktivet uppgår, för Republiken Polens vidkommande, till cirka 557 miljoner euro per år, utöver kostnaderna för att genomföra direktiv 2008/50. Dessa kostnader och de negativa effekter som de nationella åtagandena om utsläppsminskning medför för industrisektorer och andra sektorer, nämligen transportsektorn, jordbrukssektorn och den urbana hushållssektorn, är betydligt större än de fördelar som åtagandena ger upphov till.
- 87 Inom jordbrukssektorn är mer än två tredjedelar av jordbruksföretagen små och kan undantas från de åtgärder som syftar till att minska ammoniakutsläppen, enligt punkt C i del 2 i bilaga III till det angripna direktivet. Detta innebär enligt Republiken Polen att en tredjedel av de nationella jordbruksföretagen kommer att behöva bära hela bördan av dessa åtgärder. Inom transportsektorn består den polska bilparken till stor del av fordon som är äldre än tio år. Det skulle kosta uppskattningsvis mellan 1,3 och 3,9 miljarder euro att byta ut dessa fordon och denna åtgärd skulle ändå inte leda till att den utsläppsminskningsnivå som krävs kan uppnås. Kostnaden för att byta ut uppvärmningsanläggningar i bostadshus uppgår till cirka 12,7 miljarder euro för hela landet. Energipriserna kommer dessutom att öka i betydande utsträckning till följd av att den billigaste energikällan, nämligen kol, överges.
- 88 Med tanke på hur dessa sektorer är strukturerade kommer utsläppsminskningarna enligt det angripna direktivet framför allt att påverka personer med låga inkomster. Republiken Polen kan inte övervältra denna börda på andra personer. I synnerhet utgör principen om att förorenaren betalar och likabehandlingsprincipen hinder för att ansvaret övervältras på de stora jordbruksföretagen. Därigenom hotas de små jordbruksföretagens konkurrenskraft.
- 89 Härtill kommer att de nationella åtagandena om utsläppsminskning och det förhållandet att en kort tidsfrist föreskrivs för att genomföra dem går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som fastställts av unionslagstiftaren. Detsamma gäller i fråga om medlemsstaternas skyldighet att från

och med år 2025 fastställa vägledande utsläppsnivåer genom en linjär minskningsbana mellan deras utsläppsnivåer enligt åtagandena om utsläppsminskning för 2020 och utsläppsnivåerna enligt åtagandena om utsläppsminskning för 2030. Det hade varit tänkbart att inrätta en mekanism för ett stegvis genomförande av åtagandena mellan år 2030 och år 2035 och detta skulle ha gjort det möjligt att fördela kostnaderna över tid. Dessa kostnader skulle dessutom kunna komma att bli lägre, eftersom priset på teknik skulle kunna minska med tiden.

- 90 Vidare strider det enligt Republiken Polen mot artikel 288 FEUF att den tidsplan som föreskrivs i det angripna direktivet är bindande. Enligt nämnda artikel ska nämligen ett direktiv överlåta åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet av det.
- 91 Den flexibilitetsmekanism som föreskrivs i artikel 5.3 i det angripna direktivet minskar inte omfattningen av de nationella åtagandena om utsläppsminskning, eftersom villkoren för att tillämpa denna mekanism är alltför restriktiva.
- 92 Bedömningen av det angripna direktivets proportionalitet visar dessutom att Republiken Polen kommer att behöva bära en tyngre börda än de andra medlemsstaterna. När det gäller minskningen av ammoniakutsläpp är det mål som fastställts för Republiken Polen att utsläppen ska minskas med 17 procent, medan den genomsnittliga utsläppsminskningen på unionsnivå ligger på runt 13 procent. När det gäller fina partiklar ($PM_{2,5}$) ska Republiken Polen uppnå en minskning med 58 procent, jämfört med genomsnittet med 27 procent. Utsläppsminskningspotentialen i Polen är visserligen hög. Detta kan emellertid inte motivera oproportionerliga skyldigheter för Republiken Polen.
- 93 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska slå fast att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

Domstolens bedömning

- 94 Det ska inledningsvis erinras om att det följer av domstolens fasta praxis att proportionalitetsprincipen innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se, bland annat, dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 78, och dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 206).
- 95 Vad beträffar domstolskontrollen av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits gäller följande. När det rör sig om ett komplicerat tekniskt område under utveckling förfogar unionslagstiftaren över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, särskilt när det gäller bedömning av ytterst komplicerade vetenskapliga och tekniska fakta i syfte att avgöra vilken typ av åtgärder som ska vidtas och omfattningen av åtgärderna, medan unionsdomstolens kontroll ska begränsas till en prövning av huruvida det vid utövandet av denna befogenhet har gjorts en uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk eller huruvida unionslagstiftaren uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. I det sammanhanget gäller nämligen att det är unionslagstiftaren som enligt fördraget har till uppgift att bedöma vetenskapliga och tekniska fakta, och unionsdomstolen får inte ersätta lagstiftarens bedömning med sin egen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 150).

- 96 Mot bakgrund av det nyss anförda ska det fastställas huruvida unionslagstiftaren, genom att anta de åtgärder som avses i det angripna direktivet, gjorde en uppenbart oriktig bedömning och huruvida de nackdelar som dessa åtgärder medför inte står i proportion till de fördelar som de medför (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 170).
- 97 Såsom framgår av skäl 1 i det angripna direktivet kvarstår betydande negativa effekter på, och risker för, människors hälsa och miljön, trots de framsteg som redan gjorts i unionen vad gäller antropogena utsläpp till luft och luftkvalitet. Enligt skäl 8 i det angripna direktivet bör medlemsstaternas genomförande av direktivet även bidra till att uppnå luftkvalitetsmålen i unionslagstiftningen, samt framsteg mot unionens långsiktiga mål att uppnå luftkvalitetsnivåer i överensstämmelse med de riktlinjer för luftkvalitet som antagits av Världshälsoorganisationen (WHO).
- 98 I enlighet med artikel 1.1 och artikel 4 i i det angripna direktivet föreskrivs i direktivet en rad åtgärder för att närma sig luftkvalitetsnivåer som inte ger upphov till betydande negativa effekter på och risker för människors hälsa och miljön och, i synnerhet, en utsläppsminskning i två steg för perioden mellan 2020 och 2029 och från 2030 och framåt.
- 99 Det framgår av skäl 7 i det angripna direktivet att de nationella åtagandena om utsläppsminskning för perioden mellan 2020 och 2029, som återfinns i bilaga II, ska göra det möjligt för unionen att uppfylla medlemsstaternas och unionens internationella åtaganden. Dessa åtaganden är nämligen identiska med dem som fastställts i det reviderade Göteborgsprotokollet vilket, såsom angetts i punkt 11 ovan, godkändes på unionens vägnar genom beslut 2017/1757.
- 100 Vidare framgår det av konsekvensbedömningen att de nationella åtagandena om utsläppsminskning för perioden mellan 2020 och 2029 skulle kunna uppnås om den unionslagstiftning om luftkvalitet som var i kraft år 2012 genomfördes fullt ut.
- 101 I skäl 14 i det angripna direktivet anges att de nationella åtaganden om utsläppsminskning som föreskrivs i direktivet för år 2030 och framåt grundas bland annat på varje medlemsstats uppskattade minskningspotential, en teknisk undersökning av skillnaderna mellan de nationella uppskattningarna och uppskattningarna i TSAP-rapport 16 samt på det politiska målet att bibehålla den samlade minskningen av hälsokonsekvenserna fram till 2030 (jämfört med 2005) så nära minskningen i förslaget till direktiv som möjligt.
- 102 För att det sistnämnda målet ska kunna uppnås anges i artikel 4.2 i direktivet, jämförd med skäl 13, en mekanism för att säkerställa påvisbara framsteg mot den utsläppsminskningsnivå som ska gälla från och med år 2030. Den bestämmelsen ålägger medlemsstaterna att se till att de nationella utsläppen under år 2025 motsvarar en nivå som följer av en linjär minskningsbana mellan åtagandena för år 2020 och åtagandena för år 2030. Därigenom främjar det angripna direktivet en successiv och fortlöpande utsläppsminskning.
- 103 Mot bakgrund av det nyss anförda finner domstolen att unionslagstiftaren inte kan anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att införa en skyldighet för medlemsstaterna att åtminstone begränsa sina årliga antropogena utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar utom metan, ammoniak och fina partiklar i enlighet med de i bilaga II till det angripna direktivet angivna nationella åtagandena om utsläppsminskning för perioden mellan år 2020 och år 2029 och från år 2030.
- 104 Vad Republiken Polen har anført om att de negativa konsekvenser som dessa åtaganden – för dess vidkommande – skulle medföra för jordbrukssektorn och transportsektorn samt för hushåll med låga inkomster är oproportionerliga föranleder ingen annan bedömning.

- 105 Som parlamentet och rådet har påpekat fastställs i det angripna direktivet varken hur kostnaderna för att fullgöra åtagandena om utsläppsminskning ska fördelas eller hur de ska finansieras. Detta framgår även av skäl 19 i direktivet.
- 106 Härtill kommer att unionslagstiftaren inte är skyldig att ta hänsyn till den särskilda situationen i en medlemsstat när en unionsrättsakt får konsekvenser i samtliga medlemsstater och förutsätter att det säkerställs en balans mellan de olika berörda intressena, med beaktande av de mål som eftersträvas med denna rättsakt. Det förhållandet att lagstiftaren har försökt att uppnå en sådan balans med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen, och inte med beaktande av den särskilda situationen i en enskild medlemsstat, kan följaktligen inte anses strida mot proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 167).
- 107 Såsom redan angetts i punkterna 32–40 ovan kan det i det avseendet konstateras att parlamentet och rådet inte underlät att beakta de socioekonomiska kostnader som uppkommer med anledning av genomförandet av det angripna direktivet, särskilt för Republiken Polens vidkommande. Parlamentet och rådet ansåg tvärtom på grundval av tillgänglig information att kostnaderna för att genomföra direktivet klart understeg de socioekonomiska fördelar som direktivet skulle föra med sig. Hit hör exempelvis sänkta hälsovårdskostnader, förbättrad produktivitet, minskade skador på byggnader, bättre skördar och ett ökat antal förväntade friska levnadsår.
- 108 Det framgår vidare av skälen 9 och 10 i det angripna direktivet att direktivet syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå luftkvalitetsmålen i unionslagstiftningen och att det bidrar till att minska hälsorelaterade kostnader för luftföroreningar i unionen genom att unionsmedborgarnas välbefinnande förbättras.
- 109 Såsom framgår av punkt 34 ovan redogörs i konsekvensbedömningen för kostnaderna för respektive fördelarna med fem strategialternativ. Som rådet har bekräftat valdes i slutändan det alternativ som kallas "6C". Det framgår särskilt av bilaga 7 till konsekvensbedömningen att alternativ 6C var det alternativ som i fråga om kostnader och fördelar kunde komma att generera den högsta nettovinsten om det genomfördes. Som kommissionen har påpekat innebar alternativ 6C att det skulle fastställas ett övergripande åtagande om utsläppsminskning för år 2025 som motsvarade 75 procents utjämning av skillnaden (*gap closure*) i förhållande till WHO:s riktlinjer med avseende på effekterna av fina partiklar (PM_{2,5}) på människors hälsa.
- 110 Såsom kommissionen dessutom har påpekat innebar förslaget till direktiv en mindre ambitiös utjämning av skillnaden på 67 procent under en längre period, nämligen fram till år 2030, och det beräknades att den skulle kunna komma att medföra dels minskade kostnader med 40 procent för de två mest berörda sektorerna, nämligen jordbrukssektorn och raffineringsssektorn, dels en minskning av de totala kostnaderna för att minska luftföroreningarna med 25 procent, jämfört med de kostnader som angetts i konsekvensbedömningen.
- 111 Under förhandlingarna i rådet minskades den totala nivån för åtagandena om utsläppsminskning ytterligare, vilket Republiken Polen själv har medgett i sin ansökan. Som kommissionen också har bekräftat angavs nämligen i förslaget till direktiv, för år 2030 och framåt, ett övergripande mål att minska antalet för tidiga dödsfall till följd av den dåliga luftkvaliteten i Europa med 52 procent jämfört med antalet för tidiga dödsfall under år 2005. Under förhandlingarna i rådet sänktes detta mål till 49,6 procent. På grundval av detta antog parlamentet den 23 november 2016 sin ståndpunkt om förslaget till direktiv, vilken rådet ratificerade den 8 december 2016.
- 112 Dessutom framgår det av kapitel 6 i och bilaga 8 till konsekvensbedömningen att fördelningen av insatserna mellan medlemsstaterna inte var uppenbart obalanserad. Vad beträffar den investering som beräknades vara nödvändig för att uppnå de mål som fastställts i alternativ 6C, låg denna visserligen för Sveriges del på 0,003 procent av BNP och för Bulgariens del på 0,168 % av BNP. Denna skillnad

återspeglar dock både de olika BNP-nivåerna inom unionen och de insatser som redan gjorts i vissa medlemsstater. Rådet har i det avseendet korrekt påpekat att kopplingen mellan den historiska utsläppsnivån och graden av insatser som krävs enligt det angripna direktivet överensstämmer med principen att förorenaren betalar.

- 113 För övrigt är det tillräckligt att konstatera att Republiken Polen har begränsat sig till att kritisera de höga kostnader som uppkommer till följd av åtagandena om utsläppsminskning, utan att ta hänsyn till de i punkt 107 ovan beskrivna fördelarna. Republiken Polen har inte heller visat att dessa åtaganden går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till målen i det angripna direktivet eller lagt fram någon bevisning som ger stöd för att anse att dessa mål även skulle ha kunnat uppnås med mindre betungande åtaganden.
- 114 Republiken Polens kritik mot valet av år 2030 som startpunkt för att öka utsläppsminskningstakten ska tillbakavisas av samma skäl som dem som angetts i punkt 113 ovan. I synnerhet finner domstolen att det förhållandet att en framflyttning av denna tidpunkt gör det möjligt att fördela kostnaderna över tid inte räcker för att det ska kunna slås fast att det är uppenbart att unionslagstiftarens val skulle medföra oproportionerliga konsekvenser för Republiken Polen. Detsamma gäller antagandet att priset på teknik som gör det möjligt att minska de utsläpp som avses i det angripna direktivet skulle kunna sjunka med tiden.
- 115 Det nyss anförda gäller även i tillämpliga delar för påståendet att skyldigheten att minska utsläppen enligt en linjär minskningsbana, i enlighet med artikel 4.2 i det angripna direktivet, skulle utgöra en ytterligare och oproportionerlig börda för Republiken Polen. Republiken Polen har inte lagt fram någon bevisning som visar att unionslagstiftaren gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den beslutade att införa en mekanism för att gradvis minska utsläppen med utgångspunkt i 2020 års utsläppsnivå i syfte att garantera konkreta framsteg mot den nivå som fastställts för perioden efter år 2030.
- 116 Vad vidare beträffar argumentet att skyldigheten att gradvis minska utsläppen skulle begränsa medlemsstaternas handlingsutrymme i alltför stor utsträckning med hänsyn till vilken rättslig karaktär direktiv har enligt artikel 288 FEUF, räcker det att konstatera att det i det angripna direktivet visserligen föreskrivs bindande skyldigheter, men det överläts till medlemsstaterna att välja hur dessa skyldigheter ska uppfyllas. I alla händelser avser den fjärde grund som Republiken Polen åberopat till stöd för sin talan proportionaliteten i det angripna direktivet och inte ett åsidosättande av artikel 296 första stycket FEUF, som handlar om unionens rättsakter.
- 117 I den mån Republiken Polen har gjort gällande att det angripna direktivet medför en tyngre börda för den medlemsstaten jämfört med de andra medlemsstaterna, utgör detta i själva verket ett försök att visa att principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen har åsidosatts, vilket ska prövas i samband med den femte grunden.
- 118 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

Den femte grunden

Parternas argument

- 119 Den femte grund som Republiken Polen har åberopat till stöd för sin talan avser att principerna om medlemsstaternas likhet inför fördragen och balanserad utveckling har åsidosatts. Åsidosättandet består i att de nationella åtaganden om utsläppsminskning som föreskrivs i det angripna direktivet fastställdes utan att ta hänsyn till de sociala och ekonomiska förhållandena, de tekniska framstegen eller kostnaderna för att genomföra åtagandena i de olika medlemsstaterna och regionerna i unionen.
- 120 Till stöd för denna grund har Republiken Polen åberopat bestämmelserna i artikel 4.2 FEU och artikel 191 FEUF, vilka avser medlemsstaternas likhet inför fördragen respektive balanserad utveckling i regionerna, och har i det avseendet hänvisat till dom av den 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punkterna 36 och 37). Enligt Republiken Polen slog domstolen i den domen fast att alla mål, principer och kriterier som anges i artikel 191 FEUF ska betraktas som lika viktiga och beaktas i möjligaste mån. Republiken Polen anser att artiklarna 37 och 51 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) också kräver att principen om balanserad utveckling iakttas vid utarbetandet av unionens miljöpolitik.
- 121 För att uppfylla dessa skyldigheter är det inte tillräckligt att på ett selektivt, ofullständigt och förenklat sätt beakta socioekonomiska uppgifter rörande en medlemsstat. Enligt Republiken Polen görs i det angripna direktivet inte heller någon intresseavvägning mellan å ena sidan miljöskyddet och å andra sidan den ekonomiska utvecklingen i de olika regionerna i unionen. Direktivet riskerar tvärtom att leda till minskad konkurrenskraft, sänkt levnadsstandard och ökad fattigdom i Polen, vilket strider mot unionens sammanhållningspolitik.
- 122 För Polens vidkommande uppgår kostnaderna för att genomföra de nationella åtagandena om utsläppsminskning till cirka 543 miljoner euro per år. Denna uppskattning ligger nära de 557 miljoner euro per år som beräknades av IIASA under år 2015 och motsvarar cirka en fjärdedel av den totala kostnaden för att genomföra åtagandena inom unionen. Detta belopp ska läggas till kostnaderna för att genomföra direktiv 2008/50. Republiken Polen bestrider inte behovet av att minska de utsläpp som avses i det angripna direktivet, men anser att dess genomförande innebär en oproportionerlig börda för Polen, eftersom kostnaden för genomförandet uppgår till nästan 15 euro per månad och person i Polen, samtidigt som denna kostnad är lägre än 3 euro i välmående medlemsstater som Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.
- 123 Enligt Republiken Polen visar denna oproportionerliga börda på att den metod som användes för att fastställa de nationella åtagandena om utsläppsminskning inte beaktade kostnaderna för att genomföra det angripna direktivet. Den i direktivet angivna historiska utsläppsnivån i Polen kan inte motivera oproportionerliga kostnader, vilka under alla omständigheter strider mot principen om hållbar utveckling. När det hänvisas till nämnda historiska utsläppsnivå bortser man dessutom från att luftkvaliteten i Polen sedan ett antal år tillbaka har förbättrats avsevärt.
- 124 Republiken Polen har vidare anfört att skälen 9 och 13 i det angripna direktivet utgör hinder för att införa åtaganden som medför oproportionerliga kostnader. Detta finner stöd i punkt 84 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1386/2013/EU av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser (EUT L 354, 2013, s. 171).
- 125 Härtill kommer att det i konsekvensbedömningen inte togs vederbörlig hänsyn till effekterna av gränsöverskridande föroreningar från tredjeländer, eftersom de relevanta uppgifterna från Ukraina och Republiken Vitryssland var ofullständiga. De gränsöverskridande föroreningarna riskerar att

omintetgöra de insatser som Republiken Polen gjort för att fullgöra sina åtaganden enligt det angripna direktivet, vilket leder till en ojämlik behandling av medlemsstater som gränsar till tredjeländer jämfört med andra medlemsstater. Detta strider dessutom mot principen om att förorenaren betalar.

- 126 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska fastställa att talan inte kan vinna bifall på den femte grunden.

Domstolens bedömning

- 127 I allt väsentligt har Republiken Polen som femte grund för sin talan för det första åberopat att kostnaden för att genomföra det angripna direktivet är betydligt högre i Polen än i andra medlemsstater. Republiken Polen har anfört att denna skillnad är oproportionerlig och strider mot principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, vilken anges i artikel 4.2 FEU, i artikel 191.3 FEUF och artikel 37 i stadgan. Enligt Republiken Polen kräver de båda sistnämnda bestämmelserna att det särskilt ska tas hänsyn till en balanserad och hållbar utveckling i unionens regioner.
- 128 Domstolen gör härvid följande bedömning. I artikel 191.2 FEUF anges att unionens miljöpolitik ska syfta till en ”hög skyddsnivå” med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner. På samma sätt anges i artikel 3.3 FEU att unionen bland annat ska verka för en ”hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö” (dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 42).
- 129 I artikel 37 i stadgan anges att ”[e]n hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling”.
- 130 I artikel 52.2 i stadgan anges att rättigheter som erkänns i stadgan för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Så är fallet med artikel 37 i stadgan, som i allt väsentligt bygger på artikel 3.3 FEU och artiklarna 11 och 191 FEUF (dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 62).
- 131 Följaktligen ska Republiken Polens argument avseende stadgan prövas mot bakgrund av de villkor och gränser som följer av artikel 191 FEUF.
- 132 Även om det är ostridigt att artikel 191.2, FEUF kräver att unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå, behöver inte denna skyddsnivå nödvändigtvis vara den tekniskt sett högsta möjliga för att vara förenlig med denna bestämmelse (dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 44).
- 133 I artikel 191 FEUF anges nämligen en rad mål, principer och kriterier som unionslagstiftaren måste följa vid genomförandet av miljöpolitiken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 36).
- 134 I synnerhet framgår det av artikel 191.3 FEUF att när unionen utarbetar sin miljöpolitik, ska den beakta tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, miljöförhållanden i unionens olika regioner, de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas samt den ekonomiska och sociala utvecklingen i unionen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner.
- 135 Eftersom det är nödvändigt att göra avvägningar beträffande vissa av dessa mål och principer och på grund av komplexiteten i genomförandet av kriterierna, måste domstolskontrollen emellertid med nödvändighet begränsas till frågan huruvida unionslagstiftaren ska anses ha gjort en uppenbart oriktig

bedömning med avseende på villkoren för tillämpning av artikel 191 FEUF (dom av den 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 37, och dom av den 21 december 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 46).

- 136 Som framgår särskilt av punkterna 32–40 ovan tog unionslagstiftaren, vid antagandet av det angripna direktivet, hänsyn till ett stort antal uppgifter, däribland uppgifter om kostnaderna för att genomföra direktivet i varje medlemsstat och om de fördelar som därmed skulle uppnås. Lagstiftaren gjorde även ett val mellan flera alternativ i syfte att välja det som skulle kunna generera störst nettovinst.
- 137 Som dessutom redan har påpekats, särskilt i punkterna 101 och 112 ovan, tog unionslagstiftaren vederbörlig hänsyn till utsläppsminskningspotentialen i varje medlemsstat och strävade efter att fastställa en balanserad fördelning av insatserna mellan dem.
- 138 Unionslagstiftaren uppfyllde därigenom sin skyldighet enligt artikel 191.3 FEUF. Lagstiftaren beaktade nämligen, på grundval av tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, den balanserade utvecklingen i unionen och i dess regioner, genom att särskilt ta hänsyn till kostnaderna för att genomföra det angripna direktivet i varje medlemsstat och om de fördelar som därmed skulle kunna uppnås.
- 139 Detta vinner stöd i den rättspraxis som anges i punkt 106 ovan, av vilken följer att det förhållandet att unionslagstiftaren har försökt att uppnå en sådan balans med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater, och inte med beaktande av den särskilda situationen i en enskild medlemsstat, inte kan anses strida mot proportionalitetsprincipen.
- 140 Republiken Polen har för det andra gjort gällande att vissa socioekonomiska sektorer och vissa av dess regioner, såsom jordbrukssektorn och landsbygdsregionerna, kommer att drabbas särskilt hårt av de ekonomiska skyldigheter som följer av de nationella åtagandena om utsläppsminskning. I det avseendet är det tillräckligt att konstatera – vilket framgår av punkt 105 ovan – att det i det angripna direktivet varken fastställs hur kostnaderna för att fullgöra dessa åtaganden ska fördelas eller hur de ska finansieras och att det ankommer på medlemsstaterna att bestämma hur direktivet ska genomföras.
- 141 Den omständigheten att Republiken Polen tillhör de medlemsstater som, för att fullgöra sina åtaganden enligt det angripna direktivet, kommer att behöva göra störst investeringar innebär inte i sig att direktivet medför en oproportionerlig börda för denna medlemsstat eller för dess regioner.
- 142 Vad för det tredje beträffar argumentet att unionslagstiftaren inte beaktade gränsöverskridande föroreningar, är det tillräckligt att konstatera att Republiken Polen inte har redovisat några uppgifter till stöd för denna kritik. I synnerhet har Republiken Polen inte förklarat varför gränsöverskridande föroreningar skulle få avgörande konsekvenser för utsläpp som produceras i Polen och därmed för fastställandet av den medlemsstatens åtaganden om utsläppsminskning.
- 143 Det följer nämligen av artikel 1.1 och artikel 2.1 i det angripna direktivet att direktivet ska tillämpas på utsläpp av de föroreningar som anges i dess bilaga I ”från alla källor som förekommer inom medlemsstaternas territorium” och att det i direktivet fastställs åtaganden för medlemsstaterna att minska dessa utsläpp. Såsom anges i skäl 14 i det angripna direktivet grundas dessa åtaganden för 2030 och framåt på varje medlemsstats uppskattade minskningspotential och på det politiska målet att minska luftföroreningarnas inverkan på hälsan.
- 144 Republiken Polen kan med sitt påstående att de gränsöverskridande föroreningarna skulle omintetgöra de insatser som åligger medlemsstaten enligt det angripna direktivet inte heller anses ha styrkt att likabehandlingsprincipen har åsidosatts. Republiken Polen har nämligen inte redovisat några uppgifter till stöd för detta påstående som gör det möjligt för domstolen att bedöma huruvida det, under alla omständigheter, finns fog för det.

- 145 Av det ovan anförda följer att unionslagstiftaren inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning med avseende på villkoren för tillämpning av artikel 191 FEUF.
- 146 Av samma skäl saknas det anledning att godta Republiken Polens argument att det angripna direktivet innebär ett åsidosättande av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen.
- 147 Talan kan således inte vinna bifall på någon del av den femte grunden.
- 148 Eftersom talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som Republiken Polen har åberopat ska den ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 149 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och rådet har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet ska detta yrkande bifallas på så sätt att Republiken Polen förutom att bära sina egna rättegångskostnader även ska ersätta parlamentets och rådets rättegångskostnader.
- 150 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Ungern, Rumänien och kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Republiken Polen ska ersätta Europaparlamentets och Europeiska unionens råds rättegångskostnader.**
- 3) Ungern, Rumänien och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter